



## Diskussions-PM

”Hur kan vi tänka och agera på andra sätt?”

Reflektioner kring Boverkets projekt *Smarta städer och regioner* med målet att ta sig an digitalisering och ny teknik i den översiktliga planeringen

## Förord

*Smarta och hållbara städer* växer som programområde inom flera forsknings- och innovationsutlysningar. Näringsliv, stat, kommuner och civilsamhälle är engagerade. Nya frågor kittlar. Boverkets projekt inom ramen för Tillväxtverkets tema Smarta städer och regioner framstår som viktigt när det gäller att belysa möjliga rumsliga effekter av den pågående utvecklingen mot digitalisering och artificiell intelligens.

Projektkoordinatorn för projektet Viable cities uttalar sig i Dagens Industri: "I takt med att människor får fler digitala verktyg måste städerna planeras om." "Om alla kan resa i cyberrymden – varför ska vi då förflytta oss fysiskt?" Det finns en lång tradition inom samhällsplaneringen att försöka blicka in i framtiden. Sådana framtidsbilder har emellertid hittills inte infriats.

En skeptisk blick behöver balansera deterministiska och teknikcentrerade framtidsbilder. Jag tar det som mitt uppdrag. Jag försöker i denna diskussions-PM vända och vrida på frågor som i Boverkets framtidsverkstäder både lyfts fram och som saknas. Fokus ligger på: vad är önskvärt, vad kan påverkas och av vem? Jag gör det genom att beskriva historiska förlopp. Historielösa påståenden hör till det som snabbast åldras. Inget är så omodernt som gårdagens utsagor då trendanalytikern sagt sitt.

Stockholm i december 2017

*Carl-Johan Engström*

## Innehållsförteckning

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Förord</b>   | <b>2</b>  |
| <b>1. Prolog</b>  | <b>3</b>  |
| 1.1 Uppdraget   | 3         |
| 1.2 Allmänna reflektioner   | 3         |
| 1.3 Planering och kunskapssyn   | 4         |
| <b>2. Reflektioner</b>  | <b>5</b>  |
| <b>2.1 Den moderna översiktsplaneringens praktik – framgångsfaktorer och tillkortakommanden</b> | <b>5</b>  |
| 2.1.1. Pusselbit 1 – Översiktsplaneringens framväxt, status och roll                            | 6         |
| 2.1.2. Pusselbit 2 – Framtidsbedömningars dilemma   | 7         |
| 2.1.3. Pusselbit 3 – Rumslig utveckling i informations- och tjänstesamhället                    | 8         |
| 2.1.4. Om förändringskrafters rumsliga effekter   | 10        |
| 2.1.5. Rumslig utveckling – med och utan planering  | 11        |
| 2.1.6. Smarta städer och regioner – ett led i hållbar utveckling?                               | 13        |
| 2.1.7. Summering och förslag  | 14        |
| <b>2.2 Översiktsplaneprocessens bedrivande</b>  | <b>16</b> |
| 2.2.1. Processen som linjär kontra kommunikativ tankefigur                                      | 16        |
| 2.2.2. Hur digitaliseringen kan främja dialog – möjligheter och faror                           | 18        |
| <b>2.3 Översiktsplanen som formellt dokument</b>  | <b>20</b> |
| 2.3.1. Översiktsplanens styrformer  | 20        |
| 2.3.2. Ett virtuellt dokument – nya möjligheter att förklara, förstå och förankra               | 20        |
| <b>Källor</b>   | <b>21</b> |

## 1. Prolog

### 1.1 Uppdraget

Boverket har bett mig reflektera över materialet från tre framtidsverkstäderna med temat *Smarta städer och regioner* samt ge förslag på hur kommunerna i översiktsplaneringen kan ta sig an frågorna kring digitalisering och teknikutveckling. Uppdraget ska fokusera på hur ny teknik kan komma till uttryck i ändrad användning av den fysiska miljön och alltså inte hur processen eller översiktsplanen som produkt kan digitaliseras.

Med den bakgrunden har jag, utifrån materialet och mina egna erfarenheter från undervisning, utvecklingsarbeten och praktisk översiktsplanering, formulerat uppdraget i följande tre punkter:

1. Den moderna översiktsplaneringens praktik, framgångsfaktorer och tillkortakommanden. Vad jag kan se råder det en stor osäkerhet kring översiktsplanerings uppnådda resultat och effekter 'i verkligheten'.
2. Översiktsplaneprocessens bedrivande för att bidra till kunskapstillväxt respektive intressekonfliktbelysning – som en förklaringsfaktor till dess påverkansgrad.
3. Översiktsplanen, som formellt dokument, och hur den kan användas *såväl* bland samhällsplaneringens formella aktörer (statliga myndigheter, kommunen själv (internt och ihop med andra kommuner i regionala processer) *som* inom civilsamhället och bland enskilda medborgare.

Den antagna offerten behandlar digitaliseringen i översiktsplaneprocess och dokument principiellt men inte tekniskt. Vilket Boverkets underlagsmaterial också gör.

### 1.2 Allmänna reflektioner

I utvecklingsarbeten och förändringsprocesser är det avgörande att deltagarna pratar samma språk. Begrepp måste förstås på samma sätt om dialog ska uppstå. Redan här är temarubriken begreppet *Smarta städer och regioner* problematiskt. Ofta inom planeringssfären fångas buzzwords snabbt upp och traderas. Den som inte använder dem framstår som omodern. Den som använder dem behöver sällan förklara vad hen menar. Digitalisering öppnar för begreppet *smart* genom att olika tillämpningar kan förenkla och ersätta tidigare tungrodda processer. *Informations- och kommunikationsteknik* (IKT) blir hjärnhjälp i mänskligt arbete och kommunikation. IKT-tillämpningar kan också vara smarta i den meningen att de själva löser vissa uppgifter utan mänskligt ingripande (t.ex. sakernas internet). Men – kan städer vara smarta, dvs vara subjekt? Risken är att begreppet *smarta städer* styr tanken i fel riktning.

Städer utvecklas genom ett komplext samspel mellan (1) offentliga beslut (som förbereds genom samhällsplanering som leder till beslut med eller utan rättsverkan), (2) offentliga och privata investeringar i fysisk miljö och (3) kumulativa enskilda beslut som leder till ändrade funktioner och ändrade flöden med miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser för individ och kollektiv. Städer kan i den meningen liknas vid organiska system, där en förändring leder till en rad följdförlopp. Och där ömsesidig påverkan mellan punkterna 1-3 ovan gör den samlade utvecklingen svårförutsägbar – på gränsen till det oförutsägbara.

I den osäkerhet som uppstår (och som ökar) när förändringsförloppen kan beskrivas som *and-ragradsförändringar*<sup>1</sup> tilltar behovet av att se in i framtiden. Framtidsbilder domineras ofta av försök att beskriva förändringar till följd av ny teknik. Vad teknikhistoriska studier visar, är emellertid att tekniska systems genomslag i samhället inte är en fråga om den nya teknikens överlägsenhet utan i lika hög grad en organisatorisk, legal och social fråga<sup>2</sup>. Och vidare att effekterna av genomslaget oftast är *andra* än de som förespeglades när tekniken introducerades. Framtidsbilder i översiktsplaner har visat sig vara goda *nulägesbeskrivningar* men *mediokra förutsägelser*.

Av ovanstående vill jag – innan jag går in i konkreta reflektioner kring det översända underlagsmaterialet – redovisa en grundläggande skepsis till att bygga översiktsplanering på spekulativa föreställningar om hur nya tekniska företeelser omformar strukturer och artefakter i den fysiska verkligheten. *Dels* måste rumsliga förändringar på grund av ny teknik utforskas utifrån dokumenterade *longitudinella* förlopp – en kunskap som för närvarande är undermålig. *Dels* måste sådan eventuella rumsliga förändringar bedömas utifrån översiktsplaneringens *förmåga* att påverka.

Ovanstående kan förfalla som en utvikning men jag tar med det för att göra tydligt att *ifrågasättande och skepsis* är en viktig grund för balanserade bedömningar och på så sätt öppna upp för ”kloka” beslut – i stället för trendkänsliga.

### 1.3 Planering och kunskapssyn

Byggeforskningsrådet (numera Formas) gjorde på 1990-talet en distinktion mellan kunskap *för* och kunskap *om* planering. ”*För*” skulle ge planeringen modeller och verktyg för kvalitativa analyser och underlätta utarbetande av förslag där olika konsekvenser beaktats. ”*Om*” skulle sätta in planeringen i sitt omgivande sammanhang, dvs den politiska, administrativa och legala kontext som avgör möjligheterna att omsätta planeringens resultat i verkligheten. Jag anser att denna uppdelning fortfarande är produktiv i förhållande till Boverkets underlagsmaterial.

En annan aspekt som väl illustreras i underlagsmaterialet är att strävan efter kunskap om framtiden framstår främst som en fråga om att *veta mer* (= kunskapsackumulation) dvs ett rationalistiskt synsätt som inte förknippar kunskap med intressen. En luttrad detaljplanerare är väl medveten om att mycket i planeringen inte är att veta mer, utan att insiktsfullt väga olika intressen mot varandra. Den erfarenheten tycks mindre etablerad i översiktsplaneringen.

Översiktsplaneringens förmåga att uppnå resultat är långt mycket mer än att söka förutse framtiden eller att artikulera en önskad framtid. Framgångsrik planering är i mycket ett resultat av att förstå andra krafter, andras intentioner och klarlägga intressekonflikter samt *förhandla* fram lösningar som möter olika intressen. Förhandla är även i den strategiska planeringen ett mycket viktigt moment. Det är något helt annat än den ofta upprepade önskan om *mer samverkan*.

I underlagsmaterialet återkommer utsagor att det krävs politisk vilja, en uttalad vision samt samverkan för att nå hållbar stadsutveckling. Det visar på en svag koppling till kunskap *om*. Jag utvecklar detta i avsnitt 2.1.

Och slutligen: ett generellt memento är att planering beskrivs som för trög. Ändringar i planeringens regelsystem har under de senaste decennierna varit frekventare än någonsin. Att tänka

efter före blir naturligtvis särskilt viktigt även under snabba förändringsförlopp. Det tar tid. Skälen för att det tar tid är flera – men inte för att förutsägelser skulle bli bättre, utan för att komplexa (oförutsebara) förlopp bättre möts genom att *undvika risker*. Robusta lösningar till följd av nya förändringskrafter ser dessutom mycket olika ut i olika delar av den rumsliga miljön: storstäders kärnor, i äldre industriområden, i utanförskapsområden och i glesbygd ...

## 2. Reflektioner

### 2.1 Den moderna översiktsplaneringens praktik – framgångsfaktorer och tillkortakommanden.

Boverket vill att översiktsplaneringen ska kunna medverka i omställningen till *smarta städer och regioner*. Det är två frågor som då blir viktiga att ha goda svar på: på vilket sätt kan ny teknik påverka den rumsliga utvecklingen jämfört med andra potentiella krafter? hur kan översiktsplaneringen bidra, och är det för att underlätta, kompensera eller försvåra omställningen? Det första har med krafter och motkrafter att göra och det senare till hur en översiktsplaneprocess kan användas 'göra skillnad'.

Översiktsplaneringen har en varierande status i olika kommuner. Min bedömning är att det är få kommuner som tillmäter översiktsplanen tyngd. Än färre använder översiktsplaneringen för att förstå och påverka regionala beroenden och strukturer. De kommuner som använder planen aktivt är just den typ av kommuner som genomförde framtidsverkstäderna, dvs stora och medelstora regioncentra där omvandlingstrycket varit stort under de senaste två decennierna och där tilliten till planeringsinstrumentet översiktsplan är väl manifesterat. Med andra ord är underlagsmaterialet inte tillräckligt för att bedöma effekterna av ny teknik respektive förutsättningarna att använda översiktsplanen för att påverka utvecklingen i andra typer av kommuner.

De analyserade 36 översiktsplanerna (nedan kallad *praktikarbetet*) uppvisar en stor variation i frågor som digitaliseringen skulle kunna innebära i framtiden och vad som behandlas i de studerade översiktsplanerna. Samtidigt är det tydligt att osäkerheten är stor om hur det kan påverka rumslig struktur, resurshushållning och markanvändning mm. Det är för mig uppenbart att vad som rimligen kan/bör behandlas inom "ÖP-ramarna" är rudimentärt i materialet. Om det saknas konsensus kring översiktsplanens roll/er riskerar diskussionerna att rada upp frågor utan att kunna dra slutsatser. Det belyses väl i *praktikarbetet*: "... de flesta kommuner med nyare översiktsplaner (från 2016 och framåt) lyfter digitalisering och ny teknisk utveckling i sina planer och att detta oftast återfinns i avsnitt om omvärldstrender/omvärldsanalyser /.../ men det är inte lika klart hur det tar sig uttryck i konkreta åtgärder i den fysiska planeringen." Denna iakttagelse bör vara en *huvudfråga* i det fortsatta arbetet.

Av det skälet är *översiktsplanens roll och påverkansmöjligheter* viktig att klara ut om innebörden av digitalisering och ny teknik meningsfullt ska kunna behandlas i utvecklingsarbeten, praktisk tillämpning mm. Den bör vara i fokus för Boverket som ansvarig myndighet. Går vi till kommunernas ÖP-dokument upprepas nästan undantagslöst:

I översiktsplanen redovisas grunddragen i den avsedda mark- och vattenanvändningen, hur den byggda miljön

ska användas, utvecklas och bevaras, vilka hänsyn som ska tas till allmänna intressen och hur riksintressen och miljö kvalitetsnormer ska tillgodoses.

Hur "den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras" ska komma till uttryck och uppnås genom utsagor i översiktsplanen framgår inte. Det handlar om hur arbetet bedrivs och om hur åtgärdsbeslut i dokumentet formuleras och förankras. Jag gör därför först en kort bakgrundsbeskrivning som jag hoppas kan vara till hjälp i fortsatta diskussioner och utvecklingsarbeten om planens förhållande till en kanske ny verklighet.

### 2.1.1. Pusselbit 1 – Översiktsplaneringens framväxt, status och roll

Översiktsplanens *ena rotknippe* går tillbaka till 1947 års *generalplan*. Tanken var att städer skulle byggas utifrån en övergripande föreställning om hur bebyggelse, trafik och grönområden skulle organiseras i förhållande till varandra. Men generalplaner tillkom bara i de allra största städerna. I några städer, som Malmö, fick generalplanen stor inverkan på den fortsatta planläggningen. I andra blev den, vackert inbunden, stående i bokhyllan. Istället fortsatte de flesta kommuner sitt pragmatiska arbete där stadsplan lades till stadsplan. Med tillräckligt gott resultat för att man inte ville ändra på ett vinnande koncept. Det var markköpen som vägledde städernas fortsatta växt. Årsringar ersattes av exploateringsområden som genom industrialiseringsambition med tiden blev allt större – utan stöd av väl övervägda och ventilerade planer för hela stadsrummet.

Översiktsplanens *andra rotknippe* växte fram under 1970-talet och hade helt andra utgångspunkter. Med välfärdssamhället förändrades inte bara städerna. Stora industriprojekt, en framväxande gles fritidsbebyggelse samt en växande miljö rörelse fick regeringen att vilja utvidga planering till kommunens hela yta. Det fordrades en framsynt planering kring nationella intressen. *Dels* för att bevara handlingsfriheten för tunga infrastrukturanläggningar som kanske skulle komma först decennier senare, *dels* för att skydda stora natur- och kulturvärden från exploatering av hemmablinda lokala intressen. Riksplaneringen föddes, glesbebyggelserätten avskaffades. I "riksplaneormen" skickades bedömningar om riksintressanta exploateringsmöjligheter och bevarandevärden upp och ner mellan departement, länsstyrelser och kommuner. Instrumentet var en informell kommuntäckande plan – *kommunöversikten*. Kommunöversikten skulle redovisa utgångspunkterna för framtida prövningar för olika delar av kommunen. Innehållsmässigt skulle en framsynt markhushållning upprätthållas genom detaljerade riktlinjer för prövning av lov och olika tillstånd. Märk väl – med "hål" för tätorterna. Där fick stadsplaneringen fortgå som förut. Trots detta motsvarade insatserna inte förväntningarna. Myndigheter och domstolar tillmätte inte kommunöversikt någon särskild betydelse. Den saknade lagstöd.

PBLs lagfästa översiktsplan utformades som en *hybrid* mellan generalplanen och kommunöversikten. Process- och redovisningsregler skulle kvalitetssäkra att översiktsplaner gav både god markhushållning och god miljö. De rättsverkande reglerna i generalplanen togs bort. Men en "skvader" är svårhanterlig. Generalplanespåret krävde en strategisk approach, dvs att ange färdriktning utan detaljstyrning, men med *initiativtagande* åtgärdsinslag som skulle få andra att bli medaktörer i genomförandet. Det handlar därmed om ett *proaktivt* förhållningssätt från kommunens sida. Kommunöversiktsspåret handlade om ett myndighetsperspektiv, dvs att ge signaler om hur *andras initiativ* skulle komma att behandlas på ett förutsägbart sätt. Det handlar därmed om ett *reaktivt* förhållningssätt från kommunens sida.

Således: breda överväganden kring kommunal utveckling och hur den skulle främjas i det ena fallet samt tydliga regler och detaljerade underlag i det andra. Valde kommunen att betona det första fick den länsstyrelsen på sig för att "riksintressena inte var tillgodosedda"<sup>3</sup>. Valde kommunen kommunöversiktsmodellen försvann de mobiliserande inslag som kunde skapa allianser för stadsutvecklingen. Därmed blev många av de "hål" som gjordes i översiktsplanerna kring tätorter aldrig föremål för fortsatt planering.

Om man valde båda förhållningssätten? – då drunknade ambitionen i utredningar. Kom man till äventyrs kom upp till ytan – då såg man till att inte göra översiktsplaner på länge. De var i många avseenden inaktuella då fullmäktige till slut antog dem. Istället gick många kommuner över till informella dokument som utvecklingsstrategier, visioner etc. Det finns undantag från denna tillspetsade bild. Jag återkommer till dem.

Ytterligare en orsak till bristen på tillit till översiktsplanerna var att den förespeglade förenklingen för efterföljande planering och beslut enligt PBL och speciallagarna i stort sätt uteblev. Åtskilliga lagändringar tillkom för att uppnå det ursprungliga syftet – utan att gå i mål.

### 2.1.2. Pusselbit 2 – Framtidsbedömningars dilemma

Som berördes i prologen krävs skepsis till framtidsbedömningar som grund för handling. Förändringar av andra graden är sällan förutsebara trots olika ansatser som scenarioteknik, backcasting utifrån en önskvärd vision etc. I efterhand ses tecknen tydligt – men sällan under planeringsprocessen.

Ser vi historiskt på planeringens förutsäggelseförmåga var den på topp under rekordåren då olika förlopp (t.ex. trafikrörelser, energibehov, befolkningsökning i städer) under några decennier var relativt linjära, vilket gjorde att enkla trendframskrivningar fungerade som goda prognoser. Detta bröts abrupt utan varningssignaler av oljekriserna på 70-talet. Parallellt avslutades det omfattande samhällsbygget kallat *miljonprogrammet* och parallellt växte en ny miljömedvetenhet fram. Hårt sammanfattat ledde dessa parallella förlopp *dels* till att planeringen som kristallkula förlorade sin trovärdighet, *dels* till att sociala och miljömässiga effekter av "betongbyggande" (bostäder, motorvägar, kärnkraftverk mm) gjorde planeringen moraliskt klandervärd. Tilliten till samhällsplanering minskade.

När både trovärdighet och tillit ifrågasätts träder andra krafter in. Med nittiotalskrisen övergavs planeringen som metod för offentlig styrning/maktutövning. Marknadsbeslut skulle ge resurseffektivare resultat<sup>4</sup>. De särskilda styrmedel som vid sidan av den fysiska planeringen funnits kring bostäder avvecklades. Som en effekt av detta och att byggandet störtök fick den första generationens översiktsplaner liten inverkan. Utan förändringstryck blev aktualiseringskravet något av en papperstiger. Långt in på 00-talet hade ca hälften av alla kommuner kvar sin första plan.

Det som gör förutsägelser svåra är att planeringens självförståelse bottnar i erfarenheter *bakåt*. Ett exempel: Den modernistiskt uppdelade staden sammanhållen av biltransporter var väl anpassad för industrisamhällets peak. Planerare och beslutsfattare skolade i dåtidens planeringstänkande hade först svårt att upptäcka och sedan möta den nya efterfrågan på bostäder och lokaler främst i innerstäderna som följde på 90-talskrisen (jag beskriver förloppet ytterligare i

nästa avsnitt). "Plötsligt" fanns mängder av barn i förskole- och skolåldern, restauranger som krävde plats för uteserveringar på trottoarer som gjorts smala för att rymma kantstensparkering, konsultföretag som flyttade in i nedlagda butiker... bilen blev "i vägen" i stället för att vara kittet. I större städer är inriktningen att minska bilens del av stadsrummet nu okontroversiell – men i mindre städer är detta fortsatt en intressekonflikt.

Och – sedan dess har ytterligare "oförutsebara" kriser inträffat. Den framtida stadsomvandlingen med "kittlande" ny teknik som eventuell motor behöver analyseras utifrån liknande perspektiv. Därför bör aktuella trender alltid ställas i relation till *megatrender*.

Slutligen är *fartblindhet* en risk i framtidsbedömningarna. Modernismens starka genomslag hängde samman med det mogna industrisamhällets behov av industrialiserat byggande (stort behov av bostäder), företags behov att kunna utvecklas utan att störande grannar kunde intervensera (industriområden), brist på strategier att i industriell skala omvandla äldre "osunda" kvarter till modern standard. Allt med modernismens ideal kring ljus, hygien och grönska som ideologisk överbyggnad. Samtidigt tillskapades organisationer, lagstiftning, finansieringslösningar och planeringsverktyg<sup>5</sup> som kunde driva fram nya stadsdelar med dittills oanad hastighet. Ju större samsyn desto större fartblindhet ...

Framtidsbedömningar av ny teknik bör naturligen ske med sådana dominerande lösningar "i bakhuvudet". Vi kan skönja en reaktion på modernismen i form av antimodernistiska ideologier. Där ses generell återgång till kvartersstaden som Lösningen. I visioner byggda på tilltro till en viss faktor och avståndstagande från ett framlyft samtida problem blir idealmodeller inga lösningar eftersom de samtidigt bär på idag ännu inte upptäckta problem vars omfattning och konsekvenser blir större ju större genomslag som en viss tillämpning fått.

### 2.1.3. Pusselbit 3 – Rumslig utveckling i informations- och tjänstesamhället

I min egen forskning har jag *dels* följt förändringsförlopp i sju städer genom att studera enskilda stadsdelars förändring vid tre specifika tillfällen 1985, 1995 och 2004<sup>6</sup>, *dels* varit drivande i Trafikverkets utvecklingsprojekt *Den Attraktiva Regionen* (DAR). Erfarenheter av betydelse för att reflektera över översiktsplanens framgångsfaktorer och tillkortakommanden.

De trender som dominerat de senaste tre decennierna kan kortfattat beskrivas som effekter av omställningen till ett informations- och tjänstesamhälle. Dessa trender är relevanta att utgå från då omställningen till ett IKT-samhälle förestår. Grundfrågan är om steget från IT till IKT är en förlängning av nuvarande trender eller en förestående andragsgradförändring. Nedan följer några iakttagelser kring den första.

Från 1960-talet fram till mitten av 1980-talet genomgick de flesta stadskärnor en utarmning. Befolkningen minskade och företag flyttade mot städernas periferi där marktillgången var god och biltillgängligheten stor – *urban sprawl* sågs som det stora problemet. En genomgripande förändringen för stadsutvecklingen följde efter Sveriges självskapade finansiella kris på 1990-talet. En inte obetydlig del av traditionell verkstads- och tillverkningsindustri slogs ut. Istället växte tjänstebranscherna i omfång, differentiering och specialisering. Informations- och tjänstesamhället fick en reell innebörd.



Fast kanske inte den vi vanligtvis får förmedlad. Den till sanning traderade bilden var att IT-samhället gör människor och verksamheter platsoberoende. Förhoppningen var stark på att det skulle underlätta för *hela landet att leva*. Det verkade vad man tyckte sig se möjligt att kommunicera och verka från snart sagt vilken plats som helst till vilken plats som helst.

Forskningen var dock tidig med att påvisa att digitalisering medförde en accelererande koncentration mot större städer<sup>7</sup> och ökande ojämlikheter mellan centrum och periferi – både nationellt och internationellt.

Med alltmer avancerad kommunikationsteknik skulle vidare behovet av rörlighet kunna minska. Det är ett memento när nu föreställningar om rumsligt oberoende åter lyfts till följd av IKT-utvecklingen. Denna förutsägelse har återkommit sedan Bell uppfann telefonen. Långtidsanalys visar att virtuell och fysisk rörlighet sedan förra sekelskiftet är *parallella förlopp*.

Åter till de senaste trettio årens utveckling: De verkliga följderna för region- och stadsutvecklingen blev revolutionerande. Tjänster har omvända egenskaper jämfört med industriverksamheter. Även om vissa tjänsteverksamheter kräver högspecialiserad arbetskraft och andra klarar sig med lågutbildad har de det gemensamt att de har behov av närhet till kund. Tjänsteverksamheter blir därför beroende av att ligga i kundtäta områden – ju större stad/region desto bättre. Arbetskraften är central för tjänsteproduktion – viktigare än material och insatsvaror. Om industri är lägesberoende av naturtillgångar och transportförutsättningar, så är tjänsteföretag beroende av tillgång på rätt arbetskraft – ett annat lägesberoende. Arbetarna flyttade till industriföretagen medan tjänsteföretagen flyttar till platser med stort arbetskraftsutbud.

Kortfattat innebär detta att både företag, anställda och boende blivit beroende av platser varifrån man har stor valfrihet att välja arbetsplats, bostad och service. De centrala delarna av de större tätorter, som avfolkats och mist företag till förmån för etablering motorvägsnära i stadsperiferin under efterkrigstiden, erfor efter 90-talskrisen det omvända. Människor började åter bosätta sig i och företag flyttade till stadskärnan. Stadskärnan återfick sin betydelse eftersom tillgängligheten till den egna stadens och angränsande städers utbud där är som störst. Stadsomvandlingen kan inte förstås om man enbart ser till en tätort i taget. Städer är alltmer beroende av regionala sammanhang – och bör förstås som urbana nätverk.

Det öppnar för det regionala perspektivet (som saknas i underlaget). Stadskärnor i alla regioncentra förtätas (även i stagnerande regioner). Hela stadsstrukturen (inte bara stadskärnan) omvandlas i storstadsregionernas större orter. Industriområden har blivit externhandelsområden. Institutionsområden har fyllts med tjänsteföretag eller blivit universitetscampus. Miljonprogramsområden har återbefolkats till trångboddhet till följd av invandringsströmmar. I regioner utanför storstäderna flyttar människor mot regioncentrum. Mindre orter i städernas omland förlorar sitt serviceinnehåll då landsbygdsboende använder det större utbudet i centralorten – på väg från och till jobbet. De funktionella arbetsmarknaderna vidgas – men det hela summeras till att de stora orterna är vinnare på övrigas bekostnad.

Den övergripande rumsliga förändringen under den aktuella perioden kan således sammanfattas som *regionförstoring och urban koncentration*.

Kunskapen om hur en viss förändring (ibland offentligt planerad, ibland driven av marknadsekonomiska krafter) *koloniserar* framtiden bör vara en betydligt mer systematiserad kunskap för

planeringen. Bäst vet vi vad som händer om tillgänglighetsegenskaperna förändras för en viss plats. Markvärdesstegringar är väl registrerade och kan någorlunda förutses. Över tid kan vi följa hur orter "på spåret" får helt andra utvecklingsförutsättningar än orter som ligger vid sidan av. Städernas framväxt med nya delar omvandlas både genom ytterligare tillägg men också genom att tidigare tillkomna delar får nya roller i stadsväven. Den svenska stadens genetiska kod<sup>8</sup> kan faktiskt beskrivas även om topografi och omland inte alltid gör koden lätt avläsbar i olika städer.

Detta sätter ljuset på en paradox som politik och planering inte kunnat hantera. Städer växer snabbare än någonsin och lägets, dvs *rummets betydelse*, ökar. Den fysiska tillgängligheten är fundamental (men inte längre utifrån bilens logik utan utifrån spårburen kollektivtrafik<sup>9</sup>). Konsekvenser av informationssamhällets ekonomi är således att stadsutformning och stadsomvandling – där tätheten och således konfliktytorna är som störst – är av fundamental betydelse för människors välbefinnande och för företagens konkurrensförmåga. Det förstärks ytterligare om vi ser att stadsutveckling ska möta klimatets imperativ. Frågan blir då – när vi följt planläggningens utveckling bakåt – vilka slutsatser för en framtida samhällsplanering som kan dras.

#### 2.1.4. Om förändringskrafters rumsliga effekter

Är steget från IT- till IKT-samhälle en förlängning av nuvarande trender eller en förestående andragsförändring? De aspekter på samhälls- och stadsutvecklingen som lyfts fram i materialet från *smarta städer* är bland annat: redan snabbt ökande internethandel, en möjlig ny typ av mobilitet som förändrar förutsättningar för person- och godstransporter (självkörande bilar, drönare), sakernas internet, minskade stordriftsfördelar kring finansiella tjänster vilket underlättar delningsekonomi mm. I materialet spekuleras kring mer platsoberoende verksamheter och en utglesning av bebyggelsestrukturen som ersätter de pågående koncentrationstendenserna till storstäder och storstadsregioner eftersom människor med IKT kan arbeta från hemmet. Att företag och offentliga verksamheter är beroende av en organisationskultur

Effekter på tätortsnivå bedöms vara att *tillgängligheten med bil åter ökar* av flera skäl: genom ökad vägkapacitet genom jämnare trafikflöden och minskade avstånd mellan fordon; genom möjligheter för grupper utan bil att resa själva; genom lägre faktiska reskostnader eftersom tiden kan utnyttjas till annat än att köra då transporter utförs av fordonet självt. I kombination med att man inte längre behöver äga fordonet utan kan hyra det minskar kostnaderna på individnivå (delningsekonomi). Dessa effekter tyder på ett ökande trafikarbete där lägre utsläpp per fordonskilometer "äts upp" med uteblivna eller negativa klimateffekter samt en överflyttning till bil från gång-, cykel- och kollektivtrafik, vilket riskerar att återskapa det *strukturella tvång* som är en följd av den urbana struktur som vuxit fram under nuvarande bilsamhällesparadigm (man väljer "frivilligt" bilen eftersom andra resmönster är alltför kostsamma i form av tid). Vidare kan effekterna bli att det bli lättare att forma en attraktiv stad eftersom självstyrande fordonen inte behöver parkeringsytor i anslutning till bostad, servicefunktioner och arbetsplatser (endast angoring). Frigjord p-yta möjliggör att allmänna platser (gator, torg) kan utformas trivsammare och att grönstrukturen kan förstärkas (parker och urbana odlingsområden).

Slutligen – städer kan inte längre förstås som entiteter. Den pågående urbaniseringen är inte längre ett samspel relationen stad-omland utan stad-stad, dvs urbana nätverk. Boverkets uppdrag *Smarta städer och regioner* har därmed en regional dimension – som varken syns tydligt i

*praktikarbetets* kommunexempel eller i framtidsverkstäderna. Den regionala dimensionen kan framstå som teoretisk och abstrakt (och bara återfinnas i inledande omvärldstexter utan koppling till planens förslag) trots att den i allt högre utsträckning utgör människors faktiska vardagsrum med boende, service, arbete och fritid utövade i olika kommuner särskilt i storstadsregionerna. De urbana nätverken är andra sidan av "regionförstoringsmyntet" – urban koncentration. Den förklaras främst av fysisk tillgänglighet. I städernas centrala delar finns såväl utbudet i den egna staden som närheten till utbudet i andra städer. Den historiska bebyggelsestrukturen med centrumnära stationslägen gör det samlade utbudet mest tillgängligt där. Med ett kort tidsperspektiv och en stark tilltro till digitaliseringseffekter är den näraliggande slutsatsen att relationen stadskärna/stadskärna skulle försvagas. Inte mycket talar för det. En tänkbar konsekvens är att dagspendling kan minska till förmån för pendlings-, service- och arbetsresor färre gånger per vecka. Det öppnar samtidigt för längre resor vid sådana tillfällen. De urbana nätverken skulle med den hypotesen sträckas ut längre i geografin och kanske stärkas.

Återvänder vi till megatrender förefaller det mig att den smarta tekniken ytterligare bidrar till *rumslig koncentration*. Den ökar skillnader mellan stad och land, storstäder och små städer – just därför att möjligheterna i stora städer är så mycket mer uppenbara då t.ex. delningsekonomi underlättas av att fler kan använda nyttigheten. Dessutom är tekniken investeringstung. Nödvändig infrastruktur är mycket mer lönsam i befolknings- och bebyggelsestäta områden (jfr bredband). Trender från Bell och 1800-talet verkar således i detta avseende *inte* brutna. Snarare står vi inför effekter att urban koncentration fortsätter – kanske förstärks. OECD pekar på att för varje fördubbling i en stad (stadsregions) befolkningsstorlek ökar produktiviteten i staden med 2-5%<sup>10</sup>.

Som berördes i prologen är det viktigt att uppmärksamma vad som *inte* tagits upp. Frågor som dominerat beskriver således olika aspekter på IKT, ny mobilitet, delningsekonomi. Frågor som saknas eller bara berörs i förbigående är segregation, utanförskap, migration, auktoritära politiska krafters påverkan på samhällsklimat och därmed på samhällsplaneringens roll och status. Vad av dessa företeelser kan påverka den rumsliga utvecklingen?

Till detta kommer *risken* av en ny dignitet. I ett samhälle som är totalt beroende av uppkoppling blir störningar i internetflöden och elsystem förlamande för såväl individer som för samhället i stort. Är det en utveckling vi vill bejaka? Det för mig åter till frågan om vad som kan påverkas med samhällsplanering och då i synnerhet med översiktsplanen som med vissa undantag inte lett till en insiktsfullt övervägd påverkan på den rumsliga utvecklingen.

#### 2.1.5. Rumslig utveckling – med och utan planering

Stadsutveckling ses oftast som något som är liktydigt med stadsplanering. Men – som togs upp i avsnitt 1.2 sid 3 – utvecklas städer (fysisk miljö) bara till viss del inom ramarna för lagreglerade offentliga beslut, som gör att nya byggnader och anläggningar kommer till. Vissa stadselement som tillkommit (ofta genom offentliga processer och beslut) påverkar i sin tur stadens fortsatta utveckling och sätter därmed en *seg* struktur på plats. Vissa delar av staden är särskilt adaptiva, andra – särskilt de som tillkommit med en specialiserad funktion i åtanke – har svårare att förändras. Utvecklingen sker kanske i än högre grad genom att de som bor och verkar i städer genom egna beslut påverkar innehåll och uttrycksformer i stadens olika delar. Människor bildar familj, får barn, skiljer sig, åldras och byter bostad – befolkningstätheten förändras. Verksam-

heter byter lokaler, får nya kundströmmar och varutransporter. Beslut som sällan behöver tillstånd, men som likväl leder till genomgripande förändringar. De många enskilda beslut som tas, formar kumulativt trafik-, energi- och avfallsflöden, påverkar det offentliga rummets användning och leder till byggnaders upprustning eller förfall, företags etablering eller avflyttning. Vi kan benämna dessa pågående skeenden som *stadsomvandling* snarare än stadsplanering. En stad som *organism* i förändring genom synliga beslut (planering) och osynliga.

Stadsomvandling är således en följd av de förutsättningar som stadens byggnader, storlek, läge, funktion i regionen etc. ger. Men också det omvända gäller. Förändrade omvärldsförutsättningar ger till exempel byggnader och anläggningar nya lägesegenskaper. Staden utvecklas och omvandlas sålunda i ett intrikat *samspel* mellan offentliga beslut och marknadsbeslut mot bakgrund av övergripande ekonomiska, tekniska och sociala trender. Detsamma gäller naturligtvis även IKT.

Kan komplexa samspel förklaras, förstås och framförallt hanteras medvetet i en samhällsplaneringsprocess? Det tekniskt dominerande angreppssättet (som är så påtagligt i framtidsverkstäderna) måste då kompletteras med samhällsvetenskapliga och humanistiska perspektiv. De kan bidra till att förstå förlopp, sammanhang och förändringar i längre tidsperspektiv som i sin tur påverkar framtiden. Sådana longitudinella studier borde prioriteras av Boverket. De skulle kunna bidra till att bedöma förutsättningar för trendbrott. Vi talar här om förbättrad kunskap *för* planering.

Men oavsett möjligheter för en förutseende samhällsplanering att skapa en djupare förståelse för rumslig omvandling så är ju den underförstådda poängen här att i högre grad än hittills påverka stadsomvandling med *andra medel*. Vi talar då om förbättrad kunskap *om* planering. Det handlar å ena sidan om att skapa påverkan på rumslig utveckling genom offentliga initiativ som investeringar eller offentliga verksamheters lokalisering. Och å andra sidan om att medverka till att privata investeringar ger liknade effekter, men bara om detta vägs in vid förhandling om läge och utformning. *Förhandlingar*<sup>11</sup> är den mest utvecklade formen för att komma överens när intressekonflikter uppstår och för att lösa samverkan mellan offentligt (planering) och privat (investeringar). Förhandlingslösningar har blivit något av en normalmodell för att lösa samhällsbyggnadsprojekt eftersom ingen part ensam har resurser till detta. Förhandlingar som *institution* bör mot denna bakgrund komma till uttryck i planeringens uttalade uttrycksformer och regelverk.

Kumulativa effekter av enskilda beslut – som i sin tur skapar rumsliga effekter – kräver oftast även användning av ekonomiska styrmedel. Samspelet rumslig planering och ekonomiska styrmedel måste då utvecklas. Det kräver i sin tur samverkan mellan stat och kommun. Ett belysande exempel är trängselskatten. Ska den minska bilresandet måste tillgängligheten till alternativ mobilitet samtidigt vara god eller snabbt öka. Trängselskatt får annars effekten att människor minskar annan konsumtion eftersom de saknar reella alternativ. (Trängselskatten i Stockholm har således fått mycket påtagligare reducering av biltrafiken än i Göteborg, vilket förklaras av att tunnelbana och pendeltåg hade kapacitet att ta emot ett ökat resande). Detta betyder att den rumsliga planeringen kan identifiera och initiera både åtgärder i den fysiska miljön och andra åtgärder som idag oftast hanteras separat i sektoriella system och dess-utom ofta på annan nivå. Som så ofta är detta intet nytt. Ett exempel är lokaliseringen av universitet. Det har förändrat utvecklingsförutsättningarna radikalt för städer som Umeå, Växjö och Linköping *med*

*omgivande regioner*, vilket ju var en tydlig avsikt när besluten togs. I mindre skala finns exempel på omlokalisering av kommunala verksamheter – aktuella exempel är Stockholms flytt av förvaltningar till förorter och statens flytt av myndigheter. Belysande exempel är den medvetna placeringen av en ny märkesbyggnad i Uppsala (Uppsala konsert- och kongresshus). En hel stadsdel fick ny dragningskraft som inledde en gentrifiering av densamma. Ytterligare aktuella exempel är att utvecklingsprogram för en stadskärna kombineras med en ny parkeringspolitik.

I brist på ett erkänt begrepp för ovan beskriven påverkan, vill jag kalla det en *regisserad* stadsomvandling. Följdfrågan blir i vilken utsträckning översiktsplaneringen används i ett sådant sammanhang? Svaret är att traditionen och kunskapen saknas. Ser vi till majoriteten av kommunerna använder de planen i kommunöversiktstraditionen, dvs som ett reaktivt instrument på vissa privata initiativ mest utanför tätorterna.

Att göra planen till ett proaktivt instrument kräver, med mitt sätt att se, en statushöjning som i sin tur bygger på metod- och kunskapsutveckling både i arbetsformerna och dokumentanvändningen – således både kunskap *om* och *för*.

#### 2.1.6. Smarta städer och regioner – ett led i hållbar utveckling?

En avslutande fråga är hur föreställningen om *smarta städer och regioner* förhåller sig till *hållbar utveckling*. En central uppgift i ett fortsatt utvecklingsarbete är att göra målkonfliktanalyser som belyser huruvida en stadsomvandling kan ske med båda dessa framtidsperspektiv intakta – eller om vissa frågor har konträra svar och därmed kräver en prioritering. Jag berör som hastigast utvecklingen inom planering kring hållbarhet.

Ser jag till de planer som diskuterats i de översiktsplanekurser jag hållit i, visar en snabb sammanfattning att trots en tjugoårig bakgrund och en omfattande kunskapsutveckling så finns inget samlat förhållningssätt hos kommunerna. Det som kan skönjas pekar mot en tätare mer funktionsblandad stad med mindre biltrafik etc. Men städers växande andel av jordens resurser och människor gör att hållbar stadsutveckling måste operationaliseras betydligt handfastare än vad samtida översiktsplaner förmår visa upp – och vad övergripande arbeten på olika nivåer har kommit fram till.

På EU-nivå antogs en första ansats 1998 i handlingsprogrammet *En hållbar utveckling i EU:s städer*. 2007 lyfter EU i *Leipzigöverenskommelsen* fram, att en integrerad stadsutvecklingspolitik är en nödvändig förutsättning för genomförandet av EU:s strategi för hållbar utveckling. Många länder har utifrån EU:s arbeten format en nationell politik för hållbar stadsutveckling – ofta under begreppet stadspolitik<sup>12</sup>. Sverige har saknat en sådan men regeringen inrättade i december 2017 *Rådet för hållbara städer* och har vidare aviserat en skrivelse kring stadspolitik med nyckelorden: utveckla gröna, hälsosamma och trygga städer, vilket ska bidra till att minska segregation, öka den sociala sammanhållningen och ge förutsättningar för att nå nationella klimat- och miljömål. Ett av de större forskningsprojekten Mistra Urban Futures (MUF) summerar färdriktningen på följande sätt:

- *Rättvisa städer* ska säkerställa allas tillgång till stadens kollektiva möjligheter, utbud och resurser.

- *Gröna städer* ska hantera klimatförändringar och begränsade resurser samt ge svara på behovet att utveckla lokala lösningar.
- *Täta städer* ska främja tillgång till stadens fördelar och tjänster genom att undersöka för- och nackdelar med urban täthet vilket skapar möjligheter att använda alternativa metoder för förtätning av städerna.

Mot den bakgrunden handlar stadsomvandling i hållbar riktning om att ge den enskilde grundläggande förutsättningar att leva ett gott liv med ett rimligt ekologiskt fotavtryck på jordens resurser – med den begränsningen att det är utifrån varje *stads egenskaper* som analyser behöver göras av vilka hinder som behöver undanröjas och vilka incitament som kan främja en hållbar utvecklingsriktning. En stads egenskaper varierar naturligtvis med geografisk belägenhet, storlek mm och med de egenskaper som stadens olika delar uppvisar. Dokument som New Urban Agenda betonar därför den lokala politikens ansvar (ledarskapet) och de processer som ska till för att mobilisera förändringskrafter.

MUFs kanske viktigaste bidrag är att nödvändig kunskap för den enskilda stadsomvandlingen bara kan skapas i djupa dialogprocesser mellan ledarskapet, medborgarna och akademien<sup>13</sup> – med MUFs begrepp *knowledge coproduction*. Planeringen är med det synsättet ett uttryck för förberedelse för *kollektiv handling*. Det ger särskild tyngd åt *översiktsplaneringens potential*. Men som betonats ovan, en sådan potential uppnås först efter en metod- och kunskapsutveckling som är statushöjande.

Det finns dessutom ett hushållningsperspektiv på bebyggelse- och stadsstrukturer. Världens städer liksom Sveriges (Skåne, västkusten, Mälardalen) ligger historiskt på mark med de bästa odlingsförutsättningarna. Kan en fortsatt urbanisering och urban koncentration inte hindras genom samhällsplanering (det har hittills inte varit möjligt) så bör planeringen ändå kunna medverka till att stadsutvecklingen inte leder till en fortsatt utbredning över högproduktiv mark. Bedömningar visar att stadsodling och utveckling av högteknologisk matproduktion kan komplettera men inte ersätta areella näringar.

### 2.1.7. Summering och förslag

I historisk belysning är det tydligt att behovet av att hantera omvandling i täta urbana miljöer och att utnyttja lägesegenskaper kräver god planering och effektiva planinstrument. Politiska beslut att minska planeringens betydelse och avveckla planläggningen som konfliktlösning-institution kan möjligen förklaras av att brist på kunskap, men sannolikare är att den övertro på marknadslösningar som kännetecknar utvecklingen på välfärdsområdet nu också nått samhällsplaneringen. En ytterligare förklaring är att misstron till planeringen kan förklaras av tydliga missgrepp i tider då samhällsplaneringen var fartblind (sid 8). Missgrepp bottnar ofta i att vissa aspekter vid tidpunkten för deras tillkomst inte var kända eller att vissa synsätt är så dominerande att alternativ inte seriöst prövas – förändringar blir liktydiga med förstagradsförändringar, dvs. ”mer men effektivare”.

Snabba förändringar fordrar väl belagd kunskap om långsiktiga förlopp (megatrender). Såväl tekniko-optimistiska förutsägelser som olika scenariomodellers tillämpning mår väl av att konfronteras med denna typ av underlag. Det kan *dels* bidra till framväxten av en *mångfald* lösning-

ar som underlättar en *robust* färdriktning mot hållbarhet. *Dels* bidra till att vi inte åter hamnar i ensidiga tankefigurer där *enfaldens lösningar* visar sig leda in i nya återvändsgränder.

Boverket har ett uppenbart ansvar att initiera och bedriva kunskapsutveckling och systematisera kunskapen kring rumslig utveckling, som belyser *sega strukturer* och hur de påverkats över tid och med vilka krafter. Stadens genetiska kod<sup>14</sup> kan vara en modell. Regionförstoring förstås bättre med begreppet regional integration som kan öppna för en mer kvalitativ syn på ortsstrukturer och ortssamband än en mekanisk syn på andelen pendlare över kommungräns.

Exemplen och resonemangen i tidigare avsnitt visar att översiktsplanarbetet skulle kunna *belysa och hantera* såväl kommunens regionala sammanhang som kommunens egna olika delar utifrån deras skilda förutsättningar. Utgångspunkten bör då vara de långsiktiga förändringsförlopp som pågått och som eventuellt utmanas eller förstärks av nya tekniska och sociala förändringar. Exemplen visar också att kommunens *reella handlingsmöjligheter* måste stå i fokus antingen det gäller fysiska åtgärder inom ramen för PBL eller parallella åtgärder genom investeringar, förhandlingsöverenskommelser eller verksamhetsplaner. En sådan strategisk översiktsplanering får inte hindras av nuvarande formalia där länsstyrelsen kräver att värden och mål av nationell betydelse (jfr *kommunöversiktsspåret* ovan) är likvärdigt belysta.

Robusta lösningar är svåra att generellt beskriva. I framtidsverkstäderna återkommer förslag om mer "flexibel" planering. Flexibla lösningar har en annan innebörd än robusta. En flexibel plan är därmed *riktningslös* medan en robust plan är en del i färden mot hållbarhet/smartness. Vissa strukturer låter sig användas för flera ändamål och funktioner medan specialiserade strukturer för ett visst syfte har svårare att anpassa sig till nya förutsättningar. Några exempel på robusthet: Bebyggelse som förläggs i anslutning till fasta stråk och noder. Den rigida kopplingen mellan bebyggelse och kollektivtrafik underlättar för den enskilda individen. Väljer hen den fysiska lösningen är den lättillgänglig. Väljer hen den virtuella är den fysiska närheten ingen nackdel. Trygg och attraktiv gång- och cykeltrafik är lättare att realisera i sådana strukturer. Det minskar således *strukturellt tvång*.

Utnyttjande av gjorda investeringar minskar behovet av nyinvesteringar vilket är en viktig del i en resurshushållningsstrategi. Digitalisering och ny teknik kan ställa nya krav för att fullt ut kunna nyttjas, men enkom teknikperspektivet leder oftast till tankefiguren att gammalt är ett hinder som bör bort. Sökandet efter robusta lösningar bör därför ha *omvandling* i fokus.

Offentliga investeringar i lokaler och anläggningar för vård-skola-omsorg är en viktig del en medveten stads- och regionomvandling. Deras roll i processer för att forma den rumsliga strukturen är för närvarande marginell. Offentliga verksamheter är "inåtvända", dvs man bedömer investeringar i ett verksamhetsperspektiv. Drivkrafterna blir som i andra verksamhetsmodeller specialisering och centralisering – där är t.ex. lättare att "få ekonomi" på ett vårdboende som kräver nattpersonal om vårdplatserna läggs där 'underlaget' är störst. (Ökar möjligheterna att övervaka de vårdkrävande med AI mm kan än fler platser samlas under en övervakande personal).

Ser vi till urbana nätverk gynnar detta de större orterna. Robusta lösningar och digitalisering öppnar för att mindre verksamhetsenheter inom skilda sektorer kan samverka på platser som gynnar ett balanserat utbyte mellan orter. Det är då inte en fråga om teknik utan om organisation och samhällssyn.

För min del vill jag sammanfatta översiktsplanens möjligheter att påverka den rumsliga utvecklingen (och därmed *vissa* förutsättningar för socialt liv, flöden och verksamheter) till följande:

1. som *mindset*, dvs för att skapa en samlad bild av stadsutvecklingen, t.ex. *att bygga staden inåt*<sup>15</sup>, *promenadstaden*<sup>16</sup>.
2. som *löften* om egna initiativ (investeringar mm), dvs att skapa intresse och allianser för vissa satsningar där kommunen aktivt medverkar
3. som *riktlinjer* för hur kommunen avser agera när andra tar initiativ

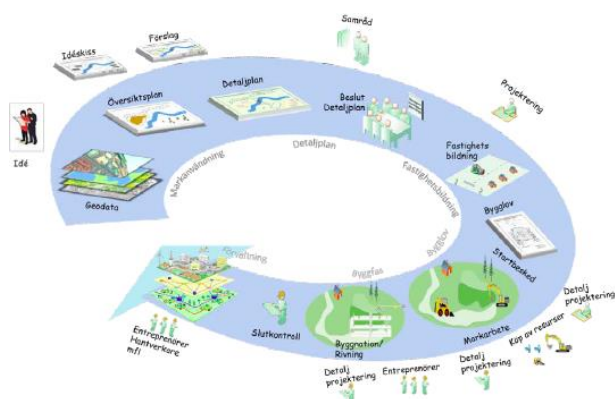
Alla tre innebär kommunikations- och förhandlingsmoment som öppnar för omvärldsförklaringar, förståelse för färdriktning och förankring av åtgärder.

## 2.2 Översiktsplaneprocessens bedrivande

### 2.2.1. Processen som linjär kontra kommunikativ tankefigur

Det är uppenbart att underlagsmaterialet talar för bredare och öppnare processer med ökat medborgarengagemang – en deliberativ demokratimodell i stället för ett representativ. Det skulle föra för långt att här fördjupa diskussionen. Det finns emellertid två tankefigurer kring planeringsprocessen som förhåller sig på vitt skilda sätt till innebörden av medborgardeltagande och som är relevanta att reflektera över.

Den ena tankefiguren ligger till grund för PBL och de processregler som utvecklas där och i andra speciallagar. Förenklat går den enskilda processen *linjärt* från allmän till alltmer fördjupad kunskap som leder till handling. Samspelet mellan översiktlig planering och mer produktionsförberedande planering är likaså linjär. Regional planering och kommunal översiktsplanering ger ramar och förutsättningar som används som utgångspunkt i begreppet *efterföljande* planering. Jag illustrerar denna dominerande tankefigur med en bild från framtidsverkstäderna – en symbol för tankefiguren:



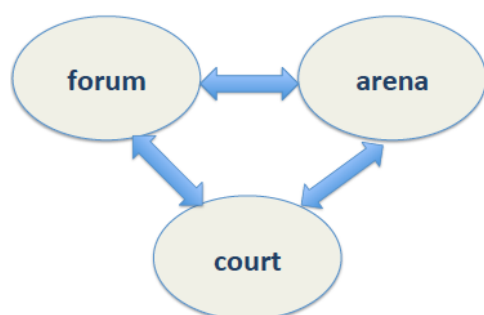
Det finns två grundproblem i denna dominerande tankefigur. *Dels* sker planering på samtliga nivåer parallellt. Översiktlig planering som förväntas styra produktionsförberedande planering och beslut kan inte väntas in – frågor som inte har en aktuell belysning i gällande dokument får på så sätt behandlas "som de är", dvs utifrån ad hoc-överväganden, som i sin tur påverkar den översiktliga planeringen. *Dels* bygger hierarkiska respektive sekventiella relationer i planeringen på förhållningssättet *att hantera komplicerade frågor*, vilket ofta leder till krav på än mer un-



derlag. Mer underlag kan som sagts ovan dock inte lösa komplexa frågor. Dessa två grundproblem leder utan djupare analyser till återkommande krav på "effektivitet", som i de flesta fall söker minska ner på de samrådsprocesser som är PBLs "medicin" för kvalitet i stället för statliga regler.

Även när processerna "moderniseras" genom back-casting från en önskad framtid, blir de efterföljande planeringsstegen som ska tas märkligt svårfångade eftersom de oftast kräver andra aktörers medverkan. Aktörer som inte involverats på ett sådant sätt att de är *medaktörer*.

Den bild som symboliserar den andra tankefiguren har utvecklats inom akademien i Sverige och England samt i faktiska förhandlingsprocesser på senare tid (Stockholmförhandlingen, Västsvenska paketet, Sverigeförhandlingen). Den kan illustreras på följande sätt:



Planering under osäkerhet – men med en fortsatt ambition att medverka i ett långsiktigt samhällsbygge – måste lämna det rationalistiska arvet bakom sig. Dialogiska processer har förordats i årtionden av filosofer som Jürgen Habermas<sup>17</sup> och planeringsforskare som Patsy Healy<sup>18</sup>. Det gäller nu att överföra teori till praktisk handling – kunskap *för*. Den modell som konkretiseras här<sup>19</sup> skiljer på tre olika förhållningssätt: (1) vad uppgiften egentligen handlar om, *forum*, (2) hur den kan lösas, *arena* och (3) hur den ska förverkligas, *court*.

*Forumskedet* handlar till inte obetydlig del om att forma problemuppfattning i en berättelse som olika intressen finner rimlig, kan dela och därmed medverka i från sina positioner. Detta skede ska pröva hur problemet egentligen ser ut. När det inte prövas seriöst (för många tycks det handla om "prat" i stället för handling) leder det endast till förändringar av första graden när såväl hållbarhet som ny teknik kräver förändringar av andra graden. *Arena* handlar om att utveckla insatser genom att koordinera, samordna och inte minst förhandla fram åtgärder som olika aktörer kan fullgöra sin del av. *Court* handlar om på vilket sätt framförhandlade lösningar får kraft att övergå i handling t.ex. genom avtal, överföring av ansvar, länkning till parter vars medverkan behövs och där syfte och bakgrund krävs för att göra "rätt" saker.

Forumskedet hamnar i en osäkerhetszon om vad som "egentligen" är planering respektive politik. Erfarenheterna från DAR-projektet visar emellertid att politiska företrädare knappast kan leda en färdriktning av andra graden om inte problem- och omvärldssammanhang vuxit fram i en process där experter, medborgare och intressegruppen medverkat. De flesta s.k. *visioner* är av det slag som *ingen kan säga emot* – abstrakta, generella. De tolkas utifrån varje betraktares öga och blir därmed inte det *mindset* som jag efterlyst ovan. Forumskedet viktigaste innehåll handlar om att tydliggöra problembilder som ska åtgärdas utifrån att de bidrar till en steg i "rätt" riktning – i varje steg. Arenaskedet handlar om hur olika kunskapsområden kan bidra till insatser

och åtgärdsförslag där olika synsätt på vad som är relevant kunskap måste överkommas. Courtskedet berör hur offentliga beslut ska uppnå inte bara rättsverkan och också legitimitet.

Poängen med denna tankefigur är att de tre skedenas förhållningssätt *inte är en sekventiell process utan ömsesidig påverkan dem emellan*. En strategisk översiktsplanering handlar inte om önskvärda "bilder" av en mer avlägsen framtid, utan att få saker att hända i närtid – och där konsekvenser belyses i ett bredare perspektiv i tid och rum. Därvid ges också möjligheter att sätta in icke analyserade eller förväntade händelser i ett större sammanhang – när de uppstår. Kanske kan kommunen gripa tillfället i flykten och samagera? Eller upptäcka något som framstår som icke önskvärdt? något som tidigt kan motverkas med den kunskap som en rimligt väl genomförd översiktsplanering tillfört?

Ska översiktsplanering få roll och status att medverka i dialogen om samtidens stora frågor och komplexa sammanhang måste den utveckla praktiska former för hantera de tre förhållningssätten forum-arena-court.

### 2.2.2. Hur digitaliseringen kan främja dialog – möjligheter och faror

Låt mig börja med ett exempel. Är man intresserad av en ny bostad, kan man på nätet inte bara finna uppgifter om bostadens kostnad och karaktär. Det är möjligt att rent faktiskt vandra runt i rummen samt i bostadens omgivning. Marknadsaktörer utnyttjar att Google-data mm utan stora egna basinvesteringar snabbt gjort informationen tillgänglig. Samhällsplaneringen ligger i dessa avseenden långt efter.

Visserligen utnyttjas olika smarta dialoginstrument alltmer och här är inte avsikten att göra en djupare genomgång utan att föra en mer principiell diskussion. De processer som lagenligt krävs och de processer som planeringsförutsättningarna skapar handlar om två typer av syften. Det första är att dialogen under processen *tillför kunskap* genom att olika individer och grupper har specifik erfarenhet och kunskap som ytterligare belyser olika konsekvenser. Det andra är att samråd med åtföljande möjligheter till överklaganden ger möjligheter att förlänga processen. Det ger även svagare grupper *makt att försena*. Denna makt kan öppna för förhandlingar och andra sätt lösa intressekonflikter. Kunskapsökande dialoger – med eller utan digitaliseringsstöd – behöver sättas in i dessa två process-syften.

Den dialogbaserade planeringen innehåller dilemman som inte berördes i framtidsverkstäderna. Vi lever i en individualistisk tid där vi förväntas klara hela livsruljangsen själva. Samtidigt har vi aldrig varit så beroende av varandra som nu – beroende av tekniska system som någon behärskar, men som vi själva inte behöver förstå för att använda dem. Vi behöver inte längre behärska de tankesystem som gör det möjligt att använda datorer, använda 'appar' för att få pengar, varor eller tjänster i gengäld. Det leder till kravställande med växande konflikter mellan människor som ser egenintressen hotade men där uteblivna åtgärder ställer kollektivet i ett svårare läge. Någon formulerade det sålunda: aldrig har vi haft så låg tillit till politiker som vi ställer allt högre krav på. En följd är att planeringsprocessen måste hantera *en ökande brist på förståelse för organiserad kollektiv handling*. Det gör den inte om dialogen baseras på skenbart medagerande.

Ytterligare ett memento kring en ibland okritisk syn på medborgarinflytande. Ett citat från framtidsverkstäderna: "Medborgarna vill interagera – skapa möjligheter". Hittills är det välartikule-

rade grupper som fått igenom sina krav på att inte blir störda. Ställ det i relation till vissa utanförskapsområden där olika interaktiva projekt genomförts utan synbar påverkan efter projekt-tidens slut och där grupper av kriminella i viss mån tagit över dagordningen.

Med syftet att vidga dialogen i planeringsprocessen följer vid okritiska upplägg en risk att workshops och andra kommunikativa processer utgår från *ett spontant uppfattat nuläge*. Med andra ord blir diskussionerna lätt historielösa. Det är min allmänna erfarenhet, bl.a. från den kursverksamhet jag är involverad i, att många inom professionen bygger kunskap *för* planering på traderade iakttagelser och inte på gedigen evidensbaserad kunskap. Det är en nyckelfråga för professionen att tillföra denna typ av kunskap – om inte planeringen ska ersättas av ad-hoc signaler. Den diskussion som pågår inom journalistprofessionen utmanad av sociala medier är värd att beakta. Argumenten för att "gamalmedia" även i fortsättningen behövs är deras utvecklade källkritik och publiceringsetik. Argumenten är applicerbara på planeringsprofessionen. Kunskap *för* handlar inte bara om att förbättra processerna, kommunikationen med medborgare, näringsliv etc. utan också om att uppmärksamma blinda fläckar och "elefanter i rummet" för att tillföra perspektiv och balansera dialoger.

Det är därför viktigt att skilja på öppna system som möjliggör att kunskap tillförs som kan förbättra planeringsunderlagen utifrån människors upplevda erfarenheter. T.ex. värdefulla platser och sammanhang att värna om respektive platser som upplevs otrygga. Kunskap som kan påverka insatser och prioriteringar inom översiktsplaneringen, t.ex. sociala konsekvensanalyser. Kommuner som Lidingö har prövat denna typ av smarta enkätinstrument. Det finns otaliga exempel av denna karaktär. Fördelen är att de just tillför kunskap utan att pretendera att det är annat än underlag.

Ser vi till olika 3D-modeller kan de naturligtvis (på samma sätt som bostadsexemplet ovan) ge en mer illusorisk bild av hur framtiden kan gestalta sig. I farans riktning ligger emellertid att med modeller som förespeglar att var och en kan bygga "sin" stad (Minecraft som exempel) uppstår en reell risk för att de makt- och intressekonflikter, som är planeringens kärnfråga att lösa, banaliseras. Stadsomvandling är så mycket mer än att stapla legobitar...

Däremot vill jag lyfta det som inte var exemplifierat framtidsverkstäderna, 4D-modeller. Med möjlighet att illustrera trafikflöden över dygnet, bullernivåer, årstidsvariationer i belysning mm kan 4D-modeller tillföra ett nytt instrument för dialogen mellan olika professioner inom planeringen. Det som i ett arenaskede ofta leder till låsningar och prestigekamp mellan professioner. När en människa blivit expert är hon präglad av kunskap intimt förknippad med den sociala process där den blivit till. Trots att gränsöverskridande kunskap framstår som allt viktigare både i privata och offentliga verksamheter är tillämpningen svår. För att komma över det automatiska självförsvar som triggas av att möta ifrågasättande från utgångspunkter man är obekant med krävs nya hjälpmedel. Samverkan uppstår inte bara för att den efterlyses. 4D-modeller kan relatera till *erfarenhetsmässig* kunskap som öppnar för en delad problemuppfattning som kan övergå i *framförhandlade* lösningar.

## 2.3 Översiktsplanen som formellt dokument

### 2.3.1. Översiktsplanens styrformer

Om översiktsplaneprocessen måste förändras och ske under ömsesidig påverkan mellan forum, arena och court – är det dock osvikligt att den landar i ett dokument. Visserligen ett dokument som behöver kompletteras och löpande omprövas i sina delar. Men som utgör den institutionella bas som kan återopas och ligga till grund för såväl gemensamt handlande mellan olika aktörer som i formella processer hos myndigheter och domstolar. Översiktsplanen ska ju vara utformad så att innebörden och konsekvenserna av den tydligt framgår.

Det som översiktsplaneprocessen slutligen resulterar i är tre handlingsinriktade utfall:

1. som *mindset*. Erfarenheter från översiktsplaner i Uppsala, Stockholm m.fl. och regionala strukturbilder i Skåne och Göteborgsregionen samt från planeringsforskningen<sup>20</sup> visar att begrepp och tankefigurer kan skapa en ny övergripande bild (diskurs) av stadsutvecklingen som förändrar förståelse, förväntningar och handlingar. Denna typ av bilder skiljer sig från de vanligtvis efterlysta visioner, som i praktiken blir så allmänna att de inte är motsägbara och därmed inte påverkar i något bestämt avseende.
2. som *löften* om egna initiativ. Om en kommun är beredd att investera i offentliga finansierade verksamheter, markköp, infrastruktur mm visar den med all tydlighet vad den själv tror på, vilket ökar andra aktörers beredskap att medverka då de står inför ett minskat risktagande. Sådana beslut hanteras normalt inte i det formella antagandebeslutet men flera kommuner tar dem parallellt i samma court-process som översiktsplanen.
3. som *riktlinjer* för hur kommunen avser agera på andras initiativ. Dessa beslut är vad som normalt hanteras i översiktsplanen men motiven för riktlinjerna är ofta inte tillräckligt tydliga för att vägleda domstolar vid överklaganden. Tydliga motiv är nyckeln till att öka planens genomslagskraft också genom att de ger regelstyrda handläggare bättre underlag.

Finns dess tre "styrmodeller" med under hela översiktsplanarbetet ökar översiktsplanedokumentet möjligheter att påverka verkligheten – både genom ett brett deltagande i processen och genom att planen är distinkt i sin redovisning.

### 2.3.2. Ett virtuellt dokument – nya möjligheter att förklara, förstå och förankra

Avslutningsvis vill jag lyfta frågor kring själva dokumentet utformning. I PBL talas om översiktsplanen samt om *fördjupningar* (ofta kallade fördjupade översiktsplaner) och *tematiska tillägg*. Den allmänna förståelsen gör dessa tre sidor av översiktsplaneringen till tre separata dokument. Ett typiskt uttryck för detta finns på Boverkets hemsida: "Att göra tillägg är ett sätt att hålla översiktsplanen aktuell i avvaktan på en omarbetning." Vilket ju i klartext uttrycker att det är en sak att göra en fördjupning eller ett tillägg – men en helt annan att göra en "riktig" översiktsplan.

Jag möter ständigt frågor om vad som menas med en *rullande* översiktsplan inte minst genom ovanstående språkförbistring. En meningsfull "rullande" översiktsplanering kan praktiskt förstås på det sättet att inaktuella frågor i kommunernas rumsliga utveckling lyfts och bearbetas. En rullande planering som uppfattas som en ständigt pågående planering kräver naturligtvis att kommunen "sätter ned foten" i ett beslut (court) annars kan arbetet ständigt sväva runt i forum-

och arena-skeden. Min förklaring till språkförbistring och oklarheter är att vi omedvetet relaterar *dokumentet* översiktsplan till en tryckt produkt.

Ser vi översiktsplanen som *en* digital representation (produkt) som innehåller de gällande ställningstaganden, handlingsinriktningar etc, som tidigare processer lett fram till, kommer representationen att spegla dessa i den skala och på det sätt som krävs för att innebörden och konsekvenserna tydligt ska framgå. Det blir då ointressant om det gjorts i en process med fokus på en viss aspekt eller ett visst område. Alla processer måste ske med hänsyn till kommunens/regionens övergripande utveckling och med kravet att göra det mot portalparagraferna i MB och PBL.

Den digitala representationen gör det möjligt att kunna se *såväl* kartillustrationer, ställningstaganden och motiv, samband mellan förlopp och konsekvenser *som* länkade underlag och parallellt antagna beslut. *Representationen är därmed den gällande översiktsplanen.*

Det vore angeläget att ta fram en *basmodell* för en sådan representation av en virtuell översiktsplan som olika kommuner kan föra in resultaten av sina processer i. Med den kompetens som finns i den svenska datorspelsbranschen bör möjligheterna till snabba resultat vara goda – en given uppgift för Boverket.

## Källor

<sup>1</sup> När det gäller förändringar skiljer man på förstgradsförändringar (som enklast kan beskrivas att minska ett problem genom att göra som förut, men effektivare) och andragsgradsförändringar som bäst beskrivs som att lösa ett problem på ett helt nytt sätt. Det senare kräver vid sidan om handling attityd- och värderingsförändringar. (Senge, P.M. (1994). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of The Learning Organization*. New York: Doubleday)

<sup>2</sup> Högselius, Hommels, Kaijser (red), *The Making of Europe's Critical Infrastructure*, Palgrave Macmillan 2013

<sup>3</sup> Det vittnas om från nästa alla av det 30-tal kommuner i den kursverksamhet jag varit ansvarig för.

<sup>4</sup> Göran Cars & Carl-Johan Engström (2013), *Planning in a new reality – new Conditions, Demands and Discourses*, Planning in Sweden FFS, Stockholm

<sup>5</sup> Monica Andersson, *Politik och stadsbyggande. Modernismen och byggnadslagstiftningen*, doktorsavhandling, statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet 2009.

<sup>6</sup> C-J Engström (2008), *Kunskapsdriven näringslivsutveckling och stadsomvandling*, ur antologin *Stadsregioners utvecklingskraft*, KTH STOUT 2008:1

<sup>7</sup> se t.ex. Manuel Castells *Nätverkssamhällets framväxt*

<sup>8</sup> se Boverket (1994) *Sverige 2009*

<sup>9</sup> Stockholm läns landsting, *Synergier mellan investeringar*, Rapport 2014:2

<sup>10</sup> OECD 2015, *The Metropolitan Century - highlights*

<sup>11</sup> Nelken, Melissa (2007) *Negotiation: Theory and Practice*. USA: LexisNexis och

[https://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/2016/popular-economicsciences2016.pdf](https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2016/popular-economicsciences2016.pdf)

<sup>12</sup> Rapport från riksdagen 2010/11:RFR2 *Uppföljning av statens satsning på hållbara städer*

<sup>13</sup> Den internationella utvärderande expertpanelen skrev:

---

<sup>14</sup> se Boverket (1994) *Sverige 2009*

<sup>15</sup> Uppsala, ÖP 2002

<sup>16</sup> Stockholm, ÖP 2010

<sup>17</sup> *Kommunikativt handlande*, 1996

<sup>18</sup> *Collaborative Planning*, 2005

<sup>19</sup> Charlotta Fredriksson (2012), *Planning in a new reality*, avhandling KTH

<sup>20</sup> Karolina Isaksson (2001) *Framtidens trafiksystem? Maktutövningen i konflikterna om rummet och miljön*, VTI avhandling