

**STADEN &
FRIHETEN**

DEN KOLLAPSADE STADEN

- OCH VÄGEN UT

JAN JÖRNMARK
DECEMBER 2025

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	7
BLOCKERINGARNA	11
KRISEN OCH NYORIENTERINGEN	12
STÄDERNAS STRUKTUR	13
DEN NYA STADSTILLVÄXTEN	15
EN STADSTILLVÄXT OCH ETT NYTT LAGSYSTEM:	
PBL, NRL, MKB OCH MILJÖLAGARNA	18
KRITIKEN	32
STOCKHOLM/STRUKTUROMVANDLINGEN	35
LIBERALISERINGARNA OCH	
POLITIKENS FÖRÄNDRADE ROLL	37
DENNIS BLIR EN KATALYSATOR	39
DEN NYA LAGSTIFTNINGEN OCH	
DEN VÄXANDE URBANA EKONOMIN	44
NORRA DJURGÅRDSSTADEN	46
GASKLOCKAN	52

ÄNGSBOTTEN	56
ALBANO	57
TELEFONPLAN ON HOLD	59
HELHETEN	71
GÖTEBORG	73
ÖVERSIKTSPLANENS BRISTER.....	74
NY STADSTILLVÄXT OCH NY BOSTADSPOLITIK.	77
NY KRAVBILD GER EN NY PLANERING.....	79
INNERSTADEN	80
CENTRUM	84
YTTEROMRÅDENA - NORDOST	95
YTTEROMRÅDEN – NORRA HISINGEN	96
PROCESSEN HAVERERAR - NORDOST.....	100
PROCESSEN HAVERERAR – NORDÖSTRA HISINGEN	102
YTTEROMRÅDENA OCH REGIONEN	106
PLANERINGENS BRISTER OCH FRAMTIDEN.....	107



OM FÖRFATTAREN

Jan Jörnmark är docent i ekonomisk historia och har bland annat skrivit om digitalisering, stadsplanering och bostadspolitik.

© Timbro

DECEMBER 2025

www.timbro.se

info@timbro.se

Sättning: Erik Johnsson

Omslag: Erik Johnsson

Under 1900-talets tre sista decennier förändrades förutsättningarna för västvärldens samhällsbyggande på grundläggande sätt. De delar av ekonomin som varit drivande under de första efterkrigsdecennierna försvagades, och i stället växte en internationaliserad och teknikdriven ekonomi snabbt fram. Den expansionen utmärks av ett starkt uppdrivet innovationstempo, där den digitala tekniken haft förmågan att förändra branscher som varit tekniskt stabila i mer än ett sekel. För den förändringen är tillgång till stora mängder specialiserad och ständigt utvecklad kunskap den centrala beståndsdelen.

I den nya innovationsdrivna ekonomin visade det sig redan under 1970- och 1980-talen att de äldre stadskärnorna hade stora fördelar tack vare den täthet till både marknader och diversifierad kunskap som fanns där. Det förändrade tillväxtmönstret skapade två *Frontier* situationer: den ena var utvecklingen av teknik som ständigt bröt in i olika branscher och skapade nya marknader, den andra var förnyelsen och expansionen av stadskärnorna, som fram till dess hade eftersatts under mer än ett halvsekel.

Dessa båda förändringar har sedan hamnat i konflikt med det planmässiga och legala ramverk som etablerades under samma decennier. Den ekonomiska nedgångsfasen under 1960- och 70-talen karaktäriserades inte bara av att den äldre industriella basen utsattes för en hårdnande konkurrens. Samtidigt ifrågasatte också de stora och politiskt starka ungdomsgenerationerna hela det tillväxtmönster som utmärkt efterkrigstiden. De ekonomiska, demografiska och sociala förändringarna ledde till att annorlunda attityder till tillväxt, miljö och bilberoende växte, vilket skapade förutsättningarna för en ny lagstiftning som ändrade ramarna för själva samhällsbyggandet.

Framväxten av det legala ramverket var inte planerat, utan utgick från flera olika förändringstendenser. En utgångspunkt var den starka trend mot centralplanering som rådde under 1970-talet, en annan var det nya miljömedvetandet. I hög grad styrdes utvecklingen av det nya regelverket av tillfälliga problemsituationer, för att i Sverige sedan konsolideras i den nya plan- och bygglag och naturresurshushållningslag som etablerades 1987.

Samtidigt introducerades också de första kraven på miljökonsekvensbeskrivningar. När den nya lagstiftningen och kraven infördes fanns det ingen uppfattning om vilka effekter förändringarna skulle få för samhällsbyggnad. I stället dominerade en idealistisk syn av att den nya lagstiftningen skulle leda till objektiva och väl avvägda beslut i olika samhällsbyggnadsfrågor. Idealismen formulerades i Planverkets beskrivning hur den nya plan- och resurshushållningslagstiftningen var tänkt att fungera:

För att kunna ha ansvaret för miljön behöver kommunen handlingsberedskap för de tillfällen då olika intressen ska vägas mot varandra... Det måste öppnas möjligheter för olika parter, som socialtjänsten och miljöorganisationerna, att presentera sina synpunkter på konsekvenserna av olika förändringar i miljön. Deras kunskaper måste ges stor tyngd i avvägningen.¹

Fyra decennier senare vet vi att några effektiva avvägningsmetoder aldrig skapades. I stället förvandlades "avvägningarna" till krav på ständigt nya utredningar som lätt kan dra ut i årtionden och kostar hundratals mil-

joner kronor, trots att det inte finns garantier för att några som helst resultat uppnås. De öppna processer man hoppades kunna genomföra har i stället blivit utdragna överklagandefaser som kan förlänga genomförandetider med decennier, vilket får priserna på boende och bostadsbristen i de största städerna att fortsätta stiga. Samtidigt ökar segregationen och de sociala motsättningarna i stadsområden som varit utsatta och problemfyllda i mer än ett halvsekel.

Eftersom lagstiftningen är så bristfällig är effekterna av olika projekt dessutom svårförutsedda. Såväl opinioner som lagtolkningar inriktas på de mest synliga konflikterna. I praktiken har det -som vi kommer att se- inneburit att höjden på olika projekt fått en extrem betydelse. Stadsbyggande har blivit en strid om 80, 100, 150 eller 220 meter, och det enda gångbara sättet att tillfredsställa lagtolkningarna och opinioner har blivit att sänka höjder och platta till fasader. Det har sedan lett både till ett sönderryckt stadsbyggande och kritik för förutsägbara och ointressanta "fyrkantiga lådor". Stadsbyggandet har blivit ett nollsummespel utan vinnare.

1 Statens planverk. Boken om översiktsplanen. (Stockholm 1988)

Kritiken mot den okoordinerade och slumpmässiga lagstiftningen har återkommit gång efter annan under de senaste decennierna, men varje försök att lösa problemen har misslyckats. Följden har blivit att den stadstillväxt som vitaliserade ekonomin under decennierna kring millennieskiftet har bromsat in. De stigande bostadspri- serna har gjort att yngre hushåll blivit mer trångbodda och får längre pend- lingstider, vilket bidrar till att beslut om familjebildning skjuts upp och nativiteten faller.

För att lösa blockeringarna krävs att de försök som gjordes i mitten av 2010-talet att reformera lagstiftningen återupptas. Det okontrollerbara och oförutsägbara systemet med riksintres- sen som täcker ungefär 60-70 procent av samtliga landets kommuner behö- ver reformeras. På samma sätt behöver miljökonsekvensbeskrivningar kom- ppletteras med analyser av vilka kumu- lativa effekter det har i form av mins- kad tillväxt och längre pendlingstider att inte bygga. Slutligen behöver dess- utom själva processen effektivise- ras så att möjligheterna att överklaga

i olika instanser både snabbas upp och begränsas.

Dessutom behövs en evidensbase- rad översiktlig och långsiktig planering i landets kommuner. En sådan plane- ring behöver bygga på hur den sociala och demografiska sammansättningen förändras i olika områden och vilka möjligheter det skapar att förändra samhällsbyggnadsstrukturen. Som de tyska ISEK (Integrierte Stadtent- wicklungskonzept) visat har en sådan planering möjligheter att väsentligt öka effektiviteten i stadsbyggandet, samtidigt som estetiken i stadsbilden bibehålls och utvecklas. Ett sådant planeringssystem skulle väsentligt öka kunskapen och realismen både hos tjänstemän och politiker. Som fram- för allt exemplen från Göteborg visar är själva kunskapen och realismen i mycket stora problem, när planeringen i många fall utgår från illa underbyggt önsketänkande. Resultatet av 350 investerade miljoner och tjugofem års nedlagt planeringsarbete kan då till sist visa sig bli en plaskdamm.

Samhällsbyggnaden styrs av ett regelverk som inte går att förstå sig på. Lösningen är inte att ständigt tillsätta nya utredningar. Det behövs en haverikommission... lagstiftningen är så snårig och svåröverskådlig att inte ens vi som jobbar med den finner den förutsägbar och genomskinlig. Och när besluten inte kan göras begripliga, då har vi ett demokratiskt problem.²

Det är uppenbart att den planprocess som skapades under 1970- och 1980-talen inte fungerar som den var tänkt att göra. Den här studien är ett försök att förklara varför det blev så, och varför det nu är dags att systematiskt reformera en havererad lagstiftning. Problemet är inte heller bara svenskt, utan har de senaste åren fått en växande internationell uppmärksamhet. I den mycket uppmärksammade boken *Abundance* analyserar Ezra Klein och Derek Thompson hur den amerikanska lagstiftning lett till att stadsutvecklingen och tillväxten bromsats samtidigt som hemlösheten växt. På ett ställe fixerar de när förändringen började och ställer sedan frågan "Vad var det egentligen som hände 1971?". Exakt de problem de diskuterar finns också i Sverige och resten av Västeuropa och till och med på ett tidsmässigt

sätt är parallellerna häpnadsväckande starka.³

Två problemkomplex gör att det plansystem som styr det svenska stadsbyggandet nu är i behov av omfattande förändringar. Det ena problemet är att plan- och genomförandeprocesser för stora projekt har drabbats av allt större fördröjningar och fördyringar. Orsaken fanns i efterfrågestrukturen i byggsektorn förändrats på ett grundläggande sätt, samtidigt som tillämpningen av lagsystemet inte varit anpassat till dessa förändringar.

Det andra problemkomplexet består av att plansystemet inte är användbart för att åstadkomma strukturell förändring. De senaste trettio åren har de skillnader som funnits inom storstadsregioner och mellan olika delar av landet förstärkts kraftigt. En viktig orsak till den negativa

2 Inger Holmqvist, som då var plandirektör i Stockholm, citerad i *Byggvärlden* 20080918.

3 Klein E/Thompson D *Abundance How We Build a Better Future* (London 2025)

utvecklingen finns i att den långsiktiga översiktsplaneringen inte bygger på ett systematiskt arbetssätt. Det innebär att det saknas medel för att vare sig analysera eller förändra negativa trender som har strukturella orsaker. Det leder till att politiker och tjänstemän fastnar i ett mönster där brist på kunskap leder till önsketänkande som sedan leder till konflikter, samtidigt som stadsutvecklingen blir fragmentarisk och sönderryckt. Rapporten fokuserar på hur stadsbyggnadsprocessen utvecklats i landets två största städer. Där har de alltmer fördröjda och ofta avbrutna processerna fått en problematisk inverkan, eftersom städer haft en nyckelroll i det nya tillväxtmönster som blev tydligt från och med 1980-talet.⁴

KRISEN OCH NYORIENTERINGEN

Efterkrigstidens snabba tillväxt byggde inledningsvis på en utvidgning av existerande industrier, parallellt med att amerikansk massproduktions-teknik anpassades till västeuropeiska och östasiatiska förhållanden. Men tillväxten var i hög grad extensiv, och byggde på att större och större anlägg-

ningar byggdes, samtidigt som hänsynen till miljöaspekter var mycket liten. Men problemen fanns inte bara i hur industrin växte. Ett annat karaktäristiskt drag var att de större städerna också växte på ett extensivt och resurskrävande sätt.

Tre trender var centrala för den utvecklingen. Det modernistiska stadsbyggnadsidealet prioriterade stadsbyggande i funktionsseparerade nybyggda stadsdelar, och även om planeringen utgick från utbyggnaden av kollektivtrafiken förstärktes genomslaget kraftigt av massbilismens snabba genomslag. De modernistiska idealen och bilismen samverkade med de hyresregleringar som hade genomförts under världskriget. Dessa regleringar blev kvar efter 1945, vilket sedan ledde till att rörligheten i bostadsbestånden drastiskt minskade. Följden av de tre trenderna -modernismen, bilismen och hyresregleringarna- blev att städerna spreds ut. Innerstäderna försvågades och tappade inemot halva sin befolkning, och städerna tunnades ut i fingerliknande mönster utefter kollektivtrafiksystem och motorleder.

Den storskaliga industrialiseringen och det nya bilbaserade förortssam-

4 Om städer i den moderna ekonomin, se t ex Florida R The Rise of the Creative Class (New York 2002) Florida R Cities and the creative class (New York 2004) samt Glaeser E Triumph of the city: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier (New York 2011).

hället gjorde att miljöproblemen blev mycket synligare problem och därmed också en snabbt växande politisk fråga. En av startpunkterna på den nya medvetenheten var Rachel Carsons bok *Tyst vår*, som kom 1962, och motsvarande genombrott för miljöfrågorna skedde sedan snabbt även i Sverige. Miljöengagemanget ledde till en stark organisering i de stora unga väljargrupper som fick en allt större politisk betydelse 1960- och 70-talen.

Genomslaget för de nya sociala och politiska trenderna var starkt och 1970 genomfördes stora lagstiftningsmässiga förändringar i USA, inte minst genom kraven på EIA, environmental impact assessments, på svenska miljökonsekvensbeskrivningar (MKB). De innebar att stora offentliga projekt skulle genomföra systematiska granskningar av vilka effekter de skulle få på de omgivande miljöerna och ekologin. Men miljökonsekvensbeskrivningarnas betydelse växte snabbt, så att även projekt som genomfördes av andra aktörer kom att möta samma krav. Den amerikanska utvecklingen hade motsvarigheter i hela västvärlden. I Västeuropa kom de dessutom att genomföras i länder som hade en starkare tradition av centralstyrning. Det innebar att utrymmet för experiment i olika regioner och kommuner mins-

kade, och när den europeiska centrala nivån började expandera under 1900-talet sista decennier blev den trenden ännu starkare.

Men miljömedvetenheten och den nya lagstiftning den gav utrymme för var bara en del av den förändring de europeiska länderna befann sig i, där den snabba internationaliseringen drev fram en genomgripande industriell omstrukturering. Under en period ledde det till att den tendens mot centralplanering som funnits i Västeuropa under hela efterkrigstidens tillväxtepok stärktes, tillsammans med en tydlig radikalisering av den politiska retoriken. Den statliga styrningen och tendensen mot centralplanering var oundvikliga effekter av regleringen av de nationella kreditmarknaderna, tillsammans med det statliga ansvaret för bostadsbyggandet. I Sverige kulminerade den utvecklingen under 1960-talets sista år när flera utredningar som hade som mål att genomföra en central Riksplanering startades.

STÄDERNAS STRUKTUR

Men det fanns redan tecken på att en annorlunda struktur var på väg i en oväntad del av ekonomin. I hela västvärlden hade innerstäderna stagnerat under en lång tid, för att till sist drab-

bas av en djup kris under 1950- och 60-talen. Stadskärnorna var i hög grad en produkt av industrialismens genombrott fram till 1914 och de hade börjat försvagas redan under mellankrigstiden när modernismen slog igenom. Kontrasterna i karaktären på det klassiska stadsbyggnadssättet och det modernistiska har sedan blivit ett av de stora problemen i den stadstillväxt som startade under 1980- och 1990-talen. Som vi kommer att se är det framför allt den kontrasten som lagssystemet inte förmått hantera.

Större städer domineras idag av hur två vitt skilda planeringsideal bryts mot varandra. Stadsbyggnadssättet som dominerade mellan 1850-1914 planerades i stora enheter, där man behövde utrymme för ny infrastruktur i form av järnvägen och hamnar, samtidigt som arbetsintensiva och ytkrävande industrier anlades i centrala lägen. Det var enorma krav som skapades i redan existerande städer som Paris eller Stockholm, och i de allra flesta fall löstes transport- och byggnadsproblemen genom att man drog fram stora boulevardliknande trafikleder i kanten av det äldre stadslandskapet. Mönstret introducerades av George Haussmann i Paris, där det blev ett sätt att öppna breda transportmöjligheter mellan de nybyggda järn-

vägsstationerna. Med olika variationer som hade ett tydligt samband med hur det var möjligt att placera järnvägsstationen blev det sedan mönsterbildande i olika europeiska städer.

En påtaglig del av det klassiska stadsbyggnadsmönstret var den täthet som präglade det. Utefter boulevarderna kunde sex till åtta våningar höga stenhus placeras, där de yttre gatlägenheterna hade mycket hög standard och status. Innanför det yttre lagret av byggnader följde gårdshusen, som möjliggjorde en hård exploatering och stark variation på statusen inom samma kvarter. Men problemen var också stora. Blandningen av infrastruktur, industri och boende skapade stora miljö och bullerproblem, som redan i vid sekelskiftet 1900 ledde till en ökad utflyttning av ekonomiskt starkare hushåll till växande förorter.

Förortstillväxten kom sedan att definiera det modernistiska projektet när det introducerades under mellankrigstiden. Genom att anlägga större stadsdelar utefter spårbundna artärer var idealet att anlägga nya städer enligt ABC principen, där arbete, bostad och centrum fanns i varje enskild nyanlagd stadsdel. I Sverige blev Stockholms generalplan från 1945 en kulmination för ideologin. Där förutsattes inte bara att stadsdelar som Vällingby och Far-

sta skulle byggas utefter den kollektivtrafik som var navet i expansionen. I stadsplaneringen förutsattes också att den "osunda" innerstaden skulle reduceras med 40-50 procent.⁵

Det innebar att städerna inte längre växte organiskt kring ett tätt centrum, utan i stället utåt i glesa grenar som anlades tillsammans med kollektivtrafiken. I de inre städerna blev på samma sätt efterkrigstiden en period av intensivt stadsförfall, vilket ledde till att stadsplaneringen fick inriktning mot att genomföra så kallade "saneringar" av innerstäderna. Saneringsideologin bestod i att bebyggelsen i innerstäderna planmässigt skulle moderniseras, vilket gav utrymme för motorleder som tillgängliggjorde dem för biltrafik, vilket möjliggjorde dominerande inslag av kontor, hotell och handel. Den fortsatta stadsutvecklingen var planerad att ske i form av nyanlagda förorter.

Ett väsentligt drag i planeringsideologin var att den definierade täta städer som problem. Genombrottet för det förhållningssättet kom tidigt, och blev sedan starkare under andra halvan av 1900-talet. När sedan vändningen i innerstädernas befolkning och dyna-

mik kom under 1900-talets sista årtienden skapade det en brytning där den nya stadstillväxten hade svårt att få politisk och planeringsmässig acceptans. Inte minst har tendensen bland arkitekter -som även varit dominerande på planeringssidan- att betrakta städer som problem varit stark.

Innerstädernas försvagning förvärrades av de hyresregleringarna som infördes under andra världskriget. I motsats till andra priskontroller och ransoneringar blev hyresregleringarna kvar, och de ledde sedan till att den stadsförtunning som de modernistiska stadsplanerarna hade eftersträvat verkligen genomfördes. Nedgången för de inre städerna såg likadan ut runt om i västvärlden, och i Stockholm innebar det redan i slutet av 1950-talet att befolkningen föll kraftigare än man hade förutsett, vilket gjorde att strategin tidigt ifrågasattes.⁶

DEN NYA STADSTILLVÄXTEN

Den nya stadstillväxt som sedan startade under 1960- och 1970-talen var helt spontan. I New York, London och Amsterdam såg man de första tecknen på återhämtning redan under 1960-talet, och det var dessutom kata-

5 Det finns en omfattande diskussion om lämplig minskningsnivå i Det framtida Stockholm. Riktlinjer för Stockholms Generalplan i Stockholms Stadsfullmäktiges Handlingar Bihang 9/1945, sid 63-65.

6 Sidenblad, G., "Östermalm en stadsdel i förändring", S:t Eriks Årsbok, 1958.

lysatorer för nya kreativa branscher som började växa. I Stockholm började de yngre befolkningsgrupperna på ett liknande sätt att återigen öka från 1973-1974 och under resten av sjuttio- och åttiotalen vände sedan trenden på ett kraftfullt sätt, vilket också fick priserna på bostäder i de inre delarna av staden att stiga.⁷

Under 1980-talet växte därför att helt nytt exploateringstryck fram i Stockholm och andra större svenska städer. Trycket kom både från nya bostadsprojekt och kontors- och hotellexploateringar. Det som växte fram var en urban serviceorienterad ekonomi, som ersatte den gamla industribaserade stadstillväxten. Den nya stadsekonomi innebar att trycket mot förändring växte på samtliga delar av den byggda omgivningen. Det var inte bara bebyggelsen som behövde förändras. Den mycket starkare tillväxten i befolkning innebar också att infrastrukturen behövde anpassas till ett betydligt större men också tätare stadsrum.

Ytterligare en viktig förändringsfaktor som förändrade stadsrummens karaktär under de sista decennierna av 1900-talet var internationaliseringen.

Ett flertal av de industrier som trycktes hårt av den ökade konkurrensen fanns i innerstäderna och dessutom innebar anläggningarna av nya olje- och containerhamnar att de äldre infrastrukturområden som låg i den absoluta närheten av stadskärnorna lämnades. Det innebar att traditionella arbetstillfällen försvann, samtidigt som stora centrala områden dominerades av fallande hamn- och industriruiner.

Allt detta ledde till att västvärldens större städer vid skiftet av 1980- och 1990-talen befann sig i en situation, där omstruktureringstrycket var omfattande. Men samtidigt var även möjligheterna stora, eftersom förändringen sammanföll med att kapitalmarknaderna liberaliserades, vilket innebar att det tidigare beroendet av stora statligt styrda lösningar försvann. Det fanns därmed utrymme för växande mängder av aktörer som sökte efter nya och innovativa lösningar på omstruktureringsproblemen i städerna. Innerstäderna återhämtade attraktivitet blev snabbt synlig i en mycket stark värdebildning (figur 1). Värdena på innerstadsbebyggelse fördubblades på bara fem-sex år, och de fortsatte att öka. Men det inne-

7 Florida och Glaeser som nämns i not 4 hör till de mest uppmärksammade som skrivit om förändringen. Även Zukin *S Loft Living Culture and Capital in Urban Change* (Baltimore 1982) kan framhållas.

bar också att befolkningen och förändringstrycket på den existerande stocken av bostäder och infrastruktur snabbt började växa.

1970- och 1980-talens återskapande av de klassiska städerna var en bekräftelse av Jane Jacobs' teorier om städers förmåga att på ett resurseffektivt sätt driva innovationer och ekonomisk tillväxt. Jacobs' utgick i sina banbrytande böcker från städers unika täthet, vilket hon menade skapade resurseffektiva kluster av unik kunskap. Det är sedan exakt de krav som behöver uppfyllas för att driva nyskapande verksamheter. Tätheten skapar inte bara förutsättningar för att hitta rätt kompetenser med begränsande sökkostnader. Det urbana rummet skapar också de marknader som behövs för att genomföra de kommersialiseringsförsök som utmärker nyföretagsamhet.⁸

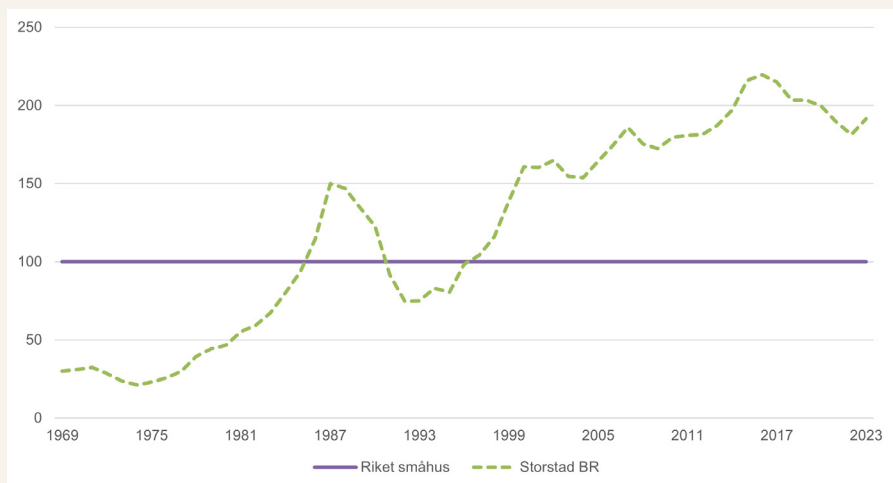
Det är dessutom sammanhang som behöver betonas i dagens planeringssituation. Framför allt är det nödvändigt för att peka på de alternativkostnader i form av uteblivna möjligheter som uppstår om den urbana tillväxten bromsas eller förhindras. Det har under de senaste åren i växande

utsträckning kommit att krävas analys av kumulativa effekter när miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) genomförs. Dessa fokuserar sedan ständigt på negativa effekter i form av ökad trafik, störningar etcetera. Men kumulativa effekter är i minst lika hög grad de positiva effekter som skapas av den ökade tätheten, i form av växande marknader, sysselsättningsmöjligheter och de positiva effekter som uppstår genom ökad social interaktion.

Det paradoxala var att hela den utveckling som pekade fram både mot en ökad täthet i stadsrummet och en kraftig ökning av heterogeniteten på projektsidan pågick samtidigt som utvecklingen på planerings- och lagstiftningssidan såg ut på exakt motsatt sätt. I hög grad var även den processen spontan och saknade en övergripande planering. En orsak fanns i det engagemanget för miljön, vilket skapade ett opinionsmässigt stöd för en ny lagstiftning, vilket i sig är motsägelselfullt för tätare städer som kräver mindre av biltransporter behöver inte komma i konflikt med krav på en förbättrad miljö. Men trots det visade det sig snabbt att motsättningarna mellan den nygamla stadstillväxten och

8 Jacobs viktigaste böcker om urban ekonomi är Jacobs *J Economy of Cities* (New York 1969) och *Cities and the Wealth of Nations* (New York 1984).

**Figur 1. Utveckling av bostadsrättspriser i Stockholm 1969-2023.
Småhuspris i riket varje år=100**



Källa: SCB, Märklarförbundet, HSB, SOU 1981:74, SOU 1992:8, Värderingsdata

lagstiftningen ökade. Det har under 2000-talet inneburit att de legala konflikterna om utvecklingen av de urbana rummen ökat, vilket lett till fördröjningar och fördyringar som försvårar och hotar hela den utveckling som inleddes för ungefär ett halvsekel sedan.

EN STADSTILLVÄXT OCH ETT NYTT LAGSYSTEM: PBL, NRL, MKB OCH MILJÖLAGARNA

Det arbete som till sist avslutades 1987 med att nya Plan och Bygglag (PBL) med tillhörande Naturresurslag (NRL) genomfördes hade då pågått under en mycket lång tid. Startpunk-

ten för den nya lagstiftningen fanns i slutet av sextiotalet, när överhettningen var som starkast och det strategiska målet var att centralplanera ekonomin. Därför tillsattes en Plan och Bygglagsutredningen under 1968 som en del i ett mål att skapa en Riksplan, som sedan var avsedd att styra både byggandet och resurshanteringen hela vägen ned till den kommunala nivån. Avsikten var att Riksplanen på den kommunala nivån skulle sönderfalla i detaljplaner som var en funktion av den övergripande nationella planeringen.

Arbetet med det nya plansystemet var därför nära samordnat med den

samtidigt inledda uppgiften att skapa en nationell fysisk resursplanering. Målet för den var att inventera och planera de nationella tillgångar som existerade i vid mening. Därför inleddes kommitténs arbete med att tretton olika specialmyndigheter inventerade resurser för friluftsliv, kultur, natur, trafik, kuster med mera. Resultatet av det arbetet presenterades sedan i den telefonkatalogliknande utredningen SOU 1971:75 *Hushållning med mark och vatten*.

Utvecklingen i mitten av 1970-talet förändrades sedan hela grundförutsättningarna för den fysiska resursplaneringen och arbetet med att skapa en Riksplan. Avsikten med uppdraget hade varit att avgöra de mest lämpliga placeringarna av större industrianläggningar, men när lågkonjunkturen och strukturomvandlingen intensifierades var det inte längre aktuellt. En av de politiker som deltog i utredningsarbetet sammanfattade förskjutningen:

Riksplanen ser ut att bli något helt annat än vad vi tänkte oss. När den proklamerades räknade många med att den skulle bli en plan för stora och störande industrianläggningar.

När nu andra ronden inventeringar och diskussioner mellan länsstyrelser och kommuner är klar, hittar man tusentals små riksintressanta detaljer som ska bli föremål för kommunal planläggning. Här i Bohuslän har man gått igenom alla gamla slott och kyrkor samt tänkt sig att länsstyrelsen skulle föreskriva utredning om riksplaneläggning kring varje objekt i syfte att bibehålla kulturminnesmärkena i god miljö.⁹

I praktiken fick alltså riksintresseplaneringen en helt annan betydelse samtidigt med att den svenska byggsektorn genomgick en lika oväntad förändring. Under 1960-talets sista år avreglerades marknaderna för småhus och bostadsrätter, vilket fick dramatiska effekter. Inom loppet av fem år föll produktionen av flerfamiljshus med åttio procent samtidigt som marknaden för småhus mer än fördubblade (figur 2). Den oerhörda ökningen av efterfrågan på småhus kom dessutom samtidigt som den stora kommunreformen genomfördes där antalet kommuner reducerades från drygt 800 till 270. De nya kommunerna stod sedan vid mitten av 1970-talet i en situation

9 Åke Norling, moderat riksdagspolitiker och landshövding i Göteborgs och Bohus län 1980-1989. Citatet från en krönika i krönika i Byggnadsindustrin 36 (1974).

där efterfrågan på småhus var mycket stor, samtidigt som man saknade planmässiga förutsättningar att hantera utvecklingen.

De nyskapade kommunerna använde sedan i nästa steg de intressen som definierats i arbetet med SOU 1971:75 för att skapa en zonering av hur marken i kommunerna i framtiden skulle användas. Under 1970-talets andra halva ledde det till att det helt nya planinstrumentet Kommunöversikter arbetades fram, i en dialog mellan kommunerna och det 1967 skapade statliga Planverket (senare ombildat till Boverket).¹⁰

Utvecklingen var av central betydelse av flera skäl. En nationell nivå kom därmed in i den kommunala planeringen på ett sätt som inte tidigare existerat. Utan att vara formellt lagreglerade blev Kommunöversikterna styrande för den kommunala planeringen på ett helt annorlunda sätt än de varit avsedda när riksintresseutredningen utfördes. Det som växte fram var den tudelning av planeringssystemet som sedan genomfördes formellt med införandet av den nya PBL och NRL (Naturresurslagen). Arbetet med att ta fram en ny Plan- och bygglag pågick oavbrutet i tjuo år, parallellt med att

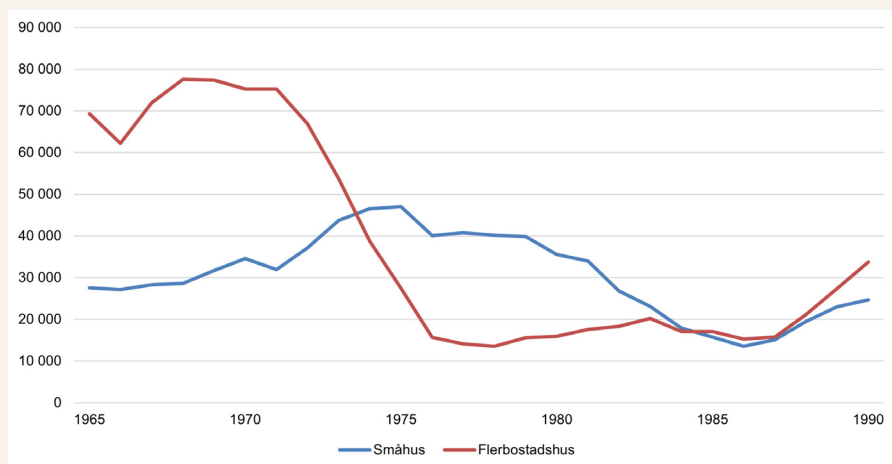
NRL skapades på ett spontant och improviserat sätt: när förskjutningen i byggsektorn till efterfrågan på småhus skedde användes de schematiserade riksintresseskrivningarna för att zonera kommunerna i olika exploateringszoner. När sedan kraven på större miljöhänsyn och genomförandet av Miljökonsekvensbeskrivningar växte fram var NRL det ideala lagrummet för att ge utrymme för sådana institutionella innovationer. Den spontana utvecklingen ledde därför till institutionella förändringar som hade potentialen att centralisera beslutsfattandet för nybyggande i mycket hög grad.

I den borgerliga regeringens förslag till ny bygglag 1979 konstaterade man att de nya kommunöversikterna hade börjat användas som ett instrument att påverka den nya bebyggelsen. Samtidigt konstaterade man att Riksplaneringen hade förskjutits till den lokala nivån:

Huvuddelen av det arbete som har bedrivits under planeringsskedet har utförts av kommunerna. Arbetet har huvudsakligen bestått i att utarbeta underlag för ställningstaganden till den framtida markanvändningen och till frågor om hur fortsatt plan-

10 Se Chakee A Kommunal planering i omvandling 1947-1987 (Umeå 1989), kapitel 3 och 4.

Figur 2. Utvecklingen av bostadsproduktion i småhus och flerfäbshus 1965-1980



Källa: SCB

läggning och tillståndsgivning för bebyggelse bör ske ... Arbetet har medfört att alla landets kommuner nu har en heltäckande redovisning av hur kommunen i stora drag ser på markanvändnings- och bebyggelsefrågor i kommunens olika delar.¹¹

Kommunöversikterna fick alltså under sjuttioalet en betydelse som inte tidigare existerat i planväsendet. Översikterna var schematiska och i hög grad inriktade på att lösa problemet om var framför allt den nya villabebyggelsen

skulle hamna. Kommunerna utvecklade en sorts "lagermodell" för var bostäder efterhand skulle placeras.¹² Det fungerade väl när bostadspriserna avgjordes av de stora subventionerna som då existerade. Men det innebar också att den övergripande planeringen i hög grad blev negativt formulerad, och inte tog sin utgångspunkt i var efterfrågetrycket var starkast eller hur prisbildningen utvecklats. Avvägningar mellan olika intressen blev därför schematiska och subjektiva. Behandlingen av jordbrukets intres-

¹¹ Proposition 1978/79:213, med redovisning av planeringsskedet i den fysiska riksplaneringen, s 7.

¹² Khakee A (1989) s 29

sen är typisk, och de svagheter som beskrevs i en proposition 1976 är mer än fyrtio år senare bestående:

Totalt ca 230 kommuner tar upp frågor med anknytning till jordbruket. Behandlingen utmynnar [oftast] i generella uttalanden om att hänsyn skall tas till jordbrukets intressen i planeringen. I programmen tas åtskilliga konflikter mellan jordbruket och andra samhällsintressen upp. Redovisningen är dock inte enhetlig. Endast vissa kommuner avgränsar konfliktområden på karta. Den dominerande typen av konflikter rör förhållandet till tätorternas utbyggnad... I kommuner som behöver ta jordbruksmark för tätortsutbyggnad önskar man ofta få en fördjupad avkastningsgradering utförd kring tätorterna.¹³

Den schematiska beskrivningen av jordbrukets intressen är typisk för Kommunöversikterna och har sedan fortsatt att vara ett karaktäristiskt drag i de översiktsplaner som ersatte dem efter den nya lagstiftningens införande 1987. Den generaliserande behandlingen har dessutom blivit mönster-

bildande för samtliga de intressen som analyseras. Bland dessa intressen finns kulturhistoriska, friluftslivet, naturen, infrastruktur med mera. Översiktsplanerna diskuterar i stort sett alltid att dessa konflikter finns, men alltid i schematiska termer. Resultatet har sedan blivit krav på fördjupade undersökningar när konkret detaljplanering av enskilda miljöer ska genomföras.

Bristen på konkretisering av hur problembilder och potentiella konflikter i samhällsbyggandet förhöll sig var uppenbar i kommunöversikterna och svagheten har sedan permanentats i översiktsplanerna. Det innebar att instrument har fortsatt att saknas som analyserar vare sig de demografiska, sociala eller värdemässiga förändringarna i olika kommunområden. Utgångspunkten har i stället fortsatt att vara de Riksintressen som hade formulerats under 1960-talets sista år.

Det som också karaktäriserade framväxten av kommunöversikterna/översiktsplanerna och var att byggandet skedde utan marknadsinslag. Bostadsproduktionen styrdes av mycket generösa byggsubventioner, som ledde till att mark kunde avsättas för byggandet i en "lagermodell" som

13 Proposition 1975/76:1, s 19 Regeringens proposition med redovisning av programskedet i den fysiska riksplaneringen

styrdes av kommunala zoneringsregler. Det innebar också att zoneringsarna i kommunöversikterna kunde fortsätta att inriktas mot exploatering av större småhusområden i de olika kommunernas ytterområden, där konflikterna mellan olika intressen var små.

I grunden inriktades planeringen på att anläggandet av förortsstadsdelar fortsatte, bara med den skillnaden att punkthusbebyggelsen med flerfamiljshus ersattes av småhusområden. Det innebar också att utspridningen enligt fingermetoden fortsatte, samtidigt som behovet av att återutveckla innerstäderna och de lämnade infrastruktur- och industriområdena fortsatte att växa under 1980-talet. Hela detta problemkomplex blev sedan akut när den nya PBL/NRL antogs samtidigt som omfattande liberalisering genomfördes i bostadsbyggnadsfinansieringen mellan 1987 och 1994.

När den nya Plan- och Bygglagen sedan till sist blev klar att anta i mitten av åttioalet hade den blivit mycket mer marknadsorienterad, jämfört med de tidigare förslagen. Den hade också blivit inriktad på att stärka det kommunala initiativet och styrningen av planeringen.¹⁴ Därför var det betydelsefullt att arbetet med att ta fram kom-

munöversikterna hade genomförts på kommunal nivå. Det hade visserligen varit emot de intentioner som existerat när den fysiska riksplaneringen etablerades, men hade ändå visat sig vara en effektiv och välfungerande lösning på de problem som fanns under resten av sjuttio och åttiotalen. Men det gjorde på inget sätt det potentiella problemkomplexet om hur kommunala och nationella intressen skulle samordnas mindre. Kommunöversikterna hade fungerat som praktiska lösningar i ett visst läge, men hur de nationella riksintressena på längre sikt skulle bli styrande för den kommunala planeringen på sikt fanns det inget tydligt svar på.

Frågan om hur bindningarna skulle se ut blev akuta när den nya Plan och Bygglagen skulle samordnas med den nationella resursplaneringen (NRL). Kritikens huvudinriktning var att den kommunala självstyrelsen skulle undergrävas, och att den enskilda äganderätten försvagas, när de kommunala detaljplanerna skulle underordnas en nationell tolkning genom Naturresurslagen. Redan vid mitten av 1980-talet stod det också klart för ett flertal remissinstanser att de snabbt formulerade Riksintresseskrivningarna som gjorts 1969-1970 var vida

14 Se PBL Erfarenhetsrapport Djupstudie av tjugo kommuner (Stockholm 1992) s 1.

och tolkningsbara, vilket på ett tydligt sätt riskerade att undergräva både äganderätten och rättssäkerheten.

Den allra tyngsta kritiken kom från Lagrådet:

Avvägningsreglerna ger stort utrymme för skönsmässiga bedömningar. Företråde skall ges åt 'sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning' och det skyddsvärda intresset skall 'så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada intresset. De skyddsvärda intressena anges stundom med begagnande av begrepp och termer som inte är entydiga, såsom 'natur- eller kulturmiljön' ... man bör [kunna] ställa det kravet att de som berörs av lagen skall av lagtexten kunna bilda sig en någorlunda säker uppfattning om lagens innehåll och dess rättsverkningar. För den enskilde har lagen betydelse med avseende på hans möjligheter att använda sina mark- och vattenområden... Med hänsyn till dessa och andra rättsverkningar kan en alltför stor spänning mellan lagtext och motiv inte godtas. Enligt Lagrådets mening balanse-

rar förslaget på gränsen för vad som i detta hänseende är förenligt med god lagstiftning.¹⁵

Lösningen på den mycket omfattande kritiken blev att lägga riksintressena i den fyra sidor långa Naturresurslagen (NRL) men utan absoluta bindningar mellan NRL och PBL. Man fick alltså en överordnad nationell lagstiftning som inte var formellt bindande för kommunerna, men som ändå skulle formuleras i översiktsplanerna. Konstruktionen var motsägelsefull och det påverkade också de slutliga skrivningarna. Där betonades att den översiktliga planeringen ska vara effektiv, överskådlig, flexibel och dessutom vägledande för detaljplanerna – men utan att vara tvingande. Skrivningarna som till sist blev grunden för lagstiftningen är så tydliga med att man var medveten om problematiken att de är värda att återges:¹⁶

PBL-utredningen föreslår att de olika planformerna skall vara knutna till varandra på så sätt att de översiktliga planerna skall tjäna till ledning för de mera detaljerade. Flera remiss-

15 Citerat i Proposition 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m, sid 22. (Stockholm 1986).

16 Proposition 1985/86:1 Förslag till ny plan- och bygglag, s 71 och 122. Se även Andrea Strömberg "Samordning, hyfs och reda" (Uppsala 2007), kapitel 5 och 6.

instanser har påtalat denna bundenhet som olämplig och hävdad att den leder till ett stelt och omständligt system... Jag anser att det finns fog för kritiken. Plansystemet måste både ha framåtsyftande offensiva inslag och snabbt [kunna] behandla uppkommande nya situationer... Plansystemet måste i denna situation fungera som hjälpmedel och inte som ett svårforcerat hinder. Jag anser därför att övervägande skäl talar för att några tvingande bindningar mellan planerna inte bör finnas.

Genom det valda namnet betonas den översiktliga karaktären [och] effektiviteten kräver att översiktlig planering inte tyngs med detaljer. Översiktlig plan bör inte ges rättsverkan mot enskild. Där rättsverkan anses böra komma till stånd, bör kommunen anta en detaljplan.¹⁷

Lagstiftaren betonade också sambandet mellan lagstiftningen och den växande samhälls- och miljödebatten. Men det var också tydligt hur stort definitionsproblemen var även om det som kunde betecknas som självklara begrepp. Att ta hänsyn till hushåll-

ningsintressen är lika svårdefinierat så länge man inte tydligt tar hänsyn till begreppet alternativkostnad – alltså vilken framtida nytta de använda resurserna är avsedda att ge jämfört med att inte använda dem. I tillväxtsituationer blir den avvägningen oftast omöjlig efter som den framtida nyttan i innovationsprocesser är omöjlig att förutse och kalkylera.

Den snabba tekniska utvecklingen [har medfört] svårigheter [när]... Miljö- och naturresursdebatten har redan satt spår i lagstiftningen på skilda områden. Också i PBL bör hushållningsintressena beaktas. Det finns emellertid ingen klar definition av vad begreppet ekologi skall anses innebära i praktiken.¹⁸

Dessutom var lagstiftaren väl medveten om de problem de snabbt skrivna riksintressena från 1969–1970 skapade i kommunernas praktiska arbete. Särskilt framhölls bristerna vad gällde friluftslivet och kulturmiljövården, där mycket stora områden som ofta innefattade halva kommunytorna blivit formulerade som riksintressen. Där menade lagstiftaren att skrivningarna

17 SOU 1979:65 Ny plan- och bygglag, s 200

18 SOU 1979:65 Ny Plan- och bygglag, sid 210

istället skulle ses som en ”erinran” om områdenas betydelse. Vad ordet ”erinran” innebar definierades däremot inte. Lagstiftaren var också tydliga med att vidsträckta skyddszoner kring sådana objekt absolut inte skulle tillämpas.¹⁹

Motsättningarna och bristen på verkliga lösningar i lagstiftningen var så uppenbara att en ledande professor i juridik sammanfattade svagheter på ett kärnfullt sätt:

NRL är en mycket besvärlig lag. I förhållande till dess tillmätta betydelse är den kanske landets sämst konstruerade. De mest elementära funktionerna hos en lag har man missat. Sålunda saknas det bemyndigande som behövs för att centrala myndigheters utpekande av bestämda områden som ’riksintresse’ ska ha rättsverkan. Inte ens frågan om huruvida det är lagens krav som gäller, eller först de krav som någon myndighet sedan ställer, har lagskrivarna tänkt igenom. En annan fråga är huruvida det är rimligt att uppehålla sig vid lagens olika felkonstruktioner – det kan tyckas som en drift med en amatörprodukt. En av NRL:s

upphovsmän (ej jurist) invände en gång mot min kritik av lagen på ett seminarium att man inte ska lägga så mycket juridiska aspekter på NRL. Men man inte lämna en sådan lag åt sidan, bara för att en av dess upphovsmän anser att den inte ska behandlas som en riktig lag ...”²⁰

Den omfattande kritiken mot lagstiftningen ska dessutom ses mot bakgrunden av de mycket stora ambitioner som fanns med den. I Planverkets handbok om hur de nya översiktsplanerna skulle utformas och vilka mål som fanns med dem beskrevs målen så här:

Genom NRL ges resurshushållningsfrågorna en stor tyngd. Nya typer av material utöver det som behandlar bebyggelsefrågorna behövs därför som underlag till översiktsplanen för att kunna bedöma vad som från allmän synpunkt är en god hushållning. Det kan gälla förekomst av olika naturtyper och andra ekologiska förhållanden eller olika hushållningsprogram vad gäller grusförsörjning, vatten etc. NRL betonar också att underlaget måste belysa de konkurrensförhållanden som råder och de effekter för mot-

19 Proposition 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m., sid 117

20 Staffan Westertund ”PBL, NRL och MKB – Grunderna i miljölagstiftningen”, s 115 (Stockholm 1992)

stående intressen som på lång sikt kan bli följd av olika prioriteringar.”²¹

garantera möjlighet till medborgerlig insyn.”²²

Införandet av de nya kraven på Miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) ska ses i ljuset av dessa synnerligen ambitiösa mål för en bristfällig lagstiftning. Det amerikanska instrumentet aktualiserades i Sverige första gången i SOU 1983:56 *Naturresursers nyttjande och hävd*, som innehöll en genomgång av hur MKBer fungerade i övriga västvärlden och starkt rekommenderade att det skulle införlivas i svensk lagstiftning.

Presentationen och uppläggningsen av beslutsunderlaget är av stor vikt för att konsekvensbeskrivningen skall bli ett funktionellt instrument i beslutsprocessen. En stor del av arbetet med konsekvensbeskrivningar bör bestå i bearbetning av informationen, inte i själva datainsamlandet. Myndigheterna måste ställa krav på att inkomna handlingar skall vara överskådliga, lättbegripliga och ej för omfångsrika... Hur kraven i detta avseende skall utformas och genomdrivas är av största vikt både för att hålla nere kostnaderna och för att

Tidsmässigt sammanföll kraven på MKBer med slutfasen av arbetet med PBL/NRL, vilket också skapade en lämpligt institutionell ram för MKBinstrumentet. Redan 1987 blev de obligatoriska för vägprojekt, och med genomförandet av den första heltäckande miljölagstiftningen 1990 utvidgades användandet av MKBer till hela planläggningsförfarandet.²³

Det fanns tveksamheter till den generella tillämpningen, inte minst från kommunförbundet. Landets kommuner hade ju i hög grad styrt tillämpningen och tolkningen av olika typer av riksintressen och andra avvägningar i kommunöversikterna, och man var uppenbart väl medveten om att MKBer skulle skapa ett nytt annorlunda arbetssätt. I sitt remissvar pekade man på de problem det skulle kunna innebära precis i inledningen av att en ny lagstiftning skulle börja tillämpas:

Av flera remissvar, bl. a. från Svenska kommunförbundet, framgår också att många kommuner redan till-

21 Planverket Boken om översiktsplanen (Stockholm 1988).

22 SOU 1983:56 *Naturresursers nyttjande och hävd* s 398

23 Proposition 1990/91 En god livsmiljö, s 165ff.

lämpar detta arbetssätt. Kommunförbundet anser att miljökonsekvensbeskrivningar måste betraktas som ett mycket värdefullt komplement till övrigt beslutsunderlag och nyttjas i en rad olika beslutsfunktioner som ett led i ett mera miljöinriktat beslutsfattande. Förbundet anser det dock direkt olämpligt att i detta dynamiska utvecklingsskede införa en lag som gör miljökonsekvensbeskrivningar till ett obligatorium. Det står enligt förbundet klart att kommunerna ännu inte har getts tillräcklig tid för att utveckla sina översiktsplaner så att planerna blir de instrument för en god naturresurshushållning och för förebyggande miljövard som de har förutsättningar att bli. Förbundet stöder däremot tanken på en successiv utveckling av ett svenskt MKB-system, på grundval av erfarenheter från ett intensifierat planerings-, utvecklings- och informationsarbete...²⁴

När MKB introducerades producerades ett flertal handböcker och liknande material för att förklara det nya arbetssättet. Bland annat bjöds Jim Roberts som hade en absolut ledande roll bland amerikanska planerare under många

decennier över för att hålla en föreläsningsserie och leda arbete om svenska case studies. Hans bidrag översattes också i en bok, som också illustrerar problemen med bristande alternativkostnadsanalyser i samband med att MKBer genomförs. Som ett av exemplen på fördelarna med instrumentet framhöll Roberts att efterfrågan på småhus hade tillåtit expandera utan planering i USA efter andra världskriget: "På mark som hörde till de bästa fruktdistrikten "odlades" bara enfamiljshus, vart och ett med uppfart och garage för två bilar. En följd av detta var att fruktpriserna sköt i höjden när odlingarna flyttade till mindre produktiv mark. Några av oss var djupt oroade över utvecklingen. Men om miljökonsekvensbeskrivningar hade funnits i planprocessen hade vi inte varit ovetande om vad vi gjorde med våra jordbruksresurser. Nu vaknade vi upp och undrade varför frukten blivit så dyr."²⁵

Argumentationen var klassiskt malthusiansk och bortsåg från att avkastning inte är konstant. Tittar man tre decennier senare på hållbarheten i analysen ser man att frukt och grönsaker stigit med 4,3 procent om

24 Se Bostadsutskottets betänkande 1990/91:BOU18 Naturresurslagen - miljökonsekvensbeskrivningar m.m., samt Proposition 1990/91 En god livsmiljö, s 173-174.

25 Roberts J MKB vad är det (Karlskrona 1991), sid 25.

året i USA sedan 1965, i stort sett i linje med konsumentpriserna bortsett från elektronik. Däremot har småhuspriserna sedan dess stigit med 5,2 procent om året, alltså väsentligt mer än inflationen vilket gjort egna hem allt dyrare och mer svårförvärvade för unga familjer. Den utvecklingen startade dessutom exakt samtidigt som MKBer började användas i USA. Vi ser en helt parallell utveckling till det i Sverige. Det visar också hur viktigt det är att det gamla argumentet om den generella beskrivningen av t ex jordbrukets intressen behöver konkretiseras och ta hänsyn till att det existerar alternativkostnader. Annars kommer MKBer i stort sett alltid att mynna ut i en argumentation om att bibehålla status quo.

Problemen i den nya miljölagen låg även i förhållandet mellan kommuner och länsstyrelser. Regeringen tryckte i de nya lagskrivningarna särskilt på den roll länsstyrelserna nu skulle få. De hade redan fått en nyckelroll fört att godkänna kommunöversikterna/översiktsplanerna, och den rollen ökade nu ytterligare. I skrivningarna var ett tydligt drag att länsstyrelserna överordnades kommunerna. Att den förskjutningen i rollerna mellan de båda aktörerna skulle kunna skapa nya konfliktlinjer berördes i liten grad. Men med

tanke på de oerhörda oklarheter som fanns i förhållandet mellan översiktsplaner -som behövde godkännas av länsstyrelserna- och de tolkningsmöjligheter som riksintressena oundvikligen skulle leda till är det snarast märkligt att det motsatsförhållande som var på väg att etableras mellan kommuner och länsstyrelser inte behandlades på ett systematiskt sätt. Sett från det förhållandet var det också oundvikligt att krav på fler MKBer och andra utredningar skulle bli en del av systemet. Inte minst passar utredningarna in i ett klassiskt planekonomiskt problem, där ansvarsundvikande -där det viktigaste byråkratiska draget blir att inte göra något formellt fel- är ett självklart drag:

Regeringen betonar länsstyrelsens viktiga roll i den fysiska planeringen. Kommunen skall samråda med länsstyrelsen när förslag till översiktsplan och detaljplan upprättas och länsstyrelsen skall ge råd och ta till vara statens intresse. Länsstyrelserna har sakkunskap på såväl planområdet som miljöområdet samtidigt som de har kunskap om regionala och även vissa lokala förhållanden.

En kommuns beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser kan över-

klagas genom förvaltningsbesvär till länsstyrelsen och länsstyrelsen skall överpröva ett beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser i vissa fall. Överprövning skall ske bl. a. när beslutet kan befaras innebära att ett riksintresse enligt NRL inte tillgodoses eller att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.²⁶

Med dessa förändringar hade miljölagstiftningen och villkoren för hela byggsektorn förändrats i grunden inom loppet av tre-fyra år. NRL innebar med det att helt nya hänsyn till vagt definierade riksintressen behövde tas för all planering i kommunerna, och genomförandet av MKB-krav förstärkte det kravet. Hur genomgripande den förändringen var förutsågs inte av någon. Det dröjde dessutom relativt lång tid till den totala effekten av lagstiftningen blev synlig. Genomförandet av NRL och kraven på MKB sammanföll med den kraftigaste lågkonjunktur som Sverige genomgått på minst sex decennier. Allra starkast var nedgången i byggsektorn, där produktionen föll med mer än 80 procent vilket innebar att den nya lagstiftningen

i mycket liten grad behövde prövas under 1990-talet.

Bakgrunden till det var att det var att det åren 1993-94 genomfördes reformer som förändrade grundvillkoren för nybyggnad av bostäder, när de omfattande byggsubventionernas avskaffades. I den utredning som låg bakom avsubventioneringen var även ambitionen till att avreglera sektorn tydlig. I både 1992:24 och 1992:47 *Avreglerad bostadsmarknad del 1 och 2* till långtgående avregleringar inte bara av subventioner utan också i det regelverk som omgav branschen. Men eftersom både Naturresurslagen och kraven på MKB utredningar var helt nya var effekterna av dessa omöjliga att bedöma vidden av. Hela det nya lagsystemet kunde egentligen bara utvecklas när det väl började tillämpas, vilket på allvar skulle ske under 2000-talets första decennier.

Men trots det belyste redan den utredningen den problembild som var på väg att etableras redan i början av 1990-talet. En djupstudie av hur den nya PBL tillsammans med NRL fungerade hade genomförts i tjugo kommuner, och resultaten pekade mot att tydliga och ökande konflikter höll på att visa sig. Det nya översiktsplanin-

26 Ibid.

strumentet användes restriktivt och detaljplanernas storlek minskade på ett tydligt sätt. Hela den kritik som fanns med redan i SOU 1992:47 skulle sedan återupprepas i oavbrutet under de decennier som följt sedan dess:

*Översiktsplanerna anger önskemål om många restriktioner. Förslag till lättnader eller lovbefrielser är förhållandevis få. Områdesbestämmelser har utnyttjats i mycket liten omfattning. Detaljplanerna är ofta mycket små och det blir allt svårare att ha överblick över bebyggelseutvecklingen. Detaljplaneringen kan sägas ha blivit en slags bygglovsprövning av mer komplexa förändringar. Den ger inte längre besked om en utformning av hela bebyggelsemiljöer. Planerna är ofta mycket reglerande och detaljerade, vilket bl.a. leder till problem med avvikelser vid genomförandet. De förenklingar som PBL syftar till har ej utnyttjats i avsedd omfattning...*²⁷

...Samtidigt konstateras det att samrådet i det närmaste saknar betydelse för planutformningen och att över-

*klagandefrekvensen inte minskat, även om förhållandena varierar från kommun till kommun. Reglerna samråd har alltså om enligt utredningens uppfattning kommit att bli alltför omfattande för de mycket begränsade beslut som detaljplaneringen i verkligheten oftast innebär.*²⁸

Alla de tendenser som under de senaste två-tre decennierna kritiserats i lagstiftningen var alltså synliga redan i dess absoluta inledningsskede. Detaljplanerna var på väg att krympas, samtidigt som den oklart utformade lagstiftningen kring översiktsplaner gjorde att dessa blev mer restriktiva än de varit avsedda att vara. De krympta planerna -fenomenet fick senare namnet frimärksplanering- gjorde att effekten på större områden blev otydlig. Särskilt attraktiva områden riskerade därför också att drabbas av förstärkta trängselproblem, samtidigt som mindre attraktiva områden inte ägnades den uppmärksamhet som hade varit nödvändig för att utveckla dem. Det innebar att den nya plan och bygglagen inte löste några verkliga problem. Tvärtom skapade den nya både genom att riskera att förstärka tendenserna till

27 SOU 1992:47, Avreglerad bostadsmarknad, sid 84-85

28 ibid s 91. Se även PBL Erfarenhetsrapport Djupstudie av tjugo kommuner (Stockholm 1992)

segregation och leda till mer utdragna överklagandeprocesser.

Men de riskerna ägnades inte uppmärksamhet i samband med reformerna i början av 1990-talet. Det som byggdes in i lagsystemet var en paradox, där starkare regleringar med oklara tillämpningar skapades samtidigt som branschen liberaliserades genom avsubventioneringen och gick in i en kraftig omstrukturering i och med den ökade urbaniseringen. Lika självklart var att de största konfliktzonerna mellan det nya lagsystemet och den marknadsorienterade bostadssektorn skulle visa sig i de allra största städerna. Det gällde både för bostäderna och för utvecklingen av infrastrukturen.

KRITIKEN

Som vi sett fanns det mycket tidigt en medvetenhet om lagsystemets brister, men det dröjde ändå fram till 2010-talet innan ett mer systematiskt ifrågasättande av lagstiftningen artikulerades. Det ledde sedan till att regeringen lät Riksrevisionsverket granska hur lagstiftningen hade fungerat i praktiken under de första tjugofem åren. Kritiken som sedan formulerades i den granskningsrapporten var förödande:

Riksrevisionen [visar] att statens hantering av riksintressen hindrar och försvårar för kommunerna att planera för bostäder. Det är framför allt riksintressena för kulturmiljövård, kommunikationer och naturvård som hindrar bostadsplaner. Länsstyrelserna... ger inte kommunerna tydliga underlag om var och hur de får bygga bostäder i anslutning till riksintressen... En anledning till att länsstyrelserna inte ger kommunerna tydliga besked är att underlagen om riksintressena ofta är bristfälliga och inaktuella. Boverket ansvarar för att samordna de statliga myndigheternas arbete med underlag om riksintressen, men har inte gjort det. Boverket har inte heller gett länsstyrelserna den vägledning de behöver. Majoriteten av kommunerna med bostadsbrist anser att riksintresseunderlagen från Länsstyrelsen inte är ett användbart stöd i planprocessen. Underlagen bedöms i stor utsträckning vara inaktuella och riksintressebeskrivningarna otydliga. Knappt hälften av länsstyrelserna upplever att de inte har resurser för att aktualisera, tydliggöra och precisera riks intresseunderlagen. Länsstyrelserna invänder ofta mot kommunernas hantering av riksintressen i översiktsplanerna. En stor andel av

*kommunerna anser att länsstyrelsernas bedömning av påtaglig skada är oförutsägbart... Länsstyrelsernas hantering av riksintresseunderlagen och processen att bedöma påtaglig skada tenderar att förlänga, fördyra och försvåra byggandet av bostäder.*²⁹

Som ett resultat av den omfattande kritiken från Riksrevisionen tillsattes 2013 en utredning med uppdraget att göra en översyn av lagstiftningen. Uppdraget var att ”föreslå sådana ändringar som ger ett system för hushållning med mark- och vattenområden och särskilt områden av riksintresse, som är ändamålsenligt, anpassbart över tiden, fokuserat på väsentliga och aktuella behov och som inte leder till onödiga inskränkningar i användningen av mark- och vattenområden eller för planeringen av hur områdena ska användas. Systemet ska vara rättssäkert, enkelt, överskådligt och begripligt samt underlätta en enhetlig tillämpning i hela landet.”³⁰

Efter två år färdigställdes också SOU 2015:99 Planering och beslut för en hållbar utveckling. Svårigheterna med att reformera systemet blev

därmed ännu tydligare. Utredningen misslyckades med att skapa klarhet i vare sig begreppet riksintresse eller definitionen av det. I stället hänsköts definitionsproblemet av riksintressena till ett fortsatt arbete, vilket var den lösning som föreslogs redan 1986. Utredningen föreslog dessutom att det som kallas ”allmänna intressena” skulle definieras om till ”väsentliga allmänna intressen” samtidigt som den föreslog ytterligare flera områden skulle förklaras vara sådana ”väsentliga allmänna intressen”.

Ett flertal remissinstanser kritiserade dessa föreslagna förändringar som ju riskerade göra planeringssystemet ännu mer svårhanterligt och trögarbetat än det redan var. Sveriges kommuner och landsting – som var den allra tyngsta remissinstansen i frågan – hörde också till de absolut tydligast i kritiken: ”[Det utvidgade systemet med väsentliga allmänna intressen] kommer att medföra en stor risk att besluts- och tillämpningsprocesser i systemet blir ineffektivt och mer komplicerat än i dag. Det kommer... att medföra ett regelverk som är tvärt

29 Riksrevisionen 2013:21 Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande (Stockholm 2013) s 52.

30 För uppdragets utformning, se SOU 2015:99 Planering och beslut för en hållbar utveckling, sid 35.

emot utredningsuppdraget att förtydliga och förenkla systemet”.³¹

I ljuset av den hårda remisskritiken skedde inga förändringar, och i stället blev riksintressesystemet kvar i samma form som tidigare. Den bästa sammanfattningen och av dagens situation finns därför i Boverkets rapport från 2020 Översyn kriterier av riksintressen. Det är en sammanfattning som pekar på samma osäkerheter som

existerat sedan 1985 och som därför pekar på ett fortsatt behov av utredningar mellan berörda myndigheter. Rakt genom alla de utredningar som gjorts är det därför tydligt att alla de brister i tillämpningen av lagsystemet som var tydliga redan i början av 1990-talet inte bara kvarstår utan också lever vidare i ett kraftigt förvärrat skick fram till i dag.

31 Sveriges kommuner och Landsting Yttrande över SOU 2015:99, s 3.

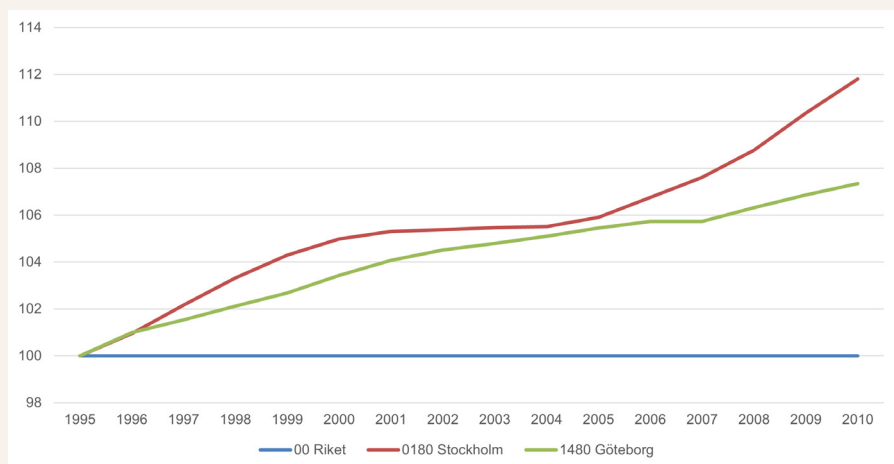
Orsaken till att konflikterna med den nya planlagstiftningen växte var att den reformvåg som karaktäriserade svensk ekonomisk politik i början 1990-talet utlöste en uppdämd strukturomvandling. En primär effekt av det var att urbaniseringen både tilltog och förändrades till sin karaktär. Det har från och med 2010-talet att visat sig att lagstiftningen kommit att utgöra ett växande hinder för det som inledningsvis var en mycket stark och lovande utveckling. Den uppbromsning i urbaniseringen som skett sedan dess har ett tydligt samband med de systematiska utvecklingshinder som skapats av en ologisk och slumpmässig lagstiftning.

Reformerna bestod i att branschstöd fasades ut, att kapital- och valutamarknaderna avreglerades och att en stram finanspolitik sedan gjorde att devalveringscykeln bröts samtidigt som EU inträdet innebar att synlig och dold protektionism eliminerades. Bostadspolitikens reformering var en del av den omfattande förändringsvågen, som kom att innebära en markant uppsnabbning av den industriella och regionala omstruktureringen.

I allt övervägande del var det storstadsregionerna som växte (figur 3). Där ökade också trycket på nyproduktion, men den största delen av den nya efterfrågan riktades mot det äldre beståndet, där en kraftfull övergång till bostadsrätter genomfördes. Den övergången leddes av att privata värdar sålde bestånd, och i Stockholm följde även allmännyttan efter från och med slutet av 1990-talet. Nyproduktionstrycket fanns alltså i den inre delarna av städerna, men även i den inre ringen av småhusområden var återhämtningen under åren kring millennieskiftet tydlig (figur 4).

Utvecklingen byggde på att den normala marknadsekonomiska mekanismen slog igenom i bostadssektorn på ett sätt som den inte haft möjlighet att göra sedan hyresregleringen 1942. Det innebar att attraktiviteten i olika lägen till sist igenom med full kraft. Eftersom det var ett halvt sekel sedan det senast fanns det ingen möjlighet att förutse effekterna av den utvecklingen. I den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen RUF 2001 gjordes till exempel en prognos för regionens tillväxt fram till 2030. I prognosen underskattade

Figur 3. Befolkningsutveckling i Stockholm och Göteborg i förhållande till Riket 1995-2010



Källa: SCB

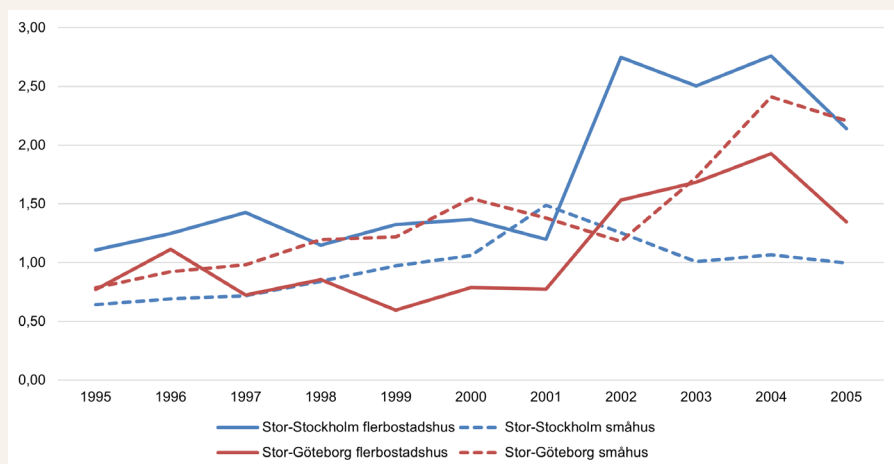
man hela storstadsregionens tillväxt med 300 000 personer, men felbedömningen var överlägset starkast i de helt centrala delarna av regionen. Det innebär att felbedömningen i Stockholm, Solna, Sundbyberg och Nacka blev cirka 200 000 personer. Det innebär att den stadstillväxt som sedan karaktäriserade det inre stadsområdet från och med den andra halvan av 1990-talet och in på 2000-talet var helt oförutsedd.³²

De första planerna som genomfördes under 1990-talet var också relativt småskaliga. Rent praktiskt innebär de

att nya projektleda byggföretag som sökte efter lämpliga objekt introducerades på marknaden. Den inledningsvis ledande aktören blev JM, som utvecklades till en typisk nischaktör som är typiska för nyskapade marknader. Men flera andra innovativa aktörer skapades i den nya marknaden. Man kan också se hur just de sedan fick mycket stora problem på grund av lagstiftningen. Flertalet av dem har idag försvunnit, vilket tydligt pekar på att lagstiftningen och de fördröjningar den skapat bidragit till att både minska konkurrensen och innovationstempot.

32 RUF 2001, sid. 108.

Figur 4. Bostadsproduktion i Stockholm och Göteborg 1995-2005. Nyproduktion per 1000 invånare.



Källa: SCB

LIBERALISERINGARNA OCH POLITIKENS FÖRÄNDRADE ROLL

Flera av de projekt som de senaste decennierna utvecklats till utdragna pågående planmässiga surdeg har sitt ursprung i de trafikuppgörelser som genomfördes i början av 1990-talet. I Stockholm gick den stora trafikplanen under namnet Dennisöverenskommelsen, i Göteborg kallades uppgörelsen Adelsonöverenskommelsen. Men framför allt är överenskommelserna viktiga för att markera den brytpunkt som lagstiftningen och samhällsbyggandet nådde i början av 1990-talet.

Fram till dess var en korporativistisk och informell beslutsstil vanlig, där uppgörelser träffades mellan lokalpolitiker, rikspolitiker och företrädare för intressegrupper för näringslivet. Exempel finns i Stockholm i hur Norrmalmsrivningarna genomfördes och i hur den så kallade Hörjelöverenskommelsen skapade förutsättningar för utvecklandet av regionens trafiksituation under samma period. I båda fallen träffades uppgörelser med företrädare från lokal och nationell politik tillsammans med näringslivet. Uppgörelsernas möjliggjorde verkligen snabba lösningar på komplicerade samhällsbygg-

nadsproblem, men fick efterhand en växande kritik för sin slutna karaktär.³³

Uppgörelserna var effektiva därför att det inte existerade någon nationell lagstiftning som bromsade genomförandet. På samma vis var medie- och informationsspridningen begränsad och lättkontrollerad. Att bygga påverkansgrupper för olika smala intressen var dyrt och tillgången till media var liten. Under 1900-talets sista decennier förändrades den strukturen i grunden. Mediabilden förändrades när nya och flera kanaler öppnades. Det ledde till både miljörörelsens framväxt men också att till exempel grupper av bostadsägare som verkade för att skydda "sina" områden från det som bedömdes som en för stark exploatering. Med aktivare medier trängde dessa värderingar igenom på ett tydligare sätt och blev mer betydelsefulla i valrörelserna. Inte minst är internets genomslag från och med millennieskiftet betydelsefullt eftersom det drastiskt sänkte kostnaderna för gruppbyggande och opinionsarbete.

Utvecklingen gick snabbt, och de ledande politiska kretsarna var dessutom ofta positiva till det som pågick. Den som man uppfattade positiva

delen var att det blev möjligt att direkt kommunicera med väljare med koncentrerade intressen och därmed höga incitament att rösta på ett visst sätt. Men samtidigt underskattade politiker i hur hög grad hela utvecklingen snabbt begränsade deras eget handlingsutrymme. Utrymmet för politiska löften och förhandlingar minskade drastiskt när det skapades en alltmär heltäckande och samtidigt starkt tolkningsbar lagstiftning. Under de senaste tre decennier har det både skapat oförutsägbara stadsbyggnadsprocesser och mer osynliga politiker, som har ett formellt ansvar men i verkligheten relativt små möjligheter att påverka utvecklingen.

Det som pågick hade paralleller i samtliga andra västländer. Liberaliseringarna av kreditmarknaderna och den strukturella omställningen av ekonomierna från industri mot serviceorientering innebar båda att urbaniseringen sköt ny fart, samtidigt som det innebar en decentralisering av beslutsfattandet om investeringar. Maktcentrumen blev fler, vilket innebar att politikens roll förändrades. Det innebar i stället att juridikens och byråkrats roll ökade kraftigt.

33 Anton T Governing Greater Stockholm (Berkely 1976) är en intressant analys av den praktiska planeringen i Stockholmsregionen under 1960 och 70-talen.

DENNIS BLIR EN KATALYSATOR

Dennispaketet var en ambitiös satsning på att genomföra omfattande investeringar i en kombination av bil- och kollektivtrafiken. Den strategiska lösningen att tillsätta en person som fungerade som koordinator och fungerat på arbetsledare för att antal kommuner i respektive region, samtidigt som samma person uppehöll kontakterna med staten som skulle fungera som finansör av planerna var väl beprövad i svensk politik. Under 1960-talet hade statssekreteraren Nils Hörjel fått samma roll när kollektivtrafiken i Stockholmsregionen byggts ut för att anpassas till det utspridda byggandet av nya förorter.

I Stockholmsregionen återstartade diskussionen om hur infrastrukturen skulle byggas ut från mitten av åttiotalet, när tillväxten efter sjuttiotalets långa försvagning hade tagit ny fart. Den nya ekonomi som växte fram var strukturellt helt annorlunda mot den som existerat tidigare. Det var nya arbetsintensiva service- och finanstjänster som växte, samtidigt som industrin minskade i betydelse i hela Storstockholm. I hela storstadsområdet minskade antalet industriella arbetsställen med 54 procent mellan 1965 och 1985, vilket ger en uppfatt-

ning om behovet av att omstrukturera själva stadsrummet.

Det innebar att stadsomvandlingen från och med 1980-talets sista decennier fick helt annorlunda strukturella drag än tidigare. Framför allt blev den nya trenden mot förtätning och återexploaterande av äldre industri- och infrastrukturuområden omedelbart tydlig. Eftersom omstruktureringen berörde hela storstadsområdet innebar det också att de kranskommuner som under en lång tid växt som industriella centrum förlorade sin äldre näringsstruktur och i stället behövde förstärka sina band med själva stadsregionen. Förändringstrycket var tydligt i samtliga kranskommuner, men det blev i Nacka som startpunkten för trafikuppgröelserna initierades. Österledskonsortiet som skapades 1986 var en ny företeelse i Sverige, men också en tydlig indikation på att helt nya lösningar på samhällsbyggnadsproblem var möjliga när kreditmarknaden avreglerades. Konsortiet, som bestod av företrädare för Skanska och tre andra företag, drev ett försök att bygga österleden, som var tänkt att binda ihop Nacka med den norra delen av storstadsregionen. Det skulle öppna kommunen för ett mycket större arbetsområde, samtidigt som den ökade tillgängligheten skapade möjligheter att utveckla flera av

På Kvarnholmen hade KF länge livsmedelsproduktion i ett hamnorienterat läge utan kontakt med vare sig Nacka eller Stockholm. När mjöl' och havregrynsproduktionen efterhand fasades ut under 1980- och 1990-talet har Nacka efterhand släppt planer för uppemot 10 000 boende. Men för att det isolerade läget skulle öppnas upp och skapa en integration med Nacka centrum var Svindersviksbron av kritisk betydelse. Trots det stoppades den av Mark- och Miljödömdstolen sommaren 1992. Året efter släpptes den dock fram av Mark- och Miljööverdomstolen. Nackas kommunalråd Erik Langby summerade läget på ett kärnfullt sätt: "Kan vi inte bygga den här förbindelsen, kan vi inte ha storstäder i Sverige".

de övergivna hamn- och industriområden som präglade kommunen. Nacka tydliggör det samhällsbyggnadsproblem som präglat större svenska stadsregioner de senaste decennierna. Kommunen hade skapats 1966 av en sammanslagning av Boo, Saltsjöbaden och Nacka, och präglades av en stark fragmentering. Den ursprungliga Nacka var en industrialiserad förortskommun av den typ som började växa i slutet av 1800-talet, och från 1960-talet genomsjars den av Värmdöleden, som delades en i två grenar ut mot de äldre kommunerna. Kommunen saknade ett centrum och dessutom hamnade näringslivet från och med sjuttioalet i en stark strukturomvandling. Behovet av en stadsmässig utveckling

av de äldre industriområdena var därför starkt, samtidigt som kommunens läge var utvecklingsbart om de olika delar kunde knytas starkare både till varandra och själva storstadsområdet.

Österledskonsortiets utspel ledde till att diskussioner startade inom ramen för regionens normala samarbetsorgan. Där fanns det ett stort antal icke realiserade trafikprojekt som skjutits på framtiden när den ekonomiska krisen slog till. Efter Essingeledens färdigställande 1966 hade inga nya leder byggts, och detsamma gällde efter att de sista tunnelbanestationerna färdigställts 1975. Behovet av att skapa tvärleder och kringfarter var mycket stort och berörde hela storstadsområdet.³⁴

34 Översikter över Dennisöverenskommelsen finns i Isaksson K Framtidens trafiksystem Maktutövning och konflikter i Dennispaketets fotspår (Linköping 2001) och Malmsten B/Persson M Dennispaketet – lösningar och lösningar (Stockholm 2001). Pettersson m fl Demokrati och ledarskap (Stockholm 1996) diskuterar också trafikpolitiken och korporativistiska lösningar, se sid 93-99.



