

På Spaning efter Styrmedel

kommunal fysisk planering
och hållbarhetsmålet

Elsa Grip

*Fakulteten för Landskapsplanering,
Trädgårds- och Jordbruksvetenskap*

*Institutionen för Landskapsarkitektur, Planering och Förvaltning
Alnarp*

Licentiatavhandling

Sveriges lantbruksuniversitet
Alnarp 2013

Omslagsbild:

"Gräsrötterna spränger asfalten med hjälp av landskapsplanering" i ett nedlagt stålverk.
Numera en del av Emscher Park i Ruhrområdet. Foto Elsa Grip.

ISBN 978-91-576-9136-1

© 2013 Elsa Grip, Alnarp

Print: SLU Service/Repro, Alnarp 2013

Sammanfattning

På spaning efter styrmedel - kommunal fysisk planering och hållbarhetsmålet

Syftet med denna avhandling är att studera styrmedel för kommunal fysisk planering i riktning mot samhällsmålet hållbar utveckling. Huvudfrågan är: finns styrmedel för detta mål? Svaret är i huvudsak ja, men lagstiftningen gör målet otydligt.

Sju praktiska och teoretiska delstudier är genomförda under åren 1993-2009 och har undersökts för att komma åt frågan. De använda och föreslagna styrmedlen identifieras i de olika studierna. De är indelade i *påverkande* – vilja, kunskap, konkurrens; *stöd-jande* – organisation, arbetssätt, *uppmuntrande* – bidrag och utmärkelser, avskräckande - avgifter och skatter, *begränsande* – översiktsplan, samt *tvingande kommunala styrmedel* – detaljplanebestämmelser och avtal, *tvingande statliga* - lagar, byggregler.

Planeringen har påverkats av FN:s miljömål som det formulerades 1992 i Agenda 21 från Riokonferensen. Politiker och tjänstemän aktiverades för lokala miljöfrågor och fann nya stödjande styrmedel, arbetssätt och organisation, för att styra miljöarbete. Förändringar i lagstiftning och arbetssätt sedan dess har inte varit av den omfattning som man förväntat sig i planerarkretsar, vilket framkom i intervjuer.

Plan- och bygglagen, PBL, är i sig motstridig och lämnar avvägningar mellan olika intressen och hållbar utveckling åt kommunerna. Därmed skapas otydlighet och hållbarhetsmålet kan tolkas som förhandlingsbart.

Ansvarsbegreppet används alltmer i lagstiftningen, medan långsiktigt ansvar ännu inte är ett utvecklat begrepp. Begreppet ”berörda” enligt PBL behöver förtydligas för att också omfatta kommande generationer, vilket leder till att dagens syn på demokrati behöver vidgas. Ansvar för kommande generationers livsmiljö ligger diffust på alla.

Samhällsbyggets aktörer agerar i olika roller: byggherrar, berörda och regelansvariga. De företräder olika professioner och har olika resurser att utöva makt med: politik, ekonomi, juridik och professionalism. Därmed skapas intressekonflikter som ska lösas av kommunen vid varje fysisk förändring. För detta behöver kommunen själv skapa en egen planpolicy med ”lokal byggnadsstadga”, som visar kommunens vilja och styrmedel för att svara mot Hållbarhetsmålet.

De boende uppfattar sig som berörda i en stadsdel och agerar då i miljöfrågor och kan bidra med kunskap i arbetet för stadsdelsplaner.

Den i Tyskland lagstadgade Balanseringsprincipen är ett radikalt styrmedel som här föreslås få stöd i PBL. Balansering gör planeringen fokuserad på naturresurser i linje med miljöbalken och inte inriktad på avvägning mellan särintressen som PBL; makten förskjuts från politik till professionalism.

Många frågor kvarstår om hur långt kommuner kan och vill styra miljön, särskilt då styrmedel mot klimatförändring ska utvecklas.

Avhandlingen bidrar bland annat med förtydliganden om bredden av styrmedel som skulle kunna utnyttjas i den kommunala fysiska planeringen.

NYCKELORD: fysisk planering, styrmedel, Balanseringsprincipen, kompensationsåtgärd, miljöreglering, PBL

Abstract Searching for policy instruments - municipal physical planning and the sustainability goal

The aim with this dissertation is to study policy instruments for local physical planning in the direction of the societal goal of sustainable development. The main question is, are there policy instruments to fulfil the goal? The answer is, by and large, yes, however current legislation tends to make the goal itself unclear.

The dissertation is based on data and results from seven separate studies carried out during 1993-2009 as participatory action research, interviews and questionnaire surveys, while also drawing on the experiences gathered during many years of work as municipal planner. The policy instruments discussed are categorised as *influencing* – intention, knowledge, competition; *facilitating* – organisation, working methods; *supporting* – subsidies and rewards; *repelling* – fees and taxes; *limiting* – e.g. through comprehensive plans; and *commanding instruments* – laws and bylaws.

The dissertation departs from the environment/sustainability goals formulated by the United Nations as ‘Agenda 21’ in the 1992 Rio Conference, and how these have influenced municipal physical planning. Local politicians and civil servants were during the 1990s visibly stimulated by the appeals made in Agenda 21, and sought to apply facilitating policy instruments such as new organizational forms and work methods to influence physical planning in the new directions.

As a national policy directive, the so-called Plan and Building Law, PBL, leaves to local governments the challenge of defining the balance between the demands of sustainable development and the interests of various local actors. The dissertation discusses what this means in practical terms, as it leaves physical planning without clear directives and opens for interpretations that the sustainability goal is negotiable.

The many actors in urban development act in different roles: as developers, as upholders of laws and rules, and as those affected by development. They represent different professions and different types of power to influence planning: politics, economics, law and technical professionalism. The management of conflicts of interests in concrete cases of planning is the responsibility of local government offices. How such conflicts are managed is illustrated in the empirical studies.

The studies show that all the categories of policy instruments are applied, in fact often needed simultaneously. Local government offices need to learn to be ingenious and choose among instruments in the power games that municipal planning is. Certain supporting instruments, like the in Germany statutory use of the so-called *balancing principle*, are suggested to be given higher status through explicit support in PBL.

Many questions remain concerning the ability and will of municipalities to adhere to environmental demands, not least in the case of climate change.

An important contribution of the dissertation lies in its discussion of the variety of instruments open for use in municipal physical planning.

KEY WORDS: policy instruments, compensation principle, physical planning, compensatory measures, environmental regulation, environmental and planning laws

Till minnet av Bengt Jonsson,
Lunds generalplanarkitekt,
som lärde mig hantverket

Förord

Som pensionerad planarkitekt har jag gett mig själv utmaningen att fundera på hur relevanta är frågeställningarna i mina utvecklingsprojekt från decenniet efter Agenda 21, nu två decennier senare. Möjligheter till miljöhänsyn har intresserat mig sedan det blev en del av plan- och bygglagens portalparagraf 1987. Forskningsanslag från Byggforskningsrådet och projektbidrag från Lunds kommun blev början till de metodiska studier som inleddes 1995.

Redovisningen av min forskning är delvis utformad som en personlig berättelse om sju projekt, alla med fokus på styrmedel för den fysiska planeringen i riktning mot ett hållbart samhälle. Jag har behövt dela upp min forskning i två delar, denna del med syfte, bakgrund och empiri. Därför redovisas här endast den del av resultaten som framkommit ur empirin i relation till de 7 identifierade styrmedelstyperna.

Min frågeställning är större än jag först anade – och det är väl detta att gå vidare, som är meningen med forskning. En andra del, diskussionsdelen, är planerad med bl.a. empirin i förhållande till utvecklingen 10-20 år efter Agenda 21, och till annan forskning för hållbarhet. Detta leder in på etikfrågor och planeringens ansvar för kommande generationers livsmiljö, ett fält som verkligen engagerar mig.

Den första uppmuntran att arbeta med styrmedelsfrågan fick jag från Rättsociologiska institutionen vid Lunds Universitet bl.a. genom professor Karsten Åström, som stod som projektledare för mitt projekt med namnet Kan Kommunen Kontrollera Kretsloppen. I projektets styrgrupp fanns framför allt tekn.dr. Eva Asplund som gav mig de första inblickarna i planeringsforskning.

Nästa uppmuntran kom från professor Erik Skärbäck, SLU, genom ett förslag att praktiskt samarbeta om Balanseringsprincipen genom min arbetsplats Stadsarkitektkontoret i Lund, vilket ledde ett antal planer och till samarbete kring projektet med namnet Den som tar ska ge igen – och senare till forskarstudier vid SLU, Alnarp med Erik som handledare.

Kontakten med Landskapsplanering på Alnarp utvecklades genom professor Mats Lieberg som biträdande handledare kring metodfrågor och senare med professor emeritus Eivor Bucht och professor Eva Johansson som med många bra synpunkter slutligt handlett mig fram till en färdig avhandling. Studierektorn och professorn Mattias Qviström gjorde den slutliga

granskningen med ytterligare konstruktiva kommentarer. Många fler inom och utom SLU har gett mig synpunkter, som fört arbetet framåt.

Under ett år var också avdelningschefen Tuula Eriksson vid SLU, Ultuna, en engagerad och kreativ handledare. Tuula har senare fortsatt vara en sparringpartner och blivit en kär vän.

Alla dessa kolleger tackar jag varmt för tålamod med och stöd till en nu något mindre vilsen eldsjäl.

Bertil Egerö, min make och livskamrat, har ömsint stått ut med mycket suckande och långa diskussioner vid den lingonröda vardagens köksbord . Den dialogen om de stora frågorna speglade i egna och gemensamma erfarenheter har efter många år gett detta synliga resultat.

Förkortningar

CTH	Chalmers Tekniska Högskola, Göteborg
Formas	Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande
KTH	Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm
KLIMP	Klimatanpassade lokala investerings miljöprogram
LIP	Lokala investeringsprogram
MB	Miljöbalken
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MISTRA	Styrelsen för miljöstrategisk forskning
NRL	Naturresurslagen
PBL	Plan- och bygglagen
SKL	Sveriges Kommuners och landstings förbund
SOU	Statens offentliga utredningar
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UN-HABITAT	FN:s boende- och bosättningsorgan

Innehåll

Förkortningar	8
Inledning	15
1 Syfte och forskningsfrågor	19
1.1 Begreppet Hållbar utveckling	20
1.2 Delstudiernas forskningsfrågor	22
1.3 Avhandlingens avgränsningar	24
2 Bakgrund – miljöfrågor i kommunal fysisk planering	27
2.1 Agenda 21 gjorde miljömålen tydliga	28
2.2 Plan- och bygglagen samt Miljöbalken	29
2.3 FN-Habitat, EU och stadsutveckling	31
2.4 Regeringsdeklarationen 1996 om hållbar utveckling och andra statliga initiativ	33
2.5 Boverket, Naturvårdsverket och Kommunförbundet	34
2.6 Exempel på kommunala hållbarhetsstrategier	36
3 Styrmedel i teori och praktik	39
3.1 Definitioner av styrmedel	40
3.2 Styrmedlen förändras med samhällsutvecklingen	41
3.3 Ansvarsdelegering – det nya statliga styrmedlet	43
3.4 Med planmonopolet väljer kommunen att utveckla styrmedel	45
4 Föreställningar om planeringsteorier för hållbarhet	49
4.1 Modeller: aktörstriangel och krafthörning	51
4.2 Reflexioner över valda modeller	52
5 Empiri och metoder	53
5.1 Det empiriska materialet	53
5.2 Metodfrågor	56
5.3 Reflexioner över vald metod	58
6 Delstudierna och deras resultat	59
6.1 Delstudie A <i>Erfarenheter från Eritrea</i> - Resurssnålt planerande	60

6.1.1	Metod och resultat	60
6.1.2	Metoddiskussion	62
6.2	Delstudie B <i>Östra Torn efter Rio</i> - Närsamhällets möjligheter	63
6.2.1	Metod och resultat	63
6.2.2	Metoddiskussion	66
6.3	Delstudie C <i>Sunda Planen</i> - En radikal planpolicy	67
6.3.1	Metod och resultat	67
6.3.2	Metoddiskussion	70
6.4	Delstudie D <i>Kan kommunen kontrollera kretslopp kretsloppen?</i> - En studie av planeringens styrmedel	71
6.4.1	Resultat av intervjuer och enkät	72
6.4.2	Slutsatser av studie D, rekommendationer	75
6.4.3	Praktiska råd till kommunerna från rapporten 1999	76
6.4.4	Metoddiskussion	76
6.4.4	Jämförelse med resultat från Formas forskargrupper	77
6.4.5	Aktörstriangeln och makthörningen	79
6.5	Delstudie E Den som tar ska ge igen – Balansering, En "Rättvis" grundregel	80
6.5.1	Balansering i teorin	80
6.5.2	Metod	83
6.5.3	Resultat	84
6.5.4	Metoddiskussion	85
6.5.5	Kommentar om Balanseringsprincipen och hänsynsreglerna	86
6.6	Delstudie F <i>Balanseringsprincipen</i> – tillämpning av en grundregel	87
6.6.1	Metod	87
6.6.2	Balanseringsprincipen i Lund	87
6.6.3	Resultat	88
6.6.4	Metoddiskussion	89
6.7	Delstudie G <i>Planersamtal 2009</i> – Dagens praktik och problem	90
6.7.1	Metod	90
6.7.2	Resultatet en sammanfattning av intervjuvaren	90
6.7.3	Metoddiskussion	92
7	Sammanfattning och slutsatser	93
7.1	Nya verktyg utvecklas för klimatanpassning	102
7.2	Fler nya frågor, fortsatt forskning	103
	Slutord	103

REFERENSER

BILAGOR

1. Lund efter Rio, uppsats om ett projekt (studie B)
2. Sunda Planen, sammanfattning (studie C)
3. Intervjusvar – Kan kommunen kontrollera kretsloppen(studie D)

MATRISER

1. Delstudier A-G, översikt: syften, resultat, var de återfinns
2. Samband mellan utveckling och värdeperspektiv
3. Organisation och styrande dokument i Lund, 1997
4. Delstudier A-G, översikt: metoder, resultat och inbördes relation
5. Faktorer i fysisk samhällsbyggnad och de 4 kretsloppsvillkoren
6. De sju styrmedelstyperna identifierade i respektive studie A-G

Läsanvisning

Avhandlingen bygger på sju delstudier A-G, se matris 1.

Fyra av studierna, C, D, E, F, finns som tryckta rapporter. Studie B är dokumenterad som en akademisk uppsats. Studierna A och G finns beskriven i kap 6.1 resp. 6.7. Projektsammanhang, syfte och huvudsakligt innehåll för resp. studie sammanfattas i matris 1, motstående sida.

Syftet och forskningsfrågorna redovisas i kapitel 1.

Bakgrunden i kap. 2 utgörs av den utveckling av statliga dokument och beslut som påverkat kommunernas fysiska planering sedan Agenda 21-utmaningen 1992 – och därmed utgjort de styrmedel som berör avhandlingens huvudfrågeställning.

Begreppet styrmedel, hur styrmedlen och den fysiska planeringen utvecklats med tiden diskuteras i kap. 3.

Föreställningar om teorier för planering för hållbarhet utvecklas i kap 4. Två teoretiska modeller används för att studera dels samspelet mellan planeringens aktörer, dels aktörernas resurser.

Empiri och metoder finns översiktligt beskrivet och i matris 5 med delstudierna avseende initiativtagare, beställare, målgrupp, resultat och publiceringssätt.

Delstudierna, som är inbördes beroende och utgör empirin, presenteras i kap 6 i kronologisk ordning. Studierna beskrivs med syfte, metod, grad av egen medverkan och resultat, samt med de styrmedel som identifierats i resp. studie.

Sammanfattning och slutsatser redovisas i kapitel 7.

Bilaga 1 utgörs av en tidig uppsats om studie B.

Bilaga 2 är en komprimerad text av studie C.

Bilaga 3 är systematiserade svar från intervjuer med kommunpolitiker och planeringsansvariga från studie D.

Delstudiens titel, typ	Syfte	Innehåll	Finns i
A Erfarenheter från Eritrea <i>Planprojekt på översiktlig och detaljplanenivå, nationell miljöplan 1993-2004</i>	Att utforska planens möjligheter när inte byråkratiska och juridiska hinder existerar	Beskrivning av kunskapsutbyte i samband med utveckling av planer samt av medverkan i nationell miljöplan,	kap 6.1
B ”Lund efter Rio”, Agenda 21-Projekt 1994-96 i stadsdelen Östra Torn med anslag från Lunds kommun	Att med boende och serviceanställda utveckla idéer och anpassa en stadsdel till Agenda 21:s mål	Sammanfattning av praktiskt Agenda 21-arbete på stadsdelsnivå med egen fokus på fysisk miljö	kap 6.2, bilaga 1 uppsats vid LU
C ”Sunda planen” <i>Lunds stadsarkitektkontors Idédokument 1996, Lund</i>	Att utifrån systemvillkoren formulera planeringsmål, handlingsplaner, planbestämmelser och andra kommunala styrmedel för åtta planfaktorer	Förslag till del av kommunal planpolicy utifrån Agenda 21:s mål.	kap 6.3 bilaga 2 tryckt av Lunds kommun
D ”Kan kommunen kontrollera kretsloppen?” <i>Eget forskningsprojekt 1997-98 med anslag från BFR och Lunds Kommun</i>	Att utforska om styrmedlen räcker för den fysiska, kommunala planeringen i riktning mot hållbar utveckling	Analys och diskussion av intervjuvar med ett 50-tal kommuner om anpassning till Agenda 21	kap 2.1 kap 6.4 bilaga 3 tryckt vid LU
E ”Den som tar skall ge igen” <i>Tvärvetenskapligt forskningsprojekt 1998 med anslag från Naturvårdsverket</i>	Utveckla balanseringsåtgärder i en konkret detaljplanesituation och diskutera maktförändring i rättssociologisk diskurs	Analys av balanseringsprincipen med akademisk och praktisk synvinkel. Diskussion och slutsatser.	kap 6.5 tryckt vid LU
F ”Balanseringsprincipen tillämpad i fysisk planering” <i>Utvecklingsprojekt, 2003. Samarbete stadsbyggnadskontoren i Helsingborg, Lund och Malmö,</i>	Utveckla en modell som kan användas av de tre kommunerna i den praktiska fysiska planeringen	Redovisar balanseringsmetoden, hur den tillämpas i Tyskland och hur den skulle kunna användas i Sverige	kap 6.6 tryckt av Lunds kommun
G Planersamtal <i>Intervjuer 2009</i> Del av avhandlingsarbetet, som uppföljning av studie D	Samla erfarenheter av senaste planpraktik t.ex. genom tillämpningen av kompensationsåtgärder under åren 2003-2008	Sammanfattar senaste utveckling av praktiskt planarbete med ökat miljöhänsyn i 5 skånska kommuner	kap 6.7

Matris 1. Delstudier A-G, översikt: syften, innehåll och var de återfinns i avhandlingen

Inledning

En uthållig utveckling kräver en samordning av mänskliga åtgärder ute i landskapsmanteln av ett slag och en räckvidd som aldrig förekommit tidigare. Ett första villkor som måste vara uppfyllt, är att man i de varierande lokaliteterna verkligen är i stånd att agera enligt vad de generellt uttryckta normerna föreskriver.

Ett andra villkor är, att det finns tillräckligt med värdegemenskap och social disciplin att bygga på (Hägerstrand 1989, s. 195).

Denna avhandling har vuxit ur ett behov att som planarkitekt förstå möjliga styrmedel för det samhällsmål, som är hållbar utveckling. Internationellt, nationellt och kommunalt deklarerar politiskt att planeringen skall styras mot ett hållbart samhälle. Hägerstrands tidiga villkor, att de varierande lokaliteterna verkligen är i stånd att agera enligt vad de generellt uttryckta normerna föreskriver, blir då central (ibid.).

De lokaliteter jag studerat är de svenska kommunerna. Avhandlingen utgår från det problem jag upplevt i praktiken sedan plan- och bygglagen, PBL, och naturresurslagen, NRL, tillkom 1987. Jag ställde frågan om vi i samhällsplaneringen har de styrmedel vi behöver och hur vi kommer till genomförandet av det hållbara samhället via fysisk planering.

Som min tidiga inspiration finns ”alarmisterna” bl.a. växtfysiologen och livsmedelsforskaren Georg Borgström (1962 och 1964), kemisten Hans Palmstierna (1968 och 1972), biokemisten Gösta Ehrensverd (1971). Hit räknar jag också Ernest Callenbach med sin framtidsvision Ekotopia (1975).

Relevanta teorier och litteratur om just styrmedel för den fysiska planeringen för hållbarhet var inte tillgängliga vid delstudiernas början.

Juridiken var klarlagd i PBL och naturresurslagen, NRL, senare i miljöbalken, MB.

Med rättssociologiskt och praktiskt planerarperspektiv hade den tvärvetenskapliga forskargruppen Hans Fog, Jan Bröchner, Anders Törnquist och Karsten Åström (1989 och 1992) sammanfattat frågor kring mark, politik och rätt, dock utan fokus på miljöfrågor. Den som tidigast tog upp NRL ur planeringens synpunkt var rättssociologen Ella Ödman (1992).

Agenda 21 syftade till att påverka kommunernas organisation och planering i riktning mot hållbar utveckling. Miljödepartementet och kommunförbundet var aktiva och kom ut med en mängd dokument med bl.a. goda exempel. Samtidigt studerades Agenda-processen av forskare från lika discipliner över hela landet. Forskning om fysisk planering och hållbarhet på kommunal nivå pågick före 1998 med stöd från Byggeforskningsrådet, en institution, som senare ingick i forskningsrådet Formas. Denna typ av planeringsforskning pågick tidigt bl.a. vid Chalmers och KTH.

Detta ledde mig vidare till litteraturstudier och doktorandkurser, som varit grundläggande för vidare forskning:

Sybrand Tjallingi, planekolog, visade mig en planekologisk planeringsmetod och bredden av möjliga styrmedel genom en 6-gradig indelning, från påverkande till tvingande (1995 s. 115).

Håkan Hydén, rättssociolog, gav grundläggande insikter och definitioner av hållbarhet och pekade på det normativa i Agenda 21 (1998).

Karsten Åström, rättssociolog, har gett en definition på begreppet styrmedel och arbetat med modeller som visar aktörer och makt inom planeringen (1989).

Per Wickenberg, lärare och rättssociolog, studerade skollagen och introduktionen av Hållbarhetsmålet i skolundervisningen (1999).

Torsten Hägerstrand, kulturgeograf, och **Elinor Ostrom**, statsvetare, tydliggjorde vikten av samsyn och krav på hållbara samhällsordningar. Ostrom studerar organisation i små lokalsamhällen och ställer 5 krav, relevanta också för svenska kommuner (2000 resp. 2008).

Erik Skärbäck, landskapsarkitekt, beskrev Balanseringsprincipen, ett nytt styrmedel som saknas i svenska PBL men nu finns delvis i MB (1997).

Forskarna inom Formas forskningsprojektet ”Den uthålliga staden”, bl.a. Björn Malbert, Eva Asplund, Lars Orrskog, arkitekter, med mångårig forskning kring organisation och arbetssätt bekräftar vikten av kompetens, stödjande strukturer och pekar på behov av nya, till hållbarhet anpassade metoder (Formas 2007).

Alf-Inge Jansen, statsvetare, åskådliggjorde i en matris utvecklingen av samhällsmål och förhärskande värden över tiden, att deltagande för det hållbara samhället bygger på solidaritet, legitimitet och tekniskt förnuft (1989).

Lennart J. Lundquist, statsvetare, har formulerat att en offentlig policy innehåller dels en målsättning, dels en bestämning av de särskilda resurser och styrmedel samt den organisation som behövs för att uppnå målen, alltså att flera styrmedel måste finnas samtidigt för att arbeta mot ett mål (1996).

Lars Emmelin, miljövetare, och **Peggy Lerman**, jurist, har utrett grundläggande begrepp för hållbarhet (2006).

1 Syfte och forskningsfrågor

Syftet med denna avhandling är att utveckla styrmedel för kommunal fysisk planering i riktning mot hållbar utveckling. Huvudfrågan är: *finns styrmedel för detta samhällsmål?* Detta görs genom att presentera sju egna delstudier och identifiera, systematisera och diskutera de styrmedel som använts i dessa studier.

Planering handlar om att väga intressenternas särintressen mot samhällets visioner och lagar – eller med planeringsteoretikern Ramirez ord (1995, s. 367) handlar planeringen om ”att lyfta fram de mål vi vill nå och att välja de lämpligaste medlen för att nå dem”.

För att nå förändring och komma från att tro på en sak till att kunna genomföra den behövs alla stegen i kunskapstrappan/förändringstrappan ”*tro, vilja, veta, kunna, göra*”. Vi är många som tror på möjligheten att det går att närma sig ett hållbart samhälle, politikerna sätter hållbar utveckling som ett samhällsmål – medan medel till genomförande saknas till stor del.

Min erfarenhet är att en planerares vardag formas av de uppdrag man blir förelagd, av de regler och rutiner som är knutna till dessa, men också av den utveckling av planeringsdiskursen som sker på mycket olika sätt inom tre samhällssektorer: Politiken, Vetenskapen och Praktiken. Dessa tre representerar, enligt min uppfattning, i trappan av tre olika steg, olika plattformar: politik är att *vilja*, vetenskapen är att *veta* och praktiken är att *göra*. Som planerare påverkas jag av uppfattningar och krav från alla tre. Detta bidrar till min professionella utveckling, men det handlar om tre olika diskurser med helt olika språk. Medan politiken yttrar sig i nationella och lokala påbud som i stelnade överenskommelser formuleras till lagar och riktlinjer, ger vetenskapen ofta svar på frågor som inte är ställda i planeringen. Praktikens diskurs är å sin sida bara delvis formad kring saksfrågor. Ofta kan starka

yrkestraditioner, trender och personliga smakdomen vara styrande i planeringen.

I hållbarhetsdebattens tid är det kanske fler som talat om helhetssyn än som verkligen åstadkommit användbart, påverkande och operativt nytänkande.

Lester Brown har med Earth Policy Institute i flera årtionden arbetat med hela spektret av möjligheter för den globala utvecklingen. Han visar både på tillståndet i världen och på hoppningivande lösningar som teknikskifte och effektivisering inom energi-, material och vattenfrågor (Brown 2011). Han är ett exempel från trappsteget ”veta”. Men att någon genom forskning förstått, eller genom kreativ design uppfunnit, medför inte ett omedelbart genomslag. Att inom en kort tid få en omställning av teknikval fordrar starka lokala, nationella och internationella styrmedel. Jag har valt att studera det lokala planets möjligheter, därför att det är därifrån min mesta planerarerfarenhet härrör. I Sverige är det i kommunen styrmedlen måste fungera för att planeringen ska förändras i en hållbar riktning. Det är också på lokal nivå olika slag av resurser kan mobiliseras för att *kunna* genomföras.

1.1 Begreppet Hållbar utveckling

Sveriges kommuner fick 1987 med PBL ett större ansvar¹ för den fysiska miljön och för resurshushållning. Dessutom har de senare fått det nationella Målet för ett hållbart samhälle att arbeta mot. Forskargruppen SUUS, Stadens hållbara utveckling och urbana strukturer, vid CTH konstaterar att begreppet hållbar utveckling från Brundtlandrapporten från 1987 har fått många tolkningar och sammanfattar begreppet till

en politisk insikt om nödvändigheten att hantera grundläggande globala miljö- och utvecklingsproblem och kan ses som en vision om en ny gemensam strävan från global till lokal nivå (Malbert et al 2004 s. 2).

Brundtlandkommissionens (1987) officiella förklaring till begreppet Hållbar utveckling är ”att nuvarande generationer skall tillgodose sina behov utan att äventyra framtida generationers möjligheter”. Brundtlands hållbarhetsbegrepp har utvidgats av ekonomipristagaren Robert Solo. Han ser hållbarhet som kravet att den kommande generationen måste ha tillgång till vad som behövs

¹ Ansvar enligt Svensk Ordbok innebär "Skyldighet att se till att viss verksamhet fungerar och att ta konsekvenserna om inte så sker".

för att ha en minst lika god levnadsstandard som vår egen och att den ska kunna se om sin egen kommande generation på samma sätt (Solo 1993). Begreppet levnadsstandard behöver med denna definition förklaras och diskuteras utifrån de premisser det hållbara samhället ger. Tim Jackson, professor i hållbar utveckling, säger i sin bok *Välfärd utan tillväxt* att ”Välstånd är möjligheten att blomstra” (Jackson 2011).

Rättssociologen Håkan Hydén förtydligar och ser att

begreppet inrymmer en normativitet - den tar oss obönhörligen från varat till börtat. Det implicerar vissa krav på oss människor, vilket i sin tur hänger samman med naturlagarnas omutlighet till skillnad från samhällslagarnas förhandlingsbarhet (Hydén 1998, s. 52).

Emmelin och Lerman (2006 s. 39) förklarar begreppet i olika tolkningar genom ett antal modeller bl.a. Brundtlandmodellen. Denna modell, den ekologistiska är den egentliga idémässiga bakgrunden till hållbarhetsbegreppet. Den utgår från att miljön eller naturen sätter ramar eller gränser för samhällets rörelsemöjligheter. Emmelin och Lerman visar förutom på denna modell på både EU-retorikens och EU-praktikens modeller samt på en ekonomistisk modell, där ekonomin är dimensionerande för samhällets möjligheter att driva miljövard och välfärdspolitik. Mot detta synsätt står t.ex. Lester Brown med många konkreta exempel på den urgamla kunskapen att naturen är ekonomins förutsättning (Brown 2011).

Jag bygger avhandlingen på *den etiska principen att kommande generationers möjligheter inte ska äventyras av våra generationers behov* och på *den naturvetenskapliga principen att naturen sätter gränser för samhällets rörelsemöjligheter*.

FN-konferensen i Rio de Janeiro 1992 om miljö och utveckling var väl planerad. Förberedelsearbetet bl.a. genom Brundtlandkommissionen (1987) hade lett fram till en social uppfinning – Agenda 21 – och konferensen resulterade i en deklARATION och ett handlingsprogram som undertecknades av nästan alla jordens länder. I Sverige kom beslutet i en tid då byggruschen mot 80-talets slut hade ebbat ut och samhällsvisionerna var otydliga. Agenda 21 uppmanar och ger uppdraget till lokala aktörer och att utforma handlingsprogram för ett hållbart samhälle (Miljö- och naturresursdepartementet 1993).

Utvecklingsarbete i riktning mot ett hållbart samhälle fortgår i de flesta kommuner, delvis med bidrag från staten. Men har juridiken för den fysiska planeringen utvecklats, räcker styrmedlen för det nya Målet? Detta var ett

grundläggande motiv till delstudie D, min första forskningsrapport, som också är basen i avhandlingen och genomfördes 1997. Den är inspirerad av den statliga utredningen Vår uppgift efter Rio (SOU 1992:104), som var ett utkast till handlingsprogram för miljö och utveckling, och inte direkt handlar om fysisk planering. Utredningen visar på förslag till ett nytt förhållningssätt till många statliga och kommunala sektorer i Agenda 21:s anda.

Den nu (2013) rådande trenden i fysisk planering är att hållbar utveckling kan planeras fram genom ny teknik i den förtätade staden med mindre energikrävande pendlingsavstånd och genom mindre energikrävande byggnader. Detta var för mig vid studiernas början självklarheter, och är för mig bara en del av lösningen.

1.2 Delstudiernas forskningsfrågor

Min tidigare erfarenhet var att de viktiga styrmedlen var juridiska och i plan- och bygglagen fanns inte paragrafer som tvingade fram planering för hållbarhet. Detta kom att inledningsvis dominera mina studier, som utvecklades i olika riktningar under mer än 15 år. Värderingsförskjutningar och ny lagstiftning har successivt förändrat delstudiernas frågor, som inte alltid är direkt jämförbara och som snarare återspeglar samhällsutvecklingens påverkan på min egen process. Denna process, som resulterat i sju delstudier,

A-G, utgör en berättelse om successivt ökande erfarenheter, om kumulativ kunskap.

Delstudierna har till grund haft egna delvis praktiskt orienterade frågeställningar kring mål och medel. Utifrån dessa har huvudfrågan om styrmedel finns och syftet ovan i avsnitt 1.1 formulerats. Respektive delstudies fråga har varit:

A: Hur skulle städer kunna se ut om de byggs med en modern, kretsloppsanpassad, hantering av vatten och avlopp och med vilka medel kommer man dit via planering?

B: Hur skulle stadsplaneringen och dess verktyg kunna förändras med det nya Målet, som också innefattar att globala problem får lokala lösningar på stadsdelsnivå?

C: Hur skulle en kommunal planpolicy (mål + medel) med Agenda 21:s mål kunna se ut?

D: Arbetar kommunerna i praktiken med kretsloppsanpassad fysisk planering? Om inte, vilka är de faktiska hindren idag? Vad behövs för att undanröja hindren?

E: Är det möjligt att socialt, rättsligt och professionellt minska gapet mellan Målet, hållbar utveckling, och miljötillståndet med hjälp av balanseringsmetoden?

F: Vad innebär Balanseringsprincipen och hur skulle den kunna tillämpas praktiskt i kommunerna?

G: Hur har de förhärskande värderingarna och arbetssätten ändrats under en tioårsperiod, genom delvis förändrad politik och lagstiftning?

Alla delstudierna har byggt på frågan: ”finns styrmedel?”. Dessutom har studierna också syftat till att besvara frågan: ”vilka styrmedel föreslås?”.

De s.k. mjuka styrmedlen för fysisk planering, som information, arbetssätt och organisation, har ingående behandlats av andra forskare i ett flertal rapporter (Asplund et al 1997, Malbert et al 2004, Orrskog 2003) . Samtidigt har också pågått forskning om olika livsstilars påverkan på miljön. Om kommunernas Agenda 21-arbete och om begreppet ”hållbar utveckling” finns mycket beskrivet, forskat och utvärderat, bl.a. från statsvetenskapliga institutionen i Umeå (Eckerberg & Brundin 2000). Den utvärderingen tar dock inte upp den fysiska planeringens roll i Agenda 21-arbetet.

Huvudfrågan om styrmedel finns för Hållbarhetsmålet är tvärvetenskaplig och kan därför ställas i många discipliner. Den kan även behandlas och avgränsas beroende på vilken disciplin man är fostrad i:

En jurist skulle kanske diskutera förarbeten för PBL och miljöbalken, MB, själva lagtexten, prejudicerande fall och brister.

En rättssociolog hade kanske studerat maktförskjutningen med de nya lagarna och politisk praxis.

En statsvetare hade kanske fokuserat på demokratiaspekten eller det politiska intresset för och prioriteringar inom det lokala Agenda 21-arbetet.

Kulturgeografen hade troligen utvecklat Torsten Hägerstrands frågor, som inleder det här kapitlet.

En sociolog hade kanske sett på hur olika samhällsgrupper påverkas och agerar vid paradigmskiftet.

En husbyggnadsarkitekt hade nog sett på hur design och teknik skulle kunna styras av kretsloppsfrågor och krismedveten.

I detta arbete är fokus i första hand planarkitektens perspektiv. Med planarkitekter menas i denna studie, de som yrkesmässigt utarbetar planförslag eller samordnar planförslag och planeringsprocesser. De är verksamma inom

den formella institutionen kommunal förvaltning eller arbetar som konsulter åt kommuner.

Empiri till delstudie D, huvudstudien, är samlad genom frågor till planansvariga tjänstemän och politiker i svenska kommuner – för att försöka förstå hur andra arbetar med nytt mål och ny lag, men också för att se till den kommunala praktiken kunna ”stjåla goda idéer med smak”/hur förbättra sakernas tillstånd. Först kom frågan om styrmedlen räcker för Agenda 21:s mål, senare kom fokus på möjligheter och hinder. Jag skapade under några år relevanta arbetsuppgifter medan ansökan om forskningsmedel för studierna E och F växte fram. Avhandlingens empiri ligger alltså främst i de undersökningar om mål och styrmedel, som gjordes på 1990-talet.

1.3 Avhandlingens avgränsningar

Avhandlingen är avgränsad till olika styrmedel som förutsättning för svenska kommuners fysiska planering för hållbar utveckling och de praktiska möjligheterna att inom ramen för denna förbättra lokala styrmedel. Jag har alltså i huvudsak studerat de medel som hanteras och skulle kunna hanteras av kommunerna genom deras stadsbyggnadskontor och byggnadsnämnder – och inte som många andra forskare fördjupat mig i teorier för och om planering.

Avhandlingen försöker inte gå på djupet vare sig med samhällsvetenskapliga, ekonomiska eller tekniska spörsmål som tillhör och studerats av andra discipliner. Den försöker inte heller svara på varför man i somliga kommuner förefaller ta omställningskravet på allvar och i andra kommuner inte gör det.

Avgränsningen är också gjord till ett tämligen byråkratiskt synsätt på den fysisk-ekologiska samhällsplaneringen, medan visionen om hållbar utveckling vilar på tre av varandra beroende samhällsmål: social, ekonomisk, ekologisk hållbarhet.

Visionen bygger, som sagts, på tolkningar av resultat på den ekologiska modellen, ”vad naturen tål”, som är en av de modeller som förklarar begreppet hållbar utveckling. Samtidigt är det inte möjligt här att gå in på det vetenskapliga ”vad naturen faktiskt tål”. Planeringens lagrum är här miljöbalkens försiktighetsprincip, MB 2 kap 2: *Redan risken för skador och olägenheter medför en skyldighet att vidta åtgärder.*

De stora frågorna som t.ex. styrmedel på EU-nivå och pengars makt ligger också utanför avhandlingen.

I samhällsplaneringen finns andra överordnande mål som t.ex. välfärd, ekonomisk tillväxt och demokrati, vilka kan vara i konflikt med eller oförenliga med Hållbarhetsmålet. De frågorna har jag också medvetet avgränsat mig från, liksom från mål-medel-diskussioner till följd av andra tolkningar av begreppet hållbarhet än de, som Brundtland-kommissionen och Agenda 21 givit. Därmed har jag förenklat verkligheten, vilket är nödvändigt för att kunna lyfta fram den kommunala fysiska planeringens möjligheter i omställningsprocessen.

2 Bakgrund – miljöfrågor i kommunal fysisk planering

Skillnaden mellan fysisk planering före och efter Agenda 21-deklarationen 1992 är tydlig i kommunala och statliga dokument, samt i den lagstiftning som följde, och utgör bakgrund till forskningsfrågan om styrmedel finns till hållbar utveckling.

Kommunal fysisk planering är den del av samhällsplaneringen som får omedelbara och långsiktiga fysiska avtryck på kommunal nivå. Det är i den fysiska miljön, av Hägerstrand (1989) kallad landskapsmanteln, som den hållbara utvecklingen ska bli synlig.

Begreppet Hållbar utveckling är i första hand ett ideologiskt begrepp, som i kraften av att samtidigt vara ett diffust begrepp har en stor räckvidd och verkar mobiliserande (Björn Malbert m fl., 2004, s. 66).

säger forskargruppen SUUS vid Chalmers och understryker sedan att det endast kan ges en precis mening i den lokala situationen och av berörda aktörer. De påpekar också att en nyckelfråga är hur kompetens skapas och vidareutvecklas hos planerare som kan iscensätta en tolkningsprocess för hållbarhet.

De synliga uttrycken av tolkningen av vad som uppfattas som hållbart har successivt fått stor uppmärksamhet i massmedia. Passivt solvärmda hus, hus med återanvänt byggnadsmaterial, källsorteringsstationer och urinseparerande toaletter har lyfts fram som de nödvändiga små stegen, men de verkliga miljövinstererna med dessa försök har också ifrågasatts. Kommunerna har formellt monopol på planering och kan välja väg med lokala lösningar inom den statliga lagramen för den kommunala verksamheten.

2.1 Agenda 21 gjorde miljömålen tydliga

De ekologiska, sociala och ekonomiska dimensionerna i begreppet hållbart samhälle är en förutsättning för varandra (Agenda 21, UNCED 1992). Agenda 21 betonar vikten av lokala lösningar på globala problem. I Sverige översattes lokal nivå snabbt till kommunal nivå (Prop. 1993/94:111) och Agenda 21 blev ett kommunalpolitiskt åtagande över partilinjerna. Agenda 21:s mål för mänskligt agerande i förhållande till naturen, som vi ska anpassa vårt levnadssätt efter, kan enklast sammanfattas i att det är de termodynamiska lagarna², populärpedagogiskt förkortade till: ”ingenting försvinner – allting sprider sig”. I vårt förhållande till varandra är rättvisa och jämlikhet nyckelorden. Andra nyckelord är utbildning, lokalt ansvar genom människors delaktighet, inflytande (empowerment) och medverkan samt lokala lösningar (ibid.).

Många kommuner tillsatte projektanställda Agenda 21-samordnare och riktade in sig på att på 2-3 år ”klara av” uppdraget. Andra kommuner förstod Agenda 21 som något mer långsiktigt och inledde genomgripande förändringar i kommunens organisation. Miljövårdsberedningen förmedlade i SOU 1994:128 innebörden i Agenda-uppdraget, samtidigt med budskapet att staten inte har och inte ska ha några färdiga lösningar. Utmaningen ligger i att lokalt definiera problem och intressekonflikter, och att med det hållbara samhället som mål hitta nya metoder och medel att arbeta med på lokal nivå (ibid.).

I detta spänningsfält mellan stat och kommun, tidigare praxis och ett nytt synsätt, arbetade svenska kommuner intensivt några år. Hyllmeter av Agenda-material producerades i landet. I ett antal akademiska avhandlingar studerades konsekvenserna av Agenda 21 från statsvetenskapliga, rättsvetenskapliga och sociologiska perspektiv. Ett brett forskningsfält öppnades om tekniska lösningar för bland annat energianvändning, vattenhantering och avfallsmetoder. Byggforskningsrådet och senare MISTRA och Formas stöttade flera forskningsteam kring frågeställningen Hållbara städer. Mistras stora satsning på morgondagens stadsmiljöer är ”Urban Futures”. I Formas FoU-program 2003-

² Termodynamikens första huvudsats: energi varken kan skapas eller förstöras och att värme är en form av energitransport.

Termodynamikens andra huvudsats: den totala entropin, *oordningen*, i universum ökar, vilket gör att naturliga processer bara kan ske spontant i en riktning (Wikipedia mars 2013).

2008 ”Den uthålliga staden” har frågor som kommunernas kompetens och medverkan i planering fått en framskjuten plats i planeringen för framtidens städer.

Idéhistorikern Sverker Sörlin gjorde redan 1994 denna iakttagelse:

Lagstiftning, ekonomiska styrmedel, utbildning, forskning, ny teknik, skärpta normer, nya regelverk, ekologiskt mode och bruna filterpapper – överallt såg jag hur vi justerade våra göranden och låtanden. Vi kalibrerade umgängesreglerna mellan människa och natur. Kanske har människor alltid ägnat sig åt det. Men nu skedde det snabbare, mer internationellt orkestrerat och mer vetenskapligt underbyggt än någonsin tidigare i historien (Sörlin, 1994, s. 101).

2.2 Plan- och bygglagen samt Miljöbalken

Målen för svensk stadsplanering brukade före 1987 formuleras som Hälsa och Säkerhet. De fysiska frågorna har sitt lagrum huvudsakligen i plan- och bygglagen, PBL. År 1987 blev svenska kommuner ”myndiga” genom att staten i PBL (lag 1987:10) gav kommunerna fullt ansvar både för att planlägga användningen av mark och vatten i hela kommunen och för att anta planer. Tidigare hade den fysiska planeringen i stort sett bara rört stadsplanering i tätorterna. Länsstyrelserna hade huvudansvaret genom att anta planerna.

Begreppet resurshushållning infördes 1987 med NRL (lag 1987:12), och förankrades samtidigt i PBL. En forskare som tidigt diskuterade kopplingen mellan PBL och NRL var juristen och rättssociologen Ella Ödman (Ödman 1992, s. 170 ff.). Hon såg svårigheterna i motsättningen mellan allmänintresset och egenintresset vid exploatering och att egenintresset ofta sammanfaller med det kommunala intresset av tillväxt. Hon diskuterade de politiska åsiktsskillnader, som kom till uttryck i lagens förarbeten och antagande. Hon ställde bl.a. frågor om kommunernas möjlighet till kompetent bedömning av ”påtaglig påverkan” i enskilda ärenden, då enligt NRL:s portalparagraf både industrisamhällets tillväxtideologi och ”framtidssamhällets” resurshushållning skulle tillämpas. Den motsättningen har sedan följt med NRL in i MB (lag 1998:808), när den lagen utformades. Den väsentliga skillnaden mellan PBL och MB är att PBL fokuserar på avvägning mellan intresser medan MB fokuserar på resurser och miljöns hälsofunktion.

Efter tillägg i portalparagrafen 1993, här nedan i kursivt, ålades planeringens aktörer ett nytt synsätt genom portalparagrafen som hade samma mål som Agenda 21, hållbarhet. Paragrafen har sedan dess stått oförändrad:

PBL 1 kap 1 §: Denna lag innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden *och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö* för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer (Lag 1993:419).

Bygglagstiftningen före 1987 hade sammanfattats i ”hälsa och säkerhet” PBL:s grund skulle nu kunna sammanfattas som ”hälsa och säkerhet också för kommande generationer”.

PBL ska vara ett stöd att väga särintressen i samhället mot varandra.

Enligt PBL 2 kap. 2 § (lag 2010:900) skall företräde ges åt sådan användning av mark och vatten, som från allmän synpunkt som medför god hushållning. I den tredje paragrafen står bl.a. att ”planläggningen ska främja en från social synpunkt god livsmiljö, en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt en minskad klimatpåverkan och goda miljöförhållanden i övrigt”. Lagen ger alltså stöd dels för resurshushållning som var fokus i PBL 1987, dels för ekologisk och social hänsyn som är grunden i Agenda 21, och dels för klimathänsyn som är de senaste årens uttalat viktigaste planeringsmål.

MB förutsätter insikt om naturens skyddsvärde och vårt förvaltaransvar

Lagstiftningen förändras med miljöhoten och samhällsmålen. År 1999 kom Miljöbalken (lag 1998:808), en paraplylag för ett antal lagar för miljön. Den inkluderar den tidigare naturresurslagen, NRL, i tredje kapitlet.

Människans rätt att förändra och bruka naturen är knuten till ett förvaltaransvar. Detta är grundsynen i Miljöbalken, MB:

1§ Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl (lag 1998:808).

Hänsynsreglerna som följer i MB kap 2 är också radikala om ansvar och skyldighet. Här en tolkning i Miljöbalksutbildningens kompendium (1998):

1§ Bevisbörderegeln: *Det är den som gör något som ska visa att reglerna följs*

2§ Kunskapskravet: *Det är den som gör något som ska ha tillräcklig kunskap om hur miljön och människors hälsa påverkas och skyddas*

3a§ Försiktighetsprincipen: *Redan risken för skador och olägenheter medför en skyldighet att vidta åtgärder*

3b§ Förorenaren-betalar-principen: *Det är den som riskerar att skada upp-kommer som betalar för att undvika en skada*

3c§ Bästa-möjliga-teknik-principen: *För yrkesmässig verksamhet ska bästa möjlig teknik användas för att förebygga skador och olägenheter*

4§ Lokaliseringsprincipen: *Man skall välja en sådan plats att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet*

5§ Hushållningsprincipen/Kretsloppsprincipen: *Råvaror och energi skall användas så effektivt som möjligt genom återanvändning, materialåter-vinning, energiutvinning, deponering*

6§ Produktvalsprincipen: *Kan man ersätta en kemisk produkt eller en bioteknisk organism med en mindre farlig så skall man göra det*

7§ Skälighetsregeln: *Kraven på hänsyn skall vara miljömässigt motiverade utan att vara orimliga att uppfylla*

8§ Skadeansvaret: *Det är den som orsakat en skada på miljön som ansvarar för att skadan blir avhjälpt*

9§ Stoppregeln: *En verksamhet som kan medföra betydande skada eller olägenhet trots att hänsynsreglerna tillämpas skall stoppas*

2.3 FN-Habitat, EU och stadsutveckling

Miljöfrågor dominerar även FN:s arbete med boende, bebyggelse och stadsutveckling. Efter Rio 1992 tog FN ansvar med de internationella Habitat-konferenserna, World Urban Forum, med början år 1996 i Istanbul, därefter Nairobi

år 2002, Barcelona 2004 och senast i Rio de Janeiro 2010. Frågorna har med Sörlins uttryck (1994 s.101) ”blivit mer internationellt orkestrerade och mer vetenskapligt underbyggda”.

Sverige har förbundit sig att verka för de mål som Habitat-dokumentet formulerat. Habitat-agendan gav mål för samhällsplaneringen som helhet. Den svenska planeringen var och är traditionellt uppdelad dels i statlig, regional och kommunal planering, dels i kommunala planeringssektorer som bebyggelse, gator, VA, energi, avfall, naturvård, kulturvård, näringsliv och sociala frågor.

Habitat-målen berör alla dessa sektorer och har Agenda 21:s synsätt som grund. Fem av de nio målen från Istanbulkonferensen 1996 (An Urbanizing World – Global Report on Human Settlements, UN 1996) var tydligt färgade av det sociala och ekologiska budskapet från Rio:

- all mark ska användas på ett resurshushållande sätt
- stadsläkning är en målsättning, kretsloppet mellan stad och land ska fungera
- kollektivtrafiken ska prioriteras på bilens bekostnad
- tillgängligheten till busvaror, skolor, arbete etc. ska förbättras även för dem som inte utnyttjar bil
- det mänskliga utbytet i staden ska främjas

Dessa mål finns med största sannolikhet numera i alla svenska kommuners översiktsplaner.

FN:s generalförsamling granskade hur Agenda 21-arbetet påbörjats och fortskred i världens länder. Utvecklingen i Sverige redovisades i den statliga utredningen ”Fem år efter Rio – resultat och framtid” (SOU 1997:105). Där redogjordes för att samtliga 288 svenska kommuner hade inlett arbetet med att omsätta besluten från Rio. Rapporten tog upp en mängd faktiska exempel på framgångar och hinder i kommunernas arbete och gav bl.a. förslag rörande arbetssätt och organisation.

På europeisk nivå uppmärksammades tidigt planering för hållbara städer med Aalborgdeklarationen (1994). Den undertecknades inledningsvis av bl.a. 80 europeiska lokala myndigheter, som förpliktigade sig att starta Agenda 21-arbete och utarbeta långsiktiga planer för hållbar utveckling, att använda tillgängliga politiska och tekniska instrument och medel för att förvalta staden som ett ekosystem, att utnyttja det stora antal instrument som finns och försöka utveckla ett miljömässigt budgeteringssystem som ska tillåta att förvaltningen av våra naturresurser blir lika ekonomisk som om det vore förvaltning av artificiella resurser, pengar.

2.4 Regeringsdeklarationen 1996 om hållbar utveckling och andra statliga initiativ

Redan innan Riokonferensen angav PBL:s och NRL:s portalparagrafer 1987, se avsnitt 2.2, fokus på miljöfrågor. För de flesta kommuner blev ändå begreppen resurshushållning och hållbar utveckling konkreta först med att Agenda 21-uppdraget förtydligats av Nationalkommittén för Agenda 21 (1996) och den socialdemokratiska regeringsdeklarationen från den 17 september 1996. Den då tillträdande regeringen ledd av Göran Persson förklarade ”att Sverige skall vara en pådrivande kraft och ett föregångsland i strävan att skapa en ekologiskt hållbar utveckling. Välståndet skall byggas på en effektivare användning av naturresurser – energi, vatten och råvaror.” Efterföljande regeringar har alla gjort liknande deklarerationer.

Delegationen för hållbara städer

Från 2009 kunde kommunerna söka pengar från miljödepartementet via den statliga Delegationen för Hållbara städer. Anslag fanns för stöd upp till 30 % för åtgärder som främjar en hållbar stadsutveckling i syfte att väsentligt minska utsläppen av växthusgaser. Fokus låg där på tekniskt bra exempel, som kunde bidra till ekonomisk tillväxt:

Se www.hallbarastader.gov.se/Bazment/hallbarastader/sv/uppdraget.aspx

Företrädesvis gavs stöd till åtgärder som avser ny- eller ombyggnad i stadsdel eller bostadsområde som rör energi mm samt för genomförande av mer övergripande planeringsinsatser.

Delegationens arbete förlängdes med ett särskilt uppdrag att studera hinder, som slutrapporterades 2012 i Femton hinder för hållbar stadsutveckling (SOU M22011:01/2012/66). De av Delegationen identifierade hinder, som försvårar en nödvändig, snabb och långsiktigt hållbar omställning av städerna är:

1. Hållbarhetsvisioner har inte integrerats inom olika politikområden
2. Värden kopplade till människors livskvalitet och städernas attraktionskraft ges inte tillräcklig tyngd
3. Ohållbara livsstilar och beteenden bidrar till höga koldioxidutsläpp
4. Ökad social och rumslig uppdelning i städerna
5. Otillräcklig dialog med medborgare om stadens utveckling
6. Stuprörstänkande försvårar helhetslösningar
7. Bristande samordning inom och mellan olika nivåer
8. Ensidigt och kortsiktig projektfokus hindrar långsiktighet

9. Bristande kapacitet och kompetens att utöva ledarskap för komplexa tvärsektoriella processer
10. Bristande incitament för långsiktigt hållbara beslut
11. Inlåsning i svårföränderliga och kostsamma strukturer
12. Otillräckliga satsningar i samhällsviktig infrastruktur kopplat till städernas utveckling och behov
13. Otillräckliga satsningar på kunskapsutveckling och pilotprojekt
14. Brist på fungerande affärsmodeller
15. Konserverande regler för offentlig upphandling

2.5 Boverket, Naturvårdsverket och Kommunförbundet

Boverket, tidigare Planverket och Bostadsstyrelsen, är den nationella myndigheten för frågor om samhällsplanering, stads- och bostadsfrågor samt bebyggelseutveckling, byggande och förvaltning. Naturvårdsverket är den myndighet i Sverige som har överblick över hur miljön mår och hur miljöarbetet går, samt har uppgiften att samordna, följa upp och utvärdera arbetet med Sveriges miljömål. Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, är intresse- och arbetsgivarorganisation för landets kommuner, landsting och regioner. Organisationen var tidigare uppdelad på Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Både Boverket, Naturvårdsverket och SKL driver de praktiska frågorna kring hållbar utveckling. De har i olika dokument, publikationer och konferenser förmedlat vad som händer ute i landet och på olika sätt informerat om och uppmuntrat kommunerna först till planering med Agenda 21 som mål, senare till hållbar utveckling som mål och nu (2013) med klimatsmart planering.

LIP avlöstes av KLIMP, som fokuserade på klimatåtgärder

Riksdagen avsatte 1998-2002 särskilda medel till lokala investeringsprogram (LIP) via Naturvårdsverket. Ett investeringsprogram bestod av en eller flera samverkande åtgärder som syftade till att öka den ekologiska hållbarheten. Vilken inriktning ett program skulle ha bestämdes av kommunen. Bidragens fokus låg på resultat och uppnådda effekter och utgick från en analys av förutsättningar som t.ex. lokala miljöproblem. LIP skulle utgå från och stödja kommunens Agenda 21. LIP omfattade totalt 6,2 mdkr och beviljades till 211 program, i medeltal 22 mkr per program, i 161 kommuner.

I den svenska klimatstrategin 2002-2008 ingick bl.a. satsningar på klimatinvesteringsprogram, KLIMP.(NFS 2003:262). KLIMP skulle innehålla åtgärder för att minska utsläpp av växthusgaser och effektivisera energianvändning och bidra till en långsiktig strukturell omställning mot hållbar utveckling. För att få bidrag måste kommunerna utarbeta en klimatstrategi med en nulägesbeskrivning, mål och delmål, lokalt anpassade åtgärder samt en beskrivning av hur uppföljning och revidering skulle ske. Däremot ställdes få krav på åtgärdernas karaktär, utöver att det i huvudsak skulle röra sig om fysiska investeringar och att programmen skulle innehålla insatser för folkbildning och informationsspridning.

Statsbidragen till LIP och KLIMP hade och har kopplingar till nationella miljö kvalitetsmål. Styrmedlen i form av statsbidrag är inte tvingande eftersom kommunerna kan välja om de vill ansöka om bidrag eller inte. Om kommunerna väljer att göra det och ansökan beviljas finns regelverk som måste följas.

Miljömålet God bebyggd miljö

Bland Sveriges 16 miljömål, som fastställdes av riksdagen 1999, finns målet God bebyggd miljö (www.naturvardsverket.se). Det uttrycks bl.a. så här: ”Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas”. För att mäta hur målet uppfylls finns ett stort antal indikatorer som berör den fysiska planeringen direkt eller indirekt.

Arbetet med miljömålen initieras av miljödepartementet och drivs av Naturvårdsverket i samarbete med alla kommuner och finns beskrivet på Naturvårdsverkets hemsida.

Min studie har inte omfattat detta arbete. En fråga i min studie kunde ha varit om miljömålet med sina indikatorer är ett styrmedel och/eller en arbetsmetod.

Klimatanpassning genom grönstruktur

Vegetationens betydelse för det globala och lokala klimatet har alltmer uppmärksamrats under det senaste decenniet. Boverket har i skriften Mångfunktionella ytor – klimatanpassning av befintlig byggd miljö i städer och tätorter genom grönstruktur (Boverket 2010) identifierat ett antal kommunala verktyg, som nu finns utvecklade som styrmedel och planeringsmetoder. Dessa är:

- Samhällsekonomiska kalkyler
- Klimateffektprofil.

- Landskapsanalys
- Balanseringsprincipen
- Grönytefaktor
- Miljöbyggprogram.
- Checklista för grönområden
- Verktyg för arbete med urban värmeö-effekt
- Riktade informationskampanjer – att nå ut till allmänheten.

Jag berör Balanseringsprincipen och Grönytefaktorn i min avhandling.

2.6 Exempel på kommunala hållbarhetsstrategier

Miljöarbetet i Lund var före 1990-talet, förutom det dagliga miljökontrollarbetet, fokuserat på kulturmiljön. Planeringen av den medeltida stadskärnan och dess värden fick stor uppmärksamhet inom och utom kommunen.

Redan 1990, hade kommunstyrelsen i Lund utsett en miljödelegation med ansvar för att leda miljöfrågorna både för allmänheten och för förvaltningar. Den gruppen fick senare leda Agenda 21-arbetet. I arbetet ingick en omfattande informations- och utbildningsverksamhet om Målet kretsloppsanpassning, men medlen angavs inte utan överläts till resp. nämnd och förvaltning.

Rio-projektet, ett av många tidiga initiativ som kom från Lundaborna, stöttades uppifrån av kommunen. Det utgör avhandlingens delstudie B och sammanfattas i bilaga 1. Miljödepartementet premierade projektet som ett innovativt lokalt exempel på initiativ underifrån.

Tydligt var att kommunens verksamheter skulle baseras på den ekologiska modellen – på vad naturen tål – och att kommunen skulle vara lyhörd för medborgarinitiativ. Konkret uttrycktes det som att grunden i kommunens arbete skulle vara att följa de fyra naturvetenskapliga systemvillkoren i termodynamiken, ”kretsloppsvillkoren”:

1. uttaget av ändliga resurser måste minimeras
2. utsläppen av svårnedbrytbara ämnen ska upphöra
3. de fysiska förutsättningarna för naturens kretslopp måste bevaras
4. uttaget av förnyelsebara resurser får inte vara större än nybildningen.

Stadsarkitektkontoret svarade med att utveckla ett idédokument, Sunda Planen (Stadsarkitektkontoret, Lund 1996) som tydligt utgick från kretsloppsvillkoren. Mål, handlingsplan och styrmedel definierades för åtta

planeringsfaktorer. Detta dokument utgör delstudie C och resultatet sammanfattas i bilaga 2.

Miljödelegationens första version av Lunds lokala Agenda 21 antogs 1997-09-25.

I Lund 2013 är det ”Avdelningen för miljöstrategi, folkhälsa och säkerhet”, som samordnar kommunens arbete för hållbar utveckling. Avdelningen är en del av kommunkontoret som är kommunstyrelsens förvaltning. Kommunstyrelsen har inom sig etablerat ett utskott som styr avdelningens arbete och fungerar som beredande instans för Kommunstyrelsen. Åtskilliga aktioner och aktiviteter har initierats och/eller fått stöttning av ”miljöstrategerna” under åren.

Kommunen arbetar sedan 1997 med strategier för ett miljöanpassat transportsystem, LundaMaTs. Den andra LundaMaTs-rapporten antogs av kommunfullmäktige 2006 och innehåller en vision, ett antal mål, sex s.k. reformer och över 40 projektförslag. LundaMaTs II omfattar både den ekologiska, ekonomiska och den sociala dimensionen av hållbarhetsbegreppet. Där förtydligas begreppet hållbar utveckling som att den ekologiska dimensionen utgör ramen, det ekonomiska: medlet och den sociala dimensionen: målet.

De av Lunds miljödokument, som direkt är relaterade till fysisk planering har tillkommit i olika förvaltningar/nämnder i samarbete, och är allmänt tillgängliga på Lunds hemsida (www.lund.se) eller direkt via kommunens miljöstrategiska enhet. De är:

Lunds Agenda 21, första versionen, (1997)

LundaMaTs I, Miljöanpassat Transportsystem (1997)

LundaMaTs II, Strategi för ett hållbart transportsystem i Lund 2030 (2006)

LundaEko - ett Agenda 21-dokument. Lunds program för ekologiskt hållbar utveckling (2006, under revidering)

Naturekonomiprojektet (1997)

Översiktsplanen fördjupning Värna och Vinna (2005)

Miljömålet "God bebyggd miljö" bakgrundsrapport (2002)

Klimatbasutredning för Lund- transporter, energi och jordbruk 2050 (2008)

Miljöbyggprogram SYD, (2009)

Miljöbyggprogram SYD har tagits fram genom ett samarbete mellan Malmö stad, Lunds kommun och Lunds universitet (<http://web.lund.se/program>, 2013-04-12) gäller vid köpeavtal och markanvisningar mm. I programmet föreslås

olika konkreta åtgärder för ett hållbart byggande. Dessa åtgärder delas in i tre olika miljöklasser. Byggherren kan själv välja klass, men för att bygga på kommunal mark krävs att minst klass C, den bästa, uppfylls. Samtliga klasser i programmet innebär hårdare krav än Boverkets Byggregler, BBR.

Malmös arbete med hållbar stadsutveckling är för övrigt så omfattande att det utgör underlag för en egen avhandling.

3 Styrmedel i teori och praktik

Land skal mæp laghum byggias.

(Landskapslag, stadfäst av kung Birger Magnusson år 1296)

De medel, som används för att styra samhällsutveckling, ändras ständigt som svar på nya värderingar och nya målprioriteringar i samhället. Styrfrågor och styrmedel måste därför analyseras och diskuteras i sitt konkreta sammanhang. Analysen ska klargöra vad som ska styras, vilket det eller de yttersta målen med styrningen är, vem som styr och varför man styr, vilka hänsyn som behöver tas när åtgärder ska vidtas, samt hur styrmedlen kan och bör se ut. Det här kapitlet diskuterar planeringens styrmedel och är bakgrund till kommande kapitel.

Planeringsteoretikern José Luis Ramirez uttrycker sin syn på mål och medel i planeringen så här:

Samhällsplanering är ett sammansatt handlande vars uppgift är att reflektera över hur vi ska förverkliga våra gemensamma syften i konkreta göranden. På det sättet omfattar också samhällsplanering, liksom all planering, en analys av mål och medel. I planeringens verksamhet ingår först de mål vi vill nå och att välja de lämpligaste medlen för att nå dem (Ramirez 1995, s 367).

Lagstiftning är ett sätt att försöka styra samhällsutvecklingen och reformarbete i samverkan en annan metod. I goda fall kompletterar de varandra. Men det ligger också en spänning mellan dessa båda som uttrycker statsmaktens syn på sitt förhållande till medborgarna. Frågeställningen är klassisk – filosofen Spinoza tog redan på 1600-talet ställning för reformarbete framför lagstiftning genom att i skrift formulera att den om vill styra allt med

lagens hjälp kommer att skapa ett lagbrytande samhälle i stället för att reformera det.

Idag pågår reformarbete lokalt i många kommuner, som en del i sökandet efter lokala lösningar. Utveckling pågår av en ny planerarpraxis, där kommunerna lär av varandras erfarenheter.

3.1 Definitioner av styrmedel

En definition av styrmedel har föreslagits av rättssociologen Karsten Åström:

Åtgärder den styrande har makt att använda – förebyggande eller korrigerande – i syfte att påverka beteenden i en viss av den styrande önskad riktning (Åström 1982 s.28).

De skillnader som kännetecknar olika samhällssystem handlar bland annat om valet av styrsystem och deras effektivitet. Styrmedel kan i princip utgöras av vilka åtgärder som helst. I demokratier arbetar man generellt inom de ramar och lagar som beslutats i en demokratisk process. De medel eller instrument som där används i legitim maktutövning uttrycker i princip både de styrdas och de styrandes vilja.

En vanlig typ av styrmedel går under beteckningen policy – ett aktuellt exempel är miljöpolicy. Inom statsvetenskapen används begreppet 'public policy', på svenska 'offentlig policy'. En policy är enligt statsvetaren Lennart Lundquist att:

en offentlig policy innehåller dels en målsättning, dels en bestämning av de särskilda resurser och styrmedel samt den organisation som behövs för att uppnå målen (Lundquist, 1996, s. 15).

En kommuns miljöpolicy skulle alltså med Lundquists definition innehålla både mål, organisation och styrmedel, ett krav som sällan uppfylls.

Det finns många sätt att beskriva och indela styrmedel, bl.a.

- a. administrativa, ekonomiska och juridiska styrmedel, som är det traditionella indelningssättet
- b. ”predikningar, morötter och piskor” kan användas för att specifikt beskriva den fysiska planeringens styrmedel: information och planer, bidrag samt avgifter och bestämmelser.
- c. en gradering av styrmedlen från påverkande till tvingande styrmedel. Den holländske planekologen och forskaren Sybrand Tjallingii tar upp en indelning

i en 6-gradig skala, som innefattar ovanstående två klassificeringar, och bygger på van Manens teorier (Tjallingii 1995):

1. Påverkande - information, social påverkan
2. Stödjande - fysiska resurser och möjligheter
3. Uppmuntrande - subsidier, ekonomiska incitament
4. Avskräckande - avgifter och straff
5. Begränsande - fysiska restriktioner
6. Tvingande - lagar, förordningar.

Denna tredje indelning har valts till utgångspunkt för analys och diskussion i kap 6. Även om den inte är särskiljande så blir denna indelning mer adekvat och nyanserad än de två andra indelningarna för den fysiska planeringen med bl.a. den begränsande faktor som översiktsplanen är i Sverige.

Välfärdstatens miljonprogram hade starka styrmedel

Ett exempel på styrmedel inom stadsutbyggnaden är det stora s.k. miljonprogrammet för bostadsbyggandet från 1960-talets till 1970-talets mitt (Hall 1999). Målet var både många sunda och säkra bostäder samt många arbetstillfällen. Där användes ett flertal stödjande och uppmuntrande styrmedel. Dit hörde kraftigt subventionerade statliga lån, som administrerades via länsbostadsnämnder som delade ut lägenhetskvoter till kommunerna. Den kommunala planeringen drogs in i genomförandet av programmet genom att staten gav kommunerna ökat ansvar för bostadsplaneringen, statligt stöd för markförvärv, förköpsrätt vid försäljning av privata fastigheter och ansvar som kontrollant av de statliga bostadslånen. Kommunernas administration växte i takt med att nya låneregler tillkom. Lånen kopplades till bygglov med krav att bostadsproduktionen skulle uppfylla normer för hälsa, säkerhet och funktion. Normerna för utemiljön blev styrande i planfrågor. För miljonprogrammet fanns både målen, styrmedlen och organisationen i en komplett statlig policy, vilket jag fick erfara under mitt första decennium som planerare.

3.2 Styrmedlen förändras med samhällsutvecklingen

Miljonprogrammet fungerade under en period av brett samförstånd kring välfärdssamhällets mål och medel genom ett samarbete med näringslivets parter. Kommunerna upplevde dock att friheten var begränsad. Under 1980-talet växte reaktionerna från många kommuner mot fortsatt statlig styrning av bl.a. stadsplanering. De hinder som fanns i lagstiftning och låneregler

uppmärksammades och försök inleddes med s.k. frikommuner. Det dåvarande planverket fick i uppdrag att granska idéer och förslag till reformer från de kommuner som anmält intresse för att modernisera planeringens och byggandets regelsystem – och gav mig uppdraget att genomföra projektet. Bedömningen av förslagen redovisades i rapporten Frikommunförsöket (Statens Planverk 1987). Där föreslogs dock inte några nya ändringar, som inte redan var förankrade i den nya plan- och bygglag, PBL, som skulle träda i kraft 1 juli 1987. Flera av kommunernas förslag ville begränsa statens krav på hälsa och säkerhet, men planverket bedömde dessa ändringsförslag som icke förhandlingsbara med hänsyn till risker för hälsa och säkerhet. Sedan dess har statens roll förändrats genom det kommunala planmonopolet. Samtidigt har näringslivet eller ”marknaden” tagit ett större inflytande på stadsplaneringen genom strategiska markförvärv som påverkar planeringen. Staten krävde tidigare med Miljonprogrammet som styrmedel, att kommunerna skulle ha en rimlig markberedskap. Statsbidrag har återkommit som ett arbetsmarknadspolitiskt styrmedel i form av ROT-bidrag. ROT är en akronym för Reparation, Ombyggnad, Tillbyggnad. Bidrag utgår för skattelättnader och det ställs inte krav på miljöhänsyn och resursbesparingar.

Med Brundtlandkommissionens rapport *Our common future* formulerades ett nytt samhällsmål, ”hållbart samhälle”, som kräver inte bara solidaritet med stat och kommun, utan också ett aktivt deltagande av alla parter i samhället (1987). Samma år kom de nya planeringslagarna, PBL (lag 1987:10) och NRL (lag 1987:12), med resurshushållning och medborgarinflytande som viktigaste tillskott till planlagstiftningen.

Sambandet mellan ekonomisk och politisk utveckling samt dominerande värdeperspektiv sedan industrialiseringens början har åskådliggjorts av Jansen (1989) i matris 2. Jansens matris visar att komplexiteten i förhållandet mellan olika aktörer i samhället ökat under modern tid. Tidigare perioders samhällsmål och de styrmedel som utvecklats med dessa speglas i det ständigt pågående lagstiftningsarbetet. Lagar och normer formuleras av staten i gensvar till värderingar och krav både från olika inhemska grupper och från en internationell process av det slag Agenda 21 utgör.

De styrmedel som krävs för det aktuella Samhällsmålet, ”hållbarhet”, handlar enligt Jansen – och Agenda 21 – bl.a. om att öka lokala myndigheters och medborgares direkta deltagande i att utveckla det hållbara samhället. Det är enligt Jansen viktigt att påpeka att *deltagande* i sig inte är tillräckligt, utan

att det för att ge de önskade resultaten måste kombineras med vad som bäst kan kallas *ansvar* (Jansen 1989).

samhällsmål	förhärskande värden			
	tekniskt förnuft	legitimitet	solidaritet	deltagande
ökad produktion	X			
demokrati	X	X		
välfärdssamhälle	X	X	X	
hållbart samhälle	X	X	X	X

Matris 2 Samband utveckling och värdeperspektiv (Jansen 1989)

3.3 Ansvarsdelegering – det nya statliga styrmedlet

Innan 1987 var grunden i svensk lagstiftning att förlägga det mesta ansvaret hos det offentliga genom att staten gav respektive myndighet ansvar och mandat att kontrollera miljöpåverkande verksamheter.

Med PBL 1987 fick kommunerna ett tolkningsföreträdare av allmänna intressen, men kommunerna ska underbygga och redovisa i planhandlingar hur den hanterar dessa. Samtidigt skärptes reglerna för användning av den fysiska miljön med PBL. Den kommunala fysiska planeringen idag skulle logiskt kunna svara med att utveckla styrmedel som passar med miljöpolitikens mål. Många kommuner arbetar nu med att precisera lokala miljömål, medan kompletta miljö- och planpolicies med mål, styrmedel, organisation och genomförandeplan preciserade är ovanligt.

De svenska kommunernas planmonopol innebär bland annat att de ska planlägga användningen av mark och vatten. Det åligger också kommunerna att sköta distribution av dricksvatten samt hantering av regnvatten/dagvatten och spillvatten. Tidigare ingick avfalls- och energifrågor i de kommunala angelägenheterna, och en del kommuner har behållit dessa ansvarsområden.

ORGANISATION OCH STYRANDE DOKUMENT I KOMMUNAL FYSISK SAMHÄLLSBYGGNAD
EXEMPLET LUND

FRÅGOR I FYSISK SAMHÄLLSPLANERING	BESLUTSNIVÅ						Lagstiftning	Skatter
	Kommunen	Förvaltning	Vägledande dokument	Juridiskt dokument	Bidrag/ Avgift	Staten		
Mark och bebyggelse	Nämnd	Stadsarkitektkontor	Översiktsplan	Detailplan Områdesbestämmelser Bygglöv	-	MiljöBalk, PBL		
	Byggnadsnämnd	Teknisk Förvaltning (Mark-expl, gatu, park)	MarkBostadsförslagen pro Naturårslupl, Grönsplan	Avtal,	Arrendeavg, Markpriser	ExpL		
	Teknisk nämnd	Teknisk Förvaltning (Mark-expl, gatu, park)	Översiktsplan	Detailplan				
Samband och transporter	Byggnadsnämnd	Stadsarkitektkontor	Trafikplan			PBL		
	Teknisk nämnd	Teknisk Förvaltning (gatu-, koltrafik-)	"LundaMaTs"					
Klimat och luft	Miljönämnd	Miljöförvaltning	Miljöprogram			MB		
Material och råvaror	Byggnadsnämnd	Stadsarkitektkontor	Regional grushållningsplan	Tillsånd, avtal, Taktplan		Koncessioner	X	
Livsmedel och organiskt avfall	Renhållningsstyr Miljönämnden	Renhållningsverket Miljöförv	Avfallsplan	Avtal	Avgifter	RL	X	
Avfall	Renhållningsstyr	Renhållningsverket	Avfallsplan	Avtal	Avgifter	Livsmedelslag	X	
Energi	Styrelsen fLE*	Lunds Energi AB	Energiplan	Abonnenkontrakt	Avgifter	Lag	X	
Vatten och avlopp	Teknisk nämnd	Teknisk Förvaltning (VA-kontoret)	(Vattenförsörjningsplan) Åplaner	Abonnenkontrakt Samarbetsavtal	Avgifter	VL		
"Mjukta frågor", ej fysiska frågor	KDN, SN, UN, KFn	KDF, Socf, Utbf, Kultur- fritidsf,	Skolplan, förskoleplan, verksamhetsplaner		Avgifter	Skoll, Socf/L		

Diskussion : Många nämnder/ I agar bestämmer över det fysiska samhället; styrmedel på många händer
Olika kommunala beslut och olika lagar samverkar inte för tydliga miljökrav i ny bebyggelse

Matris 3. Lunds organisation av fysiska samhällsfunktioner och styrande dokument (Grip 1999)

Komplexiteten i planeringen ökar

En bild av komplexiteten i en kommuns åtaganden och i organisationen för arbetet med den fysiska miljön ges i matris 3 ovan. Lunds organisation 1997 med nämnder och förvaltningar med resp. styrande dokument och lagar har där tagits som exempel i samband med delstudie D (Grip 1999).

Under senare år har ansvarsbegreppet stått i centrum för det statliga arbetet med styrmedel. Vid FN-konferensen i Rio formulerades miljöansvaret bland annat genom den s.k. Polluter Pays Principle, PPP(UNCED 1992). Denna princip, att förorenaren måste ta ansvar och betala för miljöbelastningen hade inte varit självklar i det internationella samarbetet före Rio-konferensen. Den tillämpas nu t ex i skatter och böter som lett till att miljöanpassade produktionsmetoder utvecklas runt om i världen.

Den första statliga gruppen med uppgift att utveckla och stödja Agenda 21 inom miljödepartementet var Kretsloppsdelegationen. Den utvecklade begreppen *producentansvar och konsumentansvar*. Delegationen tillsattes av regeringen bl.a. för att ta fram en strategi för kretsloppsanpassade material och varor.

Delegationens rapport (1997:14) innehöll en vision av Kretslopps-Sverige där kunskap och resurshushållning lyftes fram som några av hörnstenarna för ”det nya välståndet”. I rapporten redogörs för möjligheter till mer miljöanpassad produktion av fyra varugrupper: byggnader, bilar, elektriska och elektroniska produkter, samt textilier och skor. I Kretsloppsdelegationens strategi ingick också nya arbetssätt för myndigheterna som en viktig del.

Producentansvar har som begrepp påverkat lagstiftningen både i PBL, med byggherreansvar inskrivet, och i MB som definierar producentansvaret. Byggherreansvaret innebär att kontroll av hälsa och säkerhet för nya byggnader vilar på byggherren. Tidigare låg ansvaret hos inspektörer på byggnadsnämnden i kommunerna. Byggnadsnämndens ansvar är nu att vid byggsamråd kontrollera kontrollplanen, den handling som visar hur kraven i PBL kap. 3 tillgodoses. Kontrollplan reglerar byggherrens ansvar för egenskaper och funktion i byggnader i samband med bygglov (lag 1994:852).

3.4 Med planmonopolet väljer kommunen att utveckla styrmedel

Vilka är då kommunernas faktiska möjligheter att ta fram och använda egna styrmedel? Det kommunala planarbetet för en hållbar utveckling ska formellt finna stöd i PBL:s portalparagraf sedan 1987. PBL:s portalparagraf säger ”att

syftet med lagen är, att med beaktande av den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer” (lag 1987:10 1§). Den paragrafen kan tolkas så att den enskildes frihet sätts före kommande generationers behov, vilket är en grundläggande politisk fråga. Den talar också endast om människors livsmiljö, och inte om djurs och växters miljö. Agenda 21:s och senare MB:s nyckelbegrepp biologisk mångfald har alltså ännu inte arbetats in i PBL:s portalparagraf. De övriga paragraferna i denna lag är inte så klart formulerade att de ger kommunerna möjlighet att juridiskt driva att användning av mark och vatten ska ske utifrån resurshushållning och kretsloppsanpassning. Lagen tydliggör i första hand att det är olika intressen som ska avvägas.

Översiktsplanen

I PBL (lag 1987:10) ersattes flera äldre översiktliga planformer (t.ex. kommunplan, markdispositionsplan) med översiktsplanen. Den definieras som en kommuntäckande plan som ska redovisa grundragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden och den framtida bebyggelseutvecklingen, och är, till skillnad från detaljplan och områdesbestämmelser, inte juridiskt bindande – men det är obligatoriskt att ha en översiktsplan.

PBL kopplades nära till NRL. Den senare ingår nu som tredje kapitlet i MB. Både NRL och PBL tog tydligt upp hushållning med naturresurser vid planering och användning av mark och vatten. Den första generationen av översiktsplaner enligt PBL 1987, som skulle vara färdig 1991, kom dock att innehålla mer av inventeringar av naturresurser (påverkande) än förslag på hur man planerar (begränsande) eller reglerar (tvingande) för ett resurssnålt samhälle.

Detaljplanen

Detaljplanen, tidigare stadsplanen, är det dokument som anger kommunens syfte med planen, och rättsligt lägger fast gränser mellan allmän plats och kvartersmark, och kommunens krav på storlek och utformning. I en planbeskrivning ska göras tydligt kommunens ställningstagande när det gäller planens miljöpåverkan som en del av planens konsekvenser.

Vägen fram till en slutlig detaljplan som vunnit laga kraft har utvecklats med tiden. Planeringsprocessens formella hantering stadgades noga i PBL kap.

5 efter en lång utredningsperiod. Under slutet av 1960-talet kom kritik av den dåvarande planeringen och det uppifrånstyrda Miljonprogrammet. Byalag och andra aktionsgrupper ställde krav på medinflytande. PBL utformades så småningom i lag 1987:10 med krav på medinflytande i form av krav på planprogram och tidiga samråd om dessa, och regler för hur samråd och utställning av planer ska gå till. Kommunikativ planering bygger på ett utbyte av information mellan alla intressenter, ett samarbete som inverkar fördelaktigt på de flesta typer av projekt, under förutsättning att alla intressenters åsikter och tankar får komma fram. Detta gäller inte bara mål och medel utan också sättet att arbeta för att gynna en gemensam lärandeprocess och samsyn som gynnar politisk, social och intellektuell styrka (Khakee och Barbanente 2003).

I praktiken varierar planprocessen både från plan till plan och från kommun till kommun. Vilka krav som får ställas på innehållet i en detaljplan är reglerat i PBL. Samråd och utställning som del av den demokratiska processen är också krav i PBL. Detaljplanen är juridiskt en ömsesidig överenskommelse bunden till fastigheten, där olika parter rättigheter och skyldigheter är klargjorda med det allmännas intressen invägda. Det starkast styrande instrumentet för miljöhänsyn som PBL ger idag är kravet på miljökonsekvensbeskrivning, MKB, vilket infördes i PBL 1996 och förtydligades senare.

4 Föreställningar om planeringsteorier för hållbarhet

Min utbildning på 1960-talet berörde inte planeringsteorier. Den egna planeringsvardagen under 40 år bestod av ”muddling through” inom det utrymme som den föränderliga planlagen ger. Eftersom jag vid studiernas början hade som mål att sammanställa praktiska erfarenheter av olika styrmedel för det nya Hållbarhetsmålet, har jag senare sökt efter teorier, relevanta för min frågeställning. Texten nedan är en början i detta sökande:

Planering behöver teorier både för, procedural, och teorier om, substantiell, planering (Faludi 1973). Mina frågor och studier berör i första hand processen/det procedurala. Planeringsdebatten har enligt Allmendiger (2002) varit oerhört aktiv sen 1980-talet. Han diskuterar svårigheter med olika indelningar, men tar inte upp frågan om särskild planeringsteori för hållbarhet.

En forskare som fått allt större betydelse för samhällsvetenskaplig forskning om hållbar utveckling är Elinor Ostrom. Hon tilldelades Sveriges Riksbanks pris 2009 i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne. Hennes tidiga banbrytande forskning finns sammanfattad i Allmänningen som samhällsinstitution (Ostrom 1990). Hon såg att det trots teoretiska förutsägelser om det omöjliga med interna lösningar faktiskt finns en mängd självreglerande och stabila institutionella ordningar för skötsel och nyttjande av gemensamma resurspooler (common-pool resources, CPR). Ostrom fortsatte att bearbeta allmänningsproblemet, både genom omfattande empiri och genom teorier om hur internt skapade ordningar för gemensamt resursutnyttjande på olika nivåer kan fås att fungera på ett hållbart och uthålligt sätt. Forskningen har, säger Ostrom, under de senaste 20 åren identifierat fem centrala krav på hållbara ordningar för olika slags allmänningar. De måste:

- Ge tillförlitlig och relevant information
- Kunna behandla och lösa konflikter
- Stärka åttlydnaden av lagar och regler
- Ge en effektiv infrastruktur för resursens brukande
- Uppmuntra anpassning och förändring

Detta sammanfattar hon i en artikel (Ostrom 2008) till 20-årsminnet av Brundtlandkommissionen 1987.

Enligt Malbert (2004 s. 73) kräver omställningsprocesser för hållbar stadsutveckling synliggörande av förgivettagna uppfattningar, ökad dialog och lärande, möjligheter att hantera osäkerheter samt även stöd för beslutsfattande under kvarstående osäkerhet. Det behövs nya former av institutionell kapacitet. (Malbert et al 2004).

Lena Petersson Forsberg gör i sin avhandling (2012) en konkret sammanställning av det stora utbudet av planeringsteorier som hon baserar bl.a. på Wheeler, Allmendiger och Emmelin.

Enligt Wheeler (2004, s. 50) behövs det fler än en planeringsteori för att genomföra planering för hållbarhet. Genom att ta fasta på delar ur olika planeringsteorier och sedan kombinera dem och tillämpa dem vid olika tidpunkter kan en långsiktig och effektiv planering uppnås. Att planera för en hållbar utveckling kräver enligt Wheeler (2004, s. 41) ett aktivt deltagande på alla nivåer. Politiker, experter och medborgare måste engageras i den direkta problemlösningen. Att nå en hållbar utveckling fordrar stora förändringar i relation till vad som hitintills åstadkommit, och det kan bara åstadkommas genom en bred uppslutning och ett stort engagemang.

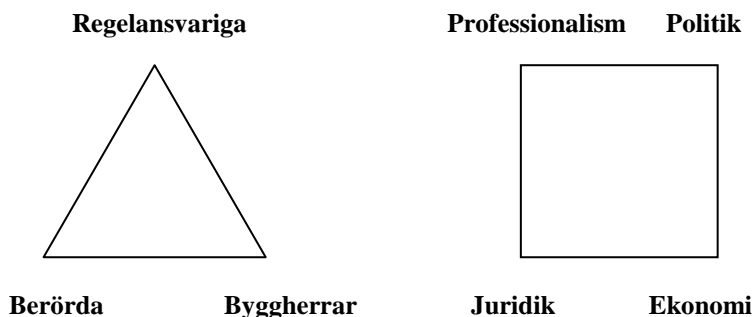
Wheeler (2004, s. 34) har formulerat fem villkor som visar på hur planering för hållbarhet skiljer sig från den traditionella. En hållbar planering kan uppnås genom:

- ett långsiktigt närmande till olika beslut
- den holistiska inställningen som tillåter integrering av olika discipliner, intressen och ett analytiska angreppssätt
- ett ifrågasättande av de traditionella tillväxtmodellerna och istället en acceptans av att det finns gränser
- fokus på lokala förutsättningar med socialt, ekologiskt och kulturellt perspektiv
- ett aktivt deltagande i flera av samhällets problemområden.

Det finns också kritik mot floden av teorier som bl.a. säger att ”planeringens teori inte sällan är esoterisk och onödigt abstrakt beskriven (Emmelin et al, 2005, s.132), och ”att planeringens fragmenterade och blandade teorier i bästa fall kan anses som dunkla och i sämsta fall som irrelevanta”.(Allmendinger, 2002, s. 96).

4.1 Modeller: aktörstriangel och krafthörning

De två teoretiska modeller, aktörstriangeln och krafthörningen, som här används för att förstå och diskutera olika krafter i den faktiska fysiska planerings- och beslutsprocessen, har utvecklats av Hans Fog et al (1989). Modellerna tar sin utgångspunkt i att se planering och beslutsfattande om förändrad markanvändning som en process, i vilken det är av avgörande betydelse att företrädare för skilda intressen ges insyn och bereds möjlighet att påverka beredning och beslutsfattande.



Figur 1. Aktörstriangeln

Figur 2. Krafthörningen

Modellerna har valts för att de åskådliggör intressekonflikter och kompetensbehov, men också maktfaktorer, vilka alla är allmängiltiga planeringsfaktorer även sedan hållbar utveckling är ett samhällsmål.

Aktörstriangeln anger planeringsprocessens tre kategorier av aktörer, som jag tolkar så här:

- Regelansvariga, som här är kommunens politiker och tjänstemän
- Byggherrar/initiativtagare/exploatörer, som är de som väcker en planfråga eller söker ett bygglov

- Berörda, som är de som ska utsättas för den förändring som planen eller bygglovet innebär .

Krafthörningen anger vilka krafter/resurser som aktörerna kan utnyttja som jag tolkar så här:

- Professionalism, kunskap om och i det aktuella ärendet
- Politik, ärendet bedömt med politisk grundsyn
- Juridik, ärendet bedömt med juridisk kunskap
- Ekonomi, ärendet bedömt med ekonomiska förutsättningar

4.2 Reflexioner över valda modeller

Med PBL 1987 blev kommunerna regelansvariga genom krav på byggnadsnämnd och tjänstemän att ta ansvar för den fysiska planeringen. Därmed ökade de kommunala politikernas makt. De blev plötsligt ensamma regelansvariga från att tidigare varit underställda staten via länsstyrelserna. Både regelansvariga, byggherrar och berörda ålades också ett nytt synsätt genom portalparagrafen som hade samma mål som Agenda 21: Hållbar utveckling genom hänsyn till de ekologiska, sociala och ekonomiska dimensionerna. Med detta mål kom en ny spänning i krafthörningen med nya krav på politik, professionalism, ekonomi och juridik. Agenda 21 lyfte fram kunskap och utbildning som det primära styrmedlet. Det stärker kraften ”professionalism”. Det politiska målet är inte alltid entydigt, varför kraften varierar. Med ökad kunskap ökar individens benägenhet att agera, antalet berörda blir fler.

Fog et al har också visat på en tredje modell ”konkretiseringskonen”, som illustrerar planeringsprocessen. Processen är stegvis och olika beslut måste fattas i en viss ordning, vilken bestäms av fysiska förutsättningar och tillgänglig teknik. Konens tratt visar den minskande handlingsfrihet som följer av successiva beslut. Redan fattade beslut på detaljnivå minskar utrymmet för avvägningar mellan mer generella intressekonflikter (Fog et al 1989). Denna tredje modell behöver enligt min uppfattning också bearbetas sedan hållbar utveckling blivit det överordnande Målet. Trattens form bör rimligen påverkas direkt när miljökraven identifierats.

5 Empiri och metoder

5.1 Det empiriska materialet

Efter att ha insett betydelsen och möjligheten i Agenda 21-uppmaningen för den fysiska planeringens praktik började jag som planeringsforskare med universitetsstudier på fritid och kunde kombinera yrkeslivet med utvecklingsprojekt. Jag har valt ut sex olika projekt gjorda 1994-2002, som jag i denna avhandling kallar delstudier A-F och redogör för i kap. 6. De utgör empirin tillsammans med en sjunde studie, G från 2009. De har alla fokus på styrmedel för ett hållbart samhälle. Jag har utvecklat och deltagit i alla projekten.

Syfte, frågeställningar och metod har varierat mellan projekten/studierna, vilket framgår i kursiv stil i kapitel 6.1–6.7. Delstudierna A, B, C, F är utvecklingsarbeten. Delstudierna D och E är från början med syfte och metod planerade som forskningsrapporter. Delstudie G är en intervjustudie. De är alla kvalitativa studier. Delstudie D, som är avhandlingens huvudstudie, är också med sina vetenskapligt genomförda intervjufrågor en kvantitativ undersökning.

Delstudierna bygger sinsemellan på varandra genom kunskap från föregående studie som gett nya frågor till följande studie, ett kumulativt arbetssätt. Min uppfattning, grundad på livserfarenhet, är att forskning om kommunal fysisk planering och hållbarhet är komplext och mångdisciplinärt och kräver egen erfarenhet för att förstå vad som är utvecklingsbart och forskningsbart. Det är alltså genom att söka på egen hand efter frågeställningar, metoder och teoretiska modeller som jag försökt urskilja och diskutera problemen och resultaten.

. Delstudiens titel, typ Initiativtagare/Beställare	Mål- grupp	Resultat Publicerat som
A Erfarenheter från Eritrea, 1993-2003 <i>Planprojekt på översiktlig och detaljplanenivå – på eget förslag inbjuden att delta i planarbete Nationell miljöplan- ombedd av eritreanska staten att delta</i>	Medborgare , staten, kommunförvaltningar,	Ömsesidigt kunskapsöverförande Stort antal plandokument Bidrag till nationell miljöplan: <i>Environmental Management Plan, Eritrea</i> Gav uppslag till studie D. Beskrivs i kap. 6.1
B ”Lund efter Rio”, Agenda 21-projekt 1993-94, samarbete med ett stadsdelsteam Egna projektet stött av politiker i Lunds miljödelegation	Medborgare Agenda 21-ansvariga politiker och tjänstemän	Höjde kunskap och viss medvetenhet i stadsdelen Östra Torn. Akademisk uppsats: <i>se bil 1.</i> Beskrivs i kap. 6.2
C ”Sunda Planen” Idédokument 1996 Byggnadsnämnden och Stadsbyggnadskontoret i Lund.	Lunds och andra kommuners politiker och tjänstemän	Blev ej som avsett grund till kommunal planpolicy, men ett tryckt dokument som inspirerade egen och andra kommuner. Gav uppslag till studie D. Beskrivs i kap. 6.3 o bil. 2
D Huvudstudie ”Kan kommunen kontrollera kretsloppen?” <i>Forskningsprojekt 1997-98</i> Med eget forskningsanslag från BFR och Lunds kommun	Kommunala och statliga politiker och tjänstemän, forskare	Sammanställning av Ag21:s påverkan på intervjuade kommuners planering. Förslag till miljöinriktat planarbete. Forskningsrapport 1999:1, LU Beskrivs i kap. 6.4, svar i bilaga 3. Gav uppslag till delstudie E
E ”Den som tar skall ge igen” <i>Forskningsprojekt 1998</i> för tvärvetenskapligt team Eget initiativ till ansökan om anslag från Naturvårdsverket	Kommunala och statliga politiker och tjänstemän. Forskare	Vidgad kunskap om balansering i teori och praktik. Forskningsrapport 1999:2, Rättssociologiska inst., LU. Beskrivs i kap. 6.5. Gav uppslag till studie F
F ”Balanseringsprincipen tillämpad i fysisk planering” <i>Utvecklingsprojekt, 2003.</i> i samarbete med och på uppdrag av stadsbyggnadskontoren i Helsingborg, Lund och Malmö	Kommunala och statliga politiker och tjänstemän, forskare	Helsingborg har delvis använt BP. Malmö har fokuserat på Grönnytefaktorn. Lund har KF-beslut men bara tillämpat BP i 5 planer. Rapporten tillgänglig på www.lund.se Beskrivs i kap. 6.6
G Uppföljning av studie D o F Planerarsamtal <i>Egna intervjuer 2009</i>	Politiker, tjänstemän, forskare	Pekar på utveckling av praktikens dokument och mer lokala lösningar . Endast publicerad i kap. 6.7

Matris 4. Delstudiernas typ, initiativtagare, beställare, målgrupp, resultat och publicering

En översikt av studiernas initiativtagare, målgrupp, resultat och publiceringsställe finns ovan i matris 4. Då de olika delstudierna har utvecklats med olika metoder redovisas respektive metod i kap. 6.1–6.7 , och sammanfattas kort nedan:

Delstudie A, Eritrea, var inte ursprungligen förberedd som en delstudie i en avhandling. Min avsikt var att studera möjligheter för kretsloppsanpassning inom statlig planering i en stat där varken konstitution eller plan- och bygglag fanns utarbetad. Här förelåg till synes inga intressekonflikter och ingen ifrågasättande opposition varken i arbetet för fysiska planer eller i framtagandet av en nationell miljöplan. Det fanns heller inga givna arbetsmetoder varför kretsloppsanpassning var lätt att använda som grund och ”on-the-job-studying”/aktiv egen medverkan som metod.

Delstudie B baseras på deltagande utvecklingsarbete med civilsamhället. Aktionsgruppens arbetsmetoder gick helt i linje med rekommendationer i Agenda 21. Min huvudfråga var möjliga fysiska förändringar inom bostadsområden. Fanns här samma öppenhet för kretsloppsanpassning som i Eritrea? De flesta initiativen togs av andra medlemmar av arbetsgruppen med fokus på utbildning. Samarbetet öppnade mina ögon för vikten av andra dimensioner än de jag hittills trott skulle räcka för att implementera Agenda 21, och då främst betydelsen av kunskap före handling.

Delstudie C handlar om ett praktiskt lärande i form av att utveckla konkreta mål och styrmedel för kommunalt planarbete i Lund med Agenda 21:s mål, också en typ av aktionsforskning. Fanns också här samma öppenhet för kretsloppsanpassning som i Eritrea? Samarbetet med planchefen och olika kommunala instanser utvecklade min förståelse för den kommunala organisationens betydelse, liksom för gränserna för det kommunala handlandet gentemot stat och lagstiftning.

Delstudie D, är till skillnad från utvecklingsarbetet i ovanstående studier, upplagd som en renodlad observerande undersökning med frågeställningar. Metoden, telefonintervjuer med en tiondel av landets kommuner samt frågeformulär till alla Skånekommuner, diskuterades med och godkändes av en styrgrupp för projektet. Studien bekräftar studie B:s fokus på kunskapsprocessens betydelse. Den gav också insikt om bredden av befintliga styrmedel och om deras möjligheter och hinder.

Delstudie E är ett akademiskt lagarbete, där den tyska balanseringsmetoden som styrmedel i planeringen diskuterades vetenskapligt, samt prövades och utvärderades i praktiken. Balansering kräver både kunskap, organisation och juridik samt svarade väl mot de behov av nya styrmedel som uttryckts i studie D:s intervjuvar, se bilaga 3. Ett aktuellt planärende användes som studieobjekt, och olika alternativa appliceringar av modellen genomfördes. I denna del var delstudien aktionsforskning, som möjliggjorde identifiering av viktiga dimensioner i frågeställningen. Min bedömning är att den, med arbetsgruppens sammansättning, gav optimalt utbyte av slutsatser.

Delstudie F är ett kommunalt utredningsarbete mellan tre skånska kommuner. Såsom representant för Lund fick jag möjlighet att konkret observera, bedöma och utveckla betydelsen av Balanseringsprincipen bredare och mer praktiskt än i studie E. Det var ett sätt att vidareutveckla egna yrkeskunskaper, undersöka vad man faktiskt gör och se vad som kan förbättras av planeringsmetoder.

Den senaste **delstudien, G**, är gjord under 2009, och bestod av intervjuer i 5 västskånska kommuner. I den prövades mina slutsatser från de tidigare delstudierna, med särskild betoning på hur läget kan ha förändrats under tiden från 1992 års Agenda 21. Resultatet gav kvalitativt intressanta data. Studien får närmast betraktas som en lokal inblick i dagens planerarvillkor, som endast resonemangsvis kan utsträckas till att indikera läget i landet som helhet.

5.2 Metodfrågor

Avhandlingen är genomförd och presenterad på följande sätt: De sju delstudierna sammanfattas i kronologisk ordning som sju avsnitt i kap. 6. Delstudierna är olika i frågeställningar och genomförandemetoder och har som gemensam nämnare ett sökande efter styrmedel. I de olika avsnitten identifieras och analyseras planeringens styrmedel i sju kategorier. Tjallingiis sex kategorier från kap. 3.1 har i modifierad form använts som grund. Modifieringen är dels att både *vilja* och *konkurrens* är tillagda som starka *påverkande styrmedel*, som följd av erfarenheter t.ex. från delstudie D, och dels att de tvingande styrmedlen delats upp i kommunala och statliga styrmedel som följd av det kommunala självstyret/planmonopolet:

De sju styrmedelskategorierna

- | | |
|------------------------|-----------------------------------|
| 1. påverkande | vilja, kunskap, konkurrens |
| 2. stödjande | organisation, arbetssätt |
| 3. uppmuntrande | bidrag och utmärkelser |
| 4. avskräckande | avgifter och skatter |
| 5. begränsande | översiktsplan |
| 6. tvingande-kommunalt | detaljplaner, avtal |
| 7. tvingande-statligt | lagar och byggregler |

Själva avhandlingen är en retrospektiv studie och är en blandning av tillämpad forskning och utvecklingsarbete. Jag har inte från början vetat vilka resultat som är tänkbara. Avhandlingen har en kvalitativ ansats, som fokuserar på att tolka och förstå mjukdata, det vill säga intervjuer och analys av text. Den kvantitativa forskningen karaktäriseras av hårddata, det vill säga mätbar och statistisk information, vilket inte är relevant här. Undantag är de kvantitativa avvägningar i en skala 1-10 som används i delstudie D.

De 3 delstudier, A-C, gjorde jag innan jag kunde formulera ett forskningsprojekt med en strukturerad intervjuundersökning, D, som ledde vidare till ytterligare studier och prövande mot modeller. Denna metod, som jag använde intuitivt, används ofta i praktiskt utrednings- och forskningsarbete och kallas för abduktion. Den är en kombination av två vetenskapliga metoder deduktion och induktion. Med deduktion utgår man från en teori eller en modell, formulerar hypoteser som testas mot verkligheten via observationer. Med induktion går man åt det motsatta hållet från observationer i verkligheten till generalisering inom en teoretisk referensram.

Delstudierna är till stor del aktioner och projekt, som syftade till att utveckla styrmedel för planering för det hållbara samhället. De hade som utgångspunkt i praktikerns frågor, då förutsättningarna för planpraktiken hade ändrats med Agenda 21. Jag har använt min planerarerfarenhet och genomfört studierna utan att försöka distansera mig från den pågående verksamheten. Jag ville veta om det gick att utveckla planeringsmetoder i för den praktiska kommunala vardagen och, om så var möjligt, kunna dela med mig av erfarenheter till andra. Delstudierna B, C och F berörde direkt den egna kommunen, som finansierade utvecklingsarbetena. I kap. 6 kommenterar jag mottagandet och resultaten av respektive studie.

Efteråt har jag konstaterat att min egen metod har likheter med aktionsforskning, som är ett sätt att få kunskap om den egna praktiken och därigenom förutsättningar för att förändra densamma. Aktionsforskning innefattar enligt Rönnerman (2004) en relation mellan tänkandet om och handlandet i praktiken. Centrala moment i aktionsforskningsarbetet är att som praktiker ställa frågor till praktiken, iscensätta en aktion, följa processen systematiskt samt reflektera över vad som sker. Processen avslutas med någon form av dokumentation. Den kunskap om den egna praktiken, som man på så sätt får, utgör grund för ett fortsatt utvecklings- och förbättringsarbete. Fördelarna med aktionsforskning är att den syftar till att omsätta forskningsresultat till praktisk verksamhet. Nackdelar allmänt med aktionsforskning kan t.ex. vara att den praktiska inriktningen begränsar till vad som är praktiskt genomförbart (ibid.2004). Denna begränsande faktor har funnits i alla studierna.

5.3 Reflexioner över vald metod

Sex av de sju delstudierna är genomförda innan tanken på en sammanställning i en avhandling föddes och innan någon omfattande forskning om planering för det hållbara samhället var tillgänglig. Drivkraften då var: Hur gör man som kommunal planerare för att arbeta mot hållbar utveckling. Huvudstudien, D, fokuserar på hur Agenda 21-uppdraget påverkat kommunernas planer och vilka metoder och medel de använde för att anpassa planeringen till uppdraget. Svaren till de frågorna ledde över till vilka olika typer av styrmedel som finns – för att senare leda till studier av vilka möjligheter och hinder som dessa styrmedel har. Så långt var mitt utforskande ganska enkelt och roligt, det gav tydliga svar. Det inspirerade till ytterligare delstudier.

Den framtidsoptimistiska våg som bar mig uteslöt då intressekonflikter och andra synsätt i samhället och fokuserade på lösningar till förbättringar, som då var mitt mål.

Den positiva tidsandan är den faktor som kan ha påverkat resultaten mest.

Reliabiliteten begränsas av att studien inte kan göras om.

6 Delstudierna och deras resultat

Kronologin för delstudierna är

A. Erfarenheter från Eritrea, 1994-2004

B. Lund efter Rio, 1994-95

C. Sunda Planen, 1996

D. Kan kommunen kontrollera kretsloppen?, 1997-98

E. Den som tar ska ge igen, 1998

F. Balanseringsprincipen, tillämpad i fysisk samhällsplanering, 2002

G. Planerarsamtal, 2009

De tre första arbetena A, B och C är inledande, utforskande studier. Dessa ledde till anslagsansökningar för att genomföra studierna D och E. Projektstudien F är en utveckling av studie E för den kommunala praktiken, och studie G är en enkel uppföljning av studie D, E och F. Slutsatser i respektive studie finns här, samt syfte och forskningsfrågan (i kursiv stil) i resp. studie.

Metoderna för att närma mig inom frågan ”om styrmedlen finns” är akademiskt okonventionella, utom i den vetenskapligt genomförda studien D. Det fanns för mig inga givna metoder att utveckla det nya Hållbarhetsmålet, än att testa mina frågor i den praktiska planeringen.

6.1 Delstudie A *Erfarenheter från Eritrea* - Resurssnålt planerande

1992 var jag vid ett yrkesmässigt vägskäl. En särskild fråga sysselsatte mig teoretiskt: *hur ser städer ser ut som bygger på en modern, kretsloppsanpassad, hantering av vatten och avlopp och hur kommer man dit via planering?* Fanns det någon möjlighet att få praktisk erfarenhet?

Den första inspirationen till frågeställningen kom juli 1993 genom ett besök i ett land utan plan- och bygglag, utan utbildade planerare, utan planeringsrutiner, utan vatten- och avloppssystem - Eritrea.

Staten Eritrea var då två månader gammal, landet urgammalt med handelsstäder längs Röda Havet, ett högländ med jordbruk, däremellan stora områden med boskapsskötande nomadfolk. Huvudstaden Asmara är präglad av italiensk byggnadskultur från 1930-talet.

Jag tänkte, att ett land, en tidigare koloni som varit ockuperat i 50 år, därav i krig i 30 år, borde stå inför ett gigantiskt behov av ny planering för sina samhällen. Vatten är en bristvara enligt västvärldens livsstil. Träden hade 40 år tidigare täckt landet till 30 procent. Under kriget hade de behövts till ved och skyttegravar, nu angavs en siffra på 0,3 % skog i landet. Utmaningen låg i att inte bygga in icke-kretsloppsanpassad teknik i ett samhälle som längtade efter det västerländskt moderna.

Mina många års u-landserfarenhet med fysisk planering gjorde att jag vågade erbjuda min arbetskraft under sommarsemestrarna 1994-96 till planministeriet i Asmara. Det jag först fick erfara var att de fyra tjänstemän som arbetade med planering för hela landet (ca 3 milj. inv.) aldrig fått planerarutbildning, men lärt sig mycket om strategi som "fighters" under kampen. Den unga nationen ville bygga städer och göra dem kriståliga. Det saknades kunskap om planeringsmetoder, någon fastlagd organisation fanns inte, och inte heller någon planlag. Självt fick jag vända synsätt och fråga hur man bygger upp hållbara städer utan alla de lagar och den praxis som reglerar planarbetet i Sverige.

6.1.1 Metod och resultat

Den metod jag använde var att i ett team diskutera och utveckla den fysiska planeringen och plandokumentet, delta i arbetet för Eritreas nationella miljöplan, EMP, en vintermånad 1994-95, finna litteratur om bl.a. stadsodling

och urinseparerande toaletter, och förbereda ett projekt om kretsloppsanpassade skolbyggnader som modell för alla byggnader.

Detta kombinerade ”on-the-job-studying” och ”on-the-job-training” pågick fram till 2004 parallellt med att jag deltog i andra projekt vid Asmaras plankontor. Huvudkonceptet som vi valde för stadsutvecklingen var:

- att begränsa andel byggnadsyta av tomtytan på nya tomter för att säkra möjlighet till odling,
- att klara avloppsfrågan och vattenbristen med torrtoaletter,
- att formulera bindande krav på att vatten för hushåll och trädgård ska samlas från det egna taket och magasineras på tomten för att spara vatten och minska jorderosionen (genomfördes 2004 och är nu ett krav för att få bygglov)
- att binda ansvaret för gatans träd till närliggande tomt.

EMP togs fram uppifrån, diskuterades och förankrades med tusentals personer i offentliga möten runt om i landet (Eritrean Agency for the Environment, 1995). Sju ministrar arbetade konkret med planen och med den demokratiska processen runt den. Planen innehöll också en beskrivning av nuläget, vilket var ett omfattande arbete för den unga staten när grunddata hade saknats. Jag inbjöds att delta i skrivandet av ”human settlements”-kapitlet och vårt tidigare utprövade huvudkoncept vävdes in i planen. De stora medborgarmötena i Agenda 21:s anda, som vid den tiden var möjliga, var uttryck för den demokratiska nyordning, som vi alla trodde på.

Demokrati var ett helt nytt begrepp då landet hade varit koloniserat och ockuperat sen 1880-talet. Planarbetet avslutades med en internationell konferens där mål, handlingsplaner och medel visades upp. I detta intensiva arbete för miljöplanen fick jag erfarenhet av hur demokratiskt, effektivt och resurssnålt planarbete kan genomföras i ett annorlunda planeringssystem - en nyttig läxa för en svensk planerare. Det fanns inte uttalade revir mellan politiker och tjänstemän, någon inhemsk planeringsforskning fanns inte.

Något svar på min första ”lättisamt formulerade” fråga om hur kretsloppsanpassade städer skulle kunna se ut fick jag inte. Därtill saknades tid och resurser för en omfattande och väl förankrad studie – men det praktiska planjobbet gav andra resultat.

Modellerna aktörstriangeln och makthörningen var inte relevanta i denna studie. Planeringsprocessen och maktstrukturen såg alltför annorlunda ut.

De resultat som är relevanta för denna avhandling är styrkan i viljan och i insikten hos planerare, borgmästare/kommuner och ministrar att åstadkomma ett kriståligt samhälle. De enkla *påverkande, stödjande, begränsande* styrmedel

knutna till planer som vi utvecklade för att möta de lokala behoven i Eritrea betraktades också som *tvingande* i brist på plan- och bygglag. Metoden stimulerade mig till studie C. Lunds behov av lokala lösningar var och är minst lika akut om man utgår ifrån resurshushållning.

Utmaningen att anpassa utbyggd byråkrati med en *stödjande* planeringskultur och en utbyggd infrastruktur till ett kretsloppstänkande är oerhört mycket mer komplicerad här i Sverige än i ett s.k. u-land. Avancerad teknik och lagstiftning framstod efter Eritrea-erfarenheterna för mig som hinder för ”det nya Samhällsmålet”.

Eritrea hade av brist på redan utbyggd infrastruktur i städerna kunnat bli världens modernaste land, sett ur hållbarhetsperspektivet – kriståligt och resurssnålt. Utvecklingen kom med tiden att bli annorlunda, miljöfrågorna kom i skymundan för ännu ett krig. Drömmen om ”Välfärd” påverkades av västvärldens värderingar till att omfatta bl.a. bilsamhället och högteknologiska vatten- och avloppslösningar.

6.1.2 Metoddiskussion

Vid tiden för studien var det fortfarande möjligt att bedriva forskning i Eritrea. Dock skulle man då ha lämnat forskningsplan, få universitetsrektorns godkännande samt låta universitetet fördela forskningsmedlen. Eftersom jag varken hade någon institutionell förankring eller några forskningspengar så var denna ”on-the-job-studying” min enda metod. Den byggde på egna tidigare u-landserfarenheter att utveckla planmetodik tillsammans med mer platsförankrade men mindre planeringserfarna kolleger.

Att mäta validitet och reliabilitet då eller senare hade varit omöjligt. Studien är unik och specifik såtillvida att den pågick i en miljö där både kretslopps- och kristänkande var realiteter, och har sitt värde i detta.

6.2 Delstudie B *Östra Torn efter Rio* - Närsamhällets möjligheter

Samtidigt som jag fick den första kontakten med Eritrea, 1993, öppnade sig möjligheten att i en projektgrupp, samarbeta kring Agenda 21-frågor i stadsdelen Östra Torn i Lund. Det gällde att ta vara på de boendes vilja och nyvakna intresse för att praktiskt anpassa livet och boendet till Kretsloppssamhället. Min egen fråga var: *Hur skulle stadsplaneringen och dess verktyg kunna förändras med det nya Målet, som bl.a. innefattar att globala problem får lösningar genom deltagande på lokal nivå?*

Jag hade inspirerats av kommunens Miljöbok, utdelad till alla kommunens hushåll, och fick stöd av Miljödelegationen att genomföra en mindre undersökning, som jag kallade "Lund efter Rio", sedermera "Östra Torn efter Rio". Min hypotes var att det fanns krafter bland de boende i en stadsdel som var beredda att arbeta tillsammans och med kommunen för att påskynda omställningen till ett hållbart samhälle. Dessa andra aktörer fann jag först bland anställda och boende i stadsdelen: en församlingskurator, en journalist och en lärare. Samtidigt fanns liknande idéer hos en daghemsföreståndare och en tjänstledig, forskarstuderande lärare. Under namnet Riogruppen drog vi igång aktioner för att höja miljömedvetenheten och ville åstadkomma förändring underifrån – och parallellt studera om detta var möjligt. Vi hade olika syften att agera i denna självvalda grupp, som snart utökades med andra boende i stadsdelen.

Per Wickenberg var den forskarstuderande läraren. Hans ambition var att aktivt ställa sig på skolans arena och studera vad som sker när ett nytt perspektiv, miljöperspektivet, har beslutats på nationell nivå att föras in och genomförs lokalt i skolan via skollag och ny läroplan (Wickenberg 1999). Vi hade alltså liknande syfte men olika professioner.

6.2.1 Metod och resultat

Min självpåtagna del i projektet och min metod var att med de boende och med fastighetsförvaltare, parkarbetare och andra skötselansvariga diskutera fram mer miljövänliga metoder för drift och underhåll, behov av ny teknik, tänkbar grannsamverkan, men också att fundera över kommunens möjligheter till styrmedel för befintlig bebyggelse. *Det handlade alltså både om påverkande och om stödjande styrmedel.*

Rio-gruppen breddades med ideellt engagerade boende och utvecklades till en aktionsgrupp i stadsdelen. De tidiga snabba och roliga aktionerna följdes av träget bevakande av de lokala miljöfrågorna. De verkligt stora synliga förändringarna, som Rio-gruppen tidigt uppmuntrat till, kom till i skolorna både i de kretsloppsanpassade byggnaderna och på skolgårdarna och i den nyskapande miljöundervisning, som bedrevs där av lärare, som var eldsjälar. Hit kom studiegrupper från hela landet. Framsteg och svårigheter rapporterades i en nystartad stadsdelstidning, skriven av elever med stöd av journalisten.

Undersökningen sammanfattades i uppsatsen "Lund efter Rio", 1994, vid Institutionen för Miljö- och energisystem, LTH. Uppsatsen utgör bilaga 1. Den skrevs medan projektet pågick och sammanfattades då så här:

"Projektet har från början tagit ett underifrånperspektiv, en hittills ovanlig kommunal arbetsmetod. Man har hoppats på och fått en öppen dialog via en stadsdelstidning och via miljöutbildning till personal i skola, barnstugor och fastigheter. Genom detta kan de boende, arbetande, fastighetsägarna, och kommunen informera och inspirera varandra i Agenda 21:s anda. Genom möten inom bostadsgrupperna och med stöd av kommunens Miljööbok och en särskild idékatalog kan handlingsprogram för olika sektorer tas fram. I en liknade omfattande process i alla stadsdelar får kommunen en bas att sammanfatta ett program för hållbar utveckling för det 21:a århundradet.

Eftersom projektet i Lund fortfarande 1994 var i ett tidigt skede kunde inga klara slutsatser dras när första delen av bilaga 1 skrevs. Några allmänna erfarenheter som rapporterats från miljöarbete i Ystad började dock få mening i Östra Torn:

- Det finns inga generella lösningar, vi måste söka den lokala kunskapen
- Det handlar om ett nytt sätt att tänka, vi behöver stryka ett streck över det nationella regelverket
- Det bygger på intresse, ansvar, initiativ, lust och glädje
- Ta det lugnt, ta ett steg i taget
- Satsa på utbildning och fortbildning
- Leta upp kommunens nyckelpersoner, ta vara på eldsjälarna
- Tänk gröna lösningar, försök göra gröna budgetar och gröna bokslut
- Målen och rollerna måste vara tydliga (ur bilaga 1)

En del generella tankar och idéer sammanfattade jag i ett senare tillägg till uppsatsen "Lund efter Rio":

- Resurshushållning som mål i samhället fordrar att det finns tillräckligt med värdegemenskap och social disciplin att bygga på (inspirerad av citat från Hägerstrand, också citerat här i ingressen till kap. 1). Massmedia och skolan måste

förstå sina stora uppgifter här för att förändra värderingar och livsstilmönster i riktning mot Målet.

- Stat och kommun har tidigare tagit på sig ansvaret att uppfylla de mål som samhället då krävde. Medborgarna behöver nu ges möjlighet att agera enligt vad kretsloppssamhällets generellt uttryckta normer föreskriver. Att utveckla dessa möjligheter i lagstiftning, tekniklösningar och demokratiska spelregler blir myndigheternas uppgift.
- Kommunens roll blir för övrigt att genom utbildning, information, och organiserat erfarenhetsutbyte inspirera och engagera så många individer som möjligt, och att stödja den gemenskap som kretsloppssamhället kräver och skapar.
- För att kommunen ska kunna arbeta med Agenda 21 och på sikt genomföra Agendans intentioner måste en resursbevarande systemsyn, en vision, genomsyra hela kommunapparaten. För detta behövs förståelse som i sig kräver en hel del utbildning och praktiska försök.
- Samhället är idag inte organiserat för det som är budskapet i Agenda 21-dokumentet, att det är 'allas ansvar och ingens revir'."(ur Bilaga 1)

De resultat förutom ovanstående sammanfattningar som är relevanta för avhandlingen är:

- Rioprojektet blev i sina olika delar i skolan och barnstugorna en framgång, det inspirerade och lade grund för miljöundervisning i området i några år.
- För min egen del blev det tydligt att samhället inte kan stadsplaneras fram med Agendans mål. Förändringar av den fysiska miljön kommer när medborgarna förstår sammanhangen givna av kretsloppsvillkoren.

Detta fick jag också bekräftat i studie D.

Drygt 15 år senare ger ovanstående sammanfattning en bild av vad jag i Rio-gruppen verkligen trodde på, att jag förutsatte ett verkligt paradigmskifte. Med tiden blev det allt tydligare att de lokala politikerna och byråkraterna inte kunde ta tillvara resurser och erfarenheter från den lokala, icke partibundna miljögruppen i Östra Torn. De styrmedel som projektet byggde på var kunskap och vilja från gräsrotsnivå i Agenda 21:s anda. De stadsdelspolitiker, som skulle fortsätta det lokala miljöarbetet, arbetade uppifrån och tycktes enligt Riogruppernas uppfattning inte ha varken vilja eller sakkunskap. Det svenska regelverket var inte anpassat till den form av direktdemokrati för lokalt miljö som gruppen försökte driva.

Modellerna aktörstriangeln och makthörningen kan tillämpas på den stadsdelsplaneringsprocess, med miljöfrågor i centrum, som vi ville åstad-

komma. I aktörstriangeln är de berörda, de boende, en starkare part än idag. Professionalismen delas mellan de boende och de planeringsansvariga på ett nytt sätt. Politiken behöver decentraliseras till stadsdelsnivå med möjlighet att göra ekonomiska prioriteringar.

6.2.2 Metoddiskussion

Projektet var planerat som en undersökning av hur stadsplaneringen och dess verktyg skulle kunna förändras på stadsdelsnivå med det nya Målet. Det handlade om en redan utbyggd stadsdel, där invånarnas delaktighet i förändringsarbete var den viktigaste faktorn. Skolan och barnstugorna var lätta att nå och få respons från. Mycket av de aktioner vi gjorde var kunskapsbyggande processer med lärare och annan personal, ett arbetssätt som passar i skolan. Vi hade Agenda 21 att följa och var inte kritiska mot den.

Tydliga resultat är att projektet mobiliserade eldsjälar, vilka efter projektet fortsatte att vara aktiva i stadsdelens miljöarbete. Det blev synliga resultat i den senare byggda högstadieskolans utformning och byggnadsteknik. Stadsdelstidningen var också mycket spridd och samarbetet kring att tillverka tidningar torde ha påverkat elever och lärare.

Min egen övertygelse stärktes då att det går att arbeta lokalt och konkret med hållbarhetsfrågor. Metoden kunde ha utvecklats vidare om stadsbyggnadskontoret hade fått fortsätta genomföra projektet med stadsdelsplaner med medborgarmedverkan, som redan slutförts i 3 stadsdelar - men som byggnadsnämnden beslöt att inte längre prioritera.

Delstudien redovisas i bilaga 1.

6.3 Delstudie C *Sunda Planen* - En radikal planpolicy

”Sunda Planen” kom till 1996 som ett projektarbete genom min arbetsplats, stadsarkitektkontoret i Lund. Syftet var att *påbörja arbetet med en lokal planpolicy med Agenda 21:s mål*. En ambitiös utbildning av olika yrkesgrupper inom kontoret genomfördes, vilket skulle leda till kontorets handlingsprogram för det nya planeringsmålet. Grupperna studerade och diskuterade vad den nya inriktningen av kommunens planering skulle innebära i praktiken, vilket var en intressant läroprocess. Planchefen och jag fick uppdraget att tillsammans med två konsulter göra ett dokument, Sunda Planen, som blev kontorets Agenda 21-bidrag.

Frågeställningen var *Hur skulle en kommunal planpolicy med Agenda 21:s mål kunna se ut?* Vår metod var att utgå från de fyra systemvillkoren, som är grunden för kretsloppssamhället, se avsnitt 2.6, och som då också var grunden i kommunens Agenda 21-arbete.

6.3.1 Metod och resultat

Vi beskrev systemvillkorens konsekvenser för den fysiska planeringen utifrån planeringsmål/delmål för en planpolicy, utvecklade handlingsplan och gav exempel på styrmedel för 8 planeringsparametrar:

- | | |
|------------------------|-----------------------------|
| 1. Mark och Bebyggelse | 5. Samband och transporter |
| 2. Klimat och luft | 6. Material och råvaruflöde |
| 3. Livsmedel | 7. Energi |
| 4. Vatten och avlopp | 8. Avfall |

Alla typer av styrmedel, från *påverkande* till *tvingande*, som kommunen skulle kunna rå över, exemplifierades, se bilaga 2. Vi gav framförallt radikala exempel på juridiska detaljplanebestämmelser och exploateringsavtal och gav förslag till nya typer av taxor. Två konsulter hjälpte till att göra dokumentet intressantare med bakgrundsmaterial och en framtidsbild. Sunda Planen väckte stort intresse i många kommuner.

Eftersom uppdraget var att arbeta fram en planpolicy – och en policy omfattar både mål och medel – så var det ett gyllene tillfälle att få ställa samman exempel på de styrmedel vi behövde för att planera för kretsloppssamhället

FAKTORER I FYSISK SAMHÄLLSBYGGNAD OCH DE 4 KRETSLOPPSVILLKOREN
DELMÅL OCH LAG

Frågor i fysisk samhällsplanering	Kretsloppsvillkor 1 Uttaget av ändliga resurser måste minimeras	Kretsloppsvillkor 2 Utsläppen av svårnedbrytbara ämnen ska upp höra bara ämnen ska upp höra	Kretsloppsvillkor 3 de fysiska förutläggningarna för naturens kretslopp måste bevaras	Kretsloppsvillkor 4 uttaget av förnyelsebara resurser får inte vara större än nybildningen
<p>mark & bebyggelse</p>	<p>Lokalisering av nya aktiviteter och verksamheter bör ske så att resbehovet minimeras. I största möjliga mån bör lokaliseringar som kan nås med kollektivtrafik prioriteras.</p>	<p>Bebyggelsemönster som ger möjligheter till närrekreation.</p>	<p>Bebyggelsemönster som möjliggör lokal matförserjning, lokalt omhändertagande av avlopp och avfall.</p>	
<p>samband & transporter</p>	<p>Minimerad energianvändning för och omgivningspåverkan av person- och varutransporter.</p>	<p>Effektiv kollektivtrafik med spårbunden trafik som stomme i trafiknätet. Ökad cykelanvändning.</p>	<p>Organisation för maximalt utbyte av produktion och konsumtion av näring mellan stad och land.</p>	
<p>klimat & luft</p>	<p>Bebyggelse, som samspejar med och utnyttjar lägen med bra lokalklimat</p>	<p>Lufkvalité med sikte på nollutsläpp av de gaser som påverkar växthuseffekten och människors hälsa.</p>		

Matris 5. Faktorer i fysisk samhällsbyggnad/kretsloppsvillkoren (Grip 1999)

material & avfall	<p>Effektiv materialutnyttjande och minimering av den totala avfallsmängden under byggprocessen.</p> <p>Källsortering av allt avfall för maximal återanvändning.</p>	<p>Ny- om och tillbyggnader endast med miljögodkända material.</p>	<p>Organisation för recirkulation av hushållens och företagens olika material</p>	<p>Kretsloppsanpassning av all ritning av byggnader</p>
livsmedel & organiskt avfall	<p>Livsmedelsproduktionen mindre energi- och materialkrävande.</p> <p>Möjlighet till husbehovsodling inom eller i omedelbar närhet till fastigheten.</p>			<p>Återvinning av allt organiskt avfall från kök och toaletter till näringsämnen för jordbruket.</p>
energi	<p>Bebyggelse utformad för minimal användning av icke förnyelsebar energi</p> <p>Ny-, om- och tillbyggnader med energieffektiva arbetsmetoder.</p>			
vatten & avlopp		<p>Endast rent spillvatten till recipienterna (bäckar och åar)</p>	<p>Drickbart grundvatten. Lokalt återanvänt BDT-vatten</p>	<p>Minimerad dricksvattenförbrukningen.</p>

Diskussion: De delmål som kretsloppsvillkoren leder till har inte fullt stöd i planlagstiftningen. Endast de här inringade målen kan genomföras med planer enligt PBL. Övriga ställningstaganden avgörs av andra nämnder och med ev. stöd av andra lagar.

Jag släppte inte intresset utan kände mig övertygad om att jag ville gå vidare med forskningsfrågan om styrmedlens möjligheter. Vid denna tid hade jag påbörjat studie D och testade då i en matris under vilket av de fyra kretsloppsvillkoren jag kunde dela in Sunda Planens många förslag till planeringsmål/delmål. Det som sedan intresserade mig var att få en bild av om dessa delmål skulle kunna få ett konkret styrmedel. De mål som jag då uppfattade kunde motsvaras av ett styrmedel ringades in. Resultatet är, från matris 5 på föregående uppslag, där det blev tydligt att kretsloppssamhället skulle behöva nya typer av organisation och styrmedel.

Matrisen kan ses som en skiss på en arbetsmetod att gå vidare i ett utvecklingsarbete med kretsloppsvillkoren i planering, vilket inte var möjligt för mig just då.

Modellerna aktörstriangeln och makthörningen tillämpade på Sunda Planens förslag ger att de regelansvariga större makt med tydligare juridiska krav. Genom starkare miljöhänsyn räknas här också kommande generationer till de berörda. Förslagen förutsätter framför allt allmänt mer professionalism.

6.3.2 Metoddiskussion

Inte heller denna delstudie var planerad som en akademisk studie. Fördelen var att vi fritt kunde bolla med idéer, samtidigt som vi faktiskt genomförde ett utforskande för att få kunskap om vår egen praktik och därigenom förutsättningar för att förändra densamma.

Förslagen och hela dokumentets karaktär kan ha varit så okonventionella att politiker inte vågade diskutera dem närmare. Vi tjänstemän ville visa konsekvensen av det radikala politikerbeslutet att arbeta efter kretsloppslagarna. Den innebar ett verkligt brott med den gängse planeringen och behövde ett starkare stöd i PBL än bara portalparagrafen.

En kort sammanfattning av det för avhandlingen relevanta materialet om mål och medel i delstudie C redovisas i bilaga 2.

6.4 Delstudie D Kan kommunen kontrollera kretsloppen? - En studie av planeringens styrmedel

Med anslag från dåvarande Bygghörsningsrådet och Lunds kommun kunde jag 1997 påbörja den studie som är den första huvudstudien i denna avhandling. Jag ville inte släppa frågan ”om vi har de styrmedel vi behöver”, särskilt inte efter erfarenheter från Sunda Planen. Som ambitiös kommunaltjänsteman ville jag ha ”lag och ordning”, nu när både staten och kommunen proklamerat Agenda 21 som mål. Jag ville också komma fram till praktiskt tillämpbara råd. Studien fick namnet ”Kan kommunen kontrollera kretsloppen?” (Grip 1999) och är en undersökning av kommunernas planarbete med alla styrmedel i riktning mot kretsloppssamhället.

I detta projekt tillsattes en styrgrupp med bl.a. planeringsforskaren Eva Asplund vid KTH. Styrgruppen och rättssociologiska institutionen i Lund visade på pågående forskning och stöttade mig i att utveckla de verktyg, som jag också använt i denna avhandling.

Studien syftade till att försöka belysa tre frågor

1. Arbetar kommunerna i praktiken med kretsloppsanpassad fysisk planering idag?
2. Om inte, vilka är de faktiska hindren idag?
3. Vad behövs för att undanröja hindren?

Min hypotes var att de politiska kretsloppsambitionerna behöver konkretiseras – även i fråga om medlen för genomförande – och synas både i planering och i handling. Vilka var styrmedlen och hur skulle de kunna förbättras?

Genom att söka svar på de tre frågorna ville studien bidra till att ett anpassat regelverk skulle kunna utvecklas.

Studien som genomfördes våren 1997 baserades på telefonintervjuer och skriftlig enkät. En helt ny undersökning 10-20 år senare skulle troligen ge andra värden och helt andra kommentarer än de som nu står som ett tidsdokument i bilaga 3. Studie G ger antydningar om detta.

Telefonintervjuerna gjordes med sammanlagt 51 personer, kommunstyrelseordföranden samt planansvariga tjänstemän i 28 kommuner i landet, varav 4 kommuner i Skåne. I telefonintervjun fanns inget bortfall. Enkäten skickades till planansvariga tjänstemän (stadsarkitekter eller planchefer) i 28 skånska kommuner (de 4 som intervjuades uteslöts, 1 svarade inte). De fyra frågorna

nedan ställdes i bägge undersökningarna. I de två första frågorna ombads de intervjuade att bedöma förändringar efter en 10-gradig skala.

I rapporten (Grip 1999 s. 30-41) ges en fullständigare beskrivning av metod, genomförande och resultat. Här sammanfattas bara de viktigaste resultaten som är av betydelse för denna avhandling.

6.4.1 Resultat av intervjuer och enkät

I detta avsnitt systematiseras och sammanfattas svaren från intervjuerna och enkäten. Några av svaren citeras. Samtliga svar återfinns i bil 3.

Fråga 1 – översiktsplanen som styrmedel: Hur mycket har Agenda 21-dokumentet 1992 och de statliga målen för kretsloppssamhället påverkat din kommuns dokument (strategiplan, strukturplan, översiktsplan) för den översiktliga fysiska planeringen? Gör en bedömning på en 10-gradig skala, där 1 är ”ingen påverkan” och 10 är ”avgörande påverkan”.

Alla tillfrågade tycktes förstå frågan. Begreppen ”Agenda 21” och ”kretsloppssamhället” hade uppenbart på några få år blivit del av den kommunala begreppsapparaten.

Politikerna var mer benägna att ge högre siffra för Agendans påverkan på det översiktliga planarbetet än sina planansvariga tjänstemän. I den skriftliga enkäten antyder att de 27 skånska planerarna uppfattar Agendans påverkan på resp. kommuns planarbete mer jämnt utspritt över hela skalan 1-10.

Av intervjuerna framgick att ingen ny översiktsplan hade gjorts de senaste åren i drygt hälften av kommunerna vilket naturligtvis påverkade värderingen av Agenda 21 påverkan. Men man var övertygad om att Agenda 21-arbetet skulle komma att påverka nästa översiktsplan, dvs. ”att klimatet var rätt”.

Fråga 2 – detaljplanen som styrmedel:

Hur mycket har Agenda 21-dokumentet 1992 och de statliga målen för kretsloppssamhället påverkat utformningen av de senare årens detaljplaner? Gör en bedömning på en 10-gradig skala, där 1 är ”ingen påverkan och 10 är ”avgörande påverkan”.

Den samlade bedömningen från Skåne skiljer sig från landet i övrigt. Av intervjustudien som omfattade hela landet framgick att de flesta kommuner hade litet behov av nya detaljplaner eftersom byggandet nästan stod stilla våren 1997. Detaljplanearbetet hade därför inte påverkats, utan man byggde efter äldre, redan antagna planer. I Skåne däremot pågick ett intensivt planarbete. Här framkom också att Agenda 21 hade haft en måttlig påverkan på detaljplanearbetet (flertalet i graderingen 3 – 5, på en 10-gradig skala)

Fråga 3- hinder: Vilka hinder ser Du i gällande lagstiftning och praxis för att ställa om kommunen till ett kretsloppssamhälle?

Flertalet telefonintervjuade svarade spontant att det inte finns några hinder annat än brist på fantasi, föreställningar, kunskap och vilja. Tillsammans med enkäten till skånska planerare är det 2/3 av svaren som pekar mot hinder av detta slag. Låg byggaktivitet eller för små objekt anges också som hinder av många.

Kritiken mot gällande lagstiftning handlar framför allt om att den inte uppfattas ge något stöd för de miljöhänsyn som kommunerna vill driva. Det finns också en osäkerhet om hur kraftfull lagstiftningen är som styrmedel.

Fråga 4 – Andra metoder och medel: Kan Du ge exempel på några kommunala metoder och medel i Agenda 21:s anda som Ni använder i planeringen? Andra metoder och medel än vanliga fysiska planer?

Exempel på kommentarer som framkom i studien var:

- Det är en annan anda, det har hänt någonting; vi har börjat och inte tröttnat. Det handlar om att hitta rätt människor.
- Signalerna från politiker till tjänstemän är tydliga.
- Plandokumentet inte så viktiga, det är processen med underifrånperspektiv som gäller.
- Planen fungerar som protokoll.
- Kommunen breddar Agenda-arbetet till hela människans livssituation.
- Byarna tar egna initiativ mot t ex arbetslöshet.
- Folk träffas på den centrala källsorteringsstationen och pratar.
- Viktigt att planeraren tänker rätt, fast vi måste hålla oss till systemet!
- Vet vi tillräckligt?
- Agendans mål hjälper att hålla riktningen i planeringen.
- Förut handlade planer om när vi skulle börja bygga, nu handlar de om livskvalitet(Grip 1999, s. 79-83).

Genom att sammanställa svaren på olika sätt och jämföra med kommundata har några ytterligare frågeställningar i penetrerats i *telefonintervjuerna*:

- Är det skillnad i svaren från stora och små kommuner? Finns det tydlig skillnad i svaren från de två grupperna med ansvariga planerande tjänstemän och med kommunstyrelsernas ordförande? Vari består skillnaden
- Finns det tydlig skillnad i svaren från respektive kommun mellan ansvarig planerande tjänsteman och kommunstyrelsens ordförande? Vari består skillnaden?

- Finns det samband mellan partifärg i den politiska majoriteten och den upplevda styrkan i kommunens miljöanpassning i planerna?
- Finns det samband mellan kommunens befolkningstillväxt sedan 1987 och den upplevda styrkan i kommunens miljöanpassning i planerna?
- Finns det samband mellan skattekraften i kommunen och den upplevda styrkan i kommunens miljöanpassning i planerna?(Grip 1999 s. 38-41)

De bakgrundsuppgifter från Statistiska Centralbyrån (1997) som använts är politisk majoritet, valet 1995 befolkningstillväxt 1987-1997 skattekraft i kommunerna 1997 andelen kvinnor i kommunfullmäktige efter valet 1995.

En jämförelse mellan 13 av de minsta kommunerna (< 15.000 inv.) och de 7 största kommunerna (> 49.000 inv.) visar att de större kommunerna använt Agenda 21 i betydligt större utsträckning i sin översiktsplanering (värde 8,5 i skala 1-10) än de små (värde 5,4). Det fanns också motsvarande skillnader i påverkan av Agenda 21 på detaljplanearbetet, men värdena var lägre, 6,1 respektive 3,7.

Flertalet både i små och stora kommuner ser inga hinder i lagstiftningen och i praxis. Bland de hinder som 1/3 av småkommunerna angivit fanns områden som Vägverkets sektorsplanering, skattesubventioner för industrins oljeanvändning, ekonomin allmänt och särskilt för VA-teknikomställning. De stora kommunernas såg hinder i bl. a VA-lagen.

Det visade sig vara en god samstämmighet beträffande hur långt kommunen kommit i sitt förändringsarbete mellan tjänsteman och politiker i form av kommunstyrelsens ordförande.

Av de 28 undersökta kommunerna hade 17 kommuner socialdemokratisk majoritet och 5 borgerlig majoritet. De borgerligt styrda kommunernas svar visade en tendens till antingen en mycket hög eller en mycket låg miljöprofil i planeringen medan s-kommunernas låg mer i mitten.

Det visade sig, knappast förvånande, finnas ett visst samband mellan lågt planeringsbehov/tillväxt och en låg miljöaktivitet. Låg skattekraft tenderade också att ge en låg miljöprofil. Något samband mellan hög miljöprofil och hög befolkningstillväxt fanns däremot inte.

Svaren från de skånska tjänstemännen kan ha påverkats av att de är skriftliga. Det ligger därför mer av överväganden bakom svaren än vad man förvänta sig av svar i en oannonserad telefonintervju. Men skillnaderna visade sig inte vara stora. De skillnader som framkom har som tidigare nämnts mer att göra med skillnader i planaktivitet, där Skåne vid tiden för studien, våren 1997, hade en påtagligt högre aktivitet än i stora delar av landet i övrigt.

Av de 27 undersökta skånska kommunerna sade sig 1/3 ha stor påverkan av Agenda 21 i ÖP-arbetet (minst 7 på en 10-gradig skala). 5 av dem hade S-majoritet, i 4 kommuner var MP vågmästare. I de flesta av de 17 borgerligt styrda skånska kommunerna uppskattade planerarna att Agenda 21 hade använts betydligt mindre (högst värde 4 på den 10-gradiga skalan).

Sveriges tillväxt 1987-1997 låg på 5.5% medan Skånes tillväxt var 7.8%. Det förelåg inte heller i den skånska studien något samband mellan hög miljöprofil och hög befolkningstillväxt. Däremot fanns ett samband mellan en låg miljöaktivitet och låg tillväxt på samma sätt som i den rikstäckande studien.

6.4.2 Slutsatser av studie D, rekommendationer

Det kanske mest intressanta resultatet från min intervjuserie var det medvetna och engagerade sätt på vilket de allra flesta politiker och tjänstemän bemötte frågorna. Man visste vad Agenda 21 står för, och man hade en uppfattning om kommunens värderingar av miljömål och hur långt kommunen kommit i sitt arbete.

Jag kunde konstatera att möjligheter och hinder varierar starkt över landet med expansion och stagnation, vilket påverkar val av styrmedel. Kommunerna gav prov på stor uppfinningsrikedom och använde alla styrmedel utom avskräckande.

Resultatet sammanställdes ur de många olika svaren på hur kommunerna arbetar och vilka medel man väljer för att svara mot de nya målen. Jag kunde konstatera att svaren rymde alla de typer av styrmedel som Tjallingii inspirerat mig att identifiera – och sammanfattas så här ur rapporten (Grip 1999):

1. Ny organisation och nytt arbetssätt med sammanslagna nämnder, tvärsektoriella grupper och/eller med miljö/Agenda-samordnare delaktig i planeringsprocessen liksom stadsarkitekt/planchefen delaktig i Agendaprocessen. Många låter Agenda-processen vara del av översiktsplanarbetet:
2. Nya typer av kommunala dokument och beslut efterfrågas och tas fram: miljöpolicy, gröna bokslut, energiplaner, vindkraftsplaner, beslut mot externa varuhus etc.
3. Bland dokumenten nämns naturligtvis också juridiska styrmedel som detaljplaner och avtal. Eftersom detaljplaneaktiviteten i landet f n (1997) är mycket låg är det bara några få kommuner som lyft fram innehållet i detaljplanebestämmelserna och avtalstexter.

4. Samlad kommunal kreativitet för ansökningar till kretsloppsmiljarderna och till EU-stöd ger nya tankebanor och nya arbetssätt.
5. Konkreta handlingar lägger man stor vikt vid som t ex etablering av källsorteringssystemen, mer omsorg om grönytor och skolbyggnader, lokala dagvattensystem och biogasanläggningar.

6.4.3 Praktiska råd till kommunerna från rapporten 1999

Jag drog också slutsatser från intervjuerna och ställde samman i rapporten (Grip 1999) rekommendationer/ ”praktiska förslag” som jag fortfarande står för. En del av dessa förslag sammanfattas nedan:

- Satsa på kompetens och anpassat arbetssätt; varje kommun måste söka sin egen väg till förnyelse
- Utveckla incitament till resurshushållning i den byggda miljön: ekonomiska styrmedel som fortsatta statliga bidrag, resurssparande avfalls, VA- och elavgifter samt en ”grön” fastighetsskatt
- Använd detaljplanens möjligheter att reglera med lokala bestämmelser/ lokal byggnadsstadga och ställ högre krav i nivå med antagen lokal Agenda
- Använd Balanseringsprincipen som arbetsmetod i planprocessen, som del av lokalt beslutad planeringspolicy
- Utnyttja möjligheterna till miljöstyrning vid markanvisning och avtalsskrivande
- Organisera nämnder och styrelser så att ekologiska frågor ständigt lyfts fram, konsekvenser och alternativ presenteras vid alla fysiska förändringar som redan idag sker beträffande ekonomiska frågor
- Lägg ansvaret för miljöfrågor tydligt på varje aktör, dvs. på företag och hushåll samt internt i kommunerna inom varje nämnd, förvaltning och annan institution
- Utveckla instrument för fastighetsägaransvaret så att miljöriktiga lösningar som överenskommit i detaljplaner och bygglov vidmakthålls långsiktigt.
- Tydliggör i det dagliga kommunarbetet och i valkampanjer vad god miljö kostar och ger, vad kommunens miljöskuld innebär och hur detta påverkar kommunalskatten nu och i framtiden. (Grip 1999)

6.4.4 Metoddiskussion

Fördelen med telefonintervjumetoden var att den var genomförbar och gav hundraprocentig svarsprocent. En skriftlig enkät hade haft många bortfall eftersom de intervjuade grupperna var mycket upptagna. Det ringa bortfallet motiverar min slutsats att undersökningen klarar höga anspråk på validitet och reliabilitet, vilket också bekräftats i jämförelser mellan de två urvalen. Intervjuerna gjordes under några månader våren 1997 då samhällsandan var

oerhört positiv till budskapet och utmaningen i Agenda 21. Studien har därför ett värde som mätare av vad som gällde vid den tiden.

