

Plan för byggd miljö – förr och nu

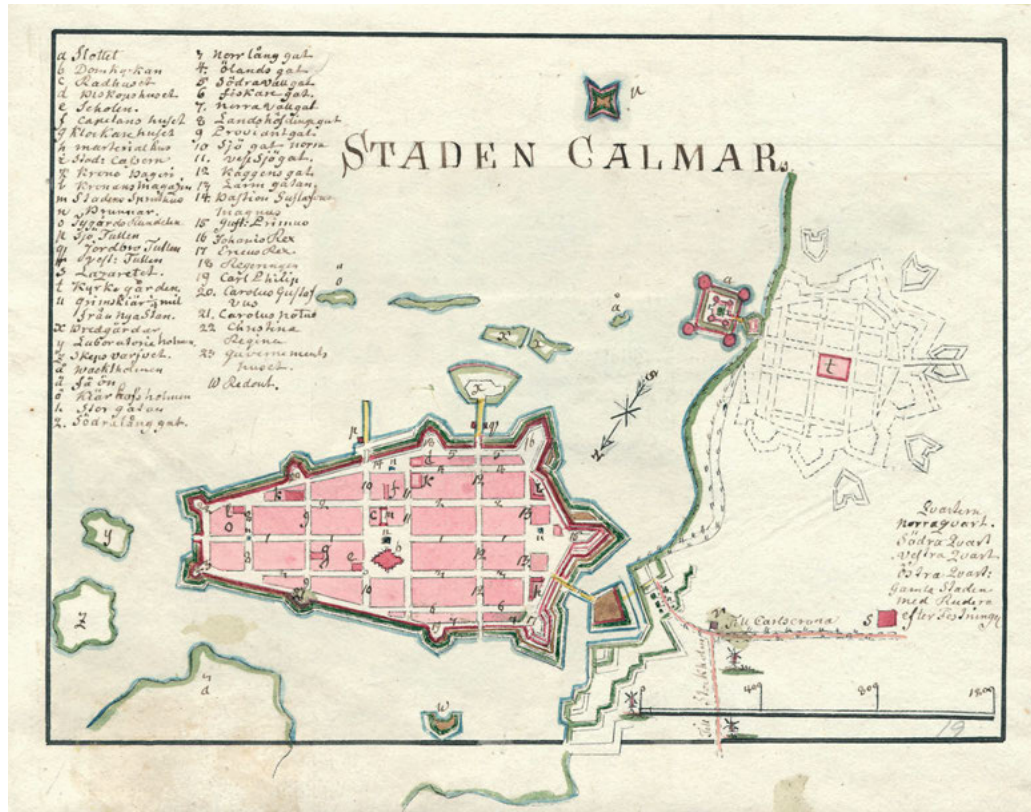
av Kristina Berglund

ATT UPPRÄTTA EN PLAN FÖR BYGGD MILJÖ kan beskrivas som uppgiften att utforma den fysiska strukturen så att den tillgodoser alla olika behov – funktion, miljö, ekonomi, socialt liv och kultur – samtidigt som strukturen ska vara flexibel för att kunna möta okända behov i framtiden. Ett exempel på en struktur som hållit väl över sekler är 1600-talsplanen i Kalmar, en rutnätsplan där kvarterens användning kan ändras utifrån tidens behov och där det enkla planmönstret ger god orienterbarhet och tillgänglighet (fig. 1).

Den byggda miljön berör oss alla. Liksom bo-staden består städer och samhällen av rum för vistelse eller förflyttning; torg, gator, vägar, gårdar, anläggningar och parker. Karaktären i den byggda miljön uttrycks genom husens skala och arkitektur, avstånd mellan hus, utblickar, grönska och markbehandling. Hur formas och bevaras den byggda miljön? Vilka planinstrument står till buds? Fungerar planeringen för att skapa och bevara en attraktiv och väl fungerande byggd miljö?

I denna artikel gör jag en kort tillbakablick på

FIGUR 1. Bebyggelsen på Kvarnholmen i Kalmar uppfördes på grundval av en stadsplan från mitten av 1600-talet. Kartan visar en uppmätning från omkring år 1800. Karta från Krigsarkivet, Wiblingens samling.



hur den byggda miljön planerades och reglerades före 1907. Därefter beskriver jag utvecklingen av planer och lagstiftning under 1900-talet. Nästa fråga är hur dagens planer används på stadens, områdets och kvarterets nivå och hur effektiva de är. Till slut diskuterar jag några andra faktorer som styr planeringen.

Artikeln bygger i stor utsträckning på egna kunskaper och erfarenheter av samhällsplanering förvärvade under 40 års yrkesliv på kommunal nivå. Erfarenheter av plansystem och lagstiftning hos samhällsplanerare är ofta samstämmiga, varför innehållet i artikeln bör vara representativt. Det handlar alltså till stor del om allmänt vedertagen kunskap och erfarenhet bland planerare som sällan skrivs ner¹.

Regler för den byggda miljön före 1907

Redan under tidig medeltid, och kanske ännu tidigare, förekom vissa regler för byggandet för att minska störningar mellan grannar, exempelvis i Bjerköarätten som anses härröra från senare hälften av 1200-talet.² I mitten av 1300-talet instiftades byggningsbalken som ingick i Magnus Erikssons stadslag. Byggningsbalken, från 1300-talet, trycktes om utan ändringar 1618 och kom att gälla ända till 1874.³

På 1600-talet upprättades kartor och stadsplaner för nästan alla städer i riket. Exempel på städer med ännu bestående rutnätsplaner från 1600-talet är Stockholm, Göteborg, Uppsala och Kalmar.⁴

Lokala byggnadsordningar upprättades för städerna under 1700-talet och början av 1800-talet. Byggnadsordningarna innehöll bestämmelser för brandsäkerhet och i övrigt speglade bestämmelserna vanligen ortens byggnadstradition. År 1828 hade de flesta städer en av Kungl. Maj:t fastställd byggnadsordning.⁵

Krav på stadsplan i 1874 års byggnadsstadga

Genom 1874 års byggnadsstadga infördes vissa enhetliga bestämmelser för planering och byggande i städer och köpingar. En byggnadsnämnd skulle ha överinseende över stadens bebyggande. Stadsplan krävdes för utbyggnad av staden eller stadsdelen. Det slutliga beslutet om planen togs av Kungl.

Maj:t. Staden fick inte bebyggas i strid mot stadsplanen eller utsträckas till område som saknade fastställd plan. Vid planeringen skulle hänsyn tas till fortsatt utbyggnad utanför planområdet så att "en öfverensstämmande anordning för det hela må åstadkommas."

Stadsplanen skulle visa byggnadskvarter, gator, torg och andra allmänna platser. I planen skulle bl.a. "skönhetssinnets anspråk på fritt utrymme, omväxling och prydlighet" tillgodoses. Breda trädplanterade esplanader skulle dras genom staden och det fanns breddmått för olika typer av gator. Det skulle finnas allmänna planteringar. Husen skulle inte vara högre än fem våningar.

1874 års byggnadsstadga innebar alltså att städerna måste göra en översiktlig plan för fortsatt utbyggnad, att planeringen skulle ske med tanke på en sammanhållen helhet samt att stadsmiljön skulle utformas enligt vissa kvalitetskrav. När stadgan trätt i kraft upprättades stadsplaner för nästan samtliga städer i landet.

I många stadskärnor, bl.a. Stockholm, återfinns vi stadsmönster som härrör från stadgan. Dessa miljöer har en förvånansvärd flexibilitet och livskraft. Det är verkligen tänkvärdt att många av de stadsmiljöer som vi idag finner mest attraktiva är uppbyggda enligt de enkla och konkreta reglerna i 1874-års byggnadsstadga!

