

RAPPORT 2017:12



Underlag till nationell arkitekturpolicy

Underlag till nationell arkitekturpolicy

Titel: Underlag till nationell arkitekturpolicy

Rapportnummer: 2017:12

Utgivare: Boverket, maj, 2017

Upplaga: 1

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-7563-470-8

ISBN pdf: 978-91-7563-471-5

Sökord: Nationell arkitekturpolicy, underlag, god arkitektur, hållbara stadsmiljöer, visioner, organisation, lagar, plan- och bygglagen, PBL, översiktsplanering, detaljplanering, bygglov, förvaltning, upphandlingar, tävlingar, utställningar, kommuner, exempel.

Diarienummer: 729/2017

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer

E-post: publikationsservice@boverket.se

Telefon: 0455-35 30 00

Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.

Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Regeringen gav den 9 februari 2017 Boverket i uppdrag att ta fram underlag till en nationell arkitekturpolicy. Uppdraget omfattar en sammanställning och analys av olika processer samt dokument som kommuner använder sig av för att främja god arkitektur och hållbara stadsmiljöer. Medborgardeltagande och hur arkitekturen kan bidra till att möta samhällsutmaningar och behov är frågor som tas upp i rapporten, som även lyfter fram exempel från kommuner.

Arkitektur angår oss alla. Boverket vill medverka till en god kvalitet i den byggda miljön runtom i landet. En nationell arkitekturpolicy ökar kunskapen om arkitekturen som ett instrument och gestaltningen som en process. Arkitektur kan samordna och avväga olika samhällssektorer, partsintressen och funktioner i vackra och tilltalande former.

Inom Boverket har arbetet utförts av jurist Karl Evald, arkitekt Gunilla Fagerström, verksamhetssamordnare Patrik Faming, stabsexpert Kathrine Kalvenes, arkitekt Adam Laurin, bebyggelseantikvarie Suzanne Pluntke, antikvarie Otto Ryding, arkitekt Olov Schultz, planeringsarkitekt Caroline Stigsdotter och avdelningschef Bo Söderberg.

Karlskrona maj 2017

Susann Bard
tf. generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
1. Rapportens upplägg	9
Omfattning och avgränsning	9
Samverkan	10
Källor	10
2. Arkitekturen bidrar	11
Vad arkitektur kan vara	11
Vad arkitektur kan göra	12
Vad arkitektur kan bidra med	14
Vikten av att addera flera perspektiv	15
3. Kommunens vision om arkitektur	16
PBL i takt med tiden	16
Kommunen i ledartröjan	18
Kommunens olika roller	19
Framgångsfaktorer	21
4. Organisation för god arkitektur	22
Levande interna samtal om arkitektur över förvaltningsgränserna	22
Kompetens gör skillnad	24
Den lilla kommunens möjligheter och svårigheter	27
Den regionala nivåns stöd till kommunerna	29
5. Främja levande debatt	33
Kommunens dialog med medborgare och andra aktörer	33
Andra sätt att arbeta	37
6. Paragrafer som styr	40
Så styr PBL	40
Håll gestaltningen levande genom processen	41
Estetiskt tilltalande eller god form-, färg- och materialverkan	41
Mycket kan inte regleras	42
Hur kommunerna upplever lagstödet	43
Utfall vid överklagade bygglov	43
7. Översiktsplanering som visar vägen till god arkitektur	45
Arkitektur i översiktlig planering	45
Arkitektur vid intresseavvägningar	47
Betydelsen av att följa upp	48
Arkitektur i gränslandet mellan översiktsplan och detaljplan	52
Kommuner använder informella verktyg	52
Översiktsplaneaktiviteten i landet	55
Framgångsfaktorer	55
8. Detaljplanering som säkerställer god arkitektur	57
Från större sammanhang till detaljerade planer	57
Kommunens inflytande över gestaltningen	58
Olika förutsättningar och behov	58
Att säkra arkitektoniska kvaliteter vid kommunalt markägarskap	58
Gestaltningssprogram: krav, önskelista eller något annat	60
Se helheten: kvalitetsprogram som stöd i detaljplanearbetet	62
Skapa goda förutsättningar för bygglovsprövning	62
Framgångsfaktorer	63

9. Bygglövs betydelse	65
Gestaltning och arkitektur i bygglovsskedet.....	66
Bygglov för seriebyggda hus.....	67
Nuläge och utmaningar	67
Framgångsfaktorer	70
10. Allmänna och offentliga platser.....	72
Platser i lagen.....	72
Verktyg för utformning	73
Vardagsrum och trädgårdar för alla	73
Statlig satsning på offentliga miljöer.....	74
Trafikstrukturens inverkan	74
Kommunernas undre värld	75
Infrastruktur för ekosystemtjänster	76
11. Förvaltning	77
God förvaltning	77
Kommunen som förvaltare och kunskapsspridare.....	78
Underhålls- och förvaltningsplaner.....	78
Livscykelanalyser	79
Statlig samverkan för god förvaltning	79
12. Upphandlingar, tävlingar, utställningar och bomässor.....	80
Offentlig upphandling	80
Arkitekttävlingar	81
Utställningar och bostadsmässor	82
13. Förslag med konsekvensbedömning	85
Förslag	85
Konsekvensbedömning	87
Bilaga – tre kommunintervjuer	90

Sammanfattning

Arkitektur är en dynamisk samhällsresurs och ett verktyg som bidrar till att skapa mervärden. Detta kräver kontinuerligt arbete. Att arbeta med arkitektur handlar om att ta tillvara och ibland ändra det som redan finns, men även att skapa något helt nytt. Då krävs såväl gestaltande kunskaper som ett medvetet förhållningssätt till platsens förutsättningar, kulturhistoriska värden och värden knutna till landskapet i sig.

Orden arkitektur och gestaltning nämns inte i plan- och bygglagen (2010:900). Flera av de begrepp som sätter ramarna för arkitektur- och gestaltungsarbetet återfinns i lagens andra kapitel. Detta kan bedömas vara ett uttryck för att arkitektur och gestaltning kan ses som ett allmänt intresse. Frågor om arkitektur och gestaltning återfinns i hela PBL-kedjan, från översiktlig planering till byggande. Det är viktigt att låta valda idéer genomsyra hela processen. Det vill säga att tidigt beskriva och ta ställning till vilka kvaliteter och värden som ska bevaras och utvecklas för att sedan, utifrån respektive plats förutsättningar, konkretisera detta i olika planeringsskeden. Därmed blir det enklare att kunna hävda gestaltande kvaliteter också i bygglovs- och genomförandeskedet.

Arkitektur ger kommunerna möjlighet att genomföra önskade förbättringar i pågående samhällsutveckling och är därför en viktig del när de tar fram visioner om kommunens fysiska utveckling. Med en arkitektonisk vision kan olika stadsbyggnadsinitiativ och enskilda projekt sättas i ett större sammanhang. Utöver att vara beslutande i frågor om fysisk planering och bygglov agerar kommuner i flera andra roller. Deras ansvar omfattar hela kedjan från översiktlig planering till förvaltning.

PBL som ramlag ger möjligheter att utifrån de lokala förutsättningarna ta ställning till hur den byggda miljön ska utvecklas. Utöver PBL behöver berörda aktörer i detta arbete även kompletterande verktyg, såväl juridiska som ekonomiska och kommunikativa. Vilka dessa är varierar beroende på situation. Verktygen kan användas tillsammans eller enskilt. Då kommunernas förutsättningar varierar både när det gäller fysiska förutsättningar och kompetens, varierar också arbetssätten.

För att de verktyg kommunen har att tillgå ska bli verkningsfulla behövs en ändamålsenlig organisation, möjlighet till jämbördig samverkan och tillgång på relevant kompetens. Studier visar att i många fall är kommunernas tillgång på gestaltande och antikvarisk kompetens låg.

Utformning av allmänna och offentliga platser är en viktig del av arkitekturen. Här påverkar även trafiklösningar och annan infrastruktur, varför exempelvis god samverkan mellan stat och kommun är en viktig förutsättning och framgångsfaktor. Såväl allmänna platser som bostäder och annan bebyggelse kan vara föremål för offentlig upphandling. Upphandlingen behöver sakligt kompetensstöd inom arkitektur för att resultatet ska bli ett tillskott i livsmiljön.

Kommunen har en viktig roll att främja arkitektur och gestaltning både generellt och knutet till enskilda ärenden. Det är många intressenter som ska nås och metoderna att göra detta är många. Tidig samverkan, debatt och dialog ökar förutsägbarheten för hur en ort utvecklas, eftersom dess förutsättningar och begränsningar belyses tidigt och allsidigt. Det kan även medföra smidigare processer och ger grund för väl förankrade och genomförbara projekt.

För att stärka arkitekturens roll i samhället och i offentlig sektor föreslår Boverket insatser inom följande fält:

- stärk kommunernas kompetens
- skapa regionala kompetenscentra
- genomför statliga insatser
- stärk arkitekturen i samhällsdebatten
- plan- och bygglagstiftningen.

1. Rapportens upplägg

Omfattning och avgränsning

Denna rapport beskriver på ett övergripande sätt kommunernas arbete med arkitektur- och gestaltungsfrågor inom planerings- och byggprocessernas gränser samt därtill hörande samverkan. PBL som ramlag ger möjligheter att utifrån de lokala förutsättningarna ta ställning till hur mark, vatten och den byggda miljön ska utvecklas. Utöver PBL behöver berörda aktörer i detta arbete även kompletterande verktyg, såväl juridiska som ekonomiska och kommunikativa. Vilka dessa är varierar beroende på situation. Boverket vill med underlaget visa på mångfalden av verktyg och hur de kan användas, tillsammans eller enskilt, i kommunernas arbete med arkitektur och gestaltning.

Att arbeta med arkitektur och gestaltning i den fysiska miljön kräver flera samverkande verktyg utöver PBL. För att dessa ska bli verkningsfulla behövs en ändamålsenlig organisation, möjlighet till jämbördig samverkan och tillgång på relevant kompetens. Boverket vill synliggöra detta genom att låta kapitel 3–5 behandla den ”växtbädd” som behövs, främst på kommunal nivå, för att arkitektur- och gestaltungsfrågorna ska få genomslag i planerings- och byggprocesserna. Därefter beskrivs hur kommunerna arbetar. Materialet rör hela PBL-kedjan: från översiktlig planering till byggande och förvaltning. Underlaget omfattar flera dimensioner av både befintlig och tillkommande arkitektur: bebyggelse, landskap och stadsbyggnad. Även regler i PBL som rör invändig utformning ingår.

Rapportens inledande avsnitt redogör för arkitekturens betydelse när aktuella samhällsutmaningar ska hanteras. Förslag till aktiviteter eller åtgärder som bidrar till att stärka arkitekturens roll i samhället och i offentlig sektor är beskrivna i sista avsnittet. I detta avsnitt ingår även en ekonomisk konsekvensbedömning. Utöver det som lyfts i uppdragsbeskrivningen har Boverket valt att även belysa infrastruktur och offentlig upphandling.

Uppdragets tidsmässiga omfattning har inte medgett några kartläggningar, utan underlaget speglar Boverkets nuvarande kunskapsläge. Kommunerna använder både informella och formella verktyg i sitt arbete med arkitektur och gestaltning. De exempel som lyfts fram i rapporten har olika rättslig status och en del kan ha oklar rättslig status. Boverket vill med materialet ge en nulägesbild och samtidigt visa vilka verktyg som respektive kommun använder utifrån behov och förutsättningar.

Samverkan

Boverket har samrått med Statens centrum för arkitektur och design (ArkDes) och Sveriges kommuner och landsting (SKL). God information har Boverket även fått av Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens konstråd, Statens fastighetsverk, Sveriges arkitekter, Trafikverket och Vinnova. Samtal har även förts med representanter från olika länsstyrelser och kommuner, Kungliga tekniska högskolan och Sveriges stadsarkitektförening.

Källor

Rapporten utgår från samma upplägg som Boverkets konferens ”Gestaltning och PBL”, vars dokumentation använts i arbetet.¹ Statistik har hämtats från Boverkets Plan- och byggenkät respektive Miljömålsenkäten.² Uppgifter från enkäter och intervjuer inom det bygglovsrelaterade pilotprojektet ”God arkitektur inom ramen för PBL” har använts.³ Erfarenheter och slutsatser från regeringsuppdraget ”Gestaltning av offentliga miljöer” lyfts.⁴ En intern sammanställning över kommunernas tillgång på olika program och policys har också använts. Om material utöver här nämnda handlingar använts i texten anges detta specifikt.

De djupintervjuer som gjorts med företrädare för Karlshamn, Uppsala och Örebro kommuner har dokumenterats i en bilaga som medföljer rapporten.

Med PBL avses plan- och bygglagen (2010:900) och med ÄPBL avses äldre plan- och bygglagen (1987:10).

¹ <http://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/konferensdokumentation/dokumentation-fran-konferensen-gestaltning-och-pbl/>

² <http://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/plan--och-byggenkaten/>
<http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/nationella-mal-for-planering/miljomalsarbete/god-bebyggd-miljo/miljomalsenkaten/resultat-fran-miljomalsenkaten/>

³ <http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/uppdrag/pbl-kompetens/stod-till-nationella-utvecklingsprojekt/hitta-projekt/god-arkitektur-inom-ramen-for-pbl/>

⁴ <http://www.statenskonstrad.se/stadsutveckling>



Trähus:ett (Anno 2012); En svävande låda i trä och glas med arkitektonisk inspiration, samt träbjälklag och träskivor i möbelkvalitet, från Österrike och Schweiz. Ett samarbete mellan Visionskompaniet Arkitektur & Projekt, Arkitektbolaget och byggherren Widerstedts fastigheter No2 AB. Ett exempel på hur arkitekturen kan bidra. Fotograf: Bert Leandersson, Göteborg

2. Arkitekturen bidrar

Vad arkitektur kan vara

Arkitektur handlar om allt mänskligt byggande och formande av den fysiska miljön. I grunden handlar arkitektur om att definiera den fysiska miljön genom sekvenser och mönster av rum, baserat på relationen mellan människans behov och förutsättningarna på en plats. Arkitektur omfattar landskap, byggnader och anläggningar samt rummen inom och mellan dessa. Det handlar om det enskilda objektet och om samspelet mellan flera objekt samt helheten i städer, tätorter och landskap. Men arkitektur är också läran om formgivning av landskap, städer, byggnader och interiörer. Ämnet är multidisciplinärt.

Arkitektur är en dynamisk resurs som kräver kontinuerligt arbete. Att arbeta med arkitektur handlar om att ta tillvara och ibland ändra det som redan finns, men även att skapa något helt nytt. Då krävs såväl gestaltande kunskaper som ett medvetet förhållningssätt till platsens kultur-

historiska värden och värden knutna till landskapet i sig. De flesta har personliga relationer till olika platser. När vi talar om arkitektur är det därför viktigt att använda tydliga begrepp som har bäring på landskapets och den byggda miljöns fysiska komponenter.

Arkitektur kan vara både av hög och låg kvalitet. Utformningen präglas av sin samtid, såväl vid tillkomst som i förvaltning. Vilka kvaliteter arkitekten innehar kan avgöras på både ett fackmannamässigt sätt och på ett personligt plan, i den meningen att alla kan ha uppfattning om arkitekturen. Kommunens dagliga ärendehantering omfattar såväl ”det vardagliga” som ”det spektakulära”. God arkitektur återfinns inom båda kategorier.

Vad arkitektur kan göra

Arkitektur som samlade kraft

Arkitektur inverkar på samhället, både konkret i utformandet av våra miljöer och mer subtilt i hur det formar samtidens attityder och människosyn. Arkitektur berör alla varje dag och bidrar direkt till hur vi mår och trivs samt hur människor och samhället fungerar. Bemödar vi oss om att skapa god kvalitet, är långsiktiga samt arbetar med omsorg och eftertanke kan vi med arkitektur medverka till en förbättrad livsmiljö, både för den enskilde och för samhället i stort, genom att skapa bestående värden.

I arkitekturen möts tekniska, sociala, ekonomiska, miljömässiga och andra aspekter. Lösningar med positiv effekt kan nås i enskilda byggnader och bebyggelseområden, liksom när staden formas och ändras. Marknaden och det offentliga bör agera gemensamt och med ett långsiktigt perspektiv, bland annat genom att investera i offentliga rum och befintlig bebyggelse. Det är långsiktiga investeringar som ger samhällsekonomiska vinster ur flera perspektiv. Estetiskt och socialt funktionella byggnader och miljöer håller längre, ger större vinster och behöver mindre underhåll.

Arkitektur och aktuella samhällsutmaningar

Samhället står inför omfattande utmaningar där arkitekturen kan vara en del av lösningen. Att göra medvetna avvägningar och att skapa balans mellan hållbarhetsdimensionerna är nyckeln till en robust utveckling. Hållbarhetens samtliga dimensioner hänger samman med hur vi planerar, gestaltar och förvaltar våra vardagsmiljöer. Arkitekturpolitiken bör därför utgå från en helhetssyn där gestaltning är en sammanvägning av estetik, tillgänglighet, brukbarhet, miljö, hushållning, ekonomi och teknik.

Klimatförändringar, digitalisering och en åldrande befolkning är exempel på stora samhällsutmaningar. Människor, varor, tjänster och information rör sig globalt, allt snabbare och i allt större omfattning. Både person- och godstransporter väntas öka samtidigt som digitaliseringen raskt fortsätter. Städer och regioner konkurrerar med varandra om att attrahera nya invånare och verksamheter. Vidgade arbetsmarknadsregioner och varierade fritidsaktiviteter förutsätter allt mer långväga transporter och utvecklad infrastruktur, vilket tillsammans med strukturomvandlingar och ett ökat uttag av naturresurser förändrar landskapet och därmed vår arkitektur.

Den snabba urbaniseringen innebär att utmaningarna alltmer fokuserar på städerna samtidigt som relationen stad och land blir än mer väsentlig att hantera. Ökade krav på bostadsstandard, lokala transporter och miljöhänsyn innebär nya utmaningar som kräver hållbara bebyggelse- och samhällsbyggnadslösningar. Skapandet av långsiktigt bra boendemiljöer ska kombineras med en allt snabbare byggtakt. De strukturer som skapas kommer att prägla våra miljöer under lång tid. Kunskapsutmaningen handlar om relationen mellan stadens form och hur vi som individer beter oss i staden. Arkitekturen är då ett viktigt redskap för att förena en hög byggtakt med en god kvalitet för människa och miljö.

Tätare stadsbygd ska kunna förenas med möjligheter till vardagsrekreation, ett tillgängligt friluftsliv och god hälsa. Allt fler barn växer upp i städer och behöver nära tillgång till natur och välplanerad utemiljö för lek och utveckling. Grönstrukturen fungerar som stadens lungor och njurar genom att bidra till ett gott lokalklimat, bättre luftmiljö och rena dagvatten samt bidra till bullerdämpning. Grönska och landskapsarkitektur behöver även forma åtgärder i bebyggelsestrukturen för att mildra konsekvenser av klimatförändringar som till exempel extrema temperaturvariationer och stigande vattennivåer med översvämningar.

Våra offentliga rum – torg, gator och parker – är del av det arkitektoniska uttrycket. Genom att fungera som informella mötesplatser kan människor här ges möjlighet till upplevelser, avkoppling och olika aktiviteter. De är i allmänhet icke-kommersiella rum, rum som alla har tillträde till och där alla kan träffas.

Gestaltningen är central för hur väl en miljö fungerar och hur uppskattad den blir. En väl utformad plats kan medföra att människor trivs och använder platsen, att de bor kvar i området och att skadegörelse minskar. En god utformning är flexibel och har därmed lång varaktighet, samtidigt som den utgår från platsens förutsättningar och tar vara på befintliga kvaliteter. Arkitekturen har stor betydelse för levande och trygga livsmiljöer

och kan bidra till att motverka utanförskap, ohälsa och minskat samhälls-engagemang. Därmed är arkitektur också en viktig demokratifråga.

Vad arkitektur kan bidra med

Att arkitektur berör en mängd olika discipliner – exempelvis konstvetenskap, miljöpsykologi, biologi, sociologi, juridik och ekonomi – försvårar möjligheterna till att enkelt kvantifiera värdet av den. Försök har dock gjorts, bland annat i Storbritannien där ”The Commission for Architecture and the Built Environment”⁵ haft stor påverkan på förståelsen av de värden arkitektur kan tillföra. I ”The Value Handbook”⁶ definieras sex olika typer av värden som kan skapas genom väl gestaltade byggnader och miljöer:

- Handelsvärde – en byggnads marknadsvärde eller det pris någon är beredd att betala för att bo eller bedriva verksamhet där.
- Funktionsvärde – exempelvis hur byggnader bidrar till ökad produktivitet och nöjdare anställda.
- Symbolvärde – genom ökad prestige, identitetsskapande med mera.
- Socialt värde – exempelvis genom att underlätta möten mellan människor, ökad social sammanhållning och känsla av trygghet samt minskad brottslighet.
- Miljömässigt värde – skydd av biologisk mångfald, flexibilitet och långsiktighet, lågt underhåll med mera.
- Kulturellt värde – bebyggelsens relation till platsen och bidrag till människors känsla av tillhörighet.

En litteraturgenomgång beställd av den skotska regeringen 2006 kom fram till liknande slutsatser avseende arkitekturens roll.⁷ Bland annat konstaterades att god arkitektur kan ha en stor påverkan på enskilda och bidra till ökad livskvalitet. God design kan även höja resultaten i skolor och få sjukhuspatienter att tillfriskna fortare, bland mycket annat.

⁵ CABE är sedan 2011 del av The Design Council.

⁶ Commission for Architecture and the Built Environment (CABE). The Value Handbook. London: CABE, 2006.

⁷ Hargreaves McIntyre, M. A Literature Review of the Social, Economic and Environmental Impact of Architecture and Design. Edinburgh: Scottish Executive Social Research, 2006.

Vikten av att addera flera perspektiv

Våra miljöer speglar sociala relationer och planering baserad på enstaka gruppers erfarenheter cementerar lätt befintliga stereotyper. Genom att istället synliggöra olika analyskategorier, exempelvis jämställdhet, och erfarenheter från personer med skilda bakgrunder och förutsättningar kan planeringsunderlagen bli bättre och fysiska åtgärder gestaltas så att de möter flera behov. Att bejaka ett intersektionellt perspektiv handlar om att bejaka demokrati och mänskliga rättigheter. Det är inte säkert att det arkitektoniskt alltid resulterar i några skillnader. Snarare handlar det om att vara medveten om aktuella målgrupper samt att inkludera dessa i syfte att lyfta fram deras behov, rättigheter, intressen och erfarenheter.

Om det offentliga rummet och våra boendemiljöer är tillgängliga och användbara för alla skapas möjligheter för samtliga medborgare att på lika villkor kunna arbeta, bo, studera och delta i olika aktiviteter i samhället. Den fysiska tillgängligheten är en central del av de nationella målen inom funktionshinderspolitiken. Funktionshindersperspektivet och tillgänglighetsaspekterna är en del av den översiktliga planeringen och detaljplaneringen, samtidigt som PBL omfattar regler kring tillgänglighet och användbarhet i byggnader och på tomter och allmänna platser.



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 ljus 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 plan-systemet, att decentralisera ansvaret för planläggning från staten till kommunen, att förbättra medborgarinflytandet samt att lägga grunden för ökade rättigheter och förenklningar 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 bostadspolitiskt 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 expropriationslagen⁹ och den numera upphävida förköpslagen¹⁰ hade kommunen goda förutsättningar för att förvärva den råmark som behövdes. Enligt expropriationslagens presumtionsregel¹¹ 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 tvärsektorieellt 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 stadsbyggnadsvision.

”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.



Organisation för god arkitektur samspelar med kommunens olika roller.
Illustration: Boverket/Jenny Lilja

4. Organisation för god arkitektur

Levande interna samtal om arkitektur över förvaltningsgränserna

Vad som är god arkitektur finns inte ett svar på. Det behöver formuleras utifrån olika platser förutsättningar, styrkor och utmaningar. En förutsättning för att kunna utveckla kommunens syn på vad som är god arkitektur är det pågående samtalet där tankar och idéer kan brytas och där kompetens från olika steg i PBL-kedjan och från olika professioner kan tillföra sina perspektiv. Det levande samtalet är också ett sätt att skapa och förankra en gemensam målbild både internt och externt.

I Boverkets uppföljning av plan- och bygglagstiftningens tillämpning har ett antal kommuner kommenterat hur de arbetar med frågor kring god arkitektur i vid mening. En kommun redogjorde på följande vis för hur de stimulerar en levande debatt inom det egna kontoret:

Stadsbyggnadskontoret arbetar kontinuerligt och aktivt med frågan inom samtliga processer, såväl inom planering som inom bygglov. Vi deltar löpande i aktuella seminarier, workshops, studieresor etc. med syfte att stärka vår kompetens inom området. Vi arbetar med och producerar olika typer av gestaltningsprogram, råd och riktlinjer, kulturmiljöprogram, bevaringsprogram, färgprogram etc. Vi arrangerar även föreläsningar en gång i månaden där bl.a. arkitekter, planerare eller andra yrkesverkssamma människor bjuds in för att hålla en presentation.

Ytterligare några kommuner lyfter studieresor, föreläsningar och kurser i arkitektur för icke arkitektutbildade handläggare som sätt att stimulera diskussionen om god arkitektur. Vanligast är dock att man lyfter fram betydelsen av olika typer av dokument, från översiktsplanen och kulturmiljöprogram ned till olika gestaltningsprogram. Dokumenten kan fylla flera olika syften utöver att dokumentera och tydliggöra målbild. Ett par kommuner nämner explicit det stöd de ger för en argumentation såväl internt som externt. ”Ju mer och bättre kunskapsunderlag som tas fram, desto större förutsättningar att lyckas med utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder.” Själva arbetsprocessen med att ta fram olika dokument är också viktig för att främja en diskussion om vad man avser med en god arkitektur.

I flera av kommunsvaren framhålls betydelsen av att skapa arbetslag med tvärgående kompetens eller projektgrupper med medverkan av handläggare från de olika skedena i PBL-processen, såväl planering som bygglovshandläggning, samt även andra kompetenser till exempel inom kulturmiljö. Ord som nämns är tvärsektoriellt och processororienterat arbetsätt. En väl fungerande samverkan är ett ständigt pågående utvecklingsarbete.

Många kommuner lyfter betydelsen av en stadsarkitekt, en person med mandatet att fungera som en intern motor och ambassadör i arbetet med gestaltningsfrågor och med uppdraget att lyfta arkitekturen.

Investering kan ge mervärden

Ett tidigt och bra internt samarbete inom Linköping kommunen gav i Vallastaden möjligheter att anlägga en påkostad park i ett tidigt skede av områdets utveckling. Detta ökade områdets attraktivitet vilket påskyndade utbyggnadstakten.

Vallastaden präglas av klassiska stadsbyggnadsideal med längdfasader och entréer placerade ut mot gata, lokaler i bottenplan, uppbrutna kvarter och smala gaturum med hög kvalitet i beläggningar och planteringar. Med sedvanlig förläggning av tekniska installationer hade detta inte varit möjligt. Istället utvecklade Tekniska verken en kulvertlösning där el, fiber, fjärrvärme, avlopp, vatten och sopsug samlas i en gemensam kulvert.¹⁴ Lösningen medförde merkostnader för Tekniska verken, men intäkten i form av att en större andel av området kunde läggas ut som säljbar tomt-

¹⁴ https://www.tekniskaverken.se/innovation/kulvertsystem-i-vallasta-den/? t_id=1B2M2Y8AsgTpgAmY7PhCf%3d%3d& t_q=Vallastaden& t_tags=language%3asv& t_ip=192.36.25.2& t_hit.id=TekniskaVerken_Web_Models_Pages_ArticlePage/ b4d35046-02b2-4e63-ab7b-f3d747dbbb4f_sv& t_hit.pos=1

mark tillföll en annan del av kommunen. Lösningen medför också att framtida utbyte av ledningar bedöms bli betydligt billigare, men för att räkna med den intäkten krävs det att man har ett långsiktigt perspektiv på investeringen. Kulvertsystemet gav även en större frihet i gestaltningen av de allmänna platserna och ett mer långsiktigt förvaltande.



Vallastaden, Visningsprototyp kulvert. Foto: Otto Ryding/Boverket

Kompetens gör skillnad

I PBL anges det att byggnadsnämnderna ska verka för en god byggnadskultur samt en god och estetiskt tilltalande stads- och landskapsmiljö. Byggnadsnämnderna ska dessutom ha tillgång till minst en person med arkitektutbildning och i övrigt personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som krävs för att nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter¹⁵. I förarbetena till ÄPBL anges att det är nödvändigt att byggnadsnämndens personal har särskild sakkunskap om de frågor för vilka nämnden har ett fortlöpande ansvar. I den fortsatta uppräkningsdelen framhålls bland annat byggnadsgestaltning och skydd av värdefull bebyggelse. Kravet på fackkunskap motiveras också utifrån önskemålet om att byggnadsnämndernas verksamhet skulle inriktas mera på förebyggande information och rådgivning än på övervakning och att det ställer krav på kunskap för att kunna förmedla information på ett sätt som är tillgänglig för lekmannen.¹⁶

Olika kompetenser behövs för att arbeta med arkitekturens olika dimensioner. En förutsättning för att kunna bygga upp en gemensam vision utifrån tidigare erfarenhet är att kommunen har tillgång till egen personal. Ett intryck från plan- och byggenkäten är att de kommuner som i hög

¹⁵ 12 kap. 2 och 7 §§ PBL

¹⁶ Proposition 1985/86:1 sid.308 f.

grad förlitar sig på inhyrd personal eller arkitektkompetens på konsultbasis är betydligt mindre aktiva när det gäller arkitektur- och gestaltungsfrågor. Utrymmet att agera aktivt och förebyggande är då också mindre.

För att kunna tolka olika kunskapsunderlag och anpassa dem till den relevanta beslutssituationen krävs det kunskap. Kunskapsunderlag är till sin natur generella och måste alltid anpassas till den aktuella situationen. Tillgången till kompetens är också en förutsättning för att kunna föra en dialog om olika värden. Det handlar såväl om att kunna tydliggöra och förklara olika värden för allmänhet och byggherrar, men även att till exempel kunna förhålla sig till länsstyrelsens planeringsunderlag om olika riksintressen.

Arkitektkompetens

I vilken mån kommunerna har tillgång till personal med arkitektutbildning har undersökts av föreningen Sveriges Arkitekter¹⁷. Enligt undersökningen uppger 17 kommuner av de som har svarat att de saknar tillgång till arkitektutbildad personal, och därmed inte uppfyller lagens krav. I ytterligare 21 kommuner hade man enbart tillgång till arkitektkompetens på konsultbasis.

I genomsnitt hade kommunerna lite drygt en person med arkitektutbildning som arbetade med bygglovsverksamhet, vilket motsvarar 16 procent av de anställda inom den verksamheten. Nära 60 procent av kommunerna hade ingen personal med arkitektutbildning bland anställda på bygglovsavdelningen. När det gäller personal som arbetade med översikts- och detaljplanering hade däremot 60 procent av personalen arkitektutbildning.

Boverkets plan- och byggenkät ger en likartad bild. Av de 244 kommuner som har besvarat enkäten har 17 procent inte angett att de har någon tillgång till personal med arkitektutbildning. Andra besvarar frågan med att de har tillgång till arkitektkompetens genom ”konsult vid behov”. Det är emellanåt oklart om man har besvarat frågan med antal personer (eventuellt på deltid) eller årsarbeten. Sammantaget gör detta det svårt att värdera frågan om i vilken mån kommunerna har tillgång till arkitektkompetens. De kommuner som har angett att de har tillgång maximalt en anställd/årsarbete utgör dock drygt 70 procent av de kommuner som besvarat enkäten.

Stadsarkitekter och stadsarkitektens roll

Antalet kommuner som har en anställd eller konsult med titeln stadsarkitekt har kontinuerligt minskat. När stadsarkitektföreningen genomförde

¹⁷ <https://www.arkitekt.se/arkitektbemanning-sveriges-kommuner/>

en enkät 2003 hade 90 procent av kommunerna en stadsarkitekt att jämföra med dagens 60 procent.

Har kommunen någon som kallas stadsarkitekt?

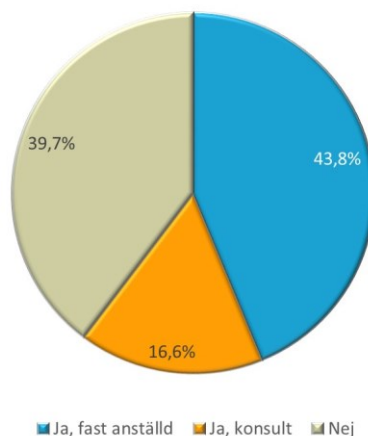


Diagram hämtat från Sveriges Arkitekters undersökning 2017.

Det finns också stora skillnader i vilken roll stadsarkitekten har. I många kommuner är stadsarkitekten chef, i andra kommuner enbart rådgivande med ett uttalat mandat att verka för god arkitektur och gestaltning. Till delar förklaras minskningen av antalet stadsarkitekter av en förändrad titulatur. Det kan uppfattas som en bisak om man tituleras stadsarkitekt eller chef för prövningsenheten, men den signalverkan en titel har ska inte underskattas. Ligger fokus på en snabb och rationell ärendehantering eller att stödja de sökande att höja kvaliteten? I relation till allmänhet och byggsektorns aktörer har också titeln stadsarkitekt en tydlig signalverkan. Betydelsen av den pondus titeln ger ska inte underskattas.

Grön kompetens

Planering och gestaltning av bebyggelsens parker, gator, torg och andra offentliga rum kräver tillgång på olika kompetenser. Parker, grönområden och det omgivande landskapet bör hänga ihop i en fungerande helhet där även sociala och mänskliga behov tillgodoses. För att kunna hantera de gröna gestaltungsfrågorna behöver det finnas grön kompetens inom förvaltningar som hanterar exempelvis ekologi, teknik, miljö och stadsbyggnad. Det kan behövas både ekolog, landskapsarkitekt och ingenjör. I mindre kommuner är det dock vanligt att grön kompetens endast finns inom en förvaltning. Det är därför inte helt enkelt att mäta kommunernas tillgång till grön kompetens.

I Boverkets plan- och byggenkät framgår att knappt 60 procent av de kommuner som besvarat enkäten saknar personal med landskapsarkitektutbildning. I vilken omfattning landskapsarkitekterna arbetade med mera specifika ”gröna” frågor respektive mera generella planeringsfrågor framgår inte.

Antikvarisk kompetens

I alla led i PBL-kedjan, från översiktsplan till slutbesked, ställs det krav på kommunerna att de ska ha kompetens och kunskap att förhålla sig till bebyggelsens kulturvärden.

I en analys¹⁸ har det konstaterats att de kommuner som har tillgång till antikvarisk kompetens har mera välutvecklade kulturmiljöunderlag. De arbetar också mera aktivt med att tillvarata bebyggelsens kulturvärden i olika planprocesser.

Bristen på antikvarisk kompetens är dock stor. Av de kommuner som besvarade Boverkets miljömålsenkät 2015 saknade två tredjedelar helt tillgång till antikvarisk kompetens. Av de resterande kommunerna var det bara en tiondel som hade minst en heltidstjänst¹⁹. Det finns dock en tendens till att allt fler kommuner anställer personer med en bebyggelseantikvarisk utbildning som bygglovshandläggare eller byggnadsinspektörer och på så sätt får tillgång till en antikvarisk kompetens även om det inte är den huvudsakliga arbetsuppgiften. Av kommunerna hade 15 procent personal med bebyggelseantikvarisk utbildning som arbetade med bygglov. Motsvarande siffra när det gällde fysisk planering var mindre än 2 procent.²⁰

Den lilla kommunens möjligheter och svårigheter

Av självklara skäl finns det en begränsning i vilken bredd av olika kompetenser den lilla kommunen kan ha. Möjligheterna till att utveckla en fråga genom diskussion med kollegor kan därför vara begränsade. Samtidigt kan det finnas en fördel i den närhet över förvaltningsgränser som finns i den lilla organisationen.

För att säkerställa en bredd av kompetenser med olika infallsvinklar och för att skapa förutsättningar att genom kollegialt samtal fördjupa olika frågor kan det behövas ett samarbete över kommungränsen.

¹⁸ Boverkets rapport ”Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. En analys av miljömålsenkäten 2009.

¹⁹ Boverkets miljömålsenkät 2015 <http://www.miljomal.se/Miljomalen/Alla-indikatorer/Indikatorsida/?iid=249&pl=1>

²⁰ Föreningen Sveriges Arkitekters undersökning

Kommunöverskridande förvaltningar och nämnder

En framgångsfaktor för att klara kompetensbehoven kan vara att flera kommuner inrättar gemensamma samhällsbyggnadsförvaltningar över kommungränserna, ibland med gemensam samhällsbyggnadsnämnd. Exempel på detta är:

- Samhällsbyggnadsnämnden Bergslagen som omfattar de fyra kommunerna Hällefors, Lindesberg, Ljusnarsberg och Nora.
- Sydnärkes Byggförvaltning och Sydnärkes byggnadsnämnd bildades 2011 och omfattar kommunerna Askersund, Laxå och Lekeberg. Den gemensamma nämnden fattar dock inte beslut om översiktsplaner och detaljplaner, det hanteras av respektive kommunstyrelse.
- Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnd som sedan 2006 är ett samarbete mellan kommunerna Avesta, Fagersta och Norberg.
- Förbundsdirektionen för Västra Mälardalens Myndighetsförbund motsvarar de tidigare bygg- och miljönämnderna för Arboga och Kungsör.
- Storfors och Karlskoga har 2016 bildat en gemensam myndighetsnämnd.
- Västra Gästriklands samhällsbyggnadsförvaltning omfattar kommunerna Sandviken, Hofors och Ockelbo. Förvaltningen lyder under en gemensam nämnd.
- Sala och Heby har en gemensam bygg- och miljöförvaltning men separata nämnder.

Exempel på arbete över kommungränsen

Även om man inte går så långt som att slå samman förvaltningar går det att samarbeta omkring gemensamma resurser. Ett exempel är det pilotprojekt som genomfördes i fem kommuner i sydöstra Skåne under tre år. Med stöd av Regionmuseet/Landsantikvarien i Skåne finansierade kommunerna en gemensam ambulerande byggnadsantikvarie. Med tanke på den begränsade arbetstiden lades den mesta arbetstiden på olika typer av informationsinsatser och ett gemensamt projekt. Efter avslutningen av pilotprojektet har två kommuner fortsatt att dela på en antikvarietjänst.

Ett annat arbetssätt är när ett antal kommuner med likartade förutsättningar går samman och utarbetar ett gemensamt grundmaterial som sedan processas vidare i den enskilda kommunen. Förutom att vara ett resurseffektivt arbetssätt ger det förutsättningar för en bredare dialog med kollegor för att utveckla en frågeställning. Exempelvis Bjuvs, Ängelholms och

Höganäs kommuner arbetar just nu med att ta fram ett gemensamt underlag för kulturmiljöfrågor.

I Halland har ett antal kommuner gemensamt tagit fram ett arkitekturprogram för att bygga på landsbygden och för att bygga vid kusten. Arbetet skedde i samverkan med länsstyrelsen och Movium/SLU Alnarp.

<http://www.varberg.se/download/18.284d80d1151e8332c1a35a09/1452258775056/Att+bygga+p%C3%A5+landsbygden+2015.pdf>

[http://www.laholm.se/globalassets/upload/miljo--och byggnads-namnd/samhallsbyggnadskontoret/detaljplaner/arkitekturprogram.kust300dpi.pdf](http://www.laholm.se/globalassets/upload/miljo--och_byggnads-namnd/samhallsbyggnadskontoret/detaljplaner/arkitekturprogram.kust300dpi.pdf).

Ett annat exempel på när ett antal kommuner och regionen har gått samman för att skapa en gemensam bild av områdets förutsättningar och framtida utmaningar är ”Gemensamt utvecklingsprogram för kust och skärgård i Östergötland och Småland 2030”, som för närvarande är ute på remiss.

<http://www.valdemarsvik.se/Global/Boende/Gem%20utvecklingsplan%20sk%C3%A4rgard/Remiss%20gemensam%20sk%C3%A4rgard%20utveckling.pdf>

Den regionala nivåns stöd till kommunerna

Samverkan anpassas till regionala förhållanden

Utöver att initiera och stödja samarbete mellan flera kommuner finns det många former för länsstyrelserna att stödja kommunernas arbete. Ett flertal kommuner anger rådgivning, tidiga samråd och kontinuerlig kontakt med länsstyrelsen som framgångsfaktorer, en uppfattning länsstyrelserna delar.

Hur samverkan ser ut varierar mellan länen och anpassas givetvis till de lokala förhållandena. Exempelvis i Västra Götaland, länet med flest kommuner, genomför länsstyrelsen årligen cirka 200 kommunsamråd, åtta delregionträffar och mellan åtta och sexton handläggartträffar. Den så kallade hållbarhetsberedningen som genomförs varje vecka är ett sätt för kommunerna att tidigt informera och föra dialog om större planeringsprojekt. Länsstyrelsen i Västra Götaland samordnar även den nyligen inrättade Byggsamverkan - en regional digital plattform för tjänstepersoner, chefer och politiker som på kommunal nivå arbetar med bygglov.

<http://www.lansstyrelsen.se/VastraGotaland/SiteCollectionDocuments/Sv/samhallsplanering-och-kultur-miljo/planfragor/Lov%20och%20byggande/byggsamverkan-verksamhetsplan-2017.pdf>

Samtal om arkitektur bör prioriteras

I samtalen mellan kommun och länsstyrelse nedprioriteras ofta frågor om arkitektur och gestaltning, till förmån för frågor där länsstyrelsen har tillsynen över kommunernas detaljplanering.²¹ Dessa rör riksintressen, mel-lankommunala frågor, miljökvalitetsnormer, strandskydd, hälsa, säkerhet, risk, olyckor, översvämning och erosion. Skälen till detta är främst re-sursmässiga, men troligen påverkar också att tillsyn är av mer teknisk och juridisk karaktär och dessutom ofta kan kvantifieras. Tillsammans med SKL har länsstyrelserna tagit fram en skrift om betydelsen av tidig dialog för en effektiv plan- och byggprocess. Där redovisas fyra framgångsfak-torer samt en process som kommuner och länsstyrelser kan inspireras av för en tidigare samverkan.

<http://www.lansstyrelsen.se/Stockholm/Sv/publikationer/2017/Sidor/tidig-dialog-okar-bostadsbyggandet.aspx>

Samtal mellan två parter gynnas av en gemensam kunskapsbas. Att majo-riteten kommuner saknar antikvarisk kompetens och att tillgången till ar-kitektkompetens många gånger är låg upplever många länsstyrelser som en svårighet. Exempelvis försvåras möjligheten att föra fördjupade dialo-ger om arkitekturens betydelse. Frågan kommer troligen att bli ännu mer aktuell sedan länsstyrelserna fått i uppgift att prioritera bostadsbyggande, vilket medför att ytterligare avvägningar behöver göras.²² Även dialogen med konsulter är betydelsefull eftersom mycket av arbetet som görs inom planerings- och bygglovsprocesserna genomförs av konsulter, såväl på kommunernas som på byggherrars uppdrag. Stockholms läns länsstyrelse har därför för avsikt att genomföra träffar med konsulter med koppling till kulturvärden och PBL.

Exempel på regional samverkan

Många länsstyrelser och kommuner arbetar just nu med att revidera vär-debeskrivningar knutna till riksintressen för kulturmiljövärden. Hos flera länsstyrelser kan kommuner dessutom ansöka om medel till att ta fram kulturmiljöunderlag, både generella och riktade mot riksintressen. I en del

²¹ Texten från och med denna rubrik baseras, kapitlet ut, på samtal med representanter för Kulturmiljöforum och Forum för hållbart samhällsbyggande.

²² Regeringen beslutade den 16 mars 2017 om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. Genom ändringen tydliggörs att länsstyrelser ska verka för att be-hovet av bostäder tillgodoses.

fall villkoras stödet med att underlaget måste antas politiskt. Underlag är dock ingen garanti för att den fysiska miljön utvecklas på önskat sätt, även relevant kompetens behövs.

Länsstyrelsen i Kronoberg stöttar i samverkan med Region Kronoberg och Kulturparken Småland kommunernas kulturmiljöarbete. Arbetet synliggör kulturmiljöfrågorna i den kommunala verksamheten, vilket i sin tur kan öka förståelsen för att kulturmiljöer kan bidra till såväl tillväxt som hållbar utveckling. Mellan 2016 och 2020 görs åtgärder inom tre områden: förtydliga roller och utbyta erfarenheter, öka kompetens, sprida information och komplettera kunskapsunderlag.

<http://www.lansstyrelsen.se/Kronoberg/Sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/kulturmiljostrategi/kommunal-kulturmiljo/Sidor/default.aspx>

I Värmland har länsstyrelsen, regionen och länsmuseet skapat en regional plattform för dialog kring kulturmiljöfrågor. Erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling sker genom nätverk, konferenser, studieresor, rådslag och möten. Både förtroendevalda i region och kommun samt tjänstepersoner på kommunal och regional nivå ingår. Denna kontinuerliga kompetensutveckling fångar viktiga samverkansfrågor samtidigt som den medför ökad acceptans för kulturmiljöfrågor samt främjar samarbete. Enligt länsstyrelsen har flera kommuners detaljplanearbete påtagligt förbättrats, så även kvaliteten på de kunskapsunderlag som tas fram.

Länsarkitekt och länsantikvarie

Tillgång på länsarkitekt och länsantikvarie

Idag finns länsarkitekt i 13 av 21 län. Många länsstyrelser anser att tillgången på en länsexpert för samhällsplanerings- och samhällsbyggnadsfrågorna är avgörande, inte minst vid extern kommunikation. Fördelar med att frikoppla länsarkitekten från ansvar för personal och administration lyfts, då fokus kan läggas på verksamhetsfrågorna. Några påpekar att det viktigaste inte är om det finns en person med titeln länsarkitekt, utan att det finns en tydlig rollfördelning där en utpekad person fyller länsarkitektens syfte och funktion. En länsstyrelse vittnar om att mandatet att yttra sig om arkitektoniska frågor i nybyggnadssammanhang försvann när länsarkitektens arbetsuppgifter avskaffades regionalt. Länsarkitektföreningen har ersatts med Forum för hållbart samhällsbyggande.

Länsantikvarie finns för närvarande i 12 av 21 län, i övriga samordnar istället en funktionsledare, underställd en enhetschef, verksamheten. Hur uppdraget vad gäller personal- eller budgetansvar ser ut varierar. Några län påpekar att det viktigaste inte är om det finns en person med titeln länsantikvarie, utan att det finns en tydlig rollfördelning där en utpekad

person fyller denna funktion. Ursprungligen var länsarkitekt och länsantikvarie organisatoriskt jämställda. I vissa län är idag länsantikvarierna underställda länsarkitekten. Det kan ibland påverka hur kulturmiljöfrågorna viktas. Oavsett titel och uppdrag sker samverkan mellan länsstyrelserna vad gäller kulturmiljöfrågor i Kulturmiljöforum (tidigare Länsantikvarieföreningen).

Länsarkitektens och länsantikvariens roller

I länsarkitektens och länsantikvariens roller ingår bland annat att omvärldsbevaka, samordna och utveckla sakområdet samt delta i externa och interna nätverk. De ses som PBL- respektive kulturmiljöexpert och är länsstyrelsens ansikte utåt i dessa frågor. Genom sina roller har de en bra överblick över tillståndet i länet gällande samhällsplaneringen respektive kulturmiljön. Med sin utbildning, rutin, kompetens och erfarenhet är de väl inarbetade och respekterade yrkesgrupper som representerar staten mot andra myndigheter, kommuner och medborgare. De fungerar även som ledningens naturliga samrådspart i olika ärenden inom respektive sakområde.

En erfaren länsarkitekt ser strukturer och samband och kan därmed stödja länsledning och kollegor vid svårare avvägningar. Länsarkitekten är stadsarkitekternas bollplank och skapar i dialogen med kommunerna förutsättningar för goda plan- och byggprocesser. Kompetensen är också av betydelse som föredöme för kommunerna vad gäller arkitekturfrågor. Flera länsstyrelser upplever att länsstyrelsens mandat att uttala sig i arkitekturfrågor starkt kopplar till länsarkitektfunktionen.



Utställning med diskussion om planering och byggande i Karlskrona.
Foto: Boverket

5. Främja levande debatt

Kommunens dialog med medborgare och andra aktörer

Dialogens olika syften

Kommunen har en viktig roll att främja arkitektur och gestaltning generellt, det vill säga inte knutet till enskilda ärenden. Det är många intressenter som ska nås, från den enskilda medborgaren till exempelvis intresseorganisationer och näringsidkare. Tidig samverkan, debatt och dialog ökar förutsägbarheten hur en ort utvecklas, eftersom dess förutsättningar och begränsningar belyses tidigt och allsidigt. Det kan även medföra smidigare processer och ger grund för väl förankrade och genomförbara projekt. Forskning visar att deltagande i olika sammanhang stärker sammanhållningen i samhället. Genom dialog skapas också förståelse och förtroende mellan å ena sidan planerare och beslutsfattare och å andra sidan dem som bor och verkar på en plats.

Omfattningen på kommunernas insatser varierar från information över förankring och delaktighet till medbestämmande. Det är viktigt att ha klart för sig vilken typ av insats som krävs vid varje enskilt tillfälle och att vara tydlig med det. Så även att dialogen kan ha fokus på antingen ett samhälles generella utveckling eller på ett enskilt objekt. Samtidigt är

det också viktigt att inse att dialog bygger på en tillit som är färskvara, vilket medför att arbetet måste fortgå kontinuerligt.

Att föra dialog i skriven form

Att kommunicera strategiska planerings- och stadsbyggnadsfrågor kan göras på olika sätt, men ofta finns det vissa gemensamma mönster kommuner emellan. Oftast är kommunens webbplats nav i kommunikationen, såväl för att informera och föra dialog som för att ta emot synpunkter. Hemsidor, sociala medier, bloggar och nyhetsbrev används frekvent. Information sprids också genom annonser på stan och i tidningar, både kommunens egna och andras. Många arbetar med skyltar som beskriver det som ska ske i kvarteret och ibland kan en byggnad i förväg markeras på den plats där den ska uppföras. En del kommuner arbetar med e-tjänster. Genom enkäter kan både synpunkter på stadens utveckling generellt och synpunkter på ett enskilt projekt fångas.

Flertalet kommuner tar fram olika handlingar för att synliggöra sina ambitioner inom särskilda områden. Det kan exempelvis handla om skyltars utformning, hur grönstruktur eller kulturmiljö ska utvecklas, riktlinjer för murar, plank och staket, för tillbyggnader eller höga hus. Oftast är handlingarna knutna till städer och tätorter, men ibland omfattas även byar och landsbygd. I processen att ta fram och förankra handlingarna genomförs bland annat öppna samråds- och informationsmöten. Genom att släppa in medborgarna i ett tidigt skede, innan den formella planprocessen börjar, kan kommunen fånga viktiga frågeställningar och öka kvaliteten i planeringen. Arbetssättet tydliggör kommunens inriktning och lyfter samtidigt andras kunskaper och synpunkter, vilket ökar transparensen och stadsbyggandets demokratiska bas.

Mötet som dialogform

Åsiktsutbyte med boende och verksamma i en kommun genomförs på flera andra sätt, exempelvis genom återkommande informationsträffar för allmänheten, kontinuerliga möten med föreningslivet och dialog med dem som bygger. Många kommuner håller föredrag i lokala forum och genomför stadsvandringar. Gåturen används både inför förändringar och efteråt, för att utvärdera resultatet. Workshops och fokusgrupper är två andra vanligt förekommande arbetsmetoder. Utställningar kan både sprida och fånga kunskap, särskilt väl om det knyts ett pedagogiskt program till materialet. När tävlingar genomförs kan representanter från exempelvis civilsamhälle och boende i området ingå i juryn. Enstaka kommuner jobbar med utbildning, exempelvis ska Älvsbyn ta fram en utbildning till fastighetsägare kring estetik och kulturvärden. I flera av de kommuner

som har stadsarkitekt är det dennes roll att föra debatt och diskutera arkitektur.

Arkitektur som tillfälligt sätter fokus på en plats

Arkitektur som tillfälligt sätter fokus på en plats - även kallad tillfällig arkitektur - kan skapa dialog och intresse, inte minst då det ofta ställer människas användande i centrum. Verket sätter under begränsad tid fokus på en särskild plats, inklusive möjligheten till ny användning. Det kan vara ett sätt att stärka samarbete och gemenskap, möta olika gruppers behov och kunskap samt visa riktningar mot en demokratisk och rättvis tillgång till stadens rum. Tillfällig arkitektur kan också vara del i att på sikt nå mer övergripande politiska mål för staden.

Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm tog 2016 fram skriften "Tillfällig arkitektur ger plats för kultur" i vilken svenska och internationella exempel på tillfällig arkitektur lyfts.

Även exempelvis Göteborgs stad och Helsingborgs stad har arbetat med tillfällig arkitektur:

<http://alvstaden.goteborg.se/vara-delomraden/frihamnen/platsbyggnad/>

<http://www.statenskonstrad.se/konst/loft-lift>

Konst och konstnärliga processer

Konst och konstnärliga processer kan på olika sätt vara ett användbart dialogredskap. Att få ta del av konstnärligt arbete kan vara utgångspunkt för en dialog om den miljö man befinner sig i. Konstnärer och konstnärliga processer kan vara en neutral part mellan exempelvis medborgare och kommunala företrädare, vilket ofta dessutom gynnar de som i vanliga fall inte brukar komma till tals. Exempelvis Nacka kommun, Sundbybergs stad och Katrineholms kommun arbetar med konst, kultur och konstnärlig kompetens som resurser i dialogen med medborgare och andra samhällsaktörer.

<http://www.nacka.se/stadsutveckling-trafik/konsten-att-skapa-stad/>

<http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/medborgardialog1/hur-har-andra-gjort/konsten-som-katalysator-i-sundbyberg/>

<http://www.katrineholm.se/Kultur-och-fritid-/Projekt/Ljusare-konst---tryggare-stad/>

Vägledningar om medborgardialog

Läs mer i Boverkets digitala vägledning om hur medborgardialog kan användas.

<http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/medborgardialog1/>

Läs mer om SKLs arbete med att utveckla dialogen med medborgarna och ta del av deras publikationer, kurser och nätverk.

<https://skl.se/demokratiledningstyrning/medborgardialogdelaktighet/medborgardialog.372.html>

<https://skl.se/demokratiledningstyrning/medborgardialogdelaktighet/medborgardialog/dialogguiden.667.html>

Kommunens dialog med de som bygger

När någon vill exploatera kommer denne i kontakt med kommunens tjänstepersoner. Detta kan ske i hela kedjan, från översiktlig planering till bygglov. Flertalet kommuner har särskilda öppettider för frågor och ger också råd via sin webbplats. Många uppmuntrar tidiga kontakter och anser att detta är en förutsättning för ett framgångsrikt arbete med att främja god arkitektur och gestaltning samt att skapa ömsesidigt förtroende. Flera kommuner prioriterar större byggherrar och ser gärna dialog med dem redan i planskedet så att till exempel struktur och gestaltning kan diskuteras. Många kommuner upparbetar nätverk med näringsliv och för orten betydelsefulla byggherrar som de använder för kontinuerlig dialog.

Dialog och pedagogisk diskussion kring den slutgiltiga utformningen behöver påbörjas i ett tidigt skede så att förslaget kan utformas på lämpligast sätt. Vägledande dokument och riktlinjer kan underlätta dialogen. Exempelvis kan ett gestaltungsprogram visa vilken kvalitet och detaljeringsgrad projektet bör ha samt fungera som en riktningsgivare i samtalet med byggherren. Dokumenten kan även tydliggöra i vilka ärenden kommunen anser att det bör ställas höga krav. Exempel på sådana kan vara centrala lägen, offentliga platser eller omfattande nyexploateringar. Parallellt behövs också riktlinjer som har sällanbyggaren som målgrupp och som rör exempelvis villabebyggelse. Många kommuner upplever att byggherrar ofta har en positiv inställning till gestaltungs krav om dialogen är bra och kommunens budskap är tydliga och konsekventa. En öppen och tydlighet dialog, även vid negativa besked, minskar risken för konflikt och i förlängningen också överklagande.

Att estetiska egenskaper är svårare att kvantifiera än de tekniska är ofta en utmaning. Men genom att både vara bollplank och dela med sig av sin

kunskap kan kommunala tjänstepersoner främja god arkitektur och gestaltning. För att kunna ställa rimliga krav krävs emellertid både erfarenhet och yrkeskunnande samt tid att arbeta med frågan tillsammans med den sökande. Det är viktigt att visa att utformningssynpunkterna inte är oskäligen samt att de bottnar i ett yrkeskunnande, likaså att synliggöra skillnaderna mellan vad som är absoluta krav och vad som är rådgivning. Även om det ofta behövs olika sakkunskaper i ett ärende är det en fördel om det finns en kontinuitet bemanningsmässigt genom hela processen, från planering till slutbesked.

Andra sätt att arbeta

Skönhetsråd

Kommunala skönhetsråd

Enstaka kommuner har ett skönhetsråd, exempelvis Stockholm, Värmdö, Katrineholm och Söderköping. Syftet är genomgående att på olika sätt belysa arkitektur- och gestaltungsfrågor. I Stockholm är skönhetsrådets huvudsakliga uppgift att granska remisser från olika förvaltningar. Att rådet kan initiera och driva frågor ger en fri ställning i den kommunala organisationen. Rådets tyngd, trots att det inte har formell beslutsrätt, ligger hos dess ledamöter och deras respektive kompetens. De tretton ledamöterna väljs av kommunfullmäktige efter nomineringar. I Värmdö är skönhetsrådet knutet till kulturnämnden. Dess uppgift är att vara rådgivande i frågor som rör offentliga konstverk, konstnärligt eller kulturhistoriskt värdefulla miljöer eller kommunens övriga skönhets- och naturvärden. Rådets fem ledamöter utses av kulturnämnden. Katrineholms skönhetsråd är knutet till stadsarkitektkontoret och består av sju ledamöter utsedda av kommunfullmäktige. Det rådgivande organets syfte är att lyfta fram skönhetsfrågor i den fysiska miljön. Detta görs exempelvis genom att vara remissinstans i stadsbyggnadsfrågor, vara delaktig när informationsmaterial tas fram och att medvetandegöra allmänheten. Söderköpings stadsutvecklingsråd har till uppgift att följa hur väl kommunen följer upp sina styrdokument inom området. Både kommunala företrädare och personer från civilsamhället ingår i rådet. Malmö skönhetsråd är en ideell organisation som både följer och bevakar stadens utveckling samt ger ut skrifter om arkitektur.

Regionala och nationella arkitekturråd

Dalarnas arkitekturråd fungerar som ett regionalt nätverk för arkitektur-, form- och designfrågor i såväl befintliga miljöer som i nybyggnation och samhällsplanering. Nätverket bildades 1998 (i samband med "Framtids-

former”²³) och består av personer engagerade i arkitektur- och formgivningsfrågor knutna till länsstyrelse, landsting, kommuner, museer, arkitekturföretag, byggindustrin, kultursektorn med mera. Samverkan sker med Byggdialog Dalarna, en näringslivsdriven förening för effektivt, kvalitativt och hållbart byggande. Dalarnas arkitekturråd vill samla, förmedla och utbyta kunskap och erfarenheter om gestaltning och formgivning av miljöer och produkter som stödjer en hållbar utveckling i länet. Rådet arbetar med artiklar, rapporter, arkitektur- och designpris samt olika former av samtal, exempelvis arkitekturting. I Borlänge finns BOMO, en utställningslokal för arkitektur, form och design. Länsstyrelsen har hittills varit huvudman, men diskussioner förs om landstinget ska överta uppgiften. Arbetet kopplar till Dalarnas kulturplan 2016-2018, i vilken arkitektur och design är ett av fyra kulturområden som särskilt lyfts.

Trafikverkets arkitekturråd består av fristående experter inom olika kunskapsområden, till exempel landskapsarkitektur, stadsbyggnad och ekologi. Var och en ska bidra med kunskap och erfarenhet inom sitt område. Rådets roll är att ge generaldirektören och Trafikverkets ledning vägledning i komplexa planerings- och utformningsfrågor, främst inom stora projekt som exempelvis Förbifart Stockholm och Västsvenska paketet, samt att vidga och tillföra nya perspektiv i den interna diskussionen. Trafikverkets chefsarkitekt är rådets sekreterare.

Arkitekturpriser

Kommunala priser

Flera av landets kommuner delar ut arkitekturpris.²⁴ På så sätt vill de uppmuntra engagemang i stadsbyggnadsfrågor och främja god arkitektur. Många ser arkitekturpris som en bra morot, för både gamla och blivande byggherrar, och ett sätt att visa att kvalitetsbyggande uppskattas och har ett egenvärde.

Syftet är såväl att lyfta spännande projekt som att visa vad arkitektur kan vara i ett brett perspektiv. Priserna uppmärksammar exempelvis stadsbyggnad, stadsmiljö, stadsbild eller gestaltning. Andra korar årets nybygge eller fokuserar på varsam ombyggnad och byggnadsvård. Både bostäder och offentliga miljöer prisas, men också exempelvis gröna miljöer och aktörer som sprider kunskap om arkitektur. Hur pristagarna tas fram

²³ ”Framtidsformer. Handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design” (Proposition 1997/98:117)

²⁴ <http://arkitekten.se/nyheter/har-ar-arkitekturen-som-kommunerna-prisar/>

varierar. Ibland nominerar tjänstepersoner och politiker får besluta, i andra fall nominerar allmänheten. Ibland väljs förslagen ut av en jury varefter allmänheten får rösta fram en vinnare. Vissa kommuner har delat ut priser i mer än 20 år, exempelvis Växjö, Jönköping, Örkelljunga, Kungsbacka och Simrishamn. Bland de kommuner som inte delar ut priser är några intresserade av att göra så, medan andra (exempelvis Linköping) istället satsar på tävlingar.

Andra aktörers priser

Trafikverkets arkitekturpris ges till en omsorgsfullt utformad och väl fungerande infrastrukturanläggning som motsvarar höga krav på god arkitektur, långsiktig hållbarhet och hänsyn till natur- och kulturvärden. Med priset, som sedan 2011 delas ut vartannat år, vill Trafikverket inspirera och visa vad god arkitektur är. Riksantikvarieämbetet delade 2015 ut priset "Årets kulturmiljökommun" som bland annat uppmärksammade en god förvaltning av kulturvärden, dialog med medborgarna och det moderna kulturarvet. Statens Fastighetsverk lyfter genom Helgopriset vart femte år fram en restaurering eller komplettering av äldre byggnadsverk som tillvaratar, utvecklar eller tillför arkitektoniska kvaliteter med bevarande av byggnadsverkets kulturhistoriska värden.

Genom Skånes Arkitekturpris premierar Region Skåne en god byggd miljö som även ser till helhetsperspektivet med rumsliga samband, som till exempel landskap och friytor. Priset genomförs tillsammans med fackförbundet Sveriges Arkitekter som även står bakom en mängd andra utmärkelser. För närvarande delar de ut följande priser: Kasper Salinpriset för bästa byggnad, Sienapriset för bästa utemiljö, Planpriset, Bostadspriset, Kritikerpriset, Villapriset och Guldstolen som prisar ett inredningsprojekt. Även flera av förbundets lokalavdelningar utdelar priser. Också inom näringslivet finns det utmärkelser som premierar god arkitektur, till exempel Svensk Betongs arkitekturpris och Svenskt Träs Träpriset. Det kan noteras att flera priser premierar enskilda objekt framför helhetsmiljöer.



Fotskrapa, Vägghaskolan, Karlshamn. Arkitekt: Erik Gunnar Asplund.
Foto: Emina Kovacic

6. Paragrafer som styr

Så styr PBL

PBL ger som ramlag kommunerna stora möjligheter att utifrån de lokala och specifika förutsättningarna ta ställning till hur de vill utveckla den byggda miljön och uppnå en ändamålsenlig struktur. I detta ligger att väga allmänna och enskilda intressen mot varandra i nära dialog med de som berörs. Det krävs att de värden som ska värnas och utvecklas definieras, samtidigt som motiven till de val som görs tydligt framgår.

Orden arkitektur och gestaltning nämns inte i PBL. Begrepp som sätter ramarna för arkitektur- och gestaltungsarbetet är ändamålsenlig struktur, estetiskt tilltalande utformning, hänsyn till stads- och landskapsbild, natur- och kulturvärden, placering och utformning av byggnader, lokalisering, lämplig för sitt ändamål, god färg-, form- och materialverkan, tillgänglighet, användbarhet och krav på varsamhet. Flera av dessa parametrar återfinns i 2 kap. 3 och 6 §§ PBL och får därför ses som ett uttryck för att arkitektur och gestaltning kan ses som ett allmänt intresse.

PBL reglerar hur bebyggelsemiljöer och byggnader ska utformas huvudsakligen genom två paragrafer i 2 kap och en handfull paragrafer i 8 kap. Utöver dessa finns det andra paragrafer med indirekt bäring på frågan.

Håll gestaltningen levande genom processen

Frågor om gestaltning återfinns i hela PBL-kedjan, från översiktlig planering till byggande. Det är viktigt att låta valda idéer genomsyra hela processen. Det vill säga att tidigt beskriva och ta ställning till vilka kvaliteter och värden som ska bevaras och utvecklas för att sedan, utifrån respektive plats förutsättningar, konkretisera detta i olika planeringsskeenden. Därmed blir det enklare att kunna hävda gestaltande kvaliteter i också bygglovskedet.

Arbetet med översiktlig planering rör struktur, lokalisering, stråk, kopplingar, rörelsemönster och mötesplatser. Genom tydliga mål, förhållningssätt och strategier skapas det generella, som i sin tur kan möta det oförutsedda. Detaljplanen reglerar vad som ska vara allmän platsmark respektive kvartersmark. I denna del av processen fastslås huvudprinciperna för hur platsen ska användas och blir juridisk bindande. Genom aktiv planläggning kan kommunen, tillsammans med andra, komma fram till viktiga huvuddrag och, med hänsyn till platsens förutsättningar, se sammanhang ur ett större stadsbyggnadsperspektiv.

Den slutgiltiga gestaltningen avgörs i samband med lovgivningen. Arbetet kräver tolkning av detaljplanen och förståelse för de värden och kvalitetskrav som har definierats där. För att det som byggs ska ligga i linje med det tidigare tänkta behövs god kunskaps- och informationsöverföring från plansidan via bygglov till byggnadsinspektör. Dialog med medborgare och skilda samhällsaktörer behövs genomgående i processen.

Kommunala lösningar

Det finns olika sätt att hålla samman processen. Exempelvis Gävle kommun dokumenterar dialogen med byggherrar i ett protokoll. Där diskuteras detaljplanerna utifrån vad varje planbestämmelse betyder och vilka handlingar som behövs. Dialog förs även kring lämplig gestaltning. Protokollet följer sedan projektet, vilket är bra om projektledare eller andra aktörer byts ut. Örebro kommun har istället valt en organisatorisk lösning. Där jobbar mark- och exploateringskontoret tillsammans med stadsbyggnadskontoret genom hela planeringsprocessen.

Estetiskt tilltalande eller god form-, färg- och materialverkan

År 1999 tillkom begreppet ”estetiskt tilltalande” i ÄPBLs andra och tredje kapitel. Syftet var att ge estetiska värden en tydligare ställning bland övriga allmänna intressen, så att en estetisk tilltalande utformning

kunde hävdas vid byggande och planläggning. I propositionen²⁵ framhölls kommunens ansvar för den byggda miljöns utformning och gestaltning, tillika att byggnadsnämnden skulle verka för en god byggnadskultur samt en estetiskt tilltalande stads- och landskapsmiljö. Hur färgsättning, storlek, skala, materialval, fasadutformning, yttre rumsbildningar och markanslutning samspelar med sin omgivning och gestaltar de funktioner som ska tillgodoses genom åtgärden angavs som viktiga komponenter vid en bedömning av estetiska värden.

Det framgick att utgångspunkten för bedömningen måste vara att åtgärderna ska tillföra helhetsbilden positiva värden och inte förvanska bevarandevärda egenskaper. Skalbrott, uppseendeväckande färgsättning eller starkt avvikande formgivning måste till exempel utsättas för en mer kritisk granskning än mindre synliga tillägg. Vardagslandskapets värden lyftes fram och så även betydelsen av trohet mot detaljers utformning, inklusive teknik och material.²⁶

Under utarbetandet av nu gällande PBL, som trädde ikraft 2011, uppmärksammandes problematik i tillämpningen. I propositionen²⁷ ansågs uttrycket ”estetiskt tilltalande” lämna stort utrymme för bedömningar grundade på personliga omdömen. För att stödja mer sakligt underbyggda bedömningar valde lagstiftaren att ta bort uttrycket i den paragraf som är direkt kopplad till bygglovsprövningen och istället tydliggöra i lagstiftningen vilka komponenter som är väsentliga för bedömningen. Uttrycket byttes därför ut mot formuleringen ”god form-, färg- och materialverkan”. Ändringen innebär ingen ändring i sak utan syftar enbart till att förtydliga för den som ska tillämpa lagen. Uttrycket ”estetiskt tilltalande” tilläts däremot stå kvar i 2 kap. 3 §.

Mycket kan inte regleras

Boverkets uppföljning av nuvarande PBL utifrån ett arkitekturperspektiv har hittills varit begränsad. Frågor om gestaltning har uppmärksamrats exempelvis i regeringsuppdraget ”Gestaltning av offentliga miljöer”²⁸, som bland annat undersökte vilka hinder det finns för att arbeta med gestaltungsfrågor. En slutsats var att det är svårt att juridiskt säkerställa immateriella värden såsom rörelsemönster och siktlinjer samt rumsliga och kulturhistoriska samband. Detta beror dels på att det reglerande lag-

²⁵ Proposition 1997/98:117, s. 16 och 22.

²⁶ Proposition 1997/98:117, s. 13–21.

²⁷ Proposition 2009/2010:170, s. 165.

²⁸ Regeringsuppdraget ”Samverkan om gestaltning av offentliga miljöer” genomfördes 2010–2014 av Statens konstråd, Boverket, Riksantikvarieämbetet och ArkDes (S2011/223/PBB, S2011/5545/PBB, S2011/5550/PBB, S2011/11148/VS).

rummet saknas, dels på att planering ofta sker med geografiskt mindre omfattande detaljplaner. Även det faktum att reglerna erbjuder fler möjligheter att hantera enskilda objekt än miljöer i sin helhet belystes, så också svårigheter att med en detaljplan låta vald gestaltning prägla en plats under flera decennier.

Hur kommunerna upplever lagstödet

De flesta kommuner som svarade på enkäten i det bygglovsrelaterade pilotprojektet "God arkitektur inom ramen för PBL" anser att stödet för arkitektur- och gestaltungsfrågor är för svagt formulerat i PBL. Begreppen god form-, färg- och materialverkan, varsamhet, förvanskning och god helhetsverkan upplevs abstrakta och lämnar för stort utrymme för tolkning. Kommunerna anser bland annat att det skulle behövas allmänna råd och vägledningar, inklusive goda exempel. Många anser att rådande rättspraxis ger ett relativt svagt stöd och att prejudicerade domar är få, gamla och ofta med för gestaltungsfrågor negativa utfall. Många lyfter konflikten mellan dels strävan efter flexibla planer, dels behovet av explicit planstöd för gestaltande aspekter. Flera upplever att detta starkt påverkar utfallet vid överklagningar av bygglov och att planstödet är centralt i dessa situationer. Ingen upplever att förändringarna som gjorts av PBL under senare tid har underlättat.

Flera kommuner känner sig utelämnade åt byggherrens goda vilja vad gäller gestaltungsfrågor. En kommun lyfter fram vikten av att tillsammans med byggherrar finna en gemensam syn och kravnivå på kvalitet. Flera nämner exempelvis tillgång till en arkitekturpolicy eller stöd i detaljplan som framgångsfaktorer.

En kommun har svårt att se hur lagen skulle kunna kräva mer, men anser däremot att kommunerna kan bli bättre på att upplysa och informera, vilket skulle skapa en större medvetenhet om den byggda miljön på längre sikt. En kommun anser sig nå rätt långt i gestaltungsfrågor, utifrån givna förutsättningar.

Utfall vid överklagade bygglov

Tidigare överklagades bygglovsbeslut först till länsstyrelserna och därefter till förvaltningsdomstolarna där kammarrätterna normalt var sista instans. Undantagsvis gavs Regeringsrätten prövningstillstånd till dessa mål. Sedan 2011 överklagas beslut om bygglov först till länsstyrelsen och därefter till mark- och miljödomstolen och slutligen mark- och miljööverdomstolen. En väsentlig aspekt i reformen är att det i mark- och miljödomstolarna ingår tekniska råd med sakkunskap inom PBL.

Betydelsen av att motivera sig

Fem år efter att varsamhetskravet hade förtydligats och kravet på estetiskt tilltalande skrivits in i lagen²⁹ gjorde Boverket en genomgång av kamrarrättsdomar gällande kommunernas möjlighet att hävda den befintliga bebyggelsens värden.³⁰ I två fall av fem stod sig kommunens bedömning vid överprövning. Domarna ger ingen entydig bild, men en tydlig tendens är att kommunerna oftare förlorar mål där deras avslagsbeslut är otydligt motiverade.³¹ I ett fall hänvisade rätten direkt till detta.³² Kommunen måste alltså beskriva de värden som ska värnas samt visa på hur värdena påverkas av föreslagen åtgärd, inte bara påstå att åtgärden strider mot en bestämmelse. Detta understryker vikten av att ha tillgång till både arkitektonisk och antikvarisk kompetens på kommunernas bygglösheter.

Befintliga värden prövas oftare

Sedan halvårsskiftet 2012 publiceras Mark- och miljööverdomstolens avgöranden på domstolens webbplats.³³ Utifrån en översiktlig genomgång av dessa tycks kommunernas möjlighet att i bygglov hävda PBLs gestaltungsbestämmelser vara relativt god. Det ska dock betonas att det nästan uteslutande handlar om att tillvarata befintliga värden, det vill säga hur den befintliga byggnaden eller bebyggelsemiljön påverkades av en viss åtgärd.

Endast ett mål hanterar arkitektoniska kvaliteter hos en nybyggnad i sig, inte utifrån omgivningen.³⁴ Domen handlar huruvida fogbruket i bottenvåningen behövde ges en avvikande kulör gentemot resten av byggnaden för att uppnå en tillräcklig småskalighet och variation. Domstolen tillmätte kommunens ställningstaganden i bland annat kvalitetsprogram vikt, men fann att byggnaden uppfyllde kraven på en god form-, färg- och materialverkan och beslutade därför att bygglov skulle beviljas.

Avsaknaden av mål rörande kraven i 8 kap. 1 § PBL om en god form-, färg- och materialverkan indikerar att kommunerna anser det problematiskt att driva sådana ärenden när de inte på frivillig väg kan komma överens med byggherren.

²⁹ 3 kap. 10 § ÄPBL, lag (1998:805) om ändring i plan- och bygglagen (1987:10), vilken trädde i kraft den 1 januari 1999.

³⁰ Planera Bygga Bo nr 5 2004

³¹ Av förvaltningslagen (1986:223) framgår att kommunen ska motivera beslut. Boverket har 2016 tagit fram vägledning kring detta.

³² Kamrarrätten i Göteborg, mål nr 1992-02

³³ <http://www.markochmiljooverdomstolen.se/Avgoranden-fran-Mark--och-miljooverdomstolen/2016/>

³⁴ MÖD 2016-07-11 Mål nr P 8778-15

7. Översiktsplanering som visar vägen till god arkitektur

Arkitektur i översiktlig planering

Det finns flera styrkor med att koppla arkitekturfrågorna på ett strategiskt och samlat sätt till den översiktliga planeringen och kommunens översiktsplan. Det blir bland annat lättare att ställa krav i den fortsatta plan- och genomförandeprocessen och att få stöd i samband med överklagningar. Flera kommuner arbetar idag med arkitekturfrågorna som en del av det breda samhällsbyggandet. Frågorna kommer på olika sätt in i arbetet med de kunskapsunderlag som kommunerna arbetar med som grönstrukturplaner, stadsmiljöprogram, kulturmiljöprogram, landsbygdsprogram, trafikplan etcetera. Många kommuner saknar dock en tydlig samlad strategi för arkitektur- och gestaltungsfrågorna och därmed en gemensam bild av vilka värden arkitekturen ska hjälpa till att uppnå.

Ett tiotal kommuner i landet arbetar med övergripande dokument liknande arkitekturpolicys kopplat till den översiktliga planeringsnivån. Dessa omfattar staden och inte hela kommunen och har gjorts som tillägg till översiktsplanen eller som fristående dokument.

Översiktsplanen är kommunernas strategiska plan för att styra kommunens långsiktiga utveckling i en hållbar riktning för mark- och vattenanvändningen och den byggda miljön. Översiktsplanen är ett politiskt instrument. Genom tydliga mål, framtidsbilder, ställningstaganden, strategier och vägval i översiktsplanen kan kommunen skapa handlingskraft och en gemensam vision och färdriktning framåt som förenar och kraftsamlar - både internt inom kommunen och externt mot civilsamhället och det privata. Genom en öppen och transparent process vid framtagandet av översiktsplanen och kontinuerligt arbete och uppföljning av densamma kan kommunen arbeta strategiskt mot ställda mål.

Koppla arkitekturfrågor till översiktsplanen för att ge tyngd

Det är en styrka om översiktsplanen förhåller sig till arkitektur- och gestaltungsfrågorna på ett övergripande och strategiskt plan. En samlad strategi klargör kommunens intentioner i dessa frågor samtidigt som en tydlig politisk ambitionsnivå och viljeinriktning läggs fast. Därmed får frågorna större tyngd och kan kopplas till långsiktiga mål och strategier med mark- och vattenanvändningen och den byggda miljön. Det blir på så vis tydligare vad arkitektur ska bidra till och på vilket sätt arkitektur kan hjälpa till att nå målen. Det blir också tydligare vad som förväntas av

olika projekt och lättare för kommunen att i dialog med marknaden dirigera "rätt" projekt till "rätt" mark utifrån platsens förutsättningar och läge. Därmed kan mycket underlättas i efterföljande planering och genomförande och kvalitetsaspekter viktiga för en god livsmiljö kan troligtvis lättare hävdas.

På den översiktliga nivån handlar det om att ha en balansgång mellan att inte styra arkitektur- och gestaltungsfrågorna för mycket då det kan påverka kreativiteten och utesluta goda lösningar i ett senare skede, men att inte ha för vida formuleringar som kan tolkas på vitt skilda sätt. Det gäller att skapa en gemensam bild och förståelse för vilka värden man vill uppnå och varför, lägga fast tydliga strategier och formulera rätt frågor och utmaningar som grund för fortsatt planering och genomförande. Det kan handla om:

- **Värden.** Att formulera vilka värden arkitekturen ska bidra till. Malmö stad har i "Arkitekturstaden Malmö" definierat nio teser som beskriver stadens ambitioner med arkitekturen. I "Arkitektur Uppsala - Arkitekturpolicy för Uppsala kommun" tar kommunen utgångspunkt i sju begrepp som tillsammans och var för sig definierar kvaliteter i den byggda miljön som arkitekturen ska bidra till. "Arkitektur Stockholm", Stockholm stads arkitekturpolicy visar hur god arkitektur kan bidra till att stadens vision och översiktsplan kan förverkligas.
- **Frågor.** Att formulera frågor som verktyg för efterföljande planering och genomförande. Syftet är att strukturera dialogen kring de värden arkitekturen kan bidra med. I "Arkitekturstaden Malmö" har kommunen kopplat nio frågor till de nio teserna med syfte att synliggöra de olika utgångspunkter som kan finnas i skapandet av arkitektur. Ett ytterligare syfte är att prioritera, sammanväga och skapa reflektion kring frågorna tidigt i efterföljande processer för att nå så många värden som möjligt. I "Arkitektur Uppsala - Arkitekturpolicy för Uppsala kommun" har man till varje begrepp kopplat ett antal frågor som ska fungera som stöd för att säkerställa kvaliteter i den byggda miljön.
- **Strategier.** Att formulera strategier för fortsatt arbete. Hur ska kommunen agera? Vilka verktyg har kommunen i sin hand? Vad kan kommunen verka för genom sin arbetsprocess och som god processledare? På så vis sätts fokus på kommunens processer och faktiska möjligheter att få den kommunala organisationen att arbeta åt samma håll och förebildligt. I "Arkitekturstaden Malmö" formuleras fyra strategier för genomförande och fortsatt arbete som bland annat handlar om att hur kommunen kan verka för ökad kunskap om arkitekturens

betydelse och att verka för en helhetsorienterad, tydlig och inkluderande stadsbyggnadsprocess. I ”Arkitektur Uppsala - Arkitekturpolicy för Uppsala kommun” beskrivs följande verktyg för att uppnå god arkitektur; tillfällig arkitektur, testa nya och innovativa lösningar, tävlingar, debatt och dialog samt markpolitik.

Arkitektur vid intresseavvägningar

Kärnan i den översiktliga planeringen är att väga olika allmänna intressen mot varandra, statliga som kommunala, och ta ställning i frågor kring hur olika platser ska utvecklas eller bevaras. I dessa vägval är arkitekturen och gestaltandet ett viktigt verktyg. Gestaltandet i denna skala handlar övergripande om hur olika funktioner, stråk och platser rumsligt lokaliseras och kopplas samman. Genom att testa olika alternativa sätt att göra detta på - och visa på vad det kan betyda för att lösa en plats utmaningar - är det lättare att förena motstående intressen och nå goda helhetslösningar. Gestaltandet handlar här om de grova, men dock så viktiga, penseldragen. Beroende på hur de övergripande fysiska strukturerna formas läggs grunden för vilka värden och kvaliteter som kan uppnås socialt, ekologiskt och ekonomiskt.

Vikten av bred dialog och rätt planeringsunderlag

Genom att koppla arkitekturfrågorna till arbetet med översiktsplanen får kommunen en naturlig plattform att diskutera arkitekturens betydelse för helheten och för att nå uppsatta mål. Diskussionen kring arkitekturfrågorna stärks om den grundar sig på kunskap inhämtad från de människor som bor och verkar på en plats. Dialogen kring översiktsplanen ger även kommunen möjlighet att lyfta och tydliggöra sin roll kring frågan samt dess betydelse för olika verksamhetsområden och arbetsprocesser.

Det gäller att skaffa sig rätt planeringsunderlag vad det gäller olika platser förutsättningar och utmaningar. Det kan handla om exempelvis trafik, sociala strukturer, klimat, kulturhistoria och grönsstruktur. Dialogen är ett sätt att göra det på men andra typer av planeringsunderlag och analyser behövs också, bland annat som underlag för dialogen och för att förstå konsekvenserna av olika alternativa sätt att använda och forma en plats. Regionen kan vara en part som hjälper kommunerna med gemensamma kunskapsunderlag, exempelvis med regionala analyser. Länsstyrelsen har en tydlig roll enligt PBL att stödja kommunerna i att ta fram planerings- och kunskapsunderlag som berör mark och vatten men också att ge råd och stöd vid tillämpningen av PBL.

Betydelsen av att följa upp

För att nå god arkitektur är det viktigt med genomtänkta och kvalitetssäkrade processer. En viktig del i en sådan process är att regelbundet följa upp sin översiktsplan och som del i detta också följa upp arkitekturfrågorna. Är målen tydliga? Följs strategier? Hur fungerar verktygen och dialogen? Hur blev det i verkligheten? När vi de värden vi vill? Hur fungerar processen och kopplingarna mellan processens olika skeden? Behöver vi göra på ett annat sätt?

Uppföljning är en viktig del i att hålla dialogen och debatten levande kring arkitekturfrågorna, dess betydelse och vad som krävs för att nå goda resultat. Uppföljningen bör ske minst vart fjärde år i samband med att översiktsplanen ska aktualitetsförklaras. I kommuner med hög tillväxttakt kan uppföljning behöva ske årligen och kopplas samman med det arbete som sker kring budget och verksamhetsplanering för att få styrkraft.

I ”Arkitektur Uppsala - Arkitekturpolicy för Uppsala kommun” beskrivs uppföljningen som en viktig del som måste omfatta både ett kortsiktigt och långsiktigt perspektiv. Se vidare djupintervju.

Översiktsplanering – ett kontinuerligt arbete

Nya planeringsförutsättningar, anspråk och intressen gör att översiktsplanen kan behöva ses över kontinuerligt för att behålla sin funktion som ett strategiskt vägledande beslutsunderlag. Vid aktualitetsprövningen, som ska ske vart fjärde år, ska det klargöras om översiktsplanen behöver ändras. Detta kan då ske genom en fördjupning eller tillägg eller genom att en ny översiktsplan tas fram. En fördjupning innebär en mer detaljerad redovisning av ställningstaganden inom ett visst geografiskt område som kan vara en tätort, del av stad eller landsbygd. En fördjupning kan göras samtidigt med den kommunomfattande planen och ingå i denna som ett särskilt kapitel. Den kan också göras senare, vilket innebär att översiktsplanen då ändras för det området. Ett tillägg innebär att översiktsplanen ändras i syfte att tillgodose ett allmänt intresse.³⁵ Ett tillägg är kommuntäckande. Samband och konsekvenser med översiktsplanen som helhet ska framgå.³⁶

Arkitekturpolicy som tillägg till översiktsplanen

Om översiktsplanen saknar en samlad strategi för arkitekturfrågorna så kan en arkitekturpolicy eller program som tillägg till översiktsplanen lyfta och få fokus på arkitekturfrågorna. Enligt PBL ska den omfatta hela kommunen och ta ett samlat grepp kring frågorna för både stad, tätort och

³⁵ 3 kap 23 § plan- och bygglagen (2010:900)

³⁶ 3 kap 23 § plan- och bygglagen (2010:900)

landsbygd. Den ska också visa hur frågorna kopplar till översiktsplanen som helhet. Ett fåtal kommuner i Sverige har börjat arbeta med arkitekturfrågorna som ett allmänt intresse genom tillägg till översiktsplanen. I dessa fall omfattas dock endast staden där det stora förändringstrycket finns och inte hela kommunen, vilket ett tillägg egentligen ska göra.

Kommunala exempel

Malmö kommun har i ”Arkitekturstaden Malmö” samlat och preciserat frågor som rör arkitekturen i ett dokument. Syftet är att tydliggöra hur olika byggprojekt – byggnader, platser, torg, parker, gator och gårdar – kan bidra till att förverkliga översiktsplanens vision om den nära, täta, gröna och funktionsblandade staden. Dokumentet är ett tillägg till kommunens översiktsplan.

<http://malmo.se/Stadsplanering--trafik/Stadsplanering--visioner/Oversiktsplanering--strategier/Pagaende-oversiktsplanering/Arkitekturstaden-Malmo---Tematiskt-tillagg-till-OP-.html>

”Arkitektur Stockholm” har arbetats fram som fristående policydokument och ska nu arbetas in i översiktsplanen som ett tillägg. ”Arkitektur Stockholm” visar hur god arkitektur kan bidra till att stadens vision och översiktsplan kan förverkligas.

<http://vaxer.stockholm.se/tema/oversiktsplan-for-stockholm>

Karlshamns kommun har tagit fram ”Bevarande- och utvecklingsplan för Karlshamns innerstad”, som ett tillägg till den kommuntäckande översiktsplanen. Detta i syfte att ange riktlinjer för vad som ska bevaras och vad som kan utvecklas utifrån olika arkitektoniska och stadsbyggnadsmässiga kvaliteter. Se vidare djupintervju.

<http://www.karlshamn.se/Karlshamn/Bo/Bygg--bo/Planering/Oversiktsplanering/Oversiktsplan-2030/Bevarande--och-utvecklingsplan-for-Karlshamns-innerstad/>

I Linköping pågår arbetet med ett arkitekturprogram i syfte att säkra att staden växer hållbart och med kvalitet. Ett ytterligare skäl är att staden byggs av många aktörer, inte bara kommunen. Kommunen anger här vilka förväntningar man har på aktörerna. På så sätt blir handlingsutrymmet tydligt för dem som vill bidra. Arkitekturprogrammet görs som ett tillägg till gällande översiktsplan.

<http://www.linkoping.se/stadsplanering-och-trafik/oversiktsplanering/pagaende-oversiktsplaner/arkitekturprogrammet/>

Andra verktyg för att stödja arkitekturfrågorna

Några kommuner har tagit stöd i andra typer av verktyg på den översiktliga nivån för att lyfta och fördjupa diskussionen kring arkitekturfrågorna kopplat till stadsbyggandet. Dessa dokument utgår från de behov som respektive kommun har för att hantera den snabba tillväxttakten, lyfta diskussionen kring arkitektur- och kvalitetsfrågor samt tydliggöra prioriteringar.

Örebro kommun har en så kallad ”Handlingsplan för stadens byggande”. Den är tänkt att tydliggöra hur tankarna om bebyggelseutveckling i översiktsplanen genomförs i verkligheten. Handlingsplanen är mer konkret och beskrivande med fokus på arkitektur, gestaltning och genomförande. Se vidare djupintervju.

<https://www.orebro.se/download/18.1d8f9a39155628f73841674e/1467966300032/P%C3%A5+v%C3%A4g+mot+v%C3%A5rt+framtida+%C3%96rebro+del+2+-+Handlingsplan+f%C3%B6r+stadens+byggande.pdf>

Uppsalas arkitekturpolicy är bindande för kommunens förvaltningar att jobba efter. Den har inte koppling till översiktsplanen. Tanken är att den ska vara formad som en överenskommelse mellan parterna i stadsbyggnadssektorn. Se vidare djupintervju.

<https://www.uppsala.se/organisation-och-styrning/organisation/ledning/kommunstyrelsen/moten/2016/14-december-2016/arkitekturpolicy-for-uppsala-kommun/>

Upplands Väsby ”Stadsmässighetsdefinition” har till syfte att ge medborgare, intressenter, politiker och tjänstemän en bild av kommunens syn på stadsbyggande. Här beskrivs vad kommunen lägger i begreppet stad, och varför det är angeläget att bygga stad på detta sätt. Den behandlar arkitekturfrågorna på ett mer strukturellt plan och för resonemang kring gaturum och kvartersstruktur. Denna policy är ett styrdokument för planeringen och ska utgöra underlag för ett tematiskt tillägg till kommande översiktsplan.

<http://www.upplandsvasby.se/2/samhallsutveckling-trafik-och-teknik/kommunens-planarbete/stadsmassighetsdefinition.html>

Jönköpings kommun har tagit fram ”Stadsbyggnadsvision – från tanke till handling” som nu har uppdaterats till en ny version, 2.0. Här sätter man upp mål för hur staden ska växa, bland annat lyfts arkitektur och gestaltungsfrågor liksom frågor kring stadens liv och innehåll.

<http://www.jonkoping.se/byggabomiljo/kommunensplanarbetestadsplanering/stadsbyggnadsvisionen.4.74fe9ab15548f0b80020ee.html>

För- och nackdelar med tillägg eller andra dokument

Fördelar

- Genom att koppla arkitekturfrågorna till översiktsplanen får frågorna politisk förankring, vilket gör det lättare att ställa krav i den fortsatta plan- och genomförandeprocessen.
- Arkitekturfrågorna kopplas till de långsiktiga målen och strategierna med mark- och vattenanvändningen och den byggda miljön.
- Frågorna får en naturlig koppling till den breda dialog som sker i framarbetandet av en översiktsplan eller vid en revidering av den samma.
- Frågorna kan följas upp i en bredare kontext tillsammans med den kontinuerliga uppföljningen av översiktsplanen.
- Informella dokument/verktyg kan stödja den mer formella planprocessen med underlag och lyfta för kommunen specifika frågor som man behöver sätta fokus på.
- Boverket har kunnat se en trend att domstolarna ger allmänna intressen med stöd i översiktsplanen större tyngd vid överklagningar och därmed blir det lättare för kommunen att hävda vissa kvaliteter och värden.³⁷

Risker

- Vid tillägg finns risk att frågan behandlas som en ”en-fråga” och att kopplingen till översiktsplanen som helhet glöms bort eller blir bristfällig.
- Frågorna kan försvinna i den stora massan av frågor som översiktsplanen ska hantera. Det gäller att översiktsplanen är stringent och tydlig.
- Man får ett otydligare underlag gentemot byggherrar och medborgare och andra intressenter då översiktsplanen ska hantera många frågor.
- Att arbeta med informella verktyg i syfte att hantera allmänna intressen och olika kvalitetsfrågor som den fortsatta planprocessen ska beakta. Detta ger oklar rättslig status och ger inget stöd vid överprövningar vilket ger ett starkt argument för att använda PBL för att få det stöd som frågan kräver.

³⁷ Översiktsplanens betydelse vid överprövning. Lagtolken, Peggy Lerman. Framtagen 2013-12-18.

Ett sätt att hantera risken för otydlighet kan vara att lyfta vissa principer, begrepp och förhållningssätt i översiktsplanen som handlar om arkitektur och gestaltning i ett fristående dokument. På så sätt kan det tydligare framgå vad som genererar arkitektonisk kvalitet och lansera arkitekturfrågorna som en del av stadens varumärke. Det gör även att en tydligare dialog kan föras med byggherrar, medborgare och andra intressenter om vilka värden och kvaliteter som eftersträvas och vad som krävs för att bygga en plats. De strategier som kommunen har för att anvisa mark, till vem och på vilka grunder, hur kommunens processer ser ut, hur stora detaljplaner som görs, vilka priser eller villkor som sätts för markupplåtelse får betydelse för kvaliteten på den byggda miljön i slutändan, varför det är viktigt att lyfta fram och synliggöra detta. Behov kan finnas att fördjupa och förtydliga dessa principer, begrepp och förhållningssätt i ämnesinriktade dokument för att ge stöd i det fortsatta arbetet. Detta måste ske utifrån de behov och förutsättningar som respektive kommun har.

Arkitektur i gränslandet mellan översiktsplan och detaljplan

Nivån mellan den kommunomfattande, översiktliga planeringen och detaljplaneringen är en viktig och kreativ fas i den kommunala planeringen, inte minst för arkitekturfrågorna. Här börjar övergripande gatu- och kvartersstrukturer ta form liksom mötesplatser, stråk och andra viktiga kopplingar. Principer för områdets fortsatta utformning kan formuleras och illustreras till exempel kring stadsbild, gaturum, kvarter, byggnader, gårdar och offentliga platser. Här arbetar kommunerna ofta med att ta fram olika alternativa sätt att använda och strukturera en plats. Parallella uppdrag och arkitekttävlingar används som kreativa verktyg där flera olika arkitektkontor ges möjlighet att skissa på och belysa en plats utifrån gemensamma eller skilda utmaningar. Kommunerna arbetar överlag aktivare med gestaltningsprogram, kvalitetsprogram och hållbarhetsprogram kopplade till detta skede. Dialogen med medborgare, näringsliv, länsstyrelse, kommunrepresentanter, politik med flera kan ske utifrån mer konkreta förslag och lösningar och utifrån den mer nära och greppbara skalan.

Kommuner använder informella verktyg

En fördjupning av översiktsplanen kan fungera som verktyg för detta skede. En fördjupning kan omfatta allt från en tätort till en stadsdel eller enskilda kvarter. Boverket kan se att kommunerna använder en mångfald av olika mer informella verktyg i detta skede. Fördjupningar används troligen oftast för större, komplexa områden med flera och svåra intresseav-

vägningar, till exempel riksintressefrågor. Det tidigare obligatoriska planprogrammet i ÄPBL används till viss del fortfarande av kommunerna även sedan kravet tagits bort. Idag är det istället en möjlighet i PBL om behov finns. Det används oftast för geografiska områden där bebyggelse-relaterade frågor behöver utredas utifrån ett större sammanhang inför detaljplanearbetet. Kommunerna väljer troligtvis verktyg efter de behov som finns att hantera olika frågor och utmaningar. Det kan handla om att man behöver hitta en gemensam målbild/vision mellan inblandade exploatörer och kommunen, internt inom kommunen eller med dem som bor och verkar på platsen. Det kan också handla om att fördjupa de värden och egenskaper som projektet ska tillföra för att kunna hålla en tydlig linje och strategi när efterföljande detaljplanering sker i etapper, över en längre tid och med många inblandade aktörer. Det kan användas för att sätta in ett område i en större helhet och sammanhang. Om kommunen äger marken kan till exempel olika typer av program fungera som utgångspunkt för vilka förutsättningar och utmaningar som kommande planläggning och markanvisningar ska hantera. Det handlar naturligtvis också om platsens geografiska läge, om det till exempel är innerstaden som ska behandlas, ett omvandlingsområde i central stadsbygd, stadens ytterområden eller en mindre tätort.

Fördjupning av översiktsplanen. Där man vill klara ut huvuddragen i markanvändning, kvartersstruktur och gatunät, men där man inte vill eller kan upprätta detaljplan för hela området samtidigt, kan man ta fram en fördjupning av översiktsplanen. Planområdets storlek och karaktär påverkar hur fördjupningen utformas. Hur detaljerad den ska vara beror på fördjupningens syfte och på de aktuella planeringsfrågorna. Fördjupningar kan därför få varierande innehåll och täcka allt från större områden till enskilda stadskvarter. De tjänar som mellanled mellan den kommunomfattande översiktsplanen och detaljplanen och underlättar den fortsatta planeringen genom att området som helhet arbetats igenom och studerats utifrån olika samband.

När kommunen äger marken kan dessa mer informella verktyg knytas till markanvisningsförfarandet. I kommuner där det finns konkurrens om marken kan kommunen arbeta friare med flexibla detaljplaner och sedan knyta kvalitetsaspekter som gestaltningsfrågor till markanvisningsförfarandet. När kommunen inte äger marken kan mer detaljerade detaljplaner fortfarande behövas för att kunna säkerställa gestaltningsmässiga kvaliteter. I mindre kommuner där konkurrens om marken saknas behöver detaljplanerna detaljregleras oavsett markägarstatus.

Kommunala exempel

Innerstadsstrategin i Uppsala har gjorts som en fördjupning av översiktsplanen. Strategin behandlar såväl strukturella som gestaltningsmässiga frågor och sätter gemensamma riktlinjer för hur rörelser sker i staden, hur de offentliga platserna ser ut och hur staden byggs. Den har också ett särskilt fokus på stadens identitet och själ samt hur människor upplever och tolkar den stadsmiljö de rör sig och vistas i.

<https://www.uppsala.se/organisation-och-styrning/publikationer/uppsalas-innerstadsstrategi/>

För Inre Hamnen i Norrköping har kommunen upprättat ett planprogram som underlag för den fortsatta planeringen. Planprogrammet tar upp viktiga kvalitetsfrågor och är antaget av kommunfullmäktige. Kommun och byggherrar har också gemensamt tagit fram ett kvalitetsprogram som bland annat fokuserar på grön teknik och god arkitektur. Kommunen äger marken och kan säkra kvalitetsaspekter i markanvisningsförfarandet.

<http://www.norrkoping.se/bo-miljo/stadsutveckling/detaljplaneprogram/saltangen/skeppsdockan-1-ostra-sal/index.xml>

I Kiruna har kommunen tagit fram en så kallad utvecklingsplan för den unika stadsflytten som är ett helt nytt sätt att organisera och bedriva planeringen. Utvecklingsplanen har ingen formell status enligt PBL och innebär ingen detaljreglering utan fokuserar istället på kvaliteter och funktioner som kommunen vill se och tydliggör var, av vem och när. Generella detaljplaner görs med grund i utvecklingsplanen då kommunen äger marken och kan säkerställa kvalitetskrav i markanvisningen.

<http://www.kiruna.se/Stadsomvandling/Nya-Kiruna/Utvecklingsplan-for-nya-Kiruna/>

Halmstad kommun har för Tullkammarkajen arbetat med ett så kallat styrdokument. Syftet är att i ett tidigt skede av planeringen uttrycka en tydlig ambition för området gällande innehåll och utformning. Styrdokumentet utgör underlag för bland annat efterföljande detaljplanering, gestaltningsprogram, hållbarhetsprogram, aktivitetsplan samt markanvisning, men har ingen formell status enligt PBL.

https://www.halmstad.se/download/18.13279f13153317a1d968c5/1456913091787/styrdokument_tullkammarkajen160301.pdf

Detta mångsidiga sätt att uppfinna olika typer av mer behovsanpassade verktyg som inte har stöd i PBL tyder på att lagen kanske inte är tillräcklig i övergången mellan den kommunomfattande översiktsplanen och de-

taljplaneringen. Att arbeta med informella verktyg i syfte att hantera allmänna intressen och olika kvalitetsfrågor som man vill att den fortsatta planprocessen ska beakta ger dock oklar rättslig status och ger inget stöd vid överklagningar. Boverket ser dock att kommunerna har ett fortsatt behov av att utreda frågor i ett tidigare skede än detaljplanen, men inom ett mer avgränsat område än översiktsplanen. Boverket kan ana att fördjupning av översiktsplanen väljs bort på grund av kravet på granskning, att utreda konsekvenserna för översiktsplanen som helhet samt för att inte styras av kraven vad översiktsplanen ska innehålla då andra behov finns. Se vidare PBL Kunskapsbanken <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/spaningar/brister-i-planeringskedjan/>

Översiktsplaneaktiviteten i landet

Översiktsplaneaktiviteten har legat relativt konstant under den senaste mandatperioden. Nya översiktsplaner tas fram i relativt god takt. 40 procent av landets kommuner har kommunomfattande översiktsplaner som antagits under de senaste sex åren.

Boverket kan konstatera att översiktsplanerna fortfarande är rätt omfattade dokument med mycket redovisande planeringsunderlag. Ibland med få ställningstaganden kring för kommunen viktiga vägval, förhållningssätt och strategier.

Kommunerna använder inte heller fördjupningar av översiktsplanen i den utsträckning det är tänkt. I många kommuner verkar både tillägg och fördjupningar parallellt med den kommuntäckande översiktsplanen och arbetas inte in i helheten.

Ofta kan stora resurser läggas på arbetet med framtagandet av detaljplaner som delvis är externt finansierade. Översiktsplanearbetet är helt skattefinansierat vilket kan leda till att denna del av planeringsprocessen får mindre resurser till sitt förfogande.

Framgångsfaktorer

- Koppla en samlad strategi för arkitekturfrågorna till översiktsplanen. Den ges då en tydligare status och politisk tyngd som stöd för den fortsatta plan- och genomförandeprocessen. Den breda dialogen kan ske kring de värden kommunen vill uppnå långsiktigt och hur arkitekturen kan bidra till detta liksom till uppsatta mål. Bryt vid behov ut fristående delar som underlättar dialog och förankring mot marknad och medborgare.

- Följ upp arbetet med detaljplaner och bygglov samt faktiskt resultat för att kunna korrigera strategier, arbetssätt och process samt för att hålla dialogen och debatten kring arkitekturfrågorna levande.
- Grunda arkitekturfrågorna på en stark politisk blocköverskridande överenskommelse.
- Lägg resurser på det kontinuerliga översiktsplanarbetet inkluderande uppföljning och kontinuerligt arbete med dialog och viktiga planeringsunderlag.
- Kommunalt markägarskap ger större möjligheter att kunna arbeta med arkitektur- och kvalitetsfrågor och hålla samman processen från vision till faktiskt genomförande.



Hörnhus med balkonger på Lilla Bantorget i Stockholm. Arken Arkitekter AB. Byggare Skanska Hem. Stadsarkitekten ville att varje trapphusenhet skulle ges individuell utformning, vilket ordnades genom att olika arkitekter på kontoret sattes att ansvara för respektive trapphus. Foto: Alexander de Cluveland

8. Detaljplanering som säkerställer god arkitektur

Från större sammanhang till detaljerade planer

En **detaljplan** reglerar bebyggelsemiljöns utformning i de fall regleringen behöver ske i ett sammanhang. Kommunens beslut i ärenden om detaljplaner är myndighetsutövning. Planerna ska främja ändamålsenliga strukturer och en estiskt tilltalande utformning av bebyggelsen. Lämplighet med hänsyn till stads- och landskapsbilden och en god helhetsverkan ska beaktas. I detaljplaneprocessen analyseras bebyggelsen i ett sammanhang och utifrån en helhet för en del av kommunen. Ett visst projekts påverkan på den omgivande staden studeras avseende t ex rörelsemönster och målpunkter.

Jämfört med de gamla stadsplanerna, som tog ett helhetsgrepp för större områden med fokus på stadsstrukturen och gaturummen, har dagens detaljplaner kommit att bli mer och mer detaljerade och skraddasydda för ett visst projekt och dess utformning. Det har ansetts att en del detaljplaner har gjorts så objektsspecifika att de i praktiken har utgjort en dubbel bygglovsprövning.³⁸ Parallellt med denna utveckling har också planerna tenderat att omfatta mindre områden, detta då exploatören oftast har en önskan att minska sakägarkretsen och komplexiteten med syfte att påskynda processen. Om kommunen inte har varit aktiv i sin planering mellan den kommuntäckande översiktsplanen och detaljplaneringen kan viktiga helhetsfrågor tappas bort vad gäller bland annat viktiga rörelsestråk och kopplingar till bebyggelsestrukturen som helhet.

Kommunens inflytande över gestaltningen

I detaljplaneskedet har kommunen ett stort inflytande över gestaltningen, vad som ska vara allmän platsmark respektive kvartersmark, viktiga siktstråk, skalor, gaturum med mera. Genom bestämmelser om placering, omfattning och utformning av byggnader kan kommunen säkerställa att ett område får vissa önskvärda egenskaper. Kommunen har möjlighet att välja ambitionsnivå för olika områdets utformning. Alltför detaljerade planbestämmelser riskerar dock att skapa inlåsningseffekter i bygglovskedet. Om fastigheten byter ägare riskeras hela processen att få tas om. Å andra sidan upplever många kommuner att de har för få verktyg i bygglovsskedet för att hantera de gestaltungsfrågor som inte har reglerats i detaljplanen.

Olika förutsättningar och behov

Beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet kan det finnas stora skillnader i vad som behöver regleras i en detaljplan och vilka övriga verktyg, till exempel gestaltungsprogram och kvalitetsprogram, som kan användas för att uppnå ett visst mål.

Att säkra arkitektoniska kvaliteter vid kommunalt markägarskap

Örebros kommun har utvecklat en modell för att korta ledtiderna från projektid till färdigt bygge. En förutsättning för modellen är att kommunen äger marken. För områden med kommunalt markägarskap tar kommunen fram detaljplaner där de grundläggande förutsättningarna utreds och vissa allmänna principer fastslås. Detta möjliggör att tiden för fram-

³⁸ Kalbro T, Lindgren E och Paulsson J "Detaljplaner i praktiken. Är plan- och bygglagen i takt med tiden?" TRITA-FOB-Rapport 2012:1 KTH

tagande av detaljplaner kan kortas, varmed kommunen kan hålla en bättre planberedskap.

Efter att en detaljplan har vunnit laga kraft inleder kommunen markanvisningen genom ett urvalsförfarande där en aktör väljs ut. Därefter förs en dialog med exploatören om vad man vill bygga i en så kallad förstudie. När parterna är överens om en lämplig utformning tecknas reservationsavtal där kommunen förbinder sig att sälja tomten till exploatören under förutsättning att denne ska söka och få beviljat bygglov i enlighet med den godkända förstudien. För exploatören har upplägget fördelen att kommunen har gjort mycket av förarbetet. Därmed begränsas den tid som exploatören behöver satsa resurser i projektet och förutsättningarna är tydliga.

I Vallastaden har Linköpings kommun arbetet med ett likartat koncept. Med en generell detaljplan, med en mycket begränsad reglering av byggnadernas utformning som grund, genomfördes en markanvisningstävling. Markanvisningen skedde sedan med utgångspunkt i ett antal väl preciserade kvalitetskriterier.

Både i Örebro och i Vallastaden har arbetssättet lett till att man på en mycket kort tid har lyckats gå från projektidé till färdiga bostäder, samtidigt som man har kunnat säkerställa en hög kvalitet i det färdiga resultatet. Genom processen kan kommunen välja det projekt som bäst bidrar till att uppfylla ambitionerna för området och dess utformning. Processen ger marknadsaktörerna möjlighet att utmana varandra och bidra till nytänkande, kreativitet och innovation kring arkitekturen. Det har också öppnat marknaden för mindre aktörer som inte har möjlighet att binda resurser under en längre tidsperiod.

I såväl Örebro som Vallastaden har dock en förutsättning varit att man haft möjlighet att ställa krav i två skeden, i detaljplanen och genom markanvisningsprocessen. I markanvisningsskedet sker det med hjälp av civilrättsliga avtal mellan kommunen och byggherren, till exempel markanvisningsavtal eller köpeavtal.

Inom ramen för den formella PBL-processen regleras inte något motsvarande arbetssätt. Uppfyller en bygglovsansökan detaljplanens bestämmelser och övriga i PBL angivna krav, så ska den beviljas. Därför finns det ofta ett behov av att i en detaljplan såväl reglera övergripande frågor som mer specifika om bebyggelsens utformning och placering. Detta medför att detaljplanerna ofta blir så projektspecifika att det i praktiken blir svårt att upprätthålla en god planberedskap.

En planerings- och bygglovsprocess som på ett dynamiskt sätt hade stöttat en mer värdeinriktad planering hade varit eftersträfvansvärd. Det skulle ge möjligheten att i olika steg, beroende på skedets skala, formulera värden som nästa steg ska sträva efter att åstadkomma. Då hade bygglovsprocessen kunnat fokusera mer på kreativa lösningar och alternativa utformningar utifrån hur man bäst bidrar till att värdena uppnås än att pröva om man håller sig inom fastställda ramar.

Gestaltningssprogram: krav, önskelista eller något annat

I PBL beskrivs processens verktyg; översiktsplan, fördjupning av översiktsplan, tillägg till översiktsplan, planprogram och detaljplan. I PBL regleras det hur dessa ska tas fram, vilka krav på samråd, beslut och lagakraft.

Därutöver arbetar många kommuner med en mängd andra typer av dokument utan något stöd i PBL som till exempel arkitekturprogram, kvalitetsprogram, gestaltningssprogram eller stadsbyggnadsvision, se vidare ”Arkitektur i gränslandet mellan den kommunomfattande översiktsplanen och detaljplanen”.

Gestaltningssprogram kan användas för att klargöra en plats förutsättningar, det vill säga fylla samma roll som kvalitetsprogram som beskrivs nedan. I dessa fall finns det skäl att överväga om programmet borde ha getts formen av ett planprogram.

Ett annat syfte kan vara att skapa en gemensam målbild mellan kommunen och dess olika förvaltningar och berörda exploitörer. Arbetar alla parter utifrån en gemensam målbild skapar det goda förutsättningar för att underlätta och påskynda den efterföljande formella ärendehantering. I det fortsatta arbetet får sedan övervägas vad som bör förankras i form av detaljplanebestämmelser, vad som berör kommunen i dess roll av byggherre för gator och annan allmän platsmark och vad som bör behandlas inom ramen för byggherrarnas interna kvalitetsprogram. Metodiken kan användas såväl vid nyexploatering som vid omvandling av befintliga byggelseområden.

Ett gestaltningssprogram kan vara en integrerad del av ett planprogram eller ett detaljplanearbete. Det kan också utgöra en gemensam bas för flera separata detaljplaner inom ett större projekt. I ett gestaltningssprogram kan det förtydligas vilka överväganden som ligger bakom valet av olika lösningar och därmed göra innebörden av och syftet med detaljplanens be-

stämmelser tydligare. Det kan också bidra till att hålla en gemensam tanke levande under ett projekt med lång genomförandetid.

När det finns ett stort antal byggherrar inom ett område, till exempel ett småhusområde, kan gestaltningsprogrammet fungera som inspirationskälla och ange goda exempel. Det kan också användas för att förtydliga innebörden av detaljplanens bestämmelser eller ge exempel på lösningar som uppfyller detaljplanens bestämmelser. I de situationerna är det dock väsentligt att vara tydlig med vilken status gestaltningsprogrammet har. Bindande gestaltningskrav utformas som detaljplanebestämmelser på plankartan. Det är dock inte ovanligt att gestaltningsprogram ges formen av någon sorts ”halvofficiella” planbestämmelser med en oklar rättslig status. Detta är inte juridiskt korrekt.

Kommunala exempel

Gestaltningsprogrammet för Innovatium i Trollhättan omfattar ett större äldre industriområde med stora kulturhistoriska värden. Syftet är ge förslag och inspiration, belysa viktiga aspekter och att illustrera detaljplanens intentioner. I programmet lyfts hur nyskapande modern arkitektur kan utformas så att den samspelar med den äldre industriarkitekturen. Där lyfts också betydelsen av detaljer som det inte är lämpligt att reglera i en detaljplan. http://www.trollhattan.se/globalassets/dokument/bygga-bo-och-miljo/stadsbyggnad/detaljplaner/innovatum-norra/14f_gestaltningsprogram.pdf?vv_hit=true

Syftet med gestaltningsprogrammet för Södra Infarten i Halmstad var att få tillstånd en sammanhållen och estetiskt tilltalande utformning av en ny infartsled. Programmet skulle tjäna som underlag för detaljplanen som var uppdelad i två etapper och Trafikverkets vägplan. Programmet tar dels upp sådant som detaljplanen reglerar, men även sådana gestaltningsfrågor som kommunen respektive Trafikverket ansvarar för i egenskap av markägare och byggherre.

<https://www.halmstad.se/download/18.febc17f15044970035b14c6/1452498489287/Gestaltningsprogram%252C%20S%25C3%25B6dra%20infarten%202015-08-18%20KOMPRIMERAD%20x2.pdf>

Gestaltningsprogrammet för Utsiktsberget i Lysekil togs fram i ett inledande skede av detaljplanearbetet. Syftet var att förklara och förtydliga intentionerna med projektet, samtidigt som det ville inspirera och lyfta fram vissa värden. Ställningstaganden i programmet har följts upp med konkreta detaljplanebestämmelser på plankartan.

<http://www.lysekil.se/download/18.3b27c4bc154bd8be45ce652c/1464509463660/Utsiktsberget+gestaltningsprogram.pdf>

Se helheten: kvalitetsprogram som stöd i detaljplanearbetet

Som en naturlig del i ett detaljplanearbete ingår att analysera platsens förutsättningar. Vilka kvaliteter finns det att ta tillvara, vad vill man tillföra och hur påverkar det den övriga staden?

Som en förberedelse inför kommande detaljplanearbeten har flera kommuner arbetat med kvalitetsprogram. Relevanta delar att analysera i ett kvalitetsprogram kan vara sociala aspekter, kulturhistoria och stadsrum.

Kommunala exempel

Inom ramen för arbetet med Västlänken kommer Göteborg att ta fram ett antal kvalitetsprogram. I ett inledande program beskrivs metodiken, vilka aspekter som ska belysas och hur de kan utvärderas.

[http://www4.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/2DF00B3AFE1582C2C1257FD4003EC8CE/\\$File/08.%20Kvalitetsprogram.pdf?OpenElement](http://www4.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/2DF00B3AFE1582C2C1257FD4003EC8CE/$File/08.%20Kvalitetsprogram.pdf?OpenElement).

För ett större omvandlingsområde centralt i Kävlinge har kommunen i samverkan med fastighetsägaren tagit fram ett kvalitetsprogram med övergripande strategier och principer för de offentliga rummens och bebyggelsens egenskaper och gestaltning. Däremot har man medvetet undvikit att gå in på detaljutformning och materialval.

<http://www.kavlinge.se/download/18.548fc0c0144c0c12e581f403/1398413226709/Kvalitetsprogram.pdf>

I ett kvalitetsprogram för ett centralt kvarter i Falkenberg tydliggörs viktiga målpunkter och gångstråk och vilka samband man önskar stärka. Därtill anges ett antal principer för fasadernas utformning för att de ska uppnå den eftersträlvade kvaliteten, bl. a. avseende öppenhet mot gatan.

<http://www.falkenberg.se/download/18.609a744a152e90dc2eda01c/1455893380734/Kvalitetsprogram+-antagande+-rev+2013+05+21.pdf>

Skapa goda förutsättningar för bygglovsprövning

Hur en detaljplan utformats har stor betydelse för byggherrens och byggnadsnämndens arbete med arkitektur och gestaltning i bygglovsskedet. Detaljplanens syfte och dess bestämmelser behöver ofta tolkas av såväl byggherren som av byggnadsnämnden. Det är i tolkningen som många frågor avgörs som får betydelse för gestaltningen. Innehåller detaljplanen detaljerade eller diffusa bestämmelser om utformning, utan att dessa är motiverade eller tydligt kopplade till syftet, kan tolkningen leda till effekter som inte alls var avsedda.

Om gestaltungsambitioner kommer till uttryck i planbestämmelser ska enligt PBL de överväganden som detta grundar sig på vara beskrivna i planbeskrivningen.³⁹ För att förstärka förståelsen för den planmässiga gestaltningen är det en fördel om detta slags planbestämmelser grundar sig på övergripande politiska ställningstaganden. Där bör de gestaltungs-mässiga grunderna framgå, det vill säga vilka värden som gestaltningen ska bidra till eller förstärka. Här använder kommunerna PBLs verktyg som exempelvis planprogram men även andra typer av program och dokument som inte finns upptagna i PBL. Vilken rättslig status till exempel ett gestaltungsprogram har i bygglovsprövningen är inte helt tydligt. Klart är dock att för att byggnadsnämnden ska kunna neka bygglov krävs stöd i planbestämmelser eller bestämmelser i lagen. Utformningsbestämmelser i detaljplaner ersätter inte PBLs utformningskrav i prövningen av ett bygglovsärende.

Ett samtal om arkitektur och gestaltning mellan byggherren och byggnadsnämnden i ett bygglovsärende gynnas av att parterna inte har alltför skilda uppfattningar om detaljplanens syfte och bestämmelser. Olika tolkningar kan leda till att tid läggs på att lösa detta istället för att föra dialog om de faktiska arkitektoniska lösningarna.

Det är alltid en balansgång mellan att leva upp till tydligheten med en detaljplan och kravet på förutsägbarhet och att våga lämna utrymme till bygglovet att säkerställa vissa värden genom kreativa lösningar. Det kan leda till inlåsnings effekter om detaljplanen föreskriver en viss lösning specifikt istället för att ange vad man vill sträva mot. Att formulera kvalitetsbaserade detaljplanebestämmelser är dock en kreativ utmaning – särskilt om de ska uppfylla PBLs krav på tydlighet.

Framgångsfaktorer

- Jobba aktivt med mer flexibla detaljplaner när så är möjligt och ta stöd av en samlad strategi för arkitekturfrågorna som är politiskt förankrad och kopplad till översiktsplanen.
- Anpassa detaljplaneringen gestaltungs-mässigt efter rådande förutsättningar.
- Utveckla syftet med planen i planbeskrivningen och var tydlig med att motivera de värden som eftersträvas.
- Se till att det skapas bra samarbete mellan plan- och bygglovshandläggarna.

³⁹ Jfr 4 kap. 33 § PBL

- Kommunalt markägarskap ger större möjligheter att kunna arbeta med arkitektur- och kvalitetsfrågor och hålla samman processen från vision till faktiskt genomförande.



Förskolan i Sticklinge på Lidingö öppnade 2016. Personal, barn och föräldrar möter en miljö som tillvaratar platsens kvaliteter. Byggnadens gårdsrum är närvarande i interiören. Lågt placerade fönster erbjuder växande varelser utblickar mot omgivandet natur. Varierad träpanel och varma färger samverkar med omgivande vegetation i skuggspel och silat solljus. AIX Arkitekter. Foto: Peder Lindbom

9. Bygglövs betydelse

Bygglöv krävs för ett antal åtgärder rörande byggnader och vissa anläggningar. Det är kommunens byggnadsnämnd som beslutar i ansökningar om bygglöv. En ansökan om bygglöv kan göras av vem som helst. Det krävs inte att den som ansöker har sakkunskap inom området. Byggnadsnämnden fungerar som en självständig förvaltningsmyndighet inom kommunen och omfattas av bland annat kommunallagen och förvaltningslagen utöver bestämmelserna i PBL. Nämndens beslut i ärenden om bygglöv är myndighetsutövning. Nämnden ska förutom att fatta beslut om bygglöv bland annat verka för en god byggnadskultur samt en god och estetiskt tilltalande stads- och landskapsmiljö. Den ska även lämna råd och upplysningar i frågor som rör nämndens verksamhet. I bygglövet har således kommunens byggnadsnämnd både en rådgivande och en prövande roll.

Gestaltning och arkitektur i bygglovsskedet

Byggnadsnämnden ska ge bygglov om förutsättningarna i PBL är uppfyllda. De förutsättningar som berör gestaltning och arkitektur är i många fall inte kvantifierbara. Vad som exempelvis är hänsyn till stads- och landskapsbilden är alltså inte mätbart på samma sätt som en byggnadsarea. Dessa icke kvantifierbara förutsättningar handlar om egenskaper och attribut hos ett byggnadsverk eller en bebyggelse som vi upplever genom våra sinnen och känslor. Till exempel är förutsättningen ”en god form-, färg- och materialverkan” kopplad till vad vi uppfattar som vackert, önskvärt, värdefullt. Enligt lagens förarbeten handlar prövningen om att analysera hur byggnadsverket samspelar med sin omgivning och gestaltar de funktioner som ska tillgodoses. Det kan bland annat handla om byggnadsverkets storlek och skala, färgsättning och fasadutformning, material och yttre rumsbildning. Det framhålls särskilt i förarbetet att samspel med sin omgivning inte innebär att man strikt behöver följa omgivningens mönster. Respekt för omgivningen utesluter inte nyskapande.⁴⁰

Mer kvantifierbara förutsättningar för bygglov som rör arkitektur och gestaltning är exempelvis att byggnader ska vara lämpliga för det avsedda ändamålet. Kravet finns i PBL och är utvecklat på förordnings- och föreskriftsnivå vad gäller bostäder. Här finns bland annat kravet att en bostad ska ha rum eller utrymmen för vissa primära funktioner, exempelvis hygienutrymme, utrymme för matlagning och sömn. Detta provas således i bygglovet för bostäder. Att utrymmet för till exempel matlagning har inredning så att det går att laga mat är däremot en teknisk fråga som inte provas i bygglovet utan något som bedöms inför startbesked. Frågor om dagsljus och rumshöjd är även de tekniska frågor i PBL.

För byggnadsnämndens arbete med gestaltning- och arkitekturfrågor i bygglovsskedet är det flera saker som kan sägas vara avgörande. Nämnden behöver bedriva en utåtriktad verksamhet för att tidigt kunna möta byggherrar och arkitekter. Nämndens personal behöver ha den kunskap och kompetens som krävs för att kunna diskutera och bedöma gestaltning. En annan avgörande faktor är den interna organisationen och kunskaps- och informationsöverföringar från planeringsskedet och vidare in i byggprocessen. Gentemot byggherrarna handlar detta i första hand om att arbeta för ett ömsesidigt förtroende och att förstå varandras roller och förutsättningar.

⁴⁰ Jfr prop. 1997/98:117 s 16

Bygglov för seriebyggda hus

Regeringen har gett Boverket i uppdrag att utreda och ge förslag på hur samhällets prövning av seriebyggda hus kan bli mer enhetlig i landet och därmed underlätta byggandet av seriebyggda och prefabricerade bostadshus.⁴¹ I den ännu inte helt färdiga utredningen har Boverkets arbete bland annat kretsats kring vilka krav som samhället behöver pröva i bygglovet och vilka som kan bedömas inför startbesked samt hur en förändring av detta kan leda till att ett seriebyggt bostadshus får en mer likartad prövning i hela landet.

Dagens uppdelning av samhällets krav på byggnader i utformningskrav respektive tekniska egenskapskrav sägas vara en nackdel för byggnadsnämndens arbete med arkitektur och för den allmänna synen på den samma. Uppdelningen bidrar till synsättet att byggnaders utformning och teknik är något som inte har med varandra att göra, trots att det är uppenbart att de lever i stark symbios.

Nuläge och utmaningar

Bygglovplikten

Bygglovplikten är begränsad till åtgärder rörande byggnader och vissa anläggningar vilket gör att byggnadsnämnden genom bygglov enbart kan pröva utformningsfrågor i enskilda ärenden. Det krävs inte bygglov för att anlägga eller bygga om allmänna platser så som gator, torg och parker. Utformningen av allmänna platser kan i viss mån regleras i detaljplan, vilket huvudmannen ska följa utan att detta prövas i ett bygglov. I PBL finns det även generella bestämmelser med krav på allmänna platser utformning.

Byggherren

Den som söker bygglov är gestaltaren. Det finns inga bestämmelser om att sökanden behöver samråda med byggnadsnämnden innan en bygglovsansökan lämnas in. Om kommunen inte arbetar aktivt med kontinuerlig kontakt med presumtiva byggherrar sker samråd eller förmöten enbart när en sökande ber om det. I vissa kommuner är det praxis att förmöten genomförs åtminstone vid större ärenden medan det i andra kommuner knappt alls förekommer.

I bygglovet ges tillfälle för samtal om arkitektur och gestaltning mellan sökanden och byggnadsnämnden. Flera kommuner menar att de vill lägga mer tid på förmöten med blivande byggherrar och initiera dessa förmöten

⁴¹ Dnr 3056/2016

själva, eftersom det är betydligt enklare att föra dialog i gestaltungsfrågor när projektet ännu inte är så genomarbetat. På senare år har det blivit allt vanligare att kommunerna kallar byggherrarna för kunder. Synsättet att byggherren är kund hos byggnadsnämnden bidrar till att den prövning av bygglovsansökan som nämnden ska göra får karaktären av en förhandling. Flera kommuner vittnar om att de ibland kompromissar sig fram till en utformning med bygglovssökande i dessa förhandlingar. Vissa kommuner talar om att låta stadsarkitekten fungera som ”hävstång” eller till och med ”bulldozer” i förhandlingar gällande utformningen. Här blir byggnadsnämndens balansgång mellan myndighet och rådgivare extra påtaglig. Det finns exempel på både försämrat och förbättrat NKI (Nöjd Kund Index) bland kommunerna när man börjat bevaka utformningsfrågor i bygglovskedet.

Säkerställ kunskap och kompetens

Eftersom PBL delar upp byggnadsnämndens arbete i byggskedet i två steg har de allra flesta nämnder anpassat sin organisation efter detta och försöker ha den specifika kompetens som krävs i det första respektive andra steget. Införandet av PBL år 2011 innebar mer arbete för byggnadsnämnden i den tekniska delen, vilket har lett till att det numera arbetar förhållandevis många med teknisk kompetens vid byggnadsnämndernas kontor. I många mindre kommuner är dock inte uppdelningen så tydlig, helt enkelt eftersom hela personalstyrkan kanske bara består av några enstaka personer. Byggnadsnämnderna löser det lagstadgade kravet på arkitektkompetens på varierande sätt. En del uppfyller inte kravet, andra hyr in kompetensen vid behov och en del har anställda med arkitektutbildning. Det är dock inte självklart att de arkitektutbildade arbetar med bygglovshandläggning. Enligt en undersökning genomförd av Sveriges Arkitekter år 2017 har 16 procent av de som handlägger bygglovsärenden en arkitektutbildning.⁴²

Finansiering av bygglovsverksamheten

Hur en bygglovsverksamhet bedrivs hos en byggnadsnämnd beror till stor del på hur verksamheten kan finansieras. Hur den finansieras är en kommunalpolitisk fråga. Lagen anger enbart att nämnden får ta betalt av den sökande för handläggning och beslut i vissa ärenden samt om man tar betalt ska det finnas en särskild taxa beslutad av kommunfullmäktige. Att finansiera hela byggnadsnämndens verksamhet med avgiftsuttag har inte stöd i PBL.

⁴² Sveriges Arkitekter (Evimetrix), 2017

I stort sett alla landets kommuner tar betalt av den sökande för det arbete som görs i bygglovsprövningen. Flera kommuner vill arbeta aktivt och möta blivande byggherrar innan bygglovsansökan lämnas in. De menar att det är ett problem att dessa förmöten inte är reglerade i PBL och heller inte uttryckligen något de kan ta betalt för.

Bygglovsansökans innehåll

En bygglovsansökan ska enligt PBL innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen. Vilka typer av handlingar som nämnden begär i en bygglovsansökan varierar, men många kommuner verkar begära förhållandevis mer dokumentation i stora eller komplicerade ärenden eller på platser där allmän påverkan kan antas bli omfattande. Då kan det exempelvis handla om detaljritningar, material- och kulörprover eller till och med fysiska modeller.

Vissa kommuner skjuter ibland vissa utformningsfrågor för avstämning med handläggaren till ett skede efter bygglovsbeslutet. Detta sker ibland med villkor i beslutet om att en viss fråga ska avgöras av handläggaren i ett senare skede eller som en upplysning om att handläggaren i ett visst skede vill vara med och diskutera en viss utformningsfråga. Att villkora bygglovsbeslutet med senare avgörande i vissa frågor strider mot PBL.

Detta agerande förefaller vara ett sätt för nämnden att kunna följa upp och även vara med och avgöra mer detaljerade frågor. Ett exempel kan vara ett slutgiltigt val av tegelsten och bruk som inte finns framme vid bygglovsbeslutet när byggherren vill provmura olika alternativ på platsen. Möjligheten finns då att byggherren och byggnadsnämnden kommer överens om att hålla ett tekniskt samråd.

Regeländringar påverkar arbetet med arkitektur

Införandet av PBL 2011 innebar bland annat att beslut i bygglovsärenden skulle fattas inom tio veckor från fullständig ansökan. Sedan införandet har bestämmelserna om bygglov och anmälan ändrats ett antal gånger. Det stora flertalet av dessa ändringar gäller bestämmelser av formell karaktär, exempelvis att det inte längre kräver bygglov utan en anmälan för att uppföra en relativt stor komplementbyggnad till ett en- eller tvåbostadshus. Just den nämnda lovbefriade komplementbyggnaden innebär även en ändring av de materiella kraven då den inte behöver följa detaljplanen.

Byggnadsnämnden behöver sätta sig in i och förstå alla ändringar för att agera rätt och för att kunna förmedla ändringarna utåt i kommunen. Detta är givetvis resurskrävande och kan då påverka nämndens arbete med arki-

tektur och gestaltningsfrågor. Flera av ändringarna har lett till en ökad administration hos nämnden. Nämndens fokus riskerar att förskjutas från exempelvis en byggnads placering och utformning till om byggnaden är lovpliktig, kräver anmälan eller ingetdera, en utveckling som inte gynnar arkitektur- och gestaltningsfrågor.

Riksdag och regering har sedan ett antal år tillbaka arbetat för att förenkla för byggherrarna genom att begränsa lovplikten med införande av ett flertal undantag. Att vissa åtgärder inte längre kräver bygglov innebär bland annat att byggnadsnämnden får mindre möjligheter till samtal med byggherren innan åtgärder genomförs. Eftersom lagens krav på byggnader gäller även om åtgärden inte kräver bygglov, kan i värsta fall det uteblivna samtalet leda till ett rättelseföreläggande från nämnden. Detta kan missgynna exempelvis kulturvärden, då dessa är svåra att återskapas.

Uppföljning av utformningsfrågor

Uppföljning av utformningskrav i PBL 8 kap 1 § sker bara i slutbeskedet⁴³. Däremot återfinns krav på varsamhet och skydd mot förvanskning i själva byggprocessen⁴⁴ och hanteras i kontrollplan. Om bygglovets utformning inte följs kan byggnadsnämnden i sin tillsyn ge rättelseföreläggande enligt PBL 11 kap. 20 §.

Hos många byggnadsnämnder finns lovhandläggare och byggnadsinspektörer. När bygglovet är beslutat övergår ärendet till byggnadsinspektören för handläggning enligt PBLs system för byggprocessen. Det gäller då att inte sammanblanda vilka frågor som hanteras i byggprocessen och dess kontrollplan, med tillsynen över att bygglovet följs vad gäller byggnadens utformning.

Inspektörer har fokus på de tekniska egenskapskraven i PBL 8 kap. 4 §, vilka sedan preciseras i BBR, vid arbetsplatsbesök, slutsamråd och slutbesked. Många bevakar dock att bygglovet följs utformningsmässigt och ingriper och begär rättelse vid åtminstone större avvikelser.

Framgångsfaktorer

Det går inte att genom enbart bestämmelser om bygglov åstadkomma god arkitektur. Det är främst via kreativitet, kunskap, dialog och samförstånd som de riktigt goda exemplen ritas fram och genomförs. I det enskilda bygglovet är det mest avgörande för det arkitektoniska slutresultatet huruvida byggherren och byggnadsnämnden har någorlunda samma mål-

⁴³ PBL 10 kap. 34 §

⁴⁴ PBL 10 kap 7 §

bild och förstår och tillämpar lagstiftningen och planbestämmelser på ett likartat sätt. De främsta framgångsfaktorerna för kommunens arbete med arkitektur och gestaltning i bygglovskedet är därför:

- kunskap och kompetens inom arkitektur och antikvariska frågor hos byggnadsnämndens handläggare
- bra dialog mellan lovhandläggare och byggnadsinspektörerna
- uppföljning av det konkreta utfallet av ett lov eller anmälan
- kontinuerligt förtroendebyggande gentemot byggherrarna
- aktiv dialog med byggherrarna innan inlämning av bygglovsansökan
- lovhandläggares medverkan i detaljplaneprocessen.



Det offentliga rummets arkitektur sammanbinder byggnader och landskap. Foto: Ulrika Åkerlund

10. Allmänna och offentliga platser

Platser i lagen

Kvaliteten i arkitektur och stadsbyggnad i en kommun kommer särskilt tydligt till uttryck på allmänna och offentliga platser. Allmänna platser definieras i PBL och utgörs av gator, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och har upplåtits för detta ändamål. Offentliga platser definieras i ordningslagen (1993:1617) och innefattar förutom allmänna platser bland annat även allmänna vägar och andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik. En kommun kan även i lokala ordningsföreskrifter besluta att vissa andra platser ska jämföras med offentlig plats.

Verktyg för utformning

En kommun kan med en detaljplans egenskapsbestämmelser reglera hur en allmän plats ska utformas i detalj, bland annat hur mark och vegetation ska se ut inklusive skydd av kulturvärden. När kommunen är huvudman ska dessa egenskaper anges.

För områden utanför detaljplan gäller andra förutsättningar. Såväl staten som kommunen kan vara huvudman för allmänna vägar och god samverkan mellan Trafikverket och kommunen är naturligtvis mycket viktig när det gäller utformning av trafikinfrastrukturen i våra tätorter. Trafikverkets planering enligt väglagen (1971:948) och lagen om byggande av järnväg (1995:1649) innefattar även samordning med kommunal planering och länstransportplaner.

Vilka verktyg som kan användas ger även förutsättningar för olika finansieringslösningar, till exempel standardhöjning med uttagande av gatukostnad enligt 6 kap. 24-25 §§ PBL, miljö- och trafiksäkerhetshöjande insatser i linje med finansiering genom länstransportplaner och samverkan med Trafikverket eller direkt kommunal skattefinansiering.

Vardagsrum och trädgårdar för alla

Allmänna och offentliga platser är våra gemensamma vardagsrum och trädgårdar. Ofta är det utformningen och förvaltningen av gator, torg och parker som avgör en Orts attraktivitet, och då är det inte främst ”finrummen” utan i stor utsträckning de platser vi använder i vår vardag som räknas. Tanken att just de vardagliga miljöerna är värdefulla landskap betonas i den europeiska landskapskonventionen⁴⁵, som lyfter fram påverkan av och samspel mellan naturliga och mänskliga faktorer. Målet är en rikare livsmiljö där alla kan delta i utformningen. I landskapet möts många olika värden och tillgångar – kulturella, ekologiska, estetiska, sociala och ekonomiska. I konventionen konstateras att vi ofta måste förhandla om hur landskapets resurser ska nyttjas och utvecklas. Det krävs därför ett nära samarbete mellan myndigheter, organisationer, företag och enskilda för att landskapets mångfald av värden ska kunna hanteras på ett hållbart sätt. Landskapskonventionen innehåller en tydlig demokratisk aspekt. Den lyfter fram landskapets sociala betydelse och understryker vikten av att människor kan delta aktivt i värdering och förvaltning av landskapet. Den europeiska landskapskonventionen kan därför vara ett lämpligt verktyg för lokala diskussioner om hur allmänna och offentliga platser ska utvecklas i en stadsdel.

⁴⁵ Konvention tillkommen på initiativ av Europarådet, Sveriges ratificerade denna 2011.

Statlig satsning på offentliga miljöer

Utformningen av våra offentliga platser behöver alltid utgå från platsens förutsättningar och ske i en process med flera olika aktörer. I regeringsuppdraget ”Samverkan om gestaltning av offentliga miljöer” samarbetade Boverket, Statens konstråd, Riksantikvarieämbetet och ArkDes. De tretton projekt som genomfördes hade alla olika projektägarskap, ekonomiska ramar, teknisk komplexitet, medverkande kompetenser och strategier för medborgardialoger. http://www.statenskonstrad.se/wp-content/uploads/2013/12/konsten-att-gestalta-offentliga-miljoer_2013.pdf

Just nu pågår satsningen ”Konst händer” som en del av regeringsuppdraget ”Äga rum”. Under tre år ska Statens Konstråd, tillsammans med bland annat civilsamhället, producera exempel på offentlig konst med fokus på miljonprogramsområden. <http://www.statenskonstrad.se/en/konst/konst-hander>

År 2016 fördelade Boverket 200 miljoner kronor till projekt som förbättrar utemiljöer i socioekonomiskt utsatta områden. Åtgärderna ska stimulera till aktivitet och social gemenskap, samtidigt som bostadsområdets gestaltning bevaras eller utvecklas. För 2017 är 500 miljoner kronor avsatta. <http://www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/stod-till-utemiljoer/>

Trafikstrukturens inverkan

Trafikinфраstrukturen har stor betydelse för arkitekturen i såväl stadsbygd som landsbygd. Tillgänglighet kopplad till upplevelsevärden och rörelsemönster skapas i alla skeden, från planering till investeringar i byggande, drift och underhåll. Först och främst är trafikmönster strukturbildande och dimensionerande även för bebyggelsen. Kollektivtrafiknoder och stomlinjer främjar bebyggelse med högre exploateringsstal, som samtidigt bör innehålla större ekonomiska ramar för arkitektur och gestaltning. Trafikmiljöernas utformning och arkitektur i sig ska ses som en viktig del av vårt gemensamma offentliga rum. Gestaltningen av allmänna och offentliga platser såsom torg, gator samt gång- och cykelstråk är ofta nära kopplad till trafikinfrastrukturen och dess funktioner. Avtrycket i arkitekturen gäller alltså såväl bebyggelsen i sig som attraktiviteten i platsbildningar där vi uppehåller oss och vår upplevelse av stadsmiljön eller landskapet i sekvenser medan vi rör oss därigenom. Slutligen är kollektivtrafikknutpunkter som flygplatser, järnvägs- och busstationer och färjeterminaler vardagliga bebyggelsemiljöer och offentliga platser vi ofta rör oss i. När dessa många gånger utvecklas till multifunktionella rescentra som integrerar hotell, restauranger och butiker i komplexa bygg-

nadsmiljöer blir kvaliteten i arkitekturen än mer väsentlig för god trivsel och orientering.

Kommunernas egen trafikplanering, hantering av parkeringsnormer och markparkering av fordon, påverkar starkt gestaltningen av allmänna platser. Detta är frågor som i vissa fall hanteras under PBL men i många fall hanteras som en gatuhållningsfråga.

Samverkan mellan kommun och stat

Investeringar i trafikinfrastruktur är ofta föremål för samverkan mellan kommun och stat, även i de fall där kommunen är huvudman. Samverkan rör både planering och finansiering. Genom länstransportplanerna fördelas statlig medfinansiering till regionala och kommunala transportinfrastrukturinvesteringar med upp till 50 % av kostnaden. Den statliga medfinansieringen går bland annat till åtgärder för förbättrad miljö- och trafiksäkerhet på det kommunala vägnätet samt kollektivtrafikanläggningar. Några områden som prioriteras är oskyddade trafikanter samt barns situation i trafiken, åtgärder som ger ökad skol- och arbetspendling med cykel och kollektivtrafik. Medfinansiering kan även sökas för åtgärder som förbättrar miljön längs kommunala gator. Prioritet ges ofta till åtgärder som syftar till att minska antalet bullerutsatta personer. Andra exempel är trafiksäkerhetshöjande åtgärder i tätortsgenomfarter och trafikkorsningar. Ansökningar lämnas årligen till Trafikverket och det sker årliga förhandlingar mellan kommunerna, kollektivtrafikmyndigheten och Trafikverket.

I lagstiftningen för den fysiska planeringen regleras förhållandena mellan kommunal och statlig planering så att god samverkan ska åstadkommas. I grunden prövas alla behov som rör trafik utifrån en fyrstegsprincip om att först överväga åtgärder som kan påverka behovet av transporter och resor samt valet av transportsätt, i andra hand genomföra åtgärder som medför ett mer effektivt utnyttjande av den befintliga infrastrukturen, i tredje hand vid behov göra begränsade ombyggnationer, och först om övriga steg visar sig otillräckliga i fjärde hand att göra större ombyggnader eller nyinvesteringar.

Den fundamentala inverkan som statlig och kommunal trafikplanering har på arkitekturen i våra tätorter och landskap – såväl gestaltningen av allmänna och offentliga platser som av bebyggelse – bör behandlas arkitektoniskt mycket medvetet.

Kommunernas undre värld

Kulvertar och ledningar för vatten, avlopp, sopsugning, fjärrvärme, gas, el, telefoni och data löper ofta under allmänna och offentliga platser. De

har på flera sätt betydelse för platsernas gestaltning och underhåll. Ett tekniskt arbete kan föranleda uppgrävningar och ge praktisk anledning till förnyelse av platsen. Samordning av tekniska åtgärder kan förhindra onödiga omgrävningar. Tekniska faciliteterna kan nyttjas på flera sätt, till exempel kan fjärrvärmeledningar användas för att hålla gångbanor snö- och isfria.

Infrastruktur för ekosystemtjänster

Hur kommunen väljer att hantera dagvatten och andra klimatrelaterade utformningsfrågor har stor betydelse för de allmänna platsernas arkitektur och gestaltning. Grönstrukturen har alltmer kommit att planeras i sammanhängande stråk för att främja exempelvis artspridning, ventilation och lokal temperatursänkning. Det kan förväntas att antalet ekosystemtjänster utvecklas och omfattar allt större landområden, inte minst i gränssnittet mellan stad och landsbygd med exempelvis vattenbehandlingsområden, energiparker och stadsjordbruk. Hur dessa ska utformas blir en stadsbyggnadsfråga med många möjligheter till gestaltning av arkitektoniska element.



Väggaskolan i Karlshamn. Arkitekt Erik Gunnar Asplund. Foto: Emina Kovacic

11. Förvaltning

God förvaltning

Förvaltning är ett vitt begrepp som inkluderar inte bara ekonomiska, tekniska och miljömässiga aspekter, utan även miljöers sociala dimensioner i relation till brukarna. Det är därmed ett mångfacetterat begrepp, som kan leda både till balanserade avvägningar och berättigade konflikter där parametrar inte alltid självklart kan förenas. Arkitektur av god kvalitet har förutsättningar för lång och konfliktfri förvaltning. God kvalitet ger mått-

liga underhållskostnader och därmed stabil ekonomi. Västuderade funktionslösningar och tilltalande utformning ger brukarna användbara och omtyckta miljöer som de oftast vill vårda och behålla. Samtidigt är dessa miljöer ofta relativt flexibla vid ett förändrat användande.

Betraktat på detta sätt kan arkitekturens värden lätt uppfattas som eviga. Samtidigt vet vi att det mesta påverkas av sin samtid och successivt förändras. Ofta påverkar tidsbundna trender värnandet av befintliga kvaliteter negativt. Suboptimeringar kan medföra exempelvis att hela fasader, fönster och tidstypiska detaljer byts.

Kommunen som förvaltare och kunskapsspridare

Som fastighetsägare till bland annat skolor, bibliotek, idrottshallar och kontorslokaler förvaltar kommunen många byggnader av stor betydelse för kommuninvånarna. Genom kommunala bostadsbolag förvaltar kommunen många människors hem. Kommunen är även huvudman och förvaltare av flertalet allmänna och offentliga platser. Kommunen själv är därmed bland de största och viktigaste förvaltarna av bebyggelsen i en kommun. Ansvaret engagerar flera olika förvaltningar och bolag, som i olika grad samverkar.

Förvaltningsåtgärder som innebär lov- eller anmälningsplikt enligt PBL blir naturligt föremål för kommunens granskning. Andra åtgärder faller under byggnadsnämndens tillsyn och uppgift att verka för god byggnadskultur. Många tidstypiska arkitektoniska detaljer och uttryck som tillsammans bildar staden blir dock inte föremål för bygglov, anmälan eller tillsyn. Värnandet av dessa detaljer och kvaliteter förutsätter kunskap för att uppskattas och tas tillvara. Kommunen kan stimulera en god förvaltning genom att sprida information och kunskap om bebyggelsens värden till ägare, brukare och allmänhet. Information kan även spridas i form av lokala arkitekturguider och kulturmiljöprogram. Genom att tillvarata fastighetsägarnas intresse, kunskap och förståelse för arkitektur främjas en god förvaltning. Se vidare om kunskapshöjande arbete under avsnittet ”Kommunernas dialog med medborgarna och andra aktörer” i kapitel 5.

Underhålls- och förvaltningsplaner

God arkitektur omfattar goda material och konstruktionslösningar. Men även god arkitektur måste underhållas. Innan ett projekt övergår i förvaltningsfasen behöver denna ha planerats och säkrats. Det gäller att ha väl utarbetade underhålls- och förvaltningsplaner, men också att projektets initiala vision och tanke kommuniceras vidare. Framgångsfaktorer kan vara att vid upphandling, investeringsbeslut eller andra strategiska till-

fällen ha förberett för efterkommande förvaltning. Genom att ta med detta som kriterium korrigeras även synen på projektkostnaden.

Det ligger i sakens natur att den byggherre som även avser att långsiktigt förvalta uppförd bebyggelse har en helt annan utgångspunkt än den byggherre som avser att sälja objektet omedelbart efter färdigställandet. Ett byggnadsknutet värderingssystem för investering-, drifts- och förvaltningskostnader främjar ofta kvalitet i arkitekturen.

Livscykelanalyser

Synsättet att göra sammanvägda livscykelanalyser bör finnas med redan vid tillblivelsen av ny bebyggelse, men bör även användas på all befintlig bebyggelse för att bättre avgöra hur den bör förvaltas. Från ekonomisk synpunkt är ofta 50 år vanlig livslängd för en byggnad. Från miljömässig synpunkt kan däremot en väsentligt längre livslängd vara önskvärd, såvida man inte räknar med en mycket effektiv återanvändning av allt byggnadsmaterial. Med en ständigt växande befolkning behöver flertalet byggnader samhällsekonomiskt behållas under mycket lång tid. Detta går hand i hand med att den sociokulturella livslängden ofta är mycket lång: byggnader som skulle kunna motiveras ha tjänat ut exempelvis ekonomiskt uppskattas många gånger av boende och andra brukare.

Statlig samverkan för god förvaltning

Samverkansforum för statliga byggherrar och förvaltare bildades 2001 genom att regeringen två år tidigare gav dåvarande Banverket, Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Luftfartsverket och dåvarande Vägverket i uppdrag att bilda ett kvalitetsråd. Syftet är att utveckla byggherre- och förvaltarrollen genom förbättrad samverkan inom statlig verksamhet. Arbetet leds av en styrgrupp och genomförs av ett antal nätverk i dialog med en ledningsgrupp. Genom att utveckla prioriterade områden och gemensamma lösningar vill Samverkansforum skapa en resurseffektiv och enad statlig fastighetsförvaltning. Arbetet spänner över många verksamhetsområden, exempelvis arkitektur, kulturmiljö, hållbar utveckling, teknikutveckling, upphandling, avtal och arbetsmiljö. Arbetssättet präglas av helhetssyn, samverkan och erfarenhetsåterföring. Diskussioner förs om att utöka forumet med statliga bolag.

<http://www.samverkansforum.nu/>

12. Upphandlingar, tävlingar, utställningar och bomässor

Offentlig upphandling

Den offentliga sektorn i Sverige gör årligen upphandlingar för 600–800 miljarder kronor. I stat, kommuner och landsting omfattar upphandlingarna bland annat byggkonsulttjänster, byggnader, hyresavtal och möbler. Exempel på upphandling där arkitekturaspekten ingår:

- tjänster: arkitektkonsulter, förvaltning,
- byggnadsentreprenader: skolor, bostäder, gruppbostäder, sportarenor
- entreprenader av allmänna och offentliga platser: gator, torg, parker
- inredning och möbler.

Genom utformningen av dessa upphandlingar finns det mycket stora möjligheter att påverka kvaliteten i fråga om arkitektur. Varje upphandling med arkitektoniskt inslag behöver analyseras utifrån denna aspekt redan i förstudien till en upphandling.

Ändrad lagstiftning ger nya möjligheter

Sedan den 1 januari 2017 gäller lag (2016:1145) om offentlig upphandling. På Upphandlingsmyndighetens webbplats står: ”Innovationspartnerskap är ett nytt sätt att upphandla innovationer. De nya reglerna innehåller ett nytt förfarande som tillåter myndigheten att ingå ett innovationspartnerskap för att utveckla och köpa produkter som inte redan finns på marknaden. Innovationspartnerskapet omfattar både utvecklingen av den nya produkten och köp av den när produkten är färdigutvecklad.”

Upphandlingsmyndigheten

Upphandlingsmyndigheten, som inrättades 2015, ger stöd genom att utveckla och förmedla kunskap, verktyg och metoder för offentlig upphandling. Myndigheten har bygg- och fastighetssektorn som ett prioriterat område.

Genom de kunskapsunderlag som Upphandlingsmyndigheten tar fram kan upphandlarna få stöd när det gäller att utforma kvalitetskrav. Välformulerade upphandlingsunderlag kräver en medveten arbetsinsats, ofta i projektform, från beställarsidan. Denna insats kostar inte mycket i ekonomiska termer men kan spara stora belopp och säkerställa resultatets

kvalitet. Om det inte tillförs tillräcklig sakkunskap i förfrågningsunderlaget är risken att kvaliteten inte tillmäts tillräckligt stort utrymme eller på ett önskvärt sätt.

Exempel

Flera av de statliga myndigheter och bolag som har stor erfarenhet av offentlig upphandling samverkar i www.samverkansforum.nu. Samverkansforum är ett samarbetsprojekt som bildades 2001 som följd av regeringens uppdrag att bilda ett kvalitetsråd för statliga byggherrar och förvaltare. Läs mer om samverkansforum i avsnittet om förvaltning.

Växjö fastighetsförvaltning AB handlar upp arkitekter med ett högt golpris på timpenningen, vilket innebär att andra kriterier såsom erfarenhet och kompetens avgör. Man undviker därmed konsulter som dumpar priser.

Sveriges Kommuner och Landsting har i en stor upphandling viktat god arkitektur som 30 procent av bedömningen och en grupp med arkitekter tillsattes för att utvärdera förslagen som kom in.

Trafikverket har handlat upp konsulter med urval i två steg: Anbudsgivare får först välja två av tre tematiska områden och skriva korta texter. Kriterierna för urval är sedan att arkitektur och formgivning präglar resonemang, analyser och förslag; att idéer och perspektiv är relevanta, tillämpliga och utvecklande; att beskrivningen är strukturerad, pedagogisk och välskriven; att beskrivningen omfattar exempel; och slutligen att man gör relevanta jämförelser. Inom vart och ett av de fem kriterierna kan högst tio poäng delas ut. Anbudsgivare som når upp till 35 poäng går vidare. I det andra steget hålls ett möte med respektive anbudsgivare. Utifrån två relevanta miljöbilder får anbudsgivaren redovisa ett muntligt resonemang.

Arkitekttävlingar

Arkitekttävlingar är ytterligare sätt att få fram innovativa lösningar. De ger möjlighet att åstadkomma miljöer och byggnader med god arkitektur. De ger ofta även möjlighet för mindre arkitektkontor och nya arkitektkontor att få visa vad de kan och erhålla uppdrag. De skapar en större bredd av olika slags arkitekter.⁴⁶

Arkitekttävlingar sätter kvalitet i arkitekturen i fokus. Man kan tävla om allt från stora och offentliga projekt till stadsdelar, bostäder eller mycket små men viktiga uppgifter. En arkitekttävling innebär att flera arkitekter

⁴⁶ Den fortsatta texten är till största delen hämtad från Sveriges arkitekters webbplats.

samtidigt arbetar med samma uppgift utifrån samma förutsättningar och i konkurrens om ett utlovat uppdrag och/eller en prissumma. Tävlingarna genomförs med lika villkor för alla deltagande och med anonyma förslag för att valet av vinnare ska bli så objektivt som möjligt. De tävlande kommunicerar därför inte med arrangören under själva tävlingsarbetet och tävlingsförslagen bedöms av en i förväg utsedd, kvalificerad jury.

Enligt organisationen Sveriges arkitekter har de utformat tävlingsregler som uppfyller Lagen om offentlig upphandling, och anknyter till de internationella regler som fastställts av UNESCO. Reglerna är utformade så att de kan användas både vid tävlingar där arrangören är en privat byggherre och vid tävlingar där arrangören är en offentlig myndighet.

Arkitekttävlingar kan vara allmänna, då alla som vill kan vara med och tävla, eller inbjudna, riktade till en mindre grupp arkitekter.

Projekttävling

Det vanligaste skälet för en byggherre att arrangera en arkitekttävling är möjligheten att kunna välja mellan ett antal alternativ till utformning av en plan, en byggnad, en anläggning eller en inredning. Skälet kan även vara att engagera upphovsmannen till det vinnande förslaget för arkitektuppdraget. Man talar då om projekttävling.

Idétävling

Målet kan också vara att få fram underlag för olika handlingsalternativ eller att stimulera öppen debatt runt alternativa lösningar utan att fortsatt uppdrag utlovas. Denna typ av arkitekttävling benämns idétävling.

Markanvisningstävling

Markanvisning innebär att ett företag får rätt att köpa mark av en kommun för att bygga. För att avgöra vilket företag som ska få rätt att bygga marken anordnas allt oftare markanvisningstävlingar. I markanvisningstävlingar kan man fokusera på gestaltning och utformning för att öka den arkitektoniska kvaliteten i den byggda miljön i stället för att enbart sälja till högsta pris.

Utställningar och bostadsmässor

Utställningar och bostadsmässor har haft stor betydelse för arkitekturen. Internationellt välkända exempel är Crystal Palace som uppfördes till världsutställningen i London 1851 och Eiffeltornet som uppfördes till Pa-

risutställningen 1889.⁴⁷ Med inspiration från dessa utställningar började vi även i Sverige att arrangera utställningar och mässor. Dessa har betytt mycket för svensk arkitektur och bostadsutformning, stadsplanering och gestaltning av offentliga platser.

Sveriges första stora konst- och industriutställning hölls vid Kungsträdgården i Stockholm 1866 då bland annat Molins fontän tillkom. 1891 hölls en stor industriutställningen på Heden i Göteborg. Sex år senare var det dags för den allmänna industri- och konstutställningen på Djurgården i Stockholm, där det med Ferdinand Boberg som utställningsansvarig arkitekt uppfördes ett hundratal byggnader och paviljonger. Boberg var även utställningsarkitekt för den stora baltiska utställningen i Pildammsparken i Malmö 1914. Inför Göteborgs 300-årsjubileum och till den stora Göteborgsutställningen 1923 skapades många nya stadsrum och byggnader, bland annat Liseberg, Götaplatsen och Göteborgs konstmuseum.

Bostadsarkitekturen fick en mycket stark ny influens genom Stockholmsutställningen 1930 vid Djurgårdsbrunnsviken, då funktionalismen fick sitt stora genombrott i Sverige. Med Gunnar Asplund som utställningsarkitekt släpptes en rad arkitekter fram vilka hade modernismen som ideal.

Ett kvartsekel senare visade H55 i Helsingborgs hamn den fortsatta utvecklingen av moderna boendemiljöer. Svenska slöjdföreningen var

arrangör och ”vackrare vardagsvaror” var ett av temana. Att sätta fram färgglada grytor från spisen till middagsbordet blev högsta mode, vilket underlättade för den då allt oftare yrkesarbetande kvinnan i huset. Allrummet trängde ut ”finrummet” från den moderna bostaden och trädgården lämnade utrymme inte bara för potatisland utan även för lusten och estetiken. Som en följd av det intresse som H55 väckte startade tidskriften Allt i Hemmet som framförde de nya idéerna om ett nytt bostadsskick.

Med början av Bo85 i Upplands Väsby 1985 inleddes en tät följd av bostadsmässor. Under mottot ”Bygg för gemenskap” skulle man ”visa att nybyggda bostadsområden inte behövde se ut som på 1960- och 1970-talets miljonprogramsområden i Stockholm, Göteborg och Malmö”, för att citera Reigun Thune Hedström, då stadsarkitekt i Upplands Väsby.⁴⁸ Arbetet med mässan pågick samtidigt med förberedelserna för den då nya

⁴⁷ Texten i detta avsnitt bygger på uppgifter från Nationalencyklopedin, Wikipedia samt Fredrik von Platen.

⁴⁸ Femtio år av svensk samhällsplanering: vänbok till Gösta Blücher. redaktörer: Bertil Albertsson, Lars Emmelin, Jan-Evert Nilsson, Fredrik von Platen, 2016.

PBL och stadsarkitektens engagemang för arkitekturen kom även att påverka den nya lagtexten med krav på att byggnadsnämnden till sitt biträde skall ha minst en person med arkitektutbildning.

Sedan följde bostadsmässorna tätt: Bo86 i Malmö, Bo87 i Umeå, Bo88 i Gävle, Bo90 i Västerås, Bo92 i Örebro och Bo93 i Karlskrona. Den sistnämnda visade på något för tiden nytt – omvandling av områden som försvarsmakten lämnat, ombyggnad av verksamhetsbyggnader till bostäder, nya kompletterande flerbostadshus och stadsförnyelse nära vatten. Sjö- nära bostadskvarter och miljötänkande präglade H99 i Norra hamnen i Helsingborg, Bo01 i Västra hamnen i Malmö, och BoStad02 i Hammarby Sjöstad i Stockholm. Bo06 i Tensta utanför Stockholm bröt trenden och visade istället fram upprustning och kompletteringsbebyggelse i ett miljonprogramsområde. Nu, hösten 2017, öppnar BoMässa Vallastaden i Linköping. På en tidigare åker har 40 aktörer byggt 1 000 bostäder och skapat en tät, grön och blandad stadsdel.

Bostadsmässorna har som få andra aktiviteter engagerat vanliga besökare att ta del i det offentliga samtalet om arkitektur, dagens och morgondagens boendemiljöer.

13. Förslag med konsekvensbedömning

Förslag

Stärk kommunernas kompetens

- Arkitektur ger kommunerna möjlighet att genomföra önskade förbättringar i den snabba fysiska samhällsutveckling som pågår. Därför behöver arkitektkompetens⁴⁹ finnas generellt och i större omfattning samt med placeringar på flera ställen i den kommunala organisationen. Behovet varierar mellan kommunerna och behöver därför anpassas. Små kommuner behöver särskilt stöd för att utveckla kompetens inom arkitekturområdet. Motsvarande gäller för byggnadsantikvarisk kompetens. Även denna kompetens behövs i alla PBLs skeden. Stöd till kommunerna kan bland annat ske genom Boverkets PBL-kompetenssatsning.
- Genomför påbyggnadsutbildningar inom arkitekturområdet för bygglovshandläggare.

Skapa regionala kompetenscentra

- Stödet för arkitekturfrågor behöver snabbt utvecklas – inom kommuner, mellan kommuner eller genom regionala kompetenscentra. Boverket anser att det behövs ett stöd på regional nivå. Detta kan ske i form av ett organ som inte åsidosätter kommunernas självständiga beslut. Det kan vara rådgivande till kommunerna när de så önskar. Det kan även fungera som en kanal i dialogen mellan civilsamhället, näringslivet, kommunerna och staten.

Genomför statliga insatser

- Riktade anslag kan inrättas för att underlätta att arkitektur-, form- och designprogram tas fram på kommunal och regional nivå och för att genomföra därtill hörande utbildningsinsatser.
- Statliga bolag och myndigheter kan i ägardirektiv respektive instruktioner få inskrivet att god arkitektur ska främjas och inte underställas kortsiktiga ekonomiska överväganden.
- Upphandlingsmyndigheten kan, i sitt prioriterade arbete med bygg- och fastighetssektorn, utveckla metodstöd och vägledning för upp-

⁴⁹ Begreppet avser arkitekter, landskapsarkitekter och planeringarkitekter.

handling av arkitekturtjänster, såväl planerings- och projekterings-tjänster som entreprenader omfattande byggnader samt allmänna och offentliga platser.

Stärk arkitekturen i samhällsdebatten

- God arkitektur fordrar en levande diskussion. Denna behöver föras på flera plan och omfatta politiker, tjänstemän, civilsamhälle, näringsliv och medborgare. Ett kunskapslyft lett av staten kan ske brett i samhället genom exempelvis seminarier, utställningar och föreläsningar. Dessa kan knytas till Boverkets PBL-kompetenssatsning.
- I en tioårsperiod genomför staten kampanjen ”Glad i Arkitektur” med årliga tema-satsningar som engagerar befolkningen i alla åldrar, särskilt barn och ungdomar. Tävlingar och utmärkelser kan med fördel ingå.

Plan- och bygglagstiftningen

- Det går inte att lagstifta fram en hög kvalitet, men PBL sätter ramar och skapar förutsättningar. Många kommuner arbetar de facto med metoder som ligger utanför PBL-systemet. Genom att Boverket tar fram exempelvis vägledning och allmänna råd hur arkitekturfrågor kan stärkas i översiktsplanen, tillgodoses kommunernas behov. På samma sätt tas exempelvis vägledning och allmänna råd fram för att underlätta kommunernas arbete med arkitektur i detaljplane- och bygglovsskedena.
- Framtida ändringar av PBL bör ha som målsättning att stärka arkitekturens kvalitet.

Konsekvensbedömning

De förslag som utredningen utmynnat i är genomgående av strategisk karaktär. Omfattning och direkta kostnader för föreslagna åtgärder låter sig därför svårligen uppskattas ekonomiskt. Vår konsekvensbedömning tar därför huvudsakligen formen av översiktlig bedömning av konsekvensernas karaktär samt endast i vissa fall med en översiktlig ekonomisk indikation.

Samtliga förslag syftar till att främja god arkitektur och gestaltning i vid bemärkelse, där hållbarhet, goda funktioner och skönhet skapar attraktiv samhällsbyggnad. God arkitektur har samma typ av samhällsekonomiska effekt som till exempel vacker utsikt. Vackra hus, stadsmiljöer och infrastruktur skänker inte bara ägaren en direkt företags- eller privatekonomisk nytta utan ger även varje annan betraktare en skönhetsupplevelse som denne inte behöver betala för. Dessutom förbrukas inte den enes skönhetsupplevelse av att någon annan drar nytta av samma förmån. God arkitektur ger tillika tryggare, säkrare och hälsosammare byggda miljöer. God arkitektur är en kollektiv vara med stort samhällsekonomiskt värde.

De samhällsekonomiska vinsterna av god arkitektur är på lång sikt mycket stora. På kort sikt är de måttliga. Det tar helt enkelt tid innan god arkitektur har kommit på plats i samhället i större omfattning. God arkitektur behöver inte vara dyrare än annan arkitektur, men goda material- och konstruktionsval kan naturligtvis innebära en högre byggkostnad. Kostnaderna är dock generellt initiala, och i en nuvärdeberäkning får de stort genomslag på nettoeffekten. Därför är det angeläget att betona att vi genomgående inte föreslår satsningar som tvingar fram stora kostnader, utan snarare satsningar som till stor del kan göras med befintliga resurser och anslag.

Stärk kommunernas kompetens

Arkitektkompetens i kommunerna kan stärkas genom att kommunerna frivilligt satsar aktivt på att i större omfattning rekrytera sådan kompetens. För att främja detta vill Boverket företrädesvis bidra genom att inspirera, informera och utbilda. Här ser vi goda möjligheter att inom ramen för rådande uppdrag och anslag till Boverket göra större satsningar på området. Det kan bland annat ske i form av särskilda insatser inom regeringsuppdraget PBL kompetens. Dessa insatser behöver inte ta nya resurser i anspråk utan kan ses som en förskjutning av prioriteringarna inom rådande finansiering. Boverket ser det som naturligt att även andra myndigheter deltar i detta arbete.

Vi förordar genomförande av påbyggnadsutbildningar inom arkitekturområdet för bygglovshandläggare, man föreslår inga tvingande åtgärder. Även här ser vi genomförandet som en process där kommunerna frivilligt förväntas välja ett sådant agerande under förutsättning att lämpliga kurser finns tillgängliga och att informationsinsatser (enligt exempelvis föregående förslag) kommer att inspirera kommunerna till detta. Kurser för detta ändamål finns redan i viss utsträckning på olika högskolor, men Boverket kan i samverkan med högskolorna verka för att mer skraddarsydda kurser utvecklas. Även denna verksamhet från Boverkets sida bedöms kunna ske inom ramen för befintliga anslag.

Skapa regionala kompetenscentra

Ett led i stärkandet av den kommunala kompetensen är inrättandet av regionala kompetenscentra. Detta kan ske genom att ge länsstyrelserna ett större och uttalat ansvar för att stödja särskilt de mindre kommunerna genom att tillhandahålla arkitektonisk kompetens och rådgivning. Om detta ska genomföras som en uttalad resursförstärkning på länsstyrelserna så genererar det kostnader för staten. Ett annat alternativ vore att knyta kompetenscentra till de regionala kulturplanerna och regionerna. Ytterligare resurser behöver i så fall tillföras kultursamverkansmodellen.

Genomför statliga insatser

Riktade anslag för att underlätta att arkitekturprogram och utbildningsinsatser tas fram på kommunal och regional nivå skulle medföra en direkt kostnad. Omfattningen av ett eventuellt stöd får utvecklas vidare.

Att främja god arkitektur genom ägardirektiv och instruktion ser vi som en åtgärd som bör kunna genomföras inom ramen för befintlig finansiering. Det handlar om att implementera en delvis ny policy i statliga företag och myndigheter. Här ser vi inga direkta kostnader. En viss ägarprioritering får större genomslag, på bekostnad av vissa andra ägarprioriteringar.

Att låta upphandlingsmyndigheten utveckla metodstöd och vägledning för upphandling av arkitekturtjänster leder till vissa kostnader hos denna myndighet. Vi bedömer att en förstärkning hos myndigheten med någon enstaka tjänst skulle vara tillräckligt för att åstadkomma detta.

Stärk arkitekturen i samhällsdebatten

Det kunskapslyft som behövs för att väcka en allmän samhällsdebatt om arkitekturfrågor kan staten initiera på olika sätt. Exempelvis kan en framtida riksarkitektfunktion, inom ramen för dess finansiering, ges tydliga direktiv om att ordna seminarier och kurser med sådan inriktning. Ett an-

nat exempel är att ge ett tydligare avgränsat direktiv till Plattformen för hållbara städer. Här har staten ett delvis underutnyttjat verktyg till sitt förfogande som inte skulle medföra några direkta nya kostnader av betydelse.

I en tioårsperiod genomför staten kampanjen ”Glad i Arkitektur” med årliga tema-satsningar som engagerar befolkningen i alla åldrar, särskilt barn och ungdomar. Tävlingar och utmärkelser kan med fördel ingå. Organisation och medel för detta kan tillskapas genom prioriterat samverkansuppdrag i berörda myndigheters regleringsbrev.

Plan- och byggsektorns ramverk

Det går inte att lagstifta fram en hög kvalitet, men PBL sätter ramar och skapar förutsättningar. Många kommuner arbetar de facto med metoder som ligger utanför PBL-systemet. Genom att Boverket tar fram exempelvis vägledning och allmänna råd hur arkitekturfrågor kan stärkas i översiktsplanen, tillgodoses kommunernas behov. På samma sätt tas exempelvis vägledning och allmänna råd fram för att underlätta kommunernas arbete med arkitektur i detaljplane- och bygglovsskedena. Dessa åtgärder kan ske genom omprioritering inom ramen för myndighetens förvaltningsanslag.

Staten har i PBL också ett självklart verktyg för att successivt implementera högre arkitektonisk kvalitet. Kostnaderna för att använda detta verktyg beror helt och hållet på vilken inriktning man väljer att ge de eventuella framtida justeringarna av PBL i detta avseende och kan inte bedömas här. Verkyget är dock i grunden kostnadsfritt.

Bilaga – tre kommunintervjuer

Boverket har gjort intervjuer med tre kommunala tjänstepersoner i syfte att sammanhängande belysa hur den kommunala nivån idag arbetar med arkitektur i samhällsutvecklingen. De tre kommunerna är Uppsala, Karlshamn och Örebro.

Boverket har inte tagit ställning till de rekommendationer och slutsatser som presenteras i intervjuerna.

Arkitektur Uppsala – tanken om en arkitekturpolicy föds

Uppsala kommun är Sveriges fjärde största stad. Kommunen har en hög byggtakt och växer snabbt. Frågan att inte bara bygga snabbt utan också med kvalitet lyftes 2012 av en grupp oppositionspolitiker. De ansåg att kommunen borde ha bättre styrning av arkitektur- och gestaltungsfrågorna. Kommunfullmäktige beslutade därför om att ta fram en förstudie som underlag till eventuellt beslut om en arkitekturpolicy. Förstudien var ett brett arbete som pågick under ett par år.

- Vi gjorde omvärldsspaning i Norden, kartlade hur man arbetar med arkitekturfrågorna i Sverige, hur initieringen skett och hur arbetet gått. Underlaget låg sedan till grund för beslutet att ta fram en arkitekturpolicy som ett frikopplat dokument från översiktsplanen. Politiken ville ha en policy som var bindande för de kommunala förvaltningarna och partipolitiskt fri. Arbetet sattes igång med ambitionen att ha en färdig arkitekturpolicy 2016, säger Claes Larsson, stadsarkitekt i Uppsala kommun.

Arkitekturpolicyn arbetades fram med bred politisk förankring och kommunfullmäktige godkände policyn i stor enighet.

- Det är en styrka att det råder politisk enighet kring arkitektur- och gestaltungsfrågorna. Arkitekturpolicyn har utformats som en överenskommelse mellan parterna i stadsbyggnadssektorn. Vi vet att den inte håller rättsligt. Men vi har fått en gemensam plattform och ett verktyg att föra dialog kring arkitektur- och gestaltungsfrågorna på ett mer kreativt sätt, säger Claes Larsson.

Arkitekturpolicyn omfattar Uppsala stad och följer där översiktsplanens avgränsning av staden. Landsbygden och övriga tätorter omfattas inte, vilket var ett tydligt beslut från början.

- Vi har dock tänkt att den ska applicera på prioriterade tätorter. Policyn gäller för all typ av gestaltning: kvartersmark, allmän plats och offentliga rum, säger Claes Larsson.

Prata och lyft frågorna kontinuerligt

Framgången att nå konsensus har varit att arbeta målmedvetet, att hela tiden lyfta frågorna och göra alla delaktiga. Workshops har hållits och ambassadörer inom den kommunala organisationen kommer att utses.

- Att man pratar om det gör skillnad. Vi ser till exempel att byggbolagen har tagit till sig policyn. De har interna utbildningar för att diskutera vad policyn kan betyda i deras verksamhet. Vi kommer nu själva att jobba med att utbilda de kommunala bolagen och de privata arkitektföretagen som verkar i Uppsala. Vi har även startat ett showroom där vi visar och pratar arkitektur med medborgarna. En arkitektguide har tagits fram för att väcka intresse för arkitekturfrågor, säger Claes Larsson.

Arbeta långsiktigt

Frågan är om policyn blir användbar på lång sikt: om besluten respekteras eller om tankesätten faller i glömska. För att policyn ska kunna leva långsiktigt är det viktigt hur organisationen ser ut och hur man riggar processerna. Uppsala är en stor organisation, men det är egentligen bara stadsarkitekten som idag har ett uttalat ansvar att jobba med arkitektur- och gestaltungsfrågorna. Nu finns tankar på hur organisationen i övrigt bör se ut för att bättre kunna hantera frågan.

- Idag är för mycket uppbyggd kring mig som stadsarkitekt. Det saknas en bredare struktur i förvaltningarna. Arkitekturfrågorna kräver en bredd. Vi har som ambition att initiera alla handläggare i dessa frågor så att alla kan jobba med kvalitetsfrågor. Vi har också pratat om att ha en person på varje enhet som driver arkitekturfrågorna. Frågan måste spridas ner i organisationen och kopplas till andra sakfrågor, till exempel tillgänglighet, säger Claes Larsson.

I en stor organisation finns alltid risken att man inte hinner prata ihop sig. Det är därför viktigt att olika ansvarsområden tydliggörs och förankras. Till exempel mellan stadsarkitekten och stadsträdsgårdsmästaren, med ansvar för stadens gröna rum, torg och gator. Men de största utmaningarna för att implementera policyn finns i relationen till de kommunala bolagen och deras ägardirektiv. Dessa stämmer inte alltid med den politiska viljan kring policyn.

Vi upplever att byggherrarna tycker det är skönt med förutsägbarhet. Inom kommunen är vi relativt överens. Mark och exploatering och stadsbyggnad ingår i samma förvaltning. Detta underlättar då frågorna blir gemensamma. Det svåra är mark och exploatering och deras syn på förtätning kontra policyns grepp om att till exempel värna gröna värden. Pressad ekonomi och hårda krav att exploatera kan leda till hög exploateringsgrad inom de områden där kommunen äger marken. Men i och med att arbetet med policyn löpte parallellt med översiktsplanen och kommu-

nens innerstadsstrategi så har begreppen om förtätning förankrats och sitter nu i organisationen. Det handlar om en trovärdighetsfråga kring policyn. Kommunen bör inte pressa exploateringen i sina egna områden så att de gestaltningsmässiga lösningarna blir dåliga, säger Claes Larsson.

Kompetensens betydelse

Precis som i övriga Sverige brottas Uppsala kommun med kompetensbrist i arkitekturfrågorna. Kommunen försöker fortlöpande rekrytera arkitekter men det är inte alltid det lyckas. Arkitekter skulle behövas inom många fler delar av kommunens organisation, till exempel inom fastighet och mark- och exploatering liksom de kommunala bolagen. Mark och exploatering driver egna projekt och hanterar de tidiga skedena, skeden där arkitekturfrågorna är centrala för att önskad kvalitet ska uppnås i det som byggs.

Man ser i andra kommuner såsom Örebro och Göteborg att stadsarkitektens roll breddas och en stab inrättas kring stadsarkitekten.

Betydelse för efterföljande planering och genomförande

För att policyn ska bli verkningsfull måste den implementeras i kommunernas processer. Stadsarkitektens roll är att följa processerna och lyfta in policyns olika perspektiv och diskutera dess olika frågeställningar.

Kommunen pratar nu om att systematisera detta. Idag hålls regelbundna möten med bygglovarkitekter och bygglovchefen. Diskussioner förs och workshops hålls kring enskilda ärenden, men även kring mer generella och övergripande frågor som hur kommunen ser på skalor och gaturum. Detta sker regelbundet en gång i veckan. Nu kommer kommunen även börja med liknande möten med handläggarna som arbetar med detaljplaneringen.

Där kommunen äger marken kan detaljplanerna göras mer flexibla och policyns frågor fångas upp i markanvisningsprocessen. Där så inte är fallet görs detaljplanerna fortfarande projektspecifika eftersom generella detaljplaner inte ger något stöd för att hävda arkitekturfrågorna i efterföljande bygglovhantering. Policyn är dock ett stöd för att föra dialog kring arkitekturfrågorna och att landa i vilka planbestämmelser som kan vara motiverade.

- Vi arbetar just nu med att utveckla frågorna i kopplingen till markanvisningen. Där har vi andra möjligheter att hävda arkitekturfrågorna. Vi kan se en tendens hos marknaden att intresset för

markanvisningar har mattats. Orsaken är alla de kriterier vi vill att de ska leva upp till kring miljö, energi, hållbarhet, mobilitet och nu också arkitektur och gestaltning. Vi försöker uppmuntra de som har med sig gestaltningen som en affärsidé och lyfta fram dem som goda exempel, säger Claes Larsson.

I bygglovsskedet är det väldigt olika hur stort genomslag arkitekturpolicy får. Det beror på fastighetsägaren eller byggherren och dennes intresse av att arbeta med arkitekturfrågor. Vissa följer och lägger upp sitt projekt efter policy, andra visar den inget större intresse. Policy ger dock ett viktigt stöd för dialogen.

Betydelsen av att följa upp

Att följa upp hur det faktiskt blev är en viktig del i arbetet med arkitekturpolicy och finns beskrivet som ett av policyns verktyg.

- Vi har satt igång ett system för hur vi ska jobba med uppföljning. Gåturen kommer att prövas för uppföljning av det mer långsiktiga perspektivet. Vi har genomfört detta i två bostadsområden som planerades för över tio års sedan och som nu är inflyttade sedan en tid tillbaka. Vi tittar på hur tankarna var i detaljplanen och hos byggherren jämfört med hur projektet faktiskt blivit. Både byggherrar, arkitekter, tjänstemän inom kommunen och boende medverkar, säger Claes Larsson.

Det mera kortsiktiga perspektivet följs också upp. Till exempel tittar kommunen på om dagsljuskraven uppnås i byggloven. Uppföljningen här handlar om kommunens egna processer. Hur man jobbar i detaljplanerna för att undvika senare brister. Idag finns tendens att vissa frågor skjuts till bygglovet. Upptäcker Upptäcks saker i bygglovet försöker kommunen jobba om projektet eller får lösningen hanteras som avsteg jämt mot gällande plan. Andra frågor handlar om samhällsservicen och om man hinner bygga ut förskolor och skolor i den takt som bostadsutbyggnaden sker.

Karlshamn – att arbeta med arkitektur i den lilla staden

Karlshamn är en förhållandevis välbevarad rutnätstad grundad år 1666. Trots en hel del rivningar är stadplanen fortfarande tydligt läsbar och trästaden Karlshamn rymmer ännu flera av landets främsta exempel på trästadsarkitektur från 1700- och 1800-tal.

För några år antog kommunen ett tematiskt tillägg till översiktplanen kallat ”Bevarande- och utvecklingsplan för innerstaden”. Planen omfattar i stort sett hela den äldre rutnätsstaden som även utgör riksintresset för kulturmiljövård. Behovet av ett dokument som gav innerstadens utveckling tydlig en riktning, men också bevarande, växte sakta fram under 00-talet.

- En av startpunkterna var när vi själva såg skräckexempel på hur kommunens egna byggnader hade förvanskats genom åren säger Emina Kovacic, Karlshamns stadsarkitekt. Hon pekar bland annat på Stortorget modernistiska torgpaviljong. Efter ett flertal ombyggnader är den idag något helt annat än när den byggdes på 1960-talet.

Det ursprungliga initiativet till planen kom från handläggare på bygglovsidan. De saknade handfasta verktyg och kunskapsunderlag om innerstadens värden i sin dialog med fastighetsägare och byggherrar. En av planens viktigare funktioner är just att öka kunskapen hos, och därmed öppna för dialog med, allmänheten, enskilda fastighetsägare, handelsföreningen med flera. En annan viktig aspekt är att ingjuta stolthet hos fastighetsägarna. En ledstjärna i arbetet har varit att det är bättre att jobba med verktyg som skapar stolthet än förbud.

- Bevarande- och utvecklingsplanen har arbetats fram av konsulter. I upphandlingen var det viktigt för oss att arbetet skulle göras av en tvärsektoriell grupp med arkitekt, landskapsarkitekt, planarkitekt och bebyggelseantikvarie. Finansieringen löstes delvis med bidrag från länsstyrelsen, berättar Emina Kovacic.

Bevarande- och utvecklingsplanen beskriver också de allmänna platser och stråk i staden som är viktiga att utveckla. Tillämpningen vid genomförande av förändringar av till exempel gatumiljöer kan dock utvecklas. Idag har Karlshamns kommun ingen samlad strategi i vilken takt eller prioritet kommunen ska jobba med att förverkliga bevarande- och utvecklingsplanens visioner om allmän platsmark. Anledningen till detta är enligt Emina Kovacic framför allt avsaknad av tydliga kopplingar mellan

planering och genomförande. Kommunen är på väg att delas upp i en beställardel och en utförardel och det skulle kunna medföra att ansvaret för helheten blir otydligt. Emina menar att arkitektkompetensen som finns i organisationen bör lyftas fram och används bättre.

- Förutom riktlinjerna om allmän plats innehåller bevarande- och utvecklingsplanen bland annat en värdebeskrivning av alla berörda fastigheter. Värdebeskrivningen ger oss stöd att hävda vissa kvaliteter i bygglovet. Där måste både helhet och detaljer kunna lyftas. Vi oroas dock av senaste tidens diskussioner och förslag till lagförändringar gällande lovplikten. Det kommer troligen leda till att vi får svårare att följa planen, menar Emina Kovacic.

Arbetet inom kommunen

I Karlshamns kommun är beslutsvägarna ofta korta. Även om bevarande- och utvecklingsplanen bara till viss del förenar kommunen har den internt höjt medvetandegraden om arkitektur. Emina Kovacic menar att kommunen och dess bolag behöver visa förebildlighet och leva som de lär. Arkitektur handlar inte bara om husen utan om sammanhanget, landskapet etcetera. Därför är det viktigt att kompetensen också finnas inom exempelvis det kommunala bolaget som agerar byggherre.

Stadsarkitektens roll menar Emina Kovacic bör vara följa upp att kvalitetskrav följs genom kedjan, från översiktlig planering till genomförande. Hon anser det vara styrka att hon har medarbetaransvar och budgetansvar, då det bland annat ger henne större mandat att arbeta med olika verktyg.

Arkitektur i planeringen av Karlshamns kommun

I Karlshamns kommuns översiktsplan från år 2015 finns det inom alla utvecklingsområden och tätorter skrivningar om att främja god arkitektur. Ett allmänt förhållningssätt är att befintliga tätorter ska stärkas och att varje ny bebyggelse ska uttala sin egen tid, men med respekt för det befintliga. På en översiktlig nivå handlar detta mer om skala och volym än exempelvis material.

Detaljplanearbetet genomförs, liksom i andra kommuner, på olika sätt beroende av vem och hur planarbetet initieras. Det förekommer frimärksplanering, men även detaljplanering i lite större sammanhang och med flera olika markägare. Kommunen är då ofta en av markägarna. Ett exempel är ett pågående planarbete vid Karlshamns östra infart där ett initiativ från en enskild fastighetsägare kunde giftas ihop med kommunens idéer om att ändra detaljplanen i området. Området är entré till staden och

därför viktigt för upplevelsen av den samma. Diskussionen om området har pågått länge och översiktsplanen anger tonen för områdets utveckling.

- I små kommuner är det svårare att arbeta med generella detaljplaner och fylliga mark- och exploateringsavtal. När konkurrens om marken är svag måste PBL vara stöd för gestaltningen. I en sådan situation är kommunen mer desperat när en byggherre kommer och vill bygga och då måste detaljplanerna reglera mer, exempelvis entréer mot gatan, berättar Emina Kovacic.

Arkitekturarbete utanför PBL

Emina Kovacic lyfter även fram det viktiga i att hela tiden levandegöra diskussionen om arkitektur och vår gemensamma livsmiljö. Det handlar bland annat om att debattera, förmedla kunskap, lyssna, och visa exempel. Ett sätt att föra fram kvalitetsfrågor till politiker och andra är att lyfta sina egna misstag.

- Det är väldigt effektivt att visa bilder från på exempelvis kommunens egna gravt förvanskade torgpaviljong och sedan bilder på hur den såg ut när den byggdes, säger Emina Kovacic.

Kommunen arbetar även aktivt med regelbundna fastighetsägarträffar, pratar med elever i skolorna och har även genomfört arkitekttävlingar om ett nytt kultur- och bibliotekshus samt om gestaltningen av Stortorget. Emina Kovacic hoppas även att hennes utökande ansvar som chef för mark- och exploatering ska öppna dörren för en bättre dialog med olika bygg- och anläggningsföretag.

Uppmuntran och inte förbud

Emina Kovacic påpekar slutligen att de lagändringar som ger stora kommuner problem ofta innebär ännu större påfrestningar på den lilla kommunen. Det är därför viktigt att tänka på konsekvenserna utifrån kommunernas olika förutsättningar.

- Mitt allra viktigaste medskick är dock betydelsen av att arbeta mer med uppmuntran än med förbud. Samt att lyfta arkitekturen i alla led så det verkligen blir en gemensam fråga, avslutar Emina Kovacic.

Örebro kommun - en handlingsplan för stadens byggande

Örebro kommun har en hög tillväxttakt. För att öka kvaliteten i stadsbyggandet och stärka arkitekturfrågorna i det som planeras och byggs togs dokumentet ”Handlingsplan för stadens byggande” fram 2014 på politiskt initiativ. Nu arbetar kommunen med en ny översiktsplan. I gällande översiktsplan tas inget samlat grepp kring arkitekturfrågorna. Översiktsplanen behandlar frågor som till exempel höga hus, men det finns ingen samlad mer utförlig strategi för arkitekturen i Örebro. Det pågår en diskussion om hur stort utrymme arkitekturen ska få i den nya översiktsplanen.

- Jag kan konstatera att översiktsplanen inte ger någon större tyngd i arkitekturfrågor varken i gällande eller i den nu aktuella samrådshandlingen. En diskussion pågår kring hur översiktsplanen och handlingsplanen för stadens byggande ska komplettera varandra för att stärka arkitekturfrågorna i kommunens arbete med fysisk planering och stadsbyggande, säger Peder Hallkvist, stadsarkitekt i Örebro kommun.

Översiktsplanen har genom sin koppling till PBL mer tyngd än handlingsplanen, men arkitekturfrågorna måste komma in på rätt sätt i båda dokumenten för att kunna ge stöd vid efterföljande prövningar. Handlingsplanen är tänkt att uppdateras oftare än översiktsplanen och den innehåller också mer detaljer kring arkitekturfrågor. I Örebro finns en mellannivå mellan Kommunstyrelsen och Byggnadsnämnden, en så kallad programnämnd för samhällsbyggnad. Det är programnämnden som fattar beslut om handlingsplanen men även byggnadsnämnden har inflytande över dokumentet.

- Handlingsplanen skiljer sig från en arkitekturpolicy. En arkitekturpolicy innehåller endast i mindre omfattning platsspecifika beskrivningar av stadsdelarnas utveckling eller andra platser i staden och mer generella riktlinjer för arkitekturen. Handlingsplanen är mer konkret och beskrivande med fokus på gestaltning och genomförande kopplat till olika delar i staden. I den nya versionen omfattas hela kommunen, staden och de mindre tätorterna, säger Peder Hallkvist.

Begreppet arkitektur vidgas i handlingsplanen och mycket fokus finns på begreppen förtätning och blandning. Handlingsplanen ska fungera som ett

verktyg i dialogen med byggaktörerna. I den nya reviderade handlingsplanen kommer dialogen och förankringen med byggherrarna att utvecklas ytterligare.

- Örebro är en av de kommuner som bygger mest i landet. Många detaljplaner, program och så kallade utvecklingsplaner är under framtagande. Det finns ett stort behov att sätta den nya bebyggelsen i ett större stadsbyggnadssammanhang och att ha en gemensam målbild kring kvaliteten på det som byggs för stadens förvaltningar och politiken. Inte minst för tjänstemännen på Stadsbyggnad. Det är en styrka att kunna förmedla en tydlig, gemensam målbild av stadens byggande till byggaktörerna, säger Peder Hallkvist.

Betydelsen av att jobba i nära samverkan

Stadsbyggnadsförvaltningen består av plan, mark och exploatering och bygglov. Förutsättningarna är därmed goda för samverkan genom hela stadsbyggnadsprocessen. Att arbeta i tvärsektoriella team med olika kompetenser är en framgångsfaktor. En planeringsarkitekt och en mark- och exploateringsingenjör är med i hela processen och bygglovhandläggaren kommer in tidigt. Handlingsplanen för stadens byggande är ett stöd i teamens arbete. Stadsarkitekten är projektledare för handlingsplanen och har en coachande roll inom alla avdelningar.

- Vi anordnar bland annat det vi kallar för stadsbyggnadsverkstaden. En form av kreativt möte som hålls en hel eftermiddag i veckan där även de andra förvaltningarna inom samhällsbyggnadssektorn bjuds in. Stadsbyggnadsverkstaden består av två delar. Den första delen kan ha väldigt olika fokus. Det kan handla om gestaltning men också många andra frågor där vi måste tänka helhet och kvalitet. Den andra delen, omfattar temafördjupning. Dessa har rätt ofta fokus på gestaltungsfrågor i ett större sammanhang till exempel av gator och offentliga rum, säger Peder Hallkvist.

Örebromodellen – ett sätt att kombinera en hög byggtakt med hög arkitektonisk kvalitet

I Örebro kommun har man utvecklat den så kallade Örebromodellen. Kommunen har genom modellen lyckats kombinera en hög byggtakt och en effektiv stadsbyggnadsprocess med en hög arkitektonisk kvalitet. Modellen tillämpas där kommunen äger marken. I Örebro sker byggandet till

stor del på kommunägd mark. Detaljplanerna görs generella och flexibla. Markanvisningen sker först efter det att detaljplanen är klar, ett bygglov är beviljat och byggandet har påbörjats. Detaljplanen kompletteras med ett kvalitetsprogram eller andra former av dokument som styr kvalitet och genomförandeambitioner. Vilken typ av dokument styrs av detaljplanens storlek, läge och komplexitet. Det kvalitetsstyrande dokumentet konkretiserar och kopplar handlingsplanens tankar till ett specifikt område och ligger till grund för markanvisningen.

Markanvisningen inleds med en förstudiefas där byggherren får möjlighet att visa vad de vill göra i dialog med kommunen. När kommunen känner sig övertygad om att helheten blir bra upprättas ett så kallat reservationsavtal. I avtalet finns krav att byggherren ska ta fram ett gestaltungsförslag som är så pass tydligt att kvalitetskraven i projektet ska kunna utläsas av handlingarna. Förslaget biläggs avtalet. Den efterföljande bygglovsprocessen förutsätter att samma kvalitetsnivå hålls. Om byggherren sänker kvalitetskraven i bygglovet har kommunen rätt att häva avtalet.

- Kommunen har därmed en möjlighet att ha kontroll över gestaltningen. Reservationsavtalet och den kontinuerliga dialogen om arkitektoniska värden är Örebromodellens styrka. Handlingsplanen för stadens byggande är ett värdefullt stöd i processen, säger Peder Hallkvist.

De olika faserna i stadsbyggnadsprocessen tidssätts. Om byggherren inte levererar inom utsatt tid så får de frågan om fortsatt intresse innan nya aktörer bjuds in. Detta är en framgångsfaktor som gjort att Örebro har kunnat upprätthålla en hög byggtakt.

- Vi försöker hitta sätt att skapa program och verktyg som säkerställer kvaliteter på olika nivåer beroende på var man är i staden. Det är ett ständigt pågående utvecklingsarbete med att hitta rätt balans mellan flexibla detaljplaner, kvalitetsstyrande dokument och handlingsplanen, säger Peder Hallkvist.

Detaljplanens betydelse då kommunen inte äger marken

Då kommunen inte äger marken görs detaljplanerna mer detaljerade och projektspecifika. Handlingsplanen finns som stöd i diskussionen. Om en enskild markägare vill utveckla sin mark och någon byggherre ännu inte är utsedd är det svårt att styra gestaltningen och säkra arkitektoniska värden.

- Vad vi än lägger in för bestämmelser i detaljplanen så är den fortsatta dialogen en avgörande faktor för det slutliga gestaltungsresultatet. Gestaltungsprogram används för specifika projekt men framtagandet och efterlevandet är helt beroende av dialogen med byggaktören. Det viktigaste är att säkra kopplingar och kvalitetsaspekter till befintlig bebyggelse, siktlinjer och stadssiluett. Det är även viktigt att föra dialog kring hur kvalitetsnivån ska kunna hållas genom hela processen även om förutsättningarna ändras, säger Peder Hallkvist.

I Örebro arbetar man både med fördjupningar av översiktsplanen och planprogram. Fördjupningar används för mer komplexa områden innehållande riksintressefrågor och svåra avvägningar mellan allmänna intressen. Dessa frågor är då inte hanterade i den kommunomfattande översiktsplanen. Planprogram används där mer konventionella plan- och strukturfrågor ska lösas.

Ett nytt verktyg, så kallade ”utvecklingsförslag”, har utvecklats för frågor som inte riktigt passar in i den vanliga ”verktygslådan” och används där det inte finns tillräckligt med tid för ett planprogram. Utvecklingsförslaget är inte så komplext och omfattande som ett planprogram och eftersom det inte är kopplat till PBL krävs inget samråd. En politisk förankring sker men inte på samma formella sätt.

- I utvecklingsförslaget sätts projektet eller sakfrågan in i ett större sammanhang. Det fångar upp handlingsplanens delar och diskuteras på stadsbyggnadsverkstaden, säger Peder Hallkvist.

Uppföljning måste utvecklas

Eftersom handlingsplanen för stadens byggande är ett relativt nytt verktyg i Örebro har uppföljning av kvalitetsnivån i det som har byggts hittills varit begränsad. Bilden av hur handlingsplanens mål för arkitekturen följs i det som byggs är därmed ännu relativt liten. I framtiden behöver kommunen utveckla metoder för uppföljning. Under senaste året har en intern utvärdering gjorts av handlingsplanens styrka och brister.

- När vi reviderar handlingsplanen försöker vi fånga in sådant som inte har fungerat till exempel om den är svårtolkad eller om vissa saker är svåra att uppfylla. Uppföljningen måste utvecklas kring vilka faktiska kvaliteter som blir slutresultatet och hur dessa förhåller sig till uppsatta mål i bland annat handlingsplanen, säger Peder Hallkvist.

En viktig framgångsfaktor i Örebro är en tät dialog och tydliga roller mellan tjänstemän och politiken. Parterna träffas varje vecka för att diskutera konkreta projekt. Dialogen ger förutsättningar för att uppnå det som kommunen har satt upp som mål i olika dokument. Handlingsplanen blir därmed en plattform för kontinuerlig dialog kring arkitekturen.

”Vi ger arkitekten makten”

Det finns många möjligheter att jobba kreativt med arkitekturfrågorna när kommunen äger marken.

- Vi har startat ett spännande projekt som heter ”Vi ger arkitekten makten”. Det är ett utvecklingsprojekt av Örebromodellen i samverkan med Utopia arkitekter och professor Göran Cars. Vi har sett att dialogen kring gestaltningen inte alltid fungerar mellan arkitekten och byggaktören. Vi upplever att arkitektens tidiga analyser och innovativa förmåga sällan ges tillräckligt utrymme vilket begränsar projektets kvalitet och stadsutvecklingen i stort. Vi har ofta ställt oss frågan varför beslut kring gestaltningen fattas i sena skeden i processen utan att någon arkitekt är inblandad. Vi vill titta på vad som händer om man vänder på processen och ger arkitekten ”makten” genom option på mark. Optionen kostar inget i ett första skede utan innebär att någon får förtur att skissa på en bit mark i samspel med kommunen. Sedan skrivs ett skarpavtal, berättar Peder Hallkvist.

Utopia har fått en förstudie på en bit mark centralt i Örebro. Valet föll på Utopia och Göran Cars efter en lång urvalsprocess med många intresserade arkitektkontor. Detaljplanen är flexibel och styr inga detaljer kring gestaltningen.

- Vi är ute efter att se hur arkitektkontoret agerar och lägger upp processen om de får bestämma från början. Det gäller även hur de hanterar ekonomiskt risktagande och ansvar. Vi hoppas processen ska leda till att tänka nytt och att arkitekten tar mer ansvar för ekonomi och genomförandefrågor, säger Peder Hallkvist.

Framgångsfaktorer

- Tät organisation med tydliga roller och mandat
- Teamarbete med blandade kompetenser
- Kontinuerlig kunskapsdialog kring arkitekturfrågor (kopplat till Örebromodellen)
- Krav på leverans och tydliga tidplaner gentemot byggherrar
- Stadsarkitektens coachande roll i stadsbyggnadsprocessen.



Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se