Det kan finnas ett behov både hos politiker och planansvariga att vara politiskt korrekta vid den här sortens oförberedda intervjuer och inte våga misstro kommunens förmåga till förändring. Detta har självklart påverkat svaren och min egen tolkning då att de politiska kretsloppsambitionerna var höga, högre än jag förväntat. Intervjuszvarens värde låg också i de konkreta svar om olika metoder som användes, generellt användbara för den kommunala planeringen. Delstudien delfinansierades av kommunens miljödelegation. Ledamöterna kommenterade aldrig den färdiga, översända rapporten eller bad om en muntlig avrapportering. Jag tog heller själv inget initiativ till detta, då det inte fanns något intresse för rapportens resultat ens på min arbetsplats. Detta ointresse kan förklaras med att tiden inte var mogen.

6.4.4 Jämförelse med resultat från Formas forskargrupper

Ett för denna avhandling särskilt intressant forskningsprogram är Den Uthålliga Staden, som pågick 1997-2003 med avsikt att säkerställa en långsiktig kompetens- och kunskapsuppbyggnad i Sverige kring uthållighet och stadsutveckling. Fem forskargrupper vid olika svenska universitet finansierades genom dåvarande Bygghörsningsrådet (BFR). Från och med år 2003 togs programansvaret över av Formas, forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande över programansvaret. Programmets idé var att belysa vad visionen uthållig utveckling kan innebära för städer och stadsregioner.

Eftersom så mycket av forskargruppenas slutsatser har relevans för mina forskningsresultat i studie D citeras de punktvis här nedan, direkt ur rapporten Den uthålliga staden, kunskapsöversikt över ett sexårigt FoU-program (Formas 2007). Rapporten är en lättillgänglig genomgång av några av de olika dimensioner av hållbar stadsutveckling, som belysts i forskargruppenas olika delrapporter.

Formas forskargrupper har haft ett bredare fält än mitt. Deras slutsatser är publicerade senare än min studie D, "Kan Kommunen Kontrollera Kretsloppen?". Det kan också noteras att ingen av de planerande kommundienstmännen jag talade med under 2009 i studie G kände till dessa forskningsprojekt och deras delresultat. Kunskapspridningen till avnämarna fungerar tydligen dåligt, ett tecken på ett gap mellan vetenskapen och praktiken.

Formas-citat 1: Forskarna visar att visionen om Hållbar utveckling inte fått tillräckligt genomslag i Sverige. I alla fall inte på det sätt som Brundtlandkommissionen och många politiker hoppats på sedan år 1987. Miljödimensionen märks visserligen mer än tidigare. Dessutom finns sociala och ekonomiska aspekter ofta med i planer och åtgärder för att främja goda livsmiljöer för människor och företag. (Formas 2007, s. 9)

Mina studier visar att det fanns en större optimism i kommunerna 10 år tidigare, en tilltro till att förändringar för att driva fram miljöhänsyn skulle komma både ovanifrån staten via lagstiftning och underifrån från medborgarnas insikter.

Citat 2: Forskarnas svar på frågan - Vad menas med en uthållig stad eller ort? är att det finns en rad konkurrerande uppfattningar om hur Hållbar utveckling ska tolkas. Det finns heller inget facit för vad som är den rätta tolkningen och inte heller några enkla måttstockar. Vad som bedöms vara hållbart i en stad, stadsdel eller ort måste klaras ut lokalt, i varje enskild situation. (ibid., s.9)

Mina studier 1997 visar också detta. De intervjuade politikerna och tjänstemännen svarade att man arbetade med lokalt förankrade lösningar, varje kommun hade sin egen väg till förnyelse, just det som är en av Agenda 21:s grundförutsättningar. Tolkningen av begreppet hållbar uppfattade jag som mer entydigt i Brundtlandkommissionens anda på 1990-talet.

Citat 3: Genom bra arbetsformer för samordning och sektorsövergripande kommunikation och samverkan ökas förståelsen för att en kunskaps- och läroprocess nästan alltid är nödvändig. (ibid. s.10)

Vikten av att höja kompetensen och anpassa arbetssätt och organisation blev kommunerna medvetna om redan i det tidiga Agenda 21-arbetet, vilket omvittnas i intervjuaren.

I de 2009 intervjuade fem Skånekommunerna, studie G) var man överens om att arbetsformerna har ändrats. Översiktsplan och miljöplan har blivit viktiga dokument där man visar hur kommunen ska möta de nationella miljömålen och uppnå miljö kvalitetsnormerna (PBL 4 kap. 1:3 §, lag 2007:1303). Det arbetades med påverkande och styrande måldokument, men de medel som ska leda till åtgärder för verklig miljöhänsyn redovisades inte lika tydligt. Statens och kommunernas politiker gav tjänstemännen mål, men varken politiker eller tjänstemän definierade medlen.

Citat 4: Genom att lära av de goda exemplen kan vi dra slutsatser om hur samspelet mellan politiker och tjänstemän skulle behöva utvecklas för att komma längre i genomförandet av hållbar stadsutveckling. (ibid. s. 10):

Ett syfte med mina intervjuer 1997 från de slumpvis utvalda kommunerna i delstudie D var just att samla in belysande exempel med lokala lösningar i Agenda 21:s anda. Det pågick då ett intensivt samarbete mellan politiker och tjänstemän för att ta fram nya arbetssätt.

6.4.5 Aktörstriangeln och makthörningen

Intervjufrågorna ställdes till de regelansvariga: politiker och tjänstemän. De upplevde uppenbart att de fått nya möjligheter till miljöhänsyn med Agenda 21, och att de behövde mer professionalism och tydligare juridik. Ekonomin diskuterades endast i ett fall där kommunen skickat en nota till staten på kostnader för försurningen av miljön. Samtidigt fanns i små kommuner utan expansion en frustering att utan förändringar fanns inte heller möjligheter att planera för bättre miljö.

En sammanställning av intervjusvar finns i bil. 3. Delstudien redovisas i sin helhet i forskningsrapporten Kan kommunen kontrollera kretsloppen? (Grip 1999)

6.5 Delstudie E Den som tar ska ge igen – Balansering, En "Rättvis" grundregel

Resultaten från studie D pekade mest på vikten att närma sig hållbarhet genom viljans och kunskapens makt, och mindre tilltro till lagen som styrinstrument. I min praktiska planerarvardag blev det dock tydligt att det juridiska styrmedlet detaljplanen med sina planbestämmelser inte räcker som verktyg för den kretsloppsanpassade fysiska planeringen. Genom Erik Skärbäck, professor i översiktlig planering vid SLU, fick jag kontakt med Balanseringsprincipen, som ett i Tyskland fungerande juridiskt styrmedel, och ville förstå och testa denna princip.

När Naturvårdsverket utlyste forskningsanslag för "Effektiva styrmedel i miljöpolitiken", tog jag initiativ till en tvärvetenskaplig forskargrupp med Erik Skärbäck, Karsten Åström och Anne-Lie Mårtensson. Under 1998 sammanfattade vi det praktiska planarbetet och teoretiska diskussionen i rapporten "Den som tar ska ge igen", (Grip m fl. 1999).

Forskningsprojektet syftade till att konkret belysa *Balanseringsprincipen som arbetsmetod och som juridiskt styrmedel för miljöhänsyn i svenska kommuner, samt bedöma de ekologiska, sociala och juridiska konsekvenserna av kompensationsåtgärder i samhällsplaneringen*. Balanseringsmetoden diskuterades utifrån ett rättssociologiskt perspektiv för att vinna kunskap om rättsliga förutsättningar för och möjligheten att i Sverige använda den i Tyskland lagstadgade principen - särskilt med avseende på makt, inflytande, insyn och deltagande i planeringsprocessen, samt hur legitimitet för genomförande och resultat skall uppnås.

Studien hade en tvärvetenskaplig ambition och ville främst svara på frågorna om det är *möjligt att socialt, rättsligt och professionellt minska gapet mellan Målet, hållbart utveckling, och miljötillståndet med hjälp av balanseringsmetoden?*

6.5.1 Balansering i teorin

Planprocessen förutsätter att alla planer hanteras lika enligt denna princip, dvs. får en "rättvis" behandling. Balanseringsprincipen öppnar för en diskussion om intresser och deras makt genom ett nytt styrmedel baserat på ett nygamalt synsätt på rättigheter och skyldigheter vid miljöpåverkan.

Förklaring av de olika arbetsfaserna i balanseringsmetoden (Grip et al 1999):

1. Resursinventering

Nulägesbeskrivning med inventering och analys av områdets existerande miljövärden och potential för olika ekologiska, hälsomässiga och rekreativa funktioner. Däri ingår även värdering av områdets eventuella förbelastning och känslighet.

2. Målsättningar

Utifrån analysen av områdets existerande värden formuleras förslag till mål för området. Målen avser såväl områdets framtida utformning och karaktär i stort som mål beträffande beaktande av enskilda resurskategorier.

3. Effekter(hot mot existerande värden)

Analys av effekterna av den tilltänkta utökade exploateringsgraden.

4. Åtgärdsförslag

I nämnd ordning utreds åtgärder för att undvika, minimera, utjämna och till sist ersätta negativa effekter för miljövärdena, enligt arbetsfas 1 och 2 ovan. Det första steget av åtgärder, att *undvika*, och i viss mån även det andra steget *minimera*, sker i samband med den övergripande skisseringen av områdets disposition av bebyggelse, parkmark respektive gatumark.

Minimering av negativa effekter kan i ett andra arbetssteg planeras genom att föreskriva vissa försiktighetsåtgärder för det kommande byggandet.

Utjämning är det tredje steget där negativa effekter kompenseras med landskapsåtgärder i det berörda funktionella sammanhanget.

Slutligen planeras *ersättning*, det vill säga åtgärder för att kompensera återstående oundvikliga negativa effekter. De kan bestå av åtgärder för att bygga upp motsvarande funktion som den störda men på annan plats. De kan också bestå av åtgärder på samma plats som den störda funktionen, men där åtgärden innebär en förbättring av annan funktion än den störda eftersom den störda funktionen inte kan utjämnas.

5. Styrning och reglering

Förutsättningarna för att säkerställa åtgärdernas genomförande i det framtida byggandet beaktas simultant. Önskvärda åtgärder som svårigen kan regleras i detaljplanens bestämmelser och i senare handläggning omprövas. Genomförandet av åtgärder kan senare ske av kommunen eller exploatör.

Regleringen av åtgärderna riktar sig sålunda givetvis till såväl kommunen som andra exploatörer.

6. Genomförandet av miljöåtgärder

På allmän platsmark såsom gata eller parkmark kontrolleras detta av kommunen. Dessa kan genomföras antingen i förväg av kommunen och finansieras genom senare uttag av avgifter i stil med

”gatukostnadsavgifter”, eller i samarbete med exploatörerna efter gemensamt upprättat avtal ”exploateringsavtal”. Åtgärder på kvartersmark måste kommande exploatörer genomföra. Dessa föreskrivs kvantitativt och kvalitativt entydigt, så att exploatören kan beakta dem i utformningen av sin bygglovansökan, och kommunen kan kontrollera efterlevnaden.

7. Uppföljning och kontroll

Åtgärdernas genomförande kontrolleras på i princip motsvarande sätt som all annan uppföljning av detaljplanebestämmelser i samband med bygglovprövning med efterföljande kontroller.

8. Efterkontroll

Några år efter åtgärdernas genomförande och slutbesiktning kontrolleras att landskapsbyggandet nått uppsatta mål t.ex. att etableringen av växtligheten skett i tid. Olika former finns för att säkerställa etableringen, till exempel genom att kräva en bankgaranti för etableringsåtgärderna. Ett annat sätt är att skaffa sig en viss marginal i planbestämmelserna genom att överdimensionera kvantiteterna för utjämnings- och ersättningsåtgärder. Sålunda kan balans uppnås även om en biotopetablering inte lyckas till sin fulla målsättning.

Principen utgår från att alla fysiska förändringar påverkar miljön och att den som orsakar negativ påverkan på ekologiska och hälsomässiga funktioner ska kompenseras. Genom att tillämpa den urgamla principen att ”Den som tar ska ge igen” och utveckla metoder och lagparagrafer i den andan, skulle fysisk planering få ett starkare styrmedel, kravet på balansering (Skärbäck 1997). Kommunen skulle kunna definiera miljökraven vid exploatering och börja närma sig de miljömål som formulerats. Planprocessen förutsätter att alla planer hanteras enligt denna princip, dvs. säga får en ”rättvis” behandling.

Detta synsätt har genom lagstiftningen präglat den tyska samhällsplaneringen under de senaste 30 åren. Den finns idag som en arbetsmetod förankrad i den tyska naturvårdslagen, *Bundesnaturschutzgesetz*, BNatSchG § 14-18 (ibid., Ramstedt 1998) och har senare på 2000-talet också införts som del av den tyska byggnadslagen, *Baugesetzbuch*, BauGB i §5 och §9.

All fysisk förändring som fordrar formell plan innebär någon sorts miljöpåverkan. Vid förtätning t.ex. betyder högre utnyttjande av ett område mer trafik och mindre grönyta. Denna påverkan bedöms sällan som betydande, planen kan genomföras utan kompenserande åtgärd. Skillnaden mellan svensk och tysk lagstiftning är dels att bara större åtgärder ska kompenseras i Sverige och dels att här ännu inte finns en entydig metod för bedömning av kompensation/balansering.

Balansering är vedertaget begrepp i Europa. I Aalborg-deklarationen (1994), se kapitel 1.3, står att vi måste basera våra planer och strategier för hållbar stadsutveckling, särskilt vår miljöbevakning, -granskning, -värdering, -*balansering*, och rapportering, på olika typer av indikatorer, som inkluderar stadsmiljöns kvalitet, dess mobilitet och mönster.

I vår studie placerar Karsten Åström Balanseringsprincipen i sitt juridiska sammanhang:

I modern lagstiftning uttrycks ofta de materiella reglerna som mål i stället för som precisa normativa avgränsningar, vilket är den traditionella juridiska formen för materiella regler. För den fysiska planeringens del kan denna utveckling beskrivas som en avhierarkisering, från tvingande regler till förhandlingar och samförståndslösningar, kombinerat med en decentralisering från den statliga till den kommunala nivån. Vi har ovan talat om att lagstiftningen varit intressentfokuserad. Med detta menar vi att goda värden i första hand skall garanteras genom att skilda intressenter kan delta i berednings- och beslutsprocessen. Detta kan även uttryckas som att statliga regelsystem idag definierar arenor, med aktörer och beslutsordningar, snarare än att det innehåller i förväg fastlagda normer enligt vilka uppkomna konflikter skall avgöras. Denna form av styrning har ofta kallats reflexiv rätt. Plan- och bygglagen från 1987 är ett exempel på denna typ av lagstiftning. Dess föregångare Bygglagen från 1947 innehöll tydligare materiella regler och tydligare fokusering på i förväg fastställda gränser. Balanseringsprincipen som styrmedel kan ses som en vidareutveckling av den form av rättslig styrning som PBL bygger på. I principen finns även en öppning mot civilrättsliga lösningar i stället för enbart offentligrättsliga. (Grip et al s.75)

6.5.2 Metod

Som empiri tillämpade vi den tyska balanseringsmetoden på ett aktuellt planärende, kvarteret Syret, inom Universitets-, Sjukhus- och Forskningsområdet

i Lund i två fallstudier. Fallstudie I genomfördes med hjälp av en grupp studenter i 5 parallella elevprojekt. De använde den tyska balanseringsmetodens 8 arbetsfaser, se ovan, på kvarteret.

Fallstudie II var en analys av den faktiska planprocessen, den första i Lund grundad på Balanseringsprincipen. Balanseringsprincipen var då redan politiskt förankrad genom ställningstagande i en fördjupning av översiktsplanen inom universitets- och forskningsområdet. Detaljplanen för kvarteret Syret och ytterligare två detaljplaner inom universitetsområdet, där balanseringsmetoden använts, har senare vunnit laga kraft. Min bedömning är att planprocessen inte komplicerades i någon av dessa planer.

Varje projektmedlem bidrog med sitt teoretiska eller praktiska kunnande.

Vi använde också en ny stadsdel under planering i Lund, Råbylund, som exempel på hur balansering tidigt i fördjupning av översiktsplanen kan ge förutsättningar för kommande detaljplaner. Ytterligare exempel gav vi från ett regionalt perspektiv.

6.5.3 Resultat

Resultatet av denna studie var för min del en övertygelse att Balanseringsprincipen verkligen skulle kunna fungera inom kommunal fysisk planering, även utan vara lagstadgad. Vi såg då (1998) inga hinder för detta.

Följande slutsatser står i rapporten:

- att balansering förutsätter att kunskap och respekt för miljövärden finns,
- att balansering kan ge tyngd åt kraven på miljöhänsyn i PBL och i miljöbalken, hänsyn som annars är svår att hävda och som inte är klart normerad i PBL,
- att balansering gör planeringen resursrelaterad i linje med den grundsyn som finns i miljöbalken och inte bara intresserelaterad som i PBL:s grundprincip,
- att möjligheten att vinna legitimitet genom politik, professionalitet och tillämpning skulle kunna öka genom att dessa olika former för legitimitetsskapande renodlas och blir tydligare,
- att alla aktörer kan aktiveras med miljöhänsyn som mål och balansering som medel; detta kan leda till en tydligare och kraftfullare planprocess. (Grip et al 1999, s. 9)

I rapporten rekommenderade vi att PBL förstärks med en lagparagraf om balansering:

Negativ påverkan på miljön skall, om den ej kan undvikas, balanseras med kompensatoriska åtgärder i första hand i sitt funktionella sammanhang, i andra

hand på annan plats. Åtgärderna ska läggas fast i detaljplan och följas upp i bygglov, bygganmälan och kontrollplan (ibid. s. 93).

En sådan regel förtydligar det nya synsättet i miljölagstiftningen om vem som har ansvaret för Hållbar utveckling – och den fokuserar på resurser snarare än på intressenter.

Balansering är ännu inte ett lagstadgat kommunalt tvingande styrmedel, men förutsätter en process som är både *påverkande* genom kunskapsuppbyggnad och *stödjande*. Genom att principen kan skrivas in som ställningstagande i översiktsplanen kan den också betraktas som ett *begränsande* styrmedel. När Balanseringsprincipen tas som kommunalt beslut blir den troligen *tvingande* och om den blir en del av PBL blir den, som i Tyskland, ett nationellt *tvingande* styrmedel.

Det kan vara intressant att diskutera hur aktörerna och deras resurser förändras när Balanseringsprincipen tillämpas. Aktörer med stora resurser kan ha större möjligheter att ta hand om miljökompensatoriska åtgärder än den med mindre resurser. Detta kan innebära en förskjutning av makt mellan olika aktörer såväl inom gruppen initiativtagare som mellan initiativtagare och berörda. Den ekonomiska makten kan då öka på bekostnad av politisk, professionell och juridisk makt. Även den politiska makten kan öka, när kommunerna får juridisk makt att kräva kompensation. Kravet på professionalism ökar när åtgärderna ska ha vetenskapligt stöd, och finns det stödet så ökar den professionella makten. Ett balanseringsförfarande skulle kunna göra de olika aktörsrollerna klarare (Grip et al 1999).

6.5.4 Metoddiskussion

Studien var en utredning som svar på Naturvårdsverkets fråga om effektiva styrmedel i miljöpolitiken. Metoden växte fram i den tvärvetenskapliga gruppen, där både den rättssociologiska och den planeringspraktiska sidan av Balanseringsprincipen studerades, diskuterades och utvärderades. Det hade inte varit möjligt att göra någon intervjustudie, då principen ännu inte användes i Sverige. Vi kunde alltså inte heller jämföra med något svenskt liknande exempel. Både en brist och en styrka var att två av oss fungerade som handledare till studenterna i fallstudie I och att jag var kommunens planhandläggare i fallstudie II.

Delstudien redovisas i sin helhet i Grip et al.(1999)

6.5.5 Kommentarer om Balanseringsprincipen och miljöbalkens hänsynsregler

Miljöbalkens portalgraf handlar bl.a. insikt om naturens skyddsvärde och vårt förvaltaransvar. Hänsynsreglerna som följer i kap. 2 handlar om ansvar och skyldighet, se rutan i avhandlingens avsnitt 2.2. Reglerna ska förebygga negativa effekter av verksamheter och öka miljöhänsynen. Reglerna ska tillämpas i alla sammanhang där miljöbalkens bestämmelser gäller.

Balanseringsprincipen, som jag tolkar som att fysiskt genomföra "Förorenaren-betalar-principen", Polluter Pays Principle, har krav på exploatörer för kompensatoriska åtgärder. Den finns inte bara som en regel utan är lagstadgad i MB 7 kap. 29 §. Då gäller den endast kompensation av betydande miljöpåverkan i naturområden. Den gäller således inte i alla planer - som i Tyskland.

6.6 Delstudie F

Balanseringsprincipen – tillämpning av en grundregel

”Balanseringsprincipen, tillämpad i fysisk samhällsplanering”, är titeln på ännu en rapport från de samarbetsgrupper jag deltagit i. Det är i huvudsak ett utvecklingsarbete mellan stadsbyggnadskontoren i Helsingborg, Malmö och Lund 2003, se www.lund.se/balanseringsprincipen. Planarkitekter från resp. kommun fick i uppdrag av respektive chefer, att studera vad principen innebär och hur den skulle kunna tillämpas praktiskt i kommunerna.

Syftet var att utveckla gemensamma metoder för praktisk tillämpning av Balanseringsprincipen i de tre städerna samt att utreda hur Balanseringsprincipen förankras på olika nivåer i planprocessen och genomförs med undvikande, minimering, utjämning och ersättning.

De förväntade effekterna var att utveckla ett synsätt som främjar en hållbar utveckling, att en samsyn kring principen i de tre kommunerna skulle uppnås, att underlätta kvalitetssäkring av såväl plandokument som planens långsiktiga miljöhänsyn, att balanseringsmetoden skulle underlätta implementeringen av miljöbedömning, att lagstiftningen i framtiden skulle reglera Balanseringsprincipens tillämpning vid fysisk planering.

6.6.1 Metod

Vi studerade hur balanseringsmetoden hade tillämpats i våra kommuner och i Lomma samt av Vägverket, granskade exempel på plats i Tyskland, utvecklade en egen snarlik men förenklad modell och räknade igenom några aktuella planer från våra kommuner. Vi beskrev också tyska exempel på planering med ett annat verktyg, grönytefaktorer, en metod som hade uppmärksammats i Malmö, särskilt i Bo 01-området.

6.6.2 Balanseringsprincipen i Lund

När studie F gjordes hade redan Balanseringsprincipen antagits i fördjupningen av Översiktsplanen för Universitets-, Sjukhus- och Forskningsområdet i Lund som ett av flera ställningstaganden, som villkor för förtätning och också skrivits in som bestämmelser i flera detaljplaner.

Kommunfullmäktige i Lund beslöt också 2003 efter en motion, att denna princip härnäst ska utgöra en grund för samhällsplaneringen i Lund - vilket ännu inte, 2013, genomförts.

Exempel på hur balanseringskraven har formulerats genom ställningstagande i översiktsplan vid förtätning är:

– Högre exploatering utöver gällande detaljplan kan tillåtas om ingreppen i miljön balanseras med åtgärder som kompenserar den negativa påverkan på miljön. Målet för förändringsarbetet är att miljöbelastningen inte ska öka utan minska mot nollpåverkan.

(ur Fördjupad översiktsplan för Universitets-, Sjukhus- och Forskningsområdet, Lund 1999)

Exempel på ställningstagande i detaljplan:

– Minst 1 träd per 4 bilplatser (inkl platser i p-däck och garage) ska finnas.
– Minst 35 % av planområdet ska vara bevuxen, ej hårdgjord mark.

(ur antagen detaljplan för kv. Syret, Lund, 2000)

6.6.3 Resultat

Båda balanseringsstudierna, E och F, visade att inga formella hinder finns för att kommunerna arbetar efter denna princip, om kommunfullmäktige så beslutar. Som erfarna planerare såg vi styrkan i metoden: en systematisk inventering och konsekvensanalys, som visserligen är tidskrävande, men ställer formella krav på kompensatoriska åtgärder för alla exploitörer, för alla planer utan undantag, se avsnitt 6.6.

Balanseringsprincipens styrmedel är de som tidigare angivits under studie E: *påverkande genom kunskapsuppbyggnad, stödjande, begränsande och tvingande kommunalt*.

Projektet resulterade i ett förslag till metodutveckling anpassat för svenska kommuner och gav konkreta exempel på balansering som arbetsmetod. De förväntade effekterna av arbetet har bara delvis blivit synliga. Även i denna delstudie tycks den kommunala organisationen med ett invariant arbetssätt vara ett hinder för förändring i takt med Samhällsmålet hållbarhet.

Ett tydligt resultat är att andra kommuner via internet, där rapporten finns utlagd, har inspirerats att utveckla metoden på sina hemmaplaner. Senast efterfrågan av materialet gjordes av Örebro kommun i nov. 2012.

6.6.4 Metoddiskussion

Projektgruppen följde de givna direktiven att studera Balanseringsprincipen och ge förslag för praktisk tillämpning i kommunerna. Studien är ett utredningsarbete. En nackdel kan ha varit att vi som praktiska planerare inte prövade metoden utifrån vetenskapligt kritiska kriterier.

Utifrån avnämarna är det positivt att genomgången genomfördes och alla förslag framtogs inom en rimlig tid och presenterades på ett sådant sätt att politiker och tjänstemän i de egna och i andra kommunerna skulle kunna förstå. Troligen kunde metoden ha presenterats på ännu mer lättfattligt sätt, vilket vi inte förstod vid den tiden. Det har sedan tagit tid att förankra Balanseringsprincipen praktiskt i de olika kommunerna även om det i t.ex. Lund redan fanns ett politiskt beslut att metoden ska ligga till grund för planeringen.

6.7 Delstudie G *Planerarsamtal 2009* – Dagens praktik och problem

10-15 år efter de sex delstudierna, A-F, återkopplade till de principiella frågorna i de tidigare studierna. Syftet var att *förstå hur mycket de förhärskande värderingarna och arbetssätten ändrats sedan de tidigare studierna, genom delvis förändrad politik och lagstiftning.*

6.7.1 Metod

Det hade varit intressant att kunna gå tillbaka till alla drygt 50 kommuner som intervjuades i studie D. Dels hade det krävt en för mig för stor arbetsinsats och dels hade de tidigare intervjuade politikerna och tjänstemännen knappast kvar på sina poster. Jag valde därför att göra samtalsintervjuer med egna anteckningar i personliga möten med kommunala planerare från Helsingborg, Landskrona, Lomma, Lund och Malmö, totalt 5 samtal med 7 personer.

Jag hade i förväg beskrivit via e-post varför jag ville ta upp följande frågor:

- Vilka hinder ser du i gällande lagstiftning och praxis för att uppfylla Samhällsmålet hållbart stadsbyggande?
- Kan du ge exempel på några kommunala metoder och medel som ni använder i kommunens fysiska planering för att närma er den hållbara staden?
- Dessutom frågar jag vad du anser om att tillämpa Balanseringsprincipen, komensationstänkandet, i planer?

Rapporten ”Kan Kommunen Kontrollera Kretsloppen?”(Grip 1999) skickades som en pdf-fil som information till berörda planerare.

6.7.2 Resultatet en sammanfattning av intervjusvaren

Det blev långa och för mig ytterst intressanta samtal. Genom att urvalet, 5 kommuner, är litet och specifikt för en expanderande region, har jag inte kunnat generalisera resultaten till hela landet.

Empirin är liten men klart informativ, och skulle kunna ge uppslag till fortsatt forskning. Klart är att kommunerna säger att de nu utvecklar egna miljöstrategiska vägar, där de 16 statliga miljömålen, se avsnitt 2.4, påverkar arbetet. Jag kan med hjälp av intervjuerna identifiera att alla styrmedelstyper användes i kommunernas planering.

De framförda synpunkterna i intervjuerna kan sammanfattas som följer:

- Agenda 21 och kretsloppssamhälle används inte längre som begrepp.

- Klimathotet är en ny chans att ta byggandets miljökonsekvenser på allvar.
- De nationella miljömålen blir i praktiken kraftlösa gentemot ekonomiska argument.
- Inget omvälvande systemtänkande som under Agenda 21-tiden - nu gäller utveckling av de små framstegen.
- Med planeringsmål som ”blandad stadsbebyggelse” vill man korta avstånden mellan arbete och bostad för att minska miljöeffekterna av resandet.
- Närhet till möjlig kollektivtrafik blir avgörande för lokalisering av ny bebyggelse.
- Man vill ta helhetsgrepp och arbetar eller vill arbeta mer på stadsdelsnivå, som varit ett mindre använt planinstrument under det senaste årtiondet.
- Tidiga dialoger med byggherrarna är mer vanligt än tidigare.
- Det nationella miljö kvalitetsmålet ”God bebyggd miljö” med sina delmål används som utgångspunkt, särskilt i översiktsplanerna.
- Krav på miljöbedömning i alla planer, PBL ger nya rutiner.
- Grönrytefaktor (beskrivs i avsnitt 6.6) är nu som verktyg väl etablerat i Malmö, och på väg in i rutinerna i Lund.
- Man diskuterar eller har diskuterat balansering, tror på principen, men tror inte på den tyska beräkningsmetoden för praktiskt bruk. Det är till synes ett omständigt hinder.
- Revirtänkandet mellan olika förvaltningar/ institutioner har förstärkts och är ett hinder för utveckling av hållbarhet: vem äger rätten att bestämma över miljön, vet bäst, har bästa metoderna?
- Det finns ett systemfel, ett klart hinder för hållbart byggande, i det faktum att endast byggkostnader och inte byggnadernas långsiktiga driftkostnad blir avgörande i konkurrens vid upphandlingar. Detta leder till ”smäckbyggen”.
- En MKB bör redovisa alternativ för långsiktigt bästa, rimliga miljöalternativ.
- Översiktsplanerna, detaljplanerna och exploateringsavtal är de styrmedel som tydligt används idag, och de dokument i vilka kommunernas politiska vilja uttrycks.

6.7.3 Metoddiskussion

Intervjuerna täckte både frågorna ovan i avsnitt 5.7.1, följdfrågor för förtydliganden och diskussioner kolleger emellanåt om utvecklingen sedan Agenda 21. Nackdelen kan ha varit just den kollegiala stämning som fanns vid intervjutillfällena, men det kan ha varit just de ömsesidiga planeringserfarenheterna som gjorde intervjuerna möjliga. Det hade varit svårt för en utomstående forskare att ställa frågorna och sortera resultaten.

7 Sammanfattning och slutsatser

Varje tid har sina förhärskande värden med samhällsmål och väljer styrmedel för att nå målen. Målen förändras med tiden, vilket åskådliggörs i matris i avsnitt 3.2. Därmed förändras också styrmedlen.

Svensk plan- och bygglag har varit framgångsrik i att bygga välfärdssamhället med ”hälsa och säkerhet” som mål, se avsnitt 2.2. Kring detta mål har icke-förhandlingsbara byggnormer utvecklats. I arbetet för det hållbara samhället kan Målet formuleras som ”hälsa och säkerhet, även för kommande generationer”. För detta mål har ännu inte varken planeringsnormer eller byggnormer fastställts så långt, enligt min mening, att de kan utgöra grunden vid intresseavvägningar i enlighet med PBL:s portalparagraf (lag 2010:900 kap.1§1). Bedömningen av enskilda ärenden görs i fas med lagens lägsta krav - och med kommunens lägsta egna krav i en policy och i detaljplaner. Finns inte kraven på miljöhänsyn så är ärendet hänvisat till byggherrens egna ambitioner.

Nedan är mina huvudsakliga slutsatser skrivna i kursiv stil.

De samlade resultaten från studierna A-F, särskilt de konkreta intervjusvar från kommunerna som finns i kap. 6.4 och bilaga 3 är visserligen ca 15 år gamla men har gett underlag för några slutsatser i avsnitt 6.4.2 och råd till kommunerna i avsnitt 6.4.3 tolkat från den tidsanda som då rådde. Studie G gjordes 2009 och bekräftar att *planeringen har påverkats av Samhällsmålet, men att förändringar i lagstiftning och arbetssätt sedan 1990-talets början inte har varit av den omfattning som man förväntade sig i planerarkretsar.*

Bland intervjustudien D:s svar fanns hindret ”motstridiga intressen mellan olika styrande organisationer och mellan kraven enligt olika miljömål”. Konflikter finns mellan motstridiga miljömål, t.ex. att spara jordbruksmark medför

tätare stad – som ger mindre grönska och sämre luftkvalitet. Avvägningarna ska principiellt diskuteras i översiktsplanen (PBL kap. 4 §1).

PBL är i sig motstridig och lämnar därmed avvägningar mellan olika intressen och hållbar utveckling åt kommunerna. Därmed skapas otydlighet och Målet kan tolkas som förhandlingsbart.

Forskningsfrågan och delstudiernas specifika frågor

Forskningsfrågan var begränsad till att undersöka om det finns styrmedel i den kommunala fysiska planeringen i riktning mot hållbart samhälle. Sju kumulativa delstudier, A-F, har använts för att lyfta fram frågan och utröna om det går att ge några svar.

Förutom huvudfrågan, ”om det finns styrmedel”, så har varje delstudie haft sin speciella delfråga upprepas här med korta slutsatser och generella kommentarer som svar:

Delstudie A: Hur skulle städer kunna se ut om de byggs med en modern, kretsloppsanpassad, hantering av vatten och avlopp och med vilka medel, vilken planpolicy, kommer man dit via planering? *Bestämmelser knyts till markavtal, detaljplan och bygglov. Snabba förändringar kan hindras av tekniska och mentala infrastrukturer, men förutsätter att viljan och kunskapen finns hos de styrande och hos tjänstemännen. Information för att generellt få förståelse för kriställighet/ långsiktig miljöhänsyn förs ut via massmedia.*

B: Hur skulle stadsplaneringen och dess verktyg kunna förändras med det nya Målet, som också innefattar att globala problem får lokala lösningar på stadsdelsnivå? *Lokala miljöfrågor engagerar genom att kommunen med de boende tar tillvara lokal kunskap och vilja. Genom dialog i fortsatt Agenda 21-anda kan ett handlingsprogram/stadsdelsplan/fördjupad översiktsplan ställas samman och vinna gehör.*

C: Hur skulle en kommunal planpolicy (mål + medel) med Agenda 21:s mål kunna se ut? *Kretsloppsvillkoren kan fungera som utgångspunkt när detaljplanebestämmelser och handlingsprogram ska formuleras till en planpolicy.*

D: Arbetar kommunerna i praktiken med kretsloppsanpassad fysisk planering? Om inte, vilka är de faktiska hindren idag? Vad behövs för att undanröja hind-

ren? *Organisation som upphäver revirtänkande, mer kunskap, starkare stöd i lagen, bra exempel på fungerande tekniska lösningar.*

E: Är det möjligt att socialt, rättsligt och professionellt minska gapet mellan Målet, hållbar utveckling, och miljötilståndet med hjälp av Balanseringsmetoden? *Ja. Balansering är den lagstadgade MKB-n + ett system för att styra genomförandet genom att kompensera miljöförluster. Förhandling om kompensationsåtgärder blir obligatoriskt mellan byggherre och kommun. Metoden ska, i motsats till en MKB, gälla för alla planer, vilket utesluter kommunens subjektiva bedömning av vad som är "mindre påverkan" i ett planärende.*

F: Vad innebär Balanseringsprincipen och hur skulle den kunna tillämpas praktiskt i kommunerna? *Balanseringsprincipen kan tillämpas utan stöd i lagen. Den behöver kompletteras med krav på att planen uppfyller beslutad grönytefaktor för planområdet. Grönytefaktorn styr grönstandarderna oberoende av tidigare tillstånd inom ett planområde.*

G: Hur har de förhärskande värderingarna och arbetssätten ändrats under en tioårsperiod, genom delvis förändrad politik och lagstiftning? *Klimatfrågan har vidgat problemet från fokus bara på kommunal planering till det globala utanför det kommunala ansvaret. Lokala miljöbyggprogram innehåller nu både grönytefaktor och balansering. Kommunen arbetar med mätbara miljöindikatorer som svar på nationella miljömål. Kommuner hittar alltmer egna arbetssätt och egna styrmedel, väntar inte längre på statens alltför diffusa lagstiftning.*

Styrmedelsindelningen

För att kunna systematisera svaren från delstudierna har en 7-gradig indelning av styrmedel från påverkande till tvingande använts. Skalan uttrycker ökande styrka. Lagstiftningen är visserligen det starkaste medlet som samhället har, men det går självklart inte att lagstifta om allt. Jag såg som praktiserande planerare bara den juridiskt förankrade planen som möjlighet, innan Agenda 21 utmanade oss med kunskap/vilja och organisation/arbetsätt som medel till hållbarhet. Min förförståelse om vad planeringen behöver för styrmedel för att genomföra planer för ett hållbart samhälle står alltså i motsats till de resultat som vuxit fram genom mina praktiska och teoretiska studier.

Studierna visar att alla styrmedelskategorierna används och behövs ofta parallellt. Det var alltså för mig intressanta resultat i varje studie att möjligheterna till styrmedel är så många.

Det är upp till kommunerna att vara uppfinningsrika och lokalt välja rätta instrument i kraftspelet mellan professionalism, politik, ekonomi och juridik.

Ur matrisens motställda kolumner, styrmedelstyper/kategorier och delstudier, framgår hur de olika studierna använts på kommunal nivå. Bokstäverna A-G i matrisen nedan motsvaras av delstudierna:

A. Erfarenheter i Eritrea

B. Östra Torn efter Rio

C. Sunda Planen

D. Kan kommunen kontrollerakretsloppen?

E. Den som tar ska ge igen

F. Balanseringsprincipen, tillämpad i fysisk samhällsplanering

G. Dagens praktik och problem – Planerarsamtal 2009

Styrmedelstyper	Delstudierna						
	A	B	C	D	E	F	G
Påverkande vilja, kunskap, konkurrens	X	X	X	X	X	X	X
Stödjande organisation, arbetssätt	X	X	X	X	X	X	X
Uppmuntrande bidrag, utmärkelser		X	X	X			
Avskräckande avgifter, skatter			X				
Begränsande översiktsplan	X		X	X	X	X	X
Tvingande kommunalt detaljplaner, avtal	X		X	X	X	X	X
Tvingande statligt lagar och byggnormer				X	X	X	X

Matris 6. De sju styrmedelstyperna identifierade i respektive studie A-G

Påverkande styrmedel används i alla studier, mest påtagligt i A, B och D.

Eritreanerna i delstudie A hade en stark vilja till och behov av förändring och utveckling. Kunskapen samlades av de styrande i en miljöplan som genom förslag och handlingsplan gav uttryck för viljeinriktning. Planen var påverkad av FN:s Agenda 21, som uppmanar lokala aktörer att utforma handlingsprogram för ett hållbart samhälle.

Aktionerna i Östra Torn syftade till att höja kunskapsnivån om miljöfrågor hos lärare och elever, men också till att ge de boende i stadsdelen möjlighet att samlas och uttrycka sin vilja till miljöhänsyn i ett handlingsprogram.

Intervjusvaren från planeringsansvariga politiker och tjänstemän i delstudie D uttryckte mycket vilja till förändring i Agenda 21:s anda och behov av kunskap.

Konkurrens kan generellt ses som påverkande styrmedel även om den i t.ex. studie G fanns som en negativ faktor. En möjlighet ligger i utformningen och bedömningen av anbud i byggnadsprocessen, där bäst miljöhänsyn kan konkurrera ut andra förslag, en fråga som kan studeras vidare.

Stödjande styrmedel återfinns i alla studier, starkast uttryckta i D, E och F.

Intervjusvararna i studie D var markant stolta för de förändringar i de kommunala organisationerna som åstadkommits med Agenda 21 som motiv.

Balanseringsprincipen i studie E och F visar ett stödjande arbetssätt i plan-ärenden där negativ påverkan i ett planförslag ska kompenseras med motsvarande miljövärden helst inom planområdet.

De 16 nationella miljömålen har enligt studie G blivit en utgångspunkt och ett verktyg, ett stödjande styrmedel, genom indikatorer för miljö tillstånd.

Uppmuntrande styrmedel används endast i delstudierna C och D.

Sunda Planen, studie C, gav förslag på olika kommunala bidrag och taxeminskningar för miljöhänsyn, förslag som senare har genomförts i andra kommuner som t.ex. fri parkering för elbilar. Idéerna prövades inte mot kommunallagen (lag 1991:900) som anger begränsningar för vad kommunen får använda skattepengar till.

I kommunintervjuerna i studie D finns exempel på bidrag för att uppmuntra miljöhänsyn.

Rioprojektet i Östra Torn, studie B, premierades både kommunalt av Miljödelegationen och nationellt av miljödepartementet. Miljöprisen var helt oväntade, men gav extra kraft i det ideella arbetet.

Avskräckande styrmedel används normalt inte, men exempel finns i studie C.

Förslagen i Sunda Planen, när de inte är tvingande, är antingen uppmuntrande eller avskräckande. Bl.a. föreslogs progressiv taxa för el, vatten och avfall – taxesättningen straffar den som förbrukar mest. Detta var innan energileverantörerna började konkurrera om att sänka energipriserna.

Begränsande styrmedel finns i de flesta delstudierna.

De kommunala planer som inte är tvingande är begränsande genom att de styrande har tagit beslut i en viss riktning. Det nationella miljökvalitetsmålet ”God bebyggd miljö” med sina delmål används som utgångspunkt, särskilt i översiktsplanerna enligt intervjusvar i studie G. Översiktsplanen och dess fördjupningar har inte en juridisk status, men används för att klargöra kommunens avvägningar mellan olika motstridiga miljömål och mellan olika särintressen. Planen kan förstärkas med en planpolicy, där mål + medel + organisation blir tydliga.

Enligt Balanseringsprincipen, E och F, ska de åtgärder som inte kan kompenseras inte heller genomföras, vilket skulle begränsa mycket av dagens exploatering.

Tvingande kommunala styrmedel finns i de flesta delstudierna, starkast i C

Studie C hade som syfte att bl.a. utveckla detaljplanebestämmelser enligt avsikten med Agenda 21. Bestämmelser får inte utformas i strid med PBL. Lagen är dock motsägelsefull och ger inte tydlig prioritet för miljöhänsyn.

I Eritrea, studie A, fanns ingen planlag, mycket var möjligt att åstadkomma med planer som ändå ansågs som tvingande. En uppföljning av planeringens villkor och styrmedel 20 år senare är tyvärr inte möjligt att genomföra.

Med Grönnytefaktorn, som tidigt användes i Malmö och nu också i Lund, kan krav på ytor för vegetation och också genomförandet av planteringar tvingas fram, studie F och G. Den ingår i Miljöbyggprogram Syd, som kan ses som en lokal byggnadsstadga. Balanseringsprincipen, studie E, F, skulle om den hade samma status, kunna ha samma tvingande funktion.

Stora möjligheter att tvinga fram miljöhänsyn ligger också i utformningen av exploateringsavtal mellan kommun och exploatör.

Tvingande statliga styrmedel är starkast och redovisas i delstudierna D, E-F, G

Det var just otydlighet i lagstiftningen som fick mig att intressera mig för styrmedelsfrågan. Att PBL:s portalparagraf från 1987 och framåt inte följs upp

med ytterligare vägledande paragrafer i lagen, påpekades i flera intervjuvar i studie D och senare i studie G.

Slutsatserna i studierna E och F ger att, för att Balanseringsprincipen ska kunna tillämpas generellt i kommunerna, så behövs en ”balanseringsparagraf” i PBL. Spinozas råd från 1600-talet var dock att välja reformarbete för att inte skapa ett lagbrytande samhälle. Denna balansgång mellan framvuxna samhällsnormer och framtvingande lagar är tydligen en klassisk styrningsfråga, där politikens möjligheter avgör riktningen. Om normen är ”att den som tar ska ge igen” skulle ingen lagparagraf behövas.

I avhandlingens slutfas presenterade regeringen en byggkostnadsutredning: Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler, (SOU 2012:86). Utredningens slutsats är att genom lägre energikrav skulle byggkostnaderna kunna minska med 10-15%. Om förslagen i utredningen går igenom betyder det dels att kommunen inte får tillämpa högre krav på miljöhänsyn som t.ex. i Miljöbyggprogram SYD, som anses fördyra byggandet, och dels att staten genom länsstyrelserna som kontrollant tar bort denna del av det kommunala planmonopolet. Staten vill tillämpa tvingande styrmedel, som ger byggherrarna större ekonomisk makt för att kortsiktigt förbilliga byggandet på miljöns bekostnad. Krav på att Balanseringsprincipen ska tillämpas kan då heller inte ställas.

Den ökade energikostnaden för de boende under hela husets livslängd ställs inte mot byggkostnaderna, inte heller påverkan på miljön med ökat energibehov.

Maktförskjutning med Målet hållbar utveckling

Delstudierna har sammanfattats med konkreta resultat - men också med frågan om maktförskjutning mellan planeringens aktörer med ett nytt samhällsmål. Planeringsprocessens aktörer är initiativtagarna (byggherrarna/exploatörerna) de regelansvariga och de berörda (Fog et al 1989) som får makt/resurser genom politik, professionalism, juridik och ekonomi. Alla tre parterna skulle kunna använda miljöhänsyn som argument. Professionalism, dvs. här kunskap om miljöpåverkan, får en stärkt roll.

Studierna har konkret resulterat i bl.a.:

- att balansering gör planeringen fokuserat på naturresurser liksom miljöbalken och inte inriktad på avvägning mellan särintressen i linje med PBL; makten förskjuts från politik till professionalism

- att de boende agerar i miljöfrågor, när de uppfattar sig som berörda, och att då t.ex. skolan kan vara en samlande institution för lokala initiativ; de berörda får större makt med professionalism
- att politiker och tjänstemän aktiverades av Agenda 21-uppmaningen på 1990-talet och fann nya arbetssätt och organisationer för att styra miljöarbete

Intervjufrågan i studie D om hinder för att genomföra Agenda 21 besvarades av många med varianter att hindret låg hos ”den ekonomiska makten”. I studie G fick jag också svaret ”De nationella miljömålen blir i praktiken kraftlösa gentemot ekonomiska argument”. Den väg jag ser är att de tre andra resurserna, som planeringens aktörer har, behöver förstärkning. Det skulle med modellen makthörningen, se avsnitt 4.2, betyda förstärkning av professionalismen-kunskap, juridik-lagstiftning och politik-viljan. Med min valda styrmedelsindelning betyder det förstärkning av påverkande och tvingande styrmedel. Jag har dock valt att tidigt avgränsa mig från ekonomiska frågor, som ligger utanför min kompetens.

Modellerna är tillkomna i tiden före Agenda 21. De är tvådimensionella modeller och åskådliggör endast en planeringssituation i nuet, inte tidsaspekten. De är relevanta om varje aktör i sig är ansvarsställande för kommande generationer och agerar utifrån detta, vilket idag är utopiskt. Planering är med Hållbarhetsmålet inte bara att kunna genomföra det kortsiktigt möjliga – det är också att kunna förstå påverkan på en framtida livsmiljö. Följden av detta är att regelansvariga för klimatanpassning behöver bli fler än bara de som idag planerar och administrerar fysiska åtgärder. Det påverkar den kommunala organisationen och styrningen av miljöfrågor. *En slutsats av studierna är att modellerna behöver revideras om de ska användas för att ge en bild av den verkligt långsiktiga planeringens dilemma.*

En annan förändring är att det har blivit lättare att komma åt planhandlingar och utredningar med IT, vilket vidgar intresset för planfrågor (Östlund 2009). Kretsen av berörda har informellt vidgats med internetbaserade samråd. *Det viktigaste är, enligt min uppfattning, att begreppet berörda också omfattar kommande generationer, vilket leder till att dagens syn på demokrati behöver vidgas. PBL ska ge lagligt stöd för avvägning mellan intressenter, vilka nu också omfattar kommande generationer.*

Kommunens ansvar

När ansvarsbegreppet ska diskuteras är det intressant att använda Ostroms fem centrala krav på hållbara ordningar för olika slags allmänningar, se kap. 4.5. Kraven handlar om att kunna ta och ge ansvar. De är universella. Den fysiska kommunen kan ses som en allmänning, som ska kunna ”ordnas” i riktning mot ett hållbart samhälle. *Kraven kan ställas på planeringsansvariga politiker och tjänstemän i kommunen att utnyttja de styrmedel som finns för miljöhänsyn.*

Ostroms fem krav upprepas här med mina förslag (kursivt) till förtydliganden utifrån egna erfarenheter och styrmedelsstudierna:

- Ge tillförlitlig och relevant information - *kräver kompetens hos politiker och tjänstemän*
- Kunna behandla och lösa konflikter – *kräver att sårintressen kan hanteras både demokratiskt och vetenskapligt med ett hållbarhetsperspektiv, en möjlighet är att tillämpa Balanseringsprincipen och Grönnytefaktorn*
- Stärka åttlydnaden av lagar och regler – *kräver en tydlig PBL som är kopplad till MB samt en tydlig kommunal planpolicy grundad på miljöbalkens hänsynsregler.*
- Ge en effektiv infrastruktur för resursens brukande - *kräver en grundläggande miljöorienterad uppbyggnad både organisatoriskt och miljötekniskt*
- Uppmuntra anpassning och förändring - *kräver öppen kommunikation mellan planeringens aktörer: byggherrarna/initiativtagarna, de regelansvariga och de berörda. IT vidgar möjligheterna.*

Också Wheeler fem villkor, se avsnitt 4.1, ställer nya krav på planeringens aktörer. Jag tolkar Wheeler så att han tagit fasta på Agenda 21 och ser behovet av ett betydligt mer tvärvetenskapligt angreppssätt och där både de ekologiska, de sociala och de långsiktigt ekonomiska kunskaperna är villkoren.

Ansvarsbegreppet används i lagstifningen, medan långsiktigt ansvar ännu inte är ett utvecklat begrepp. Ansvar för kommande generationers livsmiljö ligger diffust på alla.

7.1 Nya verktyg utvecklas för klimatanpassning

Sedan jag började min utforskning i mitten av 1990-talet har alltså mycket hänt och händer med ökande kunskap, vilket ställer nya frågor t.ex.

- Min studie har inte omfattat Naturvårdsverkets arbete med de 16 miljömålen. En väsentlig fråga kunde ha varit hur miljömålet God bebyggd miljö med sina indikatorer har varit ett styrmedel?
- Till Boverkets insats sammanfattad i skriften Mångfunktionella ytor – klimatanpassning av befintlig byggd miljö i städer och tätorter genom gröstruktur (2010) finns också frågor: Vilka av de nio verktyg som citeras i avsnitt 2.5 används verkligen i enskilda plan- och byggärenden? Jag har lyft fram tre av dem: Balanseringsprincipen, Grönnytefaktorn, miljöbyggningsprogram? Hur ska kommunen vara organiserad för att dessa nio verktyg ska få genomslagskraft? Finns behov av och kompetens att använda dessa verktyg i alla kommuner?
- Delegationen för hållbara städer har lyft fram ”Femton hinder för hållbar stadsutveckling” (SOU M22011:01/2012/66). Planprocessen och de styrmedel som påverkar kommunernas möjlighet att planera för hållbarhet har inte explicit lyfts fram i slutrapporten. Varför ingick inte frågan om styrmedel i delegationens direktiv och varför anses inte styrmedelsfrågor som hinder och möjligheter?
- Fler personer kan hämta bakgrundsmaterial och kunskap och delta i samråd om planer redovisas öppet genom IT (Östlund 2009). Detta kan komma ge professionalismen en större tyngd och förstärka alla aktörers resurser, särskilt de berörda. En diskussion om olika aspekter på ”Fysisk planering i det digitala samhället” förs i utredningen med samma titel (Blücher et al, 2003). IT ger experterna möjligheter att stärka sin position i förhållandet till politiken t.ex. genom simulering av konsekvenser. Simulering beror vilka ingångsvärden som används. Lekmän vilket här kan vara både politiker och berörda kan få svårt att ifrågasätta resultaten. Tekniken skapar nya möjligheter men det är den sociala organisationen som avgör hur dessa kommer att utnyttjas (ibid.2003)

Klimatfrågorna fodrar kunskap. Utnyttjar stat och kommun IT för driva klimathänsyn?

7.2 Fler nya frågor, fortsatt forskning

De frågor som jag skulle vilja fortsätta att undersöka är bl.a.:

- Hur andra planeringsforskare arbetat med styrmedelsfrågor och jämföra resultat med de egna 7 delstudierna?
- Hur lagstiftning och andra statliga initiativ påverkat planeringen sedan mina empiriska studier gjordes?
- Hur några kommuner faktiskt har förändrat sitt arbete de senaste 10 åren?
- Hur de etiska frågor som Agenda 21 ställer kan förtydligas och utvecklas vidare?
- Vilka teorier anpassade för planering av hållbara samhällen har nu utvecklats? Vilka behöver förtydligas?

Slutord

Agenda 21 medförde ändrade direktiv och arbetssätt för den fysiska planeringen i kommunerna. Lagstiftningen har stärkts med portalparagrafen i PBL, miljölagstiftningen har samlats i Miljöbalken och där fått en tydlig portalparagraf och hänsynsregler.

Samhällsbyggets aktörer arbetar i olika roller: byggherrar, berörda och regelansvariga. De företräder olika professioner och har olika resurser och krafter att ”slåss med”: politik, ekonomi, juridik och professionalism. Aktörerna har sina särintressen. Det nu överordnade Målet, hållbart samhälle, har ställt och ställer nya krav på hanteringen av den fysiska planeringen, att arbeta inom de ramar som anger vad naturen tål, och att räkna med kommande generationer i kretsen av berörda. Behovet av vetenskaplig kunskap om miljöfrågor, professionalism, förskjuter balansen mellan samhällskrafterna. Att politiskt vilja hållbar utveckling räcker inte som styrmedel. Inte heller att skjuta ansvaret för framtidens miljö på dagens byggherrar, som mycket av förändringarna i PBL har inneburit. Med långsiktighet får ekonomin i byggbranschen andra förutsättningar.

Så länge ansvarsfrågorna är oklara kommer frågan om adekvata styrmedel finnas.

Klimatförändringarna ger förnyad aktualitet till Agenda 21:s motto: globala problem - lokala lösningar. Min frågeställning är större än jag först anade och har ändrats med tiden. Detta leder vidare till fortsatt forskning.

REFERENSER

- Samtliga lagar finns i Svensk Författningssamling, SFS, utgivna av Sveriges Riksdag
- Aalborgdeklarationen(1994). <http://sustainable-cities.eu/upload/pdf> (2013-04-02)
- Alvesson, M. & Sköldberg, K.(2008). *Tolkning och reflektion*. Studentlitteratur.
- Allmendinger, P (2002) *Towards a post-positivist typology of planning theory, Ur Planning Theory, vol. 1 (1):77-99.*
- Asplund, E. Dovlén, S. Håkansson, M. & Orrskog, L.(1997).
Räcker kompetensen, Bygghälsökningsrådet.
- Asplund, E. & Skantze, A. (2005). *Hållbar utveckling i praktiken*. Inst. för Infrastruktur, KTH, Stockholm.
- Berlin, J.(2004). *Aktionsforskning, en problematisering ur Rönnerman red., Aktionsforskning i praktiken: erfarenheter och reflektioner*. Studentlitteratur.
- Blücher, G, Niklasson D., Nilsson J-E., Törnqvist A. (2003). *Fysisk planering i det digitala samhället*. Vinnova Rapport. Teldok och Vinnova.
- Borgström, G (1962). *Mat för miljarderna*, LT:s förlag.
- Borgström, G (1964). *Gränser för vår tillvaro*, LT:s förlag.
- Boverket (2004). *Kännetecken på bra översiktsplanering*.
- Boverket (2006). Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen – en vägledning.
- Boverket (2007). *PBL i praktiken – Fördjupning av och tillägg till översiktsplanen*.
- Boverket (2010). Planer som styrmedel för att minska samhällets klimatpåverkan.
- Bradley, Karin (2009). *Just Environments, Politicising Sustainable Urban Development*. Doctoral Thesis, Urban and Regional Studies, KTH, Stockholm.
- Brown, L. (2008). *Plan B3.0 – Uppdrag: rädda jorden!* Addera förlag.
- Brown, L.(2011). *Civilisationens väg – mot avgrund eller hållbarhet*. R-H Förlag; originalet: *How to prevent Environmental and Economic Collapse*. Earth Policy Institute.
- Brundtlandkommissionen (1987). *Our Common future*. World Commission on Environment and Development.
- Callenbach, E. (1975). *Ekotopia*, Barrikaden Förlag.
- Cars, G (1992). *Förhandlingar mellan privata och offentliga aktörer i samhällsbyggandet*. KTH Stockholm.
- Cettner, A. (2012) *Overcoming inertia to sustainable stormwater management practice* Doctoral thesis . Luleå Tekniska Högskola.
- Eckerberg, K. & Brundin P.(2000). *Lokal Agenda 21 – en studie av 10 svenska kommuner*. Miljödepartementet, Svenska Kommunförbundet.
- Ehrensverd, G. (1971). *Före-Efter. En diagnos*. Aldus, Stockholm.
- Emmelin, L. (2000), *Visioner varför inte, ur Skärbäck et al Planering för landskap. Stad och Land nr 166*, SLU s. 152-167.
- Emmelin , L., Fredman, P. & Sandell, K. (2005). *Planering och förvaltning för friluftsliv – en Forskningsöversikt*, Rapport 5468, Naturvårdsverket, Stockholm.

- Emmelin, L. & Lerman P.(2006). *Styrning av markanvändning och miljö*, Ansvarskommitténs hemsida, www.sou.gov.se/ansvar (2013-04-02).
- Eritrean Government (1995). *National Environmental Management Plan*, Eritrean Agency for the Environment.
- Fog, H. Bröchner, J. Törnquist, A. & Åström, K. (1989). *Det kontrollerade byggandet*. Stockholm.
- Fog, H. Bröchner, J. Törnquist, A. & Åström, K. (1992). Mark, politik och rätt. Om plan- och bygglagen i praktiken. Byggforskningsrådet, Stockholm.
- Formas (2007). *Den uthålliga staden, kunskapsöversikt över ett sexårigt FoU-program*. Formas Rapport 1:2007 från 5 forskargrupper:
1. Stadens hållbara utveckling och urbana strukturer (SUUS-projektet), CTH, arkitektur.
 2. Lokala omställningsprocesser inriktade på hållbar utveckling. Örebro universitet, Statsvetenskap – Novemus.
 3. Kommunen och territoriet, Kungl. Tekniska högskolan (KTH), Arkitektur och samhälle.
 4. Hushåll och urbana strukturer i uthålliga städer, (HUSUS-projektet), Stockholms universitet & KTH.
 5. Uthållighetsresurser och social acceptans i tre av stadens lokalområden. Sveriges lantbruksuniversitet, Stad och land.
- Gaardmand, A. (1991) *Plan & metode*. Arkitektens Forlag och Planstyrelsen, Köpenhamn.
- Grahn, P. (1991). *Om parkers betydelse*. Doktorsavhandling. Stad & Land nr 93. Alnarp.
- Grip, E. (1999). *Kan kommunen kontrollera kretsloppen*. Sociology of Law Research Report 1999:1, Rättssociologiska institutionen, Lunds Universitet.
- Grip, E. Mårtensson, A-L; Skärbäck, E & Åström K.(1999). *Den som tar ska ge igen, Balansering – ett rättvist system för miljöhänsyn i samhällsbyggandet?* Sociology of Law Research Report 1999:2 Rättssociologiska inst., Lunds Universitet.
- Hall, T. (1999). *Rekordåren, en epok i svenskt bostadsbyggande*, Boverket.
- Holmberg, J. (1995). *Socio-Ecological Principles and Indicators for Sustainability*. Inst. för Naturresursteori, Göteborgs Universitet.
- Hydén, H., 1998. *Rättssociologiska perspektiv på uthållig utveckling*. Sociologiska Research Report 1998:1, Rättssociologiska institutionen, Lunds Universitet.
- Hägerstrand, T. (1991) ur *Carlestam, G. och Sollbe, B. red. Om tingens vidd och tidens ordning*, Byggeforskningsrådet T21:1991, Statens Råd för byggnadsforskning, Stockholm.
- Hägerstrand, T. (2000). ur *Skärbäck red. Planering för landskap*. Stad och Land nr 166, SLU 118-130.
- Khakee, A. (2000). *Samhällsplanering – nya mål, perspektiv och förutsättningar*. Studentlitteratur, Lund.
- Khakee, A. (2002). *Assessing institutional capital building in a local Agenda 21 process in Göteborg*, Planning Theory & Practice 3(1). Pp 53-68.
- Khakee, A. & Barbanente A.(2003). *Negotiated Land-use and Deliberative Environmental Planning in Italy and Sweden*. International Planning Studies, Vol. 8, No. 3, 181-200, August 2003.

- Kommunförbundet, 1996-97. *Agenda 21 i Sveriges kommuner.*
1. *Mot uthålliga kommuner.*
 2. *Villkor för en uthållig utveckling*
 3. *Kommunpolitikernas roll i miljöarbetet.* Redovisning av enkätundersökningen 1995. Kommunförbundets programberedning "Kommunerna och miljön"(1996-97) Svenska Kommunförbundet.
- Kretsloppsdelegationen. (1997). *Strategier för kretsloppsanpassade material och varor.* Kretsloppsdelegationens rapport, 1997:14. Miljödepartementet.
- In- och Utrikesdepartementen. (1997). *FN:s världskonferens om boende, bebyggelse och stadsutveckling – Habitat II.* Utrikesdepartementet, Ny serie II:53, Stockholm.
- Jackson T.(2011). *Välfärd utan tillväxt.* Ordfront förlag.
- Jansen, J-I.(1989). *Makt og Miljø. Om utformningen av natur- og miljøvernpolitikken i Norge.* Universitetsforlaget Oslo.
- Johansson M. & Khakee A. (2009).*Etik i stadsplanering.* Studentlitteratur.
- Jönsson L-E., Persson A. och Sahlin K. (2011). *Institution.* Liber.
- Larsson, A. (2004) *Landskapsplanering genom jordbrukspolitik – en kritisk granskning av EU:s agrara miljöstödpolitik ur ett planeringsperspektiv.* Doktorsavhandling. SLU.
- Lerman, P. (2009). Personlig intervju.
- Lundquist, L. (1992). *Förvaltning, stat och samhälle.* Studentlitteratur. Lund.
- Lundquist, L. (1996). *Governing the Environment: Politics, Policy and Organization in the Nordic Countries.* Nord 1996:5. Nordic Council of Ministries.
- Lundström, M.J.(2010). *Planering och hållbar bebyggelseutveckling i ett energi- och klimatperspektiv, Samhällsplanering och miljö, KTH Stockholm 2010.*
- Malbert, B.(1998). *Urban Planning Participation: Linking Practice and Planning,* Stadsbyggnad, Chalmers.
- Malbert, B. m.fl. (2004). *SUUS, Stadens hållbara utveckling och urbana strukturer,* en syntes av ett forskningsprogram,Chalmers, 2004.
- Miljödepartementet (1997). *Kompensation för förlust av miljövärden.* DS 1997:52.
- Miljö- och naturresursdepartementet (1993). *Agenda 21.*
- Nationalkommittén för Agenda 21 (1996). *Goda exempel – Information från Nationalkommittén för Agenda 21.*
- Nationalkommittén för Agenda 21 (1996). *En vägvisare till hållbar utveckling i Sverige.* Nationalkommittén Agenda 21.
- Nilsson, K.L. (2003). *Planning in a sustainable direction – the art of Conscious Choices.* Doctoral Thesis. KTH.
- Ornskog, L. (2003). *Planeringens villkor - planeringens väsen – föreläsningar.* Forskningsrapport TRITA-INFRA 03-067.
- Ostrom, E. (1990). *Allmanningen som samhällsinstitution,* Arkiv Förlag 2009.
- Ostrom, E. (2008). *The Challenge of Common-Pool Resources.* Environment, vol. 50 s. 8-21.
- Palmstierna, L. (1967). *Plundring, svält och förgiftning,* Rabén & Sjögren.

- Patel, R & Davidsson, B.(2003). *Forskningsmetodikens grunder*. Studentlitteratur.
- Prop. 1993/94:111 – *Om betydelsen av kommunernas medverkan i arbetet för en hållbar utveckling*.
- Ramirez, J.R.(1995). *Skapande mening*, Avhandling, Nordplan, Stockholm.
- Ramstedt, V. (1998). *Stencil om tyska planeringserfarenheter*, CTH, Göteborg, 1998.
- Robèrt, K-H. (1994). *Den naturliga utmaningen: goda exempel på miljöarbete inom näringslivet*, Ekerlid med Det naturliga steget o. Veckans Affärer.
- Rönnerman, K. (2004). *Vad är aktionsforskning* ur Rönnerman, K. red *Aktionsforskning i praktiken: erfarenheter och reflektioner*. Studentlitteratur.
- Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*. The Belknap Press, Cambridge.
- Skärbäck, E.(1997). *Kompensation för förlust av miljövården, Ds 1997:52, bilaga 2*. Miljödepartementet.
- Skärbäck, E. (1997). *Balanserad samhällsbyggnad*. Stad och Land nr 147, SLU.
- Skärbäck, E. & Andersson, A. (1999). *Landskap som resurs i Öresundsregionen*. Miljö och tilväxst i Öresundsregionen, Forskarsymposium maj 1999, Öresundsuniversitetet, Köpenhamn.
- Skärbäck (2000). *Planering för landskap*. Stad och Land nr 166, SLU 2000 .
- Skärbäck, E. (2000). Miljöplaneringens utveckling - om MKB:s framväxt, *Planering för landskap, Stad och land nr 166*, Movium, SLU.
- Solow, R.(1993). *An almost practical step toward sustainability*. Resources Policy, Volume 19, Issue 3, s. 162-172.
- SOU 1992:104. Vår uppgift efter Rio – svenskt handlingsplan inför 2000-talet. Miljövårdsberedningen.
- SOU 1994:128. *Lokal Agenda 21 - en vägledning*. Miljövårdsberedningen, Sthlm.
- SOU 1997:105. *Fem år efter Rio – resultat och framtid*. Nationalkommittén för Agenda 21. Stadsarkitektkontoret i Lund(1996). *Sunda Planen, ett idédokument för framtidens Lund*. Lunds tryckericentral.
- Stadsbyggnadskontoren i Helsingborg, Lund, Malmö (2003). *Balanseringsprincipen – tillämpad i fysisk planering* <http://www.lund.se/Global/Förvaltningar/Stadsbyggnadskontoret/PDF-filer/Balanseringsprincipen.pdf> (2013-04-02).
- Statens Planverk (1987). *Frikommunförsöket*. Statens Planverk
- Statistiska Centralbyrån (1997). *Årsbok för Sveriges kommuner*.
- Statskontoret (2005). *Reglering och andra styrmedel, hur staten styr kommuner och landsting*.Statskontoret 2005:28.
- SUUS, se Malbert och www.chalmers.se/arch/SV/forskning/forskningsprojekt/architecturalresearch/uthalligt (2013-04-02).
- Svedin U. och Thunberg A-M. red.(1994). *Miljöetik – för ett samhälle på människans och naturens villkor*. Forskningsrådsnämnden.
- Sörlin, S.(1991). *Naturkontraktet – om naturumgängets historia*, Carlssons förlag.

- Tannerfeldt, G.& Ljung, P. (2006). *More Urban -less poor, an introduction to urban development and management*. Sida, Earthscan.
- Tjallingii, S. (1995). *Ecopolis – strategies for ecologically sound urban development*. Backhuys publishers, Leiden, 1995.
- Tjallingii, S. (1996). *Ecological conditions – strategies and structures in environmental planning*. DLO, Wageningen.
- UNCED (1992). *Agenda 21*, UNCED.
- UN-Habitat, hemsida www.unhabitat.org/
- UN Report of the World Commission on Environment and Development (1987), Our Common Future, annex to document A/42/427.
- Valentin, A. och Spangenberg, J.(2000). *A guide to community sustainability indicators*. Environmental Impact Assessment Review: 381-392.
- Wheeler, Stephen M. (2004). *Planning for Sustainability: Creating Livable, Equitable and Ecological Communities*. London: Routledge.
- Wickenberg, P. (1998). *Learning for Sustainability, Environmental Education and Agenda 21 in Sweden*, Rättsociologiska perspektiv på uthållig utveckling. Sociologiska Institutionen vid Lunds Universitet, 1998. Research report 1998:1.
- Wickenberg, P. (1999). *Normstödjande strukturer*, Miljötematiken börjar slå rot i skolan. Sociologiska Institutionen, Lunds Universitet.
- Wingren, C. (2009). *En landskapsarkitekts konstnärliga praktik – kunskapsutveckling via en självbiografisk studie*. Doktorsavhandling SLU.
- Åkerskog, A.(2009). *Implementering av miljöbedömningar i Sverige*. Doktorsavhandling, SLU.
- Åström, K.(1982). *Styrmedel i samhällsplaneringen*. Byggforskningsrådet R25:1982.
- Ödman, E. (1992). *Planlagstiftningen och välfärden*, Statens institut för byggnadsforskning SB:52.
- Östlund, N.(2009). *E-deltagande i fysisk planering - att fånga lokal kunskap med webbGIS*. Doktorsavhandling SLU.

LUND EFTER RIO

**- tankar om samhällsplaneringen med lokal Agenda 21
och erfarenheter under ett projektarbete i en stadsdel**

**uppsats inom kursen MW012 -Energi, miljö, naturresurser",
Institutionen för Miljö- och energisystem, LTH, hösten 1993**

Elsa Grip

Handledare: Bo Wiman

**- januari 1994
tillägg del C- augusti 1994**

Innehåll

Abstract

- 1 Syfte
- 2 Metodik

A. Kommunerna efter Rio:

- 3 Inledning
- 4 Kort historik
- 5 Ekokommuner
- 6 Ystad
- 7 Miljöarbete i Lund

B. Fallstudie:

- 8 Rioprojektet i Lund
- 9 Erfarenheter och tankar kring
 - 9.1 - kretsloppspedagogik i skola och barnstuga
 - 9.2 - boende och kretsloppsfrågor
 - 9.3 - statlig, kommunal och privat kretsloppsekonomi
 - 9.4 - kommunen och kretsloppssamhället

C. Kommentarer till en innovationsprocess

Slutsatser

Källmaterial

Appendix 1: arbetsmetod under utveckling

- 2: utkast till del av Idékatalogen
- 3: uppropet
- 4: staddelstidningen
- 5: data om stadsdelen Östra Torn/Mårtens Fälad

Abstract

The Swedish Government has signed the UN declaration in Rio 1992, which urge all the local authorities of the world to consider the treats of the western lifestyle and the its implication on the environment. The process should start by participation of the whole society to compile documents as programmes on how to implement the recycling society. It must be clarified that the responsibility of the total environment is no longer only by the governments and what consequences that has for planning and management of the resources.

On earlier local-government planning it has been participatory demands but never to the extent of the demands of a Local Agenda 21.

In a residential district in Lund their is a pilot project, the Rio project, going on since 5 months with the aim to develop metods on participation planning for a Local Agenda for the Municipality of Lund. In this paper the project is discussed in connection to the new approach on urban planning - planning for a sustainable society.

The first to consider seem to be that the teachers at schools and day care centres have to understand and to be personally convinced of the aim of working for the new society. Education and a common vision also within the local government are necessary in order to develop the possibilities for the management of the resources in accordance with the intentions of the Agenda 21.

The role of massmedia is usually of vital importance to bring out a message. The Rio project group is therefore producing a district magazine with the important assistance of school children. The quarterly magazine will also be used to illustrate the ideas from different house groups, to spread information on how to carry out changes in infrastructure and energy consumption etc. The concept is to mix all other local questions with the questions enlarged by the Rio Conference.

If a suistainable living would be visible profitable already today it would take no time to introduce this lifestyle. Therefore the central and the local governments should take the challenge to use their means of power. Much could be done by economicially steering instruments.

The process to develop new procedures for handling environment might be called time- and money-consuming. The first change in the mental infrastructure is the concept of time and the concept of economy in our western culture.

All structural innovations are in conflict with existing structures. The conflicts on local, national and international level based on different images of the future are a great challenge to people working with the Agenda 21 concept. The Rio project group is now trying to develop methods for involving the "souls of fire" in the area with brainstorming meetings for a common and visible image of the future.

Med Lokal Agenda 21 avses en process där kommunen i en öppen dialog med lokala aktörer som näringsliv, föreningar, ungdomar och med kommunens invånare skapar utvecklingsprogram för helhetssyn och kretslopps lösningar med syfte att nå en hållbar utveckling för det 21:a århundradet.

Processen ska bygga på konsensus-principen och ska resultera i planer och program där olika aktörers åtagande klargörs.

1. Syfte

Syftet med denna uppsats är att utifrån ett pågående kommunalt pilotprojekt sammanfatta egna och andras erfarenheter och tankar om processen för en lokal Agenda 21. Målen med agendaarbetet är klara, men med vilka medel uppnår vi en önskvärd miljö och en anpassning till uthållig utveckling på effektivaste sätt? I uppsatsen vill jag närma mig denna stora fråga.

2. Metodik

Metoden för att sätta samman denna uppsats har från början varit lika lite självklar som det beskrivna projektet. Det finns numera en hel del inspirerande litteratur om kretsloppstanken och det systemskifte som kretsloppssamhället kräver. Samtidigt är det naturligt att det ännu inte finns sammanfattat några metoder för processen för framtagandet av ett kommunalt kretsloppsprogram - en "Agenda 21", då uppdraget till kommunerna är så nytt. De utkast till rapporter om ekokommunernas arbete och idéskrifter om Agenda 21, som jag använt, finns i källförteckningen.

Mina egna tankar bygger på 25 års praktisk erfarenhet av svensk kommunal planering och 5 år med planering på lokal nivå i andra länder. Uppsatsen bygger också på mitt deltagande sedan 20 veckor i det pågående kommunala pilotprojektet "Östra Torn efter Rio". De personer som engageras eller inte engageras av projektet har varit de bästa källorna för insikt och kunskap.

A KOMMUNERNA EFTER RIO

3. Inledning

"En uthållig utveckling kräver en samordning av mänskliga åtgärder ute i landskapsmanteln av ett slag och en räckvidd, som aldrig förekommit tidigare" skrev Torsten Hägerstrand 1989¹. Inte många planerare kunde då ha förstått att det skulle vara så nära i tiden till denna gigantiska samordningsuppgift vi nu står inför.

Uppdraget från FN:s miljökonferens i Rio 1992 till all världens kommuner att skriva och förankra handlingsprogram i riktning mot kretsloppssamhället är den största uppgift kommunerna nånsin haft - en verklig utmaning².

Kretsloppet som samhällelig och teknologisk grundtanke* är vårt enda alternativ till ett fredligt och varaktigt framtidssamhälle. Denna sanning blev tydlig i Rio och har nu stadgas nu i Sverige i allt fler lagar, som Plan- och bygglagen och Skollagen^{3,1}. Hur ser då mål och medel ut i den kommunala planeringen nu och i framtiden? Och hur såg de ut tidigare?

4. Kort historik

De svenska städerna växte kraftigt med den infrateknologi som blev möjlig i *industrisamhället* i det sena 1800-talets och har sedan kunnat utvecklas med de storskaliga kommunala infrasystemen. Att över nästan hela jordklotet planera och anlägga järnvägar måste då ha upplevts som och varit den största planerarutmaningen dittills. Vägar, järnvägar och ledningar lade strukturen i landskapet till synes för alltid.

Nästa stora svenska planeraruppgift var att översätta målen i det socialdemokratiska *välfärdssamhället* till genomförbara planer. Grannskap, många och goda bostäder samt rättvist fördelade serviceanläggningar präglade det nya strukturtänkandet.

Vi har nu länge levt i detsamhället, där mycket av det dagliga livet är organiserat genom stat och kommun. Här har vi också överlämnat ansvaret för alla sorters miljöfrågor till kommunen inom ramen för statliga lagar. Med det hot om "världens undergång" som ständigt meddelas oss via massmedier och de synliga, kännbara förändringar i vår närmiljö, så räcker inte enbart tilltron till stat och kommun och lagstiftning längre.

Inriktningen nu mot *kretsloppssamhället* förutsätter andra tekniska systemlösningar och också andra planeringsformer. Behovet av förändring kommer nu snabbt och före det att lösningarna och samarbetsformer finns prövade.

Dagens samhällsbyggnad förutsätter att ansvar och kunnande ligger hos kommunerna. Kretsloppssamhället kommer inte att fungera utan att ansvar och kunnande också ligger hos individen. Skillnaden mellan systemen är svår att omfatta ännu.

5. Agenda 21

Den lokala nivåns betydelse poängterades starkt i det 500-sidiga dokumentet från Rio-konferensen: Agenda 21. Uppdraget till kommunerna är nu att skriva "en dagordning för det 21-a århundrandet"- i princip ett handlingsprogram för hur alla frågor som berör miljön ska hanteras. Dokumentet finns beskrivet och analyserat i en mängd skrifter. Det består av 31 avsnitt och tar i princip alla miljöproblem.

Här nedan citeras kapitel 28, som berör lokala myndigheters roll och uppgifter.

* Kort förklaring:

Målet för kretsloppssamhället är ett samhälle där vi återanvänder eller återvinner de råvaror som är uttömbara.

Lagstiftningen i kretsloppssamhället har som bas hälsa och säkerhet även för de ännu inte födda.

Bakgrund

Eftersom så många av de problem och lösningar som behandlas i Agenda 21 har sina rötter i lokal verksamhet, kommer de lokala myndigheternas deltagande och samarbete att bli en avgörande faktor för förverkligande av målen. Som den styrelseform som ligger närmast människorna, spelar den en central roll för att upplysa och aktivera allmänheten samt svara till allmänhetens krav när det gäller att främja en hållbar utveckling.

Mål och åtgärder

Att senast 1996 lokalt ha inlett samrådsförfarande med befolkningen och uppnått enighet om en "lokal Agenda 21" för området i fråga. Att säkerställa kvinnors och ungdomars representation i besluts-, planerings- och genomförandeprocesserna. Som åtgärd anges att en dialog ska inledas för att anta Agenda 21, med samrådsprocess för att höja medvetenhet och öka ömsesidig förståelse.

5. Ekokommuner

Under det svenska förarbetet inför Rio-konferensen inbjöd staten kommunerna att profilera sig som "eko-kommuner", vilka skulle arbeta efter en ekologisk grundsyn. Ett tiotal kommuner, särskilt i glesbygden, nappade på detta och har utvecklat olika arbetssätt. Mellan kommunerna finns nu ett nätverk för att byta erfarenheter och kunskaper, som andra kommuner snart kommer kunna ta del av⁴. Forskare följer och dokumenterar utvecklingen.

Begreppet ekokommun har förändrats under de 10 år det använts i Sverige från ett utvecklingsbegrepp för att lösa lokala problem till att närma sig det nödvändiga begreppet för delansvar också i de globala frågorna. Antalet "registrerade" ekokommuner har nu vuxit drygt till 20 stycken, men mer än 90 svenska kommuner beräknas ha påbörjat ett förändringsarbete som kan kallas "ekokommunal process". I många fall finns bara ett beslut att starta ett arbete med en lokal Agenda 21.

Marks kommun var först ute redan till sommaren 1993 med ett miljö- och kretsloppsprogram. Den ger för varje miljösektor målen för Sverige, för länet och för kommunen och exempel på vad som kan göras⁵. Man följer den traditionella formen för kommunalt planarbete och går ut på samråd med ett färdigt program.

6. Ystad

Ystad startade bra med förändringar genom kraftfulla politiker och tjänstemän och inte minst genom en grupp duktiga forskare från Movium vid lantbruksuniversitetet i Alnarp. Man samlades under devisen "Stad och land i samverkan", en praktiskt genomförbar slogan i jordbruksbygden. De första erfarenheterna börjar bli tillgängliga

och finns sammanfattade i 6 lättillgängliga häften under arbetsområdena: vatten, avfall, bioenergi, flora och fauna, närproduktion av livsmedel samt informationsprojektet⁶. De tekniska lösningarna är till synes självklara och ofta billigare än konventionella lösningar.

7. Miljöarbete i Lund

Lund var ingen ekokommun, men var först i landet, 1987, med en stor satsning på grundskolornas undervisning i ekologiska frågor. "Naturskolan" har dialoger direkt med klasserna och stöttar skolor som vill driva projekt med ekologisk inriktning. Att tidigt i livet lägga grunden för förståelse för sammanhangen i naturen är också ett huvudbudskap i Rio-dokumentet. Naturskolans verksamhet är väl etablerad och en viktig del i Agenda-arbetet.

Kommunen har en miljödelegation med en representant för vart och ett av de 6 partierna. Delegationens uppgift är att direkt underställd kommunstyrelsen verka för mer miljövänliga lösningar i kommunen. Under åren har kommunen byggt upp en stor miljöfond, som delegationen nu kan använda för olika projekt efter kommunstyrelsens godkännande. Den mest synbara insatsen hittills har varit att ta fram den 60-sidiga "miljöhandboken" för att stimulera alla kommunens hushåll till att leva mer i balans med naturen⁷.

B FALLSTUDIE

8. Rioprojektet i Lund

På initiativ från en planhandläggare på stadsarkitektkontoret har delegationen börjat stödja projektet "Östra Torn efter Rio" i en stadsdel med ca 7000 invånare. Processen med att lokalt arbeta konkret har börjat. Projektet siktar på ett ekologiskt handlingsprogram för stadsdelen med överenskommelser mellan boende, fastighetsägare och kommunen med förslag till hur, var och när man praktiskt ska genomföra målsättningen i Riodeklarationen - alltså en mycket Lokal Agenda 21 som test inför kommunens större program.

Grunden är att det är av avgörande betydelse för resurshushållningen att människor blir delaktiga i planering och förändringsarbete på lokal nivå och att arbetet med en agenda, ett "kretsloppsprogram" är en process där fler och fler blir involverade och kretsloppsmedvetna.

Programmet kan inte administreras fram som tidigare kommunala program. Arbetsmetoderna håller nu på att tänkas och prövas fram i en grupp med 3 av de inställda inom skola-social-fritid samt en journalist, en pedagog och planhandläggaren. Kanske arbetsgången vision - mål - handlingsprogram är möjlig.

Projektet har fått en mycket snabb start med det uppdämda behov av förändring som finns hos eldsjälarna i stadsdelen. Miljöhandboken kom mycket lägligt till hushållen.

Personal på skolor och barnstugor är de första att inspireras till att ställa gröna frågor

och tänka "gröna" lösningar. Barnstugornas kökspersonal träffas också särskilt. Fastighetsskötarna och parkskötare i området utvecklar sina frågor och idéer tillsammans.

Boendegrupper och livsmedelsbutiker kommer närmast med träffar, kanske kring en arbetsbok med frågor och idéer⁸.

Metoden ska växa fram genom att egna och andras erfarenheter diskuteras och omsätts i praktisk handling. Beskrivningen av arbetsmetoden får alltså justeras allteftersom arbetet fortskrider och redovisas i den form den fått efter fem månaders provande i bilaga 1.

Behovet av symboler för förändringen har dock blivit tydligt. Några enkla "rioprojekt" behöver förverkligas snabbt och det är inte oviktigt att området blir först att pröva ny sopsorteringsmetod, att de el-uppvärmda småhusen får hjälp att installera energibesparande styrinstrument och att stadsdelens nya skola utformas och byggs med särskild omsorg om det naturliga.

9.1 Erfarenheter och tankar kring - kretsloppspedagogik i skola-barnstuga

Allmänt

I Riodokumentet fick barn och ungdomar kanske för första gången en uttalad roll och uppgift i arbetet för framtiden. Regeringarna har också ställt sig bakom att säkerställa att barnens intressen beaktas fullt ut under deltagandeprocessen för en hållbar utveckling och förbättring av miljön. Man ska se ungdomens aktiva del i beslut om miljö och utveckling som en förutsättning för att kunna fatta beslut.

I Moviumprojektet i Ystad arbetar man med att tydliggöra och synliggöra sammanhangen och flödena. Man märkte snart vilka inom personalen som var eldsjälarna och beredda att hitta nya sätt att arbeta. Man sågade av stuprören på barnstugorna och förde ut regnvattnet till trädgårdslanden. Kompostmaskar blev viktiga symboliska vänner.

Östra Torn

Den självklara pedagogiken för att ta till sig kretsloppet är att få ställa frågor, efter egen takt se efter själv, att forska. "Det du inte vet - det vet du inte". I den andan kan livet på skolor och barnstugor få mycket nytt innehåll. Montessori-inspirerad undervisning har länge varit Östratorn-skolans profil. Med skollagens stöd om respekt för vår gemensamma miljö, lärarnas egen vidareutbildning och Naturskolans praktiska erfarenhet finns inga hinder för att efterföljansvärda exempel ska utvecklas här.

Östratorn-skolans annex, Flygelskolan, som byggs under 1994 med 6 klassrum, har tidigt haft god miljö och sunda material inskrivet i sitt byggprogram. Områdets två andra skolgårdar kommer på sikt att förändras så att kretsloppet synliggörs. Hur är inte klart ännu, eleverna får komma med förslag som tolkas av en tillfälligt anställd landskapsarkitekt.

I stadsdelen finns gymnasieskolan Vipeholm, ett ombyggt mentalsjukhus. Utemiljön här skulle kunna förändras till en spännande park och experimentgård. Så långt finns

ännu inte några planer. En första lyckad kontakt mellan en klass och projektgruppen resulterade i ett uppdrag att gruppvis studera flöden till och från skolan: vatten, energi, mat och transporter. Alla elevers sammanlagda resor under en skoldag blir ett kvarts varv runt jorden! Det slängs ca 35 kg mat om dan. Vart tar det vägen? Ur uppgiftssamlandet växte idéer som ska vidareutvecklas. Rektorn lovade genast att lösa några frågor.

Projektgruppen har arbetat efter hypotesen: förstår lärarna själva sammanhangen och kan lotsa barnen i deras nyfikenhet så att det blir kunskap, så kommer föräldrarna efter och vill förstå.

Massmedia, vars roll är att förmedla och tolka nyheter, har ännu inte insett den förändring som Riokonferensen, innebär för gemene man. Östra Torn får nu en egen stadsdelstidning, som kan utvecklas tack vare stödpengar från kommunen via Skolan och Miljödelegationen. I tidningen AllcHandA, AHA, skriver skolbarnen med hjälp av projektets journalist om allt som tilldrar sig i stadsdelen. Förhoppningarna är stora i Projektgruppen att AHA ska få genomslagskraft och kan bli ett forum också för kretsloppsfrågor.

9.2 Erfarenheter och tankar kring - boende och kretsloppsfrågor

Allmänt

Rörelser i bostadsområdena i det tidiga 70-talet med byalag och miljögrupper drev fram att samråd i planärenden formaliserades i Plan- och bygglagen 1987. Samtidigt tycks rädsla för att profilera sig som aktivist och ett allmänt ointresse för samhällsfrågor ha präglat 80-talet. Samråden är nu oftast dåligt besökta. Stora förändringar har genomförts utan allmänhetens och massmedias engagemang. De fysiska konsekvenserna av uppdraget från Rio går ännu inte att förutse och visualisera.

Över hela landet har komposten och källsortering av sopor blivit symbolen för att något ändå håller på hända. Kommunernas renhållningsverk har själva tagit initiativ eller hängt på de boendes initiativ. I Lund blev det förbjudet att slänga trädgårdsavfall i soptunnan efter 1993. Ett tydligt kommunalt styrmedel mot återvinning som accepterats mer eller mindre väl. Det har skapat behov av gemensam problemlösning i bostadsrättsföreningar och fått villaägarna att utbyta kunskaper över staketen. Kretsloppssamhället tycks kräva och skapa gemenskap!

Östra Torn

Sopsortering har också varit det som först kommit upp i möten med Östra Torns boendegrupper. Att diskutera tekniker att minska resursförbrukningen har också varit aktuellt. Det är för tidigt att dra några slutsatser om vad som kan hända i bostadsområdena. Hjälpen med idéer för tekniska möjligheter tycks vara ett behov. Projektgruppen håller på att arbeta fram en idékatalog, som exemplifierar rio-intentionerna. Den är tänkt som stöd i boendegruppernas möten bredvid Miljöboken. Om många smågrupper lyckas med uppdraget att skriva ett handlingsprogram för sitt eget bostadsområde kan kommunen få mycket värdefull hjälp att veta hur områdena

bäst kan stödjas. Ett beprövat sätt att komma loss i grupper för att lösa problem är scenario-tekniken, där man föreställer sig och beskriver en situation i framtiden som om den faktiskt äger eller har ägt rum. Det fordrar dock professionell hjälp. Andra vägar är att miljödelegationen erbjuder ekonomiskt stöd till genomförandet av de bästa idéer som kommer fram i en av kommunen anordnad tävling.

Stadsdelstidningen väntas bli stadsdelens forum. Där ska alla kunna läsa vad andra gör och vill göra. Förhoppningsvis får tidningen den roll som massmedia måste få som informatör och inspiratör kring kretsloppsfrågor.

Ett budskap, som massmedia skulle kunna utveckla och arbeta för, är att det är meningsfullt och roligt att vara förändringsagent.

9.3 Erfarenheter och tankar kring - kretsloppsekonomi

Allmänt

En uthållig ekonomi i balans innebär att naturresurserna inte kan utvinna i högre takt än vad naturen kan producera, och att avfall inte produceras i högre takt än vad naturen kan ta emot.

Gamla sanningar om lönsamhet håller på att ändras genom nya ekonomiska begrepp som miljöskuld, grön BNP och gröna bokslut. Man börjar fokusera blicken på de real-ekonomiska flödena i samhället.⁹

De avancerade anläggningar och ledningssystem för vatten, avlopp och uppvärmning som svenska kommuner har tillhandahållit har gjort det rena och bekväma livet i staden möjligt. Man har byggt storskaliga lösningar i det stora bostadsbeståndet från 60-talet och framåt som kommer att vara mycket länge.

Ett första naturligt steg mot resurshushållning - att dra ner på konsumtionen av vatten, energi och material - fordrar ett annat avgiftstänkande än idag. Med ekonomiska styrmedel kan man påverka förorenarnas intäkter och kostnader. Pris på miljö gör att aktörerna söker mer miljövänliga metoder och produkter.

Producentansvaret som nu finns lagstadgat i kretsloppspropositionen kan utvidgas mycket längre än till förpackningar. Många har påpekat att om varje förorenare verkligen skulle bära sina egna kostnader skulle vi ha en annan världsordning.

Stat och kommun kommer att tvingas att mer koppla orsak och verkan och tänka i kombinationer av nya ekonomiska och administrativa styrmedel som ännu inte är utvecklade. Väljarna vill ju ha både pengarna och livet.

Östra Torn

Ett exempel på ekonomiskt tänkande som man nu starkt ifrågasätter är det beslut som togs 1985 om uppvärmning av radhusen i Östra Torn by. Direktverkande elradiatorer var och är kortsiktigt det ojämförligt billigaste alternativet och så blev det, även om man redan då visste att det endast var kortsiktigt ekonomiskt och oflexibelt jämfört med en vattenburen värmeanläggning. Elkostnaderna har sen dess ökat relativt mycket och mer väntas inom kort. Att nu ge möjlighet till sammankoppling med det

närallgande fjärrvärmenätet eller att hjälpa till att värma med solpaneler och jordvärme torde vara praktiskt-ekonomiskt genomförbart.

Vilka tekniska och ekonomiska möjligheter finns att anpassa dagens infrastruktur-system till framtidens krav på resurshushållning? I Östra Torn är det möjligt att gå ut med frågan till bla HSB och Lunds Kommunala Fastighetsbolag, som administrerar drygt 60% av bostäderna. Några snabba svar förväntas inte. Processen att komma till genomförbara förslag kommer att vara lång och ställa stora krav på kommun, fastighetsägare och inte minst på hushållen.

9.4 Erfarenheter och tankar kring - kommunen och kretsloppssamhället

Allmänt

Med kretsloppssamhället som mål måste kommunerna göra ett tvärkast från den riktning som de valt de senaste åren. Miljöproblemen kan betraktas som marknadsmisslyckanden som är den politiska processens uppgift att korrigera. Det blir tydligt igen att det är politiken och inte marknaden som är rätt forum för att träffa avgöranden om kollektiva intressen. Stat och kommun måste hitta lösningar så att det lönar sig för individen att vara förändringsagent.

Varje kommunalt ärende skall miljökonsekvensbedömas, enligt Lunds kommunstyrelsens beslut 1993. Det är en viktig politisk markering för miljön. Dock kräver beslutet andra förutsättningar för ett planarbete än idag. Varje ärende skulle behöva förstuderas utifrån den påverkan förändringen skulle ha på den totala miljön på mycket lång sikt. Därefter kan ärendet tas upp för första gången till politisk bedömning och sedan eventuellt utvecklas för att genomföras. Några pengar för en förutsättningslös och djup miljökonsekvensutredning ingår ännu inte. Många ärenden har blivit politiskt förankrade redan när uppdragen ges. Samtidigt betyder nästan varje exploatering arbete och pengar till kommunens olika resultatenheter.

Kommunen kan med administrativa styrmedel föreskriva hur mycket man får förorena, vilken teknologi som bör användas, osv. Myndigheten tar därmed på sig miljöansvaret¹⁰, vilket inte var grundtanken i Rio. I kretsloppssamhället redogör förorenaren själv för sin verksamhet och åtar sig en noll-lösning.

För kommunerna torde försök till tolkning av uppdraget från Rio i sig åstadkomma en mental process bland politiker och tjänstemän. Det liknar ingen tidigare utmaning som kommunerna fått "uppifrån". Processerna i kommunerna kommer dessutom att i de flesta fall sammanfalla med upptakten till valarbetet 1994 och få en extra kraft av det. Politiker vill gärna driva miljöfrågor. Bara detta fenomen är värd en extra studie utifrån agendans målsättning att initiativen ska komma underifrån.

Östra Torn

Några av Östra Torn-försökets idéer är att fånga upp de lokala krafterna, att inte politisera projektet och att inte driva på uppifrån. Dessa angreppssätt ställer ovanliga krav på kommunen. Under försökets första månader har Gruppmedlemmarna många

gångar fått stanna upp och reflektera över sina egna behov av snabba resultat. Arbetet med idékatalogen har ändå känts som en nödvändighet. Kommunens Miljöbok pekar på att mycket resursparande kan ske inom hushållen och beror på den livsstil man väljer. Budskapet till stadsdelens invånare är nu att gå samman och inom de boendegrupper man har ta ställning för kretslopps-samhället och därifrån välja väg och takt själva. En del förändringar måste naturligtvis ske i samråd med kommunen, och i hyresboendet via fastighetsägaren. Många idéer borde få utvecklingshjälp. Finns hjälpen och tekniken och vem ska betala?

Tillgängligt i Lund finns den lokala kunskapen också hos universitetets tekniker och samhällsvetare som skulle kunna bidra konkret i forsknings- och utvecklingsarbetet - i innovationsprocessen. Arbetsmetoder och tekniklösningar skulle då snabbt kunna utvecklas också för andra stadsdelar och andra kommuner om erfarenheterna diskuteras, prövas, utvärderas och dokumenteras.

Kommunens "eget" agenda-arbete ska tidigt tydliggöra målen och synen på de stora vatten-avlopp-energi-transportsystemen. Konkreta kommunövergripande handlingsprogram borde enligt projektets mening komma steget efter invånarnas egna handlingsprogram. Denna samordning blir i sig en utmaning för den kommunala apparaten.

Alltmedan Östra Torn-projektet växer börjar alltså påståenden och frågor ta form, en fråga som tidigare bara varit akademiska: Resurshushållning är systemförändring. Den kräver annan ansvarsfördelning och nya samarbetsformer i samhället, vilka?

**utdrag ur SUNDA PLANEN ,
idédokument framtaget under 1996 på stadsarkitektkontoret i Lund,
revidering pågår sedan dess genom praktiskt arbete**

I det följande beskrivs på ett idémässigt sätt systemvilkorens konsekvenser för den fysiska planeringen. Förslagen är ännu inte juridiskt prövade i förhållande till gällande lagstiftning.

Följande delområden behandlas:

- **Mark & Bebyggelse**
- **Samband & Transporter**
- **Klimat & Luft**
- **Material & Råvaruflöde**
- **Livsmedel**
- **Energi**
- **Vatten & Avlopp**
- **Avfall**

De fyra systemvilkoren är följande:

1. Uttaget av ändliga resurser måste minimeras
2. Utsläppen av svårnedbrytbara ämnen skall upphöra
3. De fysiska förutsättningarna för naturens kretslopp måste bevaras
4. Uttaget av förnyelsebara resurser får inte vara större än nybildningen

Utifrån de fyra systemvilkoren formuleras: kommunens **PLANERINGSMÅL**, förslag på en **HANDLINGSPLAN**, exempel på **PLANBESTÄMMELSER** och idéer om **ANDRA KOMMUNALA STYRMEDEL** som kan användas för att påverka den fysiska miljön.

Respektive delområde behandlas under ovanstående fyra rubriker. Systematiseringen används för att närma sig en policy för den fysiska planeringen.

En policy innebär att både mål och styrmedel finns.

Mål finns uttryckta i Lunds Agenda 21 och i ÖPL 98- Översiktsplan för Lund, antagna av Kommunfullmäktige sept. 1997 resp. maj 1998.

Möjliga styrmedel är dock ännu inte diskuterade i en bredare grupp. Denna rapport är ett led i det kommunala utvecklingsarbetet för en planpolicy.

SUNDA PLANEN - MARK & BEBYGGELSE

PLANERINGSMÅL

** Planering på naturens villkor med optimal hushållning av mark och vatten i riktning mot ett kretsloppssamhälle.*

** Bebyggelsemönster som möjliggör lokal matförsörjning, lokalt omhändertagande av avlopp och avfall.*

** Bebyggelsemönster som ger möjligheter till närrecreation.*

HANDLINGSPLAN

- Utveckla och tillämpa ett tydligt förhållningssätt i alla plan- och markärenden med hjälp av den i Tyskland beprövade balanseringsprincipen :”den som tar ska ge tillbaka”.

- Kartlägga näringsämnens flödesmönster mellan stad och omland.

- Redovisa utbyggnad av framtida, alternativa stadsmönster med hänsyn till ekologiska förutsättningar.

- Säkerställa sammanhängande biologiska bälten med skydd för biotoper och biologisk mångfald.

- Säkerställa framtida mark för husbehovsodling inom varje bostadskvarter eller på närliggande anvisad mark

- Utveckla en byggnadskonst med lokala material och konstruktioner.

- Utnyttja möjligheten att göra generella tilläggsbestämmelser i befintliga detaljplaner, i syfte att anpassa fastigheter och användningen av fastigheter till resursbesparande och miljöhänsyn, specificeras konkret kring t ex material, rätt till påbyggnad i vissa fall, krav på utrymme för energifri matförvaring, plats för kompostering etc.

EXEMPEL PÅ PLANBESTÄMMELSER

- *Byggnad skall grundläggas och på tomten så placeras, att värdefull natur-/kulturmiljö inte påverkas. Kompensatoriska åtgärder kommer att krävas om ingreppet påverkar miljön.*
- *Minst 5 meter breda beväxna kantzoner där det inte sprids kemiska bekämpningsmedel eller gödsel ska finnas längs vattendragen.*
- *Planen markerar ytor där möjligheten till odling inte får byggas bort. Markbeläggning inom angivet område får endast utföras så att det är möjligt att återskapa mark för odling*
- *Tomt ska disponeras så att x% av ytan är möjlig att odla vid behov; redovisas i bygglov.*
- *Verksamhet får inte orsaka mätbar påverkan på omgivande mark- och vattenområden, luftutsläpp skall begränsas till x mg stoft / lösningsmedel över fastighetsgränsen*
- *Hårdgjorda ytor där koncentration av föroreningar kan förekomma, skall avvattnas via särskilda slambrunnar*
- *Gatumark och parkmark ska avvattnas i öppna diken där så är möjligt*
- *Parkeringsplats skall beläggas med armerat gräs*
- *Grundläggning av byggnader och anläggningar skall göras så att störningar på grundvattenströmmar minimeras och så att lokalt omhändertagande av dagvattnet ej försvåras.*
-

EXEMPEL PÅ ANDRA KOMMUNALA STYRMEDEL

- *Kommunala köp- och arrendeavtal utvecklas att omfatta förslag enligt ovan Kommunala bidrag ges till markägare vars markvägar öppnas för gång- och cykeltrafik samt träd- och buskplanteras*
- *Kommunala dagvattensystem förändras succesivt mot lokalt omhändertagande och fördröjning av stora flöden genom förändrad VA-taxa*

SUNDA PLANEN - SAMBAND & TRANSPORTER

PLANERINGSMÅL

- * *Minimerad energiutgång för och omgivningspåverkan av person- och varutransporter*
- Lokalisering av nya aktiviteter och verksamheter bör ske så att resbehovet minimeras. I största möjliga mån bör lokaliseringar som kan nås med kollektivtrafik prioriteras.*
- * *Effektiv kollektivtrafik med spårbunden trafik som stomme i trafiknätet.*
- * *Ökad cykelanvändning*

IIANDLINGSPLAN

- Utveckla resurshushållande trafikmönster och fordon.
- Anordna bekväma och säkra gång- och cykelstråk.
- Begränsa biltrafiken tills icke förorenande motorer är tillgängliga på marknaden.
- Utveckla energicentraler för biobränsle till fordon.
- Minimera transportarbetet genom lokalt omhändertagande av restprodukter och avfall.
- Effektivisera och samordna kollektivtrafik - regionalt och lokalt.
- Organisera system för samåkning och samägande av fordon.
- Utveckla infrastruktur och bebyggelse för distanskontakter och IT.

EXEMPEL PÅ PLANBESTÄMMELSER

- *Gatemark upplåts endast för fastighetsanknuten biltrafik.*
- *Utrymme för cykelparkering skall finnas med plats för x cyklar/m² BTA.*
- *Vid hållplats/ station skall skyddad cykelparkering finnas.*
- *Reducerad p-norm får tillämpas om bilanvändningen bevisligen är låg.*

EXEMPEL PÅ ANDRA KOMMUNALA STYRMEDEL

- *Kommunala köp- och arrendeavtal utvecklas att omfatta förslag enligt ovan.*
- *Den befintliga stadsdelsservicen förstärks genom t ex lokala KDN-program, utrymme för servicelokaler, subventionerade lokalhyror mm.*
- *Säkra och gena cykelstråk och skyddade cykelparkeringar byggs ut. Huvudstråk ges hög säkerhet och komfort.*
- *Kollektivtrafikens villkor förbättras i stråk med trafikträngsel. Hastigheten begränsas till 30 km/tim i alla tätorter utom på primärleder. Miljözoner genomförs för fordon med olika fossila drivmedel.*
- *Större bilparkeringar vid centruminfarter förläggs vid bussplatser och förses med låncyklar.*

SUNDA PLANEN

MATERIAL & RÅVARUFLÖDE

PLANERINGSMÅL

- *Ny- om och tillbyggnader endast med miljögodkända material*
- *Effektivt materialutnyttjande och minimering av den totala avfallsmängden under byggprocessen*
- *Organisation för recirkulation av hushållens och företagens olika material*

•

HANDLINGSPLAN

- Sortera i fraktioner för återbruk för minimal resursförbrukning: 1- återanvändbart, 2 - återvinningsbart, 3 - för energiutvinning och 4 - till deponi
- Anpassa konstruktioner till förnyelsebara och rikligt förekommande material.
- Minimera antalet byggmaterial och materialmöten. Undvika orörliga sammansättningar, limning och diffusionstäta förslutningar.
- Kräva att endast byggmaterial som är varu- och sundhetsdeklarerat och försett med LCA (livscykelkattning) används.
- Undvika produkter framställda av metaller så att i princip endast återvunna metaller förekommer i byggmaterial.
- Välja fuktsäkra och hygroskopiska byggmaterial med tekniskt säker vattenavvisning.
- Omhändertar regnvatten som resurs från byggnaden.

EXEMPEL PÅ PLANBESTÄMMELSER

- *Byggnader skall uppföras med sunda och återanvändbara byggmaterial*
- *Byggmaterial skall gå att återanvända, återvinna eller vara nedbrytbara.*
- *I byggnad som uppförs skall ingå byggmaterial som återvunnits eller återanvänds.*
- *Avschaktad matjord skall återanvändas lokalt på tomten/ i kvarteret eller skall redovisas deponeringsplats för i bygglov*

•

EXEMPEL PÅ ANDRA KOMMUNALA STYRMEDEL

- *Kommunala köp- och arrendeavtal utvecklas att omfatta förslag enligt ovan*
- Rivningsmaterial lämnas för återanvändning till uppsamlingslager, får inte lämnas på deponi - regleras med deponiavgifter*
- *Förmedling av begagnade byggdelar stimuleras och register på begagnat byggmaterial upprättas*
- *Krav på återbruk av material och byggdelar vid kommunala bygg*

SUNDA PLANEN - LIVSMEDEL

PLANERINGSMÅL

- * *Livsmedelsproduktionen mindre energi- och materialkrävande*
- * *Organisation för maximalt utbyte av produktion och konsumtion av näring mellan stad och land*
- * *Möjlighet till husbehovsodling inom eller i omedelbar närhet till fastigheten.*

HANDLINGSPLAN

- Redovisa produktionsytor för livsmedel.
- Samordna med omgivande regioners livsmedelsproduktion och konsumtion.
- Beskriva och understödja jordbruksenheters och trädgårdsodlingars ekonomiska samband.
- Anpassa mängden djur efter växternas upptagningsförmåga av näringsämnen i det organiska avfallet.
- Beskriva organisation och distribution av livsmedel inom kommunen.
- Skydda produktionsytor från lokala föroreningar.
- Reservera mark, även inom tätbebyggt område för yrkesmässig odling och hushållsodling.
- Redovisa plats för energisnål matförvaring.
- Utnyttja spillenergi för odling i växthus.

EXEMPEL PÅ PLANBESTÄMMELSER

- *Plats för odling skall finnas med x m²/m² BTA*
- *Utrymme för kompostering av trädgårdsavfall och slutet efterkompostering av hushållsavfall.*

EXEMPEL PÅ ANDRA KOMMUNALA STYRMEDEL

- *Kommunala köp- och arrendeavtal att omfatta förslag enligt ovan*
- *Kommunalt stöd till utveckling av nätverk med direktkontakter mellan lantbrukare och konsumenter bl a för att återanvända näringsämnen och förkorta transporter*

SUNDA PLANEN - ENERGI

PLANERINGSMÅL

- * *Bebyggelse utformad för minimal användning av icke förnyelsebar energi*
- * *Ny-, om- och tillbyggnader med energieffektiva arbetsmetoder.*

HANDLINGSPLAN

- Minska användningen av el för uppvärmning, ventilation, hushållsutrustning och belysning.
- Inreglera flöde och temperatur i befintliga värmesystem och värmecentraler.
- Planera för aktivt och passivt solvärmeutnyttjande med krav på goda solvärden
- Markområden avsätts för produktion av biobränsle.
- Uppföra biobränsleanläggningar med ackumulatortank. Solfångare och kompostvärme ansluten till ackumulatör.
- Bygga ut vindkraften.
- Bygga ut anläggningar för geotermisk energiproduktion.
- Studera möjligheter till utvinning av jord- och avloppsvärme.
- Ställa krav på värmehushållning och värmelagring i byggnader.
- Kräva utformning som möjliggör effektiv användning av dagsljus.
- Effektivisera arbetsplatsbelysning, gatubelysning och reklambelysning.
- Avskärmning av icke önskad solinstrålning för undvikande att kylanläggningar.

EXEMPEL PÅ PLANBESTÄMMELSER

- *Tak skall utformas med anpassning till solvärme.*
- *Byggnad skall ges sådan utformning, orientering och utrustning att uppvärmningsbehovet är högst x kWh/år och m^2 BTA.*
- *Läplanteringar och vindskydd skall finnas.*
- *Energi i vatten och frånluft skall om möjligt återvinnas.*
- *Jord- och bergvärme får utnyttjas inom i planen angivna områden.*
- *Uppvärmning av miljögodkänd eldstad får ske.*
- *Utrymme för torr förvaring av biobränsle ska finnas.*
- *Utrymme för energisnål förvaring av livsmedel skall finnas med minst x m^2 per lgh.*

EXEMPEL PÅ ANDRA KOMMUNALA STYRMEDEL

- *Kommunala köp- och arrendeavtal utvecklas att omfatta förslag enligt ovan*
- *Solfångare får anslutas till kommunala energinätet*
- *Uppvärmning med solvärme och biobränsle hör ske i nybebyggelse*
- *Lägre eltaxa om solfångare/värmeväxlare installerats och visar bra resultat. Eltaxan baseras helt på elförbrukningen eller är t o m progressiv*
- *Eldistributörer måste köpa el från små vindkraftverk och utan vinst*

SUNDA PLANEN – VATTEN & AVLOPP

PLANERINGSMÅL

- Återställande av den naturliga grundvattennivån
- **Drickbart grundvatten.**
- **Minimerad dricksvattenförbrukningen.**
- **Endast rent spillvatten till recipienterna (bäckar och åar**
- **Återvinning av allt organiskt avfall från kök och toaletter till näringsämnen för jordbruket**
- **Lokalt återanvänt BDT-vatten**

HANDLINGSPLAN

- Kartlägga och planera omlandets reningskapacitet för naturlig rening av avlopp.
- Planera för hushållning med rent vatten med differentierade vattensystem för olika vattenkvalitet.
- Utnyttja i första hand regnvatten och lokalt yt- och grundvatten till rengöring, bevattning och toalettspolning.
- Utföra hårdgjord mark genomsläpplig för vatten, där jordkvaliteten tillåter.
- Minimera vattenanvändningen i industriprocesser genom bl a cirkulation av kylvatten och luftkyllning .
- Föreskriva vattensnål utrustning i alla byggnader.
- Förbereda för biologiska, separerande toaletter
- Endast tillåta "sunt" avloppsvatten från samtliga VA-abonnenter genom krav på avskiljning av alla icke-näringsämnen vid källan innan avloppel.
- Utforma byggnader så att regnvatten kan omhändertas.
- Avsätta stora ytor för denitrifikation av jordbrukets kväveöverskott innan recipienter.
- Bygga fördröjningsmagasin och öppna diken i bcbyggelsen för att förhindra översvämningar och för lämplig infiltration.

EXEMPEL PÅ PLANBESTÄMMELSER

- *Regnvatten från tak skall samlas i tank, $x m^3$ / bostad, för del av hushållsbehov*
- *Urin skall samlas lokalt hygieniseras i bioreaktor och användas för gödsling.*
- *Fekalier skall komposteras och hygieniseras lokalt i tex bioreaktor till jordförbättring*
- *Dagvatten skall där så är möjligt ledas i öppet dike, schaktning eller annan åtgärd som kan skada diken får ej vidtas*
- *BDT-vatten skall behandlas enligt planbeskrivning, se infrastruktur (rotzonsanläggning, våtmark, Kalmarmetoden etc).*
- *WC får ej förbruka mer än 4 liter vatten per spolning.*
- *Vattenarmatur får ej ha högre genomströmning än 0,2 liter per sekund, vid tvättstall högst 0,1 liter per sekund*
- *Processvatten skall hanteras i slutna system*

EXEMPEL PÅ ANDRA KOMMUNALA STYRMEDEL -

- *Kommunala köp- och arrendeavtal utvecklas att omfatta förslag enligt ovan.*
- *Individuell vattenmätning i nya områden*
- *Vattentaxan baseras helt på vattenförbrukningen eller är t o m progressiv*
- *Kommunen antar egna bestämmelser för avloppsanslutning med krav på fastighetsägaren att visa hur regnvatten tas om hand, alternativt avgiftsbelägga omhändertagande av regnvatten från tak och hårdgjord mark.*
- *Omvänt dikningsbidrag för återställning av kulverterade diken till öppna diken*
- *Kommunalt stöd till de som separerar kombinerat avlopp till dag- och spillvatten ledningar*
- *Generell uppsägning av samtliga VA-kontrakt i kommunen. Ny klausul i nya kontrakt som bara godtar "sunt" avloppsvatten till VA-nätet. Syftet är att slammets utan tvekan kunna återanvändas som näringsämne i jordbruket. Separata avskiljare och slutna tankar för tveksamma verksamheter.*

SUNDA PLANEN – AVFALL

PLANERINGSMÅL

- * Minimering av mängden producerat avfall.*
- * Källsortering av allt avfall för maximal återanvändning*
- * Kretsloppsanpassning av all rivning av byggnader*

HANDLINGSPLAN

- Planera för att recirkulation av restprodukter och näringsämnen säkras inom regionen. I annat fall ges alternativ användning i näraliggande region.
- Sortera i fraktioner för återbruk för minimal resursförbrukning: 1.återanvändbart, 2.återvinningsbart, 3.för energiutvinning 4.till deponi.
- Förbereda för gemensamma eller egna biotoaletter och avtala organisation för distribution av fekalier och urin.

EXEMPEL PÅ PLANBESTÄMMELSER

- *Bostäderna skall utformas så att det är möjligt att källsortera och kompostera hushållsavfall*
- *Kompostanläggning skall finnas - minst X m² / lägenhet eller motsvarande*

EXEMPEL PÅ ANDRA KOMMUNALA STYRMEDEL -

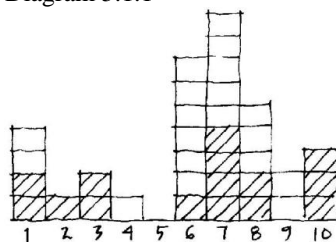
- *Kommunala köp- och arrendeavtal utvecklas att omfatta förslag enligt ovan*
- *Skapa återbrukscentraler för alla typer av avfall*
- *Öka kraven på vilka material / ämnen som får deponeras*

SAMMANSTÄLLNING AV ALLA SVAR PÅ FRÅGORNA FRÅN TELEFONINTERVJUER MED 28 KOMMUNERS PLANCHEFER/STADSARKITEKTER OCH KS-ORDFÖRANDE SAMT ENKÄT TILL 33 SKÅNSKA KOMMUNERS PLANCHEFER/STADSARKITEKTER

p= planansvarig tjänsteman/stadsarkitekt, ks = kommunstyrelsens ordförande kommunerna har numererats efter bokstavsordning med urval var 10: nde svensk kommun Skånska kommuner med bokstavsförkortning

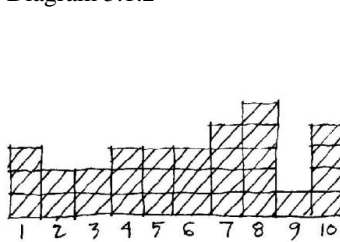
Fråga 1: "Hur mycket har Agenda 21-dokumentet 1992 och de statliga målen för kretsloppssamhället påverkat din kommuns dokument (strategiplan, strukturplan, översiktsplan) för den översiktliga fysiska planeringen? Gör en bedömning på en 10-gradig skala, där 0 är "ingen påverkan" och 10 är "avgörande påverkan" (översiktsplanen som styrmedel)

Diagram 5.1.1



HELA LANDET

Diagram 5.1.2



SKÅNE

Dessa bilder redovisar de samlade svaren:

5.1.1. från 15 planchefer/ stadsarkitekter och 18 kommunstyrelseordföranden i var 10:de svensk kommun och

5.2. 2. från 30 planchefer/stadsarkitekter i Skåne. Den skrafferade delen av staplarna representerar tjänstemännens bedömningar.

Till de muntliga siffersvaren gjordes ett flertal kommentarer:

- Ingen ny ÖP har gjorts de senaste åren men övertygad att Agenda 21-arbetet kommer att påverka nästa ÖP, klimatet är rätt. 1ks, 1p, 4p, 5p, 7ks, 9ks, 12p, 14ks, 16p, 16 ks, 17p, 17ks, 18ks, 21ks, 23p, 25p, 25ks, 26p, 26ks, 27ks
- Fördjupningar av översiktsplan med MKB-metod. 1p, 1ks
- Fördjupning av översiktsplan med uttalade miljömål/ Agenda 21påverkade. 1p, 11p
- ÖP ska beskriva miljöskulden och vilka åtgärder som krävs för att minska skulden. 11p
- Ingen ny ÖP, inget Ag21-dokument, inget brinnande intresse hos politikerna. 5p
- Planarbetet handlar mycket om avfall. 7p
- Rullande ÖP med årliga aktualiseringar tar med miljöfrågor. 22p
- Nya ÖP:n är radikal, vi jobbar med underifrånperspektivet. 26p

Fråga 2: "Hur mycket har Agenda 21-dokumentet 1992 och de statliga målen för kretsloppssamhället påverkat utformningen av de senare årens detaljplaner? Gör en

bedömning på en 10-gradig skala, där 0 är ”ingen påverkan och 10 är ”avgörande påverkan” - (detaljplanen som styrmedel):

Till de muntliga siffersvaren gjordes ett flertal kommentarer:

- Behovet av nya detaljplaner är ringa eller noll. 16ks
- Ser inte så stark koppling till detaljplanearbetet. 2p
- Miljöhänsyn i detaljplan är svårt. 5p
- Inte aktuellt i ”frimärksplaner”. 10p
- Tidiga direkta samtal om avfallshantering, oljeavskiljning, etc. för verksamheter har positiv inverkan bl.a. på vikten av grönytor. 15 ks
- Planerna innehåller nu tekniska föreskrifter med VA i fokus. 20p
- Hur för vi planbestämmelserna vidare? Vem följer t ex upp planeringsbestämmelser? 20p
- Systemexperimenten i kommunen är juridiskt förankrade i 2 nya detaljplaner. 20p
- Undviker kommunala VA-system för industriotmer, även för spillvatten. 26p, 26 ks
- Inte aktuellt i ”frimärksplaner”. Hö

diagram 5.2.1

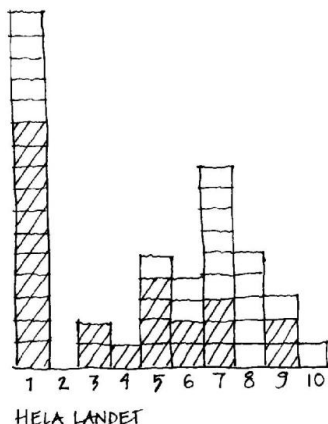
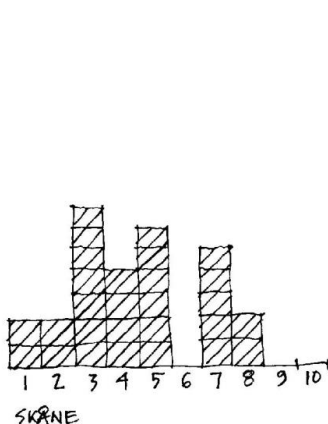


diagram 5.2.2



Dessa staplar redovisar de samlade svaren i diagrammet 5.2.1. från 24 plancher/stadsarkitekter (skrafferad ruta) och 22 kommunstyrelseordföranden (ofylld ruta) i var 10: nde svensk kommun i diagram 5.2.1 från 28 planchefstadsarkitekt i Skåne.

Fråga 3: ”Vilka hinder ser Du i gällande lagstiftning och praxis för att ”ställa om kommunen till ett kretsloppssamhälle”?

Spontant svarade 39 av 51 intervjuade att det inte finns några hinder med undantag av fantasi, föreställningar, kunskap och vilja. Totalt med enkäten till Skånes planerare är det 2/3 som ingår i denna grupp. Många ser dock inte möjligheten att genomföra kretsloppsidéer antingen på grund av låg byggaktivitet eller för små objekt.

Kritiken mot lagstiftningen är främst att den inte ger något stöd för de miljöhänsyn kommunerna vill driva. Det finns också en osäkerhet om den faktiska kraften i lagarna.

En lista på 6 viktigaste hindren utifrån antalet spontana telefonsvar:

1. hindren sitter hos oss själva, vårt eget förhållningssätt och viljan
2. vanmakt på grund av okunskap, brist på utbildning
3. ekonomiska hinder
4. befintliga tekniska strukturer
5. revirgränser, motstående intressen mellan styrande organisationer och mellan olika miljömål
6. för svag lagstiftning, mål och lag följs inte åt

En tjänsteman pekade på det hinder som ligger i att förena gängse planering med Agenda 21:s arbetsmetoder: ”Agenda 21 bygger på att öka människors engagemang i dessa frågor. Lagstiftning och planering bygger på styrning, som står i viss konflikt med kraven på utveckling genom konkurrens. Svårt peka på särskild fråga. St”

En annan tjänsteman såg ”inga hinder eftersom vi i den fysiska planeringen inte hittills ställts inför frågan. Pe

3.1 ”Hindren sitter hos oss själva, vårt eget förhållningssätt och vilja”

- Nej – bara folks föreställningar att det blir dyrare hindrar utvecklingen. 27ks
- Fantasin och kreativitet är de enda hindren. 11ks
- Inga hinder, det handlar om politisk vilja. 8ks
- Vårt eget förhållningssätt. 17ks
- Det handlar om hur vi vill. 26p, 27p
- Hinder består av osäkerhet om hur starkt man ska styra och en viss politisk ovilja till att fatta beslut som man tror medför kostnadsökningar. Os
- Det helt avgörande hindret finns i vårt tänkande. Vi behöver lära oss tänka på ett nytt sätt. Kan vi det så utarbetar vi de lagar som vi behöver för att nå ett kretsloppssamhälle. Ör
- Lagstiftningen är inget problem. Mentala hinder är dock ej ovanliga bland politiker och ledande tjänstemän. Kä

3.2 ”Vanmakt på grund av okunskap, brist på utbildning”

- Kunskapsbrist. 11p, 24p
- Personligen inte kunnig, men tror att teknik och ekonomin ännu inte är färdig för omställningen. 14ks
- Erfarenhet och utbildning vad avser hur långt lagens möjligheter sträcker sig. 23p
- Vid överprövning saknas fackkunskap. Sv

3.3 Ekonomiska hinder – befintliga ekonomiska strukturer

- Ekonomin vid genomförandet. 1ks,
- Ekonomin med dubbla avloppssystem, större ytor för infiltrering ger lägre exploateringsstal. 10ks
- Skatterna är en hemsko för fjärrvärme, oljan för industrin för billig. 2p
- Skatterna är en hemsko för biobränsle, oljan för industrin för billig. 26ks
- Samhällsutvecklingen i stort med fri marknad, inga styrmedel i trafiken. 19p
- Minskande befolkningsunderlag, inget händer, ingen utveckling, kommunen saknar ekonomisk kraft. 7p, 13ks
- Det ekonomiska tänkandet är för kortsiktigt, långsiktiga satsningar är svåra att få igenom.
- Jag ser inga generella hinder i gällande lagstiftning men däremot finns vissa tekniska och ekonomiska hinder. Es
- Jag tror huvuddelen är praxis, det vill säga de traditioner och attityder som är djupt rotade, manifesteras i ekonomistyrning; lagstiftning brukar sällan vara ett hinder i andra sammanhang. Än
 - Resurser saknas – istället för att skära ner i vår budget, samtidigt som kraven ökar – borde vi få mer resurser. Si

- Praxis fortfarande i viss mån exploateringsinriktad även om miljöfrågorna fått större uppmärksamhet. ÖG
- Avdragsreglerna för tjänstebilar bidrar till att många människor som pendlar väljer bil istället för buss. Ve

3.4 Befintliga tekniska strukturer

- Uppbyggt försörjningssystem önskas användas i alla sammanhang: t ex VA, gator, fjärrvärme.
- VA-sidan med de fastbyggda storskaliga systemen. 4p
- Fysiskt hinder för naturanpassad bebyggelse med stambana och europaväg genom liten kommunyta. 20ks
- Bebyggelsetätheten med avseende på försörjning och struktur för ändring av samhällsstrukturen. Lo
- Många hinder: i Sverige har vi en tendens att inte våga fullskaleförsök förrän vi är helt säkra, jämför Danmark. Tr
- Praxis gör att föråldrade lösningar tillämpas före nytänkande. Sv

3.5 ”Revirgränser, motstående intressen mellan styrande organisationer och mellan olika mål” – befintliga administrativa strukturer

- Att vindkraft inte har status är ett hinder. Kulturvårdsintressen starkare än miljövård. 16 ks
- Länsstyrelsens sektorsplanering binder upp planeringen. 2p
- Motverkande kraft i storskaliga vägprojekt i vägverkets planeringstradition. 10p
- Att få gehör i kommunen. 14p
- Mer traditioner än bestämmelser som är hinder. 4ks
- Konkurrens om medel mellan miljö-bygg och Agenda-gruppen
- Intressekonflikter: billiga kretsloppsprodukter t ex drivmedel av raps kan vara hälsovådligt. Kl
- Motsägelser mellan miljö- och hälsokrav och omställningsbidrag för villauppvärmning (vedeldning i tätbebyggelse). Hög
- Motsägelse mellan energiskog och landskapsskydd. Hög
- Avdragsreglerna för tjänstebilar bidrar till att många människor som pendlar väljer bil istället för buss. Ve
- Praxis: Parkeringsnormers tillämpning före kretsloppshänsyn. Lu
- Tidigare redan godkända eller accepterade större projekt omprövas sällan ur kretsloppssynpunkt. Lu
- Kommunal upphandling är definitivt ett hinder. Sj
- Tror att byråkratin, framförallt förfarandeprocessen, upplevs allt för tung i de mindre kommunerna. Där finns betydligt enklare och rakare kontakter mellan medborgare och myndighet. Sk
- Det stora hindret är att låta kretsloppstankar genomsyra hela byggprocessen – kräver mycket överlappande info/samordning. Ma

3.6 ”För svag lagstiftning, mål och lag följs inte åt” – befintliga juridiska strukturer

- Inga hinder, men lagarna känns otidsenliga. Har vi försökt så har de överklagande vunnit. 7ks
- Inget hinder men inte heller något stöd i lagstiftningen. Kan inte ställa krav utöver gällande lagstiftningen. 28p
- PBL ligger efter; t ex morgondagens bostad ska också vara arbetsplats. 24ks
- Lagstiftningen ska inriktas mot att göra det enkelt för gröna lösningar. 26 ks
- Centralt styrda upphandlingsreglementen motverkar möjligheten att prioritera lokalt producerad mat t ex till barnstugor och skolor. 22ks, 26 ks
- Produktionsföretag kan söka om återbetalning av skatt på olja, försenar omställning till biobränslen. 2ks
- Inga hinder, men lagstiftningen släpar efter, dock är kommunens egna intentioner viktigast. La
- VA-lagen är emot lokala lösningar.

- Gällande detaljplaner förhindrar snabb omställning. Kretsloppsbestämmelser borde kunna införas som generella krav vid byggnaders och markens ordnande. Lu
- I VA-reglering finns krav att samla dagvatten i duplikatsystem. Hög
- Regelverken är inte kopplade: en färsk MKB till detaljplan bör gälla också som underlag för miljönämndens beslut, se SOU 97:32 . La
- Miljölagstiftningen är för mycket luft, ingen är egentlig ansvarig. Bj
- PBL ger egentligen inget stöd för kretsloppssamhället. I de generella kraven i kap. 2 och 3 finns endast resurshushållning kort med i 2 kap. 1-2§. BJ
- PBL borde kunna utökas med ett kretsloppskapitel. Lu
- Generellt är svensk lagstiftning för svag. NRL borde ges mer tvingande regler och framförallt tas mer på allvar. Sj
- Miljölagstiftningen gör det svårt för ny teknik att tillämpas. Sv

FRÅGA 4. ”Kan Du ge exempel på några kommunala metoder och medel i Agenda 21:s anda som Ni använder i planeringen?”

– Andra metoder och medel än vanliga fysiska planer

De många svaren på hur kommunerna arbetar och vilka medel man väljer för att svara mot de nya målen kan delas upp i undergrupper som var och en skulle kunna vara en studie i sig:

- 1 Ny organisation och nytt arbetssätt med sammanslagna nämnder, tvärsektoriella grupper och/eller med miljö/Agenda-samordnare delaktig i planeringsprocessen liksom stadsarkitekt/planchefen delaktig i Agenda-processen. Många låter Agenda-processen vara del av översiktsplanarbetet.
- 2 Nya typer av kommunala dokument och beslut efterfrågas och tas fram: miljöpolicy, gröna bokslut, energiplaner, vindkraftsplaner, beslut mot externa varuhus etc.
- 3 Bland dokumenten finns naturligtvis också juridiska styrmedel som detaljplaner och avtal, som den här studien primärt handlar om. Eftersom detaljplaneaktiviteten i landet f n är mycket låg är det bara några få kommuner som lyft fram innehållet i detaljplanebestämmelserna och avtalstexter.
- 4 Samlad kommunal kreativitet för ansökningar till kretsloppsmiljarderna och till EU-stöd ger nya tankebanor och nya arbetssätt.
- 5 Konkreta handlingar lägger man stor vikt vid som t ex etablering av källsorteringssystemen, mer omsorg om grönytor och skolbyggnader, lokala dagvattensystem och biogasanläggningar.

Bland övriga kommentarer som fångar vad som håller på att hända i

de allra flesta svenska kommuner kan citeras:

- Det är en annan anda, det har hänt någonting; vi har börjat och inte tröttnat. 10p
- Det handlar om att hitta rätt människor. 11p
- Tydliga signaler från politiker till tjänstemän. 11p
- Plandokumentet inte så viktiga, det är processen med underifrånsperspektiv som gäller. Planen fungerar som protokoll. 2p
- Kommunen breddar Agenda-arbetet till hela människans livssituation t ex arbetslöshet, barna tar egna initiativ. 18ks
- Folk träffas på den centrala källsorteringsstationen och pratar. 10p
- Viktigt att planeraren tänker rätt, fast vi måste hålla oss till systemet! Vet vi tillräckligt? 4p
- Agendans mål hjälper. 11ks
- Förut handlade planer om när vi skulle börja bygga, nu handlar de om livskvalitet. 25ks
- Vi (norrlandskommun) kan inte uppleva landets problem som våra, naturresurser det enda vi har och bilberoendet är totalt. 21p
- Grossist rörelsen är boven till att bilberoendet ökar, grossistpriser till kvartersbutiker är högre än stormarknadernas detaljpriser. 25 ks

- Byggherrarna Skanska och JM är steget före. 8p

4.1 Ny organisation, nya arbetssätt

- Bra anda i ny organisation med tvärgrupp, revirgränser har upphört. 11p
- Plandokumentet inte så viktiga, det är processen med underifrånsperspektiv som gäller. 2p, 4ks
Planen fungerar som protokoll. 2p
- Kommunen breddar Agenda-arbetet till hela människans livssituation t ex arbetslöshet, byarna tar egna initiativ. 18ks
- Liten kommun är bra, kan ha informellt arbete i miljöfrågor. 3p
- Hela Dalsland är ett ekolandskap, samarbete 5 kommuner i Ag21:s anda. 2ks
- Ekokommun sen 3 år, mark- och trädfrågor viktigare. 4p
- Lokala bussbolaget deltar tidigt i planprocessen, mål behålla servicegraden och samtidigt göra klokare och kortare bussvägar, delad vinst. 8ks
- Fördjupningar av ÖP startar underifrån, brett engagemang med lokal prägel bl.a. utifrån försörjningsmöjligheter. 21p
- Tidig information om miljöfrågor i planprogram. 25p
- Ny organisation, miljöutskott under ks. 3ks
- Kommunen stöttar mobilisering för miljöarbete i lokala grupper. 17ks
- Organisation så att både fjärrvärme, urinseparering och exploateringsavtal handläggs i samma hus. 8p
- Nu miljö- och byggfrågor i en förvaltning. 21ks
- En samlad nämnd för plan, bygg och miljöfrågor ger genomslag för Agenda 21. 28ks
- Arbete med utvecklingsplaner/ FÖP börjar med de boende först. 28ks
- Vision Öland, samarbete med grannkommunen, många lokala träffar når många, hittills 2000 pers. 16ks
- Stadsarkitekt deltar i Agenda-grupp. 9p
- Aktivt miljöarbete. 1ks
- Nu kan argument för industritransport med järnväg i stället för bilväg väga tyngre. 5ks
- Utbildning med nya teman varje år t ex trafik, energi, biologisk mångfald. 9p
- Utbildning av samtliga 1200 anställda. 4ks. Information, utbildning. 7ks
- Noga med miljöfrågor i byggloven. 22p
- Arbetar med alla frågor parallellt: utbildning, slammet, dricksvatten, energiförsörjning, cykelsystem, soptaxan. 24ks
- Agenda 21-andan finns med som en röd tråd i den översiktliga planeringen. Sj
- Nya ÖP vilar på Agenda 21. Ve
- Stadsbyggnadskontoret har deltagit i Agenda-dokumentets utformning. Processen öppnar upp för bra samarbete. La
- Miljökonsekvenser beaktas redan i planens programskede. Bj
- Ett ökat brukardeltagande i planeringen, vilket både ger ett underifrånsperspektiv och många goda miljösynpunkter. Bj
- Tidig medborgarsamverkan. Tr
- Vår främsta metod är att tydligt och konsekvent arbeta med underifrånsperspektiv i t ex DP. Ör
- Bysamråd kring trafik- och planfrågor utan att kontoret först sagt vad som ska göras. Hög
- Försök bedrivs i ett område att låta medborgarna avgöra vilka planeringsfrågor som bör vidareutvecklas. Ett första möte innebar att byalaget startades och kommunen köpte mark för att kunna vidta önskade åtgärder. Sk
- Framlyftande av vissa kategoriers (t.ex. ungdomars) syn på omgivningen, miljön, tillvaron. Hö
- Planarbetet sker i nära samarbete med kommunens miljöenhet. Bj
- Liten kommun är bra, kan ha informellt arbete i miljöfrågor. Br
- Organisation så att både fjärrvärme, urinseparering och exploateringsavtal handläggs i samma hus. He

- Vi upprättar naturresursbalanseringsplaner (enl. balanseringsprincipen se Ds, departementsskrift 1997:52) för de detaljplaner, där det är relevant. Lo
- Kompensatoriska åtgärder enl. balanseringsprincipen diskuteras. Lu
- Grönnytor beaktas särskilt i planeringen och de har getts en mer nyanserad synsätt. Bj
- Planerar för kontor för distansarbetare, för ekobyar, och för spårbunden trafik. Ve
- Aktiv samverkan mellan kommuner och integration av avdelningarna/ förvaltningarna.
- Ambitionen finns att genomföra projektinriktade arbetssituationer med platt organisation. Sv
- Olika former av dialogförsök/info mellan planerare – brukare t ex i ÖP-arbetets inledningsfas genom s.k. dialog-pm
- Ett prestigelöst tänkande med respekt för respektive fackkunskap är tradition i vår kommun. Sva
- Vi utvecklar lokala planeringstekniker. Kr
- Agenda 21 – Hittills bara ett projekt inom andra områden. Med den ÖP vi nu ska börja med kan det successivt bli en realitet. Än
- Vi har använt olika former av inventeringar av biologisk mångfald (även historiska tillbakablickar) för att föreslå lämpliga ekologiska korridorer i vår ÖP. Ys

4.2 Nya dokument och ny typ av beslut som styrmedel

- Grön ekonomi med nyckeltal och grönt bokslut. 11p
- Miljöpolicy från ”Miljö och hälsa” slår igenom till planläggningen. 14p, 17p
- Program för ekologiskt byggande. 17p
- Checklista med miljöfrågor för alla beslut. 11ks
- Ny energiplan. 5p
- Vindmölleplan. 6p
- Kretsloppsprogram antaget av KF. 26p
- Nu är det ny metod: hälften traditionell planering och hälften MKB-analys. 1p
- MKB nu en rutin. 3p
- MKB visar förhållandena. 4p, 9p, 14p, 22p
- MKB är ett kraftfullt instrument vid vägplanering, för bl.a. kulturlandskap och buller. 19p
- Varje nämnd och förvaltning ska i bokslut redogöra för hur man arbetat med miljöfrågor. 2ks
- Krav att varje förvaltning ska i budgetarbetet ange 3 mål för arbete för kretsloppssamhället, vi börjar få Agenda 21 i ryggmärgen, ständigt i bakhuvudet. 27p
- Förstudie för miljöledning av verksamheterna. 20ks
- Grön miljöledning. 20ks
- Miljöpolicy utifrån de 4 systemvillkoren. 4ks
- Rivningsplaner i Agenda21-anda görs och innebär medarbete. 22p
- Beslut om att inte tillåta externa varuhus. 24ks
- Utbyggnad av vindkraften, förankrad i ÖP och områdesbestämmelser. Tr.
- Lokalt investeringsprogram för ekologisk utveckling. Tr.
- Kontorets dokument Sunda Planen omsätts successivt i olika planprojekt. Lu
- MKB görs numera översiktligt i översiktsplanen, samt obligatoriskt i program och detaljplan. Ma
- I aktuellt arbete för fördjudad översiktsplan, föp, för nytt bostadsområde utreds vad kretslopp med större bredd kan vara. Osäkerhet råder vad som lämpligen läggs fast i föp och vad som först i etappernas dp. Lu
- Lokalt cykelvägnät planeras. Si
- Planerar för kontor för distansarbetare, för ekobyar, och för spårbunden trafik. Ve

4.3 Bestämmelser och avtal som styrmedel:

- I exploateringsavtal skrivs in kommunens mål ”Att leva i harmoni med naturen”, byggarna måste förbinda sig att följa målet t ex med dagvattenhantering, urinseparering etc. – annars går köpet tillbaka. 8ks

- Områdesbestämmelser med krav på torra toalettlösningar. 22p
- Text krav på urinseparering i exploateringsavtal.
- Krav på återplantering vid trädfällning införs i dp liksom markklov vid fällning. Lo
- Tankar på att i dp styra en varuhusetablering så att miljövänliga byggnadsmaterial används samt att fullständig källsortering kommer till stånd. Os
- I samband med att naturområden läggs ut i dp eller områdesbestämmelser samtidigt reglera skötseln via skötselplaner (oberoende av ägarförhållanden), ännu oklart vilka lagar som ska användas. Os
- Lokalt omhändertagande av dagvatten och plats för återvinningskärl skrivs in i alla detaljplaner. Si

4.4 Avgifter som styrmedel

- Halv soptaxa för de som komposterar själva och accepterar 14 dagars-tömning. 26 ks
- Halv arrendeavgift för de kommunala arrendebönder som odlar ekologiskt riktigt. 26 ks.

4.5 Externa bidrag som styrmedel

- Stor kreativitet vid ansökan av statens 5,4 kretsloppsmiljarder för miljöprojekt. 1ks, 6ks, 14ks, 23p, 27ks
- EU-projekt i stödområden styrande. 2p, 14ks, 19ks
- EU-bidrag till f.d. nedlagt industriområde med nya industrier med miljöprofil. 19ks
- Kommuner går ihop om att utveckla en skåne-ås till ett biosfärområde med bl.a. turistfrågor och rekreationsområden; EU-bidrag? söks. 27ks
- Bidragen har styrts, sökande har fokuserat på miljöfrågor där pengar finns. 6p

4.6 Praktiska handlingar/genomförda projekt

- Konkreta händelser viktiga. 4ks
- Nya pendeltågssträckor och många stationer under utbyggnad. 8ks
- Miljöprojekt i skolorna. 1ks
- Ombyggnad med urinseparering i skola. 1ks
- Sunda material i skolbyggen. 2ks
- Ny skola med urinseparering och sunda material. 9ks
- Buss som åker runt i kommunen med Agenda 21-informatörer och material. 19ks
- Naturskola i ombyggt jaktstuga dit skolklasser etc. kan åka och få miljöutbildning. 19ks
- Bidrag till fast boende som skaffar torra toalettlösningar. 18ks
- Gratis miljövänligt tvättmedel för att klara en mindre avloppsanläggning. 18ks
- Träden har blivit viktigare. 4p
- Översilningsångar i stället för reningsverk. 4ks
- Öppna diken och översilningsytor som nya bestämmelser i planer. 22p
- Biogasanläggning med LRF: svingödsel och reningsverks slammet ger via reaktor tillskott till naturgasnätet. 27ks
- Matfabrik med avfall i röt-kammare. 5p
- Speciellt stort gensvar av lantbrukare kring en å med bl.a. översilningsångar. 27ks
- Tung mineraltransporter på ny järnväg istället för lastbilsväg
- Slammet tillbaka till jordbruket, blandat med torv. 6ks
- Kalkar mycket, nyckelindustrin bidrar. 9p
- Rötning av svingödsel i bioreaktor ger bidrag till fjärrvärmens. 10ks
- Gratis kompostbehållare till alla villahushåll, slagsmål om vilka områden som först får behållarna. 11p
- Vill utveckla lokala VA-lösningar för att komma förbi dyrbara storskaliga avloppsnät vid villabebyggelsen. 12p
- Lokal hantering av både dagvatten och spillvatten i mindre orter. 22ks
- Naturlig hantering av dagvatten är den första planförutsättningen i stor ny dp. 8ks
- Källsortering med kvartersuppställning av återsamlingskärl minskar transporter. 10 ks

- Några centralt placerade komposter i kommunen. 25ks
- Renhållning med sopsortering, högre avgift för osorterat. 6p.
- Vägning av sopor pågå. 7ks
- Vägning av sopor är aktuellt. 16ks
- Många kretsloppsstationer. 15p
- Kompostering och källsortering inom kommunens bostadsbestånd. Tr
- Grönstrukturen: t ex "Beträda-områden" har anlagts vid en sjö. Tr
- Minskad rivning – ökad återanvändning, delvis konsekvens av rivningsplan. Bj
- Dagvattenhantering sker numera i huvudsak med LOD-system. Es
- Vi försöker få till stånd selektiv rivning när det kan ske. Es
- Förtätning – förändring; bevarande; LOD-anläggningar; våtmarker; grönplan; GC-vägar samt bussgator. Hä
- Försök att samlokalisera industrin med fjärrvärmebehov. Kl
- Planerar in grönområden och GC-vägar i större utsträckning; dock svårt av kostnadsskäl då driften av parken som bekant bekostas av kommuner. Kl
- LOD har prövats i olika planer, nu senast i ett 100 ha stort verksamhetsområde. Lu

4.7 Aktioner som styrmedel

- Försumningsfaktura till miljöministern. 9p
- Inbjudan med utmaning till företrädare för alternativa fordonsbränslen (el, rapsolja, naturgas) i form av en trafikmässa, att presentera hållbara lösningar för kommunen. 9ks
- Miljöpris i kommunen och internt miljöpris inom kommunen till bra initiativ. 2ks
- Miljöpris till butiker och kommunala institutioner med bäst miljöprofil. 19ks
- Tre temakvällar har anordnats under rubriken "Framtiden i möjligheternas Skurup". S