

Om ändamålsenliga strukturer och behovet av en planeringshistorisk analys

MATTIAS QVISTRÖM

Inledning

Sedan 1996 har ändamålsenliga strukturer varit ett nyckelbegrepp i den paragraf i Plan och Bygglagen (PBL) som beskriver "de grundläggande syftena med planläggning enligt PBL" (Karnov 2010, sid 967). Någon entydig definition av begreppet ges inte i de förarbeten som föregick dess införande, vilket knappast är förvånande med tanke på att det används för att fånga in så vitt skilda fenomen som bebyggelse-, transport- och grönsstruktur. Men en aspekt lyfts tydligt fram: en ändamålsenlig struktur bygger vidare på befintliga strukturer. Vad innebär en sådan ansats för dagens planering? Följande rapport argumenterar för behovet av en kritisk planeringshistorisk analys för att möjliggöra en aktiv diskussion om vad som bör betraktas som en ändamålsenlig struktur inom dagens planering. Rapporten baseras på en studie av offentliga utredningar och propositioner, en workshop om begreppet som hölls på Boverket i maj 2011 i samarbete med forskare vid BTH, samt forskning inom planeringshistoria och sociotekniska studier av infrastruktur.

Ändamålsenlig struktur

I spåren av Bruntlandkommissionens arbete och FN:s konferens i Rio de Janeiro 1992 fördes ett nytt språkbruk in i den fysiska planeringen. Från och med 1 juli 1993 "klargjordes att planläggning och byggande syftar till att främja en god och långsiktigt hållbar miljö." (Regeringens proposition 1994/95:230, sid 49). Även om planeringen hade hävdad en "ekologisk grundsyn" sedan tidigt 1970-tal och



Vilka äldre strukturer bör vi bygga vidare på i arbetet för en hållbar utveckling? En landskapsplaneringshistorisk analys underlättar urvalet.

införandet av Naturresurslagen år 1987 syftade till ett ökat fokus på att "god natur- och kulturmiljö skall bevaras, att landets försörjning med naturresurser tryggas i ett lågsiktigt perspektiv samt ett ändamålsenligt samhällsbyggande" (Regeringens proposition 1985/86:3, sid 152) så ansågs betoningen på en långsiktigt hållbar utveckling vara alltför vag inom planeringen, vilket föranledde till den statliga utredningen *Miljö och fysisk planering* (SOU 1994:36). I den efterföljande propositionen diskuteras den fysiska planeringens uppgifter och det slogs fast att det behövs insatser på flera områden för att nå ett hållbart samhälle:

"För det första gäller det att utveckla en ändamålsenlig och långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur, så att våra

mark- och vattenområden utnyttjas och utformas med hänsyn till miljön samt människors välbefinnande, hälsa och säkerhet och med kommande generationers behov och önskemål i åtanke.

För det andra måste *den tekniska infrastrukturen* anpassas till och utvecklas på ett sätt som tar hänsyn till miljöraven och naturens kretslopp. Trafikens infrastruktur måste uppmärksammas särskilt. De växande miljöproblemen i framför allt städer och tätorter ställer ökade krav på nya tekniska lösningar där återvinning, återanvändning och kretslopps lösningar behöver sättas i centrum.

För det tredje handlar det om att skapa en *rik och levande vardagsmiljö*. Tillgång till naturupplevelser och his-

torisk dimension, god byggnadskultur, möjligheter till social samvaro och ett varierat utbud av arbetsplatser, kultur och service är viktiga inslag i en god livsmiljö. ...” (Regeringens proposition 1994/95:230, Sid 31)

Utredarna ville komma ifrån den funktionsuppdelning som antydde i den sedan 1987 rådande formuleringen: ”Planläggning skall ske så att den främjar en från allmän synpunkt lämplig utveckling och ger förutsättningar för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö.” (SFS 1987:10). Kategoriseringen speglade i alltför stor utsträckning modernismens funktionsseparerade stad, som vid denna tid hade kritiserats inom planeringen en längre tid. Utredarna föreslog därför en ny formulering: ”Planläggning skall med beaktande av befintliga värden främja en ändamålsenlig samhällsstruktur från hushållningssynpunkt och ge förutsättningar för en från social synpunkt god livsmiljö.” (SOU 1994:36, sid 22). Förslaget är belysande dels eftersom det betonar befintliga värden, dels eftersom det undviker en uppdelning mellan olika strukturer. I den efterföljande propositionen infördes trots det en funktionsuppdelning:

”Planläggning skall, med beaktande av natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar. Även en från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och med energi och råvaror skall främjas. Hänsyn skall tas till förhållandena i angränsande kommuner. ...” Regeringens proposition 1994/95:230, sid 7.

Ovanstående förslag fördes oförändrat in i lagstiftningen år 1996 (SFS 1995:1197). Paragrafen har därefter kompletterats; år 1998 lyftes estetikens betydelse fram, och 2010 gjordes

ett tillägg om god ekonomisk tillväxt med syftet att täcka samtliga aspekter av hållbar utveckling. Nuvarande lagstiftning slår fast:

”Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter, samt mellankommunala och regionala förhållanden främja:

en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,

en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,

en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt, och en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens. ...” (PBL 2 kap 3 §, SFS 2010:900)

En viktig förändring är att ”teknisk infrastruktur” har ersatts av den betydligt snävare kategorin ”kommunikationsleder”: därmed är det oklart om paragrafen kan omfatta de kretsloppssystem (och samspelet mellan stad och land) som var centrala för utredarna då paragrafen inledningsvis formulerades. Åtskillnaden mellan tre tydligt definierade strukturer har därtill blivit tydligare i och med att ”andra anläggningar” inte längre omnämns; jag har svårt att se denna utveckling som något annat än en stegvis tillbakagång till en funktionsuppdelning, vilket knappast underlättar en hållbar planering. Men även om ändringarna i paragrafen innebär att begreppet sätts in i ett annat sammanhang har inte innebörden av ändamålsenlig struktur i sig diskuterats i de propositioner som låg till grund för den senaste revideringen av PBL. Inte heller den tidigare utredning om PBL där hållbar utveckling var ett ledord diskuterar betydelsen av begreppet (PBL-kommittén 2005). Operationaliseringen av begreppet har istället lagts över på miljömålen, i syn-

nerhet God Bebyggd Miljö (se Regeringens proposition 2006/07:122, sid 28 för en vid tolkning om vilka miljömål som berörs). Vid den workshop som genomfördes på Boverket poängterade deltagarna vikten av ”det konkreta sammanhanget”, ”lokala överväganden”, det platsspecifika och betydelsen av ett tidsdjup för att definiera ändamålsenlig struktur: även angelägenheten av att beakta samspelet mellan strukturerna betonades. Dessa tidrumsliga och sektorsövergripande perspektiv, vilka kännetecknar den översiktliga planeringen, förloras i stor utsträckning då preciseringen av vad ändamålsenlig struktur är lämnas till miljömålen och deras delmål. Dessa aspekter av ändamålsenlig struktur finns dock omnämnda i förarbetena, och fångas även upp i en aktuell lagtolkning (Karnov 2010):

”Som framhålls i utredningen är det sannolikt att utvecklingen under över-skådlig tid inte innebär några större förändringar av bebyggelsestrukturen, utan i hög grad inriktas mot att komplettera, förvalta och underhålla den byggda miljön. En sådan inriktning förutsätter ett större hänsynstagande till befintliga värden i miljön. Regeringen anser därför, i likhet med flera remissinstanser, att bestämmelserna i PBL bör ställa tydligare krav på att planeringen skall ske med utgångspunkt i de natur- och kulturvärden som finns i den byggda miljön och landskapet. Detta innebär bl.a. krav på att dessa värden skall beaktas särskilt vid förändringar av bebyggelsestrukturen.” (Regeringens proposition 1994/95:230, sid 49 – 50)

Den tidigare planeringens insatser får därmed en påfallande stor betydelse för vad som betecknas som en ändamålsenlig struktur. Detta förhållande diskuteras närmare nedan, liksom behovet av ett kritiskt perspektiv på strukturerna betraktade som sociotekniska system.

Tröga strukturer, frusna ideologier och strukturell skuld

Städernas byggnadsbestånd och dess infrastruktur är en samhällslig resurs som på grund av de enorma investeringarna och därtill llerade intressenter inte kan förändras mer än på mycket lång sikt. Samtidigt är varje investering och infrastrukturell satsning resultatet av sin tid och av investerarens ideologiska ståndpunkter (Graham & Marvin 2001). Att till exempel lokalisera ny bebyggelse i förhållande till det befintliga VA-systemet innebär därmed att utnyttja en ändamålsenlig struktur – så länge vi betraktar en sådan hantering av näringsämnen som hållbart. Ett annat exempel på en ”frusen ideologi” är 1970-talets förpassning av cykeln till ett redskap för rekreation och inte för transporter, vilket ledde till att cykelvägar anlades på grannskapsnivå och i enstaka fall från bostads- till rekreationsområden, men inte för att underlätta pendling. Ett tredje exempel är beräkningsmodeller för dimensionering av parkeringar, som vid första anblick kan framstå som neutrala schabloner: historiska studier kan visa på dess (ofrånkomliga) ideologiska bagage (Lundin 2008).

Med tre exempel från Nederländerna illustrerar Hommels (2005) svårigheterna att ”bygga tillbaka” stora urbana investeringar som fortsatt används. I Hommels fall skildras en motorväg från 1950-talet som har varit föremål för förslag på ändringar sedan 1960-tal, ett köpcenter och ett storskaligt höghusområde som stigmatiserades redan vid dess tillkomst. Hommels visar på hur dessa anläggningar med tiden blivit alltför inflettade i stadens komplexa väv av aktörer, aktiviteter och infrastruktur vilket allvarligt försvårar en omställning. Detta visar på vikten av att storskaliga investeringar redan från början lever upp till kraven på hållbarhet och

ändamålsenlighet – men studien visar också på hur små förändringar därefter stegvis bekräftar och förankrar en strukturen. De befintliga strukturerna (och de schabloner, förordningar och institutioner som upprätthåller dem) står därmed för en *strukturell skuld*¹ likväl som för det *kapital* med vars hjälp ett uthålligt samhälle måste skapas. Förändringen av en sådan struktur tar tid, och förutsätter såväl nya synsätt, institutionella förändringar (till exempel av bidrag, beräkningsmodeller, administration) och infrastrukturella investeringar. De senaste årens omvärdering av cykeln visar hur ett nytt synsätt samspelar och förstärker en förändring av en infrastruktur. Inkluderande cost-benefit analyser av värdet av cyklistik är i sin tur en avgörande nyckel för att definiera det som en ändamålsenlig struktur för transporter, och därmed underlätta fortsatta investeringar: definitionen av en ändamålsenlig struktur är därmed avhängig till synes neutrala beräkningar, statistik – eller till exempel av system för miljöövervakning.

Landskaps/planeringshistorisk analys

Det är orimligt att ta den nuvarande situationen som modell för framtida planering utan att först föra en kritisk diskussion beträffande de frusna ideologier som nuvarande strukturer bär på. Genom att kombinera en analys av äldre plandokument, policy-dokument och viktiga utredningar (med fokus på de rumsliga strukturerna, planeringsdiskursen, kategoriseringar, representationer) men en landskapshistorisk studie kan såväl den tidigare planeringens intentioner som dess materialiserande belysas (Qviström 2010, 2012).

En studie av grönstruktur- och landsbygdsplanering i en mindre kommun (Svedala) under 40 år visade på

en imponerande mängd planer, utredningar och strategidokument vars argument (t ex deras syn på stad och land), planförslag och genererade kunskap kan återfinnas i dagens plandokument men också i de byggda strukturerna (Qviström 2013). Studien visar på hur 1970-talets strikta uppdelning mellan stad och land lever vidare i dagens planering, trots senare decenniernas ambition att betona *samspelet* mellan stad och land. Studien visar även på hur 1970-talets bilbaserade planering ligger till grund för mycket av dagens grönstruktur, i synnerhet placeringen av rekreationsanläggningar, vilket kräver ett nytänkande. Slutligen möjliggör studien en kritisk utvärdering av befintliga planeringsstrategier då den visar vilka ansatser som har varit framgångsrika och vilka som inte har varit det. En planeringshistorisk analys kan även fokusera på konflikter och samspel mellan olika strukturer (se Qviström 2012), konflikter inom en struktur (t ex mellan ekologiska tjänster och rekreation inom grönstrukturen), eller visa på blinda fläckar inom tidigare planering.

Den här skisserade analysen belyser *intentionerna* inom den tidigare planeringen, *materialiserade ideologier* och inbyggda *motsättningar* i dagens landskap och plandokument, vilket jag menar är avgörande frågor för att diskutera vilka ändamålsenliga strukturer som morgondagens planering kan och bör bygga vidare på. En mer närgående historisk studie av planeringsprocessen kan vara ett värdefullt komplement, men kräver en betydligt större insats vilket knappast rymms inom den vardagliga planeringen. Förutsatt en planeringshistorisk kompetens vore det däremot fullt möjligt att arbeta med en övergripande planerings/landskaps-historisk analys som en grund för en dialog om vilka strukturer har tidigare planering lyft fram, och utifrån vilka ideologiska

¹ Begreppet fördes fram av Gärda Blix vid workshopen på Boverket.

utgångspunkter, och om vad har varit framgångsrikt och vilka strategier som i praktiken har underminerats av den dagliga planeringen.

Slutsatser

Rapporten har argumenterat för att en fysisk planering för ändamålsenliga strukturer kräver en kritisk granskning av tidigare planering och äldre strukturer. Det historiskt specifika och platspecifika är mycket svårt att precisera i miljömål: snarare bör *processen* i att analysera dessa egenskaper preciseras. En planerings/landskaps-historisk analys kan underlätta en diskussion om ändamålsenliga strukturer och en dialog om morgondagens planering, som ett komplement till de mer expertinriktade diskussionerna om enskilda miljömål.

Upprätthållandet av ändamålsenliga strukturer kräver en nära koppling mellan de enskilda vardagliga besluten och de strategiska målen (se Hrelja 2011). Det är i de vardagliga besluten som de historiska strukturernas roll måste avvägas. Uppföljning av detta kan ske med kvantitativa analyser (t ex. bygglov i förhållande till kommunernas översiktsplaner, se Länsstyrelsen i Skåne län 2006) och med en mer övergripande planerings/landskaps-historisk analys.

Fortsatta studier och diskussioner om användningen av begreppet ändamålsenlig struktur behövs, i synnerhet

eftersom lagstiftningen i övrigt har förändrats sedan 1996. Tredelningen mellan bebyggelse, transport och grönområden var inte ursprungligen ett försök att skilja dessa tre strukturer åt. Samspelet mellan strukturerna, och de inbyggda konflikterna i strukturerna, bör ägnas en större uppmärksamhet i framtida preciseringar av begreppet.

Källor

Graham, S., Marvin, S. 2001. *Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. London, Routledge.

Hommels, A. 2005. *Unbuilding cities: obduracy in urban sociotechnical change*. Cambridge, MIT press.

Hrelja, R. 2011. "The tyranny of small decisions. Unsustainable cities and local day-to-day transport planning", *Planning theory & practice*, 12, 511 – 524.

Karnov: *svensk lagsamling med kommentarer*. 2010. Stockholm: Fakta Info Direkt

Lundin, P. 2008. *Bilsamhället: ideologi, expertis och regelskapande i efterkrigstidens Sverige*. Stockholm, Stockholmia förlag.

Länsstyrelsen i Skåne län. 2006. *Byggnad på landsbygden i Skåne: hot eller möjlighet?* Malmö.

PBL-kommittén. 2005. *Får jag lov?: om planering och byggande : slutbetänkande*. Stockholm, Fritzes offentliga publikationer.

Plan- och byggutredningen. 1994. *Miljö och fysisk planering: delbetänkande*. Stockholm, Fritze.

Qviström, M. 2010. "Shadows of planning: on landscape/planning history and inherited landscape ambiguities at the urban fringe", *Geografiska annaler ser B*, 92, 219 – 235.

Qviström, M. 2012. "Contested landscapes of urban sprawl: landscape protection and regional planning in Scania, Sweden, 1932 – 1947", *Landscape research*, 37, 399 – 415.

Qviström, M. 2013 "Searching for an open future: planning history as a means of peri-urban landscape analysis", *Journal of environmental planning and management*. DOI:10.1080/09640568.2012.734251

Regeringens proposition 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m. 1985. Stockholm.

Regeringens proposition 1994/95:230: kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m. 1995. Stockholm.

Regeringens proposition 2006/07:122: Ett första steg för en enklare plan- och bygglag

SFS. Statens författningssamling.

- Faktabladet är utarbetat inom LTJ-fakultetens område Landskapsarkitektur, planering och förvaltning
- Projektet är finansierat via Fortlöpande Miljöanalys (FOMA) vid SLU
- Projektansvarig/författare: Mattias Qviström, mattias.qvistrom@slu.se, Institutionen för Landskapsarkitektur, planering och förvaltning, SLU Alnarp.
- Övrig publicering inom projektet
- http://www.slu.se/mattias_qvistrom
- <http://epsilon.slu.se>