Kvarteret Cementgjuteriet i Uppsala med drygt 200 hyresrätter är byggt 2013 av det kommunala bostadsbolaget Uppsalahem. Byggnaderna utstrålar en varierad enkelhet och arkitektur för långsiktig förvaltning. Gården är ett ljust grönskande rum differentierad med enskilda uteplatser och gemensamma gräsytor.
AIX Arkitekter. Foto: Antonius van Arkel

3. Kommunens vision om arkitektur

PBL i takt med tiden

Lagstiftningens framväxt

Redan i de medeltida landskapslagarna fanns det bestämmelser om hur marken skulle användas och bebyggas. Behovet av att reglera den oplanerade bebyggelse som växte upp i anslutning till den tidens städer ledde till att vi 1874 fick den första gemensamma byggnadsstadgan för hela riket. Genom den ville man åstadkomma prydlighet, renlighet, luftväxling och säkerhet mot brand. Genom 1907 års stadsplanelag fick stadsplanerna det rättsliga stöd de tidigare saknat, och det blev upprinnelsen till det som vi nu kallar det kommunala planeringsansvaret. Därefter kom såväl plan- som bygglagstiftningen att reformeras ett antal gånger tills vi 1987 fick en gemensam plan- och bygglag (ÄPBL).

Införande av ÄPBL syftade främst till att modernisera och förenkla plansystemet, att decentralisera ansvaret för planläggning från staten till kommunen, att förbättra medborgarinflytandet samt att lägga grunden för ökade rättigheter och förenklingar för enskilda. Genomförandeperspektivet och demokratiprocessen tydliggjordes liksom kraven på anpassning

av bebyggelse och byggnadens egenvärde. Kommunen fick det fulla ansvaret att hantera mark- och vattenfrågorna inom kommunen vilket förutsatte en aktiv roll. Från och med då har det ställts krav att kommunen har en aktuell översiktsplan där kommunens långsiktiga viljeriktning gällande den fysiska utvecklingen framgår. Översiktsplanen är inte juridiskt bindande, men är politiskt och demokratiskt beslutad och ska vara vägledande för vidare beslut.

ÄPBL syftade uttryckligen till att ge byggnadsnämnderna en mera aktiv roll vad gäller kraven på byggnaders gestaltning ”...byggnadsnämndens viktigaste uppgift är att vaka över att bebyggelsen får en tilltalande utformning...”[8]

Ny plan- och bygglag

PBL trädde ikraft den 2 maj 2011. Syftet var att förenkla plan- och byggprocessen och öka kontrollen av själva byggprocessen. Flera ändringar i lagen har genomförts efter 2011, ofta med syftet att förenkla. Konsekvenserna av dessa ändringar kopplat till kommunernas möjligheter att verka för en god arkitektur har inte följts upp och analyserats.

Den förändrade spelplanen

ÄPBL infördes inom ramen för ett bostadspoliskt regelverk som gav helt andra förutsättningar än vad som gäller idag. Det så kallade markvillkoret innebar att statliga bostadsbyggnadslån, som var en förutsättning för det mesta av bostadsbyggandet, bara kunde beviljas för byggprojekt på mark som förvärvats av kommunen. Genom expropriationslagen[9] och den numera upphävda förköpslagen[10] hade kommunen goda förutsättningar för att förvärva den råmark som behövdes. Enligt expropriationslagens presumtionsregel[11] utgick ersättningen från pågående markanvändning, men inte det förväntningsvärde en ändrad markanvändning kunde medföra. Kommunen ansvarade för att marken iordningställdes till byggklar mark. Kostnaderna för detta reglerades inom ramen för tomt- och grundberedningsbeloppet som även innefattade kostnader för gator och parker samt vatten- och avloppsledningar och annan nödvändig infrastruktur. Detta innebar att kommunen i hög grad styrde vad som fick byggas, när och på vilka platser.

[8] Proposition 1985/86:1 s. 479 f.
[9] Expropriationslag (1972:719)
[10] Lag (2010:265) om upphävande av förköpslagen (1967:868)
[11] Presumtionsregeln i 4 kap. 3 § expropriationslagen upphörde att gälla den 1 augusti 2010, se lag (2010:832) om ändring i expropriationslagen (1972:719).

Idag ser förutsättningarna radikalt annorlunda ut. Bostadsbyggandet är i hög grad beroende av privata aktörers initiativ och allt oftare handlar det om olika typer av förtätningsprojekt med betydligt mer komplicerade förutsättningar än när jungfrulig mark ska bebyggas. Idag är en väsentlig del av en planprocess att reda ut hur marken kan försättas i byggbart skick och att fördela kostnaderna för detta samt att klargöra vad som behöver göras av vem och i vilken ordning. Behovet av att utnyttja detaljplanen som ett verktyg för att hantera processen från idé till färdigt bygge har blivit allt större.

Kommunen i ledartröjan

Betydelsen av en vision och politiskt ledarskap

En god arkitektur förutsätter att ett antal olika aktörer strävar mot samma mål utifrån en gemensam vision. Det gäller för kommunen att skapa förutsättningar för hållbara livsmiljöer som innehåller en bra mix av bostäder, verksamheter, service, kultur, mötesplatser och möjlighet till rekreation och avkoppling. Många av konkurrens- och tillväxtfrågorna är kopplade till arkitektonisk kvalitet i den fysiska miljön, som i sin tur bidrar till kommunens attraktivitet och förmåga att såväl behålla som att locka till sig nya invånare och företag.

Visionen om kommunens fysiska utveckling behöver vara levande i hela PBL-kedjan: från översiktsplan till bygglov, startbesked och genomförande. Utöver den formella rollen som ansvarig för PBL agerar en kommun i flera andra roller: som aktör i exploateringsverksamheten, som byggherre av byggnader, infrastruktur och parker och som förvaltare. Syftet med en arkitektonisk vision är inte att i förväg detaljstyra, utan sätta olika stadsbyggnadsinitiativ och enskilda projekt i ett större arkitektoniskt sammanhang.

Fixa rätt laguppställning

En väg till framgång är ett väl fungerande samarbete och ett tvärsektoriellt arbetssätt mellan kommunens förvaltningar och politiska nämnder. En genomarbetad översiktsplan som är väl förankrad inom den kommunala organisationen ger förutsättningar för att den efterföljande detaljplan- och bygglovprocessen kan snabbas upp, samtidigt som väsentliga stadsbyggnadskvaliteter säkerställs. Den ger också möjlighet för medborgarna att vara med och påverka kommunens ställningstaganden kring kommunens stadsbyggnadsvison.

”Många är de röster i branschen som vittnar om att de lyckade projekten präglas av ett starkt engagemang och en tydlig vision. Erfarenhetsmässigt tycks projekt som har haft en grundlig process, i ett eller flera avseenden, tendera att bli bra och den lyckade processen börjar i princip alltid med att någon ställer frågan: Varför?”[12]

Kommunen som processledare och förebild

Enligt PBL är det kommunen som har ansvar för att planera mark- och vattenanvändningen i kommunen. Det gäller att ta ledningen och utifrån kommunens vision formulera en strategi och skapa förutsättningar för den fortsatta utvecklingen. Att kommunen har en helhetssyn är inte minst viktigt i en tid då planerings- och bygginitiativ alltmer är beroende av enskilda exploateringsintressen. För att behålla initiativet och säkra långsiktiga arkitektoniska värden måste kommunen vara en aktiv processledare som koordinerar olika aktörer och kompetenser under hela plan- och byggprocessen till och med genomförandeskedet.

Kommunens olika roller

Kommunen har flera olika roller. Det är väsentligt att skilja på rollen som myndighetsutövare och rollen som till exempel byggherre eller fastighetsägare. De olika rollerna ger olika verktyg och möjligheter att påverka utformningen av den fysiska miljön.

Myndighetsrollen

Byggnadsnämnden är en politiskt styrd organisation, men i rollen av myndighetsutövare enligt PBL är dess verksamhet reglerad av den nämnda lagens bestämmelser. Byggnadsnämnden är en självständig myndighet inom kommunen och varken kommunstyrelsen eller andra nämnder inom kommunen får påverka nämndens myndighetsutövning. I byggnadsnämndens roll ligger också att se till att andra kommunala förvaltningar och byggprojekt följer PBL:s bestämmelser. Däremot ligger det inte i myndighetsrollen att kontrollera att byggprojektet följer kommunala policydokument eller civilrättsliga avtal som kommunen har tagit fram och ingått.

Byggnadsnämnden ska verka för en god byggnadskultur samt en god och estetiskt tilltalande stads- och landskapsmiljö. Byggnadsnämnden ska ha minst en person med arkitektutbildning till sin hjälp och i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som

[12] http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-450-2.pdf?issuusl=ignore

behövs för att nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.[13]

Kommunen som markägare

Att bedriva en aktiv markpolitik är en viktig del i den kommunala rollen. Då kan kommunen bättre styra utvecklingen av den fysiska miljön mot ställda mål. Genom sitt ansvar för planering av mark och vatten anger kommunen vad som får byggas och kan ställa vissa krav på byggnadens utformning inom de ramar som PBL ställer upp. Om det verkligen byggs något är det däremot markägaren som avgör. Genom ett kommunalt markinnehav kan kommunen skapa förutsättningar även för mindre aktörer att delta i markanvisningsprocessen. En aktiv kommunal markpolitik är därför betydelsefull för planeringen och byggandet inom kommunen.

Kommunen som fastighetsägare

Kommunen äger, förvaltar och ansvarar för gestaltningen av den mark som utgör allmän plats, till exempel parker, torg och gator. I de flesta fall äger och förvaltar kommunen också byggnader och anläggningar som skolor, bibliotek och idrottsplatser. I utformningen av nya miljöer och förvaltningen av befintliga kan kommunen vara en arkitektonisk förebild.

Kommunala bolag och stiftelser

De kommunala fastighetsbolagen är ofta en viktig aktör på den lokala bostadsmarknaden och kan äga en betydande del av hyreshusbeståndet i en kommun. Många kommuner har bolagiserat vissa delar av sin verksamhet. Det kan vara vatten- och avloppsförsörjning, avfallshantering och energiförsörjning. Bolagen är egna juridiska personer och de regleras av olika lagstiftningar, exempelvis aktiebolagslagen (2005:51). Bolagen bestämmer om verksamheten, men genom bolagsordning och ägardirektiv har kommunen ett inflytande över bolagens verksamhet.

Genom sin verksamhet kan de kommunala bolagen ha en stor strategisk betydelse för att kunna förverkliga kommunens övergripande arkitektoniska vision. De kommunala bolagen har också inflytande på kvaliteten i arkitektur och gestaltning av offentliga rum och allmänna platser i kommunen.

[13] 12 kap. 7 § Plan- och bygglagen (2010:900)

Framgångsfaktorer

Kommunens aktiva roll är central för att kunna säkra de långsiktigt hållbara arkitektoniska värdena i kommunen. De främsta framgångsfaktorerna är:

- ett tydligt politiskt ledarskap
- en tydlig vision och målbild vilken värden arkitekturen ska bidra med
- en utvecklad samverkan och dialog internt och externt
- att utifrån olika kommunala roller verka fördömligt inom området
- en aktiv markpolitik.