Det generella/strukturella dragen i utvecklingen är betydelsefullt. Under den modernistiska stadsplanerings-epoken växte städer och kommuner utåt, i en fingerliknande form. Näringsmässigt var de dessutom relativt autonoma, med stora och dominerande industrier. När strukturomvandlingen sedan kom innebar det att banden med regionen behövde stärkas genom ny infrastruktur, som var tvärgående i stället för de fingermönster som tidigare varit helt dominerande. Det innebar att förtätning inåt i stället för tillväxt utåt blev det viktigaste mönstret. Den förtätningen dominerades oftast av det massiva omstrukturingsbehovet i de äldre verksamhetsområdena.

När Dennisöverenskommelse blev klar 1992 innefattade den i stort sett alla de delar som saknats i decennier. Men det var också självklart att överenskommelsen mötte ett betydande motstånd i var och en av delarna, eftersom den mötte lokala intressenter som såg problem i delarna. De juridiska möjligheter som fanns att fördröja genomförandet kom som en överraskning för den tidens politiker, vilket är naturligt med tanke på att bygglagstiftningen exakt samtidigt

förändrades i flera nya riktningar som sedan dess gjort samhällsbyggandet så komplicerat att vare sig kostnader eller konstruktionstider längre är förutsägbara. Hur oväntad den utveckling var beskrevs 2004 av Per Olof Sahlström, som var en av de mest erfarna cheferna på Vägverket och som ledde bygget av Södra länken: "För trafikprojekt tillkommer en i högsta grad dominerande faktor, nämligen politik. I kampen om den politiska makten kan vad som helst hända: projektet stoppas plötsligt i månader, år eller en hel mandatperiod. [...] Helhetssynen på stadsutvecklingen präglar dock knappast den politiska debatten om vägutbyggnader. Vårt system för tillåtlighetsprövning av projekt ger också många möjligheter att överklaga beslut, vilket medför att tiden fram till att detaljplaner och arbetsplaner vunnit laga kraft många gånger blir förfärande lång – för Södra Länken fem år! Hur är detta möjligt?"³⁵ Citatet sätter förändringen före och efter nittioalet i tydligt ljus, för fem år skulle i dag anses som en mycket snabb utredningstid för ett liknande projekt.

Tendensen att skapa mer komplicerade juridiska strukturer var vare sig planerad eller förutsedd. De nationella

35 Citerad i Engwall M/Söderström J Innovationsprojektet Södra Länken (Stockholm 2005), sid. 28

krav som till sist blev en del av lagstiftningen 1987 hade vuxit fram på ett slumpmässigt sätt under 1970-talet. På samma sätt var introduktionen av miljökonsekvensutredningar så oförutsedd att den först inte ens nämndes i samband med att Dennisöverenskommelsen presenterades. Till detta kom att samma politiker som fattade beslut om den stora trafiköverenskommelsen samtidigt också vidtog steg för att förvandla en betydande del av Stockholms och Solnas yta till nationalstadspark, vilket sedan ledde till än svårare konflikter när den nya lagstiftningen kom i direkt konflikt med de politiska intentionerna.

På samma sätt som österledskon-sortiet hade varit en utlösande faktor för Dennispaketet blev den blev utbyggnaden av Sveaplans gymnasium och planerna på den så kallade Japanskrapan den utlösande faktorn för Nationalstadsparken. Planerna på skolutbyggnaden hade startat 1988-89 och blev det första gången en nybyggnad i Stockholm kom i konflikt med de samtidigt lagstiftade riksintressena. När utbyggnaden ändå genomfördes och sedan följdes av att Skanska tillsammans med japanska intressen presenterade planer för ett 24 våningar

høgt hotell på en före detta bensinstationstomt vid Norrtull agerade både riksantikvarieämbetet och boverket (som då nyligen ombildats från det gamla planverket) under försommaren 1991 för att riksintressena skulle skyddas av både Stockholms och Solnas översiktsplaner. Samtidigt hade Ståthållarämbetet och Djurgårdsförvaltningen färdigställt en utredningsrapport för att fördjupa underlaget för det fortsatt översiktsplaneringsarbetet. En påtaglig del i rapporten är analysen av kostnader för parken: "Hur mycket kostar parken [att anlägga]: I princip ingenting, det ligger ju där redan med sitt rika innehåll."³⁶

Rapporten bortsåg alltså helt från alternativkostnader eller kostnaderna för de utdragna planeringstider den skulle leda till. Orsaken till det fanns i att den utgick från ett planeekonomiskt synsätt, där det fanns en viss mängd tillväxt att fördela, och att det i framtiden var glesbygdens tur att få den:

Planeringen i Stockholm idag sker i stor utsträckning av bygg- och fastighetsföretag som via sk förhandlingsplanering med planerare och inflytelserika politiker pressar fram kommersiella centra i utbyte mot bostä-

36 Waldenström H "Ekoparken - sammanhängande natur- och kulturpark i storstad" (Stockholm 1991), sid 3

der. Detta ger hela tiden ett hjul som snurrar allt snabbare och som hela tiden utarmar glesbygden och övriga landet och samtidigt överhettar Stockholm... Denna planering gör att regionen alltid kommer att ha växtvärk, trafikproblem, bostadsbrist, sociala problem och en ökande kriminalitet. Det är därför dags att vända utvecklingen och få en region och en befolkning i balans. Det gäller att inse att regionen i princip är färdigutbyggd och att expansionen bör ske i andra delar av länet eller landet. När hela innerstan är asfalterad och sönderbyggd måste man ändå söka sig någon annanstans, men då till priset av en vidrig miljö för de som redan bor här.³⁷

Trots de planekonomiska utgångspunkterna blev rapporten i hög grad utgångspunkten för bildandet av Nationalstadsparken som sedan fattades av en enhällig riksdag 1994. Att det blev så beror sannolikt på att åren 1992-1994 när besluten fattades sammanföll med den djupaste lågkonjunkturen på sextio år, vilket gjorde att det etableringstryck som var så starkt bara några år tidigare helt eliminerades.

Det gjorde också att ytterligare ett kort stycke blev tillagt till NRL:

Området Ulriksdal–Haga–Brunns-viken–Djurgården är en nationalstadspark. Inom en nationalstadspark får ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas.³⁸

DEN NYA LAGSTIFTNINGEN OCH DEN VÄXANDE URBANA EKONOMIN

Det som möjliggjorde de växande planerna vid Norrtull och upp mot Frösunda var den utbyggnad av infrastrukturen som presenterats i Dennispaketet, som både skulle frilägga stora ytor vid Norrtull och förbättra trafikförsörjningen i området. I det perspektivet var det logiska stadsutvecklingsplaner, men i det nya klimat som skapades av ett växande miljöengagemang och en diffus lagstiftning blev frågan snarare om de nya möjligheterna skulle användas för stadsutveck-

³⁷ Ibid, s 14.

³⁸ Text från 4 kapitlet 7 § Miljöbalken

ling eller för att bibehålla ett status quo. Under de senaste tre decennierna har det gång efter annan ställt frågan om den framtida utvecklingen på sin spets, när valet stått mellan att bevara och utvidga grönområden och äldre övergivna fabriker eller att utveckla nya bostäder och arbetsplatser.

Det frågorna har sedan de dominerat det svenska stadsbyggandet under de senaste tre decennierna. Problemet med lagstiftningen som växte fram samtidigt som omstruktureringsbehovet var på väg att bli akut var att den inte alls var inriktad på att skapa konstruktiva lösningar på stadsbyggnadsmässiga problem. Tvärtom var lagstiftningen slumpmässigt konstruerad, och i de resonemang som avgör hur riksintressena slår mot stadsbyggnadsprojekt är utrymmet för att diskutera alternativkostnader synnerligen begränsat. Dessutom saknas resonemang om de dynamiska effekter som skapas när en plats omstruktureras för nya behov, vilket sedan också innebär att den skapar utrymme för nya branscher och ny sysselsättning. På det sätt som riksintressetolkningen kommit att fungera i praktiken har den blivit en konserverande kraft som försvårar förnyelsen av ekonomin, samtidigt som den begränsar utbudet av bostäder.

Som vi kommer att se av exemplen är slumpmässigheten systematisk. Kommuner, länsstyrelser och domstolar når oftast fram till helt olika beslut med samma argumentation och grundmaterial. Vetskapen om subjektiviteten och töjbarheten i de vaga underlagen gör att förhandlingar om våningsantal, indragningar av hus från olika känsliga objekt och så vidare pågår från det att planprocesserna inleds, för att sedan fortsätta under de 10-15 år som blivit normalt innan spadar kan sättas i backen. Det innebär självklart också att det är meningsfullt att fortsätta överklaga, när detaljplanerna verkligen är klara. Det skapar även bitterhet, eftersom den som i slutänden förlorar ett mål kommer att leva med känslan att han hade rätt, eftersom han använde exakt de argument som fanns i något yttrande från länsstyrelse, en miljökonsekvensbeskrivning eller en underrätt.

Ett stort problem är att komplexiteten i beslutsfattandet ökat så mycket att de politiker som förväntas ha ansvaret för och leda arbetet med planläggning faktiskt förlorar kontakten med vilka projekt som verkligen drivs. Det gör att ärenden försvinner i den byråkratiska processen, för att sedan återkomma i nya former. I många fall sker sedan inget heller i samband med

återinitieringarna, i stället fortsätter de långa utdragna processerna av icke beslut i ytterligare flera år.

Förskjutningen från översikt till detalj innebär också att helheten förloras. Möjligheten att driva stora projekt fastnar i delarna, när kritiken riktar in sig på att en eller två våningar ska kapas eller att utsikten mot någon särskilt viktig plats inte får skymmas. Prioriteringen av detaljer beror också på att de mest grupper som upplever sig som mest negativt påverkade av ett projekt fångar uppmärksamheten till de mindre delarna. Om politikerna sedan upplever att de belönats för att ha stoppat olika projekt genom höga lokala siffror i vissa kommundelar förstärks den tendensen. Små lokala partier kan då ägna sig åt taktiskt Nimbyagerande, vilket sedan fragmenterar politiken i kommunen. Däremot förlorar man då helhetsbilden som skulle kunna göra en positiv utveckling i hela kommunen möjlig.

NORRA DJURGÅRDSSTADEN

Norra Djurgårdsstaden är en av många planprocesser som blivit mycket utdragen, i hög grad beroende på tolkningarna av riksintressen och de ytterligare utredningar som sedan följt av

det i samtliga de detaljplaneprocesser som pågått i området. Planeringen av det före detta gasverksområdet med omnejd inleddes 2000, och det första programförslaget var klart 2002. Redan länsstyrelsens yttrande över det förslaget gjorde det uppenbart att Stadsbyggnadskontoret behövde uppmärksamma både riksintressena Stockholms innerstad och nationalstadsparken i stor utsträckning i det fortsatta detaljplanearbetet. När det första detaljplanen var klar 2005 menade tjänstemännen att omfattande hänsyn till riksintresset redan tagits, men länsstyrelsens invändningar var trots det synnerligen omfattande.³⁹

Länsstyrelsen underkände detaljplanen på en mängd punkter och krävde att hela planförslaget behövde omarbetas, samt att den redan genomförda MKBn behövde förstärkas på flera sätt. Länsstyrelsen invände att den nya stadsdelen skulle skapa "...en massiv stadsmur direkt in på Nationalstadsparken och den lantliga Fiskartorpsmiljön med Karl XI's fiskestuga". Det skulle innebära att Fiskartorpet och Husarviken "...utsattes för en stor påverkan genom att den kraftiga stadsfronten tillsammans med störningar som ljud och ljus från bebyggelsen blir

39 Exemplet hörde till de som uppmärksammades av Riksrevisionsverket (2013), s 48-49.

ett alltför dominerande inslag i denna småskaliga miljö.” Dessutom menade länsstyrelsen att ”den storskaliga kvarterstrukturen” hade synnerligen svårt att förenas med de industrihistoriska värdena i gasverksområdet, inte minst för att ”bibehålla begripliga sammanhang mellan de olika delarna i gasverkets produktionsanläggning...”⁴⁰

Men det var inte bara byggnaderna i området som skulle påverkas negativt. Hela landskapet på Djurgården riskerade att förändras på ett starkt negativt sätt: ”...vikten av att utforma området med hänsyn till landskapets struktur [och] bibehålla synliga samband och dalstråken läsbara... bör få genomslag i större omfattning.” ”Områdena närmast Nationalstadsparken i planområdets nordvästra del borde [därför] behandlas som en övergångszon utan exploatering.” Spridningen av växter riskerade också att störas: ”...exploateringen görs i en spridningszon...” ”Den föreslagna detaljplanen behöver...innehålla redovisning till hur spridningskorridorer kan förstärkas”. Man menade också att staden inte tagit hänsyn till sin egen landskapsutredning från 2002 och att

den genomförda MKB:n uppvisade stora brister.

Av alla dessa skäl krävde Länsstyrelsen att planförslaget skulle omarbetsas och att miljökonsekvensbeskrivning behövde förstärkas på flera sätt, men särskilt med hänsyn till kulturmiljöaspekter och riksintressen. Länsstyrelsens skrivning mynnade ut i ett egentligen allomfattande krav: ”...en exploatering intill ett sådant här känsligt natur- och kulturlandskap behöver föregås av en bred och genomlysande diskussion om olika alternativ att använda och gestalta området...”

Läst som ett maximalanspråk fanns det ett alternativ där länsstyrelsen var intresserad av ett nollalternativ. Men det väsentliga i yttrandet var att exploateringen på alla tänkbara sätt skulle minimeras. Underordningen till den existerande landskapet, industribyggnaderna och andra existerande minnesmärken är det generella temat. Det innebär i ett fall av den här typen att ytterligare utredningar kommer att krävas och att tidsåtgången kommer att förlängas. Exakt hur stora kostnader som dras i en process av den här typen är omöjligt att beräkna, framför allt därför att alternativkostnaden

40 En sammanfattning av gången i ärendet finns i Utlåtande 2009:117 RI (Dnr 302-755/2009) Norra Djurgårdsstaden. Överenskommelse om exploatering inom detaljplanen Norra 1, Norra Djurgårdsstaden.

De olika färdigbyggda områdena i Norran Djurgårdsstaden är svåra att beskriva som något annat än mycket lyckade. Men alla fördröjningar och neddragna exploateringar har gjort dem betydligt dyrare än nödvändigt.





i form av hus som aldrig byggs och företag som inte kan skapas inte på något enkelt sätt låter sig beräknas. De långa planprocesserna lägger helt enkelt en död hand över den kreativa processen i ekonomisk förändring som Joseph Schumpeter beskrev, genom att man fryser det existerande tillståndet i minst ett decennium.

Slutsatsen av detta blev att det var nödvändigt att fördela om den nya bebyggelsen inom området. Stadsbyggnadskontoret tog därför fram ett fördjupat program för hela Hjorthagen till senhösten 2007. Detta gjordes med ambitionen att revidera byggnadsprogrammet för att tillmötesgå länsstyrelsens och andras invändningar genom att dra tillbaka bebyggelsen från Nationalstadsparken och Husarvikens innersta del och genomföra en omfördelning av exploateringen, fortfarande med hänsyn till projektekonomi i utbyggnaden. Hela förändringen behövde dessutom göras för att förstärka både de visuella och ekologiska sambanden mellan Hjorthagen och nationalstadsparken.

Länsstyrelsen var fortfarande negativa till den fördjupade miljökonsekvensbeskrivning som sedan

följde. Kritiken hade inte förändrats, man ville fortfarande se alternativa förslag med lägre och/eller reducerad bebyggelse: ”i detta känsliga läge intill Nationalstadsparken med kulturmiljöer av riksintresse att alternativa hushöjder och alternativa sätt att fördela bebyggelsen över området kunde ha redovisats.” Samma återkommande kritik gällde ekologin: ”...svårt att få överblick över spridningsvägarna påverkas av planerad bebyggelse..” negativa konsekvenser genom en uppsplittring av särskilt värdefulla biotoper och till försvagade spridningsvägar...”. Med detta konstaterade man också att en ju mindre bebyggelse, desto mindre skulle de skador man menade skulle uppstå bli: ”framgår det relativt klart att nollalternativet är mindre negativt än programförslaget sett till hur exempelvis planerad bebyggelse kommer att påverka värdekärnor och spridningsvägar.”⁴¹

Med den kritiken som bas tog staden fram ytterligare fördjupade miljökonsekvensbeskrivningar och genomförde dessutom en barnutredning. Med det som bas följde sedan en ny version av det fördjupade programmet för Hjorthagen, tillsammans med en

41 Länsstyrelsens citat från samrådet 2008 är citerade från Naturskyddsföreningens överklagande av detaljplanen 2009, sid. 20.

färdig detaljplan för den västra delen av området. Den antogs sedan enhälligt av kommunfullmäktige under senhösten 2008, men överklagades till länsstyrelse som avlog samtliga överklagande i februari 2009. Överklagandena fortsatte då till regeringen, som avlog överklagandet i maj 2010. Två organisationer gick då vidare och överklagade regeringens beslut till Högsta Förvaltningsdomstolen. En av organisationerna yrkade också på förhandsavgörande vid EU domstolen. Högsta förvaltningsdomstolen avgjorde till sist ärendet i februari 2011 genom att fastställa regeringens beslut samt dessutom avvisa frågan om förhandsavgörande på EU nivå, eftersom Stockholms detaljplaner inte motiverade den typen av åtgärder.⁴²

Hela domen är intressant genom sin systematiska genomgång av grunderna för överklagandet. Två faktorer är tydliga där: dels att de överklagande behandlar riksintressena som icke tolkningsbara lagrum, tillsammans med den fasta övertygelse de har om att alla de instanser som godkänt de hittillsvarande detaljplanerna verkligen begått lagbrott av olika typer. Därför är också särskilt Högsta Förvaltningsdomstolens skrivningar om

hur man bör behandla bebyggelse som gränsar till ett riksintresse belysande:

Från nationalstadsparkens närområde kommer bebyggelsen alltid att vara synlig genom trädridån. Det är ofrånkomligt att ett antal sex- och sju-våningsbyggnader placerade i nära anslutning till parken på ett markant sätt påverkar synintrycken i den omedelbara närheten. En bedömning av vad som ska anses innebära påtaglig skada på kulturmiljön i nationalstadsparken kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening dock inte enbart utgå ifrån synintrycket från en viss plats utan en helhetsbedömning bör göras varvid parken måste ses i sitt sammanhang. Nationalstadsparken är delvis insprängd i och gränsar i övrigt till stora delar direkt till ett storstadsområde. Detta innebär att den på flera ställen - inte minst i anslutning till det nu aktuella området - kringgärdas av stadsbebyggelse av skiftande slag och också att det inom själva parken finns hela stadsdelar med flerbostadshus. Det område som tas i anspråk utgör som tidigare redovisats inte heller någon i och för sig skyddsvärd natur utan här har tidigare funnits anläggningar,

42 Högsta förvaltningsdomstolens dom, Mål nr 3663-10, Stockholm den 4 februari 2011, s 8.

låt vara betydligt lägre än den kommande bebyggelsen. Det förhållandet att ett nytt bostadsområde tillkommer i direkt anslutning till parken kan - med beaktande av de åtgärder som planeras för att minska det negativa synintrycket - inte anses medföra att nationalstadsparkens kulturvärden påtagligt skadas.⁴³

Det är också uppenbart hur överklagande parter och länsstyrelseyttrande fungerar som ekokammare. De skäl som länsstyrelsen anför i sina granskningsyttranden blir de skäl som överklagande parter använder i sina egna argument. När sedan kommunen och länsstyrelsen anpassar de olika kraven för att uppfylla det som i grunden är helt subjektiva krav uppfattas det som oacceptabelt eller lagbrott, vilket kan leda så långt som att krav framförs på att länsstyrelsen ska fråntas sitt granskningsansvar. Att regeringsbeslut överklagas blir därför logiskt.

GASKLOCKAN

Bedömningarna av kulturvärden och synintryck hade återigen en absolut huvudroll när själva gasklockorna skulle planeras. Gasklocka 1 och 2 var självklara att både bevara och att

använda för kulturella och liknande verksamheter. Gasklocka 3 och 4 var däremot byggda betydligt senare och stålkonstruktionerna hade inget otvetydigt arkitektoniskt värde. Däremot var gasklockorna höga och syntes från hela Djurgårdsområdet, vilket innebär att de öppnade för möjligheten att bygga ett högre hus i området.

När detaljplaneskedet inleddes på allvar 2009 fick därför Oscar Properties en markanvisning och möjlighet att köpa tomten. Företaget är intressant eftersom det är ett av de exempel som förekommer på nya byggföretag som visade sig i Stockholm efter avsubventioneringen. Det de har gemensamt är att de inledde med mindre projekt där sekelskifteshus som tidigare byggts om till kontor återutvecklades till bostadsrätter, vilket förenklades av att den gamla användningen som bostäder möjliggjorde ett förenklat plantillstånd. Oscar gick sedan över till att leta efter tomter där de äldre verksamheterna som biografer eller bensinstationer upphört för att utveckla bostadsrätter på sådana platser. Under åren kring 2010 tog företaget ett utvecklingssprång som i slutänden ledde till att det 2024 försattes i konkurs.

43 Högsta förvaltningsdomstolens dom, Mål nr 3663-10, Stockholm den 4 februari 2011, s 15.

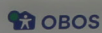
Konkursen kan förklaras av Oscars snabba och optimistiska expansion, där man under 2010-talets inledning gav sig in i ett halvdussin projekt som var betydligt större än de konverteringar man genomfört tidigare. Men flera andra av de nya företag som växt fram efter avsubventioneringen 1995 drabbades också av liknande problem, och de långa utdragna planprocesserna är utan tvekan en del av förklaringen. De orsakade både direkta kostnader för företagen i form av projekteringskostnader och uppbundet kapital som belastades med räntekostnader. De indirekta kostnaderna var också höga, i form av att ledningskapacitet i företagen bands i de frusna projekten. Mycket få av de nya innovationsdrivna företagen från perioden 1995-2010 finns idag kvar.

Detaljplanen presenterades 2010 och samrådet löpte sedan till 2013. Det synligaste resultatet av den blev att höjden på huset sänktes från 170 till 140 meter, av hänsyn både till riksintresset men också att den annars skulle störa den industriella driften på Fortum. Detaljplanen fastställdes sedan av länsstyrelsen, varefter Fortum tillsammans med flera miljöorganisationer överklagade den till Mark och

miljödomstolen. Det utlöst en mer än ett år lång domstolsförhandling som slutade med att detaljplanen upphävdes på grund av att den höga höjden skulle störa riksintresset. Stockholms stad och Oscar överklagade sedan det beslutet till Mark och miljööverdomstolen, som till sist i juni 2016 godkände detaljplanen, men med en sänkning av höjden till 90 meter.⁴⁴

Efter det återstod bara rivningen av Gasklocka 4, som beslutades av stadsbyggnadskontor samma höst. Efter att rivningslovet överklagats i två instanser kunde till sist gasklockan jämnas med marken hösten 2017. Då hade dock Oscars ekonomiska problem blivit större, samtidigt som riksbanken skärpt villkoren för lån till bostadsrätter. Oscar klarade därför inte av att betala köpeskillingen för tomten, vilket gjorde att kommunen två år senare hävde köpet. Under 2020 togs projektet över av OBOS, och efter att nya ritningar sedan dess tagits fram började räntorna under 2023-24 åter att falla. Bygglovet kunde därför utfärdas i juni 2025, vilket gör det sannolikt med en byggstart 2026 och färdigställande 2028, cirka tjugo år efter att processen inleddes.

44 Mark och miljööverdomstolen Dom i mål P 5979-15 20160616



Stadsljus

Ett unikt boende med 30 våningar
och svårlagen utsikt över huvudstaden
och dess skärgård. Här planerar OBOS
för cirka 390 bostäder i olika storlekar.

Flera av lägenheterna kommer att kunna köpas med
OBOS Dräglå – då köper du hela bostaden och bor i hela.

För mer fakta med:



obos.se/stadsljus



Gasklockan och Ängsbotten gör fortfarande ett ledsamt intryck. Men framemot 2035 kommer det sannolikt både att finnas en mycket låg "skyskrapa" och en lika återhållsam entré till norra Djurgårdsstaden här.



ÄNGSBOTTEN

Ängsbotten, som utgör själva entrén till Norra Djurgårdsstaden, framstår idag som ett närmast obegripligt oattraktivt sätt. Ett av huvudstadens potentiellt mest attraktiva områden domineras av rena skräpytor och en tillfällig padelanläggning. Sannolikt kommer det förvildade intrycket att bestå i ungefär ett decennium till, och orsaken finns självklart i de utdragna planprocesserna. Området har funnits med i programmet för den nya stadsdelen sedan arbetet inleddes vid millennieskiftet och själva detaljplaneringen inleddes 2009 med målet att skapa 500 bostäder. Samråd genomfördes 2013 och det stod där klart att det största problemet var närheten till Värtabanan och planerna på en utökad trafik där. Efter att bullerutredningen fördjupats antogs detaljplanen för området i februari 2014. Beslutet överklagades och upphävdes av Länsstyrelsen i december 2015. Både tjänstemännen och politikerna var dock övertygade om att bullerproblemen kunde lösas. En del av lösningen var att göra husen blir mer jämnhöga, så att de skulle fungera som en skärm mot tågjuden. Den typen av lösningar

förklarar förstås också en del av kritiken om ”fyrkantiga lådor”.

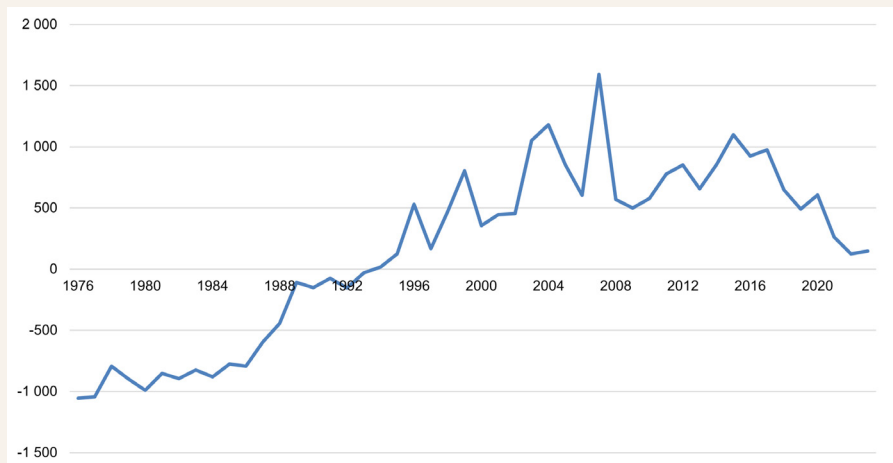
Stadsbyggnadsrådet Roger Mogert menade att ”Det här är ett väldigt angeläget projekt. Det är mycket bostäder. Men det är också ett viktigt kvarter i den nya stadsdelen eftersom det blir som en entré [och]... Vi känner oss ganska trygga med att vi kan förklara för länsstyrelsen att vi har tagit höjd och har på fötterna i den nya planen när vi väl sätter oss ned och diskuterar framöver”.⁴⁵ Stadsbyggnadskontoret fick därför våren 2016 i uppdrag att återstarta planarbetet. Efter ett nytt samråd begärdes ett planeringsbesked av länsstyrelsen som 2018 kom med ett nytt negativt besked. Tillsammans med trafikverket tas sedan en ny bullerutredning fram som är klar 2022 och som pekar på att man genom en annorlunda utformning av byggnaderna kommer att klara bullerkraven.⁴⁶

Våren 2023 inleds därför en ny detaljplaneringsprocess med målet att producera cirka 400 lägenheter. Den kommer under hösten 2025 att gå ut på samråd, och från det samråd som genomfördes 2013 kan man redan nu sluta sig till att överklagandena kom-

45 Citerad i DN 20160310 och Östermalmsnytt 20170509

46 Startpromemoria för planläggning av Ängsbotten 6, 20231110 Dnr 2023-02072

Figur 5. Tillskott av lägenheter genom ombyggnation i Stockholm 1976-2023



Källa: SCB

mer att fortsätta i många år. Redan då var invändningarna kring riksintresset, spridningsvägar och hushöjder omfattande, men eftersom bullret stoppade planerna rent formellt inleds ju aldrig överklagandena till de båda mark och miljödomstolarna. Det innebär att en optimistisk prognos för Ängsbotten pekar mot ett fastställande någon gång 2028-2030 med byggstart efter det. Processen har då pågått i det övre spannet av de 15-20 år som blivit det normala.

ALBANO

Det angränsande Albano området följer ett liknande mönster. Planarbetet inleds hösten 2002, det första planprogrammet sedan klart och under

2007 presenteras fyra arkitektförslag. Detaljplanearbetet inleds med det som underlag. Samråd genomförs under 2011 och synpunkter om byggnadshöjder, spridningsvägar och kulturhistoria är genomgående teman. Explorationsgraden sänks, och detaljplanen justeras. Under december 2012 antas den av fullmäktige och överklagas sedan till länsstyrelsen som våren 2013 avvisar överklagandet.

Det följs sedan av överklagan till Mark och miljödomstolen som upphäver länsstyrelsens klartecken eftersom två bilagor saknats när det fattats. Det återförvisas därför till länsstyrelsen som sedan åter godkänner detaljplanen i december 2013. Överklagan följer återigen, varefter MÖD upphäver

länsstyrelsens beslut i april 2014. Det överklagas sedan av kommunen till Mark och miljööverdomstolen som våren 2015 åter fastställer planen med mindre ändringar.⁴⁷

På samma sätt som i andra fall bygger överklagandena i allt väsentligt på de invändningar som länsstyrelsen haft i tidiga skeden och problem som formulerats i Miljökonsekvensbeskrivningarna. Domstolarnas uppgift blir sedan tolkningar av dessa dokument, som till själva sin karaktär bygger på subjektiva omdömen. Det som är påtagligt i kommunens hantering är att den i samtliga ärenden håller fast vid ekonomin i exploateringsarna. Medvetenheten om det finns i alla handlingar på kommunens sida, och den stöds självklart också av de stigande fastighetspriserna i Stockholmsregionen.

Även om man med hjälp av medvetenheten om exploateringsekonomi och de stigande fastighetspriserna innebär att man på 10-15 år lyckas driva genomföra planprocesser är utvecklingen olycklig. Tendensen mot längre planläggningar begränsar utbud och blir en typ av självförstärkande skruvliknande rörelse, där en expansiv stadsekonomi skapar ökat

bebyggelsetryck vilket driver fram fler planprocesser, men där det begränsade kapacitet som finns för att genomföra dessa leder till allt värre planköer och fördröjningar. De yttranden och utredningar som sedan genomförs skapar i sista steget motiveringarna för de överklaganden som oundvikligen följer efter att detaljplaner till sist antagits.

En sammanfattning av den problembild Stadsbyggnadskontoret mött finns i samrådssammanfattningen av detaljplanen för Gasverket östra. De allra flesta som uttrycker en åsikt vill bevara status quo, medan de som i framtiden kommer att bo i de nya lägenheterna av lätt förklarliga skäl inte kan skapa någon egen intressegrupp. Därför tas bevarande emot positivt och nybyggande negativt. Kontoret får därför arbeta vidare med att upprätthålla ekonomin i förslagen, samtidigt som de baxas vidare genom de vanliga instanserna:

Samrådet har tydliggjort de intressekonflikter som finns mellan å ena sidan att bevara kulturmiljön och minska påverkan av ny bebyggelse och å andra sidan att forma ett genomförligt projekt och en miljö som lång-

47 Mark och miljööverdomstolen, Mål P 5580-14, Dom 20150409

siktigt kan fungera som ett levande, lokalt centrum med både service och arbetsplatser. Kontoret kan konstatera att flera remissinstanser är kritiska till förslagets omfattande nyexploatering, medan omhändertagandet av befintliga byggnader överlag tas väl emot. En omarbetning av förslaget, med viss justering av byggnadshöjderna bedöms därför vara nödvändig. Samtidigt är ambitionen att så långt som möjligt bibehålla en hög exploateringsgrad. Kontoret bedömer att det utifrån föreslagna bearbetningar är möjligt att forma ett förslag som med respekt för gasverksområdets kvaliteter tillför nya tillägg av hög kvalitet, till gagn för stadsutvecklingsområdet som helhet.⁴⁸

TELEFONPLAN ON HOLD

De havererade planlägningsprocesserna finns över hela Stockholmsområdet, och ett av de mest uppmärksammade har den senaste tiden varit den utveckling som (inte) skett kring Telefonplan. Området gick in i en period av stark strukturomvandling under 1980- och 1990-talen, vilket skapade stora möjligheter för Stock-

holms utveckling, både vad gällde nya bostäder och verksamheter. Men våren 2025 var rubrikerna i stället ”Stor-slagna skyskrapor i södra Stockholm krymper ihop”, och i media användes det stora tomma igenväxta buskområdena och parkeringsplatserna kring T-banestationen som exempel på hur misslyckade och utdragna planprocesser nu blivit huvudorsaken till stadens befolkningsmässiga stagnation.⁴⁹

Området hade utvecklats till ett centrum för industriverksamhet under första halvan av 1900-talet, där de två viktigaste var Ericssons telefonfabriker och KFs tvättmedelstillverkning. KF inledde sedan omstruktureringen när NordTend lades ned 1988, och under nittioalet avvecklade Ericsson efterhand sina traditionella fabriksverksamhet i området, för att 2002 till sist flytta hela huvudkontoret till Kista. Vare sig KF eller Ericsson hade fastighetsutveckling som kärnverksamheter, vilket gjorde att flera nya bostadsutvecklare i stället kom in i området under åren kring millennieskiftet.

Ser man på de planer som sedan tog form framstår utvecklingen som ett av många exempel på en evolu-

48 Samrådsredogörelse Detaljplan för del av Norra Djurgårdsstaden – Gasverket Östra Dnr 2014-12741 20201029, sid. 44

49 DN 20250428.

tionistisk marknadsprocess, där nya aktörer både skapar möjligheter nya verksamheter och tydliga strukturella brott i stadsutvecklingsprocessen med helt nya utvecklingslinjer. I takt med att folkökningen i Stockholm växte tillsammans med de stigande prisnivåerna gjorde det nya utvecklingskoncept möjliga. Olyckligtvis skulle det visa sig att plansystemet omöjliggjorde hela den dynamiken.

Intresset för att utveckla bostäder på Telefonplan fanns redan år 2000, men när sedan sedan Konstfack under 2004 flyttade till Ericssons gamla kontorslokaler stärktes bostadsmarknaden i området ännu mer. I samband med det startades en startplan för området, där den grundläggande tanken var att skapa en ny sammanhängande stadsmiljö. Telefonplan skulle både innehålla nybyggda fastigheter samtidigt som några av industrilokalerna omvandlades till både kontor och bostäder. Genom de nya bostäderna och överdäckningen av tunnelbanan skulle området då binda ihop hela det stora före detta industrimområdet med Midsommarkransen. och under 2006 fick den planprocessen sällskap med ett sensationellt förslag om att bygga en skyskrapa med 70 våningar i närheten av planområdet.

Förslaget kom från SSM, som var ett annat av de nya företag som börjat verka i Stockholm efter avsubventioneringen, och man hade inledningsvis givit sig in i en specialmarknad som utkristalliserat sig under 1994-1995. Marknaden för kontor hade försvågats kraftigt efter fastighetskrisen, men återhämtningen på marknaden för bostadsrätter öppnade då i stället möjligheter för att både bygga om kontor till bostäder och att söka efter lågt värderade fastigheter som kunde byggas om på samma sätt. Som företags vd konstaterade i en intervju var marknaden relativt enkel, eftersom många hus tidigare hade kontoriserats. Det innebar att det räckte med för-enklade planbesked för att starta olika projekt. Utvecklingen av marknaden var anmärkningsvärd av flera skäl. Tidigare hade alltid ombyggnader lett till att antalet bostäder minskade, men efter avsubventioneringen vände den trenden helt (figur 5). Under ett par år i mitten av nittioalet var tillskottet av lägenheter från ombyggnader nästan lika stort som nybyggnationen. Påtagligt var hur snabbt den typen av förändringsprocesser startade och mognade under åren 1995-2000. Innerstadsomvandlingen under de åren gynnades alldeles uppenbart av att ombildningar och ombyggnader

pågick i en del av bostadssektorn som inte var detaljreglerad, och där eventuella nya regleringar tog tid att genomföra.⁵⁰

SSM var framgångsrika, men konkurrensen om den typen av projekt ökade snabbt. Dessutom fanns det legala problem vid vissa ombildningar som drevs av enskilda företag. Att gå vidare till nybyggande var naturligt. Och genom köp av kom företaget därför redan 2001 in bland aktörerna på Telefonplan. Efter flera lyckade projekt presenterade man ett Gerth Wingårdh ritat förslag om en skyskrapa med 300 lägenheter. I den första förslagsomgången uppstod problem av den nor-

mala typen när en diskussion uppstod om var höga hus kunde "passa in", vilket gjorde att man bestämde sig för att avvakta. SSMs vd sammanfattade hur situationen mer eller mindre automatiskt ledde till att satsningen krympte: "Det mynnar ut i att vi inte har lust att driva det, tyvärr. Det är mycket som det ska tas hänsyn till, inte minst om det är rätt byggnad på rätt plats... Det hade tagit för lång tid och kostat för mycket pengar att försöka driva igenom det. På samma mark bygger vi istället andra hus, men det blir inte lika många bostäder".⁵¹

50 Dagens Industri 19971217 och Dagens Nyheter 19991027

51 Bengt Casserlöv, vd för SSM, citerad i Dagens Industri 20071101 och Aktuella byggen 20080317.



Efter tjugo år av planer och utredningar gör parkeringarna på de olika delarna av Telefonplan ett synnerligen skräpigt och ödsligt intryck. Med en rimlig planeringsprocess hade det kunnat bo 3000 personer här idag



Efter finanskrisen 2008-2010 tilltog tillväxten i Stockholmstrakten, och den växande efterfrågan och stigande priserna satte då press på planprocessen kring Telefonplan, som ju då redan pågått i mer än fem år. Det innebar att planprogrammet behövde realiseras i detaljplaner som sedan skulle ut på samråd. En av de första för den intilliggande Telefonfabriken 1 presenterades 2012, och när den sedan gick ut på samråd ett drygt år senare antydde det omedelbart vilka problem som skulle uppstå i den fortsatta processen. Synpunkterna var omfattande, och den viktigaste och tyngsta kritiken kom från Länsstyrelsen. Riksintresset för kulturmiljövärden var som väntat det största problemet. Länsstyrelsen menade man att "läsbarheten" i området skulle minska, när olika gränslinjer bröts eller överskreds:

Detaljplanen behöver ändras för att tillgodose riksintresset för kulturmiljö så att påtaglig skada inte ska uppstå på riksintresset. Förslagen bebyggelseutformning riskerar att försvaga det kulturhistoriska sambandet och den fysiska kopplingen mellan fabriksanläggningen och LM-staden. Länsstyrelsen kräver att förslaget i högre grad utgår från områdets kvaliteter och de

värden som lyfts fram i riksintressebeskrivningen och i översiktsplanen.

Länsstyrelsen anser att förslaget innebär att den tydliga gränsen mellan LM-stadens bostadsområde och LM Ericssons produktionsområde luckras upp genom att bostadsfunktion förs in i produktionsområdet, samt genom att dagens avgränsning i form av grönråk längs LM Ericssons vägs ersätts av stadsgata med trädplantering.

Tillsammans med befintlig trädrad på fabriksidan kommer planteringen läsas som en inramning av de nya bostadskvarteren och inte som en gräns mellan de historiska delarna av riksintresset. Förslaget skulle innebära att platsen framför fabriksens huvudentré förändras på ett olyckligt sätt. Bebyggelsens accentuerade utformning och utökning i höjd och bredd gör att tonvikten förskjuts från fabriksbyggnad till den ny bebyggelse vilket kan innebära påtaglig skada på riksintresset. Omgestaltning av platsbildningen behöver utgå från riksintressets värden så att huvudentrén till fabriken även fortsättningsvis uppfattas som en viktig plats. Förslaget innebär också en risk för att Midsommargårdens centrumanläggning som är en del av

*riksintresset både upplevelsemässigt och konkret, förlorar sin betydelse som stadsdelscentrum.*⁵²

Efter justeringar gick sedan den detaljplanen vidare, men synpunkternas principiella del är det centrala genom att de så tydligt demonstrerar hur riksintresset försvårar strukturomvandlingen i städer. Att den centrala delen av stadsutvecklingen sedan tre decennier tillbaka består av omstruktureringen och nybyggandet av äldre fabriks- och infrastrukturuområden gör att riksintresset oavbrutet återopas i snart sagt samtliga omvandlingsprocesser. Den praxis som utvecklats innebär också att det som lagstiftaren skrev 1986 om att inte skapa stora säkerhetszoner och att vissa riksintressen mer är att se som "erinringar" inte efterlevs. Eftersom detta är väl känt av de kommunala stadsbyggnadskontoret försöker man ständigt att anpassa detaljplaneförslagen redan innan de går ut på samråd. Riksintressen blir en broms som slår till i planeringsprocessen på flera olika och oförutsägbara sätt.

Oförutsägbarheten blev samma år tydlig även i de andra pågående planprocesserna kring Telefonplan. SSM

hade 2013 återkommit med sitt skyskrapeförslag, men nu med 700 lägenheter. Entusiasmen bland politikerna var den här gången så stor att förslaget gavs högsta prioritet. Tredimensionell fastighetsbildning hade dessutom genomförts lagstiftningsmässigt, och det öppnade för en lösning som skulle minska de ekonomiska riskerna för byggherren. Planen var att fastigheten skulle delas i en tredjedel bostadsrätter, en tredjedel hyresrätter och en tredjedel äganderätter. Tanken var sedan att äganderätterna skulle kunna hyras ut fritt, för att skapa flexibilitet i användningarna. Den största politiska tveksamheten fanns just i att förslaget öppnade för äganderätter, men i övrigt var uppslutningen närmast total.

På försommaren 2014 hade också detaljplanearbetet för själva tunnelbaneområdet startat. Den länge planerade överdäckningen skulle nu till sist genomföras, tillsammans med bygget av cirka 500 bostäder. Kvarteren skulle variera mellan fyra till sex våningar tillsammans med ett 20-våningshus som var tänkt att markera det centrala trafikläget. Det som därmed pågick var två processer, som tillsammans

52 Samrådsredogörelse Detaljplan för Telefonfabriken 1 i stadsdelen Midsommarkransen, Dp 2012-18230 20151104, s 9

skulle ge mer än tusen bostäder i de två områdena.

Planarbetet som rörde Telefonplan hade potentiella problem med länsstyrelsen på grund av närheten till Ericsson området, men eftersom Tellus tower befann sig i den norra delen av området fanns det en möjlighet att skyskrapan skulle undgå just det bekymret. Förvåningen var därför desto större när försvaret i februari 2015 lade in sitt veto mot skyskrapan därför att den ”störde kommunikationslinjer”. Eftersom försvaret dessutom arbetar med sekretess behövde man inte heller tal om hur störningarna uppkom.⁵³

Kommunen stod därmed med två besvärliga detaljplaneprocesser. Att lösa försvarets invändningar var en omöjlighet, men eftersom man ändå ville driva höghusprojektet vidare gjorde man i stället ett försök att byta SSMs tomt i den norra delen av Telefonplanområdet till ett annat läge. Efter att avstämningar gjorts med försvaret anvisades därför en annan tomt inom själva det tunnelbancområdet. Det logiska nästa steg i processen blev därför att våren 2016 ge en kraftigt förändrad inriktning på detaljplaneprocessen för Telefonplansområdet, där även det kraftigt omarbetade Tel-

lus Tower ingick. Skyskrapan hade nu förvandlats till två höga hus, med 78 respektive 58 våningar. För att i minsta möjliga grad inkräkta på Ericssons gamla fabriksområde placerades de i en av ytterkanterna av planområdet.

Planarbetet gick den här gången förhållandevis snabbt, och våren 2018 gick den nya planförslaget för Telefonplanområdet med totalt cirka 1500 bostäder ut på samråd. Den tyngsta och mest omedelbara kritiken kom den här gången från luftfartsverket som menade att de höga husen skulle skapa problem för inflygningarna till både Bromma och Arlanda. Men länsstyrelsens krav på utredningar i det framtida planarbete gick mycket längre än så: Inför kommande samråd i den formella planprocessen anser Länsstyrelsen att samrådshandlingarna utifrån nuvarande remitterat utbyggnadsförslag behöver kompletteras och ta hänsyn till följande sakfrågor:

riksintressen kulturmiljö, nationalstadsparken och världsarv, kommunikationer – väg, och flyg. Miljökonsekvensnormer för luft, vatten, hälsa och säkerhet (buller, förorenad mark, risker för olyckor, skred, översvämningsrisk, klimatpåverkan

53 Byggvärlden 20150316

och eventuellt ökad hotbild), Länsstyrelsen saknar ett resonemang om medveten placering av nya och specifikt höga byggnader i förhållande till sitt symbolvärde och sin påverkan på stadens siluett i utbyggnadsförslaget. Inför kommande formella samråd bör denna strategi fördjupas med föresats att ta vara på en hållbar och god boendemiljö även mellan byggnaderna. Länsstyrelsen saknar [också] sociala aspekter som barnperspektivet och jämställdhetsaspekter i utbyggnadsförslaget.⁵⁴

Invändningarna och kraven på nya utredningar var nu alltså ännu mer omfattande än i någon av de tidigare detaljplanerna för Telefon/Tvålfabrikområdet. De ska också ses i ljuset av att länsstyrelsens invändningar mot Stockholms översiktsplan året innan varit så omfattande att Roger Mogert konstaterat att ”Om man hårdrar lite kan man säga att länsstyrelsen tycker att det är bra att vi bygger i Farsta, Kista och Skärholmen, men ingen annanstans... länsstyrelsens uppgift borde vara att väga olika intressen mot varandra och inte presentera en rad

klagomål. Visst brukar länsstyrelsen ha synpunkter på olika projekt, men vi brukar komma överens. Det känns som om de vill stoppa Stockholms utveckling och lägga en våt filt över hur staden ser ut just nu [och inte bara låta myndigheter som försvaret och trafikverket lägga fram kravlistor].⁵⁵

Men det var i den stämningen som planarbetet fortsatte, vilket bidrar till att förklara att det efter nya kulturmiljöutredningar och förhandsbesked hösten 2020 stod klart att de båda höga husen var omöjliga att bygga. Beslut fattades då om att gå vidare med en ny strukturplan där antalet lägenheter hade minskats till cirka 1000, nu belägna i en klunga av höga hus som varierade mellan 20 till 32 våningar. Planen gick sedan ut på samråd vintern 2022/2023. Länsstyrelsens bedömning blev då ”...att kommunen behöver bearbeta planförslaget gällande riksintresse för kulturmiljövården, miljö-kvalitetsnormer för vatten, hälsa med avseende på buller och förorenade områden samt säkerhet med avseende på geoteknik och översvämningsrisk”.

54 Sammanställning remiss- och samrådsyttranden tidigt samråd GDPR - Detaljplan för Centrala Telefonplan, fastighet Västberga 1:1 m.fl. i stadsdelen Västberga, Dp 2013-05016, 20190125 s 13-14.

55 DN 20170207.



Aros Bostad tillhörde samma typ av mindre och nya företag som Oscar Properties och SSM, och ägnade sig åt att bygga om kontor till lägenheter i början av 2000-talet. Företag av den typen sökte alltid efter tomter där de gamla verksamheterna avvecklats, och i hörnet Värtavägen-Furusundsvägen upptäckte man 2010 lämnad bensinstation. Läget vekade idealiskt för ett nybyggnadsprojekt och detaljplanearbetet inleddes relativt snabbt. När planen var klar underkändes den sedan av Mark- och Miljödomstolen av rena smaskäl, att huset inte "passade in" i omgivningen. Mark- och Miljööverdomstolen släppte dock till sist fram planen 2017 och efter drygt tio år av planering och byggande färdigställdes huset under 2023.



Länsstyrelsens skrivning om hur riksintresset för kulturmiljövården skulle påverkas var sedan synnerligen omfattande. Det är från den svårt att sluta sig till något annat än att det helt avgörande för höjderna är LM Ericssons 72 meter höga torn från 1930-talet. I övrigt kan en eventuellt tillkommande bebyggelse knappast tillföra något annat än det som vanligtvis kallas underordnande uttryck:

Länsstyrelsen bedömer att kommunen inte har identifierat samliga relevanta uttryck och kulturvården för riksintresset i kulturmiljöutredningen. Som kommunens arbets- och bedömningsunderlag om påverkan på riksintressets värden behöver den antikvariska konsekvensbeskrivningen utgå från Riksantikvarieämbetets nya beslutsunderlag. Den behöver också tydligt skilja mellan motivtext och text som preciserar uttrycken i riksintresset. Särskilt viktigt är att de bedömningar som görs om påtaglig skada, görs utifrån de relevanta uttrycken. Planområdet ligger intill och till viss del inom det område som utgör riksintresset. De uttryck som Länsstyrelsen bedömer

som särskilt relevanta i förhållande till planområdet är: - Fabriksanläggningens dominans i miljön och tornet som landmärke. - Centrumanläggningen från 1940-talet med centrumbyggnad i kombination med bostäder, torg, medborgarhus och butikslokaler. - Det enhetliga bostadsområdet i nära anknytning till fabriksområdet utformat enligt modernismens principer om ljus och luft (...) husens placering och gestaltning. - Stadsplaneprincipen "Hus - i - park" bestående av likartad småhusbebyggelse, placerade på rad i nordost-sydväst med tillhörande vägnät. - Den medvetna placeringen av de standardiserade bostadshusen i den kuperade terrängen med sparade bergknallar och vegetation. Länsstyrelsen menar att fler vyer behöver redovisas för att tydliggöra relationen mellan den tillkommande bebyggelsen och fabriksanläggningens riksintressanta uttryck. På nuvarande underlag gör Länsstyrelsen bedömningen att det finns en risk att tillkommande bebyggelse utanför riksintresseområdet genom sin storlek i utbredning och höjd påtagligt kan skada uttrycket fabriksanläggningens dominans och tornets egenskap som landmärke.⁵⁶

56 Samrådsredogörelse – del 1 Detaljplan för Västberga 1:1 i stadsdelen Västberga, Dp 2013-05016 20250201, sid 14.

Efter den förödande kritiken gick arbetet vidare under resten av 2023 och 2024 med ytterligare utredningar om vyer, kulturhistoria med mera. Slutligen gjordes våren 2025 bedömningen att tills vidare skjuta planarbetet på framtiden. En mindre del av planarbetet fortsätter, och sannolikt är det i sådana smådelar det kommer att gå vidare. En prognos skulle kunna vara att samtliga de detaljplanerna kan vara färdigöverklagade 2040, ungefär ett halvsekel efter att KF lade ned tvättmedelsfabriken. Sannolikt kan då området vara bebyggt med 500-600 bostäder. Förhoppningsvis kan det även täcka kostnaderna för överdäckningen av området.

HELHETEN

När man försöker skapa en bild av helheten av de utlåtanden och överklaganden som genomförts i Stockholm under de senaste två decennierna är det inte orimligt att anta att den normala fördröjningstiden för en detaljplan i huvudstaden är minst tio år. En viktig effekt av de långa handläggningstiderna och ständiga omtag som karaktäriserar stadsutvecklingen är att det sänker stadsbyggnadskontorets kapacitet med någonstans mellan 30-40 procent eftersom de allra flesta ärenden behöver göras om. Det leder

sedan till att köer av nya startplaner och detaljplanestarter byggs upp.

Den ständiga komponenten i de antikvariska bedömningarna är utan undantag ”skalan” och ”vyerna”, vilket självklart innebär att det är höjden som behöver begränsas. Vetskapen om de stora problem som kommer att uppstå för kraven på anpassning och underordning leder också rimligen till att skalan på bebyggelse redan från början hålls ned. I en ”normalplan” av Telefonplansbebyggelse leder det sannolikt till ett bortfall av minst 500-600 bostäder, vilket sett över hela staden skulle ge förluster på cirka 2000 bostäder om året.

En mycket vanlig åsikt är också att höga hus bara syftar till att synas, vara märkesbyggnader och sakna verklig funktion. En bättre inriktning är enligt många experter att ”bygga billigt”. Men att bygga billigt utan stor-driftsfördelar och om varje fastställd detaljplan inte kan genomföras förrän efter 15 år är omöjligt. Det andra alternativ som förs fram är att ”bygga någon annanstans”, vilket bortser från att man bara kan bygga högt där det är attraktivt och därför ekonomiskt möjligt. Tellus Tower som faktiskt flyttades demonstrerar också att det är i princip omöjligt, särskilt efter den linje som presenterades i samrådet för

Telefonplan vintern 2022/2023, där siktlinjer från hela stadsområdet var väsentliga att för att kunna genomföra projektet. Det bekräftar också att sådana skyddszoner som det absolut inte var lagstiftarens mening att införa 1987 nu i stället har blivit normala.

Det finns ett stort antal exempel på avbrutna och/eller misslyckade planeringsförlopp i även i Göteborgs stadsutveckling de senaste tre decennierna. Det mest djupliggande problemen är att det oklara och komplicerade förhållande som råder mellan de olika plan-nivåerna gjort att projekt ofta fastnat mellan olika nivåer för att sedan starta om utan att utvärderingar av de tidigare misslyckandena gjorts. Det innebär att de problem som blir belysta i den här delen av rapporten lyfter de interna problemen mellan politiker och tjänstemän i planeringen mer än de yttre problem som funnits i Stockholm, där länsstyrelsen gång efter annat intervenerat med riksintressen som argumentation. Den problematiken har självklart också funnits i Göteborg, men den mer specifika som lyfter betydelsen av ren okunskap och bristande kommunikation mellan tjänstemän och politiker är också betydelsefull att lyfta fram.

En betydelsefull skillnad mot Stockholm är därför att många planprocesser drivits utan hänsyn till projektekonomin. Som understrukits på flera ställen i den här rapporten förändrades hela den grundläggande för-

utsättningen för stadsbyggande i samband med avsubventioneringen. De misslyckade processerna i Göteborg pekar på att dessa absolut centrala samband aldrig har kommunicerats vare sig till politiker eller till tjänstemän. I stället har detaljplaner fortsatt att tas fram som saknat verklig substans och som när de sedan vunnit laga kraft varit nödvändiga att avbryta, varefter stora centrala markområden blivit stående tomma decennium efter decennium. Än mer anmärkningsvärt är att sådana planer till och med belönats med priser och framhållits som exempel på lyckat stadsbyggande (innan de avbrutits). Allt detta pekar på den djupa okunskap som fortsatt att existera om stadsbyggandets realistiska förutsättningar.

Göteborg har även på andra sätt olikartade förutsättningar för stadsbyggande jämfört med Stockholm. En grundläggande skillnad är den mycket större tätheten i huvudstaden, vilket är tydligt både när man ser till kommunen och regionen (figur 6). Den stora ytan har lett till en tydlig brist på fokusering hos Göteborgspolitikerna, vilket ofta lett till exakt motsatt resultat jämfört med de man önskat sig.

Effekten av att ett ökat efterfrågetryck från en växande befolkning byggts upp samtidigt som allt för många möjligheter skapats och samtidigt som lagsystemet varit överblickbart har gjort att politiker tappat förmågan att tydligt formulera och styra projekt, vilket gjort att tjänstemännens roll blivit oklar. I de fall vi kommer att se på i texten -Skeppsbron, Frihamnen och miljonprogramsområdena i nordost och utbyggnaden av norra Hisingen- ledde det i samtliga fall till att mycket litet eller ingenting hände. Följden har blivit att Göteborgs starkt fragmenterade tillstånd tilltagit, samtidigt som utflyttningen till kranskommunerna och segregationen inom både kommunen och regionen fortsatt att växa.

Den stora ytan är ett resultat av att Göteborg under kommunsammanslagningsepoken mellan 1965-1974 inkorporerade flera grannkommuner. Torslanda, Angered-Bergum, Tuve, Säve och Askim gick upp i Göteborgs kommun, som därmed fyrdubblade sin yta. Större delen av grannkommunerna var glesbebyggda och bestod av småskaliga jordbruk eller skogsmarker. Avsikten med inkorporeringarna var att expandera områdena på det sätt som var konventionellt under perioden med stark statlig styrning och dominans av allmännyttiga kom-

munala bolag: genom stora kommunala markinnehav skulle kontinuerlig bostadsexpansion med flerfamiljshus vara möjlig in på 2000-talet. Någon nationell planering som kunde styra den utveckling i detalj existerade inte när inkorporeringarna gjordes.

När sedan den strukturella omläggningen av bostadspolitiken kom 1969-70 och efterfrågan försköts till småhus reagerade grannkommunerna snabbast på förändringarna och där framför allt Kungälv (figur 7). Det ledde sedan till att de delar av Göteborg som nyligen inkorporerats blev stående i ett fruset tillstånd. Mellan 1970 och 1985 förlorade därför Göteborg cirka 40 000 invånare. Eftersom de småhus som efterfrågades under den perioden främst byggdes i grannkommuner som Kungälv, Lerum och Härryda blev effekten att storstadsregionen spreds ut på ett mycket kraftigare sätt än i Stockholm.

ÖVERSIKTSPLANENS BRISTER

Göteborgs stora yta, starka segregation och utbredda pendlingsområde sätter översiktsplanernas brister i tydlig belysning. Så som de utformades under 1970- och 1980-talen kom de ju att bli instrument för att fördela subventionerade statliga bostadsbyggnadskvoter. Från en dialog mellan

kommunerna och planverket zone-rades kommunerna med vidsträckta riksintressen som bakgrund. Eftersom subventionerna garanterade byggviljan behövdes inga analyser av efterfrågetryck, prisbildning eller liknande variabler. Metoder för att bedöma social förändring eller segregations-tendenser introducerades inte heller. Samma förhållande gällde för bristerna vad gällde den regionala planeringen.⁵⁷

I idealfallet skulle en övergripande långsiktig studie för att lösa integrationssvårigheter eller Göteborgs traditionella utflyttningsproblem till kranskommunerna utgå från att det utfördes planprogram för större områden, vilket sedan följdes av fördjupade översiktsplaner som därefter på ett kontinuerligt sätt integrerades med arbetet att ta fram nya översiktsplaner var tionde år. Då skulle verkligen detaljplanerna kunna falla ut från översiktsplanerna på ett logiskt och sammanhängande sätt. I Göteborg syns dock inget av detta. Under en period kring millennieskiftet arbetade man verkligen systematiskt från planprogram i

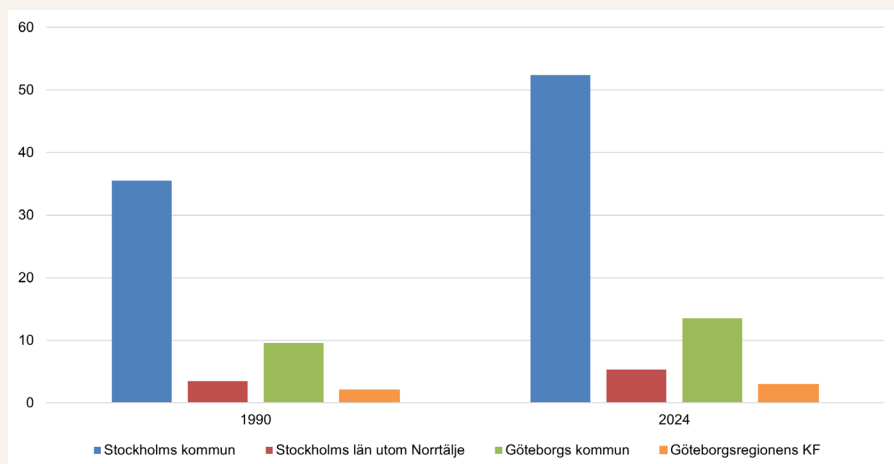
riktning mot genomförandet av en ny översiktsplan som också hade en strukturbild av Göteborgs plats i regionen.

Analyserar man de göteborgska planerna från åren 1995-2010 är det tydligt att man för första gången fick möjligheten att bedriva en effektiv planering av dessa stora glesbefolkade ytterområden i kommunen. Exempel på det i rapporten är utvecklingen av nordöstra Hisingen och försöken att blanda bebyggelse med flera upplåtelseformer i Angeredsområdet. I båda fallen startade ambitiösa planprocesser under åren kring millennieskiftet, för att sedan i leda till allt mindre resultat ju längre förloppen pågick. I båda fallen är det uppenbart att kontakten mellan politiker och tjänstemän var i stort sett obefintlig, vilket också ledde till att styrningen av stadsbyggnadskontoret försvagades i motsvarande grad.

De avbrutna eller misslyckade processerna sätter ett tydligt ljus på skillnaderna mot hur utvecklingen såg ut under Göteborgs förra tillväxtperiod. Under 1950- och 1960-talen kunde stora områdesplaner presenteras, och

57 I Göteborgsregionen kompenserade Göteborg inom det regionala kommunsamarbetet bristen på nationella planeringsinstrument med att driva igenom en regional planering som fördelade byggkvoter mellan kommunerna. Samtliga andra kommuner i storstadsområdet följde den voterings utom Kungsbacka som släppte fram mer än dubbelt så många småhus jämfört med andra kommuner. Den skillnaden är tydligt synbar i figur 7.

Figur 6. Befolkningstäthet i Stockholm och Göteborg 1990 respektive 2024. Invånare på hektar



Källa: SCB

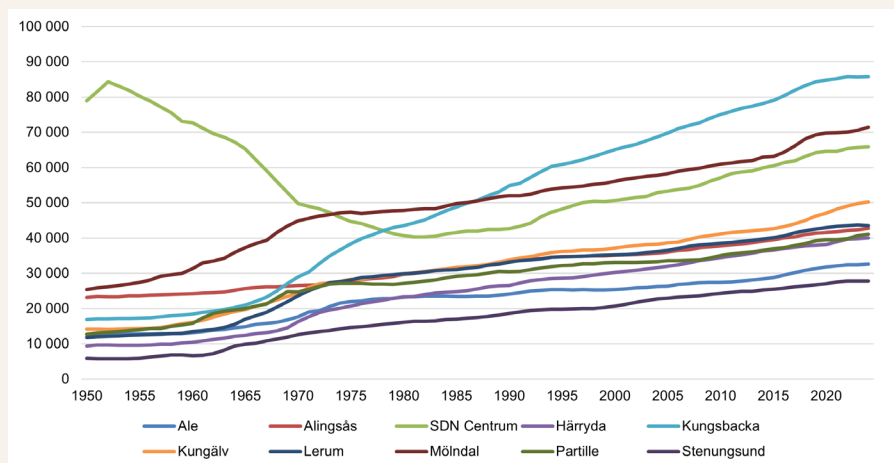
om marken sedan var kommunalägd var steget till produktionsstart mycket kort. När ägarförhållandena var mer sammansatta löstes det genom informella överenskommelser. När den nya tillväxtprocessen startade i mitten av 1990-talet hade både avsubventioneringen och det nya lagsystemet genomförts. Det innebar att helt nya nivåer fanns i planeringen, och att enskilda aktörer var delaktiga i de nu betydligt mer komplicerade och sammansatta planprocesserna. Olyckligtvis visade sig det vara en utveckling man inte alls bemästrade.

När takten i befolkningstillväxten ökade i inledningen av 2000-talet föll

därför intentionerna att arbeta systematiskt samman. Vare sig politiker eller tjänstemän klarade då av att hantera det större expansionsstrycket, vilket ledde till att flera planerade stadsutvecklingsprojekt avbröts. Avbrotten var dessutom oplanerade, vilket gjorde i att långt drivna processer helt enkelt försvann utan att dokumentation om vad som hänt i efterhand gått att rekonstruera. Det förekom till och med att politiska beslut som togs i nämnder negligerades och sedan aldrig genomfördes av tjänstemännen.

Utmärkande är alltså att de positiva tecken som fanns i inledningen av den nya stadsbyggnadsperiod inte fick

**Figur 7. Befolkningsutveckling i Göteborgs regionen
samt Göteborgs centrum 1950-2024**



Källa: SCB och Statistisk årsbok för Göteborg

det positiva mottagande och feed back som hade behövts för att den lovande utveckling som inleddes under början av millenniet kunde fortsätta. En av orsakerna till den negativa utvecklingen var en växande förskjutningen mot volymfixering under åren kring 2010. Den utvecklingen bidrog sedan till att både politiker och tjänstemän på stadsbyggnadskontoret tappade kontroll både av helhet i stadsutvecklingen och enskilda ärenden.

Den utvecklingen pekar direkt på plansystemets stora problem, där fokuseringen mot enskilda planer samtidigt som realistiska analyser av helhetsbilder helt saknas leder till att

även prioriterade planer försvinner när nya fokusområden plötsligt presenteras samtidigt som omsättningen av både tjänstemän och politiker är omfattande. Slumpmässigheten har blivit systematisk, vilket gjort att fragmenteringen av den redan tidigare utspridda storstadsregionen förvärrats, vilket lett till en fortsatt ökning av pendlingen. Utflyttningen av hushåll i familjebildande ålder har fortsatt att öka, och segregationen har förstärkts.

NY STADSTILLVÄXT OCH NY BOSTADSPOLITIK.

Den centrala delen av avsubventioneringen var att endast bygga på

marknadsmässiga villkor blev möjligt. Redan innan subventionerna togs bort hade det gjorts bedömningar som sade att det skulle innebära att allt byggande utanför de centrala delarna av Stockholm och Göteborg skulle bli omöjligt. När reformerna sedan genomfördes visade det sig att det antagandet i stort sett var riktigt, och byggandet föll verkligen under en kort period med mer än 80 procent.

Eftersom Göteborg hade det överlägset mest centrala och attraktiva läget i regionen skapade avsubventioneringen förutsättningarna för en helt ny tillväxtfas för kommunen. Under hela sjuttio- och åttiotalen hade befolkningen stagnerat och till och med fallit, vilket i början av nittioalet gjorde att folkmängden befann sig på samma nivå som den varit tre decennier tidigare (figur 8). Åren när trenden definitivt vände var 1993-95. Den totala befolkningen växer sedan mellan 1993-2000 med 33 000 personer, samtidigt som även arbetsmarknaden förbättrades. Efterfrågetrycket på bostäder och nyexploateringar ökade, vilket gjorde att de verkliga värdena på marken och bostäderna slog igenom. Det ledde till en kraftfull uppvärdering av både de existerande bostäderna i Göteborg och marken som fanns i

de områden som gränsade till staden (figur 9). Under andra halvan märktes också denna nya attraktivitet tydligt, när utflyttningen till kranskommunerna tydligt minskade (figur 10). Enbart den minskade utflyttningen under andra halvan av 1990-talet förklarar närmare hälften av den befolkningsökning som skedde i kommunen under de här åren.

Uppvärderingen av centralorten möjliggjorde både ett tätt byggande i centrumområden och en utveckling av småhusområdena i kanten av de stora arbetsområdena på Hisingen och i sydväst. Att tillfredsställa den efterfrågan från yngre barnfamiljer på småhus var en viktig fråga för att begränsa den ständiga utflyttningen till kransen. Planeringen inriktades också mot det målet under millenniets första år, men en serie beslut som togs när en ny kommunal översiktsplan fastställdes 2007-2008 innebar att den utvecklingen bröts. I stället föll kommunen (och regionen) tillbaka i sitt gamla mönster av ökad utflyttning till kranskommunerna och växande pendling.

Plansystemets misslyckande är tydligt. De tre översiktsplaner som producerats i kommunen mellan 1990 och 2010 förmådde inte fånga utvecklingen på ett sådant sätt att de

möjligheter som gavs kanaliseras till en systematisk stadsutveckling.⁵⁸ När ett försök gjordes mellan 2000-2007 att skapa en systematik i plan-systemet visade det sig att politiken inte förmådde hantera den utvecklingen. Resultatet blev att de planer som fanns fragmenterade, varefter en närmast total slumpmässighet kom att dominera planeringen av kommunens tillväxt under 2010-talet. Resultatet blev både att utflyttningen av hushåll i familjebildande ålder åter ökade, samtidigt som segregationen tilltog. Framförallt märks dessa misslyckanden i Nordöstra Göteborg (Angered-Bergsjön) och på den norra delen av Hisingen.

Vad man ser är ett planeringsmässigt systemfel, där de möjligheter som den nya bostadspolitiken gav aldrig realiserades. Den positiva arbetsmarknadsutvecklingen skapade tillsammans med efterfrågan på centrala och halvcentrala bostäder, men också slutligen en möjlighet att fylla de stora hål som uppstått mellan de perifera förorter som hade planerats utefter både kollektivtrafiknätet och motorvägarna på 1950- och 60-talen. Misslyckandet att ta de möjligheterna har sedan efter-

hand skapat växande kostnader socialt, ekonomiskt och miljömässigt.

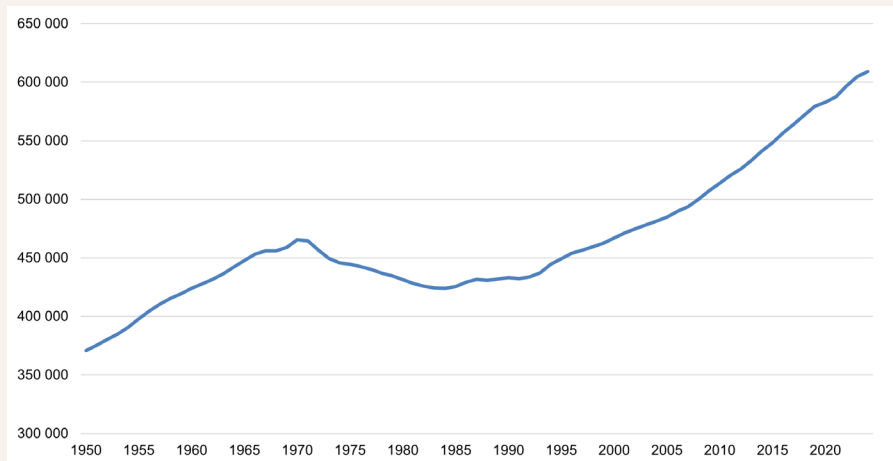
NY KRAVBILD GER EN NY PLANERING

De första tendenserna till den uppsnabbade befolkningstillväxten uppmärksammades i kommunens Översiktsplan från 1999, som rekommenderade att helt nya utredningsområden för stadsutveckling behövdes tas fram. Arbetet med att ta fram en sådan strategi mynnade sedan ut i utredningen *Utbyggnadsplanering 2002 – Göteborg 2020*. Den utgick från en prognos för befolkningen fram till mitten av 2010-talet som är ovanligt träffsäker och från den gjorde den realistiska bedömningen att det var nödvändigt med ett bostadsbyggande på cirka 2500 bostäder per år. Byggandet planerades för 1000 nya bostäder per år på Hisingen, 400 i nordost, 500 i centrum och 600 i väster.

Man kan konstatera att planerna i stort sett kom att uppnås i väster och delar av centrum, som är de områden i Göteborg som traditionellt varit mest attraktiva och därmed haft den bästa utvecklingen. På ett liknande sätt såg det ut på Hisingen där den sydvästra delen och Älvstranden hade den över-

58 Översiktsplan för Göteborg 1993, Översiktsplan för Göteborg 1999 och Översiktsplan för Göteborg 2008.

Figur 8. Befolkningsutveckling Göteborgs kommun 1950-2024



Källa: SCB

lägset bästa utvecklingen. Däremot kom norra Hisingen och Nordöstra Göteborg att underprestera kraftigt. Det innebar alltså att det nya planeringssystem som infördes i början av 1990-talet inte klarade att bryta äldre mönster trots att möjligheterna fanns. I grunden fungerade det nya systemet extremt marknadskonformt, i och med att detaljplaner som aktivt drevs fram av olika byggherrar i området med höga Tobins q värden gynnades.

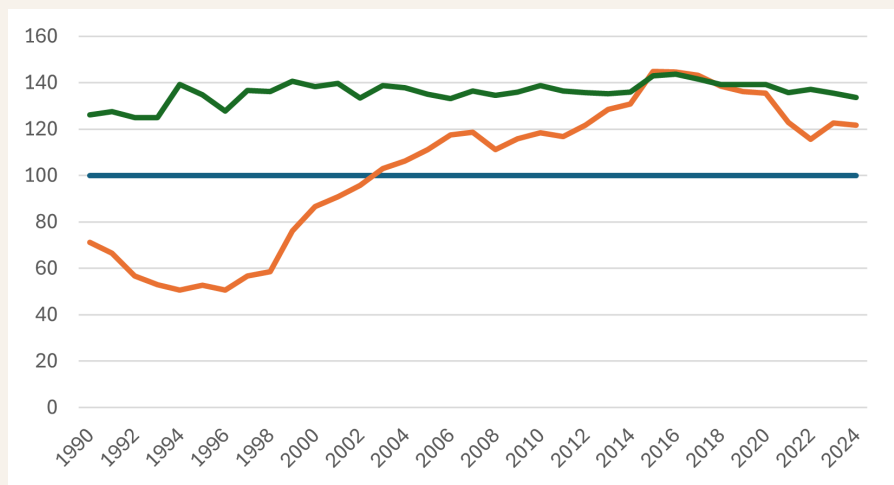
INNERSTADEN

Förutsättningarna för de centrala delarna av Göteborg skiljde sig på ett tydligt sätt från hur situationen såg ut i Stockholm. Befolkningsfallet i cen-

trala Göteborg var kraftigare jämfört med Stockholm, och de hamn- och varvsområden som lämnades mellan 1965-1980 var helt centralt belägna. Delar av den traditionella innerstaden som Landala, Annedal och Olskroken revs dessutom helt under 1970- och 1980-talen. Allt detta innebar att omstruktureringsbehovet var mycket stort, samtidigt som de omfattande rivningarna av hela stadsdelar innebar att utrymmet för spontan återhämtning av den typ som genomfördes av nyskapade företag i Stockholm var mindre i Göteborg.

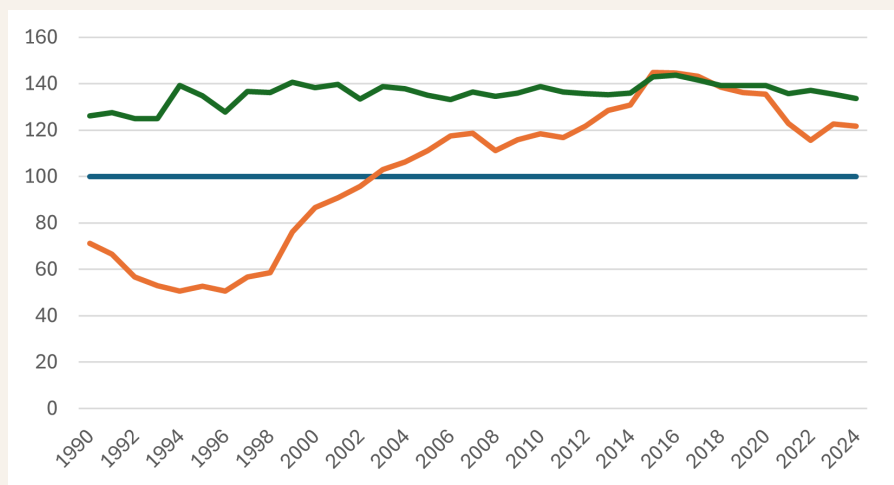
Men det innebar också att den nya planprocessen utsattes för en annorlunda -och som det visat sig- hårdare

Figur 9. Prisutveckling på bostadsrätter och småhus i Göteborg.
Småhuspriserna för Göteborgs 12 kranskommuner = 100 varje år.



Källa: SCB, Märklarförbundet, HSB, SOU 1981:74, SOU 1992:8, Värderingsdata

Figur 10. Nettoutflyttning till kranskommunerna från Göteborg 1985-2024



Källa: SCB och Statistisk årsbok för Göteborg

Tobins q

Formulerades 1966 som en definition på om hur företag värderades på börsen. Om till exempel ett investmentsbolags ingående delar sammanlagt hade ett värde 10 miljarder, och aktiemarknaden värderade bolaget till 10 miljarder blev värdet $10/10=1$, det vill säga marknaden värderade bolaget exakt till vad värdet skulle vara att återskapa det.

På samma sätt kan man värdera fastigheter. Om priset på begagnade småhus är 2 miljoner och det kostar 2 miljoner att bygga nytt blir värdet $2/2=1$. Om priset på begagnade småhus är 1,5 miljoner blir värdet $1,5/2=0,75$ vilket skulle innebära att det aldrig skulle löna sig att bygga nytt. Att värdet på Tobins q blir 1 eller åtminstone nära 1 blir alltså helt avgörande för om nybyggnation är omöjlig. Inte minst gäller det eftersom bankerna inte kan finansiera nyproduktion där värdet på lånet inte kan säkerställas av att fastigheten (panten) kan säljas på den existerande marknaden.

prövning i Göteborg. Den stora kommunala ägarmässiga dominansen för de tomställda hamnområdena och den helt kommunalt styrda planeringsprocessen kunde teoretiskt ha gjort ett smidigt och förhållandevis enkel återuppbyggnad av de centrala områdena möjligt. I praktiken kom det att visa sig att utfallet blev den exakta motsatsen. Orsaken till misslyckandet som karaktäriserats av enorma misslyckanden och kostnadsfördyringar finns i mycket hög grad i att den kommunala dominansen ledde till en i många fall helt ostrukturerad planprocess.

Frihamnen är ett av de mest uppmärksammade exemplen på misslyckandena. Som en del av Adelsonuppbyggnaden stod det vid millennieskiftet klart att ett större område vid kajerna vid Skeppsbron skulle friläggas, vilket fick en nyckelställning i staden därför att Göteborg skulle möta vattnet på ett nytt sätt. Den planeringsproces-

sen mötte sedan nästan omedelbart av stora problem, vilket gjort att hela området fortfarande efter tjugofem år står obebyggt. På den andra sidan av Göta Älv har planläggningen av Frihamnsområdet varit lika utdragen. Dessutom har flera olika försök att förstärka förbindelserna över älven mellan de två stadshalvorna misslyckats.

Problemen med Skeppsbron, Frihamnen och för delen även Heden påminner om hur man i Stockholm ytterligare komplicerade stadsbyggnadsprocessen genom att snabbt skapa Nationalstadsparken. I Göteborg motsvaras det av hur man skapat visionsprocesser och medborgargrupper som varit tänkta att bidra med improviserade och diffusa samrådsprocesser. Den vaga tanke som fanns när dessa skapades var att man genom att "öppna upp" planprocessen för medborgarrepresentanter skulle undvika eller förkorta framtida överkla-

ganden. Resultatet visade sig sedan bli exakt motsatsen.

Mönstret av att skapa egna led i planprocessen går igen i både små och stora kommuner. I ett fall i Marstrand introducerade politikerna en så kallade Charette, där medborgargrupper fick presentera egna förslag för hur orten kunde utvecklas. I Helsingborg anordnades på ett liknande sätt en omfattande medborgardialog där ett direkt inflytande på utvecklingen av den absolut centrala tomten där ångfärjan hade haft sin angoring. Liknande försök finns överallt i landet, men det som samtliga dessa har gemensamt är att de snarast lett till ett ökat missnöje, när det visat sig att de önskemål deltagarna i grupperna hoppats på varit omöjliga att uppnå. Orsaken till det har varit ekonomisk, eftersom den nya typ av stadsutveckling som följde efter avsubventioneringen 1995 ju krävde full finansiering. Att man politiskt introducerat processer som byggde på icke-finansierade förslag har sedan gjort framdrivningen av projekten svårare. I vissa fall bidrog man på det sättet också till att skapa grupper som i senare skeden aktivt kritiserade de detaljplaner som togs fram. I andra fall har önskemålen från de improviserade

projektgrupperna verkligen slagit igenom på ett sådant sätt att ekonomin i detaljplanerna undergrävt och därmed omöjliggjort framdriften i projekten.

Det bestående intryck man får från de planlösa men ändå upprepade processerna är att vare sig politiker eller tjänstepersoner hade någon uppfattning om hur det nya lagsystemet såg ut när det slutligen antogs i början av 1990-talet, och att det absolut saknades uppfattningar om hur lagsystemet sedan skulle samspela med en marknadsekonomiskt fungerande bygg- och bostadssektor.

Tidskriften Arkitektur kommenterade den oerhört utdragna process som karakteriserade projektet Ångfärjan i Helsingborg:

*Oavsett om det beror på hungern efter märkesbyggnader eller en förlegad syn på kreativitetens frihet blir resultatet ett respektlöst slöseri med energi och resurser. Tänk om vi redan från början fått se Schmidt Hammer Lassens version av ett mer hänsynsfullt Saltkristallerna eller om man i Stockholm givit OMA och de andra stjärnarkitekterna en mer realistisk byggnadshöjd att förhålla sig till?*⁵⁹

59 Arkitektur 9/2012, s 36.

Problemet med synsättet är att det inte finns någon verkligt ”realistisk byggnadshöjd”, utan att de olika kraven i riksintresseskrivningarna öppnar för skönsmässiga bedömningar. Det enda möjliga förhållningssättet bli då att ta ut den lägsta möjliga höjden, och att sedan utnyttja den tillgängliga ytan på det mest kompakta och hoptryckta sätt som är möjligt för att skapa ekonomi i projekten. Följden av det blir sedan i nästa steg att kritiken växer för ”fyrkantig, fantasilös, klumpig arkitektur”, vilket då alltså blir själva essensen av lagstiftningen.

CENTRUM

Bland ett stort antal havererade planprocesser i centrala Göteborg är sannolikt Skeppsbron den som fått störst uppmärksamhet. Likheter med andra kollapsade eller kraftigt fördröjda planarbeten som Frihamnen, Heden och Cirkustomten är stora, vilket gör att de strukturella dragen i planarbetet är viktiga att belysa.

Planeringsprocessen kring Skeppsbron gör alla svagheter i planarbetet tydliga. Eftersom det var väl känt redan år 2000 att området skulle stå tomt när Götatunneln invigdes fanns det gott om tid att planera vad som skulle hända med det stora området. Ansvaret för utvecklingen av området lades

på Norra Älvstranden Utveckling AB (NUAB), som bildats som ett kommunalt utvecklings- och holdingbolag i samband med att varvsområdena på norra älvstranden började utvecklas till bostäder. Att lägga ansvaret på ett kommunalt bolag var betydelsefullt, då det skapade ett dubbelt kommando i planeringsprocessen mellan bolaget och stadsbyggnadskontoret. Mönstret upprepades sedan flera gånger i samband med Frihamnen och SVTs gamla område i Örgryte. De oklara rollerna mellan bolaget och kontoret bidrog sedan kraftigt till förseningarna.

Orsaken till att NUAB fick ansvaret var att utvecklingen av varvsområdena vid millennieskiftet fått en stark medvind, framför allt efter att Ericsson beslutat att förlägga betydande delar av sin verksamhet till Lindholmen. Det skapade både efterfrågan på bostäder, och ledde till att ett stort antal av de företag som arbetade med Ericsson också flyttade till området. Chalmers etablerade också utbildning i den direkta närheten, och vid millennieskiftet var optimismen stark om det teknikkuster man uppfattade höll på att etableras i det före detta varvsområdet.

Samtidigt var kritiken från traditionella stadsbyggnadskretsar stark för att processen gått snabbt och att

den i hög rad påverkats av Ericson och andra kommersiella intressen. Det påverkade de processer som startade på Skeppsbron och sedan i Frihamnen och på Heden, som i stället kom att betona att representanter för allmänheten på alla vis skulle kunna påverka inte bara genom att överklaga utan också själva utformningen av projektet före detaljplanen.

I samtliga dessa fall kom det att leda till liknande svagheter i projekten. Ett tydligt tema i de intervjuer som gjorts med tjänstepersoner och politiker genom de decennier som följt är att båda kategorierna uppenbart saknar insikt om både värden och kostnader. Såväl Skeppsbron som de andra projekten beskrivs som "guldklimp" och liknande epiteter, och representativitet framhålls på samma sätt. De olika platserna beskrivs som att de ska bli Göteborgarnas "finrum", "vardagsrum" etcetera. Projekten ska alltså bli symbolbärare, samtidigt som de har stora värden.⁶⁰

Uppenbart ledde det till en över-skattning av möjligheterna, och de överskattningarna ledde sedan vidare till både direkta och indirekta fördyringar. De direkta fördyringarna består i att olika typer av extra inslag

som arkitekttävlingar, krav på särskild arkitektur, subventionerade billiga hyreslägenheter, krav på extra höga kajer med mera kommer in, de indirekta i form av att exploateringsgraden hålls ned och att parkanläggningar och andra kollektiva ytor maximeras. I slutänden gör det att projektkalkylerna kollapsar och att ständiga "omtag" blivit nödvändiga.

De Göteborgska havererade planprocesserna demonstrerar därför på ett tydligare sätt än de stockholmska att den nya avsubventionerade byggsektorn krävde en annorlunda planläggning. Under tiden fram till 1993-1994 möjliggjordes byggande av statliga subventioner. Efter 1994 existerade inte den möjligheten. Då krävdes i stället genomarbetade kalkyler och en så stark framdrift som möjligt i projekten för att minimera kapitalkostnader. De processer som blev vanliga i Göteborg utan kalkyler och med egenförvällad svag framdrift blev omöjliga. Därför ligger också potentiellt sett oerhört värdefulla områden som Skeppsbron, Frihamnen, Heden och Cirkus fortfarande obebyggda.

På Skeppsbron genomfördes ett första programsamråd om trafiken och allmänna platser under hösten

60 Se t ex GP 20030927, GP 20040301, GP 20050313, GP 20060627, GP 20090113, GP20190924.

2003, och sedan följde en synnerligen ambitiös process som nu under hösten 2025 eventuellt kan utmynna i att hela området förvandlades till en plaskdamm.

NUAB fastställde tidigt en målbild där "Planeringen ska utgå från områdets stora kulturhistoriska värden... och med en öppenhet och med en beredskap för det okända... tillgänglig för alla. Särskild uppmärksamhet ska ägnas de offentliga rummen; gatorna, platserna, kajerna, samt vattnet och kopplingar över älven Trivsamma gator av traditionellt innerstadssnitt ska eftersträvas och trafikytorna minimeras... Området ska ha en god kollektivtrafiksörjning..."⁶¹

Den bärande idén var att skapa och genomföra detaljplanen i en dialogprocess, som inleddes med att flera möten ordnades på Stadsmuséet men även en för den tiden stark närvaro på internet. En mängd förslag och idéer kom in under den tiden, och för att sedan kanalisera och tolka det som bedömdes som folkviljan valdes sex medborgarlag ut. Under hösten 2005 hade DE till uppgift att arbeta fram visioner om den framtida användningen. Av ledningen på NUAB beskrevs proces-

sen som "välplanerad genom att vara oplanerad", vilket åtminstone till hälften förefaller förklara det som hände. Lagen bestod av arkitekter och det som av en urvalgrupp bedömts som "representativa" Göteborgare. En övervikt av akademiker var tydlig, och processens skevheter demonstreras av att en av deltagarna tillhörde de personer som några år senare fick bidrag för att starta en kamelfarm i Angered. En av de ansvariga summerade sedan förslagen som: "Visionerna är av mycket varierande karaktär... de förslag och idéer som presenteras kan beskrivas som en provkarta på önskningar utan att realismen eller möjligheterna till genomförande närmare kunnat studeras".⁶²

Förslagen blev ambitiösa med utomhusbassänger och stora inslag av subventionerade hyreslägenheter som man dessutom hade som mål att fördela till boende i socialt utsatta områden som Angered och Bergsjön. Den gemensam nämnare i förslagen som även fick genomslag i arbetet med detaljplanen är det de stora kollektiva ytorna för breda kajer/parker och badanläggningar tillsammans med den låga exploateringen. Men

61 Samråd för detaljplan Södra Älvstranden 2005, s 35.

62 För en sammanfattning av processen, se Granberg M/Åström J Deltagandets dilemman Erfarenheter från stadsomvandling Södra Älvstranden i Kommunal ekonomi och politik, volym 11, nr 3, sid. 25 – 46.

det demonstrerar också svagheter i den typen av planering, eftersom projektekonomi ända sedan avsubventioneringen är oundviklig. Låg exploatering, subventionerade hyresrätter och stora gemensamhetsanläggningar bli då omöjliga delar i planläggning, vilket sedan tydligt skulle demonstreras under de följande tjugo åren. Det som kommer att skapas i sådana fall är projekt med stora förseningar och höga kostnader.

Efter att medborgargrupperna avslutat sitt arbete startade också en arkitekttävling med fyra inbjudna företag. I efterhand kom den att karaktäriseras som ett fiasko av de som varit inblandade, men det berodde sannolikt främst på att målet med den var så oklart. Precis som att inte något av de sex medborgarförslagen skulle väljas ut skulle inte heller något av de fyra arkitektförslagen väljas ut. I stället skulle man ”plocka russen ur kakan”. Från visionsgruppernas förslag hängde de stora gemensamma och sociala ambitionerna kvar med utomhusbad och offentliga ytor och tak, och dessutom hade de fyra arkitektgrupperna fått ta ställning till både det eventuella bevarandet av två byggnader och olika hushöjder. Just de två avgörandena

kom sedan att följa med under hela processen fram till idag.⁶³

De två eventuellt bevaransvärda husen har gått under namnet Merkurhuset och Kinesiska muren (som fått sitt namn för att Göteborgs mest kända kinesrestaurang invigdes i huset redan 1969). Båda var i mycket dåligt skick och en av de centrala frågorna var om de till höga kostnader skulle bevaras. En annan fråga var naturligtvis höjden på byggnaderna, samt hur stora de gemensamma ytorna vid kajerna skulle vara. Slutligen var också frågan om andelen hyres- och bostadsrätter viktig, eftersom priset på marken blir högre om exploateringen sker som bostadsrätter. Alla dessa frågor var av central vikt rakt igenom hela den utdragna dialog, arkitekttävling och sedan samrådsprocessen.

Resultatet blev att detaljplanen som till sist var klar 2012 kompromissade på samtliga punkter. Exploateringen var då inskränkt till cirka 400 bostäder, och karaktäriserades av generösa prutningar av hushöjder samtidigt som de gemensamma ytorna maximerades. Parker och bad skulle anläggas och kajen höjas till nästan tre meter för att försäkra sig om eventuella havsnivåförändringar. Ett parkeringshus som

63 GP 20060205 om ”russin ur kakan”.

redan från början kalkylerades leda till exploateringsförluster på 150 miljoner kronor pressades också in i det som redan då ansågs vara en rekordförse- nad plan.⁶⁴

Under 2015 antogs till sist planen, vilket sedan gjorde att arbetena med att anlägga parkeringsgaraget inled- des. I det läget visade det sig omedel- bart att kostnaderna skenade på ett sätt som inte hade gått att föreställa sig. När den verkliga projekteringen av kajerna, påseglingsskydden, p-anlägg- ningen och översvämningssäkringen inleddes steg omedelbart förlustkal- kylerna med cirka en miljard kronor. Två år in i processen ledde det till att projektet hamnade i fullskalig kris och flera utredningar fick snabbt genom- föras för att undersöka hur stora kost- naderna verkligen skulle bli. Resulta- ten var oklara vilket gjorde dem ännu mer alarmerande, vilket fick den poli- tiska ledningen att dra i handbromsen och leta efter sätt att förbättra ekono- min i projektet.

Den kaotiska situationen förvär- rades av att planeringen av Frihamnen på andra sidan älven samtidigt gick in i liknande problem. Även där var det kombinationen av ofinansierade bil-

liga lägenheter och stora kollektiva ytor som ledde till att planarbetet helt avbröts när man insåg att man förlorat all kostnadskontroll. Det antyder de strukturella problem som Göteborgs planeringssituation hade drabbats av.

En besparingsplan för Skeppsbron presenterades under försommaren 2018. Där hade samtliga hyresrätter eliminerats, badet strukits, andra kol- lektiva anläggningar eliminerats och höjden på ett hus ökats från elva till sexton våningar. Besparingarna skulle med det bli drygt 300 miljoner, vilket skulle minska det skenande underskot- tet till 860 miljoner. Kostnaderna för parkeringsplatserna hade då ökat från 400 000 kronor till en miljon styck.⁶⁵

Utredningen följdes sedan av två år av politiska gräl om hur besparingar skulle göras. Motsättningarna följde förutsägbara linjer, där v och mp ville stryka parkeringsgaraget, socialdemo- kraterna hade svårt att acceptera att hyresrätterna försvann, och borgerliga politiker ville öka exploateringen och eventuellt också riva något av de äldre husen som drog ned exploaterings- graden och ökade kostnaderna. Flera politiker öppnade också för att riva upp den gamla detaljplanen och göra

64 Mark Isitts artikel i GP om planen den 2012 0617 är den allra bästa sammanfattningen om allt som gick fel.

65 Sammanfattningar i GP 20180516 och 20180613.

en helt ny. Resultatet av motsättningar och ytterligare flera utredningar som försökte flytta kostnader mellan kajer, hus och dagvattenskydd blev till sist under senhösten 2020 att alliansen och s ändå gjorde upp om att fortsätta med den existerande detaljplanen.

Projekteringen startade därmed om, och med det också det starkt ifrågasatta parkeringsgaraget. När det väl gjordes hade det allmänna prisläget stigit kraftigt, inte minst på grund av de stora ekonomiska påfrestningar som följde med corona och ukrainakriserna, vilket fick räntor och inflation att stiga. Under våren 2023 gjorde det att nästa kris för projektet inleddes, när det visade sig att garaget kostnader stigit ytterligare en gång, från 400 miljoner kronor till 1,2 miljarder. Kostnaden för varje parkeringsplats var därmed uppe i tre miljoner.

Resultatet blev till sist att detaljplanen revs upp i politisk enighet. Kostnaderna för det resultatlösa planarbetet uppskattades då till 354 miljoner

kronor. Arbete med en omarbetad plan pågår därför under denna höst återigen, men det som fortfarande är tydligt är att politikerna i Göteborg är oeniga om många av de frågor som plågat projektet sedan de första samråden inleddes för ett kvarts sekel sedan. Kanske är det mest sannolika att liberalernas Eva Flyborg till sist får rätt om hur Skeepsbron till sist kommer att gestaltas:

Får vi inte till det nu, då ska vi bara lägga ner planerna. Då är det ingen idé att fortsätta och ta pengar, tid och energi i anspråk. Då får vi göra något annat med den här marken. Vi skulle kunna göra en vacker park med lekplats, plaskis och kanske en liten hyllning till Evert Taube. Vilken present, vilken juvel. Det skulle ju bli som Central Park, eller hur? Jag tror att jag har hela Göteborg bakom mig.⁶⁶

66 GP20250429.



Efter 350 miljoner av ytredningar och långbänkar är det inte osannolikt att Skeppsbron permanentas som parkeringsplats, i bästa fall med inslag av en "Plaskis". De så kallade Kinesiska Muren ger ett lika ledsamt intryck.



På ett teoretiskt sätt var det fram till någon gång kring 2010 möjligt att hävda att politikerna och tjänstemännen gjorde allting rätt i Skeppsbron när man sökte maximera det medborgarinflytande som PBL/NRL syftade till. Men problemen är att någon strukturell lösning för medborgarinflytande aldrig existerat, utan man tvingas i stället uppfinna hjulet på varje ny plats varje gång. När man sedan skapat det medborgardialoger och arkitekttävlingar blir resultatet aldrig annat än oklart, om man inte redan från början sätter mycket fasta regler. Men det leder i så fall redan från början till anklagelser om att processen är odemokratisk, eftersom ramarna sätter gränser för det som kan prövas. Risker är annars uppenbart att slutresultatet kan summeras som världens absolut dyraste plaskdamm.

De andra misslyckade göteborgska planprojekten illustrerar ytterligare en gång alla aspekter av dessa svagheter. Frihamnsplanen karaktäriserades av en omöjligt ännu längre startsträcka innan någon form av planarbete överhuvudtaget inleddes. När den startade började den med en ambitiös workshop där internationella lag presente-

rade tio kraftigt spretande versioner av framtiden, men där låg exploatering är den faktor som förenade dem, sedan en arkitekttävling tillsammans med ett övergripande mål att bygga billiga subventionerade hyresbostäder. Eftersom ingen fördelningsmekanism för sådana billiga lägenheter existerar i det svenska hyressättningssystemet blev till och med målsättningarna om varför de skulle finnas oklara: "ett sjukvårdsbiträde ska ha råd att bo i de billiga lägenheterna...".⁶⁷

När planen sedan var klar innehöll den också en stor jubileumspark som tog upp en dominerande del av ytan, som försvårade exploateringsekonomi ytterligare. Det var extra problematiskt i Frihamnen som var byggd på en relativt enkelt konstruerad utfyllnad som behövde förstärkas kraftigt. När sedan detaljplanen antogs och markanvisningarna delades ut sprängdes därför kostnadsgränserna omedelbart, varefter även den planen fick stoppas på samma sätt som Frihamnen. Men frihamnsplanen sätter fingret på svagheter i planeringen på ett ännu tydligare sätt eftersom den 2016 faktiskt fick Sveriges arkitekters pris. Motivationen var:

67 För resonemangen, se Förstudie inför utveckling av Frihamnsområdet (Dnr 0476/08) samt Byggindustrin 20140926 och SVT 20141215. För den första kritiken om den bristande ekonomin, se Andersson P i GP den 20130825.

När sjöfarten flyttar ut mot havet tar Göteborg chansen att göra älven till en tillgång för alla. I planarbetet med Frihamnen har Göteborgs Stad utvecklat ett nytänkande arbetssätt för att bjuda in medborgarna, företagen och de kommunala förvaltningarna att samarbeta kring utvecklingen av en mer socialt och ekologiskt hållbar stad. Ett inspirerande föredöme.⁶⁸

Två år senare avbröts alltså planen helt. Tidskriften Arkitekten uppmärksammade den utvecklingen, och i en intervju analyserade vd:n på Älvstransbolaget vad misslyckandet berodde på: *I det här samarbetet upplevde vi att frågor som är knutna till byggherren, som ekonomi och genomförande, inte fick tillräckligt stort utrymme. Kanske var samarbetet på bekostnad av de frågorna.* Där sammanfattade hon också de problem som finns mellan praktik och teoretiska ideal i svensk planering. I det teoretiska idealet tillfredsställer planeringen en stor mängd mål knutna till det som oklart definieras som sociala orättvisor vilket även leder till att befolkningen "blandas". I praktiken måste däremot planeringen uppfylla basala ekonomiska kalkyler, samtidigt som den klarar en process av

otydliga möjligheter till olika myndighetskrav och överklaganden.

Slutligen har även utvecklingen av Heden sett en liknande utveckling. Det absolut centrala området har legat obebyggt i långt mer än hundra år, ända sedan den militära användningarna försvann på 1880-talet. Redan före första världskriget prioriterades utvecklingen av ytterstaddelar som förband med innerstaden via kollektivtrafik, och den tendensen förstärktes kraftigt av bilismens genombrott under efterkrigstiden. Under 1960- och 70-talen blev det dessutom tydligt att Heden kunde fungera som en idealisk parkeringsyta i samband med stora idrottsevenemang på det då nybyggda Nya Ullevi och Scandinavium. Eftersom centrala Göteborg samtidigt hade sin starka nedgångsperiod var trycket att bebygga ytan minimalt.

Det återkom sedan efter att den nya stadstillväxten startade 1995. De allvarligaste planerna att bygga lan-serades av Wallenstam och allmännyttan under våren 2005, men bromsades sedan i fastighetsnämnden. En öppnare planprocess startade i stället under 2006, vilken inleddes med en dialogprocess med medborgare. Den dominerades i allt väsentligt av

68 Motivationen för Planpriset publicerad i Arkitekten 20161129.

ett ostrukturerat tyckande. Ett tydligt undantag fanns dock. Gothia cup hade etablerats med Heden som centralpunkt på 1980-talet, och Dennis Andersson som hade det övergripande ansvaret för arrangemanget skrev våren 2006 en artikel om hur han ville utforma den framtida Heden. Hans vision bestod av en yta som dominerades av konstgräsplaner men där det också byggts om olika hörn för utomhusgym, streetbasket och bandy. En särskild grusyta skulle behållas för cirkusar och loppmarknader.⁶⁹

Tjugo år senare är det till mer än hälften hur Heden ser ut. Både de försök som gjort att starta planprocesser under 2000-talet har begravts, och det enda som återstår är Anderssons koncept som var exakt utformat för att maximera de särintressen som kunde önska behålla Heden i ett orört tillstånd. De sista två decenniers planprocesser har alltså permanentat centrala Göteborg som en yta för fotbollscuper. Det dialogprocesserna kring Heden mycket tydligt demonstrerade var att den som är mest intresserad av att kontrollera en process har stora chanser att dominera den.

Det som ändå blev nödvändigt av bebyggelse fick tillfälliga byggnadstill-

stånd. Det första tillfälliga tillståndet hade kommit redan 1947 när ett tillfälligt hotell byggdes. Det fortsatte sedan med att en tillfällig förskola byggdes vid millennieskiftet och fortsatte 2022 med att ett tillfälligt parkeringshus i två plan etablerades. Samtliga dessa byggnader står fortfarande kvar. Heden håller på att utvecklas på samma sätt som ett från början för stort vindsutrymme, som sedan efterhand fylls med allt mer osorterad bråte.

När nya processer inleddes -till exempel i Frihamnen, Skeppsbron eller Heden- skapade politiker och tjänstemän egna fritt skapade planelement som gavs namn av typen "medborgardialoger". Dessa låg utanför den juridiska planprocessen och gav fritt spelrum till redan existerande särintressen, alternativt bidrog de till att skapa nya särintressen. I samtliga dessa fall ledde decennier av dialoger, planprogram, detaljplaner, överklaganden och upprepade "omtag" till samma resultat: det enda som varit möjligt att bygga har varit olika icke permanenta byggnader med tidsbegränsade bygglov. I två mycket uppmärksammade fall har till och med uppmärksammade detaljplaner som kostat hundratals miljoner kronor att producera avbrutits, när

69 GP20060512

det visat sig att planerna byggt på rent önsketänkande och att kostnadsberäkningar gravt underskattats.

Centrum har kunnat klara bristen på ostrukturerat planarbete därför att exploateringstrycket varit så starkt ett privata aktörer med direkta kostnader och därmed intresse för att komma vidare i planprocesser ändå drivit fram utveckling på exempelvis Fixfabriken i Majorna, före detta styckegodsterminalen på Masthuggskajen och i Gårda och liknande områden. De processerna har påmint om de som existerat i Stockholm, med ofta långa överklagandetider och i flera fall ingripanden från länsstyrelsen för att hävda olika riksintressen. Men de har ändå drivits vidare.

YTTEROMRÅDENA - NORDOST

Därför är situationen idag egentligen värre i Göteborgs yttre delar. När det nya planeringssystemet på allvar slog igenom efter 1995 bestod ju de perifera delarna av kommunen av de sex kommuner som inkorporerats mellan 1967-1974. När sedan den stora marknadskantringen kom reagerade Göteborg genom att frysa utvecklingen, vilket i och med Kungsbackas reaktion ledde till en förvärrade utspridning av

regionen. I och med avsubventioneringen fanns det till sist möjligheter att bryta de mönstren, och insikten om de behoven existerade dessutom. Men det allra mest påtagliga draget var att variationen av priser inom hela storstadsregionen varierade mer än tidigare, vilket skapade möjligheter att bygga i alla delar av kommunen.

Analyserar man de göteborgska översiktsplanerna från 1993 och 1999 som skulle vara vägledande för stadens utveckling är temat om behovet av blandad bebyggelse och småhus återkommande som en lösning på den redan då mycket starka segregationen i framför allt Angered och Bergsjön. Som en del av det arbetet tog det 1994-95 även fram en fördjupad översiktsplan fram för Nordost, som är den del av staden som domineras av dessa två stora områden. I planen konstaterade man att i hela landet har de storskaliga förortsområden som byggdes under miljonprogrammets tid blivit ett bekymmer som visat sig svårbe-
mästrat. ”Många försök har gjorts för att förbättra miljön med olika åtgärder /.../ trots i många fall stora ekonomiska satsningar på teknisk och visuell upprustning har oftast de sociala pro-

blem som är förknippade med lågstatusområden bestått.”⁷⁰

Den fördjupade översiktsplanen analyserade olika alternativ för att lösa problemen. En viktig del av lösningen menade man var att öka variationen i bebyggelsen, och cirka ett dussin utvecklingsområden där framför allt småhus skulle vara lämpliga att bygga pekades ut. I underlagen för översiktsplanen för 1999 togs sedan lokala program för Lärjedalen, Gunnared, Bergsjön och Kortedala fram. Formuleringen från programmet från Lärjedalen är typiskt: ”I stadsdelen måste det finnas attraktiva bostäder som stimulerar till inflyttning och kvarboende. Detta kan tillskapas genom ytterligare kompletteringsbebyggelse i form av småhus, villor, ungdomsbostäder och andra boendeformer.” Programmet pekade sedan på att områdena mot Gråbovägen och Storås Ängar redan planerades för småhus. Som föreslagen bebyggelse menade man att det i ”huvudsak handlar det om en blandad låg bebyggelse ofta det som motsvarar begreppet trädgårdsstad.”

Detaljplanearbete inleddes sedan med flera områden. När de väl färdigställt kom det sedan att visa sig att efterfrågan på de nya småhusen och

radhusen var mycket god, men planprocesserna hade samma problem som över allt annars. Storås Ängar som blev det första området som planlades krympte därför med en fjärdedel från de ursprungliga planerna till att endast bestå av 170 villor och bostadsrätter.

Planeringen i Gårdsten visade liknande problem. I den så kallade Salvia-terrassen var det en rivning av ett förfallet flerfamiljsområde som ersattes med radhus vilket förenklade processen, men för det större området Kryddhyllan i den västra delen av Gårdsten var detaljplanprocessen mer komplicerad. Detaljplanen överklagades både till länsstyrelsen och sedan till regeringsrätten, varefter lågkonjunkturen 2008/2009 ytterligare fördröjde byggstarten för ett projekt som till sist bara gav 110 bostäder. Samma resultat med relativt få bostäder i vart och ett av detaljplanprocesserna upprepades även i de andra projekt som genomfördes i nordöstra Göteborg.

YTTEROMRÅDEN – NORRA HISINGEN

Utbyggnadsplanering 2002 – Göteborg
2020 hade gett norra Hisingen en betydelsefull roll i den utvecklingen. De möjligheterna analyserades sedan

70 Fördjupad översiktsplan för Angered 1994, sid 14.

vidare i *Strukturstudie Östra Hisingen* under år 2003. Studien konstaterade att området hade ett strategiskt läge i korridoren mot Kungälv, att det också var väl beläget för de stora arbetsplatser som fanns på Hisingen och att det var väl försett med infrastruktur. "Området knyter an till befintlig bebyggelse och infrastruktur och utgör en naturlig fortsättning på stadsbebyggelsen". Inte minst genom tillgången till den starkt underutnyttjade norrleden kunde man räkna med att "...kostnaderna för vägar, vatten och avlopp bedöms vara acceptabla inom detta område. Detta innebär att området totalt sett är samhällsekoniskt fördelaktigt..." På lång sikt bedömde man att Östra Hisingen kunna rymma 50 000, kanske 100 000 invånare.⁷¹

Efter att de första utredningarna tydligt visat på både de behov och möjligheter som fanns genomfördes sedan en Fördjupad översiktsplan under 2005-2007. Det var ett omfattande område som planerades, och bedömningen i var att det skulle kunna rymma cirka 10 000 bostäder, med på sikt på drygt 20 000 invånare. Målbilden sträckte sig hela vägen fram till 2040-talet. Orsaken till att man ville koncentrera en betydande

del av kommunens utbyggnad där var att "[Östra Hisingen] är ett stort exploateringsområde med relativt enkla förutsättningar för utbyggnad av infrastruktur." I skrivningen till Kommunstyrelsen framhöll man också den regionala aspekten och att området skulle stärka sambandet med Kungälv. Eftersom infrastrukturstråket till Kungälv redan fanns var förutsättningarna för kollektivtrafiken och en hållbar regionförstoring med bra tillgång till grönområden tydliga.

I kommunstyrelsen visade det sig att planen var kontroversiell. De största motsättningarna fanns kring friluftslivet och naturvärdena i området, vilket skapade motstånd bland flera intressegrupper. Resultatet blev att den Fördjupade översiktsplanen avvisades, och att utbyggnadsområdet delades i flera delar. Samtliga partier uttryckte ändå tydligt att planeringen skulle gå vidare med det som kallades etapp 1 och 2 av planerna och som var de som låg direkt i anslutning till Kärra. Det som hände i kommunstyrelsen gjorde tydligt att politikerna inte hade den beredskap som behövdes för att hantera den tillväxtfas som Göteborg hade gått in i.

71 *Utbyggnadsplanering 2002 – Göteborg 2020*

Följden blev att man sökte efter en kompromiss, men det skulle i nästa steg få konsekvenser som det blev omöjligt att hantera. Orsaken fanns i att den fördjupade översiktsplanen för nordöstra Hisingen var så stort och planerat för att absorbera uppemot en tredjedel av de nya bostäderna i kommunen under den närmaste tioårsperioden. Det innebar att hela arbetet med översiktsplanen påverkades och försejades. När den sedan hade omarbetats innebar det att kommunens fortsatta utbyggnad hade en helt ny strukturell inriktning. I den blev en betoning av utbyggnaden av större områden med flerfamiljshus och kommunens tätare delar bärande element. Det innebar alltså att det sammanhållna småhusbyggandet som karaktäriserat 1990- och början av 2000-talet prioriterades ned (se figur 11). Eftersom det avbrutna området dessutom låg extremt strategiskt fick det en avgörande betydelse för förhållandet och utvecklingen av pendlingen mellan Göteborg och de nordliga kranskommunerna.

I konsekvensdelen av översiktsplanen analyserades de risker det innebar:

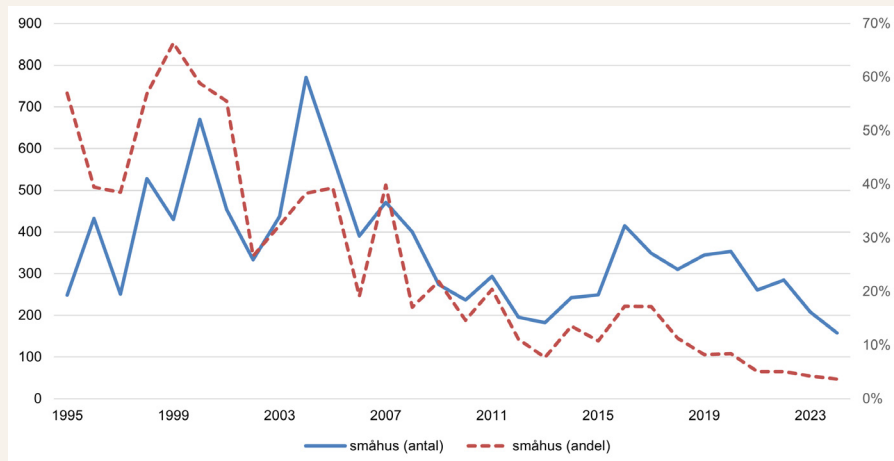
Översiktsplaneförslaget har en tydlig inriktning mot bostadsbebyggelse i centrala förnyelseområden och

kompletteringar i stadsdelar inom mellanstaden medan jämförelsealternativet [betoning av småhus] förutsätts få en mer spridd bebyggelse, även i ytterstaden. Olika sorters bostäder, såsom hustyp, ägandeform och storlek går att bygga i båda alternativen men jämförelsealternativet ger större möjligheter att bygga friliggande småhus, särskilt i områden där efterfrågan är störst, dvs. i områden som redan idag har övervägande småhus och kanske också i de utbyggnadsområden i ytterstaden där översiktsplaneförslaget föreslår tät och blandad bebyggelse på längre sikt. [Men] bostadsmarknaden är regional och trycket på grannkommunerna om att bygga småhus kan öka /.../ Det handlar mycket om hur efterfrågan kommer att se ut och hur olika kommuner agerar. Om efterfrågan på småhus i mer perifera och lantliga miljöer ökar, beroende på prisnivå eller annat, kommer utspridningen i regionen att fortsätta och det gäller båda alternativen. Bostadsbyggandets inriktning har en styrande effekt på den demografiska sammansättningen i ett område /.../ I jämförelsealternativet som är mindre styrande över bebyggelseutvecklingen kommer marknadens efterfrågan att tillfredsställas bättre men det finns en risk för större ensidighet i bostads-

Nordöstra Hisingen växer igen med sly och björk.
Under tiden flyttar unga Göteborgare ständigt
längre ut i kranskommunerna.



Figur 11. Småhusproduktion Göteborg 1995-2024



Källa: Statistikdatabas Göteborgs stad

*beståndet och mer utspridd bebyggelse
med dålig service och kollektivtrafik.⁷²*

Det som hade visat sig när den fördjupade översiktsplanen förkastades var att det inte fanns möjligheter att garantera bostadsförsörjningen med det typen av långsiktiga planer. Det som också var tydligt från flera detaljplaner som genomförts i nordost var att sådana planer efter överklaganden och andra normala fördröjningar gav förhållandevis små volymer av nya bostäder. I ett läge där trycket mot bostadsmarknaden i Göteborg ökade var steget att gå mot områden som

orienterades med större bostadsvolymer logiskt. Men som vi redan sett skapade volymer redan problem i de inre stadsdelarna. I de yttre stadsdelarna har strategin under de senaste femton åren lett till att segregation fortsatt att öka.

PROCESSEN HAVERERAR - NORDOST

Genom att prioritera bebyggelse i centrala delar och i flerfamiljshus förändrades inriktningen av planeringen i Nordost. Efter utvecklingen av Storås ängar och Kryddhyllan pågick en planering av Rösered, mellan Gårdsten

⁷² Citerat från Översiktsplan för Göteborg 2008. Konsekvensbeskrivning, sid. 36-37.

och Hammarkullen. Arbetet inleddes 2006 och ett färdigställt programförslag godkändes sedan av byggnadsnämnden 2009. Men precis som planerna för att fortsätta utvecklingen av norra Hisingen avbröts sedan planeringen av Rösered utan att lämna spår efter sig. Istället var det den nya förtätningsstrategin som slog igenom, vilket gjorde att nästa etapp under av Kryddyllan som gick vidare var planlagd för utbyggnad av flerfamiljshus. I markanvisningen konstaterade man att "Inom Gårdsten finns i huvudsak hyresrätter. En del småhus finns med eget ägande bland annat Kryddhyllan. En del lägenheter och småhus i området upplåtes med bostadsrätt. Det är önskvärt att stadsdelen får ett tillskott av bostadsrätter".⁷³

Det som visade sig under 2013-2014 var dock att marknaden i de så kallade miljonprogramsområdena i nordöstra Göteborg inte klarade av att absorbera större bostadsrättsprojekt. Vid det första tillfället fick det Peab ledda bostadsrättsprojektet ersättas med av att en kommunalt dominerad stiftelse byggde tre större hyresfatsigheter som ersättning.

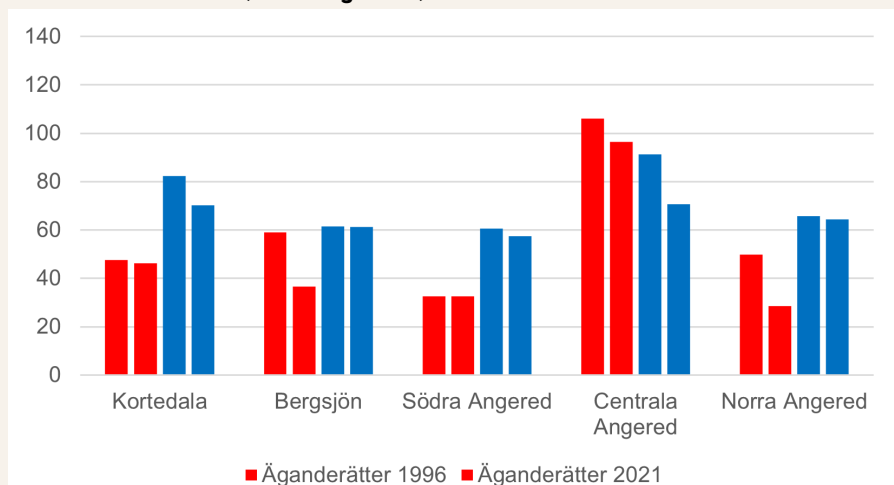
Trots att den strategiska inriktningen har varit på varierat ägande

har det sedan upprepade gånger visat sig att detaljplanlagda flerfamiljshus varit omöjliga att sälja som bostadsrätter i Angereds- och Bergsjöområdena. Det mest uppmärksammade av dessa misslyckanden var när en stor planläggning av Gårdstens centrum enligt alla intentioner skulle innehålla ett högt flerfamiljshus med bostadsrätter. Svårigheterna att sälja lägenheterna ledde sedan till att huset fick sänkas tre våningar samtidigt som allmännyttan tvingades stödköpa bostadsrätter.

Utvecklingen av nordost har därför blivit ytterligare ett exempel på när okunskapen om marknadsförhållande omöjliggjort genomförandet av en planerad utveckling. I slutänden har det gjort att det gemensamma politiska mål som samtliga partier haft om att öka andelen egenägda bostäder från 21 till 30 procent i de segregerade områdena i stället lett till att den andelen minskat till 20 procent. Det har gjort att de negativa sociala utvecklingstendenser som fanns i nordost redan under 1990-talet har förstärkts (se figur 12). Den utvecklingen tydliggör också att plansystemet idag saknar medel att hantera segregationsproblemet.

73 Markanvisning för bostäder vid Kaneltorget i Gårdsten 20120615, diarienummer 4685/11

Figur 12. Jämförelse mellanområdenav äganderätt och medelinkomster (Göteborg = 100).



Källa: Statistikdatabas Göteborgs stad

PROCESSEN HAVERERAR – NORDÖSTRA HISINGEN

För nordöstra Hisingen innebar beslutet i kommunstyrelsen att förvaltningen skulle gå vidare med en liten del av det som varit menat som Göteborgs största expansionsområde. I det nya planprogram som var klar 2009 hade området därför krympts till totalt drygt 1000 bostäder. De ekonomiska konsekvenserna behövde utredas vidare, då de omfattande krympningarna försvårade bedömningen av skolbehov, kollektivtrafik och nya vägar. De svagheter som uppstod när utbyggnadsområdet klövs var tydliga, vilket betonades i Fastighetskontorets yttrande över programmet: ”[Krymp-

ningen] medför att föreslagna bostadsvolymer inte ger ett tillräckligt underlag för att på ett kostnadseffektivt sätt säkerställa programmets genomförande. Fastighetskontoret anser att det därför är angeläget med en högre exploateringsgrad inom programområdet [alternativt att utöka det].”

Tvärtemot vad Fastighetskontoret önskade gick Stadsbyggnadskontoret i stället vidare med en ännu mindre etapp, när fem byggherrar hösten 2010 fick markanvisning på totalt 400 småhus. I dokumentet om markanvisningarna framgår alla de osäkerheter om volymer, centrum och vägdragningar som uppstått på grund av klyvningarna. Det krävde i sin tur att en ny

Fördjupad översiktsplan var nödvändig för att kunna starta detaljplanarbetet. Av tidsskäl kunde det arbetet inte planeras in förrän flera år senare. Fördröjningarna tvingade därför fram en förnyelse av markanvisningarna i november 2012 – utan att något detaljplanearbete fortfarande hade startat. I väntan på den fördjupade översiktsplan som bedömdes som nödvändig inledde kontoret sedan det man kallade en "visionsprocess" med de deltagande intressenterna.

Efter den förnyade markanvisningen i november 2012 skrev därför exploatörerna ett mail till förvaltningen:

Tack för gårdagens möte angående Västra Kärra. Väl förberett från din sida, men diskussionen blir lite trevande, som vanligt. Från exploatörernas sida beror tveksamheten på att ÖP:n inte ligger klar utan skall tas parallellt. En minst sagt udda situation. Det är ungefär som att delta i en dyr fotbolls-

match utan att regler, hörnflaggor och domare är på plats. Spelfältet är öppet för alla tolkningar och osäkerheten är därmed stor. Hux flux blir man osams om reglerna, allt kämpande är ogjort och ny match får arrangeras. Tiden och kostnaderna drar iväg.

Efter drygt tio år hade förvaltningen alltså skapat en ny "visionsprocess" där det inte fanns någon klarhet om något annat än att antalet bostäder som skulle ingå i planerna oavbrutet krympte. När skrivelsen gjordes hade folkmängden i Göteborg ökat med nästan 100 000 människor jämfört med i början av millenniet när planprocessen startade. Under en följd av år hade bostadsproduktionen underpresterat jämfört med målen och utflyttningen till kranskommunerna och pendlingen ökade på samma sätt som under 1970- och 80-talen. Det ledde till att en omfattande debatt runt dessa svagheter startade i media inför valet 2014.





Kryddhyllan och Storås Ängar är idag minnen från den tid när stadsplaneringen i Göteborg verkligen aktivt försökte genomföra en blandning av bebyggelsen. Idag är de tyvärr bara halvt bortglömda solitärer och får nu i stället sällskap av ständigt fler och större traditionella hyresfastigheter.

I spåren av debatten lade politikerna i Byggnadsnämnden i april 2014 ett nytt uppdrag om att utreda möjligheterna att bygga ut något av de stora outnyttjade områdena i Göteborg till förvaltningen. Uppdraget var mycket tydligt ”Tre ytterområden på östra Hisingen, Askim och Lärje-Bergum finns utpekade i Översiktsplanen för Göteborg som framtida utvecklingsområden... Vi vill att kontoret påbörjar en utredning för att se vilka förutsättningar och möjligheter som finns för stadsutveckling i dessa områden på längre sikt. Kontoret ska ange vilket av dessa tre områden som kan vara aktuellt att utreda först.”⁷⁴

Det politiska beslutet om en ny fördjupad utredning, togs sedan av förvaltningen togs som orsak för att avbryta det ofokuserade planarbete som pågick i Kärra. Men även beslutet om en ny utredning om större områden försvann utan spår. Byggnadsnämnden fattade därför våren 2020 ett nytt beslut om att yttre bebyggelseområden behövde utredas. Det beslutet följdes sedan upp aktivt, och redovisades därför sedan verkligen i en utredning av Norconsult till Byggnadsnämnden 2021. Som en symbolisk

markering markerades där det spårlost försvunna planarbetet i Kärra med ett frågetecken: 201?⁷⁵

Man kan bara konstatera att den redan då tio år långa planeringsprocessen demonstrerade alla de svagheter som finns i svensk planering. Nord-östra Hisingen är ett område som alla inblandade under ett helt decennium varit överens om var mycket lämpligt för utbyggnad. Den enda oenighet som rått hade egentligen handlat om storleken på området och turordningen för utbyggnaden. Men eftersom det enda planinstrument som har verklig legal stadga är detaljplanen, har hittills alla de Fördjupade översiktsplaner, Planprogram och liknande som genomförts i området runnit ut i sanden utan att lämna några konkreta spår efter sig. Tjugofem år efter att planarbetet inleddes ligger de kommunalt ägda marker som hade kunnat finansiera exploateringen igenväxta med tistlar och björkar.

YTTEROMRÅDEN OCH REGIONEN

Man kan konstatera att kommunen ända sedan 2007-08 saknat ett verkligt förhållningssätt till utbyggnaden

74 Protokoll Byggnadsnämnden Göteborg 20140428.

75 Norconsult, Utbyggnadsutredning 2021-

av såväl norra Hisingen, Angered och regionen som helhet. Utvecklingen är uppenbart otillfredsställande, och pekar tydligt på behovet av en bättre översiktlig planering. Under sju decennier har den regionala planeringen i praktiken bestått i att någon av de motorleder som korsar Göteborgstrakten byggts ut. Under 1960-talet styrde E20s utbyggnad befolkningsströmmarna mot Lerumstrakten, varefter E6ans utbyggnad under 1970- och 80-talen gjorde Kungsbacka till målet för utflyttningen från Göteborg. Under 1900-talets sista decennium vände under en tid den utvecklingen, när en ny urbant centrerad tillväxt startade, samtidigt som bostadspolitiken inte längre premierade villabyggnad på långt avstånd från regionens kärna.

Genom att Göteborg systematiskt valde att inte utnyttja de möjligheterna att förtäta både kommunen och regionen. Befolkningsstillväxten hamnade därför i stället längre norrut eller österut i grannkommunerna. Kungälv, Ale och Stenungssund har därför hört till regionens snabbast växande efter 2005. Vad som hänt är alltså tydligt och går inte att missförstå: den yngre befolkning som det planerades bostäder för på nordöstra Hisingen har istället i betydande omfattning bosatt sig i

de norra grannkommunerna som fortsatt att bygga bostäder. Resultatet har blivit en stark ökning av pendlingen från de kommunerna in till Göteborg (figur 13). Men misslyckandet för den i hög grad planlösa utbyggnadsstrategin demonstreras inte bara av den trendmässigt ökande utflyttningen till kran sen. Inom kommunens kärnområde syns misslyckandet lika tydligt, genom att segregationen fortsätter att öka.

PLANERINGENS BRISTER OCH FRAMTIDEN

Utvecklingen i nordöstra Hisingen sätter därför ljuset på de enorma brister som finns i svensk planlagstiftning. Översiktsplanen och den Fördjupade översiktsplanen vilka saknar både juridisk hållfasthet och instrument för att analysera attraktivitet och verkliga exploateringsmöjligheter i olika områden. Hela den verkliga planeringen faller därför på detaljplanerna, som till sin natur behandlar enstaka mindre områden. Det innebär att större frågor om infrastrukturutveckling eller hur kommuner och stadsdelar på ett lämpligt sätt kan växa inte alls passar i detaljplaneformen.

I Göteborgs översiktsplaner (ÖP) saknas analysen av regionen som helhet fullständigt. Analysen av de 96 olika primär och 36 mellanområdena

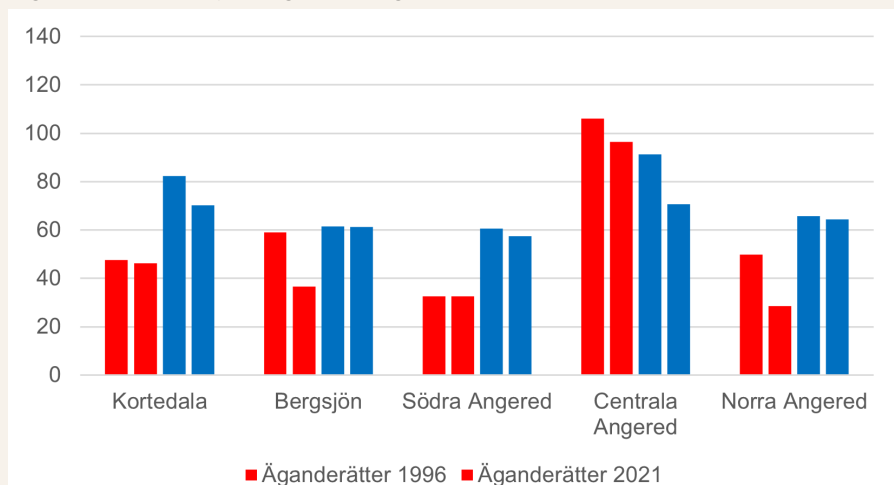
är inte heller utvecklad, utan lämnas till Fördjupade översiktsplaner (FÖP). Förvaltningen arbetar sedan med dessa planer, men nyttan av det arbetet blir mycket begränsat, inte minst därför att Föparna och ÖP genomförs vid olika tidpunkter. Det som förenar dem är oftast bara bristen på ekonomisk analys av var och vad som går att bygga.

Därför var arbetet 2003-2007 exemplariskt genom att den nya ÖPn och FÖPen togs fram på ett integrerat sätt. När sedan Kommunstyrelsen förändrade grunderna för arbetet rycktes den planeringen sönder. I praktiken blev det sedan detaljplaner som styrde Göteborgs utbyggnad under 2010-talet, när befolkningen ökade med rekordmängden 70 000 personer. Följden blev att segregationen och

utflyttningen till kranskommunerna fortsatte att öka.

Handläggandet av planläggningen av alla de områden som diskuterats i studien -norra Hisingen, Angered, Frihamnen och Skeppsbron- sätter också fokus på förhållandet mellan politiker och tjänstemän. Otydliga politiska besluten har i samtliga fall lett till sönderfallande planeringssituationer utan vare sig styrning eller konsistens. Målen för vad som skulle planläggas var oklara, och handläggningstiderna långa och stördes av oklara "visionsprocesser", samtidigt som kostnadsmedvetenhet överhuvudtaget inte existerade. Planprocesserna förvandlades i många fall till rent önsketänkande, vilket fick dem att rinna ut i sanden eller helt glömmas bort när de mötte verkligheten.

Figur 13. Nettoutflyttning Göteborg till utvalda kommuner 1998-2024



Källa: SCB

Timbro är Nordens främsta marknadsliberala tankesmedja. Sedan starten 1978 är uppdraget att långsiktigt bilda opinion för marknadsekonomi, fri företagsamhet, individuell frihet och ett öppet samhälle.