

Tillväxt kräver planering

– En antologi om samverkan i den fysiska planeringen



Titel: Tillväxt kräver planering - En antologi om samverkan i den fysiska planeringen

Utgivare: Boverket och Tillväxtverket oktober 2015

Upplaga: 1

Antal ex: 600

Tryck: Elanders

ISBN tryck: 978-91-7563-293-7

ISBN pdf: 978-91-7563-294-0

Tillväxtverkets publikationsnummer: Info 0626

Sökord: Tillväxt, planering, fysisk planering, stadsplanering, stadsutveckling, planprocessen, medborgardialog, partnerskap, näringslivssamverkan, samverkan, offentliga aktörer, privata aktörer, planerare

Boverkets diarienummer: 1610/2013

Omslagsbild: White arkitekter

Publikationen kan beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 50 eller 35 30 56

Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

Webbplats: www.boverket.se

Webbplats: www.tillvaxtverket.se

Rapporten finns som pdf på Boverkets och Tillväxtverkets webbplatser.

Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Boverket 2015

Tillväxt kräver planering

- En antologi om samverkan i den fysiska planeringen

Innehåll

1. Utgångspunkter och Introduktion	5
2. Pilotprojekt utvecklar metoder för samverkan	13
3. Planerarens roll i förändring	37
4. Nycklarna till en framgångsrik planprocess	49
5. Medskapande medborgardialog	57
6. Nordiska modeller för samarbete	73
7. Alingsås erfarenheter av att arbeta i partnerskap	85
8. Samverkan vid Kirunaflytten	95
9. Avslutande summering	103

Förord

Detta är en antologi som tagits fram av Boverket och Tillväxtverket inom ramen för ett gemensamt regeringsuppdrag som syftat till att stärka samspelet mellan det lokala fysiska planeringsarbetet och det lokala och regionala arbetet för näringslivsutveckling och hållbar tillväxt.

Syftet är att presentera erfarenheter och lärdomar från några av de pilotprojekt som vi har följt och stöttat under perioden 2013 till 2015 samt att sätta pilotprojektens insatser och erfarenheter i ett vidare sammanhang med hjälp av forskare och praktiker.

Den gemensamma nämnaren i samtliga textbidrag och kärnan i vårt regeringsuppdrag är samverkan i den fysiska planeringen. Med denna antologi vill vi vidga förståelsen för de utmaningar och möjligheter som ett stärkt samspel mellan aktörer på olika nivåer bär med sig genom såväl teoretiska som konkreta och praktiska inblickar där vi tar utgångspunkt i den fysiska samhällsplaneringens tre huvudaktörer: kommunala fysiska planerare, privata samhällsbyggnadsaktörer och civilsamhället.

Antologin riktar sig i första hand till kommunala och regionala politiker och tjänstemän som arbetar med fysisk planering, näringslivsutveckling och tillväxtfrågor. Syftet med antologin är att öka läsarens kunskaper och förståelse för hur kommuner med utgångspunkt i den fysiska samhällsplaneringen kan utveckla samverkan med såväl offentliga aktörer som med näringslivet och medborgare. De olika textbidragen lyfter utmaningar och möjligheter samt konkreta samverkansmetoder i olika skeden av den fysiska planeringsprocessen.

Ansvarig redaktör har varit Daniel André på Boverket. Elisabeth Klingberg på Pratminus har utgjort redaktörsstöd. Arbetsgruppen har bidragit med idéer och uppslag.

Arbetsgruppen:

Daniel André, Boverket

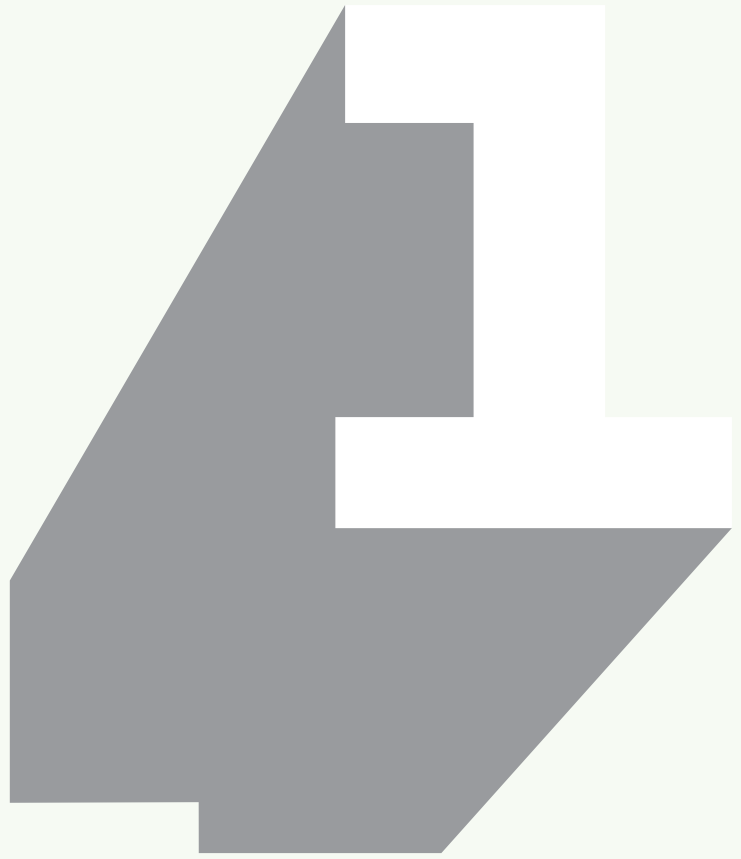
Kajetonas Čeginskas, Boverket

Jon Resmark, Boverket

Maria Engström, Tillväxtverket

Daniel Fahlander, Tillväxtverket

Isaac Karlsson, Tillväxtverket



Utgångspunkter och introduktion

Att tillväxt kräver planering har varit en utgångspunkt i det regeringsuppdrag¹ som Boverket och Tillväxtverket tillsammans drivit mellan 2013 och 2015. Under denna paroll har de två myndigheterna arbetat med allmän kunskapshöjning och med pilotprojekt där kommuner och regioner har testat olika metoder och upplägg för samverkan mellan olika aktörer, beslutsnivåer och kompetensområden.²

Insikten om att det idag råder ett ömsesidigt beroende mellan den offentliga sektorn och det privata näringslivet, och att detta får viktiga följdverkningar för den fysiska planeringen, har varit en av utgångspunkterna i vårt gemensamma uppdrag. Marknadsaktörer har idag stora möjligheter att påverka den fysiska planeringsprocessen. Detta är följderna av en utveckling som pågått under flera decennier med avregleringar och anpassningar till de konkurrensregler som sätts gemensamt inom ramen för EU:s inre marknad. Utvecklingen är också en följd av att många frågor idag är för komplexa för en enskild kommun att hantera på egen hand. Ett ökat marknadsinflytande innebär däremot inte att den kommunala fysiska planeringen är mindre betydelsefull idag jämfört med tidigare. Tvärtom vill vi framhålla den

fysiska samhällsplaneringens viktiga roll i arbetet med att utveckla våra livsmiljöer i en mer hållbar riktning socialt, ekonomiskt och miljömässigt.

Det är uppenbart att gemensamt utformade och standardiserade metoder, planer och processer för att styra olika skeden av en planprocess ter sig allt mer realistiskt. Den fysiska planeringen behöver präglas av flexibilitet, kreativitet och ett nyfiket utforskande. Samverkan är ett nyckelord i dagens fysiska planering och har varit ett ledord i vårt regeringsuppdrag. Möjligheter och utmaningar med flernivåsamverkan är även ett återkommande tema i denna antologi. Ett utvecklat samspel mellan det privata och det offentliga ställer höga kompetens- och resurskrav, inte minst inom offentlig fysisk planering, och påkallar samtidigt behovet av kritisk reflektion kring hur man bäst hanterar centrala demokratiska värden såsom öppenhet, legitimitet och ansvarsutkrävande.

Processen mellan översiktsplan och detaljplan är idag en experimentell verkstad i många kommuner. Kommun och näringsliv försöker hitta metoder att samverka och sätta upp gemensamma mål för planeringen

¹ Med tillväxt syftar vi inte på att öka varu- och tjänsteproduktionen utan begreppet ska ses i ett bredare sammanhang som ett medel för att skapa långsiktiga förutsättningar för god livskvalitet och hållbar utveckling.

² Mer information om regeringsuppdraget och genomförda aktiviteter finns tillgängligt på respektive myndigheters webbsidor.

med breda medborgardialoger som bas. Det tidiga skedet är oerhört betydelsefullt där kontakter, diskussioner och förhandlingar äger rum i relativt informella och oreglerade former. Det är i det tidiga skedet som ramarna för ett stadsutvecklingsprojekt fastställs och det är detta skede som står i särskilt fokus i denna antologi. Centrala frågeställningar som denna antologi syftar till att ge perspektiv på inkluderar:

- Vad innebär det att näringslivet fått en utökad roll i den fysiska planeringsprocessen?
- Vilka aktörer medverkar i inledningskedet av en stadsbyggnadsprocess?
- Hur säkerställs medborgares delaktighet i tidigt skede?
- Vilka krav ställer samverkan på offentliga organisationer och på individuella tjänstemän?
- Vilken roll har kommuner, regioner och näringsliv i arbetet med att främja innovationer, värden, kvaliteter och hållbar utveckling?
- Hur bygger man upp långsiktiga relationer och tillit mellan aktörer på olika beslutsnivåer och med skilda ingångar och förväntningar på en planeringsprocess?
- Hur tas mål och visioner tillvara genom planerings- och byggprocessen?

Detta är frågeställningar som ofta saknar otvetydiga svar men förhoppningen med denna antologi är att läsaren ska få en ökad kunskap och förståelse för den potential som den fysiska planeringen har för att utveckla och dra nytta av olika aktörers intressen och kompetens för ett hållbart samhällsbyggande.

Bidragen

Antologin består av tre delar där den första delen ger utrymme för projektledarna från åtta pilotprojekt som

under cirka två års tid har prövat olika metoder och upplägg för samverkan i den fysiska planeringen att dela med sig av sina reflektioner och erfarenheter. Den andra delen består av kapitel 3, 4 och 5 och syftar till att ge perspektiv på samverkan i den fysiska planeringen genom att utgå från tre huvudaktörer i samhällsplaneringen: planerarna inom den offentliga sektorn, det privata näringslivet och det civila samhället. Den tredje delen utgörs av kapitel 6, 7 och 8 och syftar till att ge konkreta inblickar genom att visa hur kommunala samverkansprocesser med privata stadsbyggnadsaktörer kan gå till i praktiken.

Introduktion av innehåll och författare

I kapitel 2 presenteras de åtta kommunala och mellan-kommunala pilotprojekten som har fått stöd mellan hösten 2013 och hösten 2015. Det är mål, centrala frågeställningar och metoder snarare än detaljerade beskrivningar av resultaten som lyfts fram. Kapitlet har sammanställts av Elisabeth Klingberg på Pratminus med utgångspunkt i texter från och intervjuer med projektledarna.

Kapitel 3 är skriven av Christian Jensen, Anders Sandoff och Jon Williamsson som är forskare på Företagsekonomiska institutionen, Filip Bladini på juridiska institutionen på Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet samt Klas Palm som tillhör Avdelningen för kvalitets-teknik, maskinteknik och matematik på Mittuniversitet. Författarna lyfter fram den fysiska planerarens utmaning när förutsättningar för stadsutveckling förändras. I kapitlet framhålls särskilt de strukturella, organisatoriska och individuella utmaningar som den kommunala organisationen och dess tjänstemän behöver bli medvetna om och hantera för att kunna dra verklig nytta av samverkan med näringslivet.

I kapitel 4 ger Maria Rankka, VD på Stockholms Handelskammare och styrelseledamot i flera svenska företag, en inblick i planeringsprocessen utifrån ett

företagarperspektiv. Författaren framhåller betydelsen av en flexibel och proaktiv planprocess samt behovet av ett utvecklat samarbete och förståelse mellan kommun, länsstyrelse och byggherrar. Vidare lyfts planhandläggarens viktiga roll fram som processledare som kan lotsa projekt genom en transparent och förutsägbar planprocess.

Kapitel 5 är skriven av Hans Abrahamsson som är docent i freds- och utvecklingsforskning på Institutionen för globala studier, Göteborgs universitet och tidigare gästprofessor i Globala Politiska Studier vid Malmö Högskola. Författaren beskriver civilsamhällets utveckling och mångfald och vikten av medskapande medborgardialog som fångar de delar av civilsamhället som inte organiserar sig i traditionella föreningar eller deltar vid samrådsmöten. Ett territoriellt förhållningssätt kan tillsammans med en medskapande medborgardialog stärka den tillit och sammanhållning som utgör grunden för ett socialt hållbart samhälle, menar författaren.

I kapitel 6 presenterar Nordregio en nordisk utblick med exempel på planeringsprocesser i tre kommunala stadsutvecklingsprojekt i Finland, Danmark och Norge. I de nordiska grannländerna finns flera modeller för offentlig och privat samverkan. I kapitlet beskrivs några olika exempel: partnerskapsplanering i Finland, kvalitetsprogram och partnerskapsavtal i Danmark, och gemensamma samverkansorganisationer i Norge. Samtidigt framhåller författarna risken av att medborgarinflytandet kan bli lidande och att detta är en viktig utmaning vid tidig samverkan i stadsplaneringen.

I kapitel 7 görs en djupdykning i Alingsås kommuns erfarenheter av att arbeta med metoden partnering i stadsutvecklingsprojektet Stadsskogen som nu är inne på sin tredje etapp. Ledande tjänstemän och byggherrar ger i detta kapitel sin bild av för- och nackdelar med en förhandlingsbaserad markanvisningsprocess och beskriver den gemensamma lärprocess som ett långsiktigt samarbete genom olika etapper har resulterat i.

Kapitel 8 är skriven av Göran Cars som är Fil. Dr och professor i samhällsplanering vid KTH och huvudansvarig för stadsflytten i Kiruna sedan 2012. Författaren beskriver i detta kapitel den stora stadsomvandlingen i Kiruna och hur dialogen med olika aktörer har gått till i planerings- och byggprocessen med utgångspunkt i utvecklingsplanen som ledande arbetsredskap och styrdokument. Med stöd av utvecklingsplanen utvecklas nya arbetsformer och en ny modell för aktörsamverkan i stadsplaneringen.

Det avslutande kapitlet är en summering av antologin och pekar på utmaningar och möjligheter för den fysiska samhällsplaneringen.

Introduktion

Denna antologi är inriktad på samspelet mellan i huvudsak offentlig förvaltning, näringsliv och det civila samhället i stadsplaneringen. För att få en grundläggande förståelse av vad dessa aktörer innefattar ger Nordregio här en inblick utifrån hur planeringssystemen fungerar i ett nordiskt perspektiv.

Stadsplaneringens huvudaktörer

Det finns en rad olika definitioner av planering som är mer eller mindre användbara i olika sammanhang. Ett sätt är att se planering som ett ingripande eller maktspel mellan tre kollektiva aktörer: staten, kapitalet och medborgarna, eller annorlunda uttryckt mellan offentlig förvaltning, näringsliv och det civila samhället (se Friedmann, 1998).

Politiken, byråkratin och planerarna

En mer marknadsorienterad stadsplanering är en internationell trend sedan ett par decennier så också i de nordiska länderna och dess mer välfärdsinriktade tradition. Den så kallade traditionella markanvändningsplaneringen har blivit allt mer strategisk och målinriktad. Detta har bland annat tagit sig uttryck i olika försök och utredningar kring att effektivisera byråkratin kring planeringen och integrera olika dimensioner av planeringen på olika skalnivåer (Smas, Damsgaard, Fredriksson, & Perjo, 2012; Fredricsson & Smas 2013).

Analytiskt kan vi särskilja mellan vertikala och horisontella relationer mellan privata och offentliga aktörer och även länka dem till olika typer av planeringsformer och organisationsmodeller (Hanssen, 2012). Vertikal planering handlar om beställare-utförare medan horisontella relationer inte är hierarkiska utan bygger på att tillsammans skapa mervärde i olika former av nätverk. Den vertikala modellen är dels den traditionella reglerande planeringen men finns även inom det så kallade ”new

public management” (NPM). Den horisontella modellen är mer förknippad med kommunikativ planering och mer design-orienterade, icke linjära planeringsprocesser. De hierarkiska praktikerna existerar dock tillsammans med de nya horisontella nätverken.

Den mer marknadsorienterad planering är dock inte oproblematiserad ur ett demokratiskt perspektiv, utan det finns betydande spänningar mellan effektivitet och legitimitet i planeringsprocessen (Mäntysalo, Jarenko, Nilsson, & Saglie, 2014; Mäntysalo, Saglie, & Cars, 2011). I Norge som visserligen har en lång tradition av både medborgardeltagande och betydande deltagande från privat näringslivsaktörer i planprocessen, skapar ändå en alltmer marknadsorienterad stadsplanering begränsningar för deltagande. En norsk studie konstaterade att exploitörer och byggherrar värderar medborgardeltagande mindre än lokalpolitiker och planerare, vilket kan förklara att problem med tidigt deltagande och att intressegrupper delvis använder informella kanaler bortom samrådsmöten för att kommunicera och påverka (Hanssen & Falleth, 2014).

Den politiska arenan och ledarskapet är mycket viktigt i detta nya brokiga planeringslandskap. Det är möjligt att skilja mellan möjligheten (tillgängliga verktyg), kapaciteten (kunskapen och beslutskompetensen) samt viljan att använda verktygen och styra utvecklingen (Hanssen, 2012). En norsk studie pekar på att det inte saknas verktyg men att det delvis saknas kapacitet och vilja för att styra den urbana utvecklingen. Den poängterar också att de nya formerna av NPM inte direkt minskat möjligheterna att styra men att planeringsprocesserna blivit alltmer komplicerade vilket ökat kunskaps- och kompetenskraven (Hanssen, 2012).

Den kommunala (och regionala) planeraren, tjänstemannen och byråkraten, har i dag flera olika roller och förväntningar på sig från många olika håll. Hen skall vara en effektiv administratör och myndighetsutövare, tillhandahålla politiker med goda beslutsunderlag, kommunicera

med och tillgodose medborgarnas behov och rättigheter, samt förhandla och samarbeta med näringslivet. Denna ”hybrida” planeringsroll ställer ökade och delvis andra kunskapskrav och möjligheter, och hur dessa olika roller hanteras och balanseras blir avgörande (Sehested, 2009).

Kapitalet, näringslivet och företagen

Näringslivet är kanske en ännu mer heterogen kollektiv aktör än politiken och den offentliga förvaltningen. Det är dock viktigt att påminna om att företag i grund och botten drivs av profit (i någon form) till skillnad från staten och det civila samhället som har andra bevekelsegrunder. Detta särskilt då vi allt oftare talar om stadsutveckling i ekonomiska termer. För även om städer till viss del konkurrerar med varandra om att attrahera investeringar, företag och människor och så vidare, så är städer (eller kommuner eller regioner) inte företag, trots att de ibland också kanske drivs som företag eller iallafall utifrån företagsekonomiska principer eller organisationsmodeller (som exempelvis NPM).

Nobelpristagaren Paul Krugman (1994) använde Coca-Cola och Pepsi som exempel för att tydliggöra att nationer inte konkurrerar på samma sätt som företag. Om det går bra för Coca-Cola sker detta ofta på bekostnad av Pepsi, men om det går bra för Norge behöver det inte nödvändigtvis gå dåligt för Sverige, eller snarare om det går bra för Köpenhamn går det kanske också bra för Helsingfors.

Det är också viktigt att påminna om den i dubbel bemärkelse omfattande och starka kommunala planeringstraditionen i de nordiska länderna som särskiljer sig från exempelvis anglosaxiska eller kontinentala europeiska traditioner (för en översikt se till exempel Nadin & Stead, 2008). Den nordiska planeringstraditionen är omfattande (engelskans *comprehensive*) både bildligt och bokstavligt, vad gäller dess form och innehåll, den kommunala översiktsplanen skall omfatta hela kommunen och integrera (balansera) olika intresseområden.

Men även i den nordiska välfärdstraditionen har kapitalet stor betydelse och näringslivet har många olika roller i planeringsprocessen alltifrån att vara investerare och finansiär, markägare och byggherre till att vara förvaltare och hyresgäst. Dessa olika aktörer interagerar genom olika typer av marknader: fastighetsmarknaden, finansmarknaden, bostadsmarknaden, upphandlingsmarknaden (MacLaran, 2003). I den anglosaxiska litteraturen utpekade också ofta den privata ”exploatören” (the developer) som spindeln i nätet och en nyckelaktör i sammanhanget. En intressant fråga är vem som är exploatören i ett svenskt och nordiskt sammanhang?

En och samma aktör kan ha många olika roller i planprocessen; byggherren kan också vara markägare, finansiären och investeraren kan vara densamma lika så kan exploatören vara densamma som byggherren och ibland även fastighetsägaren och så vidare i alla tänkbara (och otänkbara) konstellationer. Exploatören kan vidare vara offentlig likväl som privat, och det ”offentliga” kan också ha olika roller i processen, de kan vara såväl exploatör som markägare som finansiär, genom exempelvis kommunala bostadsbolag.

Det civila samhället

Parallellt med att ett ökat fokus på en alltmer strategisk och marknadsorienterad planering finns (dock) också ett allt större fokus på en breddad medborgardialog och inkludering. Att det finns parallella (och delvis motsägelsefulla) planeringsinriktningar som alla är reaktioner gentemot ett tidigare dominerande planeringsparadigm (i sig inte enhetligt) är inte ovanligt.

Lagstiftningen (plan- och bygglagen eller motsvarande) i alla de nordiska länderna stipulerar betydande möjligheter för medborgarna att påverka processen genom olika former av samråd och granskningsförfaranden. Samrådsprocessen syftar till att skapa ett så gott beslutsunderlag som möjligt, men även till att ge möjlighet till insyn och påverkan. Under detaljpla-

neringen finns det ofta flera möjligheter till samråd, i exempelvis Norge och Sverige finns det samråd kring både planskiss och planförslaget, i Danmark sker det dock bara ett samråd kring planförslag (Fredricsson & Smas 2013). I tillägg till detta finns det nu i Sverige möjlighet att skilja mellan standard och utökat planförfarande och det är också möjligt att samråda kring planprogrammet, som i utökat planförfarande kan föregå planskissen. Därtill finns olika möjligheter för olika personer att överklaga planbeslut enligt särskilda regler.

Det civila samhället är om möjligt ännu mer brokigt än både näringslivet och det offentliga. Det är inte bara en mångfald av enskilda individer med olika bakgrund och möjligheter, utan även olika former av medlemsorganisationer, ideella föreningar och så vidare med mycket olika intressen och agendor; alltifrån miljöorganisationer, idrottsföreningar, pensionärsorganisationer till lokala intressegrupper och (inter-)nationella lobbyorganisationer som vill vara med att påverka. Gränsen mellan det civila samhället och näringslivet (eller för den delen det offentliga) är heller inte alltid tydlig framförallt eftersom många sitter på flera olika stolar samtidigt: de är både boende i området och kanske också jobbar inom bygg- och fastighetssektorn, och den lokala handlaren kanske också är fotbollsledare och boende i området.

Det är inte bara betydelsefullt vilka som får möjlighet att säga sitt om respektive plan, utan även när olika aktörer skall komma in i planprocessen. När ett samråd eller en dialog eller motsvarande genomförs är centralt men också en svår fråga av moment 22 karaktär. Å ena sidan kan en tidig dialog då det bara finns idéer och knappt några fastlagda element vara kreativ, men det kan också vara svårt att skapa en meningsfull dialog om allt är möjligt och det saknas givna ramar. Å andra sidan skapar ett färdigt planförslag en fast utgångspunkt för en meningsfull dialog, men mer ramar kan samtidigt leda till låsningar och är per definition svårare att förändra.

En avgörande fråga för dialog och samråd är förväntningarna inför dem och synen på kunskap. Hur mycket kan de olika parterna påverka? Vad är förutbestämt, vilka är ramarna, vad kan förändras? Vad förväntar sig de kommunala tjänstemännen, företagen och de boende; rådgivning, nya idéer, bekräftelse? Förväntas dialogen tillföra ny kunskap och nya perspektiv? Eller är mötet till för att skapa legitimitet och förankring? I förlängningen väcker detta frågor kring planeringskompetens och kunskap, och kring planeraren och slutligen planeringen som ett fenomen på gränsen mellan idé och verklighet (Olsson, 2009).

Texten är en förkortad och omarbetad version av Nordregios rapport Ansträngande partnerskap: Näringslivet i nordisk stadsplanering. Rapporten finns att läsa i sin helhet på Nordregios webbsida (www.nordregio.se).

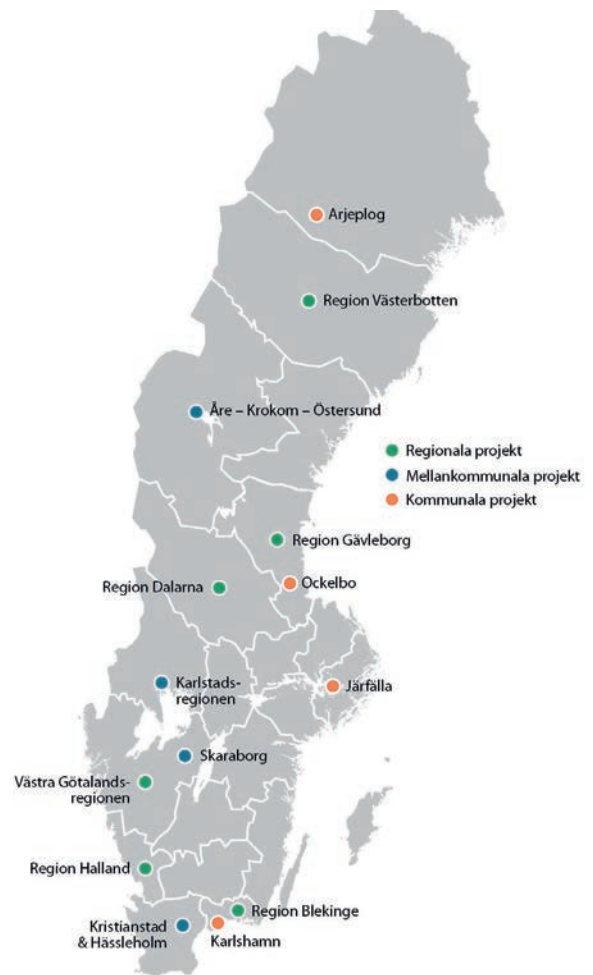
Referenser

- Fredricsson, C., & Smas, L. (2013). En granskning av Norges planeringssystem: Skandinavisk detaljplanering i ett internationellt perspektiv (Nordregio Report 2013:1). Stockholm: Nordregio. Tillgänglig via <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:700287/FULLTEXT01.pdf>
- Friedmann, J. (1998). Planning theory revisited*. *European Planning Studies*, 6(3), 245–253.
- Hanssen, G. S. (2012). Negotiating Urban Space: The Challenge of Political Steering in Market- and Network-oriented Urban Planning. *Scandinavian Political Studies*, 35(1), 22–47.
- Hanssen, G. S., & Falleth, E. I. (2014). Market-Oriented Urban Planning – Constraining Citizen Participation. *Local Government Studies*, 40(3), 403–428.
- Krugman, P. (1994). Competitiveness: A Dangerous Obsession. *Foreign Affairs*, 73, 24–44.
- MacLaran, A. (2003). Masters of Space: The Property Development Sector. In A. MacLaran (Ed.), *Making Space: Property Development and Urban Planning* (pp. 7–62). London: Arnold.
- Mäntysalo, R., Jarenko, K., Nilsson, K. L., & Saglie, I.-L. (2014). Legitimacy of Informal Strategic Urban Planning—Observations from Finland, Sweden and Norway. *European Planning Studies*, 1–18.
- Mäntysalo, R., Saglie, I., & Cars, G. (2011). Between input legitimacy and output efficiency: defensive routines and agonistic reflectivity in Nordic land-use planning. *European Planning Studies*, 19, 2109–2126.
- Nadin, V., & Stead, D. (2008). European spatial planning systems, social models and learning. *disP-The Planning Review*, 44(172), 35–47.
- Olsson, G. (2009). Nordplan and Nordregio. In *International Encyclopedia of Human Geography*. Elsevier.
- Sehested, K. (2009). Urban Planners as Network Managers and Metagovernors. *Planning Theory & Practice*, 10(2), 245–263.
- Smas, L., Damsgaard, O., Fredriksson, C., & Perjo, L. (2012). Integrering av översiktsplanering och regionalt tillväxtarbete: Nordiska och europeiska utblickar (Nordregio Working Paper 2012:5). Stockholm: Nordregio. Tillgänglig via <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:700347/FULLTEXT01.pdf>



Pilotprojekt utvecklar metoder för samverkan

Inom programmet för stärkt lokalt och regionalt samspel mellan fysisk planering och näringslivsutveckling har femton pilotprojekt fått möjlighet att utvecklas. I detta kapitel presenterar vi åtta kommunala och mellankommunala piloter som efter två år avslutar sina projektaktiviteter hösten 2015.



Hållbar tillväxt i hela Skaraborg

Urbanitet och tillväxt är begrepp som nästan alltid följs åt. Strukturbild Skaraborg utmanar invanda föreställningar genom att presentera en helt ny sorts stadslandskap – utan fysiska och mentala barriärer. Ett stadslandskap där samspelet mellan stad och landsbygd är själva förutsättningen för hållbar tillväxt.

Strukturbild Skaraborg

Projektägare:

Skaraborgs kommunalförbund

Syfte:

Långsiktig och positiv tillväxt i hela Skaraborg.

Mål:

Etablera en varaktig arena och nytt arbetssätt för mellan-kommunal samhällsplanering som överbryggat glappet mellan regionalt tillväxtarbete och lokalt utvecklingsarbete.

Metod:

Skapa ett samlat, långsiktigt, kunskapsbaserat underlag för planering och beslut.

Projektresultat:

Med utgångspunkt i en nulägesbild har man tagit fram sju strategier som stärker Skaraborg. För att starta processer som ger tillväxt i hela Skaraborg föreslås åtta konkreta nyckelprojekt.

Skaraborgsstadens finns inte. I alla fall inte om definitionen av stad är en tätbefolkad plats som förutsätter att det finns en periferi bortom centrum. Men Strukturbild Skaraborg väljer istället att se staden som ett flöde av människor, kunskaper och idéer – och då blir Skaraborg en nätverks-stad med en kvarts miljon invånare.

Utgångspunkten är att världen redan är urbaniserad.

– Alla rör sig i en urban kontext. Vi ingår i ett urbant ekonomiskt system som inte bara resulterar i att mänsklig aktivitet dras till städerna. Det påverkar också vårt sätt att leva, producera och konsumera. Vi har en bank i mobilen som är kopplad till en bank i en stad – vi rör oss hela tiden i ett större stadslandskap, säger Magnus Fredricson, processledare för Strukturbild Skaraborg.

I denna urbana livsmiljö är stad och land beroende av varandra. I Skaraborg är det städerna, tätorterna och landsbygdsområdena som tillsammans skapar tillväxt, exempelvis står jordbruket för 20 procent av landets livsmedelsproduktion.

– Skaraborg är ofantligt rikt på många sätt, det finns en mångfald av näringar och stora natur- och kulturtillgångar. Men vi har en ojämn geografi som kräver olika metoder och verktygslådor för tillväxt. I glesbygden är tanken på galopperande ekonomisk tillväxt håfull, medan den är mer realistisk i Skövde, säger Magnus Fredricson.

De delar av Skaraborg som inte omfattas av den vedertagna urbana normen beskrivs som sköra stadslandskap.

– Om målbilden är stark ekonomisk tillväxt, befinner de sig i ett skört läge. Många av de mindre kommunerna i Skaraborg är sköra – de har inte resurser, kompetens och beslutsmandat att omsätta visioner till fysisk verklighet och anpassa stadslandskapet till nya behov, säger Nils Björling, projektledare för Strukturbild Skaraborg.

Ekologisk och social tillväxt

För att öka förståelsen för vad som skapar tillväxt i hela Skaraborg har man valt att bredda tillväxtbegreppet. I strukturbilden pratar man inte bara om ekonomisk tillväxt utan också om ekologisk och social tillväxt.

Om den ekonomiska tillväxten handlar om att öka regionens fasta och rörliga ekonomiska tillgångar, mäts den ekologiska tillväxten i uppnådda miljömål och förstärkta ekosystemtjänster. Social tillväxt är ett sätt att prata om ökad jämlikhet och jämställdhet – att alla människor har tillgång till samhället, möjlighet att utvecklas och bidra till utveckling.

Genom att göra tillväxten mer komplex och mångfaceterad vidgas också framtidsutsikterna.
– Det öppnar möjligheter för lokal utveckling i områden med lite skörare karaktär, där är tanken på social och ekologisk tillväxt helt rimlig, säger Magnus Fredricson.

Spännvidden mellan de femton kommunerna som ska samverka är stor – störst är Skövde med sina 55 000 invånare och minst är Gullspång med drygt 5 000. Grundtanken är att jobba med de förutsättningar som finns lokalt samtidigt som relationerna mellan städer, tätorter och landsbygd stärks.

Att samarbetet bygger på nätverk istället för grenverk är helt avgörande för att alla delar av Skaraborg ska bidra till den gemensamma utvecklingen.

– I ett grenverk utgår grenarna från en stam och kopplingar sker därmed genom stammen – i nätverket finns kopplingar åt alla håll och kanter. Städer och individer i periferin kan då relatera till varandra, säger Nils Björling.

Sju övergripande strategier

Gemensamt för samtliga kommuner är strukturbildens övergripande strategier. Under arbetets gång har sju

områden identifierats som behöver utvecklas och stärkas. Tanken är att varje kommun ska utvecklas utifrån sina unika förutsättningar, men i samspel med övriga Skaraborg.

– Alla behöver stärka sina mötesplatser, men det betyder olika saker – Skövde har ett stort kulturhus medan Gullspång har andra typer av mötesplatser, säger Magnus Fredricson.

Restidsförkortningar, utveckling av LINK-områden, integration och samarbete kring tekniska system ingår också i de övergripande strategierna. När det gäller bostadsförsörjningsfrågan vill strukturbilden se en gemensam bostadsplanering, samplanerat med infrastruktur och kollektivtrafik.

Precis som i merparten av landets kommuner är det brist på ändamålsenliga bostäder i Skaraborg.
– Tibro har avtal med migrationsverket om 50 flyktingar per år. Förra året kom fler än 180. Det skulle behövas hundra lägenheter bara för dem, men det är dyrt att bygga nytt och svårt att finansiera. Men eftersom ingen kommun i Skaraborg kan erbjuda sina invånare en lokal arbetsmarknad, och ingen heller kan kompetensförsörja det arbetsliv som finns i kommunen – varför inte göra en bostadsplanering tillsammans? Det behövs ett helhetstänk kring den fysiska planeringen, säger Magnus Fredricson.

Nyckelprojekt startar processerna

För att sätta fart på den långsiktiga utvecklingen har åtta nyckelprojekt tagits fram – konkreta förändringar som fungerar som bryggor mellan planering och genomförande. Nyckelprojekten spelar också en huvudroll i att få med de sköra stadslandskapen.
– De fungerar som akupunktur – precisa ingrepp som tar bort blockeringar i stadsutvecklingen. Nyckelprojekten som initieras i strukturbilden handlar om att få igång processer, som att ta fram en programbeskrivning för ett gemensamt bostadsprogram och

en stråkplan för ett turistvägnät. Men nyckelprojekt kan användas på olika nivåer, även små ingrepp i den fysiska miljön kan påverka omgivningen, säger Nils Björling.

Ett av nyckelprojekten berör Campus Skaraborg och handlar om att knyta ihop Högskolan i Skövde, SLU i Skara och Da Capo i Mariestad. Där finns värdefull kunskap om platsspecifika förutsättningar och resurser i Skaraborg. Genom att kombinera deras spetskompetens med lokala aktörer kan man skapa unika miljöer för forskning och innovation.

– Att föra samman människor och kombinera kunskap kan också öppna upp för social och ekologisk tillväxt. Det högavkastande jordbrukslandskapet på Varaslätten skulle kunna utvecklas genom att man tillför estetiska värden och biologisk mångfald – precis som Valle härad vid Hornborgasjön har lyckats med, säger Magnus Fredricson.

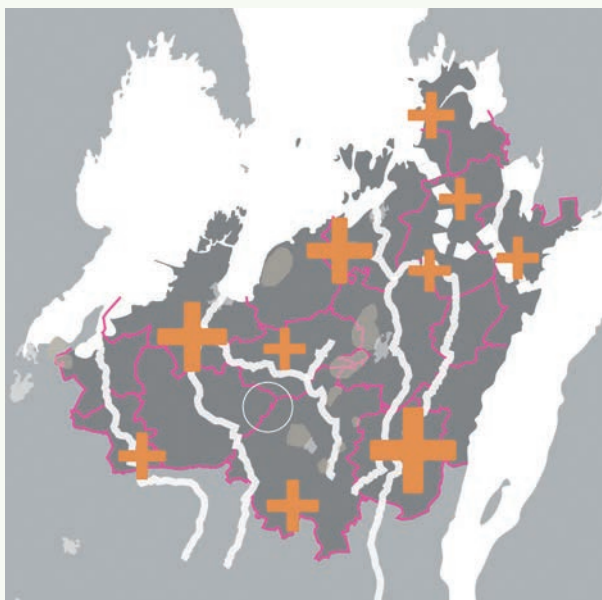
Kollegium för samhällsbyggnad

Målet om tillväxt för hela Skaraborg kräver en organisation med kraft att samla alla kommuner och genomföra strategierna i strukturbilden.

– Vi föreslår ett samhällsbyggnadskollegium som kan hantera alla frågor som strategierna omfattar – vare sig det handlar om integration, vindkraft, vattenförsörjning, bibliotek eller bredband, säger Nils Björling.

I Skaraborg är många kommuner redan bra på att samverka. I östra Skaraborg finns ett utvecklat samarbete kring miljötillsyn och avfallshantering, och man har en gemensam teknisk servicenämnd.

Samtidigt finns en attraktivitetskult som underblåser konkurrens mellan kommuner. Alla tävlar om att vara så attraktiv som möjligt för att locka nya invånare och investeringar. Något som leder till suboptimering av resurser – man glömmer bort att se till hela Skaraborg. – Det finns en nationell strategi för attraktivitet som



snarare stjälp än hjälper. Alla kommuner tävlar om att vara bäst för företagare, äldre och unga. Vi tror inte det är särskilt meningsfullt. Det kommer inte ske något våldsamt inflöde av kreativa människor, vi måste bygga på det vi har. Skaraborg har turen att träffa rätt på en av de megatrender som råder – autenticitet, säger Magnus Fredricson.

Illustration: Nils Björling/Skaraborgs kommunalförbund

Fotnot: Strukturbild Skaraborg sker i samverkan med ett pågående forskningsprojekt kring regional-lokal planering på Chalmers Arkitektur samt med kopplingar till Interreg-projektet Rural Regions om hållbar utveckling på landsbygden.

Hållbara resor skapar tillväxt kring Jämtlandsstråket

Med tätare turer och snabbare pendeltåg ska stråket längs Mittbanan och E14 bli en ännu attraktivare arbetsmarknadsregion. Jakten på fler jobb och invånare får Åre, Krokomb och Östersund att se bortom kommungränserna. Fram till år 2030 ska antalet invånare i Jämtlandsstråket öka från 73 000 till 80 000.

Jämtlandsstråket

Projektägare:

Region Jämtland Härjedalen

Syfte:

Utveckla det tillväxt- och boendeattraktiva stråket längs Mittbanan och väg E14 mellan Åre och Östersund.

Mål:

Skapa en regional arbetsmarknadsregion med hjälp av effektiv och hållbar arbetspendling mellan orterna i de södra delarna av kommunerna Åre, Krokomb och Östersund.

Metod:

En arena för samtal och aktivitetsplanering mellan plan- och näringslivsförvaltningarna i de tre kommunerna. Användande av GIS för att beskriva verkligheten i ett avgränsat stråk.

Projektresultat:

Analys kring arbetspendling och resmönster har ökat kunskaperna bland tjänstemän och politiker, och det har bland annat resulterat i ett förslag till ett nytt tågstopp i orten Näliden. Två heldagsseminarier där analyser, underlag och idéer kring stråkets utveckling presenterades, samt en mingelkväll för näringslivet.

Jämtland är det mest glesbefolkade länet i landet. Sedan mitten på 1950-talet – då invånarantalet var som störst – har befolkningskurvan stadigt pekat nedåt. Stora delar av länet har en åldrande och snabbt minskande befolkning.

Men det finns ett stråk som gör nedförsbacken i statistikbilden mindre brant. Längs sträckan mellan Duved i väster och Brunflo i öster ökar befolkningen. Här bor närmare 60 procent av jämtlänningarna och särskilt många väljer länets enda stad, Östersund.

Nu satsar de tre kommunerna Åre, Krokomb och Östersund, tillsammans med Länsstyrelsen och Region Jämtland Härjedalen, på att stärka stråket ytterligare. Framförallt genom att förbättra möjligheterna till effektiv arbetspendling med regionalståg. – En av utmaningarna är att göra stråket längre och förstora arbetsmarknaden befolkningsmässigt. Med snabba, bekväma tåg kan man arbetspendla längre sträckor. Dessutom på ett hållbart sätt, säger Jan Molde, projektledare för Jämtlandsstråket.

Stråket ligger i de tre kommunernas södra delar med tillväxtzonerna Åre och Östersund i var sin ände. I Åre har besöksnäringen en stark utveckling. Där är efterfrågan på fritidsbostäder så stor att situationen börjar likna

den på Västkusten – huspriserna trissas upp så mycket att ortsborna trängs undan.

– De tvingas flytta en bit utanför – och det gör att småorterna som tidigare varit slumrande växer. Men bostäder efterfrågas inte bara i samhällena. Många vill bo på vackra höga lägen, och det finns en del sådana utefter stråket, säger Jan Molde.

Östersund är en av få städer i Norrland som växer. Staden är ett center för handel och administration, och här finns också Mittuniversitetet. En varierad arbetsmarknad har under årens lopp visat sig vara en styrka.

– Det har gjort att Östersund inte drabbats så hårt i konjunkturedgångar. När garnisonen lades ned 2005 försvann 1500 jobb på ett bräde – men trots farhågor har utvecklingen efter det varit positiv. En hel del statlig verksamhet har flyttats hit och det har i sin tur skapat nya jobb i den privata sektorn. Dessutom har man fått tillgång till attraktiv mark för bostäder i stadskärnans närhet, mark som tidigare varit militär, säger Jan Molde.

Kommungränserna suddas ut

Förutom att utveckla regionaltågstrafiken på Mittbanan var tanken att projektet skulle knyta den fysiska planeringen närmare frågor om näringslivsutveckling. De som ingått i arbetsgruppen arbetar med översiktsplanering, näringslivsutveckling och infrastrukturfrågor i de tre kommunerna. På så sätt har ett nära samarbete etablerats mellan de olika kompetensområdena, samtidigt som arbetet också inneburit samverkan över kommungränserna.

För Krokoms del är kommunal samverkan särskilt aktuell. Gränsen mellan de två kommunerna går bara fyra kilometer från Östersunds stadskärna och numera omfattar Östersunds tätort delar av Krokoms kommuns sydöstra delar, enligt SCB:s definition. De senaste decenniernas försök

till närmare samarbete har inte lämnat några synliga avtryck – därför är projektets ambition att se förbi kommungränserna en utmaning.

– Vi pratar aldrig om kommunerna inom projektet utan det är alltid Jämtlandsstråket. Det tror jag har varit en viktig framgångsfaktor. Mellan oss tjänstemän har det fungerat bra, det svåra är att få med alla politiker. Det blir ofta lite politiskt känsligt när det kommer till konkreta saker som skolor och förskolor, säger Jan Molde.

Under projekttiden uppdaterade både Åre, Krokoms och Östersund sina översiktsplaner. Men hittills har det inte funnits några planer på att fördjupa samarbetet genom att ta steget till en gemensam översiktsplan. En av anledningarna är att kommunernas översiktsplanering befann sig i olika faser.

– Däremot finns en samsyn och vi har använt samma kartbild över stråket. En regional plan skulle var positivt för den här typen av område – och läsningen av slutbetänkandet från bostadsplaneringskommittén är som ljuv musik i våra öron. Där lyfter man fram behovet av en starkare regional planering, säger Jan Molde.

Detaljerad nulägesbild med GIS-data

En hel del tid och energi har lagts ned på att ta fram kunskapsunderlag, som också kom till nytta i arbetet med översiktsplanerna. Många av dem baseras på GIS-data med detaljerad information på kvadratkilometersnivå.

– GIS-verktyget har varit oumbärligt. Det gör att vi får en bild av hur det ser ut i ett mindre område, och hittar olikheter som inte syns i statistiken på kommun- och församlingsnivå, säger Jan Molde.

Framförallt har uppgifterna kring arbetspendling och resmönster varit värdefulla. En effekt av att man fått ökad kunskap om hur människor rör sig inom stråket är att diskussionerna om ett nytt tågstopp fått en oväntad vändning.

– Man har diskuterat vilken ort som skulle vara lämplig, bland annat har Trångsviken nämnts som alternativ.



Men det visade sig att underlaget var betydligt bättre i Nälden. Nu siktar man på en ny tågstation i Nälden till 2018, säger Jan Molde.

Vid de två seminarierna som arrangerades presenterades en del av det omfattande analysunderlaget som tagits fram. Intresset var stort, men det framkom också farhågor om att satsningen skulle snabba på avfolkningen i andra delar av länet.

Jämtlandsstråket uppmärksammades i SVT:s regionala nyheter som såg en konflikt i att det samtidigt läggs ned skolor och dras in på kollektivtrafiken på orter utanför stråket. Nyhetsinslaget ledde till flera insändare och debattartiklar i lokalpressen.

Men enligt Jan Molde finns det inte fog för att en stärkt arbetsmarknadsregion längs Jämtlandsstråket påverkar övriga delar negativt.

– Nej, så är det inte. Att ta vara på de förutsättningar som finns gynnar alla, både inom och utanför stråket. Det visar också forskning. Satsningen bidrar inte till tillbakagång i andra delar av länet – tvärtom, säger Jan Molde. Det är också något som bekräftas av näringslivet. Eftersom företagen hade svårt att närvara vid heldagsseminarierna bjöds de in till en särskild mingelkväll om Jämtlandsstråket.

– De tycker att vi är på helt rätt väg. Genom ökad tillgänglighet får de lättare att rekrytera rätt kompetens. Då blir det också lättare för företagen att växa och man får en positiv utveckling som sprider sig till resten av länet, säger Jan Molde.

Illustration: Ida Thuresson/Åre kommun

Mellankommunalt samarbete för ökad tillväxt

Grums, Hammarö, Karlstad, Kil och Forshaga – fem kommuner som insett att samarbete är nyckeln för tillväxt och utveckling. Tillsammans har de bildat Karlstad Business Region som verkar för att locka företag och människor till Karlstadsregionen. En etableringskarta utan kommungränser är början på en samverkansprocess som så småningom kan leda till en gemensam översiktsplan.

KBR – Karlstad Business Region

Projektägare:

Grums kommun

Syfte:

Öka mängden företag i Karlstadsregionen

Mål:

En samlad bild av hur regionkärnan och kommunerna i Karlstadsregionen kan stärka och utveckla regionen genom samverkan mellan näringslivsutveckling och fysisk planering.

Metod:

Skapa gemensamma arenor där kommunernas näringslivsutvecklare och samhällsplanerare träffas.

Projektresultat:

Inventering av verksamhetsmark i de fem kommunerna. Ett visualiseringsverktyg som enkelt visar nuläget och framtida etableringsutveckling i Karlstadsregionen. Både näringsutvecklare och samhällsplanerare har arbetat tillsammans i projektet.

Under projekttiden har man fokuserat på att ta fram en gemensam bild för hur ett nära samarbete mellan kommunernas näringslivsutveckling och samhällsplanering ska se ut.

– Det handlar om att se kommunerna som en region och ha ett gemensamt förhållningssätt. Finns det ledig mark i Forshaga är det något som alla vet om, säger Anna-Maria Jäger på Grums Kommun och delprojektledare för KBR-projektet.

Utgångspunkten är ett formaliserat samarbete – Karlstad Business Region – som syftar till att stärka Karlstadsregionen. Uppdraget är att förbättra förutsättningarna för att utveckla en attraktiv region som fungerar som tillväxtmotor för hela Värmland.

Karlstad med sina 89 000 invånare siktar på att passera 100 000-strecket.

– Men det blir tufft utan de mindre grannkommunernas hjälp. De som jobbar i Karlstad kan lika gärna bo i Kil eller Forshaga. Tillsammans har vi en befolkning på 135 000, det ger helt andra möjligheter. Vi blir starka tillsammans, säger Anna-Maria Jäger.

En av utmaningarna är att göra regionens styrkor mer kända. Många känner inte till omfattningen och inriktningen på de företag som finns i regionen.

Inom Karlstad Business Region-projektet har man tagit fram en SWOT-analys som visar på ett varierat näringsliv. Här finns stora industrier kopplade till skogsbranschen, men också verkstadsindustrier och företag inom dentalkonst. Karlstad har många tekniska konsulter och tjänsteföretag och i Hammarö har det bildats ett kluster kring informationsteknik.

Även småföretagarkulturen är stark inom flera branscher – bygg, handel och lantbruk. Kreativa näringar som reklambyråer, musik och design börjar också växa fram.

– Det finns många fördelar med att etablera sig här. Kommunerna ligger vackert vid vattnet och markpris och hyror är lägre än i storstadsområdena, säger Anna-Maria Jäger.

Med ett regiontänk blir det lättare att locka till sig nya etableringar och de fem kommunerna kompletterar varandra.

– Grums har till exempel Nyängen, en nod mellan E18 och E45:an, med mycket obebyggd mark. Däremot har vi inte så mycket lediga lokaler – men det har flera av de andra kommunerna, säger Anna-Maria Jäger.

Ett av delmålen i projektet har varit att ta fram gemensamma verktyg för näringslivsutveckling. Nu använder alla fem kommuner företagsregistret Forreg som uppdateras kontinuerligt. Och företag som funderar på att etablera sig i regionen kan lätt kolla tillgången på mark och lokaler i registret Vakant. Båda registren är webbaserade.

För att åskådliggöra exploateringsmöjligheterna i kommunen har en gemensam KBR-karta tagits fram. Att ta fram kartan har varit ett konkret arbete som betytt mycket för sammanhållningen.

– Vi har fått förståelse för våra olika roller – samhällsplanerare tänker mark, näringslivsutvecklare tänker företag. Nu när vi är bekanta ansikten är det lättare att ta kontakt med kollegor, både inom kommunen och

mellan kommunerna. Det ger snabbare beslutsvägar och snabbare besked till etablerare och företagare, säger Anna-Maria Jäger. Man har också fått ökad förståelse för olikheterna mellan kommunerna sett till storlek, invånarantal och ekonomiska resurser. Det har gjort att man valt att utgå från en befolkningsnyckel i den gemensamma projektbudgeten.

– Karlstad har mycket större ekonomiska resurser. Alla är med på tåget, men när det gäller att genomföra stora saker har de mindre kommunerna ibland fått säga stopp. Å andra sidan har de mindre kommuner stor erfarenhet av att samarbeta. I Grums sitter näringsutvecklare och samhällsplanerare på samma ställe, så är det inte i Karlstad, säger Anna-Maria Jäger.

Trots att det är så många som fem kommuner som ska komma överens fungerar samarbetet utan problem. En av förklaringarna är att den politiska viljan är tydlig.

– Att vi ska samverka är ett politiskt beslut som mycket väl kan leda till fler och tätare samarbeten. Det gör också att Karlstad Business Region inte är något projekt som kommer rinna ut i sanden – det är istället början på fördjupad samverkan, säger Anna-Maria Jäger.

Nu fortsätter Grums, Hammarö, Karlstad, Kil och Forshaga på den inslagna vägen. I första hand samarbetar man kring satsningar inom etableringar, kommunikation och marknadsföring. Näringsutvecklarna från respektive kommun har sedan länge regelbunden kontakt i form av KBR-möten. Kommunikatörer från alla fem kommuner håller på att ta fram en gemensam broschyr som vänder sig till företag som funderar på att etablera sig i regionen.

Nästa steg är att kommunernas samhällsplanerare ska jobba ihop med att vidareutveckla KBR-kartan.

– De ska förse kartan med olika GIS-lager som gör det lättare att se var de olika branscherna finns, och särskilja industrimark från detaljhandel. Det finns också diskussioner om att undersöka möjligheterna för en gemensam översiktsplan, säger Anna-Maria Jäger.

Två städer samarbetar för lokal och regional tillväxt

Hässleholm och Kristianstad ska bli nordöstra Skånes nya starka tillväxtmotor. Vägen dit går via samverkan. Tre stora rådslag har stärkt relationerna och nu växlar städerna upp med gemensamma projektidéer inom näringslivsutveckling och fysisk planering.

Kristianstad och Hässleholm som tillväxtmotor

Projektägare:

Kristianstad kommun, Hässleholms kommun och Region Skåne

Syfte:

Utveckla Kristianstad och Hässleholm som tillväxtmotor i nordöstra Skåne.

Mål:

Skapa en mötesplats för samarbete mellan kommunerna, förankrad i politisk ledning.

Metod:

Nya arbetsformer som ger kommunerna förutsättningar att formulera sin gemensamma roll i den lokala och regionala utvecklingen.

Projektresultat:

En samarbetsprocess mellan de två städerna har startat. Tre rådslag med olika teman har resulterat i ett tiotal förslag på samverkansområden. Dessa konkretiseras i ett samarbetsförslag som presenterar den gemensamma ansatsen för externa aktörer

Region Skåne ligger under rikssnittet för regional tillväxt och nordöstra Skåne kämpar med att hålla jämna steg med utvecklingen i länets västra delar. Med svagt växande befolkning, låg utbildningsnivå och svag tillväxt är det svårt att bidra till utvecklingen och ta sig an Skånes stora utmaningar – sysselsättningen och utanförskapet.

I nätverket Skåne Nordost – som består av kommunerna Bromölla, Hässleholm, Hörby, Kristianstad, Osby och Östra Göinge – har tillväxtarbetet hög prioritet. I juni 2013 tog politikerna beslut om att intensifiera och vidareutveckla samarbetet mellan Hässleholm och Kristianstad.

– Det här projektet är en konkretisering av det beslutet. Tillsammans har städerna möjlighet att bli den kraft som lyfter utvecklingen i hela området, säger Björn Melin, projektledare för Kristianstad och Hässleholm som tillväxtmotor.

Städerna samspekar med omlandet

Det är tre mil mellan Kristianstad och Hässleholm. Båda ligger på bekvämt pendlingsavstånd från många mindre orter i nordöstra Skåne, och städerna kompletterar varandra på flera sett.

Hässleholm har haft en positiv ekonomisk utveckling under senare år och Kristianstad har en god befolkningsutveckling. Som städer kännetecknas Hässleholm av en

hög tillgänglighet och ett växande näringsliv, Kristianstad av attraktiva boendemiljöer, utvecklad handel och ett rikt kulturliv.

– Det är en styrka att både Kristianstad och Hässleholm omgärdas av självständiga orter istället för, som på många andra ställen, sovstäder och förorter.

Det övergripande målet med projektet är att stärka samarbetet mellan städerna och identifiera processer som kan leda till att de blir en tillväxtmotor i nordöstra Skåne. Det handlar om långsiktigt samarbete mellan politiker och tjänstemän för att skapa en funktionell arbetsmarknadsregion, ökad attraktionskraft och stärkt innovationsmiljö. Projektet fokuserar på städerna men samspelet med omlandet finns med som en viktig komponent. En positiv tillväxt i städerna sprids lättare om det finns tydliga kopplingar till de mindre orterna. Genom att förtäta och bygga i anslutning till befintlig kollektivtrafik stärks tillgängligheten.

Från rådslag till konkreta projekt

Själva projektupplägget baseras på en levande process med tre stora rådslag som mötesplattform. Innehållet förbereddes av ett 20-tal tjänstemän och en extern processledare lotsade deltagarna genom programpunkterna. Första rådslaget var länge tänkt att handla om boende, men temat utvidgades till funktionell arbetsmarknadsregion. Utifrån i förväg uttänkta frågeställningar fick politiker och tjänstemän fundera över gemensamma projekt för att utveckla arbetsmarknaden. Efteråt förädlades förslagen av tjänstemän i mindre grupper.

– Politikerna var nöjda med diskussionerna på det första rådslaget. Utmaningen har varit att göra idéer och förslag till konkreta projekt, det som tjänstemännen haft i uppdrag efter varje rådslag.

Rådslag nummer två – Innovation och utveckling – gav också önskat resultat: bra diskussioner och fler projektförslag att arbeta vidare med.

Inför det tredje och sista rådslaget valde man att göra temat mer specifikt och ändrade från Attraktivitet till Attraktiv stad. Detta blev det mest konkreta av de tre rådslagen eftersom mer tid lagts på förberedelser.

– Här valde man också att förstärka den stora arbetsgruppen som från början bestod av näringslivsutvecklare, planarkitekter och infrastrukturstrateger. Attraktiv stad handlar även om mjuka värden och kompetensen i gruppen utökades med kultur, evenemang och besöksnäring, säger Björn Melin.

"Ett handslag mellan kommunerna"

Varje rådslag resulterade i ett 30-tal projektidéer och av de sammanlagt hundra förslagen förädlades ett 20-tal. När dessa hade konkretiserats gjordes ytterligare ett urval.

– En del idéer tangerade varandra, några slogs ihop och andra var inte genomförbara. Nu har vi kommit ner i ett tiotal projektidéer som bearbetas till slutprodukten som ska presenteras på en slutkonferens. En trycksak som beskriver nuläget och den gemensamma ansatsen – ett handslag mellan kommunerna, säger Björn Melin. Slutidéerna handlar bland annat om att ta fram en gemensam trafikstrategi, en gemensam funktionell fördjupad översiktsplan och en gemensam logistikregion. Man vill också utveckla stationen som stadens närmaste kvarter och mötesplats.

– Och Krinova Incubator och Science Park, som ligger vid Högskolan Kristianstad, har potential att bli en innovationsmiljö för nordöstra Skåne, säger Björn Melin. Även om de gemensamma projektidéerna är ett rejält kliv framåt för att utveckla Kristianstad och Hässleholm till en tillväxtmotor har rådslagen resulterat i något ännu viktigare.

– Att städernas politiker fått en relation med varandra. En god samverkan kräver en bra relation mellan människor, då är chansen större att lyckas. Detsamma gäller för tjänstemännen och de olika förvaltningarna, det är bara i mötet med andra som relationer kan byggas, säger Björn Melin.

Att platsutveckla tillsammans – en grogrund för tillväxt

Järfällas bidrag till en växande storstadsregion är ett urbant centrum som lockar nya människor och verksamheter. Men att utveckla och förverkliga en regional stadskärna kräver mer än arkitekter, planerare och grävskopor. Gemensam platsutveckling är metoden för att bygga en levande, attraktiv stad för alla.

Program för platsutveckling

Projektägare:

Järfälla kommun

Syfte:

Utveckla en ny regional stadskärna med utgångspunkt från en ny tunnelbanestation i Barkarby.

Mål:

Ett levande urbant centrum med plats för mötesplatser, bostäder och arbetsplatser.

Metod:

Platsutveckling som verktyg för att levandegöra en plats, aktivera människor och bjuda in till samarbeten.

Projektresultat:

Program för Platsutveckling Stockholm Väst med målbild och verktyg för praktisk platsutveckling. Fyra workshoppar – tre externa och en för samtliga ledare i kommunen – med totalt runt 300 deltagare. Nätverk och mötesplatser har etablerats där platsens identitet och innehåll kan utvecklas och kommuniceras i bred dialog med både nya och gamla aktörer.

I den framtida Stockholmsregionen pekas Barkarby-Jakobsberg ut som en regional stadskärna med bostäder, verksamheter och kollektivtrafik. 2021 förlängs tunnelbanan till Barkarby station och nu planerar Järfälla kommun för 30 000 nya invånare, 14 000 nya bostäder och 10 000 nya arbetsplatser. En utveckling som påminner om 1960-talet då satsningar på pendeltåg och E18 ledde till att Järfällas befolkning ökade kraftigt. Samtidigt är det helt annorlunda.

– När det byggdes under 60-talet höll kommunen ensam i taktpinnen och bestämde vad som skulle byggas och på vilket sätt. Nu är uppdraget betydligt bredare. En rad aktörer ska komma överens och göra mycket tillsammans, säger Emelie Grind, samhällsbyggnadsdirektör i Järfälla kommun.

Den nya stadskärnan i Järfälla har ännu inte något namn – supernoden som ska komplettera och bidra till regionens tillväxt kallas än så länge för Stockholm Väst. Den ska inte bara öka mobiliteten i regionen utan också erbjuda en modern stadsmiljö med bostäder, utbildning, handel, kontor, mötesplatser och upplevelser.

Utmaningen för Järfälla är att skapa en plats – en regional stadskärna – med sammanhållen identitet utifrån tre områden med sinsemellan olika karaktär: i Veddesta samsas handel med kontor och verkstäder, Jakobsberg har galleria, butiker och bostadsområden medan Bar-

karbystaden, som håller på att växa fram på ett öppet och outnyttjat flygfält, är mer urban. Forskning visar att platsen i sig är avgörande för att människor ska vara intresserade av att flytta dit. Man flyttar inte längre till ett jobb utan till en plats man uppskattar.

– Mycket av identitetsarbetet handlar om att ge platsen kött och blod. Den måste attrahera människor – på just den här platsen vill jag investera eller bygga mitt liv. En stor del av den nya bebyggelsen byggs på ett stort tomt flygfält. I första skedet handlar platsutvecklingen om att prata om hur det känns att vara människa på en plats som vi ännu inte vet hur den ser ut, säger Emelie Grind.

Översiktsplanen i oneliners

En målbild är själva grunden för platsutvecklingen och arbetet med att ta fram den gjordes internt i kommunen. Utgångspunkten var den 150 sidor tjocka översiktsplanen som antogs 2014.

– Man kan säga att målbilden är en översättning av översiktsplanens mål. Det är lite som att ta översiktsplanen till marknaden och nå nya målgrupper. Här konkretiseras och framförallt förenklas målen. Det har varit mycket diskussioner om hur man kan göra översiktsplanen enklare, men det går åt motsatt håll. Det är fler delar och nya pålagor som gör den till en stor och komplex process, säger Emelie Grind.

För Järfälla är målbilden ett sätt att implementera översiktsplanen. Målbilden vänder sig i första hand till näringslivet och externa samarbetspartner. En annan viktig målgrupp är föreningslivet. Färre och färre ägnar sig åt organiserade sysselsättningar, men föreningar är fortfarande en viktig kraft.

– Samhällsplaneringen ska skapa mötesplatser – men det räcker inte med att bygga ett torg. Folk kommer inte dit bara för att sista stenen är lagd utan kommunen har ett ansvar att få igång folklivet. Vi ser att näringsliv och föreningsliv närmar sig varandra, numera säljer föreningslivet aktiviteter. De har ofta engagemang och tid – men behöver ekonomiskt stöd. Det gäller att hitta

ett upplägg som gynnar båda, i syfte att aktivera platsen, säger Emelie Grind.

Målbilden består av tre övergripande mål som tillsammans utgör en vägledande helhet för fortsatt platsutveckling: Det goda grannskapet, Destination med variation och Plats för talanger och lärande.

Det goda grannskapet handlar om att befintliga och nya invånare ska hitta sin plats. Utgångspunkten är flera mål som finns i översiktsplanen: En varierad, upplevelserik och karaktärsfullt byggd miljö, En samhällsekonomiskt effektiv, robust och långsiktigt hållbar infrastruktur samt En attraktiv och hälsosam livsmiljö för alla.

Destination med variation fokuserar på att skapa en plats man vill resa och återkomma till, där utbudet av aktiviteter och möjligheter till sport, kultur eller annat utbud finns tillgängligt och lockar olika människor från olika platser. Det kopplar till översiktsplanens mål Levande och rika park-, natur- och kulturmiljöer. Men även En samhällsekonomiskt effektiv, robust och långsiktigt hållbar infrastruktur och En attraktiv och hälsosam livsmiljö för alla, är relevanta för Järfälla som besöksmål.

Plats för talanger och lärande går ut på att skapa en kultur som stimulerar kreativiteten och att utforma spännande miljöer där utbildning och näringsliv möts och lär av varandra. Det översiktsplanmål som lyfts in här är framförallt Bästa möjliga förutsättningar för utbildning, forskning och näringsliv, tillsammans med målet En varierad, upplevelserik och karaktärsfylld byggd miljö. Även här har infrastrukturen betydelse.

En process med öppet och brett lärande

Att platsutveckla är helt enkelt att fylla de tre bubborna med innehåll och aktiviteter: utbud av service, tjänster, upplevelser, fysisk struktur men framförallt av människor.

– Det är ett skifte i tänkandet. Tidigare kom strukturen



först och innehållet sedan. Men idag sker förändringar snabbt, vi vet inte allt och måste jobba med innehåll och form samtidigt, säger Emelie Grind.

Att ge immateriella värden så stor plats i samhällsplaneringen är nytt för Järfälla. Innan målbilden presenterades externt valde man därför att definiera och förankra begreppet platsutveckling genom ett internt arbete.

– Vi pratade om vad platsutveckling innebär i det skede vi står inför. Allt från place marketing – att marknadsföra en plats – till identitet – att beskriva platsens själ som om den var en varelse. Vi landade någonstans i mitten. Vi beslutade också att hålla i processen själva och lära under arbetets gång, inte anlita konsulter som tar fram en logga och håller i workshops. Målet med processen var ett öppet och brett lärande i en framtida kontext, säger Emelie Grind.

Litteratur inom ämnesområdet fungerade som utgångspunkt, bland annat boken Place Management av Christer Asplund. Därifrån hämtades inte bara bubbelmodellen i målbilden utan man använde också delar av bokens resonemang som underlag för diskussioner brett i kommunen.

– Alla chefer och ledare i kommunen har varit involverade. Vi behöver bygga staden tillsammans och vi som jobbar inom kommunen måste gå före. Ambitionen är att jobba ännu bredare så att alla blir medvetna – på vilket sätt är jag som förskollärare platsutvecklare? Det vi gör med vår verksamhet spiller över på platsen och tvärtom, säger Emelie Grind.

Kommunens inställning till platsutveckling har betydelse för hur invånare, näringsliv och andra aktörer förhåller sig till utvecklingen. I januari 2014 till februari 2015 genomfördes tre externa workshopar kring de olika målområdena – Det goda grannskapet, Destination med variation och Plats för talanger och lärande.

Och det handlade nästan ingenting om allt som ska byggas.

– Vi försökte inte få med någon info alls om kommunen, det kan man få på annat sätt. Istället försökte vi bredda begreppet samhällsplanering genom att göra utblickar. Input från externa föredragshållare varvades med lekfulla övningar som dokumenterades. Det vi kommer fram i projektet ska spegla en dialog som går igen i dokumentationen. Det är långa processer och många som engagerar sig. Tanken är att ge snabb återkoppling, att de som varit med får kvitto på att man varit med och bidragit, säger Emelie Grind.

Samverkan består av relationer

Målbilden fungerar som ett ramverk – den är lätt att enas kring men säger egentligen inte så mycket. Därför fick den också en underordnad roll i workshoparna som man såg som tillfällen att aktivera människor och bjuda in till samarbete.

– Vi är i en jättestark utveckling och vi är beroende av en stark och nära samverkan med en rad olika aktörer. Att förmedla den bilden, bygga och stärka relationer var det största syftet med workshoparna. Mycket bygger på tillit, att vara en bra part att samarbeta med. Från vår sida handlar om att vattna ett klimat för samverkan. Numera

är det ovanligt att en investerare gör miljardsatsningar. Ofta läggs ett pussel med flera aktörer som samverkar och samnyttjar, säger Emelie Grind.

Ett exempel på det är Barkarby College som just nu håller på att etableras. Det är ett utbildningscenter med fokus på naturvetenskap och teknik som bedöms vara viktig för att nå det övergripande målet Plats för talanger och lärande. Där ska högre utbildning samsas med företag, kultur och service, som tillsammans utvecklar en kreativ miljö med en uppsjö av samverkansformer och nätverk.

För att lägga pusslet behöver man samarbeta med en fastighetsutvecklare som är med hela vägen, har en idé om hyresgäster och kunskap om hur behovet ser ut i regionen.

– Allt ska passa in i en marknadsanalys, synka med varandra och den regionala efterfrågan. Och helst ska man hitta den perfekta, oväntade kombinationen. Kommunens roll ser olika ut i de olika processerna, vi måste vara flexibla med vad vi behöver göra och inte göra, säger Emelie Grind.

I det här skedet gäller det för kommunerna att rikta idéerna.

– På dem att gå åt ett håll som stämmer med den färdväg som vi och den politiska viljan har. Drömmen för seminarierna – jag vet inte om den slagit in – är att två parter möts, pratar om sina idéer och ser att de skulle kunna samverka kring ett projekt, säger Emelie Grind.

Stora planer och små projekt på samma gång

En av idéerna som föddes på ett seminarium var att etablera en e-sportarena i Järfälla – en mötesplats med digital spellounge och plats för hundratals åskådare. E-sportarenor är ett växande koncept runt om i världen som samlar framförallt unga som gillar att spela spel. – Idén blev en nyhet i en fransk tidning och lite av en snackis i Järfälla. En händelse som har jättestort värde.

Även om just den här idén inte blir verklighet skapar drömmarna kring en plats ett förhållningssätt, ett mentalt utrymme som är nödvändigt för en stad, säger Emelie Grind.

I ”Att bygga en levande stad – program för stadsutveckling Stockholm Väst” beskrivs målbilden och där finns också en konkret checklista för platsutveckling i praktiken. Med hjälp av frågeställningar tydliggörs hur projekt, idéer och satsningar bidrar till att nå de övergripande målen.

Även om utvecklingen i Järfälla kräver att man skissar stort och tänker långsiktigt är de små projekten i närtid enormt värdefulla. Den samverkan som etableras när projekten genomförs skapar förutsättningar för andra satsningar i framtiden.

Ett exempel är Säbysjön runt, ett kvartsmaraton som arrangerades första gången våren 2015. Bakom står en idrottsförening i samarbete med näringsliv och Järfälla kommun. Loppet började och slutade i Barkabystaden och i anslutning arrangerades Barkabystadens dag med olika aktiviteter.

– Man måste göra saker från dag ett, annars blir samverkan bara ett begrepp. Kommunens dokument målar upp bilder, men många ser inte att de också har ansvar för att det hela ska bli verklighet. Att se vad vi kan göra tillsammans nu – det är en av de svåraste utmaningarna, säger Emelie Grind.

Förutom att Säbysjön runt bidrar till det övergripande målet En destination med variation är evenemanget också ett sätt att berätta om den utveckling som Järfälla står inför.

– Genom det här loppet visar vi att den stad vi bygger är unik, den gränsar till ett av regionens största rekreationsområden. På så sätt kan man använda de små sakerna för att förmedla ett större budskap.

Illustration: Järfälla kommun

Alla är med och formar Ockelbos nya centrum

Trivsamt, välkomnande och funktionellt. Det har varit utgångspunkten när Ockelbo samlat idéer till Framtidens centrum – ett arbete som engagerat både näringsliv och medborgare. Förslagen har blivit skisser och snart startar förvandlingen som ska ge mer liv och rörelse kring torget och bättre lönsamhet för handeln.

Framtidens centrum i Ockelbo

Projektägare:

Ockelbo kommun

Syfte:

Ett attraktivt och funktionellt centrum som gör det möjligt för handeln i Ockelbo att utvecklas.

Mål:

Ockelbo centrum upplevs som trivsamt och välkomnande, det finns fler butiker och befintlig handel har ökat sin omsättning.

Metod:

Involvera företagare, fastighetsägare, politiker, medborgare och tjänstemän för att ta fram ett förslag på hur centrum kan utvecklas.

Projektresultat:

En ny detaljplan över centrum och en skiss över torget där utformningen baseras på idébanken. Nya dialogmetoder har utvecklats och projektet har också lett till utökad samarbete mellan kommunens näringslivsenhet, tekniska enheten och planförvaltningen.

Ockelbo har 5 800 invånare och är därmed en av landets minsta kommuner. För en ort av Ockelbos storlek är utbudet av handel och service i centrum relativt stort.

Men stadskärnan har successivt utarmats, flera lokaler står tomma och de butiker som finns har svårt att få tillräcklig omsättning.

– Centrum behöver moderniseras, bli mer attraktiv för att handeln ska kunna utvecklas, säger Mimmi Ekström, projektledare och företagsrådgivare i Ockelbo kommun.

Syftet med Framtidens centrum är att skapa en miljö där invånare och besökare trivs. Med ett ökat flöde av människor kring torget finns också underlag för ökad handel och tillväxt. Därför var dialogen med medborgarna viktig för projektet – om man tillsammans med näringslivet lyckas engagera olika grupper av medborgare ökar möjligheterna att skapa ett centrum som attraherar många.

Byvandringar och idébank

Inom ramen för projektet har en rad olika dialogaktiviteter arrangerats.

– Vi startade med ett kickoff-möte med öppna frågeställningar, som sedan bröts ned i konkreta områden. Tre olika temagrupper bildades: torget, utsmyckning/information och handeln. Externa processledare anlätades, vilket också gav oss ett utanförperspektiv, säger Mimmi Ekström.

Två byvandringar fick deltagarna att både blicka bakåt och framåt i tiden, från Kulturstationen via Stationsgatan upp mot centrum. Handlarna inspirerades med föreläsning och skyltning och några av butikerna fick makeover och proffstips om butikspanering och exponering. Idébanken fylldes också på via enkäten som genomfördes för att ta reda på hur Ockelboborna ser på sitt centrum och vilka förändringar man vill ha. Det gick att svara både digitalt på kommunens webbsida och via det tryckta lokala annonsbladet.

En utmaning har varit att nå olika åldersgrupper.
– Vi har jobbat en del med uppsökande verksamhet. Bland annat besök på familjecentralen och kyrkoföreningsmöten. Ungdomarna har vi mött i miljöer som de känner sig bekväma i, säger Mimmi Ekström.

