

Riksintresse – en dinosaurie eller en nationell planeringsambition?

Ett diskussionsunderlag i essäform kring formandet av nationella intressen i rumslig planering

Carl-Johan Engström

A good environment is dependent on contributions in many different fields. But they must be supported by a purposeful, long-range aim in the social work, where respect for the old cultural environment and considerations for the pressing problems of the day are included, but where the prime motive is responsibility for the living conditions of future generations.

Conscious planning for a better environment – that is living democracy in action.

Ovanstående citat har jag inte hämtat ur Brundtlandskommissionens rapport *Our common future* från 1987. Istället är det skrivet 1967 – således 20 år tidigare – av dåvarande kommunikationsministern som lyfte behovet av omfattande reformer i ett linjetal som därefter översattes och publicerades i *Arkitekten international*. I artikeln lyfter Olof Palme behovet av ett nytt nationellt perspektiv i den fysiska planeringen: "The signs are that competition for land, is going to be keen. Competition leads to conflict of interests where land use is concerned. The parties involved in the conflict invariably have justifiable claims and good reasons. /.../ It is my conviction that the instruments of which we are at present in possession are inadequate to solve these conflicting interests in a sensible way and *in time*. Therefore, overall national planning of physical land use should be brought about. Intensive work to this end is currently undertaken at the Ministry of Communications."

Resultatet av Palmes initiativ blev att allmänna intressen av nationell betydelse – riksintressen – är det som staten ska 'lägga sig i', trots det kommunala planmonopolet och den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen. Det var från början en process som handfast kartlade vad som då ansågs som viktiga nationella intressen utan stöd i dåvarande lagstiftning – men med den legitimitet som riksdagsskrivelser och propositioner ger. Med plan- och bygglagreformen 1987 inordnades riksintressena i en särskild lag, *naturresurslagen*. Den lagen inkorporerades därefter i miljöbalken 1999.

Riksintressen som fötts på 1970-talet har sedan dess vållat huvudbry och konflikter. Vad är ett riksintresse och hur ska det behandlas? är en frekvent fråga. Trots detta finns få sammanhängande redovisningar av tankarna bakom och utvecklingen framåt.

Palmes artikel publicerades medan jag själv var studerande vid Chalmers. Riksintressefrågan har sedan dess 'förföljt mig'. Vid min tid på statens planverk och dåvarande bostadsdepartementet på 1970-talet var jag direkt engagerad i tillkomstprocessen. Under år som konsult på 1980-talet gjorde jag några av de första översiktsplanerna enligt PBL – bland annat kring vattenkraft (ett nationellt intresse) kontra utvecklingen av lokal turism kring en outbyggd

älv. Som ansvarig inom Boverket under början av 1990-talet var en huvudfråga för mig införandet av naturresurslagen.

I denna essä gör jag ett försök att summera hur frågor av nationellt intresse varit föremål för politiska reformer alla år som jag varit verksam som planerare.

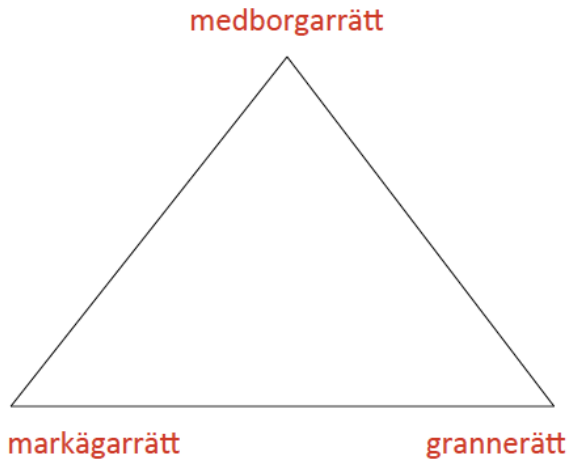
Planeringens grundläggande tankefigur

Jag återkommer till utvecklingen från skiftet 1960/70 och framåt – men vill först göra en utvikning till varför konflikter som kännetecknar all förändring av markanvändningen alltid krävt lagstiftning – spåren av detta går så långt tillbaka som vi har skriftliga källor. Ändringar av lagstiftningen har blivit legio, men varje lagändring har snabbt blivit inadekvat då samhällsutvecklingen tagit andra vägar.

Planering är ett sätt att lösa konflikter mellan olika intressen och förmedlar 'orättvisa' i ordnade och fredliga former. Med 'orättvisa' menar jag här att lagstiftningen efter andra världskriget – här och i de flesta Europeiska länder – inte längre ger markägaren en rätt att exploatera sin mark som denne haft sedan liberalismen växte fram under 1800-talet. Ny bygggrätt tillkommer efter en i lag reglerad plan-/beslutsprocess. Om en markägare genom offentliga beslut i lag får göra värdehöjande insatser på sin mark medan en annan markägare inte får – kan det i markägarperspektivet ses som en orättvisa. Markvärde och bygggrätt 'gives' sålunda till markägaren och inte efter principen likabehandling utan utifrån en konsekvensprincip. Du får värdehöja din mark förutsatt att vissa andra värden inte skadas.

Således: Om markägare A gör något på sin mark kan markägare B:s möjligheter att använda sin inskränkas. Den enas initiativ kan begränsa den andres. Kan de inte lösa detta i godo har vi ett problem. Därför finns rättsliga former att lösa konflikten. Sådana är inte något modernt påhitt eller exklusivt för Sverige. Alla länder har så långt man kan spåra bakåt haft mekanismer för att hantera denna konfliktrisk. Landskapslagarna från medeltiden och jordabalken från 1734 är tidiga exempel i Sverige. Vi kan beskriva relationen mellan enskilda intressen som var sitt hörn av basen i en triangel (se figur 1 nedan).

Men - inte bara grannar har rättigheter. Medborgare i allmänhet har intressen som påverkas av hur markägare använder sin mark. Medborgarintresset innehåller frågor som kan vara ointressanta för markägare A och B men som med tiden blivit allt viktigare i ett allmänt perspektiv. Kampen om vilken tyngd dessa olika intressen ska ha i förhållande till varandra är återkommande i lagreformarbetena och en nyckel till att förstå varför och hur planlagstiftningen utvecklats över tiden. Låt mig gå lite närmare in på planeringstriangelns grundfrågor.



Figur 1 aspekter som rör markanvändningsförändringar

När enskilda intressen (markägarrätt och grannerätt) kolliderar kan grannen lyfta frågan rättsligt. Avgörandet kan gå hen emot. Men rätten att lyfta frågan är en maktfaktor i sig. Att försena en markägares initiativ gör att denne kanske hellre anpassar sitt projekt än inväntar ett utslag i en offentlig instans – som vid ett överklagande kan dra ut på tiden.

Medborgarrätten är en mer senkommen fråga i rättssystemet. Den har utvecklats de senaste 150 åren. Hur kommer denna rätt till uttryck? Från början – i Sverige genom 1874 års byggnadsstadga – handlade det om hänsyn till brandsäkerhet och hälsa. Nästan alla städer eldhärjades en eller flera gånger under 1800-talet. En orsak var överexploatering av fastigheter som kom att ligga så tät att elden inte kunde hejdas utan spred sig från hus till hus. Lagstiftningen reglerade också relationen mellan hushöjd och gatubredd för att tillförsäkra även bottenvåningar viss solinstrålning. Med tiden betecknades dessa hänsyn som *allmänna intressen* och kom till uttryck *dels* allmänt i lagtext: exempelvis natur- och kulturvärden, hushållning med energi och vatten, trafikförsörjning, *dels* genom avvägningar i planeringsprocessen. Listan över allmänna intressen har blivit allt längre med varje lagreform.

Den grundläggande systemförändringen inträffade när det allmänna inte längre ansågs behöva betala när allmänna intressen inskränkte markägarrätten. Det skedde med 1947 års byggnadslag. Det var inte planmonopolet som var systemförändringen. Det fanns redan. Det nya var – som jag berört ovan – att byggrätten tillföll markägaren *först efter* ett politiskt beslut. Ett beslut som först tas i en kommunal nämnd, men då det överklagas tas på en högre nivå (hur så sker är också värt en kommentar som jag återkommer till nedan). Men likväl ett politiskt beslut (med en reglerad process och tillkomstvillkor) som innebär att värden i form av byggrätt tillförs den som äger marken.

Om kommunen både tolkar vad som är allmänna intressen *och* avväger mellan allmänna och enskilda enskilda intressen har kommunen som part i processen rollen både som 'advokat' och som 'domare'. Detta dilemma uttrycks inte explicit i lagen men hanteras genom olika åtgärder. Börjar vi med avvägningsrollen prövades beslut att anta planen tidigare av staten som fastställde planerna. Formerna för denna överprövning har sedan 1947 ändrats otaliga gånger. Lagfäderna i PBL-reformen valde en annan logik. Advokatrollen – att tala för och precisera de allmänna intressena utifrån de i lagtexten mycket generellt uttryckta – upphör att endast vara en kommunal angelägenhet. Den tänktes med PBL vara del av planeringsprocessen på två sätt, *dels*

som en dialog mellan stat och kommun i översiktsplanen, *dels* i samråden i detaljplanen där alltfler aktörer under 90-talet fick en formell status. Grannerätten, som låg till grund för den ursprungliga överklaganderätten, vidgades under de följande decennierna till olika intresse- och medborgargrupper främst genom inverkan från miljölagstiftningen. Miljökonsekvensbeskrivningar med inspiration från USA och Kanada var en ingång. Närmandet till EU en annan. Den starkt växande miljömedvetenheten en tredje. Kretsen som har rätt att överklaga har under senaste decenniet åter inskränkts.

Denna bakgrund är viktig men för oss också bort från riksintressefrågan. Även om staten fastställde kommunala planer, först i länsstyrelsen och därefter i regeringen, innebar det en reaktiv påverkan, dvs stoppa horrorer. Men det uppfattades som ett allt trubbigare styrinstrument – särskilt när miljömedvetande och samhällsutveckling genomgår stora förändringar. Spelet mellan intresserelationerna stat-kommun pågår i utredning efter utredning, i lagändring efter lagändring, men når sällan medias rubriker eller den allmänna debatten.

Statens möjlighet att fastställa planer och därmed bevaka statliga och nationella intressen tog en ny vändning med 1960-talet. Det var då en besvärad kommunikationsminister 1967 yttrade att han inte ville att regeringen ställdes inför "fait-accomplier" – då stora projekt landade på regerings bord som överklagade planer och i praktiken knappast längre var påverkbara annat än genom ett nej. Det var starten på ett proaktivt arbete att både formulera intressen av nationell betydelse och hitta former där de skulle bli ett naturligt inslag i kommunernas långsiktiga planering – med andra ord inte en exklusiv kommunal fråga.

Varför har då detta arbete blivit en ständig trätöfråga och framförallt en så 'invecklingsstörd' process att även mycket begåvade politiker och planerare beskriver den som obegriplig? Låt mig beskriva framväxten och turerna. Och föregripa förklaringen i så motto att det handlar om två logiska systems ständiga krockar: ett (i huvudsak politiskt) avvägningsförfarande med öppningar mot förhandlingsuppställningar och ett (i huvudsak rättsligt) avgörande med förutbestämda regler och ett närpå digitalt avgörande – ja/nej.

Nationella intressens framväxt

Reglerande av naturresurser har en mångfacetterad historia

- kring fyndigheter (mineraler mm) som inte under modern tid setts vara en markägartillgång utan gjorts tillgängliga för dem som uppfyller vissa villkor vad avser kompetens och kapacitet att utvinna och efterbehandla (undersökningstillstånd och bearbetningskoncession).

Utvinningsvillkor är idag är föremål för debatt – inte minst de generösa ekonomiska villkoren som gjort Sverige till ett unikt prospekteringsland för utländska intressenter.

- kring grus mm där markägaren fick behålla värdet av utvinningen av resursen – dock först efter tillstånd att utvinna den.

- kring vattenkraft. Där det enligt den gamla vattenlagen (VL) krävdes tillstånd för byggande i vatten. Beslut enligt VL gäller fortfarande i ett antal vattendrag trots att VL upphört och trots den miljöpåverkan på reproduktionen av fisk mm som uppstår och som idag regleras inom ramen för miljöbalken.

- kring stränder där kommunerna inte betrodde kunna hantera bebyggelsestrycket utan tillstånd gjordes till en statlig prövning via länsstyrelse och naturvårdsverk

- kring havsplaneringen. Planeringen har växt fram under det senaste decenniet och hanterar frågor kring anspråk på havsresurser (under, på och över havsytan) i territorialhavet. Enskilda

intressen i betydelsen granneintressen finns inte. De näringspolitiska intressena ställs här mot ekologiska och sociala intressen.

Ett nationellt intresse är även den nationella transportinfrastrukturen. Dess framväxt kan fram till 2000-talet närmast beskrivas som en sektoriell och ekonomisk planering. Med prop. 2011/12:118 omvandlades den sektoriella planeringen till en sammanhållen planeringsprocess med bredare mål och en större medverkan från regionerna. Vi har här att göra med den för närvarande enda återkommande sammanhållna planeringsprocessen som omfattar hela landet. Processen resulterar i en av regering och riksdag fastställd *nationell plan* med ett 10-årigt framtidsperspektiv och där regeringen därefter vart fjärde år gör en översyn samt årliga mindre justeringar. Varje ny plan startar med regeringens direktiv och resulterar först i systemanalyser framtagna på regional nivå vilka därefter sammanställs, analyseras och prioriteras av Trafikverket som lägger sitt förslag till regeringen, som gör den slutliga prioriteringen.

Här är inte platsen att beskriva alla dessa skilda regelsystems historia utan mer peka på att olika resurser ofta tillsedda av olika myndigheter har hanterat resurs/intresse med olika logiker.

Noteras i detta sammanhang är att bostadsförsörjningen *inte* är ett nationellt intresse i den bemärkelse som berörs ovan. Kommunernas lagstadgade bostadsförsörjningsansvar (lag 2000:1383) som också kommer till uttryck i krav på redovisning i översiktsplanen samt som genomförs med stöd av detaljplaner betraktas således inte som ett nationellt intresse – vilket skapar obalanser som jag ska återkomma till nedan. Denna obalans hör till de ouppklarade frågorna kring allmänna intressen och hur de förhåller sig till varandra.

Riksintressen – en planeringsprocess under 1970-talet

Varför suckade Palme över "fait-accomplier"? Det stod vid den tiden klart att om staten skulle kunna hävda sina intressen på ett rimligt sätt så måste de vara väl kända i förväg. Det behövdes framsynthet och proaktiv planering från statens sida. Scenen framför oss är följande.

Med sextiotalet fick den ekonomiska tillväxten ett starkt genomslag. Industrin gick för högtryck. Den svenska arbetsmarknadsmodellen (sprungen ur Saltsjöbadsförhandlingarna på 30-talet) saknade nostalgiska och känslomässiga blockeringar för industriverksamheter som inte var konkurrenskraftiga. Äldre, ofta småskalig produktion, som inte klarade konkurrensen fick läggas ned och samhället gav bidrag till att arbetslösa kunde flytta till annan ort. Lågbetalt industriarbete förvandlades till högre betalt. Produktiviteten ökade. Nya industriområden växte snabbt upp vid de större tätorternas infarter och kringfarter. Tillsammans med en tilltagande tjänsteproduktion och en stigande levnadsstandard ökade både bostadsbehov och -efterfrågan i större tätorter i så gott som hela landet.

De planeringsformer som varit förhärskande kunde inte möta trycket. Industrialisering av byggsektorn formulerades som ett av svaren. Storskaliga markköp i närheten av de större städerna var ett annat. Specialisering överfördes till synen på staden som ett antal delområden specialdesignade för just den funktion som platsen var avsedd för. Även fastighetsägandet förändrades genom att förvaltningen specialiserades till endera bostäder, kontor, offentliga byggnader, men också genom att egenproduktionen övergavs till förmån för entreprenadföretag. Den svenska förorten föddes, liksom en biltrafikanpassad struktur i övrigt med industriområden, begynnande externa köpcentra och utspridda villaområden. Även den

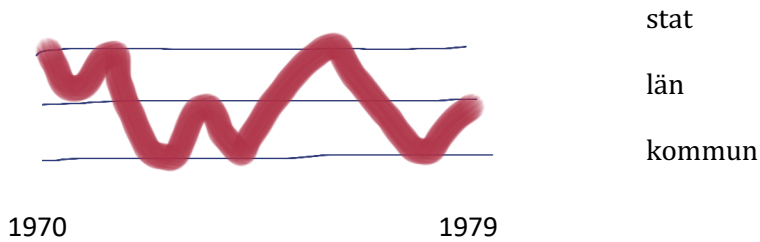
befintliga bebyggelsen påverkades. Stadskärnor revs och äldre stadsdelar anpassades efter trafikplanerings förortsmodell (SCAFT). Städer 'strukturrationaliserades'.

Men inte bara det urbana krävde samhällsplanering. Med välfärdssamhället följde nya stora industriprojekt (kärnkraft, raffinaderier, stålverk) frikopplade från städer och bruksorter och en framväxande gles fritidsbebyggelse i attraktiva kust- och fjällområden. Symbolbilden framför andra: en tvåbarnsfamilj med hund framför en Volvo PV 444 i ett naturlandskap. En bredare naturvårds-/miljörörelse föddes. Det fanns ingen tradition för en planering som hanterade storskaliga landskapsförändringar eller produktionsanläggningar. Visserligen hade de största städerna gjort generalplaner som försökte överblicka en utveckling femton-tjugo år framåt i tiden och säkerställa strukturella förutsättningar. Men vid sidan av detta gjordes stadsplaner och byggnadsplaner också för anläggningar som kom att kräva både infrastruktur och betjänande bebyggelse t.ex. raffinaderier och stålverk. Stora kraftverk reglerades bara genom vattenlagen. De riktigt stora projekten som kärnkraftsanläggningar hamnade på regeringens bord först som överklagade stads- eller byggnadsplaner. I attraktiva storstadsnära kustområden eller i fjällvärlden fanns ingen planering. Bebyggelse i glesbygd kunde uppföras utan reglering (glesbebyggelserätten) – utom i områden med strandskydd.

Den proaktiva statliga planeringen kring nationella intressen initierades således i slutet av 1960-talet – den fysiska riksplaneringen (FRP). Den skulle hitta "rätt" lägen och bevara handlingsfriheten för framtida tunga produktionsanläggningar och tung infrastruktur av nationell betydelse, men också för att skydda viktiga natur- och kulturvärden från exploatering av "hemmablind" lokal politik.

Riksplaneringen bedrevs inledningsvis av statens planverk, av länsarkitektkontoren i varje län (som liksom länsbostadsnämnderna var självständiga regionala aktörer) och av en särskild enhet inom bostadsdepartementet. Formellt var planeringen ett regeringsuppdrag till planverket som utvecklade ett mycket praktiskt tillvägagångssätt genom egna inventeringar (bl.a färdades en arbetsgrupp i små båtar runt hela Sveriges kust), men också genom uppdrag till 'sin' regionala organisation, länsarkitektkontoren, som gjorde länsvisa sammanställningar själva och med stöd av vissa statliga verk. Kontoren skickade vidare till planverket som gjorde bedömningar på ett 'osofistikerat' sätt – ett uttryck för att planerarkårens professionella bedömningar ansågs fullt tillräckliga för att ligga till grund för den fortsatta processen, Statens första 'bud' återfinns i en SOU (sammanställd inom bostadsdepartementet) kom 1971. Områden som behandlades var obrutna fjällområden, outbyggda älvar, kust- och skärgårdsområden, jordbruksmark, rennäringen. Som en logisk följd avskaffades glesbebyggelserätten 1972. Visserligen pekades också platser för tunga verksamheter ut men för stora delar av kommunsverige framstod FRP som regleringsambitioner tillkomna i ett stockholmsperspektiv. I proposition 1972:111 lades riktlinjer för det fortsatta sammanhållna arbetet fast.

Arbetet bedrevs enligt en konsensusmodell där planeringsprocessen skulle lösa konflikter mellan lokala och nationella intressen. "Riksplaneormen" var en populärbeteckning för processen som skickade bedömningar av exploaterings- och bevarandevärden mellan departement, länsstyrelser och kommuner. Resultatet summerades i en SOU:er och propositioner (se nedan).



Instrumentet för dialogen stat-län-kommun blev en icke lagreglerad kommundäckande plan – *kommunöversikten*, som kommunerna ålades att ta fram. I detta kommunala dokument skulle kommunen ta ställning till om den ansåg de anspråk som förelåg från statens sida vara rimliga. Kommunöversikten redovisade utgångspunkterna för framtida prövningar av planer och bygglov för olika delar av kommunen där tidigare glesbyggsrätt rått. Kommunöversikten gjorde undantag för tätorter s.k. 'hål' – där fick traditionell stadsplaneringen fortgå. Vid skiljaktiga ståndpunkter kring avvägningar mellan nationella och lokala intressen hade länsstyrelsen i samrådsskedet uppdraget att hitta lösningar tillsammans med kommunen. Kvarstod skilda synsätt skulle detta avgöras i nästa FRP-proposition. Även små kommuner utan tidigare planeringserfarenhet deltog aktivt genom att staten gav dem bidrag för att ta fram kommunöversikter. K-konsult (Ett av dåvarande kommunförbundet helägt konsultbolag) frödades. K-konsult producerade en stor mängd kommunöversikter. Länsarkitektkontoren expanderade kraftigt. Det resulterade ett stort och enhetligt material som kunde diskuteras och jämföras på planverket och i regeringskansliet.

Det ursprungliga arbetet från tidigt 70-tal och de beslutade riktlinjerna för hushållning med mark och vatten fördes vidare i ett program- och ett planeringsskede. Resultaten av arbetet skedde i nära anslutning till regeringen och redovisades återkommande i propositioner (1975/76 programskedet och 1978/79:213 planeringsskedet). I den sist nämnda propositionen lade regeringen fram förslag till vissa kompletterande utgångspunkter för planeringen kring hushållning med jordbruksmark och utveckling i områden med s.k. geografiska riktlinjer. 'Riksplanerormen' avslutades med prop. 1980/81:183. Dåvarande ansvarigt statsråd George Danell föreslog att den fysiska riksplaneringen fortsättningsvis skulle bedrivas i samarbete mellan staten och kommunerna utan krav på omfattande samtidiga redovisningar från alla kommuner – som skett under program- och planeringsskedena. Berörda myndigheter föreslogs svara för att ange den närmare innebörden av olika sektoriella riksintressen.

Det kan med dagens situation för ögonen vara värt att notera att arbetet även fortsättningsvis ansågs vara en politisk avvägningsfråga. I propositionens formulerades det på följande sätt: "Kartläggningar och analyser av mark- och vattenanvändningen och av miljöförhållandena samt särskilda utredningar utförda av kommuner, länsstyrelser och centrala ämbetsverk bör i fortsättningen utgöra underlag för *regeringens bedömning* /min kursivering/ av vilka frågor som skall tas upp till behandling i den fysiska riksplaneringen och av behovet av riktlinjer för berörda verksamheter eller geografiska områden." och vidare "... det /är/ytterst regeringen som har ansvaret för att statsmakternas intentioner i den fysiska riksplaneringen fullföljs i den kommunala planeringen. Så bör vara fallet även i fortsättningen."

Det ambitiösa arbetet utsattes för mycken kritik. Den rörde lite förenklat två aspekter: dels bedömningar av resultatet i sak, dels en kritik om obegriplighet. Till den första kategorin hördes

från Bohuslän och fjällvärldskommunerna oro kring inskränkta möjligheter att utvecklas. De storvulna planerna på stålverk, oljeraffinaderier och djuphamnar i känsliga kustområden mötte också hårt motstånd främst från framväxande ideella rörelser. Men – som dåvarande handelsminister Kjell-Olof Feldt uttryckte det vid ett seminarium på Chalmers – om tillväxten och välfärden ökar genom exploatering i känsliga områden kan ju människor utan problem ha råd att semestra på Mallorca i stället för i ett fritidshus i skärgården (ej ordagrant citat, men hans uttalande spelades in och väckte uppståndelse i vida kretsar). Kritiken omfattade också processen som sådan där länsstyrelserna i varje enskilt län själva skulle föreslå vad som var nationellt viktigt. Ett exempel: länsstyrelsen i Blekinge fick exempelvis bakläxa för att den ansett att slott och herrgårdar i länet var av riksintresse. De nationellt intressanta och mycket större och finare fanns ju i Skåne enligt den centrala expertisen ... Samtidigt visar exemplet att dialogen hade förmåga att 'rätta till' olika initialt gjorda bedömningar.

Kritiken om begriplighet bestod främst i hur avvägningar skulle gå till. De gjordes i samråden kring kommunöversikterna mellan kommuner och länsstyrelsen (se ovan). De framtagna områdena hade visserligen värdebeskrivningar och de var fysiskt avgränsade på kartor. (Några andra kriterier än geografiskt bundna värden förekom inte – exempelvis funktionella samband). Nyckelbegreppet kring vad som kunde ske i de utpekade områdena var begreppet *påtaglig skada*. Det ansågs svårt att tillämpa i praktiken. Det, som verkade förvirrande för den oinvigde (och det var ju flertalet lokal politiker och tjänstemän), var att de framtagna värdebeskrivningarna skulle uppfattas som *anspråk*. – dvs ett utgångsbud i den fortsatta processen. *Intresset* uppstod först när påverkan från *andra anspråk* kom in i bilden och en avvägning och prioritering blev aktuell. Riksintresseanspråket hade då en starkare ställning än andra anspråk. Kunde olika anspråk samexistera fanns ju ingen konflikt. Först då andra intressen kunde påtagligt skada de värden som anspråket konstituerades av blev riksintresset en realitet som gjorde att andra intressen fick stå tillbaka.

Det är lätt att förstå att en viss exploatering i ett vägreservat inte kan tillåtas om ett framtida vägprojekt av nationellt intresse därmed förhindras, men betydligt svårare att inse att ytterligare ett futtigt fritidshus på en fjällsida skulle kunna innebära påtaglig skada på det rörliga friluftslivet eller att ett höghus *utanför* en stadskärna kan skada det kulturhistoriska värdet *i densamma*. Sistnämnda exempel är det som blev särskilt svårt att ta till sig. En förändring *utanför* det område i vilket värdet var av riksintresse kunde också utgöra påtaglig skada. För professionella planerare var detta kanske begripligt – men knappast för beslutsfattare som utanför definierade riksintresseområden uppfattade sig ha grönt ljus inom ramen för kommunens planmonopol.

I backspegeln framstår två frågor som särskilt viktiga att ha med sig idag. För det första präglade dåtida synsätt framväxten av vad som ansågs vara av riksintresse. Men då såg man knappast bedömningarna som 'eviga'. Riksdagen förutsatte, som belysts ovan, att arbetet skulle fortsätta i decentraliserad form – dvs löpande i samband med förnyelse av kommunöversikterna när så var påkallat. För det andra skulle avvägningar göras i planeringsprocessen. Staten och kommunen förhandlade i faktisk mening genom dialogen kring kommunöversikterna (även om kommunerna många gånger såg sig vara i underläge). "Det ingår i länsstyrelsens ansvar att om så erfordras och efter samråd med berörda kommuner, fästa regeringens uppmärksamhet på behovet av kompletterande eller ändrade riktlinjer för hushållning med mark och vatten eller på behovet av att ange närmare utgångspunkter från rikssynpunkt för sådan planering som behövs

med hänsyn till visst riksintresse.” (prop. 1980/81:183) Ursprungliga riksintressen tillkom med andra ord i dynamiska och situationsberoende processer och förutsattes fortgå på detta sätt.

Omvandling och integrering i PBL-systemet

FRP var en resurskrävande process. Planerare i kommuner, län och regeringskansli hade gjort stora insatser som man nu skulle skörda frukterna av. Döm om besvikelsen då tillämpningen började växa fram. Konflikter fanns med kommunala bostads- och stadsutvecklingsintressen, liksom vid prövning av lov i fjällvärlden och kustområden. Dessa konflikter löstes utifrån intentionerna i riksdagsskrivelsen. Men många konflikter uppstod emellertid inte inom planlagstiftningens domäner utan vid tillämpning av speciallagar som väglag, vattenlag etc. Myndigheter och specialdomstolar fortsatte att besluta och döma som förut. Det fanns ju inga lagparagrafer som anvisade en tillämpning inom ramen för respektive speciallag.

Kommunerna har ju heller ingen särställning i form av planmonopol vid tillämpning av speciallagar. Åberopade de sina ställningstaganden i kommunöversikten uppfattades den som en informell utredning utan rättslig status. Riksintressen fanns i SOU:er och regeringspromemorior men inte i lag. 'Riksintressefäderna' fick ta sig en ny funderare. Det krävdes en formalisering – men hur? Redan i prop. 1980/81:183 förutsattes en lagreglering – men arbetet sköts på framtiden.

Svaret skulle växa fram i det stora lagstiftningsarbetet som ledde fram till PBL 1987. Den byggde på en stark övertygelse om att kommunerna inom ramen för självstyrelsen skulle klara planeringen i huvudsak utan statlig inblandning. Arbetet byggde också på kommunreformen (avslutad 1974) då en enhetlig kommuntyp infördes och antalet kommuner reducerades kraftigt. Den svenska välfärdsmodellen skulle genomföras genom åtaganden i kommunal regi – det borde också omfatta samhällsplaneringen.

Innan jag går in på lösningen först en parentetisk utblick i samhällsutvecklingen under 1970/80-talet.

Planeringens förtroendekris

Två kriser förändrade synen på planering och samhällsbyggnad. 1970-talet innebar inte enbart en förstärkning av den offentliga sektorn. Oljekriser (1973 och 1978), den framväxande kritiken mot storskaliga förortsområden, det växande miljömedvetandet gjorde prognoser som förutsägelseinstrument obsoleta. Det gällde såväl befolkningsutveckling i olika kommuner som framtida energibehov (och därmed behovet av infrasytem) både nationellt och lokalt.

Samhällsplaneringen ifrågasattes. Prognostekniken som utvecklats och som fungerat väl under 1950- och 60-talen då tillväxtkurvorna i stort sätt var linjära visade sig börja slå fel. Planerarkåren, som effektuerat samhällsbyggandet inom ramen för en allenarådande diskurs, fick inte bara skulden för stadsbyggandets storskalighet, utan också för bristande trovärdighet i framtidsbedömningarna – deras kristallkula var ju en illusion. Planerarna fick därtill skulden för en exploatering som förstört både natur- och kulturvärden. Planeraren ansågs sakna etisk kompass och var således skyldig till storskalighet, miljöförstöring såväl i städer (miljonprogram och stadskärneutplåning) som utanför (kärnkraftverk och storskalig infrastruktur). En inre kritisk debatt kom aldrig utanför facktidskrifterna.

Istället började ekonomprofessionen uppfattas ha kristallkulan. Arbetsmarknadspolitiken var ett internationellt föredöme. Kommunreformen innebar i princip att kommunerna utanför storstadsregionerna också utgjorde lokala arbetsmarknader. 1972 års regionalpolitiska proposition avsåg att tillförsäkra människor i alla delar av landet likvärdiga levnadsbetingelser. Ekonomerna tog dessutom ytterligare 'poäng'. Prissättning på miljön, som ett sätt att komma till rätta med miljöproblem, utvecklades av svenska ekonomer. Ur ett sådant tänkande växte samhällsekonomiska bedömningar som ett sätt att väga främst ny infrastruktur mot andra allmänna intressen. En stor innovation när de tillkom – rigitt tillämpad en återvändsgränd?

Med en effektiv arbetsmarknadspolitik, ökande offentlig sysselsättning och med prismetanor som regleringsinstrument skulle 'marknaden' stärka sin förmåga leverera tillväxt utan offentlig detaljstyrning. Detaljstyrningen fick sitt slutliga grundskott efter ett misslyckat och kostsamt försök att rädda svensk varvsnäring (ett paradoxalt undantag från den annars etablerade modellen, dessutom driven av en borgerlig regering) och ett allt tydligare misslyckande att med Keynesianska instrument hantera konjunktursvängningar med stagflation som följd, öppnade både socialdemokratiska och borgerliga ministärer för avreglering och privatisering.

Parallellt med dessa skeenden växte den nya plan- och bygglagen fram. 1987 års lagfäder hade en bred problembild att ta tag i. Den tog tag i grundfrågorna om maktfördelning och planeringsprocessens utformning. Men den omfattade inte att ifrågasätta den kommunala självstyrelsen utan främst att återknyta till den – nu då kommunreformen skapat ekonomiskt starka kommuner.

Lappverket av stadsplaner med eviga byggrätter hade framtvingat stadsomvandlingsprojekt med ständigt högre exploateringar och gjort bevarande av kulturhistoriska värden nästintill ogörligt. Ett tungt motiv var behovet att åter försöka få styrsel på stadsutvecklingen, som hunnit ödelägga en stor del av kulturarvet. En fråga som starkt berörde markägares rättigheter. Under arbetets gång tillkom behovet att reglera de i riksplaneringen framlyfta frågorna kring areella näringar, glesbebyggelse, natur- och kulturvärden. Det delvis bristande genomslaget för den fysiska riksplaneringen måste hanteras.

"Triangelrelationerna" (se figur på sid 2) av makt inom plansystemet hanterades genom klassisk "kohandel". Socialdemokrater och centerpartister gjorde upp inför riksdagsbehandlingen. Centern fick en förstärkning av pågående markanvändning och socialdemokraterna kunde avskaffa de eviga byggrätterna och göra dem tidsbestämda vilket hade mött hårt motstånd inom borgerligheten. Fortsatt rationalisering av jord- och skogsbruket kunde därmed ske utan att kommunal planering kunde påverka – om kommunen inte ersatte markägaren. Samtidigt kunde tätorter förhoppningsvis planeras genom det nya instrumentet översiktsplan utan ett ständigt tryck på högre exploatering vid varje kvartersomvandling.

Och här kom utredarna på en innovation. Riksplaneringen inordnades i en ny planeringslag, *naturresurslagen*, som i en sinnrik koppling till kommunernas översiktsplan både skulle garantera en aktuell bild av allmänna intressen (såväl lokala som mellankommunala och nationella) och ge kommunerna i en lagakraftvunnen översiktsplan (där stat och kommun svart på vitt enats om vissa planeringsriktlinjer för efterföljande planering och beslut) ett tolkningsföreträde gentemot statliga myndigheter och domstolar där länsstyrelsen och kommun hade samma uppfattning. Översiktsplanen skulle i dessa delar vara vägledande för efterföljande

beslut och myndigheter var skyldiga att ta hänsyn till den. Kopplingen hade svagheter i flera avseenden – kan vi se i backspegeln. Kontentan av detta var att översiktsplanen, i de delar där staten genom länsstyrelsen inte hade invändningar, skulle ge kommuner frihet att bedriva detaljplaneringen utan statlig inblandning.

(1) Den omfattande dialogen mellan stat och kommun skulle ske i en decentraliserad och löpande form mellan stat (i form av länsstyrelser) och kommun. Det krävde att dynamiken i systemet skulle bestå. Den aktiva förvaltningen av riksintresseanspråken överläts till ett antal myndigheter. Dynamiken minskade eftersom dessa myndigheter inte 'gick i takt' med kommunerna i deras planeringsprocess. Varje myndighet utgick från de under 70-talet framtagna underlagen och få av dem ansåg sig behöva aktualisera dessa.

(2) Länsstyrelserna skulle, som sektorövergripande myndighet, *döma av* om riksintresseanspråken kolliderade när kommunerna arbetade fram sina översiktsplaner. Så skedde mycket sällan. Därtill var de från 70-talet uppblåsta och nu nedbantade planeringsfunktionerna för svaga Planenheter hade ofta inordnats i större enheter där naturvård och ibland kulturminnesvård ingick. Återkommande omorganisationer reducerade kontinuitet och uppbyggda nätverk. Dessutom hade de som en gång medverkat i 'ormen' börjat försvinna både i kommuner och länsstyrelser.

(3) Översiktsplanen var en slags sammansmältning av två planeringstraditioner – kommunöversikten och generalplanen. Den blev ett mycket arbetskrävande instrument för kommunerna. I översiktsplanerna skulle tätorters mer dynamiska utveckling behandlas (det som tidigare var generalplanens uppgift). Planen skulle bestämma övergripande utbyggnadsriktningar och infrasytembehov, som därefter kunde konkretiseras i detaljplaner. Samtidigt skulle utvecklingen och regler för stora landsbygdsområden behandlas (det som tidigare togs upp i kommunöversikterna). Planen skulle här styra på en mycket mer detaljerad nivå som vägledning för efterföljande beslut om bygglov och förhandsbesked. Det omfattande arbetet hämmade en mer rullande översiktsplanering.

(4) Översiktsplanen skulle således vara *vägledande* för efterföljande planering och beslut. Men – begreppet vägledande är måhända tungt vägande i politiska processer. Vägledande har emellertid betydligt lägre tyngd i juridiska processer vid domslut. (Det blev också ett skäl till att översiktsplanen sågs över redan 1996 då aktualitetskravet förstärktes och en särskild förordning, 1998:896, om hushållning med mark- och vattenområden mm tillkom). Enligt sagesperson på mark- och miljööverdomstolen har detta haft effekt men förordningen är alltför okänd utanför domstolarna för att ha avsedd effekt.

En samlad effekt av punkterna 1 – 4 ovan är att översiktsplanen inte blivit nyckeln till den så kallat "villkorade decentraliseringen". Det skulle öppna för att snabbare och enklare detaljplanering då avvägningen mellan allmänna intressen i huvudsak var gjord. Denna tydlighet i rollerna slog inte fullt igenom. Men genom den mer legislativa synen på riksintressen som förstärkts över åren har länsstyrelserna "för säkerhets skull" aviserat att riksintressena inte tillgodosetts – inte bara vid uttryckliga avvägningar utan också vid beskrivning av anspråken. Detta kom att medverka till att frågorna flyttades vidare till detaljplaner och bygglov och därmed till möjligheter att överklaga dessa i sakfrågor.

Med begränsad "rationaliseringseffekt" på detaljplaneringen och utan reell dialog om riksintressenas innebörd avstod många kommuner både från att aktualisera översiktsplanen

och att göra detaljplaner i riksintresseområden eftersom de då förlorar kontrollen över processen. I en avhandling 2005 av Charlotta Fredriksson kunde hon konstatera att ca hälften av kommunerna inte förnyat sin kommuntäckande plan sedan den första gjordes i början av 1990-talet. I en så stor kommun som Uppsala gjordes den andra kommunomfattande översiktsplanen i början av 2000-talet mer än 10 år efter den första.

Nationell planering i alltmer rigida former

Den sinnrika idén att dynamiken kring allmänna intressen skulle fortgå i en kontinuerlig dialog mellan stat och kommun har således inte kommit till stånd. Istället inträffade den slutliga försteningen av riksintressena när naturresurslagen inordnades i miljöbalken (MB). Tanken bakom var att naturresurslagens planeringsriktlinjer tydligare skulle få genomslag vid all markanvändningsförändring både då den reglerades i PBL och i speciallagarna om den infördes i MB. Den uppenbara skillnaden i beslutslogik mellan avvägningar i planlagstiftningen och beslut utifrån preciserbara gränsvärden inom miljölagstiftningen bortsågs ifrån. Och är sedan dess en 'elefant' som ingen lagstiftare hittills velat se.

Med EU-inträdet, tydliga inbesparingar på länsstyrelsernas planeringsresurser under 1990-talet och med en mer reaktiv roll gentemot PBL-systemets översiktsplan än under det tidigare arbetet med kommunöversikter, förändrades i praktiken förutsättningarna för en proaktiv regional och nationell planering.

Riksintressenas inordnade i miljöbalken innebar att riksintresseanspråk omvandlades från förhandlingsbara avvägningar till juridiska beslut – visserligen finns bedömningsutrymme även vid domstolar, dock i avsevärt mindre omfattning. Bakgrund och möjlighet att samexistera med andra intressen som planeringsprofessionen tidigare hanterat övergick mer och mer till närläsning av gällande dokument utan hänsyn om dessa fortfarande är aktuella ('kartan' blir viktigare än verkligheten).

Den urholkade kapaciteten och kompetensen inom planering hos länsstyrelserna har gjort att deras auktoritet att företräda ett samlat nationellt perspektiv gentemot statliga sektorsmyndigheter har försvagats. Det tar sig huvudsakligen två uttryck. För det första har uppgiften övergått till att förmedla sektorsmyndigheternas underlag till kommuner som själva skulle hantera konflikter mellan dessa anspråk. Länsstyrelsen med sin större kunskap om regionens förhållanden gör i få fall någon egen bedömning av ett visst anspråks aktualitet. Det finns otaliga exempel på planeringsunderlag angående riksintressen som upphört att existera och det finns underlag som inte uppdaterats sedan 70-talet. För det andra har många länsstyrelser en 'tillsynskultur' och inte en 'planeringskultur'. Med det menar jag att man reaktivt avvaktar kommunala förslag till ställningstaganden och därefter anmärker på dem i stället för att i tidiga samråd diskutera reella handlingsalternativ och deras möjliga konsekvenser – dvs en proaktiv vägledning. Planeringsdialogen mellan stat och kommun via en regional nivå har därmed i många fall omvandlats till en legalistisk tillsyn.

Många unga översiktsplanerare jag haft i fortbildningskurser om strategisk översiktsplanering har uttryckt sin frustration över att tidiga dialoger om planeringsförutsättningar med länsstyrelserna ersatts med kritik från dem i formaliafrågor, oftast som efterhandsreaktioner på samrådshandlingar. Om översiktsplanen redovisar överlappande intresseredovisningar är ett vanligt krav från länsstyrelsen att kommunen ska fördjupa utredningsmaterialet i stället för att

länsstyrelsen gör en avvägning mellan olika värden utifrån sitt mandat i PBL. Följden blir att många kommuner för säkerhets skull undviker att ta fram riktlinjer för markanvändningen utifrån sina intentioner för dessa områden, eftersom man då förlorar kontrollen över den fortsatta processen. Det har lett till att riksintresseanspråkens områdesavgränsningar (som ju oftast tillkommit i en annan tid) i många fall omvandlas till "förbudszoner".

En annan aspekt av systemets förstening är att sektorsmyndigheter utser riksintressen – inte anspråk – och ser dem som slutgiltiga. Vindkraften är ett betydande exempel. Platser för anläggningar av nationell betydelse hade tidigare varit reserverade för exklusiva anspråk på djuphamnar, särskilda transportkorridorer, flygplatser och liknande. Ett enskilt område för vindkraft med aldrig så goda vindförhållanden kan däremot knappast påstås ha betydelse för den nationella energiförsörjningen. Med andra ord har vi, utan egentliga politiska beslut, en statlig sektorplanering inom ramen för riksplanerings-institutionen, utan att dess ursprungliga dialogform beaktas.

Till detta kom att EU direkt utsåg naturvårdsområden (Natura 2000) utifrån vetenskapliga kriterier. Här fanns inget dialogutrymme alls. De infördes från EU-direktivet på några månader genom naturvårdsverkets och länsstyrelsernas naturvårdsenheter benägna bistånd. Betydelsen av att värna den biologiska mångfalden är med dagens kunskap ytterst angelägen. Men frågan blir ändå svår att hantera i ett EU-perspektiv. Ett exempel: i utkanten av en arts utbredningsområde är den oftast sällsynt och blir därmed rödlistad. Klimatfrågorna ändrar utbredningsbetingelser successivt vilket kan leda till att arter gynnas eller missgynnas. Det är med andra ord svårt att på karta rita områden som ska skydda en viss art eller ett visst ekosystem.

Ett annat exempel på hur riksintressen försvårar är väl tilltagna reservat för framtida infrastruktur. Staten har med stöd av särskilt förordnade förhandlingspersoner ingått överenskommelser om utbyggnad av järnvägssystemet. Den historiska erfarenheten av utbyggda stambanor är att stationslägena blir avgörande för den fortsatta stadsutvecklingen. Trafikverket tar i 'spåren' av förhandlingsresultaten fram korridorer för möjliga sträckningar. Om dessa korridorerna görs kilometerbreda med stöd av riksintressesystemet gynnar det självklart statens framtida handlingsfrihet – men det betyder samtidigt att en kommuns intentioner för den fortsatta bebyggelseutvecklingen förlamas. Vad kan hända med en tätort om man inte vet var stationen kommer att ligga på ett par kilometer när?

Till det kommer att rätten till pågående markanvändning (vilket innefattar rationalisering av driftsformerna inom jord- och skogsbruket) innebär att stora förändringar av livsbetingelser och biologisk mångfald sker helt *utanför* markanvändningsplaneringens 'spelplan'. Något som landsbygdsministern Eskil Erlandsson i konstaterade när Maciej Zarembas i artikelserie i DN 2012 om skogsbruket konfronterade honom med exempel där trakthyggesbruk nått ända fram till tomtgräns i många byar där människors hela livsmiljö därmed utplånats – det var ju helt inom ramen för lagstiftningen.

Med riksintressen i miljöbalken och med statliga GIS-kartor som betonar områden och inte värden samt nya översiktsplanebestämmelser för det riksintressekonceptet allt längre bort från den avsedda dynamiken. Riksintressena lever i detta system vidare som dinosaurier – men med en för utdöda djur ovanlig förmåga att föröka sig. Idag är cirka 50 procent av Sveriges yta klassad av någon statlig myndighet som vill bevaka sin fråga genom begreppet riksintresse ...

En framväxande regional planeringsnivå

Parallellt med den beskrivna utvecklingen har det politiska intresset att utveckla den regionala politiska nivån ökat. Det är ytterligare ett spår som jag vill följa innan jag övergår i en slutdiskussion av olika vägval.

Historiskt har samhällsplanering på region-/länsnivå varit en statlig angelägenhet. Sekundärkommunerna (landstingen) har haft en enda huvuduppgift – sjukvården. (med ett tidigt undantag Stockholms läns landsting som haft ansvaret för regionplanering). I vissa landsting växte därutöver fram ansvaret för den regionala kollektivtrafiken – numera fastlagt i lag. Kommunreformen i början av 1970-talet skapade kommuner som geografiskt i stora drag överensstämde med dåtidens lokala arbetsmarknader men något ansvar i detta avseende flyttades inte över.

Men med samhällsutvecklingen följde ett behov av att också utveckla regionalpolitiken som del av samhällsplaneringen. Den regionalpolitiska proposition 1972:111 som även den bar Olof Palmes signatur innebar att staten hade ambitionen att påverka utvecklingen av tätorterna i landets olika delar så att orterna i ett län kompletterar varandra och invånarna kunde erbjudas tillgång till arbetstillfällen, service och en positiv levnadsmiljö. Propositionen är på sitt sätt en 'peak' för tron på det starka samhället eftersom såväl regionalpolitik som den fysiska riksplaneringen behandlas i samma dokument. Den tidigare 'flyttlasspolitiken' (se ovan sid 4) övergavs och industritödspolitik tonades ned till förmån för åtgärder, som skulle göra det möjligt att bo och leva även i tidigare avfolkningsregioner. Så skedde också. Statliga investeringar i högre utbildning mm och förbättrad tillgänglighet med bil gynnade regioncentra och orterna i deras närhet. I efterhand vill jag nog hävda att regionalpolitiken i allt för hög grad fick äran av att dessa mål i många avseenden infriades. Det var inte i första hand regionalpolitikens förtjänst utan den kraftiga expansionen av den offentliga sektorn, med kvinnornas definitiva intåg på arbetsmarknaden inom vård-skola-omsorg. De större orterna i landet tillfördes på så sätt ett betydande sysselsättningstillskott som gjorde att den manliga familjeförsörjaren inte behövde bryta upp och flytta sin familj. Nu var det två försörjare i allt fler hushåll och därmed minskade flyttrörelserna. Noterbart är dock den samlade reformstrukturen: kommunsammanslagningen, den fysiska riksplaneringen och regionalpolitiken hade en stark ambition att samlat greppa samhällsplaneringen i bred mening genom tydliga ansvar på olika nivåer, tydliga samspel mellan nivåer samt både rumsliga och ekonomiska perspektiv i samspel.

Stagflationen på 1980-talet gjorde ytterligare offentlig expansion svår och skapade grund för en annan systemsyn. Statskulden ökade och en framväxande nyliberalism med starkt kritisk inställning till keynesiansk ekonomisk politik ökade tilltron till marknadens bedömningar också av rumsliga strukturer och deras attraktivitet för nya investeringar. Det ökade incitamenten för att pröva andra vägar än via kommunal- och länsplaneringen.

En politiskt starkare regional nivå diskuterades parallellt med kommunreformerna men rann ut i sanden. Inom (C) och (M) rådde en diametralt motsatt syn – (C) drev decentraliseringstanken medan (M) snarast ville avskaffa landstingen helt. (S) som dominerande politisk kraft var splittrat mellan förespråkare för en 'stark stat' och förespråkare för större regionala befogenheter.

Men med 1990-talets finanskris och närmandet till EU tryckte behovet av reformer inom regionfrågan på. Inte minst EU's starka vision om regionernas Europa och strukturpolitikens

uppbyggnad som baserades på territoriella förutsättningar för regionerna och inte staterna gjorde nya ställningstaganden angelägna. Och utvecklingen av de lokala arbetsmarknaderna gjorde att den genomförda kommunreformen inte längre stämde med pendlingsmönstren. Allt fler pendlade över kommungräns och gjorde ett regionalt perspektiv allt viktigare för samhällsutvecklingen. Sveriges inträde i EU gjorde analyser av de nya förutsättningarna angelägen. Ett uppmärksammat och omdebatterat resultat var *Sverige 2009* en vision som Boverket gjorde på regeringens uppdrag. Där betonades regionförstoring och lokala arbetsmarknader som avgörande strukturfrågor i samhällsutvecklingen.

Den stora förändringen som också bäddade för ändrade ansvarsförhållanden låg i prop. 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*. Det handlade inte direkt om samhällsplanering utan om tillväxt som överordnat kriterium. Om välfärd och tillväxt i tidigare förståelse var ömsesidigt beroende av varandra är nu bilden att tillväxt är en förutsättning för välfärd. I ett regionernas Europa måste tillväxt bygga på varje regions styrkor. Nationell tillväxt är i propositionen summan av regional tillväxt. I detta ligger att flera politikområden ska inordnas i ett regionalt perspektiv. Den tidigare stödpolitiken mm administrerad av statsmakterna ersattes av *regionala utvecklingsprogram* (senare regionala utvecklingsstrategier, RUS). Dessa skulle tas fram av de administrativa regionerna – från början inom länsstyrelserna, men målet var regionala politiska organ.

Av bland annat dessa skäl tillsattes en omfattande utredning som skulle pröva frågan djupt och brett – den fick namnet Ansvarskommittén. Trots (S)-majoritet gick ordförandeskapet till landshövding Mats Svegfors – tidigare moderat statssekreterare i bostadsdepartementet, mm. Därmed signalerades att här skulle en bred politisk uppgörelse kunna nås då Sverige stod inför sin största administrativa reform sedan Axel Oxenstiernas dagar.

Ansvarskommittén (2003 – 2007) belyste regionalt ansvar i olika avseenden på ett mycket inträngande sätt. Det handlade om den regionala geografiska strukturen med större regioner som bättre kunde hävda sig inom EU. Det handlade vidare om huruvida den statliga administrativa indelningen borde synkroniseras med kommande regioner, men även om huruvida landstingen skulle avlövas sitt huvudansvar för sjukvården – vilket genomfördes samtidigt i Norge. Men – av en bred politisk uppgörelse blev intet – (M) återgick till sin grundsyn att avveckla landstingen och (S) som stod bakom kommitténs förslag lade det i byrålådan.

2001 års regionalpolitiska proposition med politiskt ansvariga organ för regional tillväxt fullföljdes dock. Regioner (och från början också regionkommuner) infördes först på försök i några delar av landet för att sedan permanentas. Regionala kommunförbund bildades överlag. Många sökte och fick senare status av region. Numera är alla landsting omvandlade till regioner. Alla har ansvar för den övergripande regionala utvecklingen och är skyldiga att upprätta regionala utvecklingsstrategier. Därtill har två regioner nu fått status som regionplaneupprättare. Sedan gammalt har landstinget i Stockholm haft rätten – nu tillkom även Skåneregionen. Ytterligare förslag på regional planering av rumslig karaktär har tagits fram av Bostadsplanerings-kommittén i betänkandet *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning* (SOU 2015:59). Av denna har dock intet kommit ut.

Jag ska inte här gå in djupare på detta – bara konstatera att den regionala nivån nu allt tydligare företräds av politiskt planerande institutioner, som också har medel för infrastruktursatsningar vid sidan av statens. Flera regioner arbetar samlat rumsligt med vad som kallas *strukturbilder*.

Den statliga medverkan i samhällsplaneringen har därmed reducerats och länsstyrelsernas roll som tillsynsinstitutioner ytterligare förstärkts då framåtriktad planering förts över till regionerna. Med detta följer att politiska fora på annan nivå än den primärkommunala och statliga får rollen som färdriktninggivare.

Intressanta exempel på betydelