

Boverkets roll i samhällsplaneringen

Inspel till Utredningen om Boverket

Erlend Ullstad

Växjö 2009-02-19

Inledning

Som ett bidrag till Utredningen om Boverket har jag fått det inspirerande uppdraget att göra ett inspel om Boverkets roll i den fysiska samhällsplaneringen. Min utgångspunkt är erfarenheten av planering från fältet och de stora förändringar av planeringens förutsättningar och processer som skett allt sedan Boverket bildades samt vår tids stora utmaning kring ett hållbart samhällsbyggande.

Samhällsbyggandet är komplicerat i sin fysiska struktur, i sitt spel mellan olika aktörer och i sitt ramverk av olika institutioner. Det är tiden med ständiga förändringar som skapat de strukturer, den planeringssyn och praxis som vi nu är trygga i. Men förändringen driver vidare och rådande praxis blir otidsenlig. Därför ser jag följande punkter som centrala och viktiga att utveckla som underlag för funderingar kring Boverkets roll i samhällsplaneringen.

1. Fysisk planering är lokal
2. Utmaningarna kring hållbarheten är globala och dramatiska
3. Det fysiska samhällsbyggandet måste ses i fler nivåer än nuvarande regelverk beaktar
4. Rollfördelningen mellan centralt och lokalt, mellan offentligt och privat är i praktiken mycket sammansatt och varierat
5. Samhällets sektoriseringen blir allt starkare
6. Bostadsförsörjningen
7. Ett hållbart och attraktivt samhällsbyggande ställer krav på kunskaper, förmåga och vilja

Under varje rubrik tecknar jag en bild av förutsättningar och frågor som landar i ett antal streckmarkerade slutsatser

1. Fysisk planering är lokal

Fysisk planering syftar till att organisera olika funktioner och verksamheter till en attraktiv och hållbar fysisk helhet men också att reglera konflikter och rättigheter i den fysiska miljön och att skydda kulturhistorisk bebyggelse och värdefull natur.

En fysisk plan är alltid lokal, den avser ett större eller mindre område. Efter som vi saknar en nationell plannivå och i stort sett också en regional nivå är det fysiska området i praktiken allt från hela kommunen med översiktsplanen, ner till för enskilda kvarter eller byggen med ”frimärksplaner”.

I och med att staten successivt och allt mer konsekvent lagt över ansvaret för den fysiska planeringen på kommunerna är planeringen också i den meningen lokal. *Staten och dess myndigheter lagstiftar, reglerar, driver sektorsintressen medan kommunerna planerar.*

Denna åtskillnad av ansvar och kompetens är ganska speciell inom planeringssektorn. Så är det t.ex. inte inom vägsektorn. Vägverket är inte bara central myndighet utan planerar, projekterar, bygger och sköter det statliga vägnätet. Mötet med fältet, platsens konflikter och möjligheter, markägare, bärighet och terränghinder, pengarna, byggarna, snökaos och trafikolyckor kräver stort yrkeskunnandet och ger stor erfarenhet. Vägverket har dessutom i

sin organisationen en regional indelning som gör att respektive regionkontor har en mycket ingående lokalkännedom och väl utarbetade kontakter med kommuner och länsstyrelser.

Även i en tredje dimension är planeringen lokal. Initiativet eller incitamentet till byggandet, därmed också till den plan som behövs, kommer från fältet. Dagens planering är mycket projektorienterad. De mesta av kommunernas planeringsresurser läggs på de byggförberedande detaljplanerna. Det är i byggena som pengarna, behoven och verksamheterna finns.

Det är paradoxalt att kommunen, det allmänna, fokuserar sina resurser på bygget, det privata, och försummar de gemensamma platserna och behoven. Detta skapar oreda i föreställningen om vad som är strategisk planering och projekterande, byggförberedande planering, vad som är allmänt intresse och enskilt och i slutändan vilka roller samhällsplaneringens parter har eller borde ha.

Så länge staten byggde upp en planlagstiftning, vilket skedde i viktiga steg från 1874 års byggnadsstadga fram till PBL:s introduktion 1987, så hade staten starka motiv och all auktoritet att säga: så här kan eller ska en effektiv och värdeskapande planering se ut! Staten satsade också stora pengar i samhällsbyggandet, framför allt genom bostadssubventioner och i väg- och gatubyggandet. Dåvarande Bostadsstyrelse och Planverk kunde på ett sätt som i dag är främmande eller överspelat detaljerat reglera utformning av bostäder och trafikmönster. Det var två verk med starka roller, styrdokument och regionala organ i form av länsbostadsnämnder och länsstyrelsernas planeringsenheter. De senare hade också resurser för och en viktig roll i lokalsamhällets planer då man ritade planer in på 1950-talet, granskade och fastställde planerna fram till 1987.

Nu är det inte så längre. Idag ligger den stora, erfarenhetsbaserade planeringskompetensen, hos kommunerna. Malmö och Stockholm, med Hammarby Sjöstad, är internationella förebilder för hållbar samhällsplanering. De tre storstäderna träffas regelbundet och utbyter erfarenheter. Motsvarande utbyte sker på regional nivå mellan jämbördiga städer och kommuner. Kompetensen är hög och i den mån den brister är det upp till kommunerna själva att skaffa sig den personal som krävs.

För de minsta kommunerna kan det vara svårt att hålla den specialisering och bemanning som dagens utmaningar kräver. Därför kan det finnas ett behov av stöd och former för samverkan regionalt och mellan stat och kommun.

Vad blir då statens och Boverkets roll i eller för praktikens planering? Ur ett kommunalt och praktiskt planerarperspektiv är följande viktigt:

- Internationella erfarenheter och samspel behövs för att utveckla och EU-anpassa vår planering. Många initiativ och nya fokus kommer ur det internationella sammanhanget. Omvänt har Sverige ett stort kunnande inom samhällsbyggandet som kan marknadsföras internationellt: Hammarby Sjöstad, Malmö, Växjö...
- Staten har, framför allt med PBL-reformen 1987, lämnat över mycket av planerarrollen till kommunerna. Det finns dock fortfarande en stor, fast splittrad, statlig roll i samhällsbyggandet dels genom nationella strategier och mål, dels inom lagstiftning, forsknings- och utbildningsinsatser, kommunikationer, bostadspolitik, eget byggande m.m. Men det behövs former och resurser för statens egen samordning och för samverkan med kommunerna.

- Att i lagstiftningen och mellan myndigheterna skapa förståelse för planeringens samtalande och avvägande metod så att lagar, normer, sektorsmål och lokala förutsättningar samverkar i ambitionen att bygga ett attraktivt och hållbart samhälle.
- Forskning; den kommunala praktiken måste granskas, utvärderas och teoretiseras likväl som den akademiska forskningen måste vara relevant för praktikens utmaningar, problem och erfarenheter. Forskningen bör systematisera kommunerna erfarenheter: Vad är effektivt och värdeskapande? Hur divergerar det faktiska planeringsfältet från det lagstiftade? Hur ser öppenhet och rättsäkerhet ut i den icke lagreglerade planeringen? Det är anmärkningsvärt att samhällsbyggandet, som drar så stora resurser och har så stor betydelse för människornas vardag och företagandets möjligheter, får så lite forskningsutrymme.
- Samverkan mellan planeringens värderande och avvägande praktik och statens lagstiftande och normerande lösningar. Tidvis är krocken mellan det lokala, samtalande och avvägande helhetsperspektivet och den centrala, måttbestämda normen förlamande. Det är inte sakfrågan som skiljer utan tidsperspektiv och metodval. Norm och avvägning måste samspela och syfta till ett attraktivt och hållbart samhällsbyggande dvs. en helhet som är mer än summan av olika sektorsintressen. Vindkraft, strandskydd, buller, luftföroreningar är aktuella frågor där formerna och metoderna krockar.
- Den allt mer utmejslade och omfattande sektoriseringen måste balanseras inbördes och styras av övergripande riktlinjer. Ingen sektor har anledning att gå utöver sina interna intressen om det inte finns uttalade övergripande gemensamma mål. Speciellt måste trafiken ses som ett gränsöverskridande *system*.

2. Utmaningarna kring hållbarheten är globala och dramatiska

Under rekordåren, på 1960- och 1970-talen växte och fördubblades BNP i snabb takt. Resurserna tycktes, sett in i en inte allt för avlägsen framtid, närmast obegränsade. Bilen blev var mans egendom, marken var billig och avstånden inget hinder. Samhällsbyggandet anpassades till bilens behov och möjligheter. Stads kärnorna revs i stor omfattning för att moderniseras och kompletteras av förortsbyggande. *Vi byggde och anpassade våra livsmönster till överflödet.*

Det är nu en allmänt accepterad kunskap att resurserna i form av energi, mark och råvaror inte är obegränsade och att koldioxiden inte kan vädras bort. Hållbarheten är en global fråga och i samhällsbyggandet handlar det om

- **Att hushålla med energi, mark och råvaror**, vilket vi är svaga på inom byggandet.
- **Att effektivisera och kretsloppsanpassa produktion och konsumtion**, vilket Sverige i många stycken är bra på.
- **Att anpassa konsumtionsnivå och mönster till vad som är rimligt och rättvist i ett globalt perspektiv**, vilket är svårt och kontroversiellt eftersom det griper in i människors vardag och livsmönster. Byggandet sker för dagens efterfrågan men måste ha hållbarhetens långsiktiga perspektiv.
- **Att vara föränderlig för att möta nya villkor**, men dynamiken i samhällsbyggandet, som är mycket stor, kräver också kontinuitet, sammanhållande strukturer och vård av kulturarvet.

- **Attraktion.** Hållbarheten blir inte meningsfull om samhällsbyggandet inte är attraktivt. I själva verket går attraktion och social- och ekonomisk hållbarhet hand i hand.

Vi har påbörjat en omställning men vägen är dubbelt lång därför att vi både ska rätta till det som byggdes fel och bygga nya strukturer med effektivitetskrav och med en hushållning som vi inte är vana vid.

Samhällsbygget måste vara både hållbart och attraktivt. Det måste avse både stad och land. Det gäller alla och med internationell rättvisa. Det är en stor utmaning som inte löses med ett Alexanderhugg utan endast genom en medveten inriktning och i många små steg.

Den största osäkerheten eller bristen i Sveriges samhällsbyggande ligger på den regionala nivån. Människors vardag och företagens marknader har sedan länge sprängt lokalsamhällets och kommunens gränser. Ökad rörlighet i ett snabbt och miljövänligt system av kommunikationer, tillgängligt för alla, blir allt viktigare för människors välfärd. Statlig sektorisering, med stor obalans i styrka och organisation mellan sektorerna, många huvudmän med bristfällig koordinering, en svag regionpolitiskt erfarenhet bidrar till att skapa ett vardagligt kaos för många människor.

Men även på lokal nivå rullar 1960-talets resursslösande och bilanpassade planering på. Stadens grundläggande värden uppbyggda kring parametrar som täthet, funktionsblandning, föränderlighet och gemensamma ytor tar stryk. Samhällsbyggandet utvecklas i praktiken delvis i fel riktning.

Utmaningen är stor och kräver tydligare strategier och en aktivare planering på alla nivåer. Några kommuner ligger långt framme som Stockholm med Hammarby Sjöstad, Malmö på bred front, Växjö's radikala reduktion av koldioxidutsläpp/invånare, m.fl. Staten inklusive Boverket och länsstyrelserna har inte varit speciellt framgångsrik att teckna bilden av vad som måste uppnås eller att visa vägen.

- Staten måste teckna bilden av vad miljön och internationella åtagande beträffande miljön ställer för krav inom samhällets olika sektorer och nivåer. 30 % reduktion av koldioxidutsläppen, utfasning av den olja som drivit 1900-talets enorma samhällsbyggande, förnyelse och återbruk som ledstjärna, etc. är utmaningar som kräver kunskap (forskning), handlingsförmåga och vilja.
- Statens myndigheter måste samverka inbördes och med lokalplanet på ett effektivt och balanserat sätt. Det behövs en gemensam agenda och en prövande samordning. Det är uppenbart att Vägverket med sina tidsperspektiv, stora resurser inte bara i väganlag utan också inom forskning, sin stora kompetens och förankring i produktionen och lokalsamhället är mycket starkare än t.ex. Banverket, Riksantikvarieämbetet eller Boverket. Det är inte bra för helheten, och därmed för attraktion och hållbarhet, om viktiga sektorer inte har resurser att hävda sig. För Boverkets del behövs om inte egna forskningsresurser i vart fall ett nära samband forskningen och ett inflöde av erfarenhet från fältet.
- Statens traditionella redskap, lagen eller normen, är till sin form minimikrav: minst detta måste nås, lägre än så kan inte ribban ligga. Men vad som behövs är att lägga ribban högt, spänna krafterna. Förändringen och utvecklingen på fältet går snabbt. Den av regeringen tillsatta Delegationen för hållbara städer, med 340 miljoner till förfogande, siktar på den senare ambitionsnivån. Det är en naturlig arbetsform för

Boverket att engagera sig i och föra vidare när Delegationens tidsbegränsade uppdrag upphör.

- Översiktsplanen är tänkt som kommunens viktiga, strategiska dokument för en hållbar utveckling. I praktiken finns stora brister och det är angeläget att Boverket utvärderar översiktsplaneringen och riktar fokus på översiktsplanen som ett strategiskt dokument för hållbarheten.

3. Planeringen har många nivåer men kan inte ses som en hierarki

Plan- och bygglagen är i hög grad uppbyggd i ett hierarkiskt tänkande. Översiktsplanen ska ge förutsättningarna för den fortsatta planeringen, som sedan successivt preciseras via fördjupad översiktsplan och detaljplan (med ett eventuellt planprogram). Bygglovets kan sedan ges enkelt då allt är utrett. Detta tankemönster passar för planering av byggprojekt: målet är klart, metoden är en successiv dimensionering och projektering, genomförandet är att bygga. Men det passar inte för ett sammansatt samhällsbyggande med många intressen och aktörer.

Det är en felsyn att planering på olika nivåer måste kopplas ihop till en hierarkiskt plansystem. Ett annat synsätt, och erfarenhet bland många kommunala planerare, är att varje nivå har sin karaktär och funktion. Ett välfungerande plansystem låter varje nivå utvecklas efter sina villkor. Nivåerna ska samspela men de har sina egna uppdrag och villkor. Det finns naturligtvis kopplingar mellan nivåerna; men lika mycket uppåt som neråt och framför allt har varje nivå sina viktigaste kopplingar ut mot samhället.

Ett attraktivt och hållbart samhällsbyggande måste utvecklas av alla nivåer. Det är en för stor och svår utmaning för att någon nivå ska kunna lämna walk over. Att vi är svagt organiserade på vissa nivåer och för dess utmaningar beror *dels* på en rädsla för att många nivåer skapar hierarkier som i sin tur ger tröga och svårhanterliga system, *dels* att planering ses som ett kommunalt monopol.

Men varje nivå har sitt fokus. Om man försöker lösa detaljer i det översiktliga tappar strategierna sin skärpa samtidigt som detaljerna blir för summariskt lösta och därmed förlorar i omsorg. Ett centralt politiskt beslut om t.ex. utbyggnad av vindkraft, skydd av stränder eller stöd till klimateffektivt byggande leder inte per automatik till en kedja av fördjupande planer utan är anvisningar och förutsättningar för många aktörer. Strategier ska tolkas och tillämpas i många olika sammanhang.

Varje nivå hanterar en helhet som inte kommer ur överordnade planer utan är nivåns egen bild. Helheten kan ses ur två olika perspektiv: *Det ena* handlar om området som planen täcker. Allt fysiskt i området måste hanteras och ingå i den samlade formen. Så även om planen t.ex. egentligen görs för att skapa byggrätter för ett antal bostäder så måste fornminnet, ekdungen, bäckravinen, gatan med genomfartstrafik och allt annat som ligger i området hanteras och infogas i en helhet. *Det andra* handlar om hur olika sektorsintressen och sakägarfrågor, ofta i konflikt med varandra, ska vägas samman till en möjlig lösning. Det är planeringens fundament, att väga och avväga för att nå en helhetslösning. Ju fler särintressen som gör sig hörda och blir avlyssnade, desto rikare blir helheten. En sådan helhet beräknas inte med en matematisk formel utan formas ur samtal kring alternativa möjligheter och lösningar. Allt för många oattraktiva och ohållbara planer har uppstått då ett eller några sektorsintressen har fått dominera och köra över andra intressen.

Dagens och morgondagens planeringsuppgifter och utmaningar är inte gårdagens. Ett hållbart samhällsbyggande handlar mycket om förnyelse, återbruk, effektivisering. Rollfördelningen är mer sammansatt än vad det kommunala planmonopolet antyder. Ett flertal nivåer utöver hela kommunen och byggnadskvarteret är viktiga och har var och en sitt fokus, sina mål och redskap. Det gäller regionala strukturer, stad och land, stadens struktur och samband, förnyelseområden i staden och förorten. Som uttolkare av lagen och regelverket har Boverket en konservativ roll. Regelverket har sina rötter bak i tidigare lagar och är mycket statiskt jämfört med den dynamiska praktik som tillämpad planering lever i. Ambitionen att bygga hållbart och attraktivt är gemensam men hur ska rollfördelning och samverkan utformas?

- För regeringen och Boverket, som planmyndighet, är det viktigt att de statliga sektorsintressena vägleds av en gemensam inriktning mot ett hållbart och attraktivt samhällsbyggande. En god bebyggd miljö uppstår inte som summan av sektorskraven. Sektorskraven behöver utformas och tillämpas i ett större perspektiv.
- Rollen som myndighet för samhällsplaneringen innebär lagtolkning, information och utbildning kring lagar och författningar, råd och handböcker i olika planfrågor, besvärshandling m.m. Det är en verksamhet som knyts nära lagtexterna och rättspraxis. Det är den lagstadgade planeringen som tolkas och sprids. I PLB som mycket är präglad av 1960, 1970 och 1980-talens expansionsbehov är det framför allt två nivåer som regleras med formella planinstitut: den kommuntäckande översiktsplanen och den bygganknutna detaljplanen. Det finns emellertid en rikare flora av ”planer” än vad PBL reglerar: visioner, strategier, policydokument, program för områden långt större än detaljplanens revir, projektidéer som säljs in och snarare bekräftas än planeras av de formella planinstituten. Det är viktigt att diskutera, ganska och utvärdera denna praxis. Boverket behöver komplettera sin lagtolkande roll med en friare arena där denna praktik och utveckling prövas.

4. Centralt och lokalt, privat och offentligt i planeringen

Med miljonprogrammet tog samhället, stat och kommun, ett fast grepp om planeringen. Mellan åren 1965 och 1974 skulle en miljon lägenheter byggas. Staten garanterade finansieringen genom toplån och omfattande subventioner. Med ”God Bostad”, som var Bostadsstyrelsens kvalitetskrav för att lån skulle ges, preciserades vad som skulle byggas. Kommunerna fick goda möjligheter att förvärva mark och kunde där igenom kontrollera planeringen. Men samhället tog ännu ett steg och blev också den dominerande byggherren genom kommunernas allmännyttiga bostadsbolag.

Miljonprogrammet var en totalplanering som från det strategiska beslutet och via successivt detaljerad planering och projektering slutligen fullföljde planen genom att bygga den. Det var en imponerande satsning. En miljon lägenheter kostar i dagens penningvärde 1 500 miljarder kronor. Detta genomfördes uppifrån och ner, från strategi till bygge. Det är givet att som planeringsmetod och byggprocess gjorde det ett starkt intryck och satte tydliga spår i vår uppfattning om vad planering är eller borde vara.

Miljonprogrammet gav också upphov till mycket kritik. I samma stund man byggt bort bostadsbristen uppstod valmöjligheter. Det visade sig snart att det var miljonprogrammets lägenheter som valdes bort. Storskaligheten, monokulturen, dålig arkitektur, avsaknaden av stadens utbud och närhet var inte attraktiv. Normeringens inriktning på en avgränsad och kvantifierbar uppsättning värden och funktion tillsammans med starkt schematiska

trafikmönster gav inte de miljöer som efterfrågades och inte heller ett socialt och ekonomiskt hållbart stadsbyggande.

På 1990-talet hade pendeln, under intryck av politiska strömningar i USA och Storbritannien, slagigt över till ett samhällsbyggande på privat grund. Exploateringar av hela stadspartier, som Docklands i London, genomfördes helt i privat regi. I Sverige blev projektplanering dominerande. Även detta visade sig vara framgångsrikt; det finns en stor styrka i marknadens initiativ och lönsamma exploateringar. Men efterhand visade sig växande svagheter när det gällde gemensamma funktioner, teknisk försörjning och uppblåsta fastighetsbubblor.

Ansvarsfördelningen och samverkan mellan centralt och lokalt, mellan offentligt och privat måste utvecklas efter tidens behov men ingen nivå eller part kan med framgång ta över hela pjäsen eller omvänt avstå från att delta i samhällsbygget. Det centrala är beroende av det lokala planering, det lokala är beroende av det centrala strategiska vägval. Det offentliga behöver det privata initiativet och företagandet och det privata behöver den gemensamma spelplanen och servicen.

- Boverkets är en del av det centrala och offentliga samhället, men måste i sitt uppdrag lyhört söka samspelet med det lokala och det privata. Det är bättre att föra in statens strategier och mål i en planering som förmår göra helhetsbedömningar och framtidsbedömningar än att med generella normer lägga fast ett resultat.

Det är föga troligt att Stockholms innerstad, Finnsångs villaområden och en glesbygdskommun kan formas optimalt med samma normer. Svåra miljöproblem som buller och partiklar kan ses med normens siffror som ett lokalt och tidsbundet problem. Lösningen blir då att spä ut problemen genom att glesa ut staden; vilket leder till ökad biltrafik. Den planerande metoden söker den rakt motsatta vägen att genom täthet gynna cykel och kollektivtrafik, dämpa biltrafiken och reducera störningarna vid källan.

- Det allmänna behöver inte reglera det privata byggandet annat än i delar som påverkar allmänintresset: fördelning av byggrätter, mötet mellan det privata bygget och det offentliga rummet samt avvägningar mellan olika intressekonflikter. Planpraxis är många gånger alldeles för klåfingrig i detta avseende och Boverket har en viktig uppgift att verka för en bättre praxis.

5. Sektorisering

Samhällsplaneringen blir allt mer komplicerad och trög. Ständigt återkommande krav på förenklingar landar med en naturlags regelbundenhet i nya komplikationer. Ett attraktivt och hållbart samhällsbyggande måste bryta med denna utveckling.

Varje nivå inom samhällsbyggandet har sina sektorsintressen. Inom sektorn utvecklas specialiseringens kunskap och regelverk naturligt. Känner sig sektorn trängd av andra intressen är det också naturligt att sektorn möter hotet genom att ytterligare förfina sin kunskap och sina regler. Tryggast och tydligast mot sin omvärld känner sig sektorn om den kan kvantifiera sina intressen; sätta siffror på dem.

Endast om omvärlden, den helhet som sektorn trots allt ingår i, förmår formulera gemensamma mål, får sektorn ett incitament att utforma sina intressen i samklang med andra sektorsintressen och helhetsbilden. Därför är det så viktigt att se att samhällsplaneringen på varje nivå har sitt helhetsperspektiv som vägleder och samordnar den nivåns sektorer.

En plan kan alltid göras bättre. Mer beslutsunderlag, fler alternativ, fler konsekvensanalyser, fler remisser ökar planens säkerhet och tyngd. En återkommande kommentar som kommunerna får när de samråder med länsstyrelserna är: Bra, men följande kompletterande utredningar borde göras...

Men ju längre tid planen tar, ju mer teknisk den blir desto längre från det aktuella behovet och den gemensamma värderingen kommer den. Som en gökunge tar den också tid och resurser från annan planering. Snabbhet, enkelhet och fokusering är kvalitéer i planeringen men det är kvalitéer som kräver vilja och mod att hävda.

Samhällsplanering är i grunden en politisk fråga. Inte så mycket en partipolitisk men väl politisk i den meningen att den styr gemensamma intressen och behov. Det är därför viktigt att planeringen inte tappar sitt offentliga samtal eller fokus på innehållet och de värden man vill uppnå. Enkelhet och klart språk har ett egenvärde som ska samverka med planeringens professionella /tekniska sidor.

Boverket har en dubbelnatur, eller borde i alla fall ha det. Verket är både en sektorsmyndighet kring lagar, byggnormer, bostadsfrågan men i samhällsplaneringen behöver verket ha ett sektorsövergripande synsätt och arbete.

- Boverket måste ha frihet och mod att företräda en helhetssyn i samhällsplaneringen och möta planeringen på fältet.

6. Bostadsförsörjningen

Ur ett kommunalt perspektiv är bostadsbyggandet, eller snarare bristen på bostadsbyggande, ett svårhanterat problem.

Storstadskommunerna och övriga, expansiva kommuner har svårt att bygga i tillräcklig omfattning. Hyresproduktionen har inte kunnat ske till en kostnadsnivå som gett acceptabla hyror. Bostadsproduktionen för försäljning hade en strålande men kostnadsdrivande marknad, som nu har kallnat radikalt.

För de mindre kommunerna, utanför expansionsområdena, har bostadsproduktionen länge levt på sparlåga eller snarast varit noll. Det betyder i praktiken att dessa kommuner tappar folk, eftersom antal boende per bostad successivt sjunker. Rörligheten blir låg och varken de äldre hushållen eller ungdomarna får de bostäder som de behöver.

Kunskapen om boendet är för dålig. Efterkrigstidens stora satsning på familjebostaden, med kök, vardagsrum, föräldrarovrum + ytterligare sovrum för barnen, svarar inte mot dagens hushållsstruktur. Eller gör den det? Vi vet för lite om dagens hushållsstruktur, bostadsvanor och önskningsar. Vad önskar den snabbt växande gruppen av pensionärshushåll? Hur hanterar splittrade familjer med delad vårdnad sitt boende? Hur vanligt är det med 2, 3, 4,... ungdomar

som delar eller vill dela en bostad? Storhushåll med flergenerationsboende? Hur omfattande är dubbelboende, inneboende, andrahandsboende? Etc.

Vi vet för lite och bygger för traditionellt.

Efterkrigstidens bostadspolitik och produktion utmärktes av följande:

- Stor produktion med stora subventioner och en stor bostadsbrist som byggts bort runt 1975.
- Storskaliga och funktionsseparerade bostadsområden. Detta styrdes genom bättre lånevillkor för projekt med mer än 1000 lägenheter samt genom detaljplaneanvisningarna.
- Tilldelningen av lånekvoter styrde var och hur mycket som byggdes. Bostadsförsörjningsprogram där projekten ställdes på kö var obligatoriskt.
- Familjebostaden som norm. ”God Bostad” var normen för bostadslånen.
- Allmännyttan och Kooperationen var ledande aktörer inom flerbostadsbyggandet. Kommunernas markpolitik och planmonopol var verktyget för detta.

Boverket har med arvet från Bostadsstyrelsen sina rötter i denna tradition. Idag och framför allt med utmaningarna framåt ser det annorlunda ut:

- Bostadsproduktionen måste öka.
- Bostäderna måste vara hållbara och kunna underhållas. De måste byggas med en kvalitet som gör att de kan återbrukas. Skulle vi ha som norm att en bostad ska vara uttjänt efter 100 år innebär det ett årligt bostadsbyggnadsbehov på 45 000 lägenheter bara för att ersätta rivningarna. Det är inte rimligt.
- Byggekostnaderna som naturligt följer marknadspriserna, dvs. kvadratmeterpriset på bostadsrätten, är för höga för hyresrätter och många hushålls ekonomi.
- De stora projekten har krympt men fortfarande tänker branschen i termer av större bostadsområden i stället för många och varierade bostadsprojekt.
- Ökat byggande i staden och inte utanför staden (så länge vi talar om stadens behov och ser att landsbygden har sina behov).
- Mångfalden i utbudet behöver öka: nya bostadstyper och upplåtelseformer. Nya hushållsfördelningar och levnadsvanor växer fram.

Boverkets roll är inte längre att styra bostadsproduktionen men följande är viktigt

- Lagar och normer inom bostadssektorn måste garantera ett hållbart bostads- och samhällsbyggande men i den mån normerna styr utformningen får det inte strida mot hushållstruktur och förändrade levnadsvanor.
- Boverket får ansvar för att utveckla/stödja relevant statistik och forskning kring hushåll och bostadsvanor/behov
- Boverket följer och sprider erfarenheter från samhällsplaneringen – bostadsbyggandet.

7. Att bli bättre

Samhällsbyggandet är en ständigt pågående process. En ”god bebyggd miljö” är inte i någon djupare mening ett slutresultat som kan uppnås år 2020 utan en inriktning för de många stegen och de många aktörerna med syfte att bli bättre dvs. attraktivare och hållbarare. Dagens klimathot kräver dessutom en snabb process, att vi snabbt blir mycket bättre.

Hur blir man bättre? I många sammanhang handlar det om tre faktorer: kunskap, förmåga och vilja. I samhällsbyggandet och tillämpat på Boverket har dessa faktorer stor relevans.

Kunskap

I de flesta organisationer och verksamheter är kunskapen stor. Det är ingen bristvara. Inom samhällsbyggandet är situationen sämre. Trots att det är mycket stora värden som skapas och omsätts i samhällsbyggandet, trots att den byggda miljön är av största betydelse för människornas vardag läggs små resurser på denna typ av forskning.

Förklaringarna till detta kan vara flera. Samhällsbyggandet är en process fylld av komplicerade samband, värderingar och motsättningar. Som forskningsobjekt passar det dåligt in i traditionella akademiska fack. Det krävs tvärvetenskapliga metoder. Det finns goda föredömen: Forskningen som bedrivs på SLU, Alnarp kring det grönas användning och betydelse för människorna är ett. Det behövs stora satsningar på forskning inom hållbart samhällsbyggande

Boverkets roll, som statlig myndighet för planering men utan delaktighet i fältets produktion av planer, är svår ur kunskapssynpunkt. Man har inte ett dagligt inflöde av ny kunskap i den egna verksamheten. Det är möjligt att rekrytera kvalificerade planerare från kommunerna, men det är en kunskap som snabbt tappar aktualitet. Även på forskningssidan saknar Boverket egna resurser och fortlöpande praktik.

- Det är helt nödvändigt att Boverket får en organisation som ger fortlöpande samverkansformer med praktiken och forskningen. Inom den akademiska världen löser man motsvarande behov genom adjungeringar och gästforskare.

Förmåga

Erfarenhet får vi genom att ständigt gå tillbaka och kritiskt granska och reflektera över det vi gjort. Inom samhällsbyggandet är man alldeles ovanligt dålig på att utvärdera processer och resultat. Även en måttligt stor stad bygger årligen för miljarder. Projekt läggs till projekt under glada rubriker och stolta invigningar. Men blir det bra? Möter vi de utmaningar som vi står inför?

Vilka processer förmår utveckla kvalitéter och ett hållbart byggande? Vilka processer reducerar kvalitéterna och försummar utmaningarna? Ger summan av byggprojekten en riktning åt rätt håll?

- Det är en angelägen uppgift för Boverket att kritiskt granska och reflektera över samhällsbyggandet och dess processer.
- Genom att systematisera och sätta begrepp på fältets erfarenheter kan Boverket ge forskningen input av relevanta frågeställningar och behovet av ny kunskap. Boverket kan ha en nyckelroll i den nödvändiga korsbefruktningen mellan teoretisk kunskap och praktisk yrkeskunskap.

Vilja

Viljan är avgörande för att driva utvecklingen framåt, för att bli bättre. Inom ett företag är viljan tydlig. Företagsledningen styr och anger de strategier som sedan genomsyrar företaget och driver det mot bestämda mål. Mellan ledning och bas finns en tydlig kommunikation. Konkreta resultat och anpassning till förändrade krav stärker viljan.

I samhällsbyggandet är situationen mer komplex och svårare att överblicka. Det finns inte *en* vilja utan många aktörer och många viljor. Dessa kan inte ordnas i en hierarki men det behövs, inte minst på grund av hållbarhetens utmaningar, vissa gemensamma ramar och åtaganden. Detta är lite av samhällsbyggandets paradox: samhällsbyggandets stora dynamik är bara möjlig med ett stort spelutrymme för olika initiativ samtidigt som dessa initiativ behöver en spelplan som ger samband och säkerhet.

Den statliga viljan och organisationen inför samhällsbyggandets utmaningar är splittrad. Boverkets uppdrag och ställning är ganska svagt. Det är en vanlig uppfattning, som jag delar, att Boverket har tappat terräng. En osäkerhet om Boverkets funktion och nytta leder till ökad osäkerhet och minskad efterfrågan för att till sist landa i ett ifrågasättande av verksamheten.

Det är en olycklig utveckling som inte svarar mot vår tids utmaningar.

- Den statliga viljan och kompetensen i ett hållbart och attraktivt samhällsbyggande måste bli synligare och kräver resurser.

Växjö 2009-02-19

Erland Ullstad