Tjejkväll fick stort gensvar

Under processens gång analyserades vilka grupper i samhället som inte deltog i dialogen. Det konstaterades att unga var underrepresenterade i temagrupper och andra dialogaktiviteter. Samtidigt kom en rapport om lokal uppföljning av ungdomspolitiken som visade att tjejer upplever det svårare att göra sin röst hörd jämfört med killar i samma ålder. De kände sig också mer otrygga.

– Därför jobbade vi lite extra med att nå unga tjejer. Via en ungdomsledare engagerades fyra unga tjejer som fick i uppgift att bjuda in till tjejkväll via sociala medier. Tillsammans med en extern processledare pratade de om vad de vill ändra på i centrum. Tjejerna jobbade sedan vidare med frågan och arrangerade träffar med både politiker och företagare, säger Mimmi Ekström.

Fler mötesplatser och mysigare utomhusmiljö finns högt upp på de ungas önskelista, men många synpunkter har också rört infrastruktur och trygghet.

– När de ska hem efter en utekväll i Gävle går sista tåget kvart i ett, missar man det är det svårt att ta sig till Ockelbo. Olika lösningar har diskuterats, bland

annat en sms-tjänster för nattbuss och taxi. Det har också funnits önskemål om sms-lås till vänthallen, där är dörren låst efter ett visst klockslag på kvällen, säger Mimmi Ekström.

Mer än bara centrum

Projektet har också omfattat ett samarbete med studenter på samhällsplanerarprogrammet på Högskolan i Gävle. De har tagit fram fem olika förslag på hur Ockelbo centrum kan utvecklas i en positiv riktning. En av idéerna är att satsa på Ockelbo som ekologiskt odlingsmecka med ett stort offentligt växthus intill kommunhuset.

– Studenternas arbeten ger värdefull input när vi nu knyter ihop det hela. Kommunens arkitekt har gjort en skiss och en arkitektbyrå har byggt upp 3D-modeller och producerat en film om det ombyggda torget. Så småningsom ska filmen ut på samråd, säger Mimmi Ekström.

Knappast någon i Ockelbo har undgått diskussionerna om ett nytt centrum. Det har underlättat spontana möten med medborgare om projektet, bland annat ställde man riktade frågor till frågendare.

Dessutom har Framtidens centrum fått oväntade spin-off-effekter.

– I idébanken fångar vi upp sådant som inte bara berör centrum – förslag om hundbad, ställplatser till husbilar och bad för funktionshindrade. Och tjejgruppens engagemang ledde till att de lämnade in ett medborgarförslag till kommunfullmäktige om att inrätta ett ungdomsråd, säger Mimmi Ekström.

Kommunens samarbete med näringslivet har också utvecklats under arbetets gång. I augusti 2015 tog kommunstyrelsen beslut om att bilda ett näringslivsråd som har sitt första möte under hösten. Målet är att näringslivsrådet ska fungera som ett berikande forum där både strategiska och dagsaktuella frågor som berör Ockelbos utveckling ska diskuteras.

Arjeplog satsar på lokal och regional samverkan

Arjeplog befinner sig långt från regionens centrum – men är ändå en del i ett större sammanhang. När kommunen slog ihop översiktsplanen med tillväxtprogrammet harmonierades innehållet med regionala – och därmed också nationella och europeiska – visioner för en hållbar framtid

Planering för attraktiv livsmiljö och kreativ tillväxt

Projektägare:

Arjeplogs kommun

Syfte:

En positiv befolknings- och näringslivsutveckling i Arjeplog.

Mål:

En strategisk, utvecklingsinriktad samhällsplanering som harmonierar med den regionala utvecklingsstrategin i Norrbottens län.

Metod:

Strategisk samverkan, ta fram smarta planeringsunderlag, hitta innovativa arbetsmetoder för brett deltagande och öka kunskapen om planering och tillväxt.

Projektresultat:

Kommunens målstyrningsmodell, verksamhets- och ekonomiska planering stämmer överens med lokal och regional utvecklingsstrategi. Former för dialog och samverkan om lokal utveckling och tillväxt har utvecklats.

Till ytan är Arjeplog en av de största kommunerna i landet. Här finns vidsträckt natur med 160 mil skoterleder och mängder av fiskevatten. Tre älvar, tusentals sjöar och Sveriges djupaste sjö Hornavan. Men befolkningsmässigt är kommunen en av de allra minsta.

– Vi har varit en bit över 3 000 invånare men det senaste åren har befolkningsunderlaget minskat. I juli 2015 var vi 2 908, säger Ingela Edholm Forsberg, projektledare för Planering för attraktiv livsmiljö och kreativ tillväxt.

I en liten kommunal organisation måste de begränsade resurserna användas effektivt, och det blir extra viktigt att ha få styrdokument med tydliga resultatmål. Därför bestämde sig Arjeplog för att inte bara slå ihop översiktsplanen och den lokala utvecklingsplanen utan dessutom koppla ihop det hela med kommunens verksamhetsplanering.

– Då prioriteras medel i budgeten för att förverkliga visionerna och man får med även de mjuka områdena som social omsorg och skola. Det är också ett sätt att hålla översiktsplanen levande, i en liten kommun är det lätt att den blir en hyllvärmare, säger Ingela Edholm Forsberg.

Den här breda lokala överenskommelsen stämmer också överens med de regionala visionerna, och

projektet har utgått från de målsättningar som finns i Regionala utvecklingsstrategin för en hållbar framtid i Norrbotten, RUS 2020. Den är i sin tur kopplad till de nationella och europeiska hållbarhetsmålen.

I maj 2014, arrangerades rådslaget ”Utveckling eller undergång” med både lokala och regionala deltagare. – Då använde vi en ny modell – röster från framtiden – där barnens perspektiv fick vara utgångspunkten när olika områden diskuterades – företagande, tillgänglighet och boende, säger Ingela Edholm Forsberg.

Testverksamhet basnäring

Bland de prioriterade utvecklingsområdena i RUS finns strategiskt gränsöverskridande samarbeten, livsmiljöer och innovation och förnyelse. När det gäller tillväxtområden prioriteras bland annat upplevseindustrin och testverksamhet, som är Arjeplogs största näring. Testverksamheten är en miljardindustri som sysselsätter 650 årsarbetare i kommunen.

Under testsäsongen från november till och med mars fördubblas befolkningen när upp till 3 000 ingenjörer och tekniker säsongsarbetar i Arjeplog. Branschen planerar att utöka verksamheten genom att investera i en 60 000 kvadratmeter stor klimathall med vintertester året runt. Tanken är att klimathallen ska bli ett centrum för forskning och utveckling inom det europeiska fordonsklustret. – Det finns planlagt område för klimathallen och det är samrätt med samebyarna. Förstudien befinner sig i slutfasen, men är förstås fortfarande diskret för att inga affärshemligheter ska röjas, säger Ingela Edholm Forsberg.

Testnäringen är dessutom en del av besöksnäringen, eftersom det finns banor som kan användas till event med motorsport på is. Naturen i Arjeplog är förutsättningen för verksamheten – det hela

startade med entreprenörer som såg potentialen i sjöisarna – men det innebär också att intressekonflikter uppstår.

– I skärgården vid de stora sjöarna finns en del fritidsbebyggelse, och rennärigen har sina flyttleder och betesområden. Dessutom finns ett reglerat sjösystem med dammar som begränsar exploatering. Men vi kommer träffa alla olika aktörer som får redovisa sina markanspråk och vilka vattenområden som berörs, säger Ingela Edholm Forsberg.

Attraktivt för företag och boende

En av utmaningarna för Arjeplog är att öka turismen. I Arjeplog finns en enorm hotellkapacitet med 2 700 platser som idag står tomma under en stor del av året.

– Vi är med i ett regionalt samarbete för att utveckla besöksnäringen, Swedish Lapland Visitors Board, där 16 destinationer deltar. Förutsättningarna att förlänga säsongen med turism är goda men det kräver också investeringar. Utbyggnad av bredband är viktigt både för turist- och tjänstenärigen, men också för att Arjeplog ska vara attraktivt att flytta till, säger Ingela Edholm Forsberg.

För att ytterligare stärka kommunens attraktion för boende, företagare och besökare har kommunen tagit fram ett gestaltningsprogram.

– I det arbetet har vi samlat in synpunkter från unga, företag och andra aktörer i kommunen. Gestaltningsprogrammet blir ett värdefullt verktyg för både strategisk planering och utformningen av yttre miljöer. Riktlinjerna för skyltning och belysning har redan gett avtryck i den offentliga miljön, bland annat vid färgsättning av industrilokal och utformning av vägvisare, säger Ingela Edholm Forsberg.

En erfarenhet från projektet är att det är svårt att nå bredden inom näringslivet. Därför har samverkansformerna sett olika ut för testnäringen, handeln

och rennäringen. Detsamma gäller uppföljning och rutiner för fortlöpande samverkans- och planeringsprocesser.

– Vi har infört försäsongsmöte och eftersäsongsmöte med testnäringens branschorganisationer, och träffar regelbundet handeln och rennäringen. Varje fredag har vi också företagarfika. Det här ska löpa på oavsett vilka personer som sitter på tjänsterna i kommunen eller om politiker byts ut, säger Ingela Edholm Forsberg.

Att engagera hela kommunen i utvecklingsarbetet har varit en viktig framgångsfaktor. Om man är medveten om att all kommunal verksamhet bidrar till näringsutvecklingen motverkas också ”stuprörstänket”.

– Det blir mer verkstad när alla drar åt samma håll. Och med samverkan som arbetssätt är det lättare att prioritera resurser rätt, använda tillgänglig finansiering och genomföra konkreta utvecklingsinsatser, säger Ingela Edholm Forsberg.

Nära dialog gör planprocessen effektivare

Väggaviken är en stadsnära småbåtshamn i Karlshamn där många olika intressen samsas. Nu ska området utvecklas och göras tillgängligt för fler. Ett perfekt case för kommunens nya arbetsmetod som bygger på nära och tät dialog.

Tillväxtorienterad samhällsutveckling i Karlshamn

Projektägare:

Karlshamns kommun

Syfte:

Effektivare planläggnings- och exploateringsprocess.

Mål:

Att använda kommunens samlade kompetens i nära dialog med externa parter.

Metod:

Ett projektbaserat arbetssätt där verksamheter och medborgare involveras tidigt i processen.

Projektresultat:

Berörda kommunala enheter, myndigheter och näringsliv har kopplats in tidigare i planprocessen. Utveckling av dialogmöten i tidigt skede, bland annat har nya sociala kanaler och medier använts för att nå ut till externa parter.

Att planlägga nya områden är ofta komplicerat och det kan vara svårt att nå ut med helhetstanken bakom den nya planen. Det gäller att skapa förståelse för processen och varför förändringarna genomförs.

Karlshamn har samma bekymmer som de flesta andra kommuner:

- När man kommer till samrådet är det lätt att folk känner sig överkörda. Historiskt sett har nya detaljplaner ofta överklagats. Vi måste bli bättre på att kommunicera ut syftet på ett rättssäkert sätt, säger Fredrik Gummesson, näringslivsutvecklare på Karlshamns kommun och projektledare för Tillväxtorienterad samhällsutveckling i Karlshamn.
- Samtidigt har plan- och exploateringsprocessen inte riktigt fungerat som vi önskat. Vi köper in externa tjänster som analyser och utredningar, trots att vi har kunskapen inom kommunen. Samplaneringen mellan förvaltningarna behöver utvecklas och vi måste få ökad förståelse för våra olika uppdrag.

Efter att ha gjort en nulägesanalys av plan- och exploateringsprocessen visade det sig att dialogen – både externt och internt – var konventionell och ineffektiv. Medborgare och företagare försökte man nå med samrådsmöten och informationsutskick. Kommunala enheter och utomstående myndigheter svarade på remisser och var med på planeringsmöten.

- Framförallt kom de in i processen i ett alltför sent skede, ofta var riktlinjerna för projektet redan satta, säger Fredrik Gummesson.

Nära dialog med alla aktörer

Målsättningen med projektet var att skapa en arbetsmetod där organisationens samlade kompetens,



myndigheter, näringslivet och medborgare kopplas in mycket tidigare i planprocessen.

Utmaningen var att få till en nära och tät dialog med alla involverade aktörer. Den övergripande idén var en projektorienterad metod för att hålla ihop processen från start till mål. Dessutom ville man ha ett konkret fall att jobba med. Dels för att testa arbetsformerna i verkligheten, dels för att snabbare kunna implementera metoden i ordinarie verksamhet.

Det blev Vägga, ett utvecklingsområde vid kusten strax sydost om Karlshamns stadskärna, som fick fungera som pilotområde för arbetsmetoden. I Väggaområdet finns många olika småföretagare och en av kommunens mest attraktiva småbåtshamnar. Men också restauranger, gammal villabebyggelse, varvsverksamhet och ett stort rökeri. Kort sagt – många olika aktörer med skilda intressen.

Kommunen vill förstärka områdets karaktär som mötesplats med inriktning mot turism och rekreation. I september 2014 påbörjades arbetet med detaljplanen och kommunikationen med medborgare och företag startade med en gång.

– Vi lade ut matnyttig information på webben, planläggare hade möte med företagare och vi anordnade en

gåtur dit vi bjöd in alla intressenter. Gåturen blev succé, över hundra personer deltog. Vi hade stopp på fem olika ställen, och vid varje stopp diskuterade man förslag och synpunkter, säger Fredrik Gummesson.

Ambitionen var också att hitta nya forum för medborgardialog. Försöken att diskutera Vaggaviken på Facebook fick dock ganska svagt gensvar, och slutsatsen är det tar tid att etablera närvaro i sociala medier.

– Sociala medier har en jättepotential för där äger man ordet själv – man kan förklara och nå många. Jag gillar också att medborgare kan diskutera sinsemellan. Men våra planläggare såg svårigheter med att samla in synpunkter som kommer via sociala medier på ett rättssäkert sätt, säger Fredrik Gummesson.

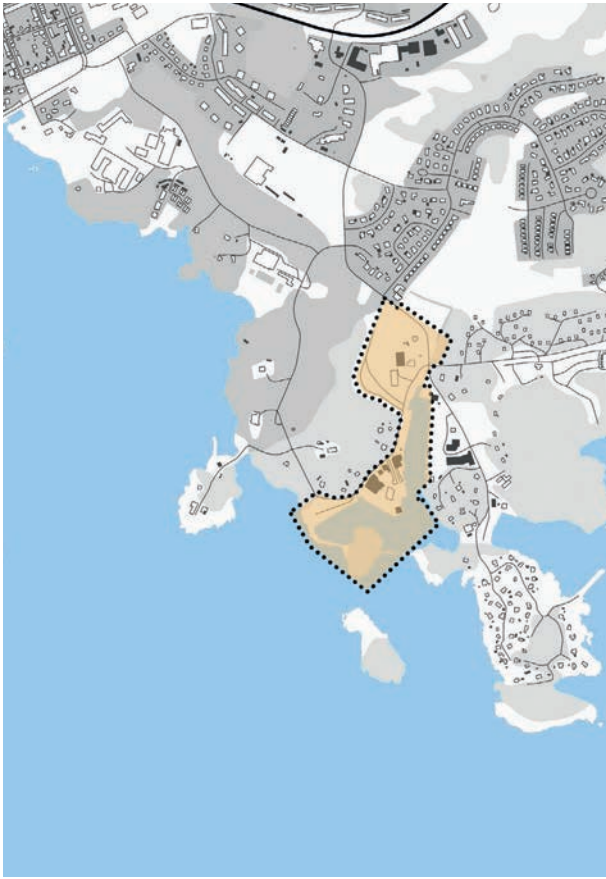
Fokus på helheten underlättar dialogen

Utvecklingsarbetet har mottagits positivt av alla deltagande parter. En viktig framgångsfaktor har varit dialogen mellan tjänstemännen inom kommunen och övriga myndigheter.

– Genom hela processen arbetade vi med löpande avstämningar. Internt var vi tvungna att prata ihop oss för att skapa en effektiv och rättssäker process. Att jobba så nära de olika delarna i samhällsplaneringen har ett stort mervärde för mig i rollen som näringsutvecklare eftersom det är mitt uppdrag att förstå helheten, säger Fredrik Gummesson.

När det gäller utvecklingsområden som Vaggaviken är det oundvikligt att olika intressen står mot varandra. Exempelvis har rökeriet utvecklingsplaner som inte stämmer med den inriktning som kommunen vill se.

– Rökeriet, som etablerades i hamnen, vill utöka. Men numera fraktas fisken dit med lastbil och verksamheten är inte längre bunden till havsnära läge. Därför jobbar vi aktivt med att hitta andra lösningar för rökeriet, säger Fredrik Gummesson.



Att näringslivet och medborgarna är så positivt inställda till kommunens inviter till tidig dialog bekräftar att behovet är stort.

– Men det skapar också förväntningar att leva upp till när vi ska genomföra de visioner vi målat upp, säger Fredrik Gummesson. Ett syfte med den nya arbetsmetoden är att snabba upp planerings- och exploateringsprocessen. Om det verkligen blir så är svårt att säga.

– Tidsvinsten med vår metod går inte att få fram eftersom det inte finns någon mätbar statistik att tillgå. Vår erfarenhet är att bra kommunikation kräver mer resurser i läge ett, men att det hämtas hem i läge två, säger Fredrik Gummesson.

Foto & illustration: Karlshamns kommun, Stadsmiljöavdelningen



Planerarens roll i förändring

FILIP BLADINI, CHRISTIAN JENSEN, KLAS PALM, ANDERS SANDOFF OCH JON WILLIAMSSON

Idag handlar stadsutveckling om komplexa utmaningar där förmågan att hantera frågor om hållbar utveckling sätts på prov. Samverkan inom och mellan olika offentliga kompetensområden, medborgare och näringsliv blir allt viktigare.

Men detta ställer också helt nya krav på de förvaltningsprocesser som formar stadsutvecklingen. I det här kapitlet belyser författarna hur planerarnas profession håller på att förändras och pekar på vilka strukturella, organisatoriska och individuella utmaningar som påverkar samverkan med näringslivet.

Inledning

Att etablerade föreställningar om stadsplanering och stadsutveckling utmanas är långt ifrån något nytt. Tvärt om kan det sägas vara en högst naturlig del av den moderna tidens samhällsutveckling. På senare tid har det modernistiska planeringsidealet, som varit förhärskande under 1900-talet, kommit att utmanas både vad gäller professionens expertis och de processer som format dess praktik (Tunström 2009).

En av de tydligaste drivkrafterna bakom den ökade komplexiteten i stadsutvecklingsuppdraget är ett allt större fokus på stadens behov och förmåga att hantera frågor om hållbar utveckling. En orsak till denna utveckling är att samtidens stora samhällsutmaningar, såväl i ett svenskt som i ett globalt perspektiv, bedöms finnas i våra städer (Delegationen för hållbara städer, 2011 och 2012). Utmaningarnas karaktär och stadens

komplexitet lyfter i sin tur ett behov av att anlägga systemperspektiv samt inkludera olika intressenters kopplingar till stadsutvecklingsfrågorna. Detta utmanar de processer som formar stadsutvecklingspraktiken då samverkan inom och mellan olika kommunala kompetensområden, medborgare och näringsliv blir allt viktigare.

På senare tid har det skrivits mycket om hur dessa omständigheter kommit att förändra förutsättningarna för svensk stadsutveckling (Boverket 2013 och Delegationen för hållbara städer 2012a samt 2012b). Trots att det ofta understryks att näringslivet utgör en nyckelaktör¹ riktas förvånansvärt lite fokus mot just vad detta innebär.² Den brist på uppmärksamhet som visas denna fråga från praktikerhåll verkar också gå igen inom forskningen. I den forskningsöversikt som

Formas lät genomföra 2011 avseende de sociala och kulturella dimensionerna av hållbar stadsutveckling, där näringslivets roll för stadsutvecklingen ingår, konstateras det i relation till offentlig privat samverkan (OPS) att det förvisso finns en spänning ”mellan å ena sidan planering i samverkan genom officiella och inofficiella nätverk mellan näringsliv, föreningsliv och offentlighet, och å den andra nödvändigheten av ett transparent, offentligt och demokratiskt beslutsfattande” (s. 40), men annars beskrevs inte mycket annat. I den internationella forskningslitteraturen har frågan om samverkan mellan stad och näringsliv belysts under såväl lång tid som ur ett mångfald olika perspektiv (se Sagalyn, 2007 för en översikt och Harvey 1989 för en bakgrund). Exempel på områden som studerats är olika former av näringslivssamverkan och deras konsekvenser för såväl resultat som för stadsutvecklingsprofessionen.

Det finns dock betydande svårigheter att applicera denna kunskap till svenska förhållanden (ibid) eftersom den sällan beaktar de explicita utmaningar som kommit att prägla den svenska debatten. Exempel på sådana utmaningar är samverkan kring hållbarhetsrelaterade utmaningar och stadens möjligheter att utveckla marknader och företag som bidrar till att hantera dessa, till exempel i fastigheter, energisystem, avfallshantering, mobilitet eller i sociala sammanhang. Skall denna hantering paras med sedvanliga krav på effektivitet, kontinuitet samt kommunala krav på förutsägbarhet, likabehandling och transparens fordras ett strukturerat angreppssätt. Mot bakgrund av utmaningens komplexitet innebär detta en betydande kraftsamling från stadens sida vad gäller ledarskap, resurser och tid för att lyckas skapa en lärande organisation med tillräckliga (Senge 1990) dynamiska förmågor (Teece, Pisano

& Shuen, 1997 samt Shuen & Sieber, 2010) och strukturellt kapital (Roos, Dragonetti & Edvinsson, 1997 samt Ordóñez de Pablos, 2004).

För att delvis råda bot på dagens kunskapsbrist och öka medvetenheten kring behovet av ytterligare kunskap inom såväl den nationella forskningen som ute bland praktiker, avser vi här belysa utmaningar som möter den svenska stadsutvecklingsprofessionen i relation till näringslivssamverkan och näringslivsutveckling. Vi tar utgångspunkt i tre olika analysperspektiv; strukturella, organisatoriska och individuella utmaningar. Utgångspunkten är de empiriska erfarenheter som vi erhållit från ett följeforskningsprojekt där vi studerat utvecklingen av fem så kallade innovationsplattformar i Stockholm, Göteborg, Malmö, Lund och Borås. Plattformarnas syfte är att skapa strukturer för att hantera viktiga samhällsutmaningar genom samverkan, framförallt med det privata näringslivet men även med olika kommunala verksamheter.

Rättsliga utgångspunkter – det översta normlagret

Samhällsbyggnad och stadsutveckling ska bedrivas i enlighet med gällande lagstiftning. I stor utsträckning reglerar plan- och bygglagstiftning den formella processen för regionplanering, översiktsplanering, detaljplaner, bygglov och byggprocesser. Också Boverkets byggregler och föreskrifter är av betydelse för den konkreta utformningen av byggnader. I formell mening rör det sig huvudsakligen om myndighetsutövning, bland annat med krav på formella beslut med möjlighet till rättslig överprövning. Man skulle därför kunna tro att manöverutrymmet är begränsat, men i själva verket

¹ Exempel på den betydelse som tillmäts näringslivet för att hantera stadens hållbarhetsutmaningar är uppdragsbeskrivningarna för Delegationen för hållbara städer, Utlysningstexten i Vinnovas stöd för utvecklandet av ”Innovationsplattformar för hållbara attraktiva städer” eller WBCSDs (World Business Council for Sustainable Development) program för urban infrastrukturut-

veckling (UII). ² Exempel på denna brist åskådliggörs av Delegationen för hållbara städer där frågor om samverkan mellan stad och näringsliv inte hanteras i vare sig delegationens slutredovisning till regeringen, de bilagor som denna innehöll eller något av de länkade rapporterna på delegationens hemsida.

är det självstyrande kommuner och regioner med stort utrymme för lämplighetsbedömningar på politisk grund som är satta att tillämpa systemet.

Just frågor om samverkan med näringslivet inom samhällsplaneringen är ofta av lämplighetskaraktär och hanteras då inom ramen för en kommunal förvaltningstradition som också präglar de lagar som styr den kommunala byråkratin. Exempelvis följer av kommunallagen ett antal viktiga principer som syftar till att definiera vad som är kommunala angelägenheter och hur sådana ska bedrivas, såsom likställighetsprincipen, lokaliseringsprincipen, självkostnadsprincipen och förbud mot stöd till enskilda personer och företag. Kommunerna får som huvudregel inte själva bedriva affärsverksamhet, gynna visst enskilt företag eller frångå självkostnadsprincipen. Av lagen om vissa kommunala befogenheter följer dock vissa avsteg från kommunlagens principer, t.ex. för kollektivtrafik och kommunala tjänster för export. En etablerad och välkänd form för lokal samverkan med näringslivet är de lokala näringslivskontoren som syftar till att främja näringslivet på övergripande nivå, men får alltså inte gynna enskilda företag. Genom en lång förvaltningstradition har en kommunal praxis utvecklats för hur man hanterar relationen mellan det offentliga och det privata.

På senare år har detta dock blivit allt mer komplicerat genom att det privatas närvaro i den offentliga miljön ökat, till exempel på grund av att kommuner bolagiserar sin verksamhet, anlitar privata företag för uppgifter man tidigare gjort i egen regi samt de stora valfrihetsreformerna inom skola, vård och äldreomsorg.

Vidare reses idag önskemål om att det offentliga mer aktivt ska samverka med både medborgare och företag. Syftet kan vara att utveckla den egna verksamheten men också att kunskap och nätverk inom det offentliga ska kunna utnyttjas av lokala företag eller ge upphov till helt nya former av affärsverksamhet och företag. Här synes man gärna vilja gå längre än vad som av tradition

har fullgjorts av de etablerade näringslivssekretariaten och i konkurrens med näraliggande kommuner skapa lokal tillväxt.

Ökad näringslivssamverkan under oortodoxa former är emellertid långt ifrån problemfritt. Genom den ovan nämnda förvaltningstraditionen är det välkänt att kommunen bara undantagsvis får samarbeta med privata företag, eftersom det riskerar att otillbörligt gynna visst företag och/eller slösa bort skattebetalarnas pengar. Försiktighet påkallas därför och gärna kontakt med kommunjuristen för kontroll av lagligheten. Sedan EU inträdet har dessutom ytterligare rättsliga lager tillkommit som är betydligt mer svårnavigerade, nämligen risken för att snedvrida konkurrensen. Dessa EU-rättsliga regler brukar ibland benämnas inre marknadsrätt och rör fri rörlighet, konkurrens, upphandling och statsstödsregler. Reglerna är ständigt närvarande och ska alltid tillämpas. Eftersom de har så kallad direkt effekt finns ofta inte heller specifika eller konkreta svenska lagar som vägledning. Vidare har Sverige jämförelsevis gått mycket långt i sin marknadsutställning av offentlig verksamhet, vilket innebär att de EU-rättsliga reglerna om konkurrensneutralitet får särskilt stor utrymme hos oss. På senare år har också de formella möjligheterna att överpröva kommunala beslut i domstol på EU-rättslig grund förtydligats och gjort det enklare att vända sig till domstol, vilket också avspeglar sig i antalet anhängiggjorda ärenden.

Till scenariot hör inte bara krav på fördjupad samverkan mellan privat och offentligt, utan även önskemål om att arbetsformerna i offentlig sektor ska förändras genom innovation för samverkan och dialog, sociala innovationer och gärna en mer innovativ förvaltningskultur. Invanda mönster ska ifrågasättas och nytänkande främjas. Ofta hör man att innovation ska skapas genom att ”tänka utanför boxen” och att framgångsrikt innovationsarbete också måste tillåta att man ibland accepterar misslyckanden.

Även detta synsätt kan vara svårt att förena med den logik som gäller i ovan nämnda förvaltningsrättsliga byråkrati. Denna har under lång tid utvecklats just för att tjänstemän inte själva på eget bevåg ska hitta på egna lösningar. Syftet är naturligtvis att skapa förutsebarhet, men också att förhindra misslyckanden och godtycke. Följaktligen kommer innovationsarbete inom kommunal verksamhet att brottas med betydande motkrafter.

Det mer rättsligt formalistiska synsättet är naturligtvis mer närvarande inom ramen för den rena myndighetsutövningen, men tenderar minska längre ut i periferin. Så länge de mer radikala och nyskapande innovationsmiljöerna och samverkansprocesserna befinner sig på visst avstånd från kärnan i de byråkratiska strukturerna tillåts de ett friare spelrum. Men när idéer och resultat successivt närmar sig implementeringsstadiet måste de inordnas i den byråkratiska strukturen och kan då ofta stöta på problem. Vidare ligger det i sakens natur att förändring av etablerade strukturer leder till interna konflikter och kan man inte komma överens är en vanlig lösning att låta juridiken avgöra frågan; att ha goda juridiska argument i ryggen blir på så sätt ett trumfkort.

Man kan således anta att den rättsliga miljön kommer få allt större betydelse, dels på grund av att förändringsambitioner i sig skapar konflikter, dels på grund av att EU-rättsliga konkurrensregler skapar såväl osäkerhet om tillämpning som interaktion med traditionell kommunalrätt.

Detta aktualiserar dessutom olika juristroller och den logik som karakteriserar dem. För frågor om näringslivs-samverkan, partnerskap och ev. gemensamma affärsliknande projekt tillfrågas en affärsjurist, ofta en advokat med kunskap om bolagsbildning, avtalskonstruktioner och immaterialrätt. För frågor om vad som är tillåtet respektive otillåtet i den kommunala sfären tillfrågas istället kommunjuristen. Förutom att kompetensområdena är olika, är även förhållningssätten det.



Kommunjuristen är som regel försiktig och svarar oftast nej, medan affärsjuristen är mer rättfram och riskbenägen. Föga förvånande blir därför frågeställarna, till exempel projektledare, ofta mer förvirrade efter de fått svaren än innan de ställde sina frågor. Inte undra på att den juridiska osäkerheten därför skapar ängslighet i organisationen.

Vidare ska beaktas skillnaderna i regleringstekniken i svensk kommunal- och förvaltningsrätt respektive de EU-rättsliga principerna i den inre marknadsrätten. I regelverk som skapas nationellt har man av naturliga skäl konkreta förhållanden för ögonen, man kan peka ut enskilda offentliga subjekt och luta sig mot en gemensam begreppsapparat. Dessutom finns oftast en mångårig och konkret praxis som fyller ut luckorna. EU-rätten däremot ska tillämpas i 28 olika nationella rättsordningar och bygger därför mer på principer och att vissa oönskade effekter inte får uppkomma till följd av nationella åtgärder. Även om en mängd insatser görs för att konkretisera hur den inre marknadsrätten ska tillämpas på nationell nivå, råder ingen tvekan om att angreppssätten och säkerheten i den rättsliga prognosen skiljer sig mycket. Detta leder i sin tur till att det förekommer både verkliga och inbillade rättsliga hinder.

Att introducera nya rättsliga regelverk går naturligtvis aldrig helt smärtfritt och en särskild komplikation är förstås att EU-rätten har sin egen logik och nu ska samexistera med etablerade svenska regler som under lång tid präglat svenska juristers tankemönster. Mycket har emellertid gjorts för att introducera den inre marknadsrätten och även att medvetandegöra betydelsen av den inom den offentliga sektorn. Det gäller både implementering i svensk lagstiftning, men också i myndighetskulturer främst inom den statliga verksamheten.

Betydligt svårare är dock att styra och medvetandegöra EU-rätten i kommunal förvaltning, dels på grund av att Sveriges 290 kommuner är så många och åtnjuter

en hög grad av autonomi, dels på grund av begränsade resurser och juridisk kompetens – i många kommuner finns bara en kommunjurist.

Emellertid innebär inte nödvändigtvis tidens nya krav på näringslivssamverkan bara rättsliga hinder. Däremot står vi inför betydande utmaningar både om hur vi i innovationsarbetet ska närma oss den kommunala byråkratiska traditionen samt få till stånd större klarhet i vilka samverkansprojekt som rättsligt ofarliga respektive riskfyllda.

Uttryckt utifrån ett professionsglidningsperspektiv innebär det att kommunala tjänstemän måste bli mer medvetna om de nya rättsliga kraven och utbildas i att känna igen riskfyllda projekt. Man kan också anta att en ökad juridifiering leder till att antalet jurister i lokal förvaltning kommer öka och att de dessutom förväntas ha en bredare juridisk kompetens än tidigare generationers kommunjurister.

Motstridiga kvalitetsegenskaper i planeringsprocessen

Som vi skriver ovan finns det önskemål om att arbetsformerna i offentlig sektor ska förändras genom innovation för samverkan, bland annat mellan privat och offentlig sektor. Det finns en tilltro till att sociala innovationer och en mer innovativ förvaltningskultur leder till högre kvalitet i stadsutvecklingsprocessen. Det gäller både själva processen för stadsplanering och resultaten av planeringsprocesserna. Nya lösningar efterfrågas på både nya och gamla problem. Att det finns behov av innovativa processer och lösningar beskrivs både i internationell forskning (Albury 2011) och poängteras i styrningen av den svenska offentliga förvaltningen (Sveriges regering 2009).

Innovativitet uppstår när insikten om brukarnas behov och förutsättningar är hög, när kunskap kombineras på nya sätt och det finns mod att pröva nya lösningar och

ibland misslyckas. Ett innovativt arbete med stadsutveckling kan behöva både ifrågasätta och bryta mot etablerade regler och normer. Då, när etablerade regler och normer ifrågasätts och bryts, uppstår hög kvalitet i stadsutvecklingsprocessen. Men, det är inte hela sanningen. Hög kvalitet i stadsutvecklingsprocessen uppstår även genom den förvaltningsrättsliga byråkratin och förutsägbarheten. För att uppnå en hållbar kvalitet i stadsutvecklingsprocessen måste därför de som har planeringsansvar utveckla en förmåga att hantera motstridiga kvalitetsegenskaper.



Ett sätt att hantera båda dessa kvalitetsperspektiv är att hantera innovativa stadsplaneringsprocesser i separata projekt parallellt med den traditionella förvaltningsbyråkratin. Till sådana projekt rekryteras ofta personer med intresse och talang för nyskapande och innovation. Dessa personer formar en projektgrupp som med entusiasm tar sig an sina uppgifter. Gruppen skapar ofta dynamiska möten och organisationsöverskridande idéverkstäder. Man skapar strukturer för ett utvecklat samspel med näringslivet. Gruppen mejslar fram djärva och nyskapande planer. Projektformen skapar en skyddsbarriär för nydanande idéer så att dessa inte påverkas av tröghetskrafterna i traditionell förvaltningstradition. I projektgruppen kan ”galna idéer” födas, få fäste och utvecklas till mindre galna och mer funktionella förslag. Men samtidigt finns det ett generellt problem med separata projekt. Risken är att ju högre nyskapande kvalitet det separata projektet uppnår, ju svårare tenderar projekts idéer ha att integreras med organisationens övriga pågående stadsplaneringsarbete (Jensen, Johansson och Löfström, 2012). För att lyckas ta idéerna vidare från projektgruppen och få dem förankrade i den traditionella förvaltningsbyråkratin är det viktigt att arbeta med både de kulturella och de

organisatoriska perspektiven i hela den organisation som äger planeringsansvaret. Organisationen behöver bygga strukturer för att kunna lyfta in nyskapande produkter, tjänster och processer från projektgruppen in den ordinarie verksamheten. Organisationen behöver också skapa en kulturell acceptans för nya idéer och det eventuella merarbete det innebär att nydanande mål och planer kommer in i den ordinarie planeringsverksamheten.

Svårigheterna med att ta idéerna vidare från projektgruppen och få dem förankrade i den traditionella förvaltningsbyråkratin tenderar dessutom att försvåras av att när den nyskapande processen har genomförts, idéer har utmejslats och åtgärdsförslag har tagits fram, så infinder sig en känsla av att den nyskapande processen har gått i mål och projektgruppen drar sig tillbaka. Men då när projektgruppen upplever att man är klar, har man egentligen bara börjat. Vid den tidpunkten ligger merparten av arbetet fortfarande kvar framför. Att arbeta med nyskapande och innovationsprocesser handlar i stor utsträckning om att leda förändring i organisationen. Det handlar mer om att ändra och utveckla den traditionella förvaltningskulturen och mindre om att vara påhittig. Därför är det mycket viktigt att i dessa projektgrupper ha medarbetare med kompetens inom förändringsledning. Men förmågan att hantera förändring i organisationen ligger inte bara på projektgruppen utan är ett ansvar för ledningen av stadsutvecklingsorganisationen. Ledningen behöver se till att hela organisationen omfattas av ett system och en kultur som är beredd att lyfta in nya idéer och metoder och vara öppna för att lära sig nytt mitt i arbetslivet.

