



Samhällsplaneringens spänningsfält – urban planering och regional utveckling

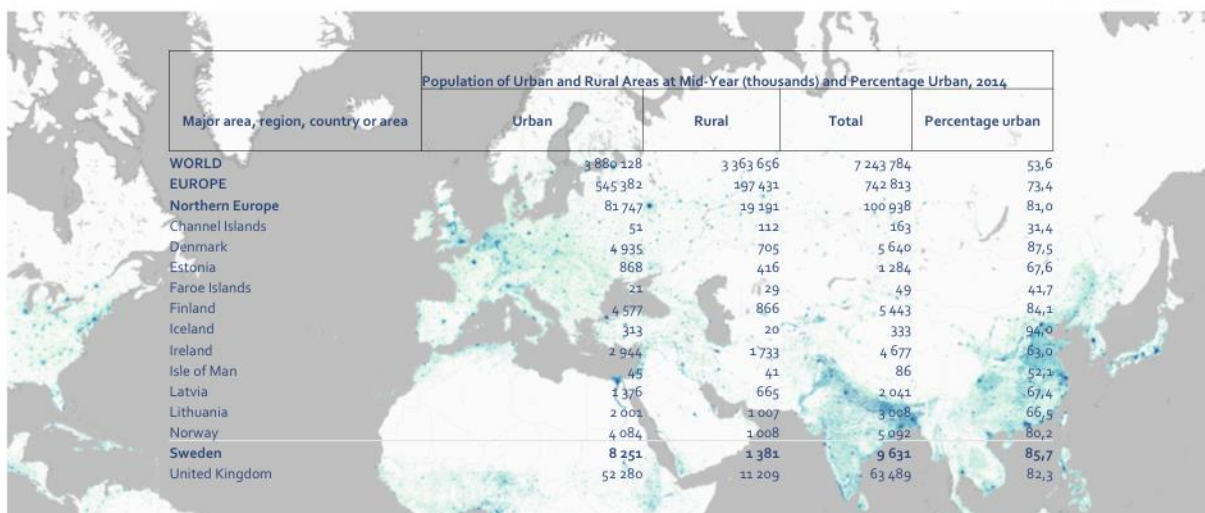
Lukas Smas, universitetslektor i kulturgeografi, Stockholms universitet, Stockholm
30 januari 2019

– Jag tror att vi behöver någon typ av samhällsplanering, där vi integrerar olika policysektorer och väger olika intressen både sektorsmässigt och rumsligt. Utmaningen är kanske att väga olika intressen kring stad land. Kanske behöver vi dikotomierna för att kunna göra ställningstaganden som är det viktigare att bevara än att utveckla?

Global utblick

Lukas tog oss med på en global utblick i statistikens värld.

– Ofta framförs att fler människor i världen nu bor i staden än på landet. Enligt FNs statistik bor 85 procent av Sveriges befolkning i det som FN definierar som urbana områden. Vi är alltså ett av världens mest urbaniserade länder, och samtidigt mest glesbefolkade. Vi reproducerar den urbana normen när vi hänvisar till denna typ av siffror, vi måste granska statistiska data.





Henri Lefebvre, fransk filosof och sociolog, menade att vi rent kvantitativt ser urbaniseringen som en koncentring av människor, resurser, kapital, men också en explodering i rummet. Enligt hans definition är "vacation homes" en del av urbaniseringsprocessen.

Ett annat perspektiv på urbaniseringsprocessen är OECDs definition av urbana områden. Enligt den finns 30 st i Norden. 97 procent av befolkningstillväxten i Norden de senaste 20 åren har skett i dessa. Och det verkar som kurvorna fortsätter åt det hållet. De större urbana områdena verkar också växa snabbare än de mindre. Vi har både en koncentration av befolkningstillväxt i områdena och en differentiering mellan dem.

Hantera två definitioner samtidigt

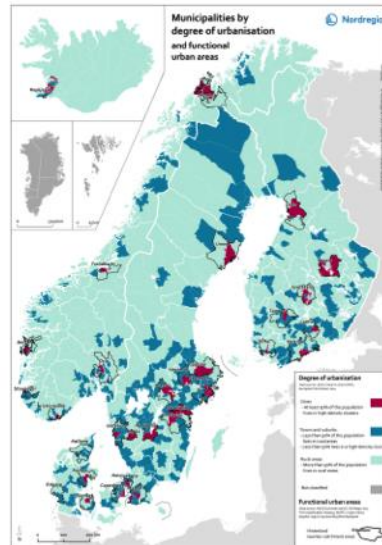
Bodö är en tätort med 37 000 i tätorten och 40 000 i kommunen. Man ville skapa en ny regionplan med undertiteln urban regionplan. En frågeställning var om man behövde positionera sig bättre i den urbana konkurrensen.

– Förhoppningsvis kan vi hålla båda tankarna i huvudet samtidigt: Kan det vara både urbant och ruralt på samma plats, kan stad och land vara tätt och glest samtidigt?

Forskningen om planetary urbanism (*Niel Brenner m fl*) menar att det inte finns någon del av jorden som inte är urban. Möjligtvis börjar det blir förlegat att tänka i urbant och ruralt.

Diskussionen om relationen mellan stad och land verkar ha pågått länge. Termen rurbanisering har funnits sedan 1953. Ur Svenska Akademiens ordbok:

"(i fackspr.) om förhållandet att (l. processen vari gm) befolkningen på landsbygden påverkas av stadskulturen o. efterliknar l. antager städernas levnadsvanor. SvGeogrÅb. 1953, s. 200."



Degree of urbanisation är ett europeiskt mått på hur många som bor i tätorter i jämförelse med hela kommunen. Mönstret blir annorlunda. I de röda områdena bor fler i stad än i urbana områdena. Mellankategorien kallas small towns och suburbs. I denna logik blir Kiruna en förort.

Relation i många skalor

Stad-land-relationen och problemet kan alltså ta sig i uttryck i väldigt många olika skalor: inomkommunal, regional, nationell, europeisk och internationell? Svaret finns på alla skalnivåer.

– Vi behöver jobba med frågorna kring stad och land på alla nivåer i samhället, det är inte bara en statlig angelägenhet för regionalpolitiken. Kanske den regionala nivån har störst möjligheter att se olika intressen, eftersom den har en flexibel roll i det nordiska systemet. Kanske ska vi tala om samhällsplanering för regional planering. Eller samhällsplanering på regional nivå..

Ordet region kommer från latinet och betyder riktning, gräns, sträcka, område. Det finns en dynamik i det. Ordet kommer också av regera, som betyder rikta och styra. Definitionen fångar dubbelheten och dynamiken.



Planeringsförutsättningar i Norden

Bilden nedan visar en jämförelse mellan de nordiska ländernas viktigaste planeringsdokument enligt Plan- och bygglagen. Länderna har olika planeringsinstrument till sitt förfogande, Norge har mest möjligheter. I Danmark finns numera inget formellt planeringsinstrument på regional nivå.

– Jag tror vi kan lära av Norge. Den norska översiktsplanen består av både en bindande del som reglerar markfrågor, och en annan som tar tag i de större frågorna.

	Nationellnivå	Regionallnivå	Lokallnivå
Danmark	Landsplanredegørelse Landsplandirektiv for hovedstadsområdet Oversigt over statslige interesser og kommunplanlægningen		Planstrategi Kommuneplanen Lokalplan
Finland	Riksomfattande mål för områdesanvändningen (Valtakunnalliset) Alueidenkäyttötavoitteet	Landskapsplan (Maakuntakaava)	Generalplan (Yleiskaava) Detaljplan (Asemakaava)
Island	Nationell planeringsstrategi (Landsskipulagsstefna)	Regionalplan (Svæðisskipulag)	Kommunalplan (Aðalskipulag) Detaljplan (Deiliskipulag)
Norge	Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging Statlige planretningslinjer Statlige planbestemmelser Statlige arealplaner	Regionalplanstrategi Regionalplan Regionalplanbestemmelse	Kommunalplanstrategi Kommuneplan Reguleringsplan
Sverige	Riksentressen	Regionplan	Översiktsplan Detaljplan

Stockholms universitet

I Danmark och Norge finns ministerstyre, inte i Sverige. I Norge har ministeriet mer exekutiv makt. I Finland har man möjlighet att ta fram landskapsplaner för hela regioner och som är bindande för kommunerna. Men i praktiken blir de inte så bindande.

I Sverige är att den första egentligen bindande planen är en detaljplan. Vi löser frågorna på en väldigt detaljerad nivå, oftast kopplat till tätorter. I de flesta andra europeiska länder gör man det i region- eller kommunplanen. Sverige har också institutionaliserat skillnaderna mellan regional utveckling och planering. Frågorna har legat på olika departement. Vi har två olika lagstiftningar som reglerar regional utveckling och urban planering, två verk och två institutioner som ska praktisera detta.



– Här reproduceras en skillnad mellan regional utveckling och urban planering.

Områdena har också olika begreppsapparater. Smart specialisering i regional utveckling blir smart cities inom urban planering. Vi har ett institutionellt system som driver fram skillnaden.

Institutioner

Regional utveckling

- Förordning om regionalt tillväxtarbete
- Näringsdepartementet
- Tillväxtverket
- Regioner

Urban planering

- Plan- och bygglag
- Finansdepartementet
- Boverket
- Kommuner

I 1987 års PBL tog man ett större grepp, översiktsplanen skulle inkludera hela kommunen. Det var ett sätt att få in både det regionala utvecklingsperspektivet och stadsplaneringen.

– Frågan är hur fokuserade översiktsplanerna är på den aspekten.

– Idag finns en diskussion om att detaljplanen som styr. Lagstiftningen är en bias mot stadsplanering och planeringslagstiftning. Men den skulle kunna tillämpas annorlunda. Instrumenten finns. Det beror på hur vi använder översiktsplanen.

Vi behöver samhällsplanering

– I Sverige blir ibland samhällsplanering starkt kopplat till bostäder. Jag tror att vi behöver en typ av samhällsplanering där vi integrerar olika policysektorer och väger olika intressen sektorsmässigt och rumsligt. Samhällsplanering kan ske på olika nivåer. Kanske den regionala nivån har störst möjligheter att se olika intressen, eftersom den har en flexibel roll? Kanske ska vi tala om samhällsplanering för regional planering. Eller samhällsplanering på regional nivå.



Lukas avslutar med några frågor han brukar ställa sig som forskare:

- Vart är vi på väg med planeringen? Vad är det för riktning?
- Vem vinner och vem förlorar på riktningen planeringen tar?
- Vilka maktmekanismer skapar vinnare och förlorare?
- Vad, om något, ska vi göra åt det?