Utveckling av plansystemet under 1900-talet

1874 års byggnadsstadga hade flera brister; markanvändningen kunde inte styras, markspekulation grasserade och oplanerad slumbebyggelse kom till utanför stadsgränserna.⁶ Samtidigt skedde under början av 1900-talet en reaktion mot det ingenjörsmässiga sättet att planera staden. En viktig influens var Camillo Sitte som ansåg att "En stad måste byggas så att människorna känner sig säkra och lyckliga. Skall stadsbyggandet kunna förverkliga detta senare måste det ses inte bara som en teknisk fråga utan i högsta grad som en konstnärlig."⁷ Ebenezer Howards idéer om trädgårdsstaden slog också igenom i planeringen, i Sverige i form av förstäder med låga hus och trädgårdar.⁸

Genom 1907 års *stadsplanelag* fick kommunerna större möjligheter att styra utbyggnaden. Med bestämmelser i stadsplanen kunde "sättet

för byggnadstomternas användande” läggas fast. Regler och principer för ersättning infördes vid överföring av mark mellan enskilda och staden. Detta var viktiga steg mot dagens detaljplan. Staden fick rätt att anta stadsplaner. Överprövningen upp till Kungl.Maj:t bestod.

Samhället behövde dock ytterligare möjligheter att styra markens användning. Byggnadsstadgan från 1874 och stadsplanelagen från 1907 ersattes av 1931 års *stadsplanelag och byggnadsstadga*. En enkel översiktsplan för områden utanför stadsplan, stomplanen, infördes. Denna kom inte att användas särskilt mycket eftersom en fastställd plan medförde att kommunen måste lösa viss mark. Byggnadsplan infördes för reglering av tätare bebyggelse på landet. S.k. utomplansbestämmelser kunde vid behov meddelas för att grovt styra markanvändningen utanför stadsplan och stomplan.

Planer för översiktsplanering från 1947

Nya stadsplaneideal växte fram efter första världskriget. Nu skulle bostadsområden med sol, ljus och grönska lösa trångboddheten och erbjuda alternativ till den täta kvartersstaden med skuggiga bakgårdar och sanitära missförhållanden. Man införde matematiska begrepp i stadsplaneringen som exploateringstal, våningsyta, rymlighetstal och ljusinfallsvinkel och räknade soltimmar.⁹

Planhushållning och ekonomisk långtidsplanering sågs som medel att styra samhällsutvecklingen. En ny bostadspolitik grundlades genom den bostadssociala utredningen. I utredningen påtalades bl.a. vikten av planmässighet i samhällsbyggandet.¹⁰

Med 1947 års *byggnadslag och byggnadsstadga* infördes regionplanen och den kommunala generalplanen. Med 1959 års *byggnadsstadga* avskaffades de lokala byggnadsordningarna och lika regler kom att gälla fullt ut för hela landet.

Kommunerna fick genom byggnadslagen planmonopol och kunde styra utvecklingen på ett helt annat sätt än tidigare. Man kunde bestämma både *var* och *när* bebyggelse skulle komma till stånd. Planerna präglades av tidens idéer om zonerings för att minimera störningar; bostäder, arbetsplatser, centrumområde och trafikleder åtskilda från varandra. Bostäder och närservice organiserades i s.k. grannskapsenheter, om ca 10 000 invånare, i an-

slutning till hållplats/station för kollektivtrafik. Ett tydligt exempel på zonerings- och grannskapsprinciperna är Täbys generalplan från 1947, se fig. 2.

Det s.k. miljonprogrammet antogs av riksdagen 1965. För att avhjälpa bostadsbristen byggdes en miljon lägenheter under åren 1965–74. Stora områden planlades för bostäder som skulle byggas med rationella metoder. Planmönstren baserades på utifrånmatning av fordonstrafik för att få bilfria stråk för fotgängare och cyklister. Det var dock svårt att få detta att fungera i praktiken eftersom de bilfria stråken inte alltid blev ”närmaste vägen”.

På 1970-talet blev det i stället ett överskott av bostäder. Miljö- och grönsaker kom in i debatten och ”gröna vägen” innebar att många hushåll sökte sig från storstaden ut på landet.

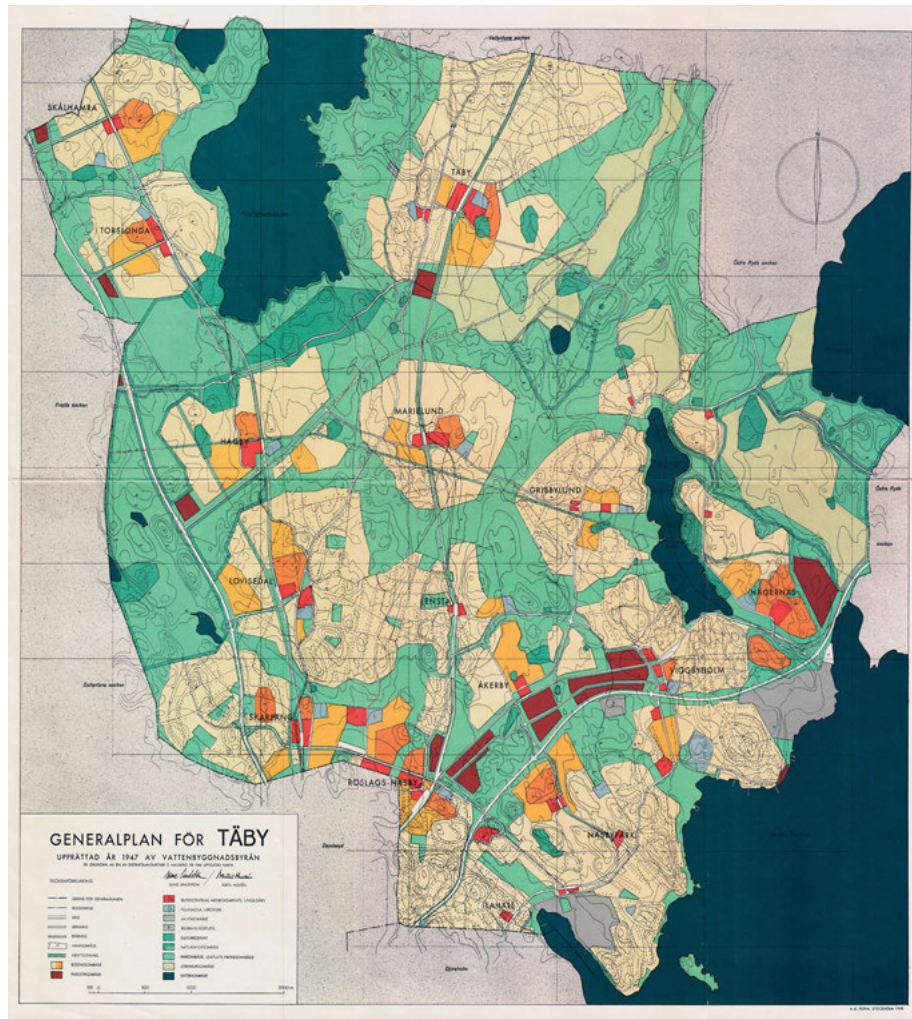
År 1972 beslutade riksdagen om *den fysiska riksplaneringen*. Syftet var att garantera att landets värdefulla mark- och vattenresurser beaktas vid planering och byggande. Begreppet riksintresse lanserades. Från mitten av 1970-talet upprättade kommunerna kommunöversikter, en ny form av översiktsplan som visade riktlinjer för utvecklingen av bebyggelsen utanför planlagd mark, bl.a. mot bakgrund av den fysiska riksplaneringen.