Alternativet till att hantera nyskapande stadsutveckling i separata projekt är att redan från början integrera det nyskapande perspektivet i den traditionella förvaltningsbyråkratin. Det innebär att stadsplaneringsprocessen redan initialt integrerar de motstridiga kvalitetsperspektiven och balanserar nyskapande och

tradition. Det vill säga att man redan från början söker utveckla befintlig struktur och kultur så att arbetet med stadsplaneringsprocesser inom ramen för befintliga processer sker med nyskapande och innovativ höjd både gällande hur stadsplanering går till och förväntade resultat av planeringen. Detta tillvägagångssätt ställer stora krav på tydlighet gällande när det är önskvärt att följa en förvaltningsbyråkratisk norm och när det är önskvärt att frångå normer och bryta mot regler. Detta kan kräva en kompletterande kompetens i stadsplaneringsprocessen. Ett sätt att hantera denna process är att med jämna mellanrum medvetet bryta mot den förvaltningsbyråkratiska normen och i ett tidsbegränsat frirum i stället söka helt nya vägar där etablerade regler och normer ifrågasätts och bryts. I dessa frirum bör det finnas incitament för risktagande och att normer överskrids. Men frirummet måste som sagt ha en tidsbegränsning. När frirummet upphör måste de bästa idéerna sammanställas. Dessa analyseras och anpassas så att de faktiskt kan rymmas inom etablerade regler. Fördelen med denna metod är att nyskapandet ligger inom organisationens ordinarie och redan etablerade stadsplaneringsstruktur och därför lättare blir förankrad och implementerad. Men en sådan process ställer höga krav på deltagarnas kognitiva kapacitet att vid olika tidpunkter röra sig både inom och utanför tidigare etablerade gränser. För att lyckas med detta kan den organisation som har planeringsansvar behöva ha en väl fungerande strategi för process- och professionsutveckling.

Att bryta vanans makt – svår men nödvändig uppgift

Vad händer då i ett redan komplext professionssystem när nya rättsliga normer och ideal adderas såsom affärsmannaskap, flexibilitet och innovativitet? Blir det ”lager på lager” och allt ska göras samtidigt? Blir det särkoppling, det vill säga mycket prat och lite verkstad? Transformerar professionen och genomgår en genomgripande förändring? Eller förändrar man där

det är möjligt och ger det nya namn, men på det stora hela gör det man alltid gjort? Inom forskning finns alla alternativ dokumenterade och läsaren känner nog igen alla utifrån sina erfarenheter. Det tenderar nämligen att ske flera saker samtidigt när nya struktureringsidéer anammas. Utifrån ett organisatoriskt perspektiv och i synnerhet utifrån en professionshorisont vet vi att det tar tid för nya ideal att ändra befintlig praktik.

Förändringar sker inte i ett vakuum, på gott och ont. På såväl organisatorisk som individuell nivå har vanor och rutiner över tid utvecklats som svar på hur tidigare problem och utmaningar bör hanteras. Etablerade synsätt och praktiker sätter sig och blir därmed svåra att påverka. Inte minst är det påtagligt när nya problem och utmaningar framträder. Det är inte ovanligt att den initiala reaktionen då är: ”men så här är det ju”, ”så här går det till, så har vi alltid gjort”. Rutiner har en förvånansvärd livskraft. Det verkar krävas två moment, dels att vi blir aktivt medvetna om etablerad praktik och börjar ifrågasätta den, dels att vi blir nyfikna på ett annat tillvägagångssätt och är beredda att pröva det. För det förefaller krävas att ledning inom politik, förvaltning och näringsliv förstår sin omvärld annorlunda (ser den på annat sätt), förstår organisationens verksamhetsidé annorlunda, förstår sin produkt/tjänst på annorlunda vis samt kan få övriga aktörer i sin organisation (och ibland samarbetspartner, leverantörer och kunder) att på samma sätt förstå verkligheten på ett delvis nytt sätt.

För att förstå rutiners konserverande kraft är det därför av vikt att se organisationer som sociala och relationistiska system (Cooper, 2005; Cunliffe, 2008). Organisationer och organisering uppbärs av en mängd relationer, inte minst den mellan olika medarbetare (och som vi ibland metaforiskt talar om som ”att det sitter i väggarna”). Kunskapsintensivt och professionellt arbete konstitueras inom sociala ramar, där kompetens, kreativitet och andra favoriserade kvaliteter inte existerar i sig, utan i stället är starkt inbäddade i erkännanden och

bekräftelser av kollegor. En erkänt duktig planerare, må så vara arkitekt, ekonom, jurist, kan inte betraktas som isolerat lysande, utan måste beskrivas i dessa termer av andra kollegor, varav några är på samma nivå och några är mindre kunniga (Hoch, 1994). Det samma gäller för andra professionella grupper, för forskare, läkare, musiker och advokater. Den huvudsakliga källan till erkännande för en yrkesgrupp är just erkännande från sina kollegor, aktörer med kompetens att göra en bedömning av det arbete som utförts.

När nu nya bedömningskriterier införs av andra än de professionella själva, av politiker, näringslivsföreträdare, medborgargrupper, massmedia, etc, ibland med hänvisning till att stuprörsorganiseringens funktions-specialisering måste brytas, ibland med hänvisning till att stadens utmaningar måste hanteras med nya samverkansformer, där som nu affärsmannaskap, flexibilitet och innovativitet premieras, måste berörd profession erkänna och uppskatta de här kvaliteterna. Men hävdvunna sociala normer spelar som sagt en nyckelroll i situationer och om de nya inte är kompatibla med de existerande kan motstånd uppstå. Därtill på områden där det finns få objektiva krav på prestanda som kan kullkasta och undergräva den befintliga autonoma egenkontrollen ökar svårighetsgraden. I regel har de professionella makt över både proceduren och verksamheten.

En stor utmaning vid professionsglidning är inte bara att utveckla nya kriterier utifrån hur professionen ska bedömas, utan även få berörda att anamma dem. Studier av konkret förändringsarbete, såväl organisatoriskt som individuellt, visar att vare sig organisationen eller utförda handlingar sällan är en praktisk konsekvens av genomförda nya ideal, snarare är organisationen och individens handlingar att betrakta som en given restriktion för vilka ideal och förändringar som kan genomföras. Inte minst gäller det för verksamhet som är starkt professions- och expertbunden. Fastän stadsplanering kan liknas vid ett produktionsförlopp i form

av planbeslut och byggprojekt, är detta produktionsförlopp ej att liknas vid utvecklandet av en ny bilmodell (där löpande bandet styr människan), ej heller uppgradering av ett operativsystem (där viss maskinvara agerar snarlikt på nya källkodskommandon). Här är det professionen som kontrollerar produktionsmedlen, eftersom de finns inne i deras huvuden. Just för att det är professions- och expertbundet är det den professionelles bedömningar som avgör. Förståelsen av uppdraget, rådande utmaningar eller uppgifter avgränsar härmed vilka möjligheter som är tänkbara, meningsfulla och rimliga. Först om man får professionen som helhet att rannsaka sina förgivettagna och internaliserade föreställningar och förändrar sin förståelse, blir nya arbetssätt meningsfulla och rimliga.

Sambandet mellan kunskap och handling är således komplicerat vid organisatorisk förändring. I ledningssammanhang finns ofta en naivt optimistisk övertro på att om människor bara får information, kommer deras handlande att påverkas av denna information. Men det är bara om informationen sätter spår i människans förståelse av sin verklighet som informationen har någon värdefull effekt och kan påverka handling. Ett förverkligande av nya intentioner förutsätter därför att chefer och medarbetare i sitt vardagliga arbete ändrar på sitt sätt att vara och omprövar etablerade förfaranden och prioriteringar. Om det skall ske, måste professionen känna och förstå det som naturligt och självklart. De måste erövra ett annorlunda sätt att förstå sin uppgift och sin verksamhet. Och det sker inte på kommando. Kanske kan man tala om förändring inifrån, snarare än top-down eller bottom-up som annars brukar vara vanliga metaforer i förändringsarbete. Förändringen växer fram i ett samspel mellan ledning och berörd profession. Berörda måste upptäcka vad problemen är och inse behovet av förändring. Det senare kan liknas vid ett lärande, där analys utifrån nya problembeskrivningar, chans till att pröva sig fram, reflektera över gjorda handlingar och rannsaka ens bedömningsgrunder växer fram.

Möjligtvis kan här hållbarhet som struktureringsidé spela en om inte avgörande så betydelsefull roll. Ofta används hållbarhetsbegreppet i visionsdokument - hållbarhet är ett mål som ska uppnås och befintlig organisationen, verksamhetens och professionens duktighetsdrifter blir ett medel för att eftersträva och realisera denna vision, ofta satt långt in i framtiden, typ ”Hållbar Stad 2030”. Men med tanke på ovan förda resonemang om svårigheten med professionsglidning är det kanske mer produktivt att se på hållbarhetsbegreppet som ett medel, där målet är att skapa samsyn här och nu bland olika professioner, intressen och värderingar, en samsyn som kan underlätta initiala nödvändiga handlingar och göranden i en viss riktning. Det finns talrika exempel på att visioner inte bara handlar om framtiden, utan att de främst har sin produktiva verkan när man arbetar med den och då inte minst i att hantera och synkronisera särintressen, skapa samsyn kring problem och lösningar samt identifiera vilka mått och steg man bör ta framöver (Weick, 2002). Sakta men säkert påverkar nya ideal praktiken på samma sätt som mycket av annan utveckling. Det är varken radikal transformation eller status quo som gjort planerarprofessionen till vad den är idag, utan en inkrementell reformism där både verklighetssinne och möjlighetssinne samexisterar, vilka fortsättningsvis säkerligen kommer att ha politiska, juridiska och samhällsekonomiska implikationer.

Christian Jensen, Anders Sandoff och Jon Williamsson är forskare på Företagsekonomiska institutionen och Filip Bladini på juridiska institutionen på Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet. Klas Palm tillhör Avdelningen för kvalitetsteknik, maskinteknik och matematik på Mittuniversitet.

Foto: Jean-Baptiste Béranger/Projektet PARKLEK & Franz Feldmanis

Referenser

- Albury, D., (2011). Creating the Conditions for Radical Public Service Innovation. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 70 No. 3, pp. 227-235.
- Boverket (2013) Främjande av hållbar stadsutveckling. Slutrapportering av ett regeringsuppdrag till
- Boverket, Riksantikvarieämbetet, Formas och Arkitekturmuseet (Rapport 2013:10). Karlskrona: Boverket
- Cooper, R., (2005) Relationality. *Organization Studies*, 26 (11): 1689-1710.
- Cunliffe, A., (2008) Orientation to social constructionism. Relationality responsive social constructionism and its implication for knowledge and learning. *Management Learning*, 39(2): 123-139
- Delegationen för hållbara städer (2012a). Slutredovisning av Delegationen för hållbara städers verksamhet (SOU M 2011:01), Stockholm
- Delegationen för hållbara städer (2012b) Femton hinder för hållbarstadsutveckling (SOU M 2011:01/2012/66). Stockholm: Delegationen för hållbara städer.
- Edvinsson L. & Malone M.S. (1997) *Intellectual Capital: Realizing your Company's True Value by Finding Its Hidden Roots*. New York: Harper Business.
- Fredriksson C. (2012) System och strukturer som hindrar hållbar stadsutveckling -En kunskapsöversikt, STADSREGIONER OCH UTVECKLINGSKRAFT 2012: 1, KTH, Stockholm
- Harvey D. (1989) From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography* Vol. 71, No. 1, The Roots of Geographical Change: 1973 to the Present (1989), pp. 3-17
- Hoch, C., (1994) *What planners do. Power, politics and persuasion*. Chicago: Planners Press.
- Nord Forsk, (2007) Urban development – Nordic strengths and challenges under the heading of
a new global agenda, NordForsk Policy Breifs 2007-3, Oslo 2007, sid. 48.
- Ordóñez de Pablos P. (2004) Measuring and reporting structural capital, *Journal of Intellectual Capital*, Vol. 5 Iss 4 pp. 629 - 647
- Roos J., Roos G., Dragonetti och N.C., Edvinsson, L. (1997) *Intellectual Capital, Navigating the New Business Landscape* Macmillan Business, London.
- Sagalyn L. (2007) Public/Private Development, *Journal of the American Planning Association*, 73:1, 7-22
- Senge, P. (1990) *The Fifth Discipline: The art and practice of the learning organization*, Doubleday, New York.
- Shuen A. och Sieber S. (2010) *Orchestrating the New Dynamic Capabilities*, IESE Insight
- Sveriges regering. (2009). Proposition 2009/10:175 - Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt. Stockholm: Regeringskansliet.
- Teece, D. J., Pisano, G. och Shuen, A. (1997) Dynamic capabilities and strategic management, *Strategic Management Journal* 18, 509-533.
- Tunström M. (2009) På spaning efter den goda staden. Om konstruktion av ideal och problem i svensk stadsbyggnadsdiskussion. Örebro universitet
- Tunström M. (2010) Tvärsektoriella perspektiv på hållbar stadsutveckling - Hur högre utbildning i stadsutveckling förmedlar och uppmuntrar till tvärsektoriellt tänkande och planeringspraktik. Institutionen för Samhällsplanering och Miljö KTH, Stockholm



Nycklar till en framgångsrik planprocess

MARIA RANKKA

Ur näringslivets synvinkel är ekonomiska faktorer helt avgörande för om det byggs eller inte – och ekonomin påverkas av handläggningstider, planprocessen och överklaganden. Orsaken till de stora problemen med att förverkliga byggprojekt finns att hitta i lagstiftningen och regelverken, men också i hur dessa tillämpas i kommuner och länsstyrelser. För näringslivet är korta och förutsägbara planprocesser viktigt. Det uppnås genom ett bra samarbete mellan de olika aktörerna i processen. Nycklarna till ett bra samarbete finns bland annat i förståelsen för varandras olika roller, en aktiv processledning, gemensamma mål och kompromissvilja.

Under mina snart fem år som vd för Stockholms Handelskammare, en organisation som representerar 2000 företag i huvudstadsregionen, har det inte gått en enda dag utan att jag på något sätt diskuterat bostadsfrågor.

När vi frågar våra medlemmar vad de är bekymrade över och vill att vi ska jobba med så toppar bostäder, tätt följt av infrastruktur. För näringslivet i en kunskapsintensiv region som vår är tillgång på bostäder avgörande för att man ska kunna rekrytera den kompetens som behövs. Frågan hänger alltså tätt ihop med vår konkurrenskraft.

Problemen kan delas in i tre huvudsakliga kategorier. För det första är rörligheten på bostadsmarknaden för låg beroende bland annat på höga reavinstskatter och uppskovsregler i det ägda beståndet och en omodern hyresreglering i det hyrda beståndet.

För det andra är byggbranschen överreglerad. Planprocesser tar alldeles för lång tid. Bullerregler och andra krav driver upp kostnaderna. Även utbudet av mark är hårdreglerat vilket i många fall leder till en politiskt konstruerad markbrist. För det tredje så har många av de personer som behöver en bostad, exempelvis ungdomar och invandrare, för låg köpkraft för att ha råd med de bostäder som finns. Problemen är komplexa och för att vi ska komma till rätta med situationen krävs lösningar som adresserar samtliga dessa tre områden. Att tro att vi kan bygga bort problemen, utan att förbättra rörligheten på bostadsmarknaden, är bara dumt.

I det här kapitlet kommer jag framför allt att uppehålla mig vid frågor som rör problemområde två, nämligen planprocesser, regleringar och markpolitik.

Stockholmsgruppen för tillväxt

För en tid sedan genomförde Handelskammaren ett omfattande arbete tillsammans med alla de stora byggföretagen och några fastighetsbolag som är verksamma på Stockholmsmarknaden. Grupperingen kallades Stockholmsgruppen för tillväxt.

Syftet var att identifiera vad som egentligen hindrar byggandet av bostäder, lokaler och infrastruktur när efterfrågan är så stor. Arbetet genomfördes i form av tre workshops där även experter från kommuner, landsting, länsstyrelse och bank medverkade.

Slutsatsen blev att ekonomiska faktorer är helt avgörande för om det byggs eller inte. Men ekonomin påverkas av handläggningstider, planprocesser och överklaganden. Flyttskatterna har på ett påtagligt sätt minskat rörligheten på bostadsmarknaden och har en negativ inverkan på efterfrågan på nyproducerade bostäder. Förbättrad transportinfrastruktur är nödvändig för att det ska vara lönsamt att bygga bostäder.

De stora problemen att förverkliga byggprojekt beror på en kombination av lagstiftning och regelverk och hur de tillämpas i kommuner och länsstyrelse. Slutsatsen blev att det krävs långsiktiga regelverk som håller över maktskiften. Här efterlystes blocköverskridande samsyn om förändringar i lagstiftningen för att underlätta byggandet.

Men minst lika viktigt, konstaterade gruppen, är förändra arbetssättet i kommuner och länsstyrelse. Planhandläggarens främsta uppgift måste vara att lotsa projekten genom beslutsprocessen. Bristen på planhandläggare och att många av dem är unga och oerfarna lyftes också fram som ett stort problem. På lång sikt måste utbildningen av samhällsplanerare och arkitekter förstärkas så att de blir fler och bättre förberedda för uppgiften att leda komplicerade processer.

När rapporten skulle färdigställas ville vi levandegöra den med hjälp av några exempel från verkligheten. Här stötte vi på patrull. Inga byggföretag, inte ens de stora drakarna, vågade gå ut öppet och kritisera kommunernas planprocesser. Vi fick göra intervjuerna anonyma och oidentifierade.

Det säger något om hur stort problemet är med bristande samarbete mellan byggherrar, kommuner och länsstyrelse. Här följer några av byggarnas egna berättelser:

”Vi förvärvade mark i början av 2009 och begärde hos kommunen att arbetet med detaljplanen skulle starta i augusti. Vi var verkligen sugna och ville komma igång. Men vi fick ingen planarkitekt, vårt ärende låg liksom inte i ”pipen” alls hos kommunen. I december 2010, nästan två år senare hade vi fortfarande inte fått någon planarkitekt.

I början av 2011 fick vi äntligen en planhandläggare och i slutet av samma år togs det till slut fram en startpromemoria. Men handläggaren på kommunen blev olyckligtvis långtidssjukskriven och ersattes inte. Då avstannade arbetet helt.

Arbetet återupptogs med en ny handläggare, men under tiden hade det dykt upp problem med infrastrukturen i området som försenade projektet i ytterligare ett och ett halvt år.

När infrastrukturproblemet var avklarat och vi skulle sätta igång med detaljerna gick vår nya handläggare på föräldraledighet och vi fick vår tredje handläggare. Det blev ett omtag med allt vad det innebar. Kort därefter fick vår fjärde handläggare, men kom igång rätt snabbt i alla fall.

I höstas så var alla handlingar klara men sen kom dråpslaget. Planchefen stoppade hela projektet. Det dög inte som det var ritat.

Där stoppades alltså 400 bostäder efter nästan fem års planering! Nu är det mars 2014 och vi vet ingenting, utom att det kommer att bli ännu mer försenat. Kanske kan vi efter överklaganden hoppas på en byggstart 2016, det blir sju år efter att vi köpte marken.”

”Först tog diskussionerna kring exploateringsmängden lång tid. Det vill säga hur många hus som skulle byggas och höjden på dessa. Därefter överklagade grannarna och den processen tog drygt ett år. I ett skede trodde vi att vi var klara men då återkom kommunen efter flera år av planering, med nya synpunkter. De hade haft våra ritningar under lång tid så vi trodde naturligtvis att det var grönt. Bara att göra de ändringar för att anpassa oss till de för oss nya synpunkterna, försenade projektet i fem år. Vi fick göra om hela planen och resultatet blev färre bostäder än vad vi planerat.

Exempel på en detalj som fördröjde arbetet var bland annat att det tog väldigt lång tid för kommunen att få fram en digital exploateringskarta. Vi har hela tiden känt en viss tveksamhet från kommunen och vi har haft många möten om detaljer vilket har tagit lång tid. Vi hade önskat att kommunen varit mer beslutsam. Långa beslutsprocesser, med många nya versioner av ritningar gör projekten onödigt långdragna och dyrare än nödvändigt.

Planen har nu, 20 år senare, vunnit laga kraft och vi har äntligen skrivit på exploateringsavtalet. Men det borde inte behöva ta så här lång tid.”

”När jag tog över projektet för fyra år sedan hade det redan pågått i sex år. Det första som hände när jag kom in i bilden var att planhandläggaren inte var nöjd med gestaltungsprogrammet som lämnats in långt tidigare utan ville ha fler detaljer uppritade i planen och vi fick börja om från början.

Det blev många möten där många detaljer diskuterades och vi ändrade efter deras önskemål. Det nya gestalt-

ningsprogrammet blev ett omfattande dokument. Ett annat exempel var när kommunen ville att vi skulle inventera alla träd i det aktuella området, vilket vi gjorde. När det var klart lades inventeringen till handlingarna. Tiden gick och när beslut skulle tas hade trädinventeringen blivit för gammal. Träden hade vuxit under tiden och stamdiametern förändrats. Så vi inventerade alla träd en gång till och lämnade in en ny inventering.

Till slut bytte kommunen planhandläggare och då gick det snabbare. Då hade det tagit drygt tio år av planering, men den här handläggaren såg till att det blev klart på drygt ett år. Det betyder att det finns möjligheter att göra processen snabbare och mer effektiv. Tio års försening har kostat det här projektet både onödigt tid och mer pengar än nödvändigt.”

Om en så stor del av bristerna i planprocessen handlar om samarbetssvårigheter, resursbrist hos kommunerna och bristande förståelse mellan olika aktörer i en planprocess borde en hel del vara möjligt att åtgärda även utan lagändringar. Därför tog vi oss också an uppgiften att hitta de goda exemplen på bra samarbeten. Och sådana visade sig finnas, även om de tyvärr inte var så många. Här behövde vi inte arbeta med anonyma intervjuer och oidentifierade projekt. Vi beskrev några lyckade projekt där byggherrar, planhandläggare och länsstyrelse samarbetat bra. I inget av fallen har planprocessen tagit mer än 18 månader.

Swedbanks nya kontor i Sundbyberg var ett jätteprojekt som påverkade hela Sundbyberg, men tack vare ett bra förankringsarbete hos allmänheten blev det inga överklaganden. Både byggherren och kommunen arbetade aktivt med framförhållning och att göra flera saker parallellt. Byggherren anställde till och med en person vars uppgift var att förse planhandläggaren med underlag och annan hjälp. Från den politiska ledningen fanns en stark vilja att genomföra projektet, vilket bland annat ledde till en omorganisation där planenheten lades direkt under kommunstyrelsen.

I en komplettering med nya bostadshus i ett gammalt område i Midsommarkransen fick grannarna tala om vad de tyckte saknades i området, bättre lekplatser och en bredare trottoar. Genom att tillmötesgå önskemålen kunde man undvika överklaganden.

Nya studentbostäder i omedelbar anslutning till Nationalstadsparken var ju inte helt okomplicerat. Men innan planarbetet var i gång tog länsstyrelsens handläggare ut byggare, planhandläggare och arkitekter på en picknick i parken, pekade ut de ovärderliga ekarna och förklarade varför de måste stå kvar. Då blev det självklart för alla och arbetet kunde anpassas efter det.

AMF skulle bygga om Swedbanks gamla kontor vid Brunkebergstorg, mitt i Stockholms City, utpekat som riksintresse för kulturminnesvården. VD:n, Mats Hederos, bestämde sig för att se Stockholm stad och länsstyrelsen som medparter och inte motparter. Hans recept: ”gemensamt mål, gott humör, tillit och en jäkla massa jobb”.

Nycklarna till en framgångsrik planprocess finns i ett bra samarbete mellan de olika aktörerna i processen. Och nycklarna till ett bra samarbete finns i förståelse för varandras olika roller, en aktiv processledning, framförhållning, gemensamma mål, kompromissvilja och koll på riskerna - inte minst när det gäller överklaganden.

Att det visar sig möjligt att bedriva en snabb och framgångsrik planprocess inom ramen för gällande regelverk minskar inte behovet av reformer. Tvärtom kan man väl konstatera att våra framgångsrika fall utgör ovanliga undantag. De som bidragit till framgången har varit personer med stor erfarenhet och kompromissvilja som klarat att lotsa projekten genom regeldjungeln. Det är naturligtvis inte fallet i alla ärenden. Att vara byggherre, planhandläggare eller länsstyrelsetjänsteman måste helt enkelt bli ett lättare jobb än vad det är i dag om vi ska få fart på byggandet. Och för det krävs ett regelverk som underlättar planprocessen.



Bristande konkurrens i byggsektorn

Den hårdnande internationella konkurrensen innebär att Sverige, med sina höga kostnader för personal och transporter, måste ha mycket effektiva företag. Inte bara byggherrar utan många andra företag påverkas av hur snabbt byggen kan komma igång.

För näringslivet är det helt avgörande med korta och förutsägbara planprocesser. Det hör till vanligheten att företag som vill bygga nya lokaler eller anläggningar stöter på svårigheter i den svenska tillstånds- och planprocessen. Om det drar ut på tiden kan de ekonomiska förutsättningarna vara helt förändrade och projektet bli omöjligt att genomföra.

För byggföretagen innebär de långa planprocesserna att det inte går att förutse hur konjunkturen ser ut när de färdigbyggda bostäderna eller lokalerna ska säljas. Det gör det också svårare för nya byggföretag att ta sig in på den svenska marknaden. Det innebär inte bara att utländska företag kan ha svårt att etablera sig i Sverige. Det innebär också att små byggföretag har svårt att konkurrera med de stora byggherrarna om projekten. Det krävs kunskap, uthållighet, kontakter och finansiella muskler för att driva projekt genom planprocessen. Framför allt måste företaget kunna klara att projekt blir kraftigt försenade eller inte blir av alls. En liten byggare, som kanske bara har ett eller några få projekt, blir mycket sårbar och löper stor risk att slås ut. Därför drivs huvuddelen av bostadsbyggnad, i synnerhet i den komplicerade huvudstadsregionen, av några få stora byggföretag.

Den bristande konkurrensen innebär att byggföretagen inte utsätts för tillräckligt förändringstryck. Den rationalisering som svensk industri genomgått till följd av den allt hårdare internationella konkurrensen har inte någon motsvarighet i byggbranschen. Företagen själva är medvetna om att de skulle kunna göra mycket mer för att effektivisera sina processer och ett sådant

arbete pågår också hos flera av dem. Men trycket att faktiskt genomföra sådana förändringar är inte tillräckligt hårt genom den oligopolsituation som råder på byggmarknaden. Effektiviseringar försvåras också av den flora av särkrav och specialbeställningar som präglar kommunernas hantering av bygg- och planprocessen.

Kampen om tiden

Tiden är helt avgörande i planprocessen. Tidsutdräkt innebär alltid kostnader men också stora finansiella risker. Nu är det i princip alla köpare av nya bostäder som får stå för riskkostnaden genom de stora marginaler byggföretagen tvingas ta ut i sina projekt. Företag som vill etablera sig i nya lokaler eller anläggningar får ofta själva stå för risken av utdragna planprocesser. Och den kostnaden måste i slutändan tas ut av företagets kunder. Samhällskostnaden för krångliga planprocesser är alltså väsentligt mycket högre än bara de som följer av krav på miljöhänsyn, parkeringsplatser eller hushöjder.

Överklaganden är en stor tidstjuv i planprocessen, även om den som överklagar sällan får rätt. Det driver upp kostnaderna, oftast utan att projekten stoppas. I synnerhet i storstadsområdena förekommer att personer och grupperingar sätter i system att överklaga ärenden i alla tänkbara processer och instanser.

Plan- och bygglagen trädde i kraft 1987. Den innebar en kraftig förskjutning av makten över marken från staten och enskilda till kommunerna. Enligt den gamla Byggnadslagen hade länsstyrelserna ett större inflytande över var och hur det fick byggas. Enskilda hade större makt över sin egen mark. Rätten att överklaga plan- och bygglovsärenden var begränsad till ägare till angränsande fastigheter. Det är många faktorer som påverkar att byggandet minskade efter Plan- och bygglagens införande. Men det finns anledning att ifrågasätta om kommunernas absoluta makt över

markanvändningen alltid är till fördel för samhällsutvecklingen. Många kommuner agerar egoistiskt och faller undan för opinioner som inte vill att byggs i närområdet. Det kommunala planmonopolet skulle behöva reformeras så att den regionala nivån fick ett större inflytande över markanvändningen. Om enskilda fastighetsägare också får större inflytande över användningen av den mark man äger medför det också vanligtvis att det byggs mer.

Hur mark förvandlats till bostäder

Möjligheten att använda mark begränsas av en mängd olika restriktioner, allt från riksintressen för natur, kultur och det rörliga friluftslivet till jordbruksmark och buller. När Handelskammaren gjorde en kartläggning av alla markrestriktionerna i Stockholms län visade det sig att det inte finns någon byggbar mark alls kvar, utöver den som redan är bebyggd. Och då är 70 procent av marken i Stockholms län obebyggd och oasfalterad.



En stor del av restriktionerna handlar om strandskydd, naturreservat och olika former av riksintressen.

Det är nödvändigt att se över markrestriktionerna och börja prioritera. Allt kan inte vara lika viktigt. Framför allt är det tveksamt om kommunerna ska ha rätt att inrätta naturreservat. Det är knappast en kommunal uppgift att avgöra vilken natur som är så värdefull att den ska undantas från bebyggelse för all framtid. Flera sådana naturreservat har tillkommit i politisk oenighet och drivits fram av krafter i kommunerna vars främsta motiv är att stoppa ny bebyggelse.

De många restriktionerna begränsar den faktiska yta som finns tillgänglig för bebyggelse och bidrar till att pressa upp markpriserna, vilken är den del av byggkostnaden som ökat mest under senare år. Men restriktionerna i sig komplicerar också planarbetet. Till exempel innebär reglerna för Nationalstadsparken i Stockholm att hushöjderna i närområdet begränsas för att husen inte ska synas från parken. Det innebär också att den mark som finns tillgänglig för bebyggelse är redan använd mark, dvs gammal industrimark eller komplettering av befintlig bebyggelse. Även det medför mer komplicerade planprocesser, ofta med många överklaganden.

Styrningsfrågor

Ett annat problem i planprocessen är bristen på enhetlighet och likabehandling från kommuner och länsstyrelser. I synnerhet i kommunernas ärendehantering finns ett påtagligt inslag av godtycklighet. Det kan ofta bero på politisk inblandning i enskilda ärenden, men lika ofta på tjänstemännens egna uppfattningar. Därför måste det bli tydligare vad som är planhandläggarens roll. Den viktigaste uppgiften är att lotsa projekten genom planprocessen. Det är också viktigt att kommunerna inser att deras roll i planprocessen är myndighetsutövning, vilket ställer krav på likabehandling och objektivitet.

Detta är inga lätta frågor. Varje byggprojekt är unikt och det är inte lätt att standardisera hanteringen i den kommunala processen. Men det är helt nödvändigt att större ansträngningar görs, både när det gäller regelverket och när det gäller hanteringen i kommuner och länsstyrelser. I utbildning och vidareutbildning av planhandläggare måste vikten av objektivitet och fokus på myndighetsutövning inskräpas.

Men det skulle också vara möjligt att lägga ut en större del av planarbetet på byggherrarna. Då skulle kommunens roll som myndighet och bevakare av regelverket bli tydligare. Byggherrarna skulle kunna ges större frihet att utforma detaljplanerna efter vad som är tekniskt och ekonomiskt bäst, men också efter vad de bedömer att kunderna vill ha. Framför allt skulle en sådan ordning kunna bidra till snabbare planprocesser genom att byggföretagen kan se till att detaljplanarbetet löper på och inte stannar upp i kommunerna till följd av resursbrist eller för stor arbetsbelastning.

Slutsats

Det krävs en stark gemensam vilja att göra något åt att det byggs för lite. Regeringen måste komma med konkreta förslag till verkningsfulla åtgärder. Riksdagen måste samlas över parti- och blockgränser och ställa sig bakom en handlingsplan för effektivare byggande och enklare planprocesser. Det fordrar prioriteringar och tuffa åtaganden. Det fordrar också attitydförändringar som leder till att byggande är en väl så viktig åtgärd som att värna obebyggd mark. Men även byggföretag, kommuner och länsstyrelser måste se över arbetssätt, prioriteringar och fokus i planprocessen.

Min oro över bostadssituationen i huvudstadsregionen har inte blivit mindre under mina år på Handelskammaren. Tvärtom tycks skyttegravarna i bostadspolitik bli allt djupare samtidigt som problemen blir alltmer uppenbara. Min största oro är hur glappet ska kunna överbryggas mellan den stora ökningen av

nya invånare med svag betalningsförmåga och den fortsatta prisökningen på nya bostäder, driven av en oförminskad flora av krav och restriktioner.

Maria Rankka är vd för Stockholms Handelskammare, en näringslivsorganisation som företräder företag i huvudstadsregionen.

Foto: Hans Ekestang



Medskapande medborgardialog

HANS ABRAHAMSSON

Globalisering, migration och urbanisering flätar samman det lokala med det globala. Statens roll förändras, liksom det civila samhället och det politiska landskapet. Den sociala hållbarheten sätts på prov i en tid då samhällsutvecklingen präglas av ökad heterogenitet och social polarisering. Människors delaktighet och medskapande för social hållbarhet ställs på sin spets. Det gäller inte bara vid fysisk stadsbyggnadsplanering utan också samhällsutvecklingen i stort. Frågorna om villkoren för invånarnas politiska delaktighet och om formerna för dialog och medskapande blir aktuella. Det civila samhällets mångfald kräver nya dialogmetoder.

Globalisering medför att det ekonomiska maktcentret lämnar västvärlden och flyttar österut och söderöver. Länder som Kina, Indien, Brasilien och Sydafrika tar över som motorer i världsekonomin. Ny teknik för kommunikation och transport gör att människor får breda globala kontaktytor och blir allt rörligare. Nya migrationsmönster växer fram och folk söker sig främst till urbana miljöer (Castles 2014, Eastmund 2007, Righard 2008).

Städers ökade betydelse är också ett resultat av den förändrade produktionsteknik och de ägandestrukturer som tog fart genom 1970-talskrisen. Nationella produktionssystem bröts upp och dess bärkraftiga delar omvandlades till länkar i globala förädlingskedjor (Johansson et al 2010, Andersson et al 2013). Även statens roll förändras. Den drar sig självmant tillbaka från det politiska rummet för att lämna större plats åt marknadskrafterna som anses bättre skickade att svara för vår tids krav på industriell omställning. Staten

trängs också tillbaka av nya aktörer som tar plats i det politiska rummet och gradvis minskar statens förmåga till såväl den omfördelnings- som sysselsättningspolitik som utgjorde grundpelarna för välfärdsstaten och den svenska modellen. Inkomstklyftor och social polarisering ökar. Den sociala sammanhållningen utsätts för påfrestningar (Lidskog 2006).

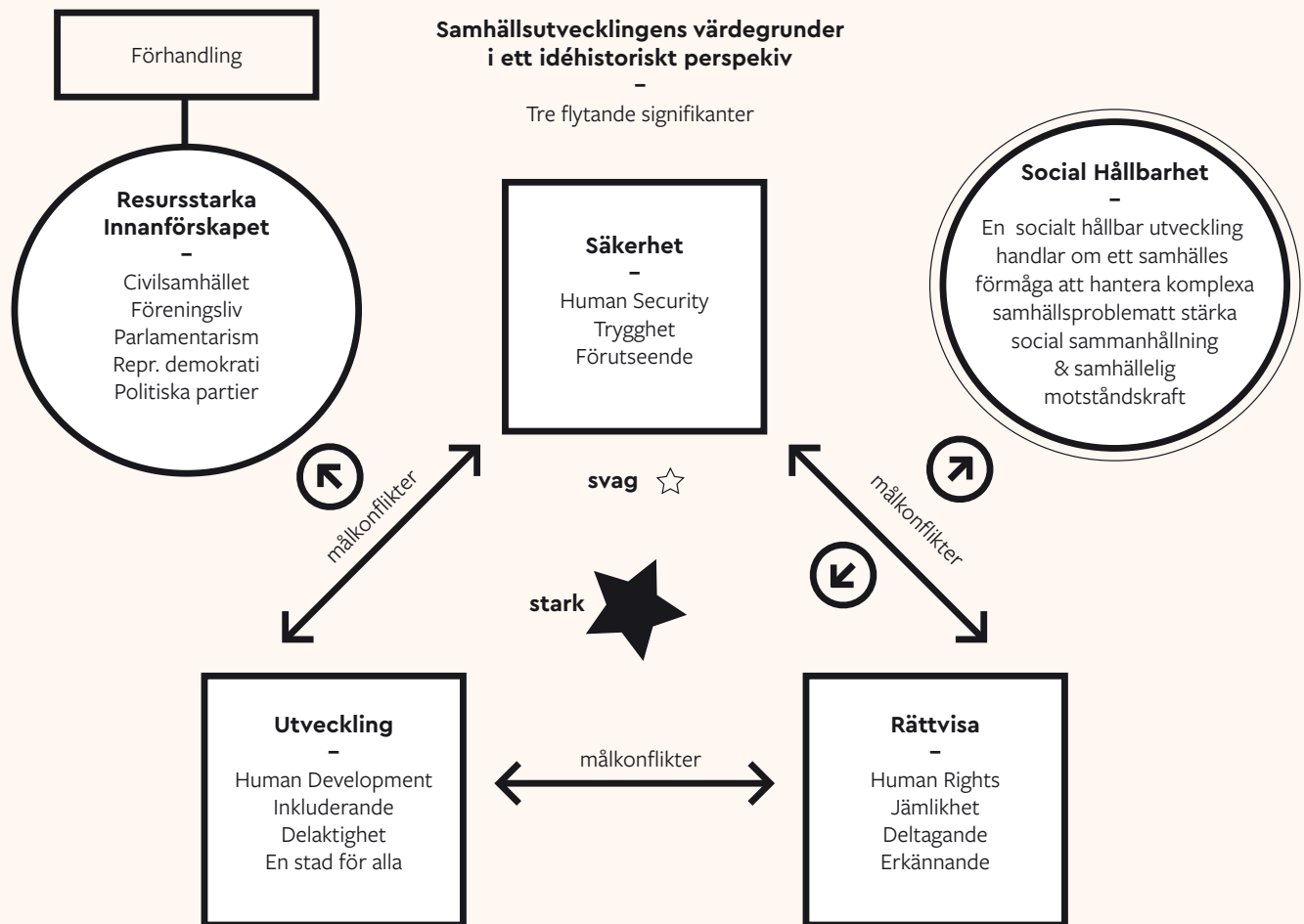
Förtroendet för politiken minskar och så gör också den sociala tilliten (Trädgårdh et al 2013). Många känner sig utestängda från samhällsutvecklingen. Landet håller på att glida isär när det gäller såväl stad och land som inom städer mellan olika stadsdelar och bostadsområden. Frustrationen ökar och medför social oro. Flera stora och medelstora svenska städer befinner sig i ett spänningsfält mellan att å ena sidan utgöra viktiga motorer för regional tillväxt och bli till noder för en globalt hållbar utveckling och å den andra sidan förvandlas till slagfält för sociala konflikter (Abrahamsson 2012).