Nya lagar för långsiktigt hållbar samhällsutbyggnad

1987 trädde *plan- och bygglagen*, PBL, och *naturresurslagen*, NRL, i kraft efter många års lagarbete. NRL innebar att hushållningen med naturresurser blev lagreglerad. Genom de nya lagarna övergick i huvudsak all beslutanderätt om marken från staten till kommunen. Generalplan ersattes av översiktsplan, som blev obligatorisk. Stadsplan och byggnadsplan ersattes av detaljplan.

Miljöfrågorna blev allt viktigare. Handlingsprogrammet Agenda 21, som antogs på FN:s konferens i Rio 1992, påverkade inriktningen i arbetet att samla många miljölagar under en hatt. *Miljöbalken*, MB, som är anknuten till de femton nationella miljökvalitetsmålen, trädde i kraft 1999. NRL arbetades in i MB och försvann därmed som egen lag. Nu föreligger ett förslag till ändring av PBL som har utarbetats av den s.k. PBL-kommittén.¹¹ Några av de föreslagna ändringarna har beslutats av riksdagen i december 2007.¹²

Kommunerna har fått ansvaret att styra stads-



FIGUR 2. Generalplanen för Täby 1947 är ett exempel från den första generationens generalplaner.

byggnaden genom ändringarna av plan- bygg- och miljölagstiftningen under 1900-talet. Samtidigt är det alltför många faktorer som ska ingå i planeringen. Inte minst gäller detta aspekter för att nå målet att skapa ett långsiktigt hållbart samhälle d.v.s. ”en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov”.¹³

Planering på översiktlig nivå

Den förindustriella staden var kompakt, en funktion av att man främst tog sig fram till fots. Med utveckling av spårförbindelser och busstrafik möjliggjordes breddning av bebyggelsezonen runt

stadskärnor samt utbyggnad av närförorter. Det glesa stadslandskapet, som utvecklades efter andra världskriget, blev möjligt genom den snabba ökningen av privatbilismen. Idag har utsläpp och trängsel i trafiken blivit stadens största miljöproblem. Det blir alltmer uppenbart att stadsbygden måste förtätas för att kunna öka andelen transporter till fots, med cykel eller kollektivtrafik varigenom biltrafiken kan minska och anpassas till stadens villkor. Den täta staden är åter i fokus.

Bebyggelseplanering och transportsystem är således intimt förbundna. Avgränsning av grönstrukturen är ett annat exempel på en viktig fråga som måste avgöras på översiktlig nivå. Hänsyn ska tas till natur- och kulturvården och grönområdena

ska samspela väl med bebyggelseområdena. Vilka planer beskriver denna planering?

Samordning av flera kommuners utveckling i regionplanen

Under loppet av 1900-talet blev det alltmer tydligt att den snabba utbyggnaden av tätorter måste bedömas utifrån ett regionalt perspektiv. I de första regionplanerna, som kom redan på 1930-talet, var ett av de viktigaste syftena att samordna planeringen av spår och vägar.

Fram till slutet av 1900-talet har regionplanering främst förekommit i Stockholmsregionen. Olika strategier har föreslagits för fortsatt utveckling alltsedan 1958 års regionplan. Ett problem har varit att samordningen mellan bebyggelseutveckling och genomförande av vägar och kollektivtrafik varit bristfällig. Ett annat problem har varit att planeringen uppfattades ske över huvudet på kommunerna, som därför inte känt sig delaktiga. Ett tredje problem, under de s.k. rekordåren när miljonprogrammet genomfördes, har varit att planeringen mest setts i perspektiv av optimistisk stadsutveckling, inte i perspektiv av mottagande landsbygd med dess natur- och kulturlandskap.

Numera har planeringen i Stockholmsregionen ett brett samhällsperspektiv med inriktning mot långsiktig hållbarhet. En central tanke i gällande regionplan är att stoppa utspridningen av bebyggelsen och i stället koncentrera fortsatt utbyggnad till stadskärnan och sju yttre kärnor samt att bevara en regional grönstruktur bl.a. de s.k. gröna kilarna mellan bebyggelseområdena, se karta i fig.3. Genom förtätning i kärnorna ökar befolkningsunderlaget. Detta möjliggör bättre service och ökad kollektivtrafik och därmed minskning av bilresande och avgasutsläpp.¹⁴

Regionplanen har inte rättsverkan men är ett viktigt underlag för kommunernas översiktliga planering. Aldrig tidigare har Stockholmskommunerna getts tillfälle att delta så aktivt i processen genom samråd och i seminarier som vid framtagandet av den nu gällande planen. Dess genomslag kommer främst att vara beroende av i vilken

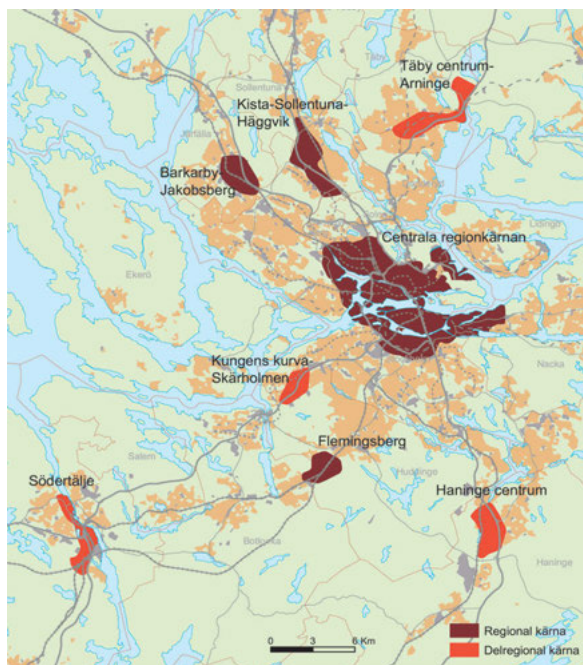
utsträckning den omfattande planprocessen faktiskt har lett fram till en samsyn på regional och lokal nivå om fortsatt utveckling. Kommer expansionen att kunna styras till de utsedda kärnorna och kommer fortsatt utspridning av bebyggelsen att kunna förhindras? I den bok som togs fram till 50-årsjubileet av regionplaneringen i Storstockholm redovisas regionens utveckling och regionplaneringen under femtioårsperioden.¹⁵

Långsiktig strategi i den kommunala översiktsplanen

När generalplanen infördes i lagen 1947, före kommunsammanslagningarna, fanns ca 2 500 kommuner. Idag finns ca 290 kommuner. Detta betyder att kommunernas arealer genomsnittligt har ökat kraftigt. En annan stor förändring sedan generalplanen introducerades är att antalet frågor som ska behandlas i den kommunala översiktsplanen har ökat väsentligt. Översiktsplanen är obligatorisk, ej rättsverkande och ska omfatta hela kommunen.

Planen ska visa kommunens vision om en långsiktig hållbar utveckling och ska svara på frågor som: Vilka principer ska råda för utveckling och bevarande av städer och samhällen för att få en lämplig bebyggelsestruktur? Hur ska transportsystem och annan infrastruktur byggas ut? Hur ska

FIGUR 3. Regionplanen visar planering av bebyggelsestrukturen på regionnivå. Detta exempel från Regional Utvecklingsplan 2001 visar hur Storstockholm avses utvecklas. Kartan tillhör Regionplane- och trafikkontoret i Stockholm.



riksintressen och andra natur- och kulturintressen tillgodoses?

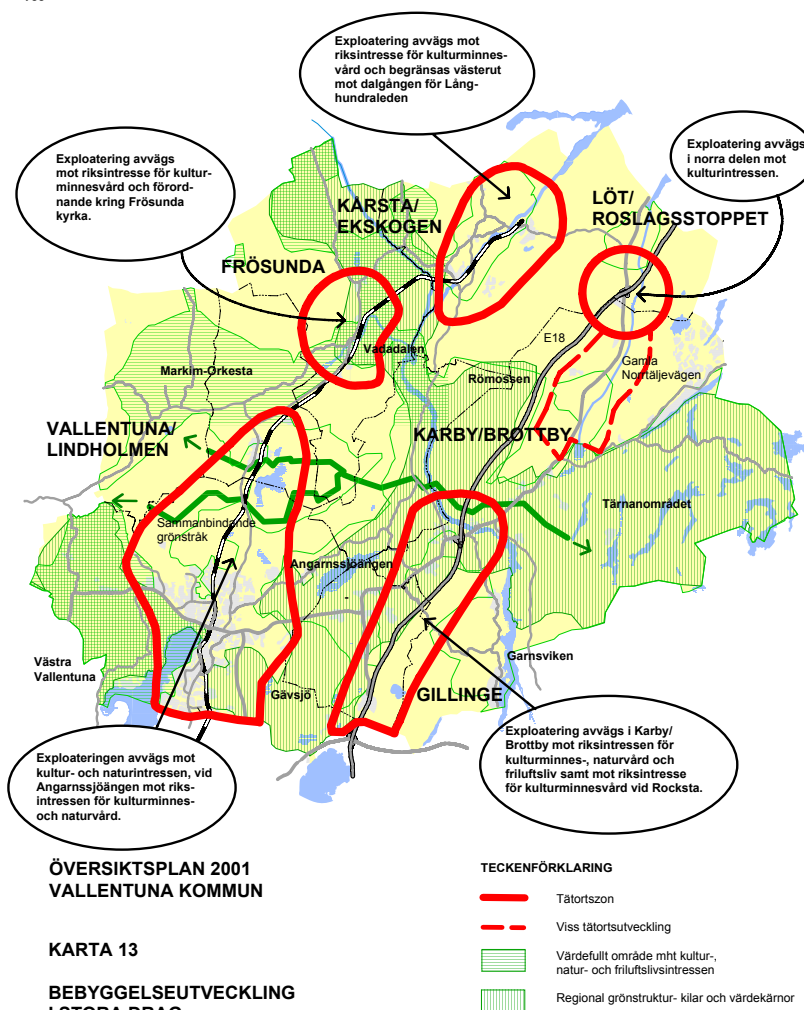
Det är stor skillnad mellan de schematiska och ofta orealistiska visionerna för fortsatt utveckling under 1950- och 60-talen och dagens framtidsbilder med bättre förankring i en komplex verklighet. Översiktsplanerna ger en värdefull samlad kunskap om kommunen och dess förutsättningar och är ett grundläggande dokument för all bebyggelseutveckling i kommunen. I fig.4 visas en sammanfattande karta i Översiktsplan 2001 för Vallentuna kommun. Den långsiktiga inriktningen framgår tydligt; fortsatt bebyggelseutveckling koncentreras till befintliga tätorter utmed kommuni-

kationsstråken och värdefulla kultur- och naturområden bevaras.

Översiktsplanerna är numera tjocka handlingar. Det är viktigt att planen tas fram i en öppen och demokratisk process så att politiker, tjänstemän, kommuninvånare och företagare kan påverka och bli väl förtrodda med det omfattande innehållet. Detta är en förutsättning för att planen inte ska bli en pappersprodukt i en byrålåda utan verkligen fungera som ett levande verktyg i den kommunala hanteringen.

Samtidigt betyder kravet på alla frågor som ska behandlas i planen att processen blir tung och arbetskrävande. Det kan vara svårt att avsätta tid

FIGUR 4. Översiktsplanen visar kommunens vision för den långsiktiga bebyggelseutvecklingen. Kartan ingår i Översiktsplan 2001 och tillhör Vallentuna kommun.



för detta viktiga långsiktiga arbete i kommunerna med det tryck som råder på att lösa alla dagsaktuella frågor. Det finns också ibland en rädsla i de politiska församlingarna för att en antagen översiktsplan, med mål och riktlinjer, ska låsa handlingsfriheten. Det bör dock vara tvärtom; en samlad kunskap om kommunen och framtagna riktlinjer i komplexa frågor ökar säkerheten för att de rätta besluten fattas.

Genom den nu beslutade ändringen av PBL ges uttryckligt lagstöd för att del av översiktsplanen ska kunna ändras under förutsättning att konsekvenserna för helheten redovisas. Avsikten är att underlätta successiva förändringar.

Planering på stadsdels- och områdesnivå

Stadsmiljöer som vi uppfattar som vackra och tilltalande har ofta en tydlig struktur som ger överblick och sammanhang. Dessa planmönster lever länge medan husen successivt byts ut. Därför är det viktigt att för stadsdelen eller området lägga fast en genomtänkt struktur som också måste kunna möta förändringar när nya behov uppstår.

Den traditionella kvartersstaden i stadskärnorna alltsedan 1600-talet, trädgårdsstäderna byggda under 1900-talets början eller höghusområdena från miljonprogrammets epok är exempel på stadstyper. Dessa stadstyper ger olika förutsättningar för stadens organisation. Skala, täthet och den upplevelse vi får när vi rör oss i stadsrummen varierar. Tätheten är nära relaterad till utbud av service och, som nämnts, till transportsystemet. Val av stadstyp är därför avgörande för stadsmiljöns karaktär och funktion.

Stadsdelen eller området är en lämplig plannivå för att lägga fast riktlinjer för hur bebyggelsekvarter, gator, torg, gång- och cykelvägar samt parker ska organiseras rent fysiskt. Denna nivå är också lämplig för den överblick som krävs för att kunna bedöma miljökonsekvenser, t.ex. hantering av dagvatten. Även andra faktorer som sammanhänger

med den valda stadstypen bör preciseras på denna nivå t.ex. hustyper och arkitektonisk karaktär. Hur är denna planering tänkt att ske enligt PBL?

Huvuddragen i stadsmiljön i fördjupning av översiktsplanen

Översiktsplanen ligger på en för hög nivå för att kunna ange riktlinjer för den byggda miljön utifrån den valda stadstypen. Den obligatoriska detaljplanen å andra sidan, som brukar omfatta ett eller några kvarter, ligger på en för låg nivå för att fungera för områdesplanering. Enligt PBL kan emellertid en fördjupning av översiktsplanen upprättas på områdesnivå för del av kommunen. Denna plannivå är dock inte obligatorisk.

Den lagstadgade hanteringen av fördjupningsplan är lika omfattande som för kommunens översiktsplan. Planering på denna nivå belönas inte heller med ett enklare förfarande i den efterföljande detaljplaneringen, trots att många övergripande förutsättningar utretts i planen. Fördjupning av översiktsplanen uppfattas därför ofta som alltför arbets- och tidskrävande. Planinstrumenten och regelverket ger således inte tillräckliga incitament för planering av stadens struktur på områdesnivå. Detta resonemang utvecklas i en artikel i tidskriften *PLAN*.¹⁶



FIGUR 5. Fördjupning av översiktsplan visar huvuddragen i planerad bebyggelseutveckling som underlag för kommande detaljplanering. I Lomma skedde denna planering på områdesnivå i form av ett planprogram, upprättat 2003. Kartan tillhör Lomma kommun.

En följd av den omständliga hanteringen är att planering på områdesnivå helt uteblir eller att den sker i enklare former, t.ex. i form av ett planprogram. Ett exempel är programmet för Lomma hamn som visar huvuddragen i en planerad tät trädgårdsstad med dess bebyggelse, gator, torg, gårdar och grönska, se fig.5.

Det är denna nivå i planeringen som närmast motsvarar den plan för staden som krävdes enligt 1874 års byggnadsstadga. En förskjutning av tyngdpunkten i planeringen på detta sätt från kvarters- till områdesnivå innebär att en arena skapas för att diskutera stadsmiljön som helhet. Förutsättningarna blir också tydligare för marknadens parter. Detta bör befrämja kloka investeringar och bidra till god kvalitet i den byggda miljön. I PBL-kommitténs slutbetänkande föreslås vissa ändringar i plansystemet med syftet att stimulera planläggning på områdesnivå.

Planering på kvartersnivå

Kvarter och byggnader är delar i den helhet som beskrivs ovan. För att ny- och ombyggnader ska samspela väl inbördes och med omgivningen behövs ställningstagande till en rad frågor. Vilka gränser ska väljas för kvarter och gator? Vilken exploatering tål kvarteret? Hur ska man säkra en sammanhållen helhetsverkan; hushöjd, form, material, färg, placering, grönska m.m.? Vilka villkor behövs vid renovering och upprustning av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse för att den inte ska förvanskas? Vilka miljökonsekvenser för projektet med sig och hur ska dessa hanteras?

Ramen för bygglov i detaljplanen

Detaljplanen anger villkor i olika avseenden och är en produktionsförberedande nivå för kommande exploatering. Detaljplan ska enligt PBL upprättas för ny sammanhållen bebyggelse, för bebyggelse som ska förändras och bevaras om detta behöver ske i ett sammanhang samt för byggnad som får stor inverkan på omgivningen. Efter det att planen vunnit laga kraft är den juridiskt bindande.

Principen om zoner, med olika typer av markanvändning åtskilda, som introducerades på 1940-talet har präglat detaljplaneringen alltsedan dess. Detaljplanerna har alltså vanligen inte med-

gett den blandning av funktioner som fortfarande finns i äldre stadsdelar.

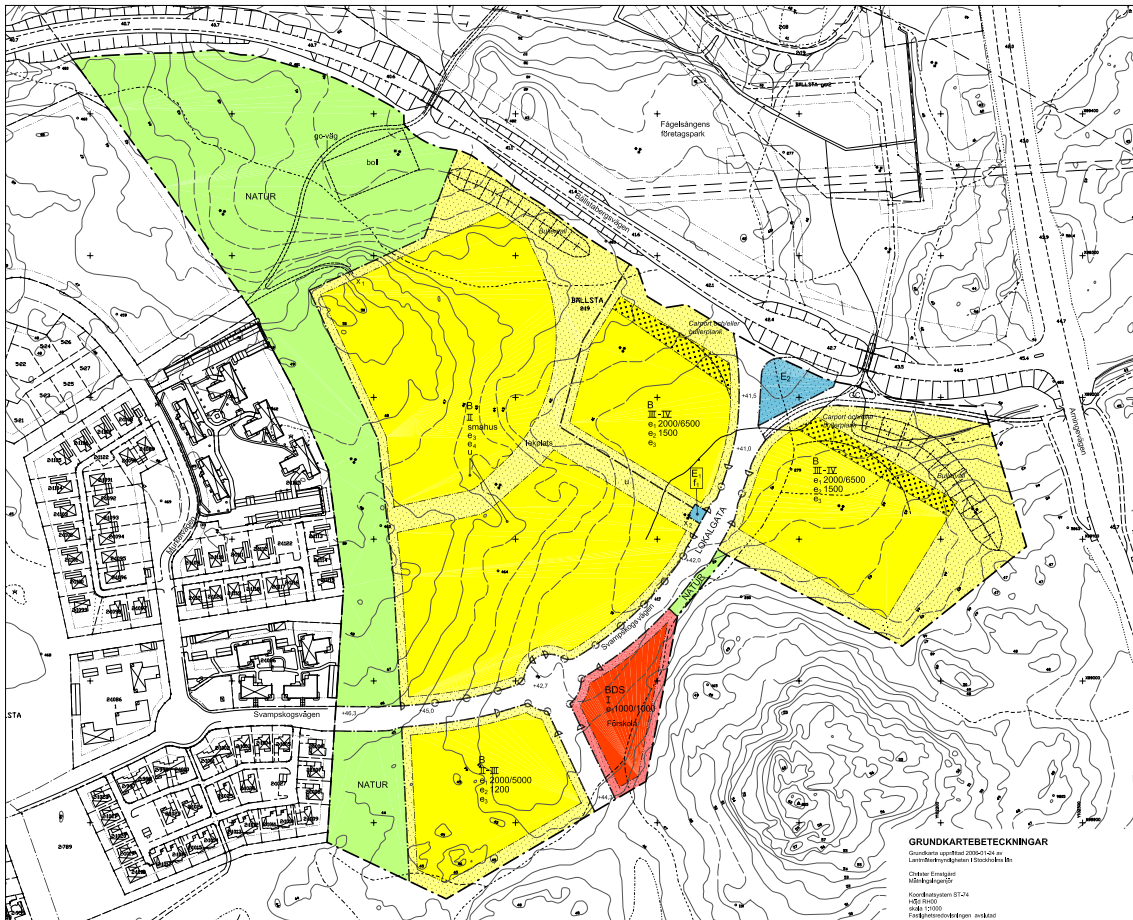
Numera är dock inriktningen den motsatta; det blir allt mera vanligt att planerna utformas för att möjliggöra blandning av bostäder, butiker och arbetsplatser för att åstadkomma en levande stadsmiljö. Samtidigt krävs det en styrning i planen av denna blandning av funktioner för att förhindra olämpliga etableringar som leder till störningar, främst för de boende.

Frågan om hur man i detaljplan planlägger för funktionsintegrering har studerats i en doktorsavhandling bl.a. utifrån två planprojekt i Karlstad och Västerås. I avhandlingen beskrivs svårigheten att i styrande planbestämmelser finna en god avvägning mellan å ena sidan att hålla möjligheterna öppna för etablering av olika typer av företag och inte tvingas till revideringar av planen och å andra sidan att säkra att det inte uppstår störningar för omgivningen till följd av verksamheter.¹⁷

Särskilt vid nybyggnad är planerna ofta schematiska och reglerar endast huvuddragen. Ibland bifogas en ej bindande s.k. illustrationsplan som redovisar hur projektet är tänkt. Illustrationsplanen är lätt att förstå i motsats till den formella planen med dess linjer, skrafferingar och beteckningar. Man föreställer sig att det genomförda projektet kommer att se ut som på illustrationsplanen. Helt andra lösningar, än de som redovisas i illustrationsplanen, är dock möjliga så länge man följer bestämmelserna i den formella planen. En sätt att råda bot på detta och få större garanti för att viktiga intentioner, som betyder mycket för stadsmiljön, håller genom hela processen från idé till verklighet är att bilägga ett s.k. gestaltungsprogram till detaljplanerna där viktiga utformningskrav slås fast.

Detaljplanen för del av Bällstaberg i Vallentuna är exempel på en relativt flexibel plan med gestaltungsprogram. I planen redovisas schematiskt stora kvarter för bostäder med bestämmelser som reglerar våningsantal och byggrätt, se fig. 6. Inom denna ram är det fritt att förlägga bebyggelsen på olika sätt. I gestaltungsprogrammet anges vald stadstyp – småskalig trädgårdsstad – samt regler för arkitektonisk samordning och utformning av gaturummen med vegetation m.m.

Den tidskrävande hanteringen av detaljplaner har ibland lett till att projekten blivit inaktuella



FIGUR 6. Detaljplanen anger ramen för prövning av bygglov. Detta exempel visar ett kvarter i bostadsområdet Bällstaberget i Vallentuna. Kartan tillhör Vallentuna kommun.

varför fastställda planer inte hunnit genomföras utan lagts på is. När ett bygge ånyo aktualiserades kunde projektiden vara annorlunda än den som låg till grund för detaljplanen. En ny detaljplan måste då upprättas med lång process. Ändring på ändring av delar av planer har lett till att vissa områden omfattas av ett närmast oöverskådligt lappverk av detaljplaner.

Bristerna i systemet är att detaljplanen är färskvara, att detaljplaneringen anses tungrodd och tidskrävande samt att den formella planen inte är någon garanti för en viss utformning. Dessutom är många frågor svåra att pröva och lösa på denna plannivå eftersom överblicken på områdesnivå ofta saknas.

Detaljplanen ger alltså gränser i olika avseenden som bidrar till att projektet passar in i helheten. Det är dock främst andra faktorer som

avgör det slutliga resultatet. Det handlar om kommunens ambition och interna samordning. Det handlar om byggherrens vilja att nå kvalitet. Det handlar om den projekterande arkitektens förståelse för projektet och dess sammanhang med omgivningen samt förmåga att gestalta bebyggelse och stadsrum väl.

Reglering utanför detaljplan

På landsbygden gäller ofta inga detaljplaner varför lokalisering av bebyggelse prövas endast utifrån lagens allmänna regler. Människor tycker att det är attraktivt att bosätta sig på landet i närheten av en stad och härigenom få både landsbygdens och stadens fördelar. Att sälja tomter har blivit en angelägen kompletterande inkomstkälla som en följd av omställningen av jordbruksnäringen. Därför är

det vanligt med ansökningar om avstyckning för enstaka hus eller mindre husgrupper, framförallt i städernas närområden.

Dessa avstyckningar sker i lägen där markägaren vill sälja och där människor vill ha sin bostad och styrs sällan på ett samlat sätt, annat än i vissa fall genom allmänna ej bindande riktlinjer i översiktsplanen. Detta innebär att bebyggelsen sprids mer eller mindre tillfälligt över landskapet till följd av enskilda initiativ.

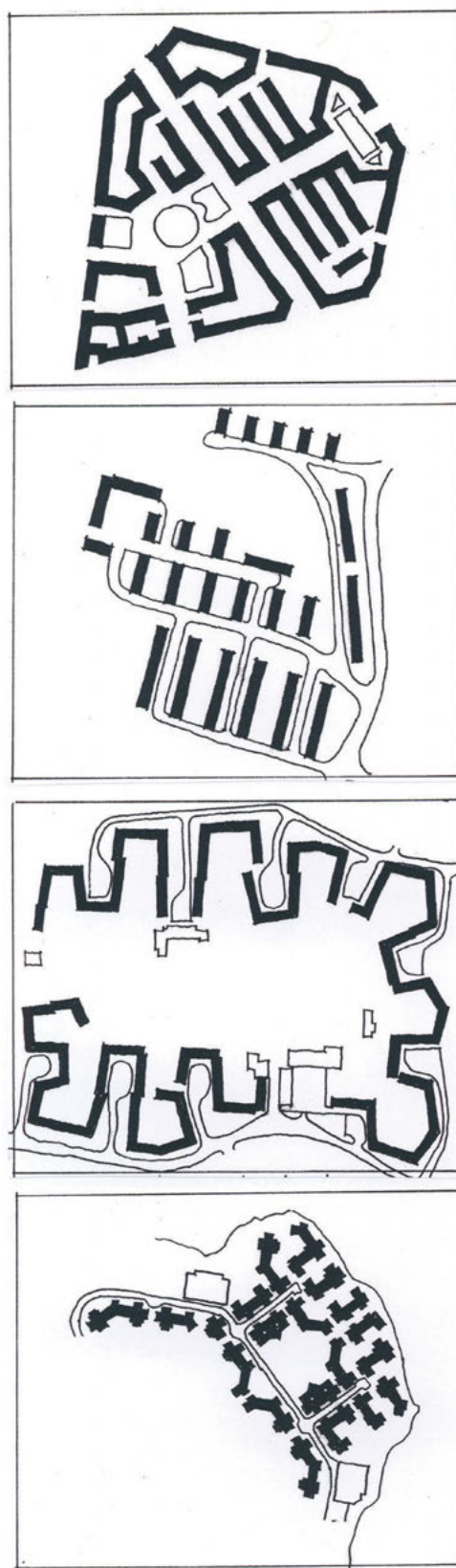
Helhetsintrycket av kulturlandskapet formas av bebyggelse, åkrar, ängar, skogsbryn, trädgrupper, stenmurar och sjöar. Eftersom tillägg och förändringar i bebyggelsen sker successivt märker man inte den stora sammantagna förändring av landskapsbilden som kan ske under loppet av bara några decennier. Vilka lagregler gäller vid dessa förändringar?

Byggande utanför detaljplan

I PBL finns vissa allmänna regler i 3 kap. Dessa regler, allmänt kallade skönhetsparagraferna, ska beaktas både när det råder bygglovsplikt och när det inte gör det. Enligt reglerna ska byggnader placeras och utformas med anpassning till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärden. Byggnader ska utformas på ett estetiskt tilltalande sätt både i sig och för att få en god helhetsverkan. Kulturhistoriskt värdefulla byggnader eller byggnader som ingår i sådan miljö får inte förvanskas.

Genom införandet av PBL minskade bygglovsplikten kraftigt för bebyggelse utanför planlagd mark. Bygglovsplikten togs bort för om- och mindre tillbyggnad av enbostadshus, ändring av takform, byte av fasad- och takmaterial, ommålning i annan färg m.m. Tillstånd krävdes inte längre för att riva byggnader. Alla yttre förändringar överlämnades således till fastighetsägarens bedömning utan krav på dialog med kommunens företrädare. (För s.k. samlad bebyggelse, grupper om 10–20 hus, behölls en något större bygglovsplikt.)

Det har visat sig att skönhetsparagraferna har liten effekt. Enskilda fastighetsägare som bygger



FIGUR 7. Fyra planmönster uppifrån och ner: Rödabergs-området, Stockholm, 1914–25, Kristineberg, Stockholm 1930–40, Baronbackarna, Örebro 1955–57, Minneberg, Stockholm, 1984–87.

om och till sina hus känner oftast inte till lagreglerna och söker inte heller nödvändig kunskap. Vid rättsprövningar har dessa regler haft liten tyngd. Utslag i rättsprocesser har i vissa fall kraftigt urholkat innebörden av olika lagparagrafer som avser yttre utformning och färgsättning. I många kommuner har man sökt råda bot på detta förhållande genom att utarbeta informationsblad med goda råd om utformning av bebyggelsen i olika typer av miljöer.

Enligt förarbetena till PBL var avsikten att kommunerna skulle kunna återinföra viss bygglovsplikt utanför detaljplan i t.ex. kulturhistoriskt värdefulla områden. Detta skulle kunna ske genom införande av s.k. områdesbestämmelser. Dessa är liksom detaljplanen juridiskt bindande. Detta planinstrument har dock inte utnyttjats så mycket av kommunerna.

Andra faktorer som styr planeringen

Stadsbyggnadsidealen varierar

Som ovan nämnts har olika idéer om hur staden ska byggas präglat planeringen under 1900-talet. Dessa idéer får ofta så tydligt uttryck i olika plan-

mönster att man lätt kan tidssätta stads- och detaljplaner enbart utifrån planmönstret.

I fig. 7 visas exempel på typiska mönster från olika decennier; 10-20-talens oregelbundna slutna kvarter med stora gårdar ofta med bättre terränganpassning än de tidigare rätvinkliga rutnätsplanerina, 30-talets öppna kvarter med parallella raka smalhus med inriktningen att få in sol och ljus i lägenheter och på gårdar, 50-talets kvarter med bebyggelse kring stora parkrum och strävan efter trafikseparering genom utifrånmatning av biltrafiken samt 80-talets återgång till kvartersstaden med mindre skala, då under något decennium med postmodernistisk prägel.

Olika influenser påverkar arkitekturen

Förr var det ortens tradition, beprövade byggmetoder och lokala material som gav ramarna för arkitekturen. Detta ledde, i kombination med reglerna i byggnadsordningar och stadgor, till en sammanhållen helhetsverkan. Äldre bevarade miljöer utformade utifrån dessa förutsättningar är också ofta allmänt uppskattade.

I vår tid är situationen en annan. Influenser i byggandet kommer från hela världen. Arkitekturstilar avlöser varandra. Nya byggmetoder ger nya



möjligheter. Utbudet av byggnadsmaterial ökar ständigt.

Den stora valfriheten innebär att det saknas en gemensam bas för utformningen, jämfört med förr när utbudet var begränsat. För att få en sammanhållen helhetsverkan när det gäller skala, form, material och färg krävs därför tydliga idéer om gestaltningen av den byggda miljön, både på områdes- och kvartersnivå. En metod för att styra utformningen är som nämnts att i detaljplaner precisera riktlinjer i gestaltningsprogram. I en del kommuner har program för utformning av den byggda miljön utarbetats för hela staden, t.ex. Stockholms byggnadsordning som är en del av översiktsplanen.¹⁸

Ansvarsfördelning mellan offentligt och privat

Samtidigt som kommunerna stegvis har fått ökat ansvar för stadsbyggnaden spelar initiativ från markägare och företag en stor roll. Intressenter kontaktar kommunerna med attraktiva förslag. Ibland ligger dessa förslag inom ramen för aktuella och gällande planer men ibland är förslagen sådana att tidigare intentioner i översikts- och detaljplaner överges, vilket kan leda till nackdelar

i olika avseenden. Det har visat sig att inte ens föreskrifter för byggnadsminnen alltid håller när byggprojekt som strider mot dessa föreskrifter aktualiseras.¹⁹

Marknadens initiativkraft och samspelet mellan kommun och marknad är givetvis nödvändiga förutsättningar för fortsatt utbyggnad av städer och samhällen. Det säger sig dock självt att enskilda byggherrar och andra intressenter inte har den överblick över helheten och den långsiktiga utvecklingen som kommunen bör ha. De har inte heller något ansvar för, eller samma möjligheter som kommunen, att analysera eventuella negativa effekter utanför projektet. Det krävs därför en överblick och styrning på offentlig nivå för att summan av de enskilda besluten ska bli en helhet och inte en slumpmässig summa av olika delar.

Samverkan mellan olika aktörer

Ansvar för utveckling och bevarande av den

FIGUR 8 & 9. Bilderna visar två helt skilda stadstyper. Kristianstad centrum med rutnätsplan grundlades 1641 och är ett exempel på den täta småskaliga kvartersstaden. Bilden tillhör Kristianstad kommun.

Täbys centrumområde är ett exempel på den storskaliga upplösta staden som kom att dominera i efterkrigstidens stadsmiljöer. FOTO: Kristina Berglund.



byggda miljön är splittrat på många aktörer. Planerare gör detaljplaner, fastighetsingenjörer upprättar exploateringsavtal och anger villkor för genomförandet, trafikingenjörer projekterar gator och vägar och parkingenjörer utformar planeringar på allmän mark. Denna process sker ofta utan tillräcklig samordning. Som exempel kan nämnas trafik- och bebyggelseplanering vilket föranledde Boverket att ge ut en bok i ämnet, *Stadsplanera istället för trafikplanera och bebyggelseplanera*.²⁰

För att uppnå en helhet krävs samordning i planeringen av alla delar av miljön; byggnader, trafikstråk, markbehandling, planteringar, belysning, skyltning m.m. Detta ställer stora krav på processerna i kommunerna när planer arbetas fram på olika nivåer.

Konkurrens på byggmarknaden

Konkurrensverket har i en rapport om nybyggnad av flerbostadshus under 2002 och 2003 visat att av det totala antalet lägenheter i undersökningen har hälften byggts av de fyra största byggföretagen på marknaden.²¹ Dessa stora bolag har resurser att göra strategiska markköp i god tid vilket gör att de får ensamrätt att bygga så småningom. Detta betyder att det är vanligt att stora projekt inte upphandlas i konkurrens utan genom förhandling mellan kommunen och byggföretaget/markägaren. Mindre byggföretag kan ha svårigheter att komma in på denna marknad. I en situation med minskad konkurrens kan incitamenten bli mindre för dessa stora byggföretag att erbjuda nytänkande, variation, anpassning till lokal karaktär och hög arkitektonisk kvalitet i byggprojekten.

Utbildning i stadsbyggnadsfrågor

Det finns inte någon utbildning att tala om i ämnet stadsbyggnad i grundskolan. Ändå är det många människor som deltar mer eller mindre aktivt i planeringen av den byggda miljön; politiker i nämnder och styrelser, företagare, tjänstemän, konsulter, invånare m.fl. Medborgarnas delaktighet, möjlighet att påverka och förståelse för innehållet i planeringen är avgörande för om viktiga mål ska kunna uppnås. Det krävs goda kunskaper för att alla de tusen och åter tusen beslut som årligen fattas i kommunerna ska leda i rätt riktning. Detta bör vara en stor utmaning för skolor, universitet och annan utbildning.

I boken *Hela staden – från mellanrum till stadsrum* beskrivs viktiga utgångspunkter och faktorer som påverkar och bör beaktas i stadsplaneringen. Framställningen illustreras av goda exempel från hela landet.²²

Plan och planering

Vi kan ännu avläsa strukturer som bygger på byggningabalken t.ex. i Visby. I många städer finns rutnätsplaner från 1600-talet och framåt. Olika stadstyper är väl representerade över hela landet och kan vara så motsatta i sin utformning som t.ex. Kristianstads småskaliga centrumkärna med 300-årig rutnätsplan och 1960-talets storskaliga Täby centrum, se fig. 8 och 9. Strukturer består länge. Även bebyggelse består ibland länge. Att planera och förändra städer och andra samhällen är därför ett stort ansvar som får effekter för många kommande generationer.

Fysiska planer är ett viktigt styrmedel för att precisera stadsmönster och bebyggelse. Planläggning innebär att förutsättningar och idéer presenteras och prövas på ett samlat sätt och att alla intressenter ges tillfälle till insyn och inflytande under den demokratiska processen. Dagens planinstrument fungerar i huvudsak väl om ambitionerna är de rätta.

Planerna är emellertid hjälpmedel. Det viktigaste är innehållet i planeringen. Vår tids alla influenser, teknisk utveckling av metoder och material och snabb expansion av bebyggelsen medför höga krav på planeringen för att resultatet ska bli en god och långsiktigt hållbar stadsmiljö. Ytterst är det den politiska ambitionen och viljan som avgör kvaliteten i den byggda miljö vi skapar och bevarar. Det krävs kompetens och intresse för de många frågor som bidrar till utformningen av stadsmiljön hos alla aktörer som medverkar i processerna från regionplan till bygglov. Inte minst gäller detta förtroendevalda och tjänstemän i landets alla kommuner.

Kristina Berglund är arkitekt SAR/MSA, stadsarkitekt i Vallentuna kommun 1990–2003, planchef i Täby kommun 1981–90 och ledamot av Stadsmiljörådet 2000–2003.

kristina.berglund.ark@comhem.se.

Noter

1. Av dessa skäl saknas i viss utsträckning källhänvisningar. Jag har dock gett hänvisningar till litteratur för den läsare som vill fördjupa sig i stadsbyggnadsfrågor.
2. Holmbäck & Wessén 1979, (s. XCVI, s. 453).
3. Holmbäck & Wessén 1966, (s. 87–113).
4. Ahlberg 2005.
5. Eriksson 1998, (s. 154–157).
6. Rudberg 1985.
7. Sitte 1982 (1909), (s. 12).
8. Rådberg 1994, (s. 71–73).
9. Sidenbladh 1981, (s. 77–78).
10. Åhrén 1949.
11. SOU 2005:77.
12. Prop. 2006/07:122, Betänkande 2007/08:CU3.
13. Brundtlandkommissionen 1987.
14. RUF5 2001.
15. Söderberg (red.), 2002.
16. Berglund, 2001.
17. Bergdahl, 2004.
18. Stockholms stadsbyggnadskontor 2001.
19. Lagen om kulturminnen.
20. Berntsson (red.), 2002.
21. Konkurrensverket, 2006.
22. Berglund et al. 2004.

Käll- och litteraturförteckning

- Ahlberg, Nils, 2005, *Stadsgrundningar och planförändringar. Svensk stadsplanering 1521–1721*. Akademisk avhandling, Uppsala.
- Berglund, Kristina, 2001, *Tätortsplan för bättre stadsmiljö, PLAN 2001 (s.152–155)*
- Berglund, Kristina, Sjöström, John och Åström, Birger, 2004, *Hela staden – från mellanrum till stadsrum*, utg. Svensk Byggtjänst och författarna, Stockholm.
- Bergdahl, Eva, 2004, *Om funktionsintegrering i detaljplanering*, Akademisk avhandling, KTH, Stockholm.
- Berntsson, Viveca (red.), 2002, *Stadsplanera – istället för trafikplanera och bebyggelseplanera*, utg. Boverket.
- Bexelius, Alfred, Nordenstam, Berndt och Aurén, Nils, 1948, *Byggnadslagstiftningen (byggnadslagen, byggnadsstadgan)*, utg. Norstedts, Stockholm.
- Byggnadsstadga för rikets städer*, 1874, Stockholm.
- Brundtlandkommissionen, 1987, *Vår gemensamma framtid*, utg. FN.
- Civilutskottets betänkande 2007/08:CU3. *Ändringar i plan- och bygglagen*.
- Eriksson, Karin, 1998, "Byggnadsordningar och stadsgestaltning", *Den svenska staden*, red. Thomas Hall och Katarina Dunér, utg. Sveriges Radios förlag och respektive rättighetsinnehavare, Lund.
- Forssman, Hilding, 1932, *Stadsplanelagen jämte byggnadsstadgan (1931)*, utg. P.A. Norstedt & Söners Förlag, Stockholm.
- Holmbäck, Åke och Wessén, Elias, 1966, *Magnus Erikssons stadslag*, utg. Institutet för rättshistorisk forskning, Lund.
- Holmbäck, Åke och Wessén, Elias, 1979, *Svenska Landskapslagar*, utg. Awe/Gebers Stockholm.
- Konkurrensverket, 2006, *Bättre konkurrens i bostadsbyggnad!* Rapport 2006:2.
- Plan- och byggnadsväsendets författningshandbok*, 1989, plan- och bygglagen, lagen om naturresurser, utg. Svensk byggtjänst, Stockholm.
- Plan- och byggnadsväsendets författningshandbok*, 2002, plan- och bygglagen, miljöbalken, utg. Svensk byggtjänst, Stockholm.
- Proposition 2006/07:122. *Ändringar i plan- och bygglagen*. Regionplane- och trafikkontoret, 2002, *Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen*, RUF5 2001, Stockholm.
- Rudberg, Eva, 1985, *Från mönsterplan till kommunöversikt*, G7:1985, utg. Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm.
- Rådberg, Johan, 1994, *Den svenska trädgårdsstaden*, utg. Byggnadsforskningsrådet, Stockholm.
- Sidenbladh, Göran, 1981, *Planering för Stockholm 1923–1958*, utg. Liber Förlag, Uppsala.
- Sitte, Camillo, 1982, *Stadsbyggnad*, översättning av fjärde upplagan från 1909 av Göran Sidenbladh, Arkitektur Förlag AB, Stockholm, (första upplagan 1889).
- SOU 2005:77, *Får jag lov? Om planering och byggande*, PBL-kommitténs slutbetänkande.
- Stockholms stadsbyggnadskontor, 2001, *Stockholms byggnadsordning – ett förhållningssätt till stadens karaktärsdrag*, Stockholm.
- Svensk Författningssamling*, 1907, nr 67, Lag angående stadsplan och tomtindelning.
- Söderbergh, Catharina (red.), 2002, *Stockholmsregionen 50 år av regionplanering 1952–2002*, Jubileumsskrift utg. Regionplane- och trafikkontoret.
- Åhrén, Uno, 1949, "Ett planmässigt samhällsbyggande", särtryck ur Slutbetänkande avgivet av bostadssociala utredningen, del I, SOU 1945:63, Stockholm.

Planning for a built environment – past and present

By Kristina Berglund

Summary

Regulation of the built environment has existed ever since early medieval times – from the simple rules of spacing in the Bjerkö Code to today's highly detailed plans and numerous provisions for the regulation of building development. Starting in the 1970s, environmental issues and the pursuit of a sustainable society have become increasingly important aspects of planning.

The rough structure of settlement, roads, tracks and green areas is laid down in regional plans and municipal master plans. These master plans form a basis of decisions concerning the planning and effectuation of future urban development. In order for the overarching plans to work in practice, they have to be broadly accepted by representatives of the region, local community and business enterprise, and by local residents.

A cogent structure of blocks, streets, squares and parks at area level is one of the prerequisites of a beautiful and efficient urban environment. This planning, which up till now has not been nearly prevalent enough, is best presented as an

amplification of the master plan. The detailed development plan at precinct or block level provides the framework for assessment of projects through building permit procedures.

Properly used, the plans work well on the whole, but there are many other factors which impact on planning: the copious flora of influences acting on urban development, the interaction between local authority and market, co-ordination between different expert fields in the planning process, the state of competition in the construction market and the level of knowledge concerning urban planning issues on the part of policy-makers, specialists and others.

Plans are tools, whereas the end result depends above all on the substance of planning. A holistic system is needed, showing what is to be achieved, from regional plan to building permission. Ultimately the quality of the built environment depends on the aspirations, knowledge and determination of all agents involved in planning, preservation and implementation.