Social hållbarhet

Social hållbarhet är ett problematiskt och ett i grunden omtvistat begrepp. Med begreppet avser denna artikel ett samhälleligt tillstånd där social oro och sociala konflikter inte riskerar att bryta ner den tillit och den sammanhållning som krävs för att samhället skall hålla samman. Människors strävanden efter ordning (säkerhet och trygghet) frihet (utveckling och hälsa) samt rättvisa (rättigheter och fördelning av resurser), har utgjort värdegrunder som i modern tid präglar politiska ideologier och varit pådrivande för samhällsutvecklingen (Hettne 2009). De har ansetts viktiga för människors välbefinnande. Innehållet i värdegrunderna kan bara ”förhandlas” fram genom dialog och medskapande utifrån den sociala situation i vilken människor befinner sig.

Globalisering och statens förändrade roll har, framför allt i västvärlden, kommit att ge begreppen säkerhet, utveckling och rättvisa en ny innebörd. Säkerhet handlar inte längre på samma sätt som tidigare om statens uppgift att skydda sin befolkning mot militära hot. Säkerhet har i det framväxande nätverkssamhället och ökad global konkurrensutsatthet alltmer kommit att handla om trygghet om jobb och om förutseende. Vi har gått från en form av statlig säkerhet till en mer individbaserad mänsklig säkerhet.

På samma sätt handlar inte frågan om utveckling, i denna del av världen, längre främst om ekonomisk tillväxt. Människor värdesätter alltmer andra faktorer som ökar livskvalitet i form av hälsa och möjlighet till



olika kulturella och sinnliga upplevelser. Utvecklingsfrågan har därmed alltmer övergått från att handla om ett samhälles resursmobilisering till att handla om frågan om mänsklig utveckling och välbefinnande.

Frågan om rättvisa slutligen, handlar inte på samma sätt som tidigare om främst materiella fördelningsfrågor utan alltmer också om mänskliga rättigheter och att människor skall ha samma möjlighet till livschanser och social rörlighet.

Förhandlingen om värdegrundernas innehåll har i modern tid ägt rum på en politisk arena som i västerländska demokratier formas av parlamentarism, representativ demokrati och allmänna val. Trots att förhandlingen utgör politikens kärnfråga har den medfört ett demokratiskt underskott då den framför allt inkluderat och omfattat de mer resursstarka befolkningsgrupperna i den bemärkelsen att dessa varit del av en folkrörelse eller intresseorganisation som haft möjlighet att få sin röst att bli hörd.

Vår tids stora samhällsodaning har således inte bara lett till att värdegrunderna förändrats och medfört värdegrundskonflikter, utan den har också fört med sig starka tendenser till att det civila samhället splittras upp mellan å ena sidan de mer välbärgade som utgör ett allt starkare ”innanförskap” och å andra sidan de allt fler som känner sig utestängda och inte lyssnade på. Olika verklighetsbilder och normer skapas (Guevara 2015). För många som känner sig avskärmade från samhällsutvecklingen finns inte deltagandet i ett aktivt föreningsliv på den mentala kartan. Det civila samhället skall därför inte bara uppfattas som summan av olika föreningar. Det civila samhället består alltmer också av flyktiga nätverk och sociala rörelser som många gånger fångar upp de personer som känner en större tillhörighet med människor i samhällets ytterkanter (Abrahamsson et al 2015, Kings 2011).

Vårt postpolitiska tillstånd

Övergången från nationalstatsprojektet med sina traditionella metoder för samhällsstyrning (government) till det postnationella nätverkssamhället med sina mer partnerskapsbaserade sätt för styrning (governance) riskerar att förstärka det demokratiska underskottet (Nilsson 2002, Pierre 2011). Deltagandet i nätverksstyrningen begränsas till få politiska och ekonomiska makthavare (Stigendal 2011). Detta har skapat en bristande tilltro till och legitimitet för det politiska systemet. Forskningslitteraturen menar att det tanke-mönstret som dominerar inom partnerskapet minskar utrymmet för olika politiska alternativ och medför ett postpolitiskt tillstånd (Mouffe 2009). De politiska och ekonomiska makthavarna ser det som självklart att anpassa sig till de krav som den nya ekonomiska geografin och de globala produktionsnätverken ställer. Detta blir inte minst tydligt för städer och urbana regioner vars tillväxt och strategiplaner undantagslöst byggs upp utifrån fyra gemensamma mantran. Kommunens framtid bedöms utifrån dess förutsättningar att bli en attraktiv investeringsort. Detta kräver en så kraftig befolknings- och ekonomisk tillväxt som möjligt med stora krav på invånarnas förmåga till innovation och kreativitet (Abrahamsson 2015b, Florida 2006). Det medför beslutsfattarnas behov av att tona ner målkonflikter och förstärka konsensus kring den önskvärda samhällsutvecklingens innehåll. Den konkurrens med andra städer om kapital- och finansmarknadernas gunst som många städer ser sig tvingade att ge sig in i har samtidigt medfört en stadspolitik som forskningslitteraturen uppfattar som ett uttryck för den postpolitiska staden. Det finns inget utrymme för någon tredje väg.

En hållbar samhällsutveckling kräver att invånarna är såväl faktiskt delaktiga som att de känner sig delaktiga (Stigendal 2011). De komplexa samhällsproblem som städer står inför och som måste hanteras handlar i stor utsträckning om livsstilsfrågor som förutom socialt främjande strukturer också fordrar ett individuellt

ansvar. Detta gör det nödvändigt att bryta det postpolitiska tillståndet, återinföra det politiska och hantera de intresse- och målkonflikter som normalt råder.

Territoriellt förhållningssätt

Utvecklingsforskningen brukar skilja på ett funktionellt och ett territoriellt förhållningssätt (Friedmann 1992). Det funktionella förhållningssättet innebär att man ser utveckling som en fråga om ekonomisk tillväxt och som man därtill mäter i sammanlagda termer på aggregerad nivå. Kunskapsstaden organiseras exempelvis funktionellt för att bli till en nod i det globala nätverk där kortsiktig ekonomisk tillväxt prioriteras (Harvey 2003). För att upprätthålla sin externa legitimitet hos globala aktörer har staten samtidigt tvingats avhända sig stora delar av sin förmåga att omfördela de resurser som den funktionella och vertikala produktionsprocessen skapar. Problemet är att när statens omfördelningsförmåga upphör så tenderar den funktionella utvecklingsstrategin att bli exkluderande. Förklaringen till detta står att finna i nödvändigheten av att använda det ekonomiska överskott, som den funktionella strategin är tänkt att skapa, till investeringar i fysisk infrastruktur och ”branding” för bibehållen konkurrens- och attraktionskraft istället för till investeringar för social hållbarhet (Harvey 2006, 2009). Därmed fördjupas den ojämna utvecklingen.

De globala produktionsnätverkens framväxt har samtidigt förändrat det politiska landskapet. Eftersom intresset för den representativa demokratin minskat hos vissa befolkningsgrupper och aldrig existerat hos andra (speciellt resurssvaga grupper i utsatta bostadsområden) finns det många som inte omfattas av det parlamentariska systemets partipolitik. De saknar de kanaler som krävs för att göra sin röst hörd och påverka sin situation. Det parlamentariska representativa systemet har med andra ord blivit alltför exkluderande och saknar arenor för att få med människor som befinner sig i de politiska utkanterna. Denna utveckling förstär-

ker behovet av fler offentliga rum och mötesplatser som medger nya politiska kontaktytor och tillfällen till dialog.

Ett territoriellt förhållningssätt innebär att man ser till staden i sin helhet, att alla bostadsområden utvecklas och att alla befolkningsgrupper med sina skiftande gruppidentiteter får rätt till stadens olika rum där de kan mötas av erkännande och respekt och känna samhällelig tillhörighet (Salonen et. al. 2011). En inkluderande stad – en stad för alla – måste bli mer territoriellt inriktad vilket kräver en mer lokalt förankrad och horisontellt integrerad produktionsprocess. Det handlar med andra ord om att skapa lokala förutsättningar som möjliggör en ökad lokal behovstillfredsställelse och där sambanden mellan stad och land förstärks. Sådana lokalt baserade försörjningssystem kan kräva en annan syn på ekonomisk effektivitet där också hänsyn tas till värdet av social tillit och de kostnader som social oro medför.

Det handlar också om att utforma politiska åtgärder för att bryta den ojämna utvecklingen och komma tillrätta med den gentrifiering av städer som följer i globaliseringsens spår. Allt från att identifiera former för en ny välfärdsregim i en globaliserad tidsålder till att utforma en bostadspolitik som medger tillgång till bostäder med större variation, eller att förbättra infrastruktur så att olika stadsdelar knyts närmare till varandra och på så sätt underlättar förmågan att känna social tillhörighet.

Utifrån ett territoriellt utvecklingstänkande uppfattas sociala insatser som en nödvändig investering för att staden och dess omland fullödigt skall kunna delta i det globala samarbetet och inte som en kostnad som reducerar det finansiella utrymmet för tillväxt. Förebyggande och främjande åtgärder blir en förutsättning för att uppnå vad som freds- och utvecklingsforskningen kallar för en positiv säkerhet där människor blir delaktiga på mer lika villkor istället för dess motsats, en negativ säkerhet där några försöker skydda sig

mot olika hot genom att bygga murar eller stänga in sig bakom stängsel (Abrahamsson 2012). Med ett territoriellt utvecklingstänkande blir det inte acceptabelt att en sådan stor grupp som 35 % unga vuxna i vissa bostadsområden vare sig är i utbildning, arbete eller praktik. En urban miljö med denna karaktäristik utgör ingen kunskapsstad. Med den danske sociologen Esping-Anderson språkbruk handlar det i bästa fall om ”islands of excellence in an ocean of ignorance”, det vill säga om isolerade öar i okunnighetens hav (Esping-Andersen 1990).

Forskning från Malmö högskola, som utförts på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) under ledning av professor PO Hallin vid Institutionen för globala studier, visar på den sociala tillitens betydelse för samhällets kollektiva förmåga att hantera komplexa samhällsproblem (Ek et.al 2015). En låg kollektiv förmåga ökar social oro, skadegörelse, brända bilar och kriminalitet. Forskningsresultaten visar också på att ”bostadsområden och kvarter med stora andelar låginkomsttagare tenderar att ha lägre sammanhållning svagare sociala nätverk, sämre socialt stöd mellan grannar och en lägre kollektiv förmåga”(Gerell 2015, sid 105 i Ek et.al 2015).

Dialogens roll

Sedan några år tillbaka har dialog blivit ett modeord som finns på mångas läppar. Det har i folkmun närmast kommit att betyda att folk samtalar med varandra om saker och ting. Inom politiken har medvetenheten om medborgardialogens betydelse förstärkts. Det handlar ofta om att myndigheter vill informera invånarna om bakgrunden till något beslut som fattats. Det kan också handla om att myndigheterna vill fråga invånarna till råds inför ett beslut man står inför. Ibland finns det behov av att diskutera och debattera en fråga i ett försök att komma fram till vad som kan anses vara rätt och fel.

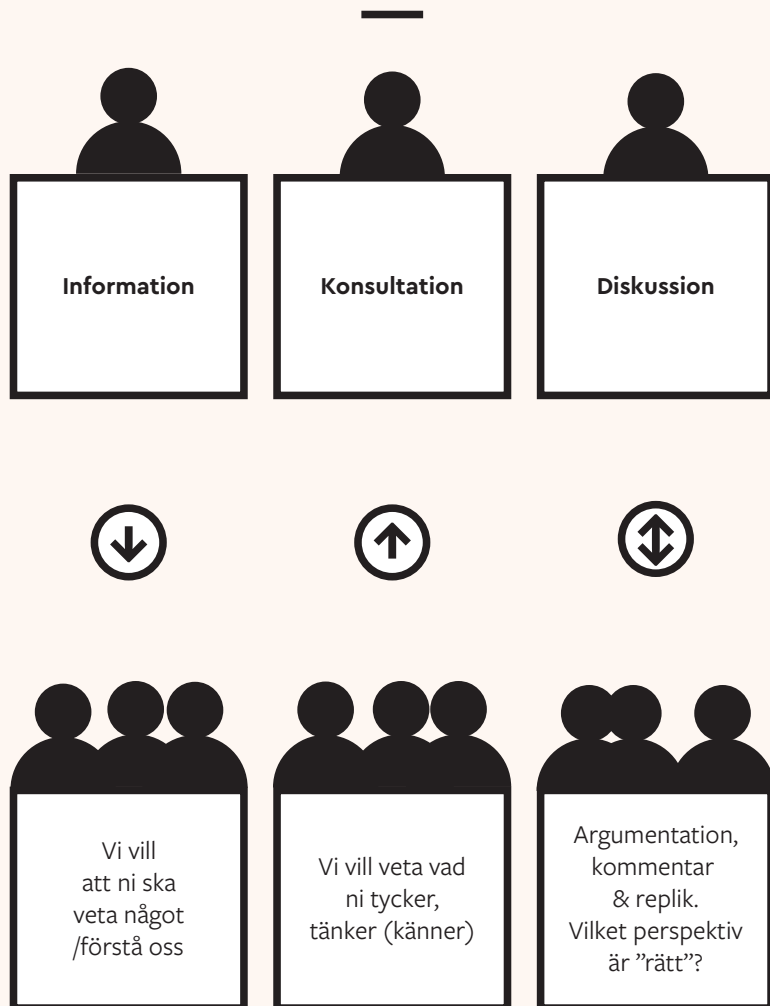
Vår tids komplexa samhällsproblem har tillsammans

med den sociala hållbarhetens krav medfört behov av att utvidga dialogen för att skapa bättre förutsättningar till att inkludera resurssvaga grupper i samhället, motverka politisk exkludering av alla grupper och aktivt verka för allas rätt till delaktighet och inflytande (Sveriges Kommuner och Landsting 2015). En sådan mer inkluderande form för medborgardialog medför, mot bakgrund av vår tids stora samhällsomdaning med sin ökade heterogenitet och sociala polarisering, krav på andra former och metoder för dialog än vad många hittills varit vana att arbeta med.

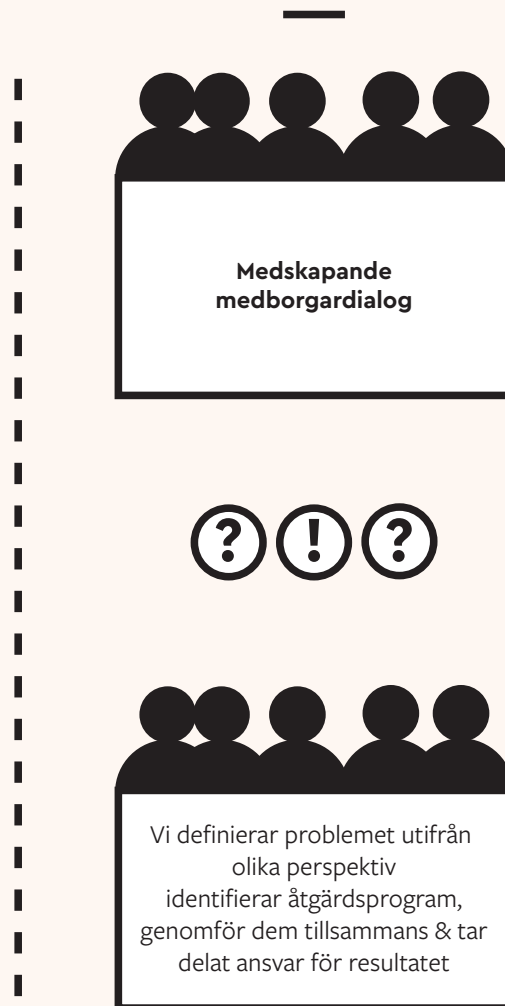
Medskapande medborgardialog

Medskapande handlar om att på lika villkor vara delaktig i hela processen, från formulering av problemen som skall åtgärdas till identifiering av åtgärder, genomförande av uppgjorda handlingsplaner, utvärdering och återkoppling av resultat. Härigenom blir samtliga aktörer som är med och medskapar också delaktiga i och ansvariga för de resultat som uppnås. Ytterst handlar det om kunskapssyn och om vikten av att kombinera faktakunskap med mer erfarenhetsbaserad kunskap (Abrahamsson 2015a). Det handlar också om människosyn. Att tro på människors vilja och förmåga att bidra till samhällsutvecklingen och att se dem som subjekt och inte enbart som objekt. Naturligtvis handlar det ytterst om frågan om makt. Samhällsfrågornas ökade komplexitet och de globala utmaningar som samhället står inför håller på att tvinga fram en förändrad syn på makt och dess utövning. Maktutövning börjar alltmer bli till en fråga om makt till någonting istället för makt över någonting. Begreppet medskapande beskriver ett arbetssätt som strävar efter jämlika maktförhållanden.

Forskningslitteraturen beskriver ofta **invånarnas deltagande** med hjälp av tre olika samtalstyper som alla brukar kallas för medborgardialoger



För **delaktighet** och **vertikal interaktion** på lika villkor, vid hantering av komplexa samhällsfrågor bygger medborgardialogen på lärande och medskapande dimensioner



Alla samtalstyperna kan vara värdefulla, men för olika syften.
Dialog eller monolog avgörs av vad man gör före, efter och under samtalet

Utifrån inspiration från KAIROS, S2020/GBG STAD, och SKLs delaktighetstrappa

Den ökade komplexiteten och den heterogenitet som präglar samhällsutvecklingen gör det viktigt att få med olika invånargrupperns erfarenheter och förhållningssätt vid utformning av olika åtgärdsförslag. Deras iakttagelser och tolkning av pågående samhällsförändring behövs för att rätt formulera problemet och för att förstå varför saker och ting behöver göras. Eftersom komplexa samhällsproblem per definition är i ständig förändring krävs också stor flexibilitet vid genomförandet av beslutade insatser. När beslutade åtgärder är klara att genomföras kan ofta problemens orsaker, karaktär och uttryck ha förändrats jämfört med från när den första probleminentifieringen gjordes. Detta förhållande ökar kraven på att berörda invånare deltar i själva görandet, vid genomförandet av åtgärdsprogrammen och att de tar ett delat ansvar för resultaten. Det är också ofta under själva görandet som olika hinder för åtgärdernas genomförande konfronteras, kan synliggöras och hanteras. Anledningen till att det gemensamma görandet är så viktigt handlar också om den kunskap om varandra och det förtroende för varandra som kan skapas när människor som tidigare inte känner varandra närmare börjar göra någonting tillsammans och därtill skall ta gemensamt ansvar för resultatet. Ett sådant förtroendeskapande arbete är av avgörande betydelse för dialogprocessens hållbarhet och resultat.

Det är när medborgardialogen syftar till att bli så inkluderande som möjligt, när den strävar efter jämlika maktförhållanden och att tillsammans med invånarna definiera problemet, identifiera åtgärder och tillsammans ansvara för genomförandet av dessa som vi kan prata i termer av medskapande medborgardialog. Detta utgör den medskapande medborgardialogens väsentligaste skillnader i förhållande till andra former av dialog.

Former för medskapande medborgardialog

Den medskapande medborgardialogen bygger idealt på fem olika faser. Den första förberedande frasen handlar om att noggrant diskutera igenom dialogens bakomlig-

gande ändamål, förutsättningar och utformning. Den andra fasen handlar om att lyssna in de olika perspektiv på frågan som deltagarna har. Därefter påbörjas under en tredje fas en problematisering av dessa perspektiv. Som vi strax skall återkomma till kan det finnas flera situationer när denna fas också bör innehålla mer konfronterande inslag med syfte att bemäktiga parterna. Här blir det inte minst viktigt att anstränga sig för att synliggöra förekommande meningsskiljaktigheter. Frågan som måste redas ut är om deltagarna, sådana meningsskiljaktigheter till trots, likafullt kan identifiera sammanfallande intressen på längre sikt när det gäller målbilder och visioner om framtiden.

Utifrån sådana sammanfallande intressen är syftet med den påföljande fjärde fasen att tillsammans identifiera de åtgärder som behöver genomföras och utifrån detta utforma en handlingsplan med en tydlig fördelning av uppgifter och ansvar. Här blir det återigen viktigt att också synliggöra och samtala om hur eventuellt förekommande avvikande uppfattningar och nej-röster kan överkommas. Först därefter kan parterna börja agera och få någonting att hända, det vill säga att påbörja arbetet med att implementera de gemensamma handlingsplanerna.

Slutligen följer ytterligare en femte, och nog så viktig, fas som handlar om att utvärdera de erfarenheter som gjorts och de resultat som uppnåtts samt att återkoppla och informera berörda aktörer om dessa. Denna återkoppling är speciellt viktig för att möjliggöra för de aktörer som känner sig utestängda och exkluderade från beslutsprocesser att öka sin tilltro till samhället och det politiska systemet.

Den medskapande dialogens olika faser beskriver en idealtyp av dialog, en sinnebild för hur den medskapande dialogen kan äga rum. I verkligheten följer samtalet ytterst sällan denna ordningsföljd utan hoppar lite hit och dit mellan de olika faserna. Det viktigaste för samtalsledaren är emellertid att se till att samtliga faser och aspekter i någon form kommer med i samtalet.

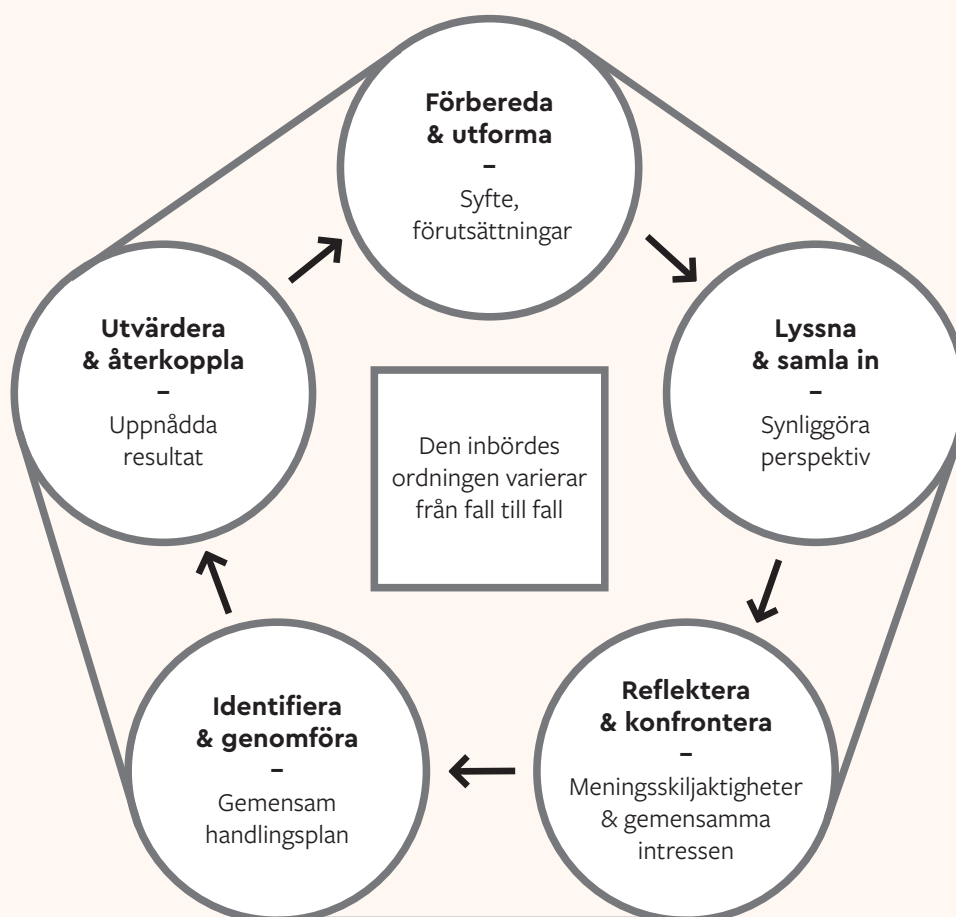
I situationer där det råder starka värdegrundskonflikter och misstro mellan parterna till följd av att någon sedan tidigare upplever sig diskriminerad, utestängd och inte lyssnad på blir det viktigt för samtals- och processledaren att ge speciellt utrymme åt den medskapande medborgardialogens första faser. Ofta finns det, innan själva samtalen påbörjas, ett behov av att finna olika sätt för att utjämna befintliga informationsövertag när det gäller själva sakfrågan och därmed öka samtliga samtalspartners förutsättningar att delta i dialogen på ett meningsfullt sätt. Innan något medskapande mellan parter med ojämlika maktförhå-

landen överhuvudtaget kan bli möjligt måste i sådana situationer inledande del av samtalet användas till att synliggöra maktordningar och meningsskiljaktigheter istället för att försöka sopa de grundläggande värdekonflikterna under mattan.

Syftet med att inledningsvis ge den medskapande medborgardialogen tillräckligt med tid och utrymme för ett sådant mer konfrontativt inslag är att bemäktiga den svagare parten. Detta kan delvis ske genom att öka medvetenheten om att de känslor, uppfattningar och förhållningssätt som denne bär på, utifrån den situation

Medskapande medborgardialog

en ideal typ med fem faser



som hen befinner sig i, är tillräckligt legitima för att som person kunna bli bemött med respekt. Det ställer speciella krav på processledaren som måste utbildas i att hantera sin egen och andras rädsla för att uppriktighet och klarspråk skall skapa dålig stämning i rummet. Syftet med ett sådant bemäktigande och konfrontativt inslag är att ge den svagare och mer maktlösa parten möjlighet att gå in i dialog med makten utan att riskera att förlora sin själ. Samtidigt ger å andra sidan ett sådant inledande inslag möjligheter för de som upplevs som mäktiga och för att ha lagt beslag på problemformuleringsinitiativet och tolkningsföreträdet en chans att visa att de menar allvar med dialogen och att de är beredda att lyssna, ta till sig andras perspektiv och ompröva sina tidigare ställningstaganden. Ett sådant förhållningssätt är helt centralt för det förtroende och den tillit som en medskapande medborgardialog är beroende av.

Medborgarinitiativ underifrån

Den medskapande medborgardialogens olika faser har hittills diskuterat dialogens former när initiativ till dialogen kommer uppifrån, från myndigheter eller politiskt beslutande instanser. Det är härvidlag viktigt att inbjudan formuleras och kommer tilltänkta parter till del på ett sätt som underlättar deras deltagande i medborgardialogen. För att dialogen skall bli lika inkluderande som tänkt kan detta många gånger visa sig vara en grannliga uppgift och innebära större utmaningar än vad initiativtagarna tänkt sig.

En än större utmaning kan föreligga för myndigheter och politiskt beslutande instanser att acceptera inbjudan till dialog som tillkommit på initiativ underifrån av olika medborgargrupper och det civila samhällets sociala rörelser och organisationer. Erfarenheterna visar på att det här många gånger råder såväl stor misstänksamhet som handfallenhet från mottagarnas sida. Misstänksamheten kan bero på att mottagarna känner osäkerhet när det gäller den tänkta dialogens syfte och former. Medborgargrupper som upplever sig exkluderade från

möjligheter att påverka samhällsutvecklingen och som saknar mer tillitsfulla kontaktytor med myndigheter och beslutsfattare kan ibland använda sig av metoder för att få en dialog till stånd som upplevs som främmande. Det kan handla om dialogframtvängande konfrontationer med hjälp av demonstrationer och civil olydnad eller dialogfrämjande provokationer genom att på spektakulära sätt försöka synliggöra olika missförhållanden som man anser råder (Eriksson, 2015). Handfallenheten kan bero på att man därför helt enkelt är rädd för att hamna i situationer som man själva inte kontrollerar och kunnat förbereda sig inför. För att stärka det politiska systemets legitimitet hos olika medborgargrupper är det emellertid viktigt att undantagslöst acceptera dessa inbjudningar till dialog. För att en dialogkultur och arbetssätt som den medskapande medborgardialogen ytterst bygger på skall tillåtas växa fram är det viktigt att berörd personal från myndigheter och förvaltningar får möjligheter till träning och stöd för att hantera sådana initiativ. Det nätverkssamarbete kring medborgardialog och komplexa samhällsfrågor som bedrivs av Sveriges Kommuner och Landstings medborgardialogprojekt erbjuder intressanta möjligheter härvidlag.

Medborgarbudget

Som ett resultat av den övergångsperiod vi befinner oss i, från den nationalstatsstyrda epoken in i en mer nätverksbaserad organisationsform, står den medskapande medborgardialogen inför flera stora utmaningar. En stor utmaning som diskuterats i tidigare avsnitt gäller vikten av att förändra synen på makt och maktutövning så att en maktindelning mellan de parter som ingår i dialogen skall bli möjlig. Här skall vi kortfattat uppehålla oss vid ytterligare tre utmaningar och på vilket sätt dessa kan tänkas kunna hanteras för att den medskapande medborgardialogen skall bli möjlig att tillämpa också i praktiken.

Den första utmaningen består i att föra in resultatet från den medskapande medborgardialogens nätverkssamar-

bete in i förvaltningens ordinarie verksamhet och mer hierarkiska linjeorganisation för att nå utöver kortsiktiga och enstaka insatser, och genom institutionalisering möjliggöra en mer långsiktig hållbarhet. Ett sådant införlivande med förvaltningens ordinarie verksamhet är också viktigt för att möjliggöra någon form av ansvarsutkrävning.

Den andra utmaningen består i att föra in resultatet från den medskapande medborgardialogens nätverkssamarbete in i det politiska representativa systemet. Makthavarna upplever ibland att dialog och medskapande står i motsättning till den representativa demokratin. Det finns därtill en utbredd, och inte helt obefogad, rädsla för att medskapande i praktiken bara skall innebära att det är de redan resursstarka som kommer till tals och att medskapandet tvärtom mot sina avsikter ytterligare förstärker deras inflytande.

Den tredje utmaningen består i att anpassa det civila samhällets otålighet, krav på dynamik och att någonting skall hända snabbt med förvaltningens långsamt malande byråkratiska och demokratiska kvarnar. Avståndet mellan det civila samhällets krav på snabba beslut och förvaltningens behov av tid för regelstyrd handläggning riskerar annars att det civila samhällets representanter efter en tid tappar sitt engagemang och sina energier för frågan.

Införandet av en social investeringspolitik, som diskuteras i flera kommuner runt om i landet, med tillhörande medborgarbudget skulle kunna användas som exempel på hur liknande utmaningar kan hanteras. Det resultat som uppnås genom dialog och medskapande skulle kunna bli föremål för ansvarsutkrävning som kanaliseras in i det representativa demokratiska politiska systemet.

Den representativa demokratin uppgift blir här att fatta beslut om att en social investeringspolitik skall införas. Det handlar om vad som skall göras utifrån en

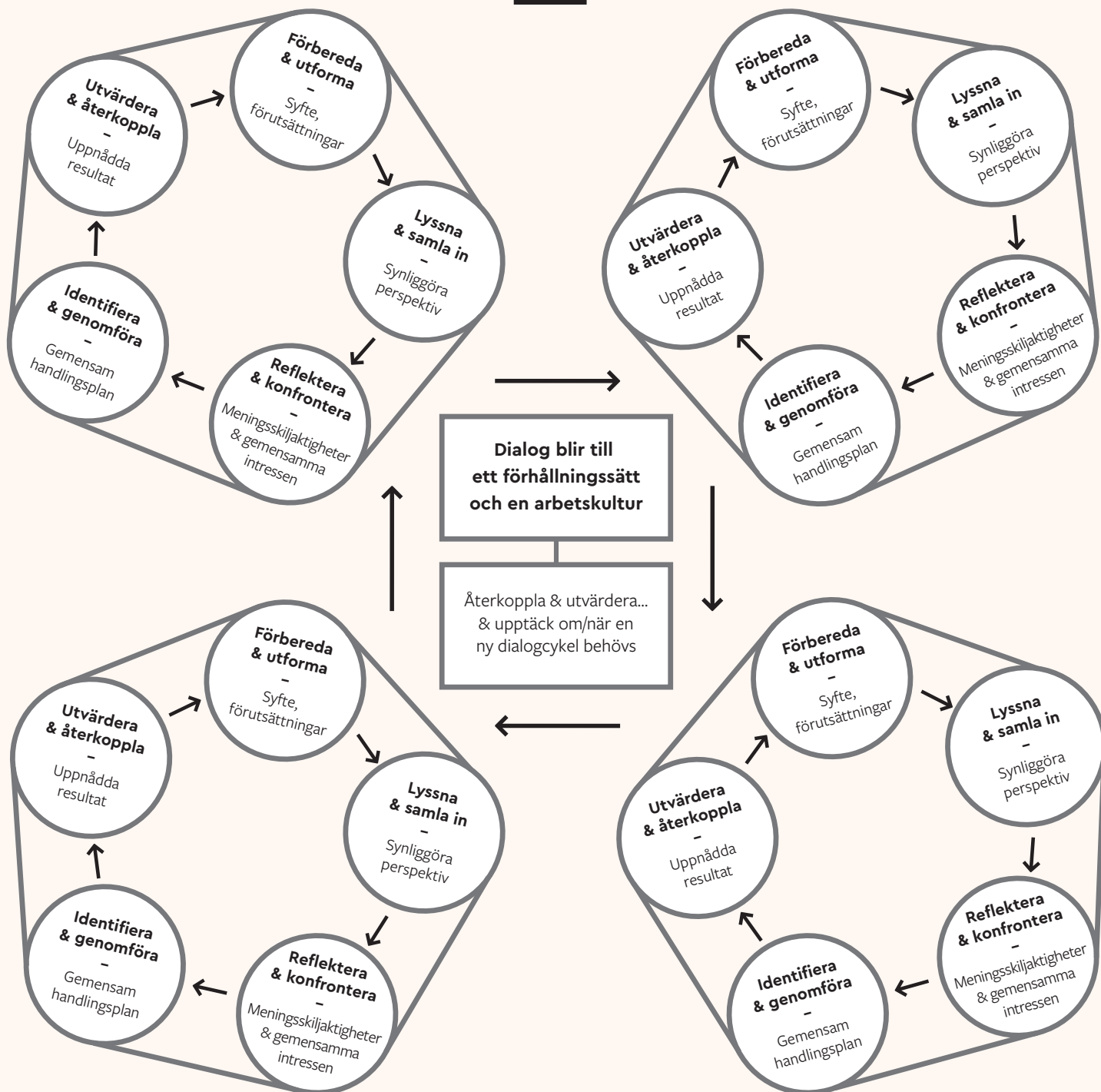
diskussion om varför det skall göras. Utifrån ett sådant beslut tar en medskapande medborgardialog vid mellan de som skall genomföra besluten (delta i arbetet med medborgarbudgeten) och de som skall använda (bruka) de medel som budgeten är tänkt att tillhandahålla. På denna medskapandets nivå handlar det om att fånga upp olika perspektiv på vad som skall göras och på varför detta skall göras. Den sociala investeringspolitiken används alltså här till att göra någonting med invånarna och inte någonting för invånarna.

Budgetarbetet utgör också en lärandeprocess för deltagarna om demokratin nödvändiga byråkrati och erforderliga handläggningstid. Ett sådant förhållningssätt inkluderar frågan om makt och utgår ifrån att makt inte är något nollsummespel. Det handlar här om att samtliga beslutsnivåer delar med sig av makt till invånarna. Såväl de politiker som fattat beslut om politikens införande liksom de som deltar i medborgarbudgetens utformning och resursallokering förstärker härigenom sin egen förmåga att göra rätt saker på rätt sätt och därmed också öka det politiska systemets legitimitet.

Bostadsområdet som politisk arena

Medborgarbudgetens relevans och användningsområde har aktualiserats genom den förestående renoveringen av miljonprogrammen. Det finns flera olika skäl till detta. Det första skälet har att göra med arbetsmarknadens utveckling och det sätt på vilket visstidsanställning och ökade krav på flexibilitet och rörlighet i en ökande utsträckning minskat arbetsplatsens betydelse för samhälleligt engagemang. Det ständigt minskande medlemskapet i våra fackföreningar talar härvidlag sitt tydliga språk. Samtidigt visar flera studier på hur människors samhällsengagemang knyts allt hårdare till bostadsmarknaden och bostadsområdet. Här börjar forskningen se hur det också i Sverige börjar bildas ett tredje rum för att föra politiska samtal bortom köksbordet och arbetsplatsen.

En social investeringspolitik byggd på
en deltagande budget
& återkommande cykler av dialoger



Miljonprogrammets förestående renoveringar ger även möjlighet att minska många invånares känsla av att vara utestängda från att delta i det beslutsfattande som berör förhållanden med stort inflytande över vardagslivet. Dialog och medskapande med de boende blir här viktiga byggstenar. Inte minst handlar det om att komma överens om renoveringsarbetets och standardökningens önskvärda omfattning.

Det andra skälet varför bostadsområdets vikt som politisk arena ökat har att göra med förändrade migrationsmönster och det faktum att människor i allt större utsträckning befinner sig i transit. Paradoxalt nog har det förändrat platsens betydelse. Platsen består ju inte bara av ett rum i en fysisk bemärkelse utan också av mening. Människans identitet påverkas av platsens identitet som de är med att skapa (och skapas av). Hur man upplever platsen speglar sålunda de sociala strukturer som platsen präglas av. Detta med att människor ständigt är på väg någonstans har i och för sig reducerat intresset för att engagera sig i samhällsutvecklingen på nationell nivå och i mer övergripande politiska frågor. Däremot visar olika undersökningar hur människor som är i rörelse likafullt behöver ett hem att komma hem till och känna trygghet i och därför också gärna engagerar sig i den lokala samhällsutvecklingen (Kings 2011).

Bostadsområdet blir här en viktig politisk arena för engagemang och samhällelig tillhörighet. Forskningsresultaten från Malmö högskola betonar särskilt hur det samarbete som är grundläggande för den kollektiva förståelsen huvudsakligen tar plats på gårdar eller i trappuppgångar. Den visar också på att boendes kontaktytor med bostadsbolagens egen personal därför blir av en avgörande betydelse. Denna sociala relation håller dock dessvärre snabbt på att gå förlorad i takt med bostadsbolagens tilltagande grad av utlokalisering av uppgifter till olika typer av underentreprenörer (Ek, Richard et al 2015).

Hans Abrahamsson är docent i freds- och utvecklingsforskning på Institutionen för globala studier, Göteborgs universitet och tidigare gästprofessor i Globala politiska studier vid Malmö högskola.

Texten är en sammanfattande översikt av en mer omfattande forskningsstudie kring ”Vår tids stora samhällsodaning: politiskt ledarskap, socialt hållbar utveckling och medskapande medborgardialog”. Forskningsstudien har genomförts under våren 2015 för Sveriges Kommuner och Landsting (Abrahamsson 2015b) och knyter an till Mistra Urban Futures KAIROS forskningsprojekt kring Rättvisa och socialt hållbara städer. Den kan laddas ner från SKL:s webbsida, (www.skl.se) eller Mistra Urban Futures, (www.mistraurbanfutures.org)

Illustrationer: Hans Abrahamsson

Referenser

Abrahamsson, Hans (2012): Städer som nav för en globalt hållbar samhällsutveckling eller slagfält för sociala konflikter, Malmö: Rapport till den Sociala Hållbarhetskommissionen i Malmö.

Abrahamsson, Hans (2015a): Dialog och medskapande i vår tids stora samhällsomdaning, Utbildning och Lärande 2015, Vol 9, Nr 1

Abrahamsson, Hans (2015b): Vår tids stora samhällsomdaning, Politiskt ledarskap, social hållbarhet och medskapande medborgardialog, Göteborg: Mistra Urban Futures

Abrahamsson, Hans et.al. (2015): Invånardialogens roll och former – Västra Götalandsregionens samråd med det civila samhället, Göteborg: Västra Götalandsregionen

Andersson, Åke et al. (2013): Öresundsregionen, den dynamiska metropolen, Stockholm: Dialogos

Castles, Stephan, De Haus, Hein, and Miller, Mark. (2014): The age of migration, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Eastmond, Marita and Åkesson, Lisa. (2007): Globala Familjer – Transnationell migration och släktskap, Riga: Gidlunds förlag

Ek, Rickard et al (2015): Att laga revor i samhällsväven – om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden, Malmö: Malmö Högskola

Eriksson, Leif (2015): Från elefanten i rummet till kanariefågeln i gruvan – om fattiga EU-migranter i det svenska folkhemmet, Göteborg: Mistra Urban Futures

Esping-Andersen, Gösta. (1990), The three worlds of welfare capitalism, Princeton University Press.

Florida, Richard. (2006): Den kreativa klassens framväxt, Göteborg: Daidalos,

Friedman, John. (1992): Empowerment – The Politics of Alternative Development, Oxford: Blackwell Publishers

Gerell, Manne (2015): Grannskap och socialt kapital i Ek, Rickard et al (2015): Att laga revor i samhällsväven – om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden, Malmö: Malmö Högskola

Graham, Stephen. (2010): Cities under Siege – the new military urbanism, London: Verso

Guevara, Birgitta (2015): Diskriminerande strukturer, Göteborg: Mistra Urban Futures

Harvey, David. (2003): The new imperialism, New York, Oxford University Press

Harvey, David (2006): Den globala kapitalismens rum – På väg mot en teori om ojämn geografisk utveckling, Stockholm: Tankekraft

Harvey, David (2009): Social Justice and the City, London: The University of Georgia Press

Hettne, Björn. (2009): Thinking about development, London: Zed Books

Johansson, Börje et.al. 2010. Storstadsregionerna och ekonomins utveckling, Jönköping: Jönköping International Business School, Jönköping University

Kings, Lisa (2011): Till det lokals försvar, civilsamhället i den urbana periferin, Borås: Arkiv förlag

Lidskog, Rolf. (2006): Staden. Våldet och tryggheten – om social ordning i ett mångkulturellt samhälle, Göteborg: Daidalos

Mouffe, Chantal. (2009): Om det politiska, Hägersten: Tankekraft Förlag

Nilsson, Lennart. (2002): Flernivådemokrati i förändring. Göteborg: SOM-Institutet.

Pierre, Jon (2011): The politics of Urban Governance, Basingstoke: Palgrave

Righard, Erica. (2008): The welfare mobility dilemma – Transnational strategies and national structuring at cross-roads, Lund: Lund dissertations in Social Work.

Salonen, Tapio (red) (2011): Hela staden – Social hållbarhet eller desintegration, Umeå: Borea

Sveriges Kommuner och Landsting (2015): Medborgardialoger, 250 exempel från Sverige, Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting

Stigendal, M. (2011): Malmö – de två kunskapsstäderna. Malmö: Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö.
Trädgårdh, Lars et.al (2013): Den svala svenska tilliten, Stockholm : SNS Förlag

Trädgårdh, Lars et.al (2013): Den svala svenska tilliten, Stockholm : SNS Förlag



Nordiska modeller för samarbete

NORDREGIO

I de nordiska grannländerna finns flera modeller för offentlig och privat samverkan. I kapitlet beskrivs några olika exempel; partnerskapsplanering i Finland, kvalitetsprogram och partnerskapsavtal i Danmark, och gemensamma samverkansorganisationer i Norge.

Ökad samverkan inom stadsplaneringen mellan privata och offentliga aktörer är på agendan i de Nordiska länderna, inte minst debatteras möjligheterna att effektivisera planprocessen på olika sätt. Nationella aktörer har initierat flertalet utredningar för att undersöka möjliga regelförenklingar i planlagstiftningen, men man har även startat konkreta initiativ såsom digitalisering av planeringen. Samtidigt pågår många, mer eller mindre experimentella, försök på kommunal nivå för att hitta modeller för en bättre samverkan mellan offentliga och privata aktörer.

Kommunerna söker efter mer handfasta modeller för att organisera samarbete under alla skeden av planprocessen, men ofta finns en strävan till en mer dialogorienterad planering för att involvera privata aktörer i ett tidigt skede. Det handlar delvis om hur, och när, de privata aktörerna kommer in i den formella detaljplanprocessen, men även om att definiera de privata aktörernas grad av samverkan och inflytande i kommunens informella aktiviteter kring ett stadsutvecklingsprojekt.

Partnerskapsplanering i Finland: Byggprojekt och detaljplan i parallella processer

Detaljplaneringen i Finland anses vara relativt effektiv (Miljöministeriet, 2014), men det pågår ändå diskussioner om hur samverkan mellan privat och offentlig sektor kan effektivisera planeringen. Samarbetet mellan kommunala och privata aktörer har kontinuerligt intensifierats i Finland (Miljöministeriet, 2014), och enligt en undersökning av det finska Kommunförbundet ger markanvändnings- och bygglagen generellt bra möjligheter till ingående samarbete mellan offentliga och privata aktörer. Lagen ger kommunen huvudansvaret för hur planeringen ska organiseras men samtidigt kräver den ett brett samarbete med samhällets aktörer (Kommunförbundet, 2008).

För att effektivisera planeringsprocessen och öka samverkan mellan kommuner och privata aktörer används så kallad ”partnerskapsplanering”. Grundtanken är att samarbetet ska börja tidigt i samband

med att detaljplanen utarbetas (Nykänen et al., 2007). Partnerskapsplanering går ut på att låta företag arbeta med projektet parallellt med kommunen, istället för den traditionella processen där företag börjar planera sina byggprojekt först efter att planen har blivit godkänd (Miljöministeriet, 2014). Det finns olika sätt att arbeta med partnerskapsplanering och miljöministeriet rekommenderar inga särskilda processer eller modeller, tvärtom finns det ett stort utrymme inom lagens ramverk för kommuner att organisera samverkan på olika sätt under olika delar av planeringsprocessen. I den finska diskussionen använder man löst begreppen företag eller privata aktörer när man oftast verkar syfta på byggherrar och arkitektföretag. Till exempel i planeringen av Vuores-området i Tammerfors samarbetade kommunen med företagsgrupper bestående av byggföretag och arkitekter som företagen anlitate.

Mer specifikt handlar partnerskapsplanering i de flesta fall om att de privata företagen utarbetar egna förslag till så kallade kvartersplaner med lokalisering av byggnader och grundläggande arkitektoniska principer parallellt med den kommunala planeringsprocessen. (Nykänen et al., 2007) En viktig utgångspunkt är att företag inte endast erbjuder enstaka tomter utan att de istället får ansvar för planeringen och byggandet av hela kvarter med en viss frihet och ett visst handlingsutrymme. I det kommunala arbetet med att ta fram detaljplaneförslag tas sedan hänsyn till kvartersplanerna men det är även möjligt för kommunen att föreslå för de privata aktörerna hur kvartersplanerna bör vidareutvecklas inför byggandet. När detaljplanen väl står färdig är även byggherrarnas mer specifika byggplaner färdiga och dessutom samordnade med detaljplanen (Nykänen et al., 2007).

I sin studie om partnerskapsplaneringen i Vuores-området i Tammerfors identifierade och analyserade Nykänen et al. (2007) två huvudsakliga partnerskapsplaneringsmodeller. Den första modellen kallas för

tävlingsbaserad partnerskapsplanering. Efter att ha tagit fram ett utkast till detaljplan väljer kommunen samarbetsföretag i en tävling. De vinnande förslagen och idéerna utvecklas sedan vidare och kommunens roll är att ha övergripande ansvar och leda planeringsprocessen. En fördel med detta är att när planen vinner laga kraft har företagets planeringsprocess redan tagit fart och projekten kan implementeras snabbare (Nykänen et al., 2007).

I den andra modellen är inslaget av partnerskap tydligare och modellen bygger på att kommunen väljer sina samarbetspartners innan den formella planeringsprocessens startar. Kommunen och de utvalda byggherrarna tecknar avtal om att utveckla ett område och kommunen blir ansvarig för den formella processen och projektledningen, medan ansvaret för förberedningen och planeringen delas mellan kommunen och byggherrarna. Med denna modell fördelas också risker och ansvar för områdesutvecklingen mellan kommunen och de privata aktörerna (Nykänen et al. 2007).

Mäyrämäki-området i Vuores

I Vuores, ett tidigare glesbebyggt område i Tammerfors, har partnerskapsplanering använts i samband med detaljplaneringen. Marken ägs av kommunerna och den planerade stadsdelen består av flera detaljplaner. Planeringen av området inleddes med ett visionsarbete med syfte att ta fram en gemensam bild av hur området ska utvecklas och formulera en vision som skulle styra områdesutvecklingen (Ahtiainen, 2010). År 2004 påbörjades detaljplaneringen av Mäyrämäki-området, ett lågt och tätt småhusområde, och inom ramen för detta användes så kallad tävlingsinriktad partnerskapsplanering.

Tävlingen för Mäyrämäki-området genomfördes i två steg. Först granskades om de anmälda företagsgrupperna, som bestod av byggherrar samt de arkitekter som de anlitate, uppfyllde grundläggande krav. De som

bedömdes uppfylla kraven ombads sedan ta fram ett förslag på kvartersplan. Efter tävlingen påbörjades detaljplanarbetet där kommunen samarbetade med de vinnande företagsgrupperna som vidareutvecklade kvartersplaneförslagen och utarbetade ett förslag till detaljplan.

Enligt en rapport från projektet möjliggjorde samarbetet mellan kommunen och företagen att man i planeringsarbetet kunde kombinera insikter från de kommunala planerarna med marknadskänningen hos företagen på ett bra sätt, eftersom kvartersplanering och detaljplanering skedde samtidigt. Efter att detaljplanen vunnit laga kraft överlämnades tomterna till de byggherrar som varit med i partnerskapsplaneringsprocessen. Kraven för överlämning innebar också att företagen bundit sig till att bygga enligt planerna (Nykänen et al, 2007).

Det finns både för- och nackdelar med tävlingsmodellen som användes i Mäyrämäki. Fördelarna är bland annat att det första steget gör det möjligt att begränsa antalet tävlingsbidrag och att kvartersplaneförslagen är direkt anpassade till de kvarter som företagen ska vara med att planera. Samtidigt noteras det att tävlingsprocessen med två steg tar längre tid och att de avancerade tävlingsbidragen kräver mycket arbete från de deltagande företagen (Nykänen et al, 2007).

Enligt en undersökning bland de deltagande aktörerna i planeringen av Vuores-området fungerade samarbetet mestadels bra men det uppfattas som särskilt viktigt att det fanns en gemensam uppfattning om ”spelreglerna” och principerna (Tamminen, 2012). Även visionsarbetet uppfattas som ett väldigt viktigt element för planeringsprocesserna i Vuores då det bidrog till att alla aktörer fick en gemensam uppfattning om utvecklingen. Visionen fastställdes av kommunstyrelsen och hade därmed även stöd i det politiska systemet (Kommunförbundet, 2008).

Partnerskapsavtal i Danmark: Kvalitetsprogram säkrar visionen och avtal fördelar ansvaret

En mindre byråkratisk planeringsprocess har stått högt upp på dagordningen hos de två senaste regeringarna i Danmark och näringslivets roll i stadsplaneringen har varit ett återkommande tema i debatten. Under 2013 initierades exempelvis en stadspolitisk tankesmedja, Byen 2025, som under våren 2014 presenterade rapporten ”Fællesskaber i forandring”. Där framställs dialog med samhällets olika aktörer, och inte minst medborgarna, som central för att klara framtida utmaningar. Vidare under 2014 har Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter haft flera debattmöten med byggherrar och branschorganisationer. Mötena har fokuserat på hur det danska näringslivet kan bidra till att utveckla de danska städerna och hur de på ett effektivare sätt kan involveras i planprocessen (Ministeriet for by, bolig og landdistrikt, 2014). Ytterligare ett samverkansinitiativ är projektet DK2050 som syftar till att främja nytänkande och skapa alternativa scenarier för hur städer och stadsregioner kan se ut 2050. Projektet drivs av Dansk Arkitektur Center tillsammans med Realdania i samarbete med nationella myndigheter tillsammans med ett antal kommuner, regioner, företag, stiftelser och konsultföretag. Projektet är ett nationellt forum för diskussioner om hur städer och stadsregioner kan bli fossilfria år 2050 (DK2050).

Danmark lyfts ofta fram som ett föregångsland när det gäller medborgardeltagande och involvering av privata aktörer vid större stadsutvecklingsprojekt (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikt, 2014). Samtidigt menar dock tankesmedjan Byen 2025 att både näringslivet och medborgarnas reella inflytande i lokalplanprocessen är begränsat och att den nuvarande planeringsprocessen är för byråkratisk och oflexibel när det gäller involvering av byggherrar (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikt, 2014). Liknande slutsatser framhålls i rapporten ”Barrierer og drivkræfter for en innova-

tiv plankultur i kommunerne” som också pekar på ett antal nyckelfrågor: vikten av att tidigt involvera andra aktörer, risker förenade med stuprörstänkande, behovet av tydligare politisk ledning och bristande resurser (Sehested et al., 2012).

Kvalitetsprogram och partnerskapsavtal är två intressanta danska verktyg för samarbete mellan offentliga och privata aktörer i stadsutvecklingsprojekt. Kvalitetsprogram är ett verktyg som en del danska kommuner använder för att omvandla översiktsplanens visioner och mål till kvalitetskrav för ett bygg- eller stadsutvecklingsprojekt. Det kan till exempel röra sig om funktionsblandning, hur områdets kulturella och historiska värden ska skyddas, val av material och färger, cykelstråk, områdets biologiska mångfald, medborgarinflytande i utformningen eller energikrav. Ofta innehåller de en designkatalog med visualiseringar av tilltänkta former av belysning, beläggning eller plantering. Kvalitetsprogrammen fungerar som ett operationellt tillägg till lokalplanen för området och har status som en planbeskrivelse.

Partnerskapsavtal sätter villkoren för samarbeten mellan olika parter och kan användas i stadsutvecklingsprojekt mellan kommuner och finansörer eller exploatörer. Avtalet formaliserar samarbetet och reglerar vem som gör vad i projektet och vilka personer som bidrar med vilken expertis. Avtalet kan exempelvis innehålla en beskrivning av projektets bakgrund, kostnadsfördelningen mellan parterna, tidsplan, projektgruppens sammansättning och styrning.

Ullerødby i Hillerød

Ullerødby är en stadsdel under utveckling i västra Hillerød, som färdigutvecklat kommer att erbjuda 1500 bostäder med inslag av butiker på ett 150 hektar stort område som till en tredjedel kommer att bestå av friluft- och parkområden. Hillerød kommun omfattas av Köpenhamns välkända fingerplan, det statliga

planeringsdirektivet för huvudstadsområdet, vilket påverkar områdets möjliga utformning och profil (Nielsen et al. 2009). Utvecklingen av Ullerødby är uppdelat i tre faser, där Ullerød Syd är färdigbyggt och invånarna inflyttade, det mindre Ullerød Midt som är under utveckling och Ullerød Nord där planarbete pågår.

När projektet inleddes var partnerskapsavtal och kvalitetsprogram inte speciellt vanligt förekommande. Bakgrunden till att just denna form av samarbete valdes var att kommunen enbart ägde delar av marken i området. Att få rådighet över marken genom expropriation eller exploateringsavtal med de övriga markägarna ansågs för invecklat och kostsamt (Romose, intervju, 2015). Valet av samarbetsform påverkades också till stor del av det förestående kommunalvalet, den rådande konjunkturen och de höga kostnader som områdets omfattande grönområden innebar. Kommunen bjöd istället in markägarna till ett möte där en idé för området och dess exploatering presenterades. Samtidigt utannonserades att kommunen önskade initiera ett stadsutvecklingsprojekt och att de sökte partners från byggbranschen. NCC och Skanska visade intresse i projektet och köpte efter förhandlingar med de privata ägarna upp marken. Kommunen och Arkitektbyrån SLA (som tjänstgjorde som kommunens konsult i förhandlingarna), NCC och Skanska tecknade ett partnerskapsavtal och påbörjade därefter arbetet med att upprätta ett gemensamt kvalitetsprogram.

De privata aktörerna ska enligt avtalet, förutom att bygga bostäder, finansiera och realisera landskapsplaneringen och utformningen av stadsdelens grönområden. Detta var viktigt för kommunen, som inte hade medel att stå för kostnaderna. Dessutom fastställde avtalet områdets exploateringsgrad. Eftersom avtalet tecknades innan lokalplanarbetet påbörjats och förutsättningarna riskerade förändras vid de stundande kommunvalen fungerade partnerskapsavtalet som en garanti åt byggherrarna, och säkrade deras möjlig-

het att bygga tillräckligt många bostäder för att göra bostadsbyggandet lönsamt. Därutöver specificerades att avtalet skulle hävas om inte lokalplanerna godkändes inom en viss tidsfrist, för att undvika att låsa byggherrarna till projektet vid en eventuell försening.

Det tog endast två månader från tecknandet av partnerskapsavtal till färdigt kvalitetsprogram, och endast åtta månader mellan avtalets påskrift och godkännandet av lokalplanerna. För att hålla tidsramen för arbetet med kvalitetsprogrammet träffades aktörerna två gånger per vecka, under två intensiva månader, för att diskutera, förhandla och gestalta området. Det färdiga kvalitetsprogrammet definierar gemensamma mål och intentioner och sätter de fysiska riktlinjerna för utformningen, med speciellt fokus på områdets miljövärden och grönområden. Det innehåller visualiseringar och inspiration från andra stadsdelar med exempel på hur främst parkerna ska se ut, hur de ska användas, vilken typ av växtlighet som ska planteras, men det innehåller även visualiseringar kring områdets arkitektoniska karaktär. Kvalitetsprogrammet fungerade som en generell vägledning inför upprättandet av lokalplanen, motsvarande den svenska detaljplanen.

För att få med medborgarnas åsikter anordnades en workshop där grönområdenas användning diskuterades. Inbjudningar skickades till närboende, samt spreds via förskolor och skolor och ungefär 140 medborgare deltog i workshopen och bidrog till arbetet med kvalitetsprogrammet med förslag på aktiviteter och användningsområden (Hillerød Kommune 2005). Förutsättningarna för mötet var tydliga: endast input gällande grönområdena önskades, däremot var själva bostadsbyggandet och exploateringsgraden inte föremål för diskussion, eftersom det redan hade fastställts i partnerskapsavtalet. Därefter hölls även tre samrådsmöten i syfte att informera medborgarna om projektets utveckling. I efterhand konstaterade parterna att de såg tydliga fördelar med att ha inves-

terat i ett gemensamt kvalitetsprogram, som tjänstgjorde som underlag och förkortade framtagandet av lokalplanerna (Center for bolig og velfaerd 2008). Att kvalitetsprogrammet upprättades innan lokalplanerna innebar att ramarna och riktlinjerna för områdets utformning kunde sättas tidigt, utan att begränsas av utformningen av bostäderna, och flera potentiella konflikter kunde lösas innan lokalplanearbetet formellt påbörjats. Istället möjliggjorde kvalitetsprogrammet skapandet av en gemensam grund för att komma överens om visionen för hela stadsdelen. Den snabba processen uppskattades stort av byggföretagen som därigenom såg en möjlighet att minska både risker och kostnader.

Den ekonomiska krisen 2007-2008 slog hårt och försäljningen av bostäder i Ullerødby gick något trögare än förväntat. Idag har konjunkturen återhämtat sig men krisen minskade den tillgängliga budgeten för bostädernas arkitektoniska utformning, som inte varit specificerat, och projektledaren beklagar att områdets estetiska detaljer till viss del lider av brist på variation (Romose, intervju, 2015). Hillerød kommun ser positivt på tidigt samarbete med näringslivet i planeringsfrågor, och kommer fortsätta involvera privata aktörer i tidiga skeden. I Ullerødby Nord är kommunen enda markägare och behovet av partnerskapsavtal är därför inte lika stort, markägarförhållanden ligger i kommunens fördel och ger större frihet att ställa krav. Däremot avser kommunen att även här involvera näringslivet tidigt i processen: inflytande i arbetet med kvalitetsprogrammet gör aktörer beredda att betala ett högre pris för marken, en inkomstkälla som för dagens kommuner är av allt större vikt (Romose, intervju, 2015).

Norge: Gemensamma organisationer Privata aktörer får större roll i planeringsprocessen

Den norska debatten kring stadsutveckling handlar

mycket om relationen mellan kommun och näringsliv. Den norska regeringen som tillträdde under 2013 har fokuserat på att ta fram olika förslag för att förenkla och effektivisera planeringsprocessen. Exempelvis har norska Kommunal- og Moderniseringsdepartementet under 2014 lagt fram olika propositioner för förenkling av den norska plan- och bygglagen. Propositionerna har berört digitaliseringen av plan- och byggprocessen och förbättrad samordning kring nationella invändningar i detaljplaneringsprocessen. Dessutom pågår en omfattande kommunreform med syfte att skapa större kommuner med bredare ansvarsområden (Kommunal- og Moderniseringsdepartementet 2014b; 2014c).

En central del i den norska planeringstraditionen är privata aktörers rätt att ta fram en detaljplan. Redan 1985 gavs privata byggherrar, projektägare, organisationer och andra offentliga institutioner rätten att ta fram detaljplaneförslag för bostadsprojekt (Hanssen & Hofstad, 2013). Privata detaljplaner är idag väldigt utbredd i den norska planering och närmare 90 procent av dagens detaljplaneförslag initieras och utarbetas av privata aktörer. Detta har på flera sätt stor betydelse för relationerna mellan privata byggherrar och kommunen (Fredricsson & Smas, 2013; Kommunal og- Moderniseringsdepartementet 2014a; Nordahl 2012).

För det första är det tydligt att privata aktörer har fått allt mer inflytande i planprocessen och hur nya bostadsprojekt utvecklas. Genom rätten att ta fram detaljplaneförslag kan byggherrarna i större grad påverka utformningen av planen, men gör det även möjligt att för dem att aktivt driva planprocessen framåt. Under de senaste åren har även den norska plan- och bygglagen blivit mer marknadsorienterad, vilket ytterligare förstärkt de privata aktörernas påverkan på planeringen (Nordahl, 2012).

För det andra har det skapats en arbetsdelning mellan kommunen och privata aktörer i planprocessen, där kommunen har en kontrollerande roll och vägleder de privata aktörer som utvecklar detaljplaneförslag. Detta har lett till att den praktiska planeringen utvecklats till en förhandlingsbaserad process mellan kommun och privata aktörer, och att utbyggnadsavtal blivit en vanligare form att organisera förhandlingar mellan kommunen och de privata aktörerna (Hanssen & Hofstad, 2013).

Att privata detaljplaneförslag är vanliga har också resulterat i att kommuner utvecklat nya former av styrningsprinciper, bland annat har många valt att starta kommunala bostadsföretag och föra en mer aktiv mark- och bostadspolitik. Detta har utifrån kommunernas perspektiv använts som ett strategiskt planeringsverktyg för att återta kontrollen över den lokala bostadsmarknaden (Hanssen & Hofstad, 2013; Ringkjøb et al 2008). Dessutom har kommunerna i större utsträckning försökt styra markanvändningen i kommunen genom att mer medvetet använda de kommunala övergripande planerna som styrmedel för detaljplaner (Nordahl, 2012).

Urban Sjøfront i Stavanger

Urban Sjøfront i Stavanger är ett stadsomvandlingsprojekt som fått stor uppmärksamhet i debatten om det privatias roll i planeringen (Nordahl et al., 2011; Miljøverndepartementet, 2007). Detta projekt är särskilt intressant med anledning av att den offentliga-privata samverkan har organiserats i form av ett gemensamt samverkansprojekt där kommunen och privata aktörer har ansvarat för framtagande av gemensamma detaljplaner, som i sin tur lett fram till att ett privat bolag fick ansvaret för att driva planprocessen framåt.

Området Urban Sjøfront har historiskt sett varit ett mindre attraktivt område vars potential överskuggats

av stigmatiserade attityder. De första byggnationerna påbörjades redan 2002 men området förväntas vara helt klart först framåt 2020. Diskussionerna mellan markägarna i området och kommunen inleddes dock redan under 1980-talet med målet att stimulera till en stadsomvandling, men det dröjde till slutet på 1990-talet innan samarbetet formaliserade. Detta berodde delvis på områdets komplexa markägarstruktur med totalt över hundra stora och små markägare. De involverade aktörerna insåg tidigt att det fanns behov av en organisation som kunde mobilisera alla dessa parter, vilket ledde till att ett visionsarbete initierades 1999.

Målsättningen med visionsarbetet var att definiera gemensamma ramar för områdets framtida utveckling och tillsammans formulera en vision för en stadsdel med bostäder och näringsliv. Tillsammans arbetade kommun och markägare fram visionen ”Urban Sjøfront Storhaug – Visjon for sentrumsnær byomforming”. Efter arbetet med visionen valde parterna att formalisera samarbetet genom ett gemensamt utvecklingsprojekt mellan kommunen och markägarna. För projektet formerades en styrgrupp som bestod av fyra representanter från kommunen och fyra representanter från privata markägare som fick i ansvar att tillsammans en projektledare fortsatta med det konkreta planeringsarbetet. Ett av de mest konkreta åtaganden var att utarbeta flera gemensamma detaljplaner för området (Urban Sjøfront, 2005).

Efter att samarbetsprojektet avslutats diskuterades olika möjligheter för organisera det fortsatta planarbetet. Både kommun och de privata aktörerna ansåg att de fanns fördelar med en aktör som samordnade planarbetet som för hela området. År 2002 skapades ett gemensamt icke-vinstdrivande företag: Urban Sjøfront AS, som ägs av de privata aktörerna men där Stavanger kommun har två platser i bolagets styrelse. En av anledningarna till att bilda ett bolag var att säkra en kontinuitet för planarbetet och institutionalisera en aktör som skulle ansvara för olika utveck-

lingsprojekt och samordna förhandlingarna mellan Stavanger kommun, byggherrar och markägare. Det gemensamma bolaget fick under den komplexa planprocessen en central roll i att vara den sammanlänkade organisationen mellan kommunen, markägarna och byggherrarna, i synnerhet för att lösa fastlåsta konflikter.

Urban Sjøfront fick i den vidare planprocessen ansvar för att koordinera intressen vid utarbetning av detaljplanerna och fungera som ett sekretariat för rådgivning för privata aktörer, samt att koordinera olika utvecklingsprojekt i området. På detta sätt blev bolaget en formell representant för sina ägare i områdets utveckling, men bolaget fick också en bredare huvuduppgift i att bidra till en positiv utveckling av området som helhet och verka för de bästa lösningarna för markägare, kommunen och invånare i området (Urban Sjøfront, 2005). Mellan 2002 och 2011 var Urban Sjøfront en aktiv aktör i genomförande av planarbetet. Under senare år har bolagets roll delvis förändrats och fått uppgiften att arbeta med områdets utveckling på ett bredare sätt, med mer fokus på att marknadsföra området.

När gäller möjligheter och utmaningarna i samverkan mellan Stavanger kommun och de privata aktörerna beskrivs de bland annat i en utvärderingsrapport som tagit fram av Urban Sjøfront: ”Beskrivelse av prosess, organisering og samarbeid – Urban sjøfront 2005”. I den nämns ett antal centrala förutsättningar och lärdomar för samarbete mellan offentligt och privat med potentiellt överföringsvärde till andra stadsutvecklingsprojekt. Det gemensamma visionsarbetet, samverkansprojektet och det fortsatta arbetet inom bolaget Urban Sjøfront har bidragit till att samarbetsklimatet förbättrats successivt mellan kommunen och de privata aktörerna.

Trots att det gemensamma bolaget Urban Sjøfront arbetat aktivt för att involvera allmänheten i pro-

cesserna och att det funnit många positiva ord om planeringens inkluderande process, har den kritik som riktats mot projektet främst handlat om möjligheten till medborgarinflytande. I det inledande visionsarbetet har byggherrar haft påverkan på centrala strategiska frågor och den demokratiska legitimiteten har delvis ifrågasatts (Schmidt, 2007).

Diskussion

Det tre olika exemplen belyser olika grader av samverkan: från partnerskap via program och avtal till gemensamma organisationer. De olika graderna av samverkan har sina för- och nackdelar. Gemensamma nämnare är (förutsättningslöst) visionsdrivet arbete i den inledande fasen för att etablera gemensamma planeringsförutsättningar och förankra processen, samt en öppen kommunikation. Samtidigt beskrivs som grundläggande att finna gemensamma ”spelregler” för hur näringslivet, kommunen och medborgarna ska samverka, och vilken grad av samverkan som ska organiseras i de olika skedena i planprocessen.

Finland:

Från partnerskap...

I Finland används olika typer av partnerskapsplanering för att försöka effektivisera planeringsprocessen. Det koordinerade samarbetet mellan kommun och privata aktörer och de parallella processerna verkar ofta leda till en effektivare planprocess (Nykänen et al., 2007), men det finns också många kritiska aspekter av partnerskapsplanering. Bland annat har finska Konkurrens- och konsumentverket (2013) noterat att partnerskapsplanering kräver stora planeringsresurser och gynnar stora aktörer framför mindre byggherrar. De betonar också att viktiga aspekter såsom öppenhet och rättvisa i partnerskapsplanering bör skyddas och förstärkas.



Finska Miljöministeriet i sin tur noterar att partnerskapsplanering kräver god kompetens hos kommunerna (Miljöministeriet, 2014). Det bör understrykas att kommuner har varierande kompetenser när det gäller projekt- och processledning (Irjala, intervju, 2014). Kommunerna i huvudstadsregionen upplever att partnerskapsplaneringen har höjt kvaliteten i planeringen (Konkurrens- och konsumentverket, 2013) men hur olika typer av samarbetsmodeller tillämpas och utvecklas beror till stor del på enskilda kommuner. Detta kan leda till ökade skillnader mellan kommuner med tillgång till större ekonomiska och kompetensmässiga resurser i sin planering och kommuner som saknar nödvändiga resurser för att utveckla sina planeringsprocesser. Flexibiliteten i lagen bidrar till att kommunerna själva får möjlighet att utveckla planeringsprocesser som passar specifika projekt och sammanhang. Samtidigt kan den dock tänkas bidra till skiftande kvalitet i planeringen mellan kommuner.

Miljöministeriet (2014) noterar att de privata och offentliga aktörernas rollfördelning i processerna måste förtydligas för att partnerskapsplanering ska fungera. Det betonas att partnerskapsplanering

i vissa fall har lett till situationer där invånarnas inflytande blivit lidande. Exempelvis har ansvaret för att ordna dialogmöten varit oklart och det har även funnits svårigheter att avgöra vilka plandokument som kan räknas som offentliga respektive privata. Miljöministeriet poängterar att det är viktigt att se till att invånarnas roll säkras när samarbetet mellan offentliga och privata aktörer intensifieras och försäkra att invånarna inkluderas i utvecklingsarbetet tillsammans med kommunen och företaget (Miljöministeriet, 2014).

Partnerskapsplanering verkar fungera bäst när marken ägs av kommunen (Miljöministeriet, 2014). Utmaningar i samarbetet mellan offentliga och privata aktörer blir speciellt tydliga när en ny stadsdel planeras på privatägd mark. Processen och aktörernas roller blir ännu mer komplexa när den privata markägaren agerar aktivt och till exempel tecknar samarbetsavtal med underkonsulter och byggföretag. Det kan leda till parallella processer där kommunen och den privata aktören arbetar samtidigt på var sitt håll med bristande koordination mellan processerna (Miljöministeriet, 2014).

Danmark:

...via program och avtal...

I Danmark används kvalitetsprogram och partnerskapsavtal för att försöka effektivisera planeringsprocessen. Ullerødby är exempel på ett försök att effektivisera planeringsprocessen inom ramen för planlagstiftningen – med ett nytt förfarande eftersom kvalitetsprogrammet utarbetas innan lokalplanearbetet. Här fungerar partnerskapsavtalet som en säkerhet, ett beslut fattat mellan kommun och företag för att minska det privata risktagandet. Byggherrarna fick en försäkran om att projektet skulle bli lönsamt och minimerade risken som en ny politisk styrning skulle kunna medföra. Kommunen å andra

sidan kunde överlåta finansieringen och realiseringen av grönområdena till de privata parterna. Samtidigt som detta ledde till en snabb och effektiv process, där minskade risker för förseningar ledde till minskade kostnader, är det fortfarande viktigt att säkra att medborgarnas inflytande inte blir lidande. I detta fall fick medborgarna visserligen tillfälle att bidra med förslag och kommentarer, men enbart gällande en liten del av projektets helhet.

Rådighet över marken verkar vara avgörande för valet av samarbetsform. Även utan markägarskap kan kommunen initiera och driva stadsutvecklingsprojekt, men är i högre grad beroende av privata aktörer och deras krav. Därmed ställer detta höga krav på kompetens inom avtalsförfattning, så att risker och vinning fördelas på ett sätt som inte enbart gagnar näringslivet.

Norge:

...till gemensamma organisationer

Den norska stadsplaneringsprocessen har en lång tradition av aktiv samverkan med privata näringslivsaktörer och här utgör Urban Sjøfront ett belysande exempel på hur de privata aktörerna haft en stor roll i allt från visionsarbete till dialog med medborgarna.

Skapandet av ett bolag med markägare och byggherrar har bidragit till att näringslivet medverkat som en gemensam aktör. Det har även lett till att de privata aktörerna fått en större förståelse för hela områdets utveckling och inte bara sett till sina egna vinstintressen. Den lokala politiska viljan tidigt i planprocessen bidrog också till skapa förtroende och förståelse mellan kommunen och de privata aktörerna, vilket i sin tur ledde till att de privata aktörerna kände större ansvar för områdets utveckling och till sist valde att skapa ett gemensamt bolag.

Vidare har bolagiseringen genererat en kontinuitet och ett långsiktig åtagande från näringslivet i området. Å andra sidan framstår det som att det varit en utmaning för bolaget att arbeta med öppenhet och inkluderande av allmänheten, i synnerhet gäller detta det inledande visionsarbetet. Visionen utvecklades till stor del av de privata aktörerna tillsammans med kommun och allmänheten involverades först vid olika delprojekt och sedan i den formella planprocessen.

Utmaningarna, sett från kommunala perspektivet, har varit styra den överordnade planering och skapa tydliga planbestämmelser för att säkra en hållbar utveckling i området som helhet. Det har varit centralt från kommunens sida att vara aktiv aktör i området och genomföra olika konkreta insatser och projekt, exempelvis i form av strategiska fastighetsinköp.

Texten är en förkortad och omarbetad version av Nordregio rapport Ansträngande partnerskap: Näringslivet i nordisk stadsplanering. Rapporten finns att läsa i sin helhet på Nordregio webbsida (www.nordregio.se).

foto: Johnér

Referenser

Intervjuer:

Antti Irjala, miljöråd, Miljöministeriet Finland, telefonintervju 2014-10-31

Jens Ulrik Romose, projektledare, Hillerød Kommune, Danmark, telefonintervju 2015-01-20

Ahtiainen, A-K (2010). Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö yhdyskuntasuunnittelussa.

Tarkastelussa Vuoreksen kumppanuuskaavoitus. Aluetieteen pro gradututkielma.

Fredricsson, C., & Smas, L. (2013). En granskning av Norges planeringssystem: Skandinavisk detaljplanering i ett internationellt perspektiv (Nordregio Report 2013:1). Stockholm: Nordregio. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:700287/FULLTEXT01.pdf>

Hanssen & Hofstad (Eds) (2013). Compact City Policies in England, Denmark, the Netherlands and Norway, (NIBR Report 2013:30). Norwegian Institute for Urban and Regional Research. Tillgänglig via: <http://www.nibr.no/filer/2013-30.pdf>

Hillerød kommune (2005). Borgerne tegner landskabet i Ullerødbyen. Hillerød Kommune. <http://www.hillerod.dk/da/OmHilleroed/Byplanlaegning/Byudviklingsprojekter/Ulleroedbyen/Borgervaerksted.aspx>

Hillerød kommune (2006). Kvalitetsprogram Ullerødbyen. Hillerød kommune. <http://www.hillerod.dk/da/OmHilleroed/Byplanlaegning/Byudviklingsprojekter/Ulleroedbyen/Kvalitetsprogram.aspx>

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (2014c). Framtidens byer en mulighet for din bedrift. <http://www.regjeringen.no/nb/sub/framtidensbyer/prosjektvisning.html?projectId=241984&id=705593>

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (2014b). Forenkler med samordning av innsigelser. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/pressesenter/pressemeldinger/2014/Forenkler-med-samordning-av-innsigelser.html?id=770865>

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (2014a). 25 millioner kroner til digitalisering av bygg- og planprosesser. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/pressesenter/pressemeldinger/2014/25-millioner-kroner-til-digitalisering-av-bygg--og-planprosesser.html?id=770869>

Kommunförbundet (2008). Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä. Eväitä yhteistyön rakentamiseen ja hallintaan.

Kommunförbundet (2012). Maankäyttösopimukset.

http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-opaat/maapolitiikan_opas/Sivut/maankayttosopimukset.aspx

Konkurrens- och konsumentverket (2013). Asuntotuotannon kilpailun esteet pääkaupunkiseudulla. Loppuraportti. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2013.

Miljöministeriet (2014). Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014. Miljøverndepartementet (2007). Byomforming Erfaringer og anbefalinger fra nettverk og pilotområder (Temarapport) Miljøverndepartementet. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/rapporter/t-1462.pdf>

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikt (2014). Byen 2025 - Fællesskaber i forandring. http://www.mbbi.dk/sites/mbbi.dk/files/dokumenter/publikationer/taenketanken_byen_2025.pdf

Nielsen, C.J, Poulsgaard, E., & Sørensen, T.G. (2009) Samarbejde omkring byudvikling med kommunen og private smparter. Afgangsprjekt, Aalborg Universitet

Nordahl, B. (2012). Utbyggerstyrt byutvikling? (NIBR-rapport 2011:21). Norsk institutt for by- og regionforskning. <http://www.nibr.no/filer/2011-21.pdf>

Nordahl, B., Barlindhaug, R & Ekne Ruud, M. (2011). Markedsbasert utbyggingspolitikk: Møte mellom kommune og utbygger i Pressområder, (Samarbeidsrapport: NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA 2007). <http://evalueringsportalen.no/evaluering/markedsbasert-utbyggingspolitikk-mote-mellom-kommune-og-utbygger-i-pressomraader/markedsbasert-utbyggingspolitikk.pdf/@@inline>

Nykänen, V., Huovila, P., Lahdenperä, P., Lahti, P., Riikimäki, M., Karlund, J. (2007) Kumppanuuskaavoitus aluerakentamisessa. Beyond Vuores – tutkimus. VTT Tiedotteita, Research Notes.

RealDania (2008). En forhandlet løsning. En casebaseret analyse af byggegrunde, byudvikling og prisdannelse i Danmark. Center for bolig og velfærd – RealDaniaForskning. http://boligforskning.dk/sites/default/files/080414_MM_EnForhandletLoesning.pdf

Ringkjøb H-E., Aars, J. & Vabo, S. I. (2008). Lokalt folkestyre AS: Eierskap og styringsroller i kommunale selskap (Rapport 1 2008, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, Universitetsforskning Bergen). http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/Rapport_lokalt_folkestyre_febro8.pdf

Schmidt, L. (2007). For tett? Fortetting, planprosess og bokvalitet i nye bybolig-prosjekter, (NIBR-rapport 2007:12). <http://www.nibr.no/filer/2014-12-web.pdf>

Tamminen, P. (2012). Julkisen ja yksityisen yhteistyö maankäytössä (presentation). http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2012/julkisen-yksityinen-maankaytto/Documents/KL_PPP%20maank%C3%A4yt%C3%B6ss%C3%A4_18.1.2012.pdf

Urban Sjøfront (2005). Urban sjøfront - beskrivelse av prosess, organisering og samarbeid, URBAN SJØFRONT AS.



Stadsskogen i Alingsås

Alingsås kommun var tidigt ute med att pröva nya sätt att samarbeta med exploatörerna i Stadsskogen – en ny stadsdel som byggs i etapper med 200 bostäder i varje. Första och andra etappen är helt färdiga och under 2015 sker marktilldelning för etapp tre. Stadsskogen byggs på skogsmark och tanken är att skapa en kvartersstad med arkitektur som inspireras av naturens former. Cykel- och gångtrafik prioriteras, en busslinje går genom området och så småningom ska det finnas en station för pendeltåg till och från Göteborg. Redan från början bjöd kommunen in privata aktörer och tillsammans bildade de ett partnerskap, ett av de tidigaste exempel i Sverige på samverkan inspirerat av den engelska modellen partnering.

I ett samtal med Daniel André, samhällsplanerare på Boverket, berättar Mari Tastare, tidigare översiktsplanerare i Alingsås kommun, Ing-Marie Odegren, vd AB Alingsåshem och Kjell Hult, dåvarande projektledare för Stadsskogen, om målsättningar, metoder och erfarenheter från stadsutvecklingsprojektet.

Hur det hela började

Daniel: Vad var det som initierade det här sättet att arbeta i nära samarbete med privata aktörer?

Mari: Egentligen startade det med ett annat område i Alingsås – Bolltorps trädgårdsstad, en ny stadsdel med i första hand bostäder. Vid den här tidpunkten, 1999, hade marknaden precis vänt uppåt och man hade gett option till ett större byggbolag. Men för att sammanfatta det väldigt kort – Bolltorp ville inte starta och bli byggt.

Samtidigt fanns en fördjupning av översiktsplanen för en bit skog som skulle bli en ny stadsdel. Kommunen hade köpt upp marken, planen var färdig, men inga optioner var utdelade. Då började vi fundera: Hur ska vi få igång Bolltorp och starta Stadsskogen utan att riskera att även det projektet går i stå? Vad kan vi göra annorlunda? Det var så tankarna på att gå samman med exploatörerna och göra ett gemensamt projekt uppstod.

Ing-Marie: Stadsskogen hade påbörjats en gång förut. De första lägenheterna färdigställdes 1992. Sen kom dippen och det blev det helt tomt.

Mari: Man hade byggt en ny infart, en entré till området. Vägen gick rakt in, slutade tvärt och sedan var det bara skog. Så bom stopp var det. Den här gången ville få genomförandekraft.

Daniel: Vilka omständigheter var viktiga för att förverkliga idén?

Mari: Förutom att marken långsiktigt och strategiskt köpts in under tio års tid var det betydelsefullt att allmännyttiga Alingsåshem betraktas som en aktiv och viktig del av stadsutvecklingen. Man hade också nyligen flyttat översiktsplaneringen från stadsarkitektkontoret till kommunledningen. Syftet var att stärka planeringsfrågorna och få bättre styrförmåga över stadsutvecklingen. Så samtidigt som Alingsåshem hade en aktiv roll byggdes den strategiska planeringen upp på kommunnivå. Det var också Alingsåshem som drog igång byggnationen i Bolltorp. Med hjälp av att vi ägde mark i Stadsskogen stuvade vi om marktilldelningarna och förhandlade loss optioner i Bolltorp – och Alingsåshem kunde gå in och börja bygga. Sen rasslade det bara till i Bolltorp...

Daniel: Vilken betydelse hade översiktsplanen och andra visions- och strategidokument?

Mari: Ungefär samtidigt kom en vision för Alingsås som var politiskt väldigt stark. Trivsamma trästaden skulle växa till 40.000 invånare – alla visste vad som stod i visionen.

Ing-Marie: Och den är fortfarande väldigt stark. Fördelen med visionen är att den ger något att förhålla sig till, utöver där man befinner sig just nu. Med en vision är det lättare att lyfta frågor och få fler med sig. Så för mig har visionen varit värdefull för att få med samhällskittet.

Mari: Det fanns också en gammal översiktsplan och en fördjupning av staden. Alingsås har en stolt planeringstradition. De övergripande riktlinjerna i översiktsplanen är aldrig ändrade: Alingsås ska inte bli större än tre kilometer från centrum, det ska byggas sammanhängande och grönstråken är tydligt utpekade. Att strukturen i översiktsplanen var levande

var väldigt betydelsefullt när vi gick in i Stadsskogen. Stadsdelen skulle ha en viss karaktär och det betydde bland annat att kraftledningen måste grävas ner och att det inte släpptes loss byggrätter i utkanten som förhindrade att staden byggdes inifrån och ut.

Daniel: Hade ni några särskilda ekonomiska premisser att ta hänsyn till när ni fick klartecken att påbörja utvecklingsarbetet med Stadsskogen? Var ambitionen att i slutändan att göra vinst, att gå plus minus noll eller kunde politikerna till och med tänka sig en viss förlust?

Kjell: Egentligen var inte de ekonomiska målsättningarna så tydliga, men det förutsattes att projektet skulle gå plus minus noll. Grundprincipen var att alla investeringar skulle bäras av markförsäljning, med ett stort undantag – huvudgatan genom området. Kommunen tog på sig hela kostnaden, mellan 40 och 45 miljoner kronor, med motiveringen att gatan är en genomfartsled som leder in i andra delar av Alingsås. Men huvudgatan var också en förutsättning för att projektet skulle starta, en inträdesbiljett som kommunen bjöd på för att visa att man trodde på projektet.

Partnerskapet bildades

Ing-Marie: Några år tidigare hade jag studerat modellen partnering i England. Det var när Thatcher avreglerade de sociala bostadsområdena, som istället fick pengar för att själva klara av det via partnerskap. Modellen bygger på att parterna gemensamt bidrar mot ett mål. Alla har sin roll för att bidra, men också ett ansvar. Parterna får påverka men måste också leverera. På så sätt tar man vara på all kunskap inom gruppen.

Mari: I och med att planeringsfrågorna var flyttade till kommunledningen fanns mandat att lyfta frågan till politiken. Vi tog fram ett tjänsteutlåtande och förslag till beslut i kommunstyrelsen som byggde på de här tankarna. Kommunstyrelsen satte målet, slog fast viktiga parametrar, och talade om vad kommunen var beredd

att bidra med, förutom huvudgatan. I tjänsteutlåtandet kallade vi det för nycklar för Stadsskogen. Några saker som kommunen åtog sig att göra var att se till att kraftledningen grävdes ned och att fjärrvärmens byggdes ut.

Kjell: Kommunen lovade också en skola mitt i området. Med tanke på områdets stadskaraktär skulle det inte finnas underlag att bära en hel skola. Därför var skolan en medveten kommunal stadsbyggnads-satsning, tanken var att eleverna också skulle hämtas från närliggande områden. Det intilliggande torget var också en medveten långsiktig satsning av kommunen. Men alla övriga gator och grönområden skulle bekostas inom projektet.

Daniel: När i processen konkretiserades det här? Var det beslutat innan inbjudan gick ut till partnerskapet?

Mari: Ja, innan inbjudan. Vi hade också en grov uppfattning om finansieringen, förankrat i kommunens budget. Sen gjorde vi en annons: Hej, vill ni vara med och bygga Stadsskogen? Det anordnades också en öppen hearing dit det kom ett gäng byggintresserade. Det blev till slut tio partners, elva om man räknar de kommunala tomterna för egnahemsbygge.

Daniel: Var det nya aktörer för kommunen eller gamla?

Mari: Både och. Stora och små. Alingsås Trähus var den minsta. Sedan några stora – HSB, Riksbyggen, Peab, Skanska. Och Derome, Trollängen och Myresjöhus. Alingsåshem var en av de tio och agerade som en egen aktör.

Ing-Marie: Då var Alingsåshem på den sidan där vi skulle vara. Precis som de andra i partnerskapet måste vi starta på affärsmässiga grunder. Det kan vi aldrig hoppa över.

Mari: Det är viktigt att tala om. Nu var vi helt plötsligt på olika sidor av bordet, där Alingsåshem inte hade den allmännyttiga rollen.

Daniel: Och hur mycket hade bestämts då, när partnerskapet bildades? Jag tänker på hur stora enheterna skulle vara, kvalitetsaspekter och sådana saker?

Mari: Vi gjorde en avgränsning, det här är Stadsskogen, och definierade de övergripande kvaliteterna. Arbetet med att konkretisera visionen för området skulle göras inom partnerskapet, och det involverade även myndigheter. Det går järnväg och det finns en nyckelbiotop i området så både dåvarande Banverket och länsstyrelsen var inblandade.

Ing-Mari: En av de viktigaste sakerna i arbetet med att konkretisera Stadsskogen var att ingen av parterna fått något markområde utpekad. För då kunde alla tänka fritt och vara med och bidra till helheten. Så fort man tilldelats en markbit såg man bara sin egen affär.

Partnerskapet kom överens om helheten...

Mari: När vi drog igång startade vi ett arbete som vi kallade kvalitetsprogram för att konkretisera gemensamma kvaliteter. Det var ett sätt att komma överens inom partnerskapet. Kvalitetsprogram förkortas ju KP så vi kallade det lite skämtsamt för Kamratposten. Vi kom överens om de kvaliteter som parterna skulle leverera – att det skulle vara lågenergihus och att vi skulle återanvända sprängstenen i området. En annan viktig sak var bra ljussättning, både för marknadsföringen och för att pröva kommunens kunskaper.

Mari: Vi träffades en gång i månaden, en halvdag, och där bidrog alla med sina kunskaper. Det innebar att kompetensen inom gruppen höjdes enormt mycket. Ta bara det här med ljus-programmet.



Ing-Marie: Och mötena var välbesökta, det är också ett mått på att man kände att samarbetet bidrog till den egna verksamheten. Det är viktigt – då levererar parterna och projektet får in all kompetens som vi annars hade behövt upphandla i olika skeden.

Mari: En annan konkret sak var att partnerskapet köpte en egen konsult, som tog fram underlag inför mötena, dokumenterade och illustrerade. Så det fanns en neutral person som representerade alla. Det kan ha spelat en roll.

Ing-Marie: Jag tror det, det gjorde att man kände sig som en fullvärdig partner.

Mari: Många gånger var det motstånd på olika vis, alla tyckte inte det var en bra idé att bygga nivåskillnader med natursten från platsen. Det var mycket kontakter med olika aktörer mellan gångerna. Just fjärrvärmen var en mycket större fråga än det låter. Vi pratar om kuperad terräng lite längre ut, och eftersom det också skulle vara lågenergi fanns en intressekonflikt för energibolaget.

Mari: Men vi pratade hela tiden om helheten i

Kamratposten. Inte om etapper – utan hela området. Först därefter tog vi fram gestaltungsprinciper som var knutna till detaljplanerna i första etappen.

Daniel: Nycklarna bestämdes av politikerna i förväg och kvalitetsprogrammet inom partnerskapet. När bestämdes upplåtelseformerna?

Mari: Att det skulle vara blandat fanns med i nycklarna, men sedan var det en fråga som diskuterades. Eftersom vi hade ett blandat partnerskap var förutsättningarna bra, det var många som kunde bygga hyresrätter.

Ing-Marie: Variationen fanns ju, men andelen var vi inte lika tydliga med. Men det finns ju hyresrätter i Stadsskogen.

Daniel: Antogs kvalitetsprogrammet politiskt eller var det ett internt dokument för partnerskapet?

Mari: Det var ett internt dokument. De politiska besluten i detaljplanen fattades självständigt av byggnadsnämnden. Och senare, om vi flyttar oss fram i tiden när vi hade tilldelat mark, då gjorde vi en sak som förmodligen inte var helt laglig. Då flyttade vi över det detaljerade kvalitetsprogram-

met till exploateringsavtalet. Här är överenskommelsen, så skriver du under exploateringsavtalet har du också skrivit under att du ska leverera de här kvaliteterna. Vissa saker knöt vi också upp extra, som att det behövdes ett extra godkännande av ljussättningen.

...och ekonomiska fördelningsprinciper

Kjell: När kvalitetsprogrammet och den övergripande inriktningen var klar började arbetet med den ekonomiska kalkylen. Vi hade en särskild grupp med tre representanter från partnerskapet som kallades för avtals- och formalia-gruppen.

Ing-Mari: Det fanns ju olika kompetenser att pytsa in – de som hade kunskap att kalkylera gjorde detta tillsammans med kommunen. Det var viktigt att göra det ihop för vi hade ett gemensamt ansvar. Ingen fick maximera sig utan alla var lika.

Kjell: Att fördelningsprinciperna togs fram gemensamt är fortfarande det mest speciella med Stadsskogen. Det var ett arbete som pågick i drygt två år – i god partnerskapsanda – utan en enda liten marktilldelning. Tusen bostäder skulle byggas och vi delade upp dem i grova drag över hela området. Sedan hittade vi på att prissätta varje kvarter eller område utifrån antal bostäder. Men eftersom det skulle bli orättvist – det ryms ju fler lägenheter än villor på samma yta – utformade vi en värdeskala. En lägenhet fick värde 1, ett radhus 2, ett kedjehus 3 och en villa 4. Sedan räknade vi ut totalalkylen och delade den med summan av bostädernas värde. På så sätt fick varje enhet ett preliminärpris. Sedan lade vi till en kvalitetskoeficient som justerade priset; uppåt vid sjöutsikt och nedåt om läget var utsatt för buller.

Kjell: Sedan kom partnerskapet överens med kommunen om samrådsförslag till första detaljplanen. Först därefter gjordes marktilldelning och när samrådet var avslutat fullföljdes markköpen. Det hela gick väldigt smidigt – det handlade om att ha en balans mellan ensidigt planmo-

nopol och att våra partners fick vara med och påverka planen. Vi tjänstemän på kommunen tror ofta att vi vet bäst, men det finns fullt med kunskap bland byggare och förvaltare.

Daniel: Förhandlingarna om specifika bygglotter började alltså när förutsättningarna var klara, då fick varje part säga att det här skulle jag vilja ha?

Kjell: Partnerskapet hade bestämt att det skulle finnas priser på marken efter samrådet. Det fick inte bli någon auktion till högstbjudande, då hade bjässarna vunnit. Istället fick man önska i hemlighet, det här vill jag ha i första, andra och tredje hand.

Daniel: Om flera ville ha samma markbit, hur löste ni det?

Kjell: Det hade vi också bestämt innan – då skulle lotten få avgöra. Men det användes aldrig. Fyra hade önskat samma område med sjöutsikt, men de gjorde upp sinsemellan, utan vår inblandning. Jag tror det är väldigt unikt, det fungerade för att de var ett så sammansvetsat gäng.

Kommunen skapade forum för avstämning

Mari: De politiska besluten var inte alltid smidiga, för kommunen har olika stuprör. Byggnadsnämnden kunde tycka en annan sak än tekniska nämnden och miljönämnden. Likadant på förvaltningssidan. Även om Alingsås inte är så stort så kunde det i samma gäng finnas tio olika synpunkter om hur en sak skulle vara.

Ing-Marie: Men det var en styrrel i kvalitetsprogrammet som gjorde det lättare att komma överens med flera aktörer.

Mari: Vi flyttade ju också beslut till kommunstyrelsen, det blev för tungt att gå till varje nämnd. Dessutom fanns ett specifikt forum för strategiska planfrågor – kommunledningen, presidierna för tekniska, plan och miljö, och förvaltningscheferna träffades en gång i månaden. Så



vi kunde stämma av löpande. Den informationen hade vi sedan med när vi träffades i partnerskapet. På så sätt kunde vi tråckla det hela framåt i processen.

Ing-Marie: Själva arbets sättet i partnerskapet kompletterade den vanliga beslutsprocessen. Vi tog inte bort något – utan vi lade till. Partnering är bara en modell för samarbete. Man har fortfarande totalentreprenad och hela den juridiska processen med offentlig upphandling. Men innan vi kommer till de delarna har parterna samverkat, koordinerat mot ett mål.

Fokusgrupper och medborgardialog

Daniel: Något som Nordregio lyfter i sitt kapitel är att det är lätt att tappa medborgarperspektivet. Man förhandlar och när besluten fattats får medborgarna tycka till. Hur jobbade ni med det här?

Ing-Mari: Vi använde fokusgrupper, efter en modell från en stor studie som Sabo tagit fram. Om du ställer raka frågor till människor om hur de vill bo så kan de inte svara på det. Då blir det bara platt – de vill bo billigt och ha så och så många rum. Men man kommer inte åt hur människor ser på boendet utifrån deras personligheter. Den här modellen har vaskat fram fem olikheter, och genom att rekrytera människor som representerar de här olika grupperna skapas fokusgrupper.

Ing-Marie: För en del är boendet i princip en övernattning, det ska vara funktionellt och billigt. Andra presenterar sig med sitt boende och ser det som en del av sin person. De vill bo i ett område som andra människor pratar

väl om. Den största gruppen är väldigt projektorienterad, hela livet bygger på att man har olika projekt. De är ofta egnahemsägare, men i hyresrätten har vi dem som ung och gammal. Ytterligare en grupp vill se sig själv i ett större sammanhang och ha kontakt med omvärlden på ett enkelt sätt. Och den femte och sista gruppen – de är föreningsmänniskor som skapar kittet i samhället. De mår bäst av att göra saker ihop med andra människor.

Ing-Marie: Dessa fem fokusgrupper får testa olika idéer med hjälp av en psykolog som ställer frågor. Eftersom deltagarna i varje fokusgrupp i grunden har samma uppfattning, behöver de inte övertyga varandra. Intervjun varar i ungefär tre timmar. Efter en kvart börjar människor prata med varandra om hur man ser på sitt boende. En sak som blev väldigt tydlig i fokusgrupperna i Stadsskogen var att man inte ville flytta till en förort. De ville flytta till den lilla staden Alingsås.

Ing-Marie: Vi hade även medborgardialog genom samråd. Det ena utesluter inte det andra. Men för att våga bygga måste vi veta vad den potentielle Stadsskogenbon vill ha.

Mari: Det som kom fram i fokusgrupperna och även det som sades på samråden diskuterades i partnerskapet. Ett exempel är diskussionerna om stationsläge i Stadsskogen för pendeltåget. Så det hade ju inflytande på besluten.

Daniel: Kan ni berätta om hur ni resonerade kring sociala aspekter. Hur är det med hyror, har ni lyckats bygga så att olika inkomstgrupper har möjlighet att bosätta sig i Stadsskogen?

Kjell: Vi hade önskemål om att det skulle vara olika upplåtelseformer. Ungefär en tredjedel i första etappen är hyresrätter, men de har inte de lägsta hyresnivåerna. En del av bostäderna är lyxiga bostadsrätter med sjöutsikt från balkongen, och det finns 150 villatomter. Än så länge är det bara två områden med BoKlok-hus som haft ambitionen att pressa bostadskostnaderna. Vi har inte gjort någon socioekonomisk uppföljning, men i Alingsås anses det nog vara lite fint att bo i Stadsskogen.

Ing-Marie: Just att få ut låga prisnivåer var inte en stark drivkraft för innovationen i det här fallet. Däremot variationen.

Daniel: Andra sociala aspekter? Jag tänker på mötesplatser och tillgänglighet för invånare som inte bor i området?

Kjell: Skoltomten är en viktig mötesplats. Där finns en skola med passivhus-teknik och idrottssalen, som har lite större mått, fungerar som en aktivitetshall. Runt om har vi kostat på oss att skapa ett torg med allaktivitetshus. Där finns skolbespisningen som det finns planer på att använda som restaurang under kvällstid.

Lärdomar och erfarenheter

Daniel: Utifrån exemplet Stadsskogen – sparar man in tid eller tar det längre tid att arbeta dialogbaserat?

Mari: Från ax till limpa så är det här en betydligt kortare process. Eftersom det är ett nytt sätt att arbeta är det alltid en uppförsbacke inledningsvis. Samtidigt tror jag att det här träcklandet hade kommit ändå, någon annanstans i processen. Så totalt sett är det en tidsvinst.

Ing-Marie: Själva genomförandet går ju mycket snabbare. Och så säkerställer man att det blir gjort.

Daniel: Och detaljplanerna, har de överklagats eller har de gått igenom smidigt?

Kjell: Detaljplaneprocesserna gick väldigt bra i första etappen, då gjordes fem skilda planer och ingen överklagades. I etapp två har vi gjort fyra planer. En av dem har överklagats, utan att vinna gehör.

Mari: Partnerskapet tog ju ett stort ansvar och jag vet att en byggare köpte ett hus för att mer eller mindre undvika en överklagan. Det var nog en del kaffedrickande innan de kom överens. Annars var det länsstyrelsen som var svårast att komma överens med, det handlade om nyckelbiotopen och skyddsavstånden.

Daniel: Om man ser till slutresultatet, har parterna fullföljt sina åtaganden i partnerskapet, det som man kom överens om i avtalen?

Mari: Jag kan svara för etapp ett, där var måluppfyllelsen väldigt hög. Absolut.

Kjell: I etapp två är fortfarande entusiasmen kvar, men det märks en något lägre vilja att uppfylla allt i kvalitetsprogrammet. Bland annat saknas stenmurar vid tomtgränser. Kvalitetsprogrammet gjordes för ett antal år sedan och behöver kanske uppdateras. Det kan också vara så enkelt att många av oss som tog fram dokumentet inte är kvar i projektet. 2011 ändrades den interna styrningen och ledarskapet flyttades från kommunledningen till stadsbyggnadsnämnden.

Daniel: Bidrog samverkan i partnerskapet till nya innovativa lösningar, eller använde byggherrarna beprövade metoder?

Kjell: Egentligen inte. Några helt innovativa byggnationslösningar ser jag inte i det som byggts hittills. Innovationsviljan har snarare funnits inom infrastrukturplaneringen där vi bland annat diskuterade en större sopsugsanläggning och andra avlopps- och avfallslösningar. Den verkliga innovativa tanken är ju själva arbetssättet i sig – partnerskapet.



Daniel: Ni pratar mycket om att det här är en lärprocess, där alla varit med och utvecklat lärandet. Kan ni se en utvecklingskurva?

Ing-Marie: Arbetsprocessen är positiv och går framåt, man undviker att göra samma fel genom ett helt projekt. Fel tas upp direkt och rättas till. Med det här arbetssättet växer också helhetssyn och långsiktighet fram.

Daniel: Utifrån erfarenheter från Stadsskogen – behöver PBL utvecklas eller är det snarare en fördel att det finns svängutrymme för den här typen av informell, dialogbaserad planeringsprocess?

Kjell: Jag har många gånger saknat ett mer operativt dokument som fungerar som instrument för ekonomiska kalkyler och underlag för att fördela tomtmark. En handlingsplan innan programmet för detaljplanen utformas. I Stadsskogen var det inriktningskartan. Den omfattade hela utbyggnadsområdet som bestod av flera etapper och detaljplaner. Ett sådant mellansteg tycker jag saknas i PBL

Mari: Ja, även om det kanske inte står precis hur ett program ska se ut eller hanteras, saknas beskrivning av programmets möjligheter och värde i PBL. Program beskrivs som en statisk produkt, omgiven av formalia. På senare tid har program börjat betraktas som lite onödigt, något som helst ska undvikas – istället för att se möjligheter att utveckla det för att få en smidigare planprocess. Inriktningskartan för Stadsskogen var väldigt bra, vi hade också

dialog med allmänheten om den. Man kanske kan fråga sig varför vi inte kallade den för program.

Daniel: Vilka erfarenheter från Stadsskogen tar ni med till andra projekt?

Kjell: Dialogbaserad samverkan måste förankras politiskt. Det måste finnas tydliga direktiv. Men det som gjorde Stadsskogen så framgångsrikt var viljan och engagemanget hos de partners som deltog, och att man lät kommunen komma så nära.

Mari: Den som vill gå in och göra en förändring i en stadsdel måste förstå förutsättningarna, vad som bäst behövs just där, och på vilket sätt man kan bidra. Det är jättesvårt när man pratar om ett exploateringsområde i taget och med en byggherre i taget. Här samlade vi en gemensam kompetens i Stadsskogen. Det skulle vi behöva göra i mycket högre utsträckning generellt, det är tillsammans kompetensen gör nytta.

Ing-Mari: Nu när vi ska hantera hållbarhet – ekonomiskt, ekologiskt och socialt – bör vi ha mer sådana här processer. Alla dimensioner måste hanteras samtidigt – maximeras en dimension blir det på bekostnad av någon annan.

Ing-Marie: En slutsats är att det behövs ett annat ledarskap. Hållbarheten kräver det. Nu handlar det om att hantera olikheter och leda dem mot ett gemensamt mål. Framförallt måste det finnas någon som koordinerar ovanför stuprören. Alla tåtar finns – men det är ingen som koordinerar helheten i stadsutvecklingen.

Daniel: Är det kommunen som ska axla den rollen?

Mari: Ja, eftersom det handlar om politiska beslut om helheten i den fysiska planeringen. Men det måste också finnas kompetens hos entreprenören som ska bidra.

Daniel: Det gäller att ta in entreprenörerna i ett större samhällsbyggarperspektiv?

Mari: Ja, det är en bra sammanfattning, det var precis det som hände i den här processen. Då ser man också att den kompetensen inte är självklar.

Röster från partnerskapet i Stadsskogen

Thomas Johansson, distriktschef på Skanska

”Vi fick definitivt vara med och påverka. Det var en väldigt positiv process, tillsammans hade vi en otrolig kompetens som är svår att komma åt på annat sätt. Alla företag har sina egna intressen, men när man jobbar på det här sättet med helheten släpper man det och ser till projektets bästa. Vi gjorde ett väldigt bra jobb med att ta fram formen för marktilldelningen – det var demokratiskt och rättvist. Vi hade bra koll på alla kostnader – hela grundtanken var att gå plus minus noll – och projekterade så att prislappen för markbitarna hamnade under marknadsvärdet. Men med facit i hand var tio partners för många. Tillsammans hade vi rätt till 75 procent av byggrätterna, resterande 25 procent skulle vara kvar till andra aktörer. Varje part fick alltså 7,5 procent och sett till allt arbete är det för lite. 15 procent – vilket innebär hälften så många partners – hade varit mer rimligt. Om alla insett hur mycket egen tid och kostnader som krävdes, från starten 2001 till första tilldelningen 2006, tror jag vi hade varit betydligt färre än tio. Att Skanska hoppade på projektet var inte grundat på det rent ekonomiska. Jag själv är alingsåsare och intresserad av den lokala utvecklingen. Skanska är en av byggaktörerna i Alingsås, och Stadsskogen en del av den marknaden. Vi bygger även för andra kunder, bland andra HSB som också var med i partnerskapet. Jag såg det också som en uppsida att anställda som bor i Alingsås fick jobb på hemmaplan.”

Pehr-Olof Olofsson, regionchef för

Peab Bostadsutveckling

”Det var ett unikt projekt som byggde på förtroende. Många i partnerskapet var alingsåsare, sedan byggdes sammanhållningen på genom en gemensam studieresa. Det fanns en stark solidaritet i gruppen, man litade på kommunen och på varandra. Och det fanns en uttalad inriktning om hur det skulle fungera. Vi inom partner-

skapet tog ett ansvar för hur budgeten växte fram och fördelade kostnaderna. Men ekonomin låg i den kommunala världen, vi kunde inte styra allt. Sätten att hantera ekonomin krockade lite. Vi hade våra projektredovisningar medan kommunen mer kortsiktigt gick efter budgetår. Som exploatörer efterlyste vi hela tiden kostnadskontroll, så fort det kom upp ett nytt förslag jagade vi efter vad det skulle kosta. Vi är fortfarande med i partnerskapet, men det har hänt saker både i den kommunala världen, marknadsmässigt och i företagen. Nu kan jag se att den starka sammanhållningen både var en styrka och ett dilemma – svårigheten är att driva arbetet framåt under många år. Man bör göra en omstart vart fjärde, femte år.

Peab är med i en rad olika konsortier, men Stadsskogen är unikt. Älvstranden vill också att exploatörerna är med i ett tidigt skede, men vi lutar oss ganska mycket på dem. Älvstranden har ju en betydligt större organisation som driver planprocessen. Där har vi mindre insyn men lägger å andra sidan ner mindre resurser.

I Stadsskogen var vi med och utformade hur samarbetet skulle se ut, och kunde därför också påverka mycket mer. Vi levde med projektet. Vilka människor som är med avgör om man lyckas eller inte. Det måste finnas ett engagemang, och det tycker jag att vi skapade i Stadsskogen. Jag har sett andra projekt som försökt kopiera arbetssättet – men inte lyckats på samma sätt.”

Foto: Föreningen för Stadsskogen



Samverkan vid Kirunaflytten

GÖRAN CARS, KIRUNA KOMMUN OCH KTH

Kiruna planerades och byggdes med höga ambitioner för 100 år sedan. Hjalmar Lundbohm, LKABs första disponent, anlätte landets främsta planerare, arkitekter och konstnärer för att skapa en mönsterstad. Idag måste staden flyttas på grund av LKABs järnmalmsbrytning. Att flytta en stad är unikt. Något som aldrig skett tidigare, vare sig i Sverige eller utomlands. Målet är att upprepa Hjalmar Lundbohms bedrift, att bygga en mönsterstad. Men det handlar inte om att kopiera gamla framgångsrecept utan snarare att skapa en stad som svarar upp mot dagens samhälleliga förutsättningar och värderingar.

Utmaningarna är flera. Planeringen av vår nya stad har bedrivits i form av en utvecklingsplan som utgör en målbild för byggandet. Utvecklingsplanen har tagits fram i nära samverkan med de offentliga och privata aktörer som kommer att spela nyckelroller under byggandet. En grundfilosofi har varit att inte betrakta privata aktörer som motparten i förhandlingar om byggande, utan snarare som medspelare för att nå ett gemensamt mål – att bygga en ny och attraktiv stad. Utvecklingsplanen innebär ingen detaljreglering utan fokuserar istället vilka kvaliteteter och funktioner som kommunen vill se förverkligade i den nya staden. Med respekt för varandras olika roller och intressen har vi haft ambitionen att göra verklighet av begreppet ”värdeskapande processer”.

Ytterst är utmaningen att bygga en stad där dagens honnörssord om social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet omställs i praktiskt stadsbyggande. Vår tro

och förvissning är att den utveckling av planeringsprocessen som vi gjort i Kiruna är av generell intresse och att Kiruna ännu en gång kan stå som förebild för svenskt stadsbyggande.

Staden måste flytta

Malmkroppen i Kiirunavaara ligger infälld som en snedställd skiva i berget – i 60 graders lutning sluttar den nedåt och inåt mot den existerande staden. När malmen bryts uppstår hålrum och på markytan uppkommer sprickbildningar. En förutsättning för fortsatt gruvsdrift är att den nuvarande staden avvecklas och flyttas till ett nytt läge.

I augusti 2013 stängdes järnvägsstationen som ligger mellan gruvan och staden och järnvägen fick en ny sträckning förbi Kiruna. Inom kort kommer också Europavägen mellan Luleå och Narvik att behöva ges

en ny sträckning förbi Kiruna. Under de kommande åren rör sig sprickbildningen upp mot den centrala staden och innebär att hela den nuvarande stadskärnan måste avvecklas de kommande åren. Totalt berörs 3 000 bostäder, hela stadskärnans kommersiella centrum, flertalet större offentliga institutioner (bland annat stadshuset, gymnasieskolan, sjukhuset, biblioteket, kyrkan och badhuset) samt cirka 2 000 arbetsplatser.

Planering för en ny stad

Beslutet att flytta staden väckte frågan, hur bygger man en ny stad? Alla våra städer har en lång historia. De byggdes inte över en natt utan har tvärtom vuxit fram steg för steg. Den utmaning Kiruna står inför är att en långsam, stegvis utveckling inte är möjlig. Här måste det gå fort. Inom några år måste den nya stadskärnan stå på plats. Med denna utmaning på näthinnan så sattes planeringen av nya Kiruna igång. Två aktiviteter kom att utgöra startskottet, dels ett visionsarbete om förväntningar och önskemål på den nya staden, dels en stadsbyggnadstävling.

Medborgardialog och visionsarbete

Hos kirunaborna finns en förståelse att gruvans fortsatta expansion i dagsläget är en överlevnadsfråga för staden. Det finns en acceptans för stadsflytten. Men kirunabornas röster är samtidigt entydiga – ”Vi lämnar vår historia, våra minnen och platser som är del av vår identitet – det nya som byggs måste vara bra och attraktivt. Vi vill att den nya staden ska förmedla vår historia och vår identitet”. Detta citat sammanfattar på ett träffsäkert sätt de ambitioner som kommit att bli utgångspunkten för all planering och byggandet av Nya Kiruna. Åsikter och förslag som väckts av kirunaborna på möten, i dialoger, samråd och inte minst inom ramen för ett visionsarbete har på ett påtagligt sätt utgjort grunden för planering och byggande av den nya staden.

En uttalad ambition för dessa möten har varit att undvika två klassiska problem i medborgardialoger, dels att en liten (ofta manlig) högljudd grupp gör sig till tolk för ’medborgarnas röst’, dels att inte skapa förväntningsvärden som senare visar sig omöjliga (av exempelvis ekonomiska eller tekniska skäl) att realisera. Det var av dessa skäl vi valde att hitta ’nya’ fora för samtal om den nya staden. Vår ambition har varit att skapa möten i en miljö där de vi träffar känner sig komfortabla och där vi kan föra samtal, inte utifrån förutfattade uppfattningar om en viss lösning, utan snarare med utgångspunkt i kvaliteter och livsmiljö i den nya staden. En framgångsrik utgångspunkt var att inleda samtalen med en diskussion om vad man upplever som brister och problem i den nuvarande staden, och att därefter vända fokus mot hur dessa brister och problem skulle kunna undvikas när vi bygger den nya staden. I dessa samtal framkom naturligtvis en mängd frågor, men intressant var att det förelåg en mycket stor samstämdhet om ett antal förhållanden som man uppfattar som problematiska i den nuvarande staden. Följande ’brister’ lyftes fram i praktiskt taget alla samtal. Staden är alldeles för gles och utspridd, den är byggd för bilåkande, snarare än för flanerande. Kirunaborna saknar ett stadstorg som kan bidra till identitet och fungera som mötesplats för evenemang och upplevelser. Sammanfattningsvis underströks avsaknaden av den täthet och funktionsblandning som skapar känslan av stadskvalitet och staden som en social mötesplats för invånarna.

Med ledning av de åsikter och tankar som Kirunaborna artikulerade kunde ett tydligt mönster urskiljas. Den nya stadskärnan måste bli tätare och mer stadslig. Begreppet stadskaraktär återkommer ständigt i dialogerna, liksom önskemålet om en funktionsblandning, också i den lilla skalan, av arbete, boende och service. Handeln ska inte vara spridd, som den är idag, utan koncentreras, gärna till en handelsgata.

De nio stadsbyggnadsprinciperna och stadsbyggnadstävling

Med grund i vad som framkommit under främst dialogarbetet utvecklade kommunen nio stadsbyggnadsprinciper som vägledning för planeringen och utbyggnaden av den nya staden.

1. Arkitektoniska kvaliteter och identitet som förmedlar stolthet
2. En tät stadskärna
3. Funktionsblandning
4. Attraktiva kluster och stråk som förbinder olika målpunkter
5. Levande gatumiljöer med öppna bottenvåningar
6. Hög kvalitet på torgbildningar och parker
7. Offentliga och privata mötesplatser
8. Promenadvänligt
9. Säkerhet och trygghet

Kiruna bjöd i juni 2012 in tio arkitektteam för att delta i en tävling om vision, strategi och utformning av en ny stadskärna i Kiruna. Det vinnande förslaget ”Kiruna 4-ever”, som utvecklats av White Arkitekter och det Oslobaserade arkitektkontoret Ghilardi+Hellsten, fokuserade på en långsiktig flexibel utbyggnad av staden, snarare än en flytt. Kommunen har valt att fortsätta samarbetet med White och Ghilardi+Hellsten i den fortsatta planeringen inför byggandet.

Utvecklingsplanen

Det dokument som kommit att styra planerings- och byggprocessen är en Utvecklingsplan som togs fram 2013-2014. Utvecklingsplanen är en icke lagreglerad form av planering. Det uttalade syftet har varit att i dialog med aktörer som berörs av stadsomvandlingen (medborgare, kommunala förvaltningar, företag, handel, fastighetsägare samt byggare och investerare) precisera kvaliteter som man vill se i den nya staden, behov man vill se tillgodosedda och problem man vill se åtgärdade.

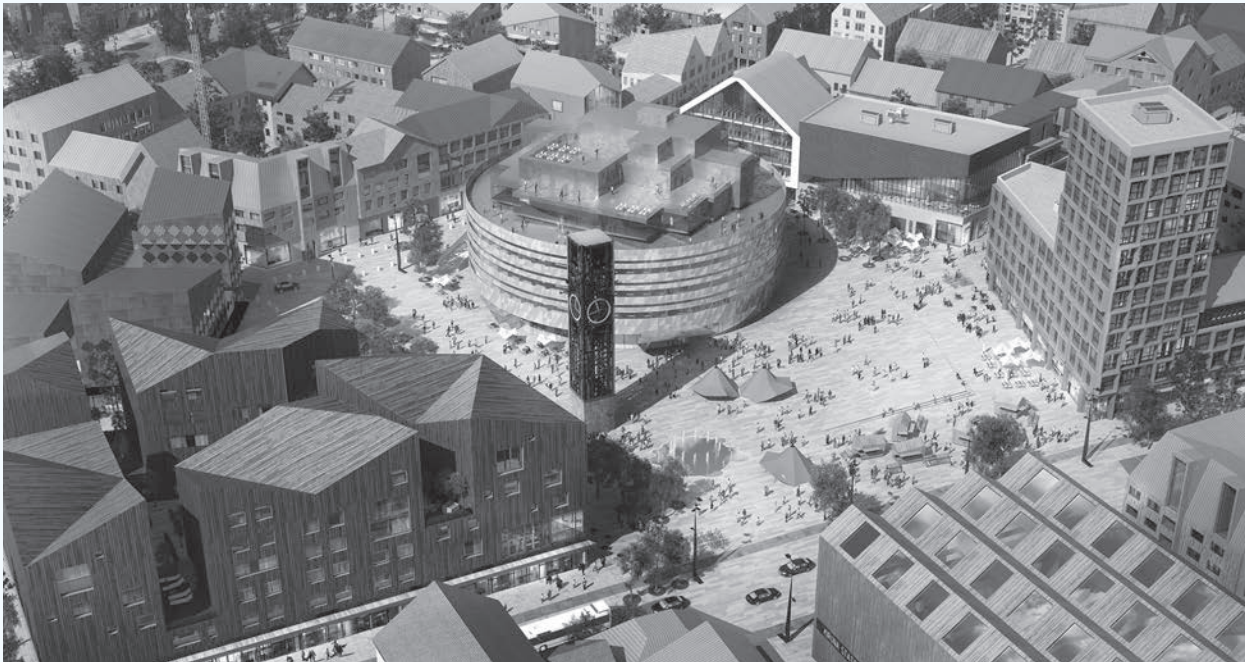
Utmaningen kommunen ställdes inför kan sammanfattas i en mening: Hur bygger man en helt ny stad och dessutom på kort tid? De politiska direktiven var klara. Planen måste baseras på stadsbyggnadsprinciperna och löpande förankras hos aktörer som berörs av stadsomvandlingen. Det måste gå fort, men inte på bekostnad av kvaliteten. Att klara detta uppdrag kan låta som att ’trolla med knäna’. Men var det inte.

Lösningen blev att organisera och bedriva planeringen på ett helt nytt sätt – Utvecklingsplanen blev arbetsredskapet. Arbetet med Utvecklingsplanen innebar att mycket av traditionella planeringsrutiner ställdes åt sidan och istället utvecklade vi nya arbetsformer.

Flexibilitet

Utvecklingsplanen ska inte ses som ett dokument som definitivt låser markanvändningen. Den anger kvaliteter och riktlinjer men är öppen för justeringar och kompletteringar. Denna roll kan illustreras med hjälp av Utvecklingsplanens skisser för det nya stadstorget. När skisserna presenterades fick vi omedelbart synpunkter. Många ansåg att stadshuset placering skulle vinna på att justeras. Andra var rädda för att torget storlek skulle göra det blåsigt och kanske ödligt. Under det fortsatta arbetet har vi justerat stadshusets läge och krympt storleken på torget.

Samma flexibilitet gäller för planen som helhet. Planen redovisar en helhet, men inget är hugget i sten, utan detaljutformningen får växa fram under den fortsatta processens gång och i nära dialog med de som berörs. Kommunens tjänstemän kommer inte att sitta på kamrarna och göra planer. Snarare ska detaljplanearbetet kännetecknas av dialoger, dels med grannar som berörs och medborgare i vidare bemärkelse, dels med de aktörer som uttalat intresse för att bygga, finansiera och driva verksamhet. Här är kommunens uppgift att utveckla lösningar som innebär att varje detaljplan bidrar till att utveckla staden till



en sammanhängande och attraktiv helhet, samtidigt som man lyhört lyssnar till exploatörernas villkor, önskemål och krav för att vara villiga att investera och bygga.

Kreativ process

Det faktum att Utvecklingsplanen inte har ambitionen att reglera och detaljföreskriva, utan i stället har fokus varit riktat mot mål ambitioner och kvaliteter har visat sig skapa starka incitament till kreativitet. Många är de aktörer som förstått att såväl kvalitet som kostnadseffektivare lösningar kan vinnas genom samarbete med andra aktörer i syfte att tillsammans utveckla lösningar som möter upp mot Utvecklingsplanens kvalitetskrav. Ett exempel kan tjäna som illustration på hur vårt sätt att arbeta med Utvecklingsplanen gett honnörsordet kreativitet en reell innebörd. Under arbetet med planen har det utvecklats en relation mellan en presumtiv hotellbyggare och Kulturförvaltningen/Folkets Hus

i Kiruna. I hotellbyggarens koncept finns en tanke på att utveckla och ytterligare stärka Kiruna som destination för konferenser. För att detta ska vara möjligt krävs ytor för konfererande, inte minst då en stor samlingshall. En sådan är förenad med en stor investering, även för en ekonomiskt stark hotellbyggare. Samtidigt har Folkets Hus, med begränsade ekonomiska resurser, en prioriterad ambition att bygga en bra bio och musik/teaterscen. I samspelet mellan hotellbyggare och Folkets Hus uppstår möjligheter till samverkan och värdeskapande. En lösning kan vara att gemensamt bygga en större samlingshall som dagtid kan husera konferenser och på kvällstid fungera som bio, teater eller musikscen. Framgång föder framgång och kreativitet ger incitament till ytterligare kreativitet. I samspelet mellan parterna utvecklas tankar på en gemensam restaurang/cafeteria, möjligheter att skapa ett besökscenter för såväl turister i allmänhet som hotellboende. Och vem vet, kanske blir tanken på ett i hotellet integrerat bibliotek verklighet.



Poängen som vi vill göra är att denna typ av kreativa lösningar (som skapar värden och kvaliteter och som reducerar kostnader) inte kan tänkas fram ens av det smartaste orakel till stadsplanerare. De kreativa lösningarna förutsätter att personer med olika, privata och offentliga, hemvister möts och ser möjligheter till ekonomiska och kvalitetsmässiga vinster genom att samverka. Så, snarare än att kommunen själv försöker utveckla denna typ värdeskapande lösningar, har markerats att den kommunala planeringens roll är att skapa spelplanen för möten mellan aktörerna, i vårt fall med hjälp av Utvecklingsplanen.

Att samordna aktörer

Ett viktigt nytänkande i Utvecklingsplanen har varit att skapa nya former för samverkan mellan kommunen och andra aktörer vars medverkan är en förutsättning för byggandet av den nya staden. Av detta skäl har vi i Kiruna skapat en helt ny modell för aktörs-samverkan i stadsplaneringen. Den kanske viktigaste förändringen i förhållande till vad som är brukligt är att länsstyrelsen, Trafikverket och LKAB ingått i den arbetsgrupp som tagit fram Utvecklingsplanen. De har haft proaktiva roller, vilket inneburit att de under hela processens gång dels kunnat spela in frågor

som de ser som viktiga, dels att de löpande kunnat bedöma att Utvecklingsplanen ges en inriktning och ett innehåll som är acceptabelt, givet de intressen de har att bevaka. Konkret betyder det att länsstyrelsen i stället för att avvakta kommunens planer och sedan i efterhand göra en granskning, löpande deltagit i planeringen. Fördelarna är uppenbara. Ett större stadsbyggnadsprojekt rymmer som regel frågor där lokala och nationella intressen kommer i konflikt. Sådana intressekonflikter har i tidiga skeden kunnat lyftas av länsstyrelsens representant och därmed kunnat hanteras för att planeringsprocessen inte ska hamna i återvändsgränder i senare skeden. I nära samspel med Trafikverket arbetar vi med planeringen för vår nya järnvägsstation och omdragningen av Europaväg 10. Den gemensamma ambitionen är glasklar, att tillsammans arbeta fram lösningar som tillgodoser de trafikala behoven och samtidigt bidrar till stadsutveckling.

Markanvisning

I september 2014 gick kommunen ut med ett erbjudande om markanvisning i den nya stadskärnan. I inbjudan betonades att erbjudanden om byggande skulle baseras på Utvecklingsplanen. Vidare tog kommunen fram ett dokument med bedömningskriterier (stadsbyggnadsprinciper) som var direkt knutna till Utvecklingsplanen. Sista november var stoppdatum för att komma in med erbjudanden. Vår inbjudan om markanvisning i Kiruna nya stadskärna fick ett gensvar som överträffade alla förväntningar. De erbjudanden som inkommit håller en hög kvalitet och i flera fall finns dubblade erbjudanden; förslag som redovisar byggande i samma kvarter eller förslag som redovisar samma typ av verksamhet. För att undvika alla diskussioner om jäv och partiskhet utsåg vi en extern bedömnings- och expertgrupp med uppgift att värdera de inkomna erbjudandena och lämna förslag till vilka byggherrar som ska erhålla markanvisning. Expertgruppens förslag har sedan behandlats och antagits av kommunfullmäktige. I april 2015 inleder vi

förhandlingarna om markanvisning och dialog kring detaljplanering. Byggstart kommer att ske 2016 och 2019 ska vår nya stadskärna stå klar.

Värdeskapande stadsbyggande

Förändrade värderingar har kommit att ställa nya krav på våra städer. Begrepp som stadskvaliteter, täthet, funktionsblandning och inte minst platser för sociala och kreativa möten återkommer i praktiskt taget alla stadsutvecklingsprojekt. Vår övertygelse är att en förutsättning för att kunna skapa dessa kvaliteter är att formerna för lokal planering utvecklas. Vi måste lämna gamla tanke- och arbetssätt och istället sätta fokus på kvaliteter och värdeskapande.

Vår övertygelse är att ett nytänkande av formerna för planering är under snabb utveckling. Det traditionella arbetssättet, att kommunen tar fram en detaljerad plan och sedan överlämnar till byggherrar att förverkliga denna, är en kvarleva från den tid då det fanns ett ymnighetshorn med statliga stöd och kommunala resurser att förverkliga kommunala planambitioner. Idag är verkligheten en annan – en stor del av de resurser som krävs för att göra verklighet av ambitionerna att bygga den attraktiva staden finns hos bygg- och fastighetsföretag, individer, investerare samt privata kulturentreprenörer. Allt för ofta ser vi tyvärr en verklighet där dessa förändrade förutsättningar inte förstås, och där kommunens planer av tekniska eller ekonomiska skäl bedöms som omöjliga att realisera av dem som ska finansiera och bedriva den tänkta verksamheten. Resultatet är dystert. Inget byggs eller också blir det som till slut byggs något helt annat än vad kommunen önskade.

Mot denna bakgrund infinner sig frågan, hur kan vi utveckla en process som har förmågan att bättre tillgodose de krav medborgarna idag ställer på sin stad? Utvecklingen av planeringsprocessen ska i vårt fall inte ses som ett 'knäfall för marknaden', i bemärkelse att vi överlåter åt enskilda byggherrar att bygga staden.

Snarare är vår ambition att utmana marknaden genom att tydligt signalera vilka kvaliteter och funktioner vi vill att den tillkommande bebyggelsen ska fylla. Detta har vi manifesterat i form av vår Utvecklingsplan, som utan detaljerade lösningar redovisar vilka kvaliteter vi vill se i den nya stad som ska byggas. Med ledning av detta övergripande styrdokument har vi bjudit in marknaden för att utveckla konkreta förslag till byggerbjudanden. Förslag som sedan blivit föremål för förhandling och överenskommelser om villkor för byggande.

Förhandlingar utifrån kvalitet

I förhandlingar om byggrätt är det vanliga mönstret att frågan om markpris hamnar i fokus och blir avgörande för överenskommelsen. I Kiruna har vi valt en helt annan ordning. Utgångspunkten har istället varit att utveckla lösningar som möter upp mot de kvaliteter som redovisats i Utvecklingsplanen. Det betyder att förhandlingarna med byggherrarna initialt inte handlat om specifika lösningar och detaljutformning, utan snarare om hur olika handlingsalternativ svarar upp mot de kvaliteter kommunen vill uppnå. Detta sätt att driva processen innebär att förhandlingen mellan kommun och byggare ändrar karaktär. I en traditionell förhandling om priset på mark blir förhandlingen distributiv till sin karaktär, det vill säga den kommer att handla om fördelning av kostnader. Ytterst handlar det då om en 'vinna-förlora' situation. Ju högre pris, ju mer vinner kommunen och förlorar byggherren, och vice versa. Möjligheterna till mervärdeskapande och 'vinna-vinna'-lösningar är obefintliga.

När vi som kommun nu väljer att initiera förhandlingar utifrån kvalitet förändras förhandlingsförutsättningarna radikalt. Nu öppnas möjligheter till värdeskapande och 'vinna-vinna'-lösningar. Nyckeln till ett ömsesidigt värdeskapande ligger i det faktum att kommunernas mål i form av kvaliteter och funktioner kan tillgodoses på många olika sätt. Det innebär att den omhuldade klyschan 'kreativitet' får en högst påtaglig

innebörd för byggherren. Utmaningen ligger i att, utan att ge avkall på kvalitet, leverera en produkt som är tids- och kostnadseffektiv.

Hos en byggherre med överlevnadsinstinkt triggar detta en mängd överväganden; hur kan vi effektivisera våra processer, hur kan vi utveckla material och byggteknik, och inte minst hur kan vi skapa kvaliteter genom samverkan med andra byggherrar och intressenter som är verksamma i det aktuella byggområdet?

Vi känner oss övertygade om att den väg vi slagit in på står för framtiden. Fördelarna är påtagliga. Detta sätt att organisera planprocessen skapar förutsättningar för att göra realitet av begreppet värdeskapande processer. Men dessa 'vinna-vinna'-situationer uppstår inte med automatik. Vill vi göra verklighet av begreppet 'värdeskapande' måste såväl kommun som byggherrar vara beredda att ompröva invanda tankemönster och yrkesroller. För kommunen handlar det om att ge avkall på lustan att detaljreglera i tidiga skeden och att istället styra processen med hjälp av tydligt uttalade målbilder och kvaliteter som man vill se realiserade. För byggherrarna handlar det om att förstå att tiden när man skulle bygga det som kommunen detaljritat håller på att rinna ut i sanden. Framtidens framgångsrika byggherre måste vara beredd att axla rollen som kreativ konceptutvecklare, snarare än 'byggare av detaljerad beställning', en utmaning som man tacksamt borde bejaka eftersom den innebär såväl en kompetenshöjning som att yrkesrollen ges ett mer kreativt innehåll.

Slutord

Nu sätter vi spaden i backen. I år börjar vi bygga vårt nya stadshus och 2016 börjar vi bygga den nya stadskärnan. Förväntningarna är höga. Kirunaborna förväntar sig en stad med samma kvaliteter Kiruna tillskrevs när den ursprungligen byggdes av Hjalmar Lundbohm. Uttryckt i dagens språkbruk. Kirunaborna förväntar sig – och är förtjänta av – en stad där hållbarhetsdimensionerna (socialt, ekonomiskt och ekologiskt) inte bara är honnörsord utan där de omsätts i praktisk verklighet. En tuff utmaning, men vi tror oss väl rustade för att realisera den.

Bilder: White arkitekter



Avslutande summering

De olika inspelen i denna antologi har på olika sätt bidragit till en fördjupad förståelse av hur samverkan mellan offentliga och privata aktörer kan etableras där man gemensamt utvecklar värdeskapande stadsbyggnadsprocesser. I detta avslutande kapitel återvänder vi till de olika antologibidragen för att koppla an till de frågeställningar som ställdes inledningsvis:

- Vad innebär det att näringslivet fått en utökad roll i den fysiska planeringsprocessen?
- Vilka aktörer medverkar i inledningsskedet av en stadsbyggnadsprocess?
- Hur säkerställs medborgares delaktighet i tidigt skede?
- Vilka krav ställer samverkan på offentliga organisationer och på individuella tjänstemän?
- Vilken roll har kommuner, regioner och näringsliv i arbetet med att främja innovationer, värden, kvaliteter och hållbar utveckling?
- Hur bygger man upp långsiktiga relationer och tillit mellan aktörer på olika beslutsnivåer och med skilda ingångar och förväntningar på en planeringsprocess?
- Hur tas mål och visioner tillvara genom planerings- och byggprocessen?

Näringslivet i den fysiska planeringsprocessen

Fysiska planerare har i flera av de pilotprojekt som presenterades i kapitel två etablerat olika nätverk och mötesplatser för att utveckla dialogen med såväl det privata näringslivet som med näringslivsutvecklare inom och mellan olika kommuner och regioner. Målet har varit att hitta samverkansformer som möjliggör nya kombinationer och oväntade lösningar där aktörer med olika ingångar och kompetens gemensamt bidrar till att skapa nya värden. Pehr-Olof Olofsson på PEAB framhåller att det inte går att kopiera arbetssätt som fungerat i ett projekt rakt av eftersom det i slutändan är relationer mellan människor som avgör om ett samverkansprojekt lyckas eller inte. Av samma anledning har de upplägg och metoder som presenterats i denna antologi anpassats utifrån den specifika platsens och situationens förutsättningar.

Exempel på ”vinna-vinna” situationer som uppstått under planeringsprocessen i Kiruna lyfts fram av Göran Cars som samtidigt understryker att sådana situationer inte uppstår med automatik utan kräver att såväl kommun som byggherrar är beredda att ompröva invanda tankemönster och yrkesroller. En förutsättning är, enligt Cars, att kommunen avhåller sig från att detaljreglera i tidiga skeden och ger byggherrar utrymme att utveckla rollen som kreativ konceptutvecklare. Att minska detaljregleringen är något som Maria Rankka på Stockholms Handelskammare menar efterfrågas av byggherrarna som vill ha större frihet att utforma detaljplanerna efter vad som är tekniskt och ekonomiskt bäst, men också

efter vad de bedömer att kunderna vill ha. Samtidigt ställer detta krav på att byggherrar och entreprenörer utvecklar sina kreativa förmågor och sin förståelse för det större samhällsbyggarperspektivet. Projektledare Emelie Grind i Järfälla kommun framhåller att kommunen måste vara flexibel med vad den behöver och inte behöver göra och att dess roll måste se olika ut i olika processer. En sådan flexibilitet har präglat arbetssättet vid utbyggandet av Stadsskogen i Alingsås där kommunen, det kommunala bostadsbolaget och totalt tio byggherrar tillsammans har utvecklat en partnerskapsmodell som bygger på att parterna gemensamt bidrar mot ett antal uppställda mål. Syftet har varit att ta tillvara all den kunskap som byggare och förvaltare besitter för att bygga upp en gemensam kompetens tillsammans. Alla får möjlighet att bidra, men tar också ansvar. Parterna får påverka, men måste också leverera.

Även om ambitionen att gemensamt bidra med kunskap och kompetens och därigenom skapa ökade nyttor och mervärden är lovvärd, framhåller Handelshögskolan i Göteborg i sitt kapitel att det saknas analys och diskussion om vad det innebär utifrån en svensk kontext att näringslivet blivit en allt viktigare aktör i stadsutvecklingen. Det förhållandet att näringslivet kommer in tidigare i stadsbyggnadsprocessen innebär enligt flera av bidragen särskilda utmaningar. Med utgångspunkt i planeringsprocesser i Danmark, Norge och Finland pekar Nordregio på de risker som tidig näringslivsmedverkan kan medföra vad gäller bristande legitimitet, transparens och medborgardeltagande. Hans Abrahamsson på Göteborgs universitet varnar för att samverkan i partnerskap tenderar att minska utrymmet för politiska alternativ. Städer och regioner drivs utifrån vissa gemensamma mantran som attraktivitet, tillväxt, innovation och kreativitet vilket begränsar möjligheten att lyfta målkonflikter och alternativa visioner av en önskvärd samhällsutveckling. Detta, menar han, riskerar att leda till sociala konflikter när vissa grupper blir exkluderade.

Den demokratiska utmaningen kräver utvecklade dialogmetoder

Kommunerna hanterar riskerna med kringskurna demokrativärden på olika sätt. Främst handlar det om nya metoder för att involvera invånarna tidigare i planeringsprocessen. I såväl Alingsås som i Kiruna arbetar projektledningen på ett medvetet och proaktivt sätt med medborgardeltagande i nya former för att därigenom komplettera de samråd som arrangeras i enlighet med de krav som PBL ställer. I Alingsåssexemplet använder man sig av fokusgrupper för att fånga upp medborgarnas önskemål genom att rekrytera medborgare med fem olika personlighetstyper. I Kiruna har man försökt bredda deltagandet genom att bjuda in till möten i miljöer där deltagarna känner sig bekväma och i samtalen ta utgångspunkt i kvaliteter och livsmiljöer i den nya staden. Även flera av pilotprojekten har arbetat proaktivt med att involvera medborgare genom att exempelvis nyttja sociala medier, rundvandringar, hembesök, fokusgrupper, föreningsträffar, öppna seminarier. Järfälla har prioriterat snabb återkoppling och har därför genomfört små gemensamma projekt i det aktuella utvecklingsområdet från dag ett för att därigenom visa att man tar samverkan på allvar. Ockelbo kommun har i sitt pilotprojekt genomfört en särskild satsning på att nå ut till unga tjejer, vars perspektiv på vad som utgör ett attraktivt centrum tidigare saknades.

I våra nordiska grannländer arbetar man aktivt med att involvera allmänheten i planprocesserna. Trots detta framhåller Nordregio att det riktas kritik mot vad man i dessa länder uppfattar som begränsade möjligheter till medborgarinflytande och bristande demokratisk legitimitet när kommuner och privata aktörer etablerar nära relationer i tidiga skeden. Det verkar med andra ord finnas behov av att utveckla mer innovativa former för att involvera medborgare i tidiga skeden. Abrahamsson skisserar i sitt kapitel formerna för en medskapande medborgardialog och

argumenterar för ett territoriellt förhållningssätt som ser till staden i sin helhet och som tar större hänsyn till värdet av social tillit och de kostnader som social oro medför.

Ett territoriellt utvecklingstänkande genomsyrar pilotprojektet i Skaraborg som utmanar invanda föreställningar om vad som utgör tillgångar och tillväxt. Genom projektet vill man stärka relationerna mellan städer, tätorter och landsbygd och utveckla metoder och tillvägagångssätt för att även stärka de så kallade sköra stadslandskapen. Med detta åsyftas de delar av Skaraborg som saknar förutsättningar för att bli funktionellt integrerade i starka arbetsmarknadsregioner men som har sociala och ekologiska värden som är viktiga för en balanserad regional utveckling.

Samverkan ställer krav på resurser och kompetens

Att samverka med olika aktörer för att därigenom tillgodogöra sig nya perspektiv och kunskaper är både en möjlighet och en utmaning som ställer krav på involverade parter. Rankka hävdar att bristen på resurser, erfarna planhandläggare och bristande förståelse för varandras roller är ett hot mot förutsägbara planprocesser. Författaren argumenterar för att samhällsplanerare och arkitekter i sin utbildning måste bli bättre förberedda för uppgiften att leda komplicerade processer eftersom en viktig nyckel till framgångsrika planprocesser är kompetenta personer med kompromissvilja som klarar att lotsa projekt genom den byråkratiska strukturen.

Handelshögskolan i Göteborg lyfter fram behovet av en kraftsamling från kommunens sida vad gäller ledarskap, resurser och tid. Detta för att skapa en lärandeorganisation med strukturella förutsättningar att tillgodogöra sig resultaten av näringslivssamverkan i form av nyskapande produkter, tjänster och processer i den dagliga verksamheten. I sitt kapitel lyfter författarna även fram

betydelsen av kulturell acceptans för nya idéer och metoder vilket ställer krav på individer att vara öppna för att lära sig nytt mitt i arbetslivet. Det handlar om att våga ifrågasätta etablerade normer och värderingar men samtidigt inte göra avkall på den förutsägbarhet som alltid måste präglade offentlig förvaltning.

Karlshamn har i sitt pilotprojekt utvecklat den kommunala organisationen för att skapa strukturella förutsättningar att hålla ihop ett utvecklingsprojekt från start till mål. Metoden som tagits fram bygger på en nära och tät dialog mellan tjänstemän på olika förvaltningar där man skapar förståelse för varandras uppdrag och roller. En intern kommunal samplanering skapar förutsättningar för myndigheter, näringsliv och medborgare att kopplas in mycket tidigare i planprocessen vilket kommunen hoppas ska resultera i en mer kreativ och effektiv plan- och exploateringsprocess.

Betydelsen av tydliga spelregler och en proaktiv kommun

De olika bidragen i antologin har tydliggjort det ömsesidiga beroendet mellan kommunen med sin makt att avgöra om ett projekt får genomföras eller inte och entreprenörer vars investeringsvilja och ekonomiska resurser avgör om ett projekt kan realiseras eller inte. Med ett gediget förarbete kan kommunen redan från start klargöra vilka övergripande ramar som gäller för ett utvecklingsområde, hur projektet är kopplat till övergripande politiska mål, samt relationen till omkringliggande områden utifrån en helhetsbild. Att på detta sätt tydliggöra de grundläggande förutsättningarna har visat sig underlätta samverkan och gjort det enklare för partnerskapen att fokusera på rätt saker, det vill säga att komma fram till de bästa lösningarna för att realisera uppställda mål och visioner för området.

I antologin har vi fått ta del av flera exempel på stadsutvecklingsprojekt med en tydlig rollfördelning

mellan deltagande aktörer redan från start vilket gett en bra grund för förtroendefulla relationer. Deltagande aktörer i den partnerskapsplanering som använts i finska Vuores beskriver att en gemensam uppfattning om ”spelregler” och grundläggande principer varit en förutsättning för ett lyckat samarbete. Att gemensamt fastställa visionen för områdets utveckling var ett annat viktigt element som bidrog till att skapa en gemensam uppfattning om utvecklingen.

I Kiruna har ambitionen varit att ge tydliga signaler till marknaden om vilka kvaliteter och funktioner den nya bebyggelsen ska ha. Detta beskrivs i utvecklingsplanen som ger vägledning till marknadsaktörerna när de utvecklar konkreta förslag till byggprojekt. Utifrån dessa förslag kan aktörerna förhandla och träffa överenskommelser. I Järfälla beskriver man det som att kommunen målar upp bilder som tydliggör färdvägen som den politiska viljan har. Kommunen tydliggör den inriktning som förslag och idéer ska ha och öppnar sedan upp för samverkan med olika aktörer för att hitta nya kombinationer och lösningar.

I Alingsås lyfter involverade tjänstemän och byggherrar fram betydelsen av att kommunen tar initiala kostnader för att visa att man är seriösa och tror på projektet. I det man kallar för nycklarna till Stadsskogen redovisas de viktigaste parametrarna för projektet, exempelvis att det skulle vara blandade upplåtelseformer, samtidigt som de tydliggör vad kommunen är beredd att bidra med, exempelvis att gräva ned en kraftledning, bygga ut fjärrvärmerna och att färdigställa huvudgatan. Utifrån denna uttalade inriktning kunde partnerskapet ta ett gemensamt ansvar för hela utvecklingsområdet. Kommunens roll har varit att leda partnerskapet mot det gemensamma målet och koordinera helheten i stadsutvecklingen.

Konsten att verka genom flernivåstyrelse

Det är inte bara den privata sektorn och medborgarna

som måste integreras i planeringsprocessen. Även relationen mellan kommuner, regioner och statliga aktörer utgör en viktig dimension. I Kiruna har man testat en ny modell för aktörssamverkan i stadsplaneringen. Den kanske viktigaste skillnaden jämfört med ett mer traditionellt arbetssätt har varit att engagera länsstyrelsen, Trafikverket och LKAB i den arbetsgrupp som tagit fram den utvecklingsplan som utgör det övergripande styrdokumentet för stadsutvecklingsprojektet.

I pilotprojektet Karlstad Business Region har fem kommuner hittat samarbetsformer som möjliggjort en gemensam syn på hur regionkärnan och kommunerna i Karlstadsregionen tillsammans kan bidra till att utveckla näringslivsklimatet i regionen. En viktig förutsättning för den fördjupade samverkan mellan de fem kommunerna har varit en tydligt uttalad politisk vilja. I pilotprojektet i Jämtland har samarbetet mellan tjänstemän på kommunerna, regionen och länsstyrelsen varit inriktat på att utarbeta kunskapsunderlag som gjort det möjligt för politikerna i de tre berörda kommunerna att upptäcka och diskutera potentialen i ett utvecklat pendelstråk längs Mittbanan och E14. En uttalad strategi har varit att inom projektet hela tiden se bortom kommungränserna och istället se till kommunikationsstråket som helhet.

I pilotprojektet i Arjeplog lyfts en effektiv styrmodell fram som en nyckelfråga för en liten kommunal organisation med begränsade resurser. Med gemensamma ansträngningar har man lyckats minska ner antalet styrdokument och tydliggjort kopplingen mellan kommunens budget och verksamhetsplanering. Samtidigt har kopplingarna till den regionala utvecklingsstrategin lyfts fram för att underlätta gemensamma satsningar. Det regionala perspektivet utgör även en tydlig ingång till Kristianstad och Hässleholms gemensamma pilotprojekt. Detta projekt tar utgångspunkt i den regionala utvecklingsstrategin som lyfter fram potentialen i ett utvecklat samarbete mellan de två

kommunerna. I projektet har man prövat olika upp-
lägg för effektiva rådslag där politiker och tjänstemän
i dessa och omkringliggande kommuner har enats om
strategiska projekt som ska bidra till genomförandet av
den regionala målbilden.

Gemensamt för samtliga pilotprojekt som presenteras
i kapitel två är insikten om behovet av att koordinera
insatser såväl internt inom den egna organisationen
som externt. I samtliga projekt står dialogen i centrum
även om de involverade aktörerna kan skilja sig åt.
Kommunernas översiktsplaner har i många projekt
en viktig roll där samtal och fysiska möten utgör
en central metod för att översätta och konkretisera
innehållet i denna likväl som andra centrala strategi-
dokument.

Slutord

Vi har i denna antologi fått ta del av många innovativa
samverkansformer som framför allt varit inriktade på
att bygga upp ett förtroende och lärande mellan olika
offentliga och privata aktörer. I en god samverkans-
process finns lärandet ständigt närvarande och när
en process bidrar till att alla involverade parter har
höjt sin kompetens om hur olika insatser bidrar till
helheten har man tagit ett stort steg mot ett gemen-
samt ledarskap för hållbar utveckling och för att klara
framtida utmaningar. Med andra ord en innovativ
planeringskultur!

Vi hoppas att antologin och dess exempel kan bli en
inspiration för kommuner och regioner att översätta
utifrån egna förutsättningar. Även om utmaningarna
är stora så är det samtidigt ett privilegium att få
arbeta med en så stimulerande uppgift som en inklu-
derande och hållbar samhällsbyggnadsprocess med
mål att skapa goda livsmiljöer.

Hur kan tre huvudaktörer inom samhällsplaneringen – planerarna, näringslivet och civilsamhället – samverka för att utveckla våra livsmiljöer i en mer hållbar riktning, socialt, ekonomiskt och miljömässigt?

Under parollen Tillväxt kräver planering har Boverket och Tillväxtverket tillsammans arbetat för att öka kunskapen om samverkan inom den fysiska planeringen. I denna antologi presenteras åtta pilotprojekt där kommuner och regioner testat metoder för samverkan mellan olika aktörer, beslutsnivåer och kompetensområden.

För att sätta utmaningarna i ett större sammanhang tar antologin också upp planerarens förändrade roll, näringslivets syn på en framgångsrik planprocess och hur den sociala hållbarheten kan öka genom medskapande medborgardialog. Dessutom ges konkreta inblickar i hur kommunala samverkansprocesser med privata stadsbyggnadsaktörer kan se ut i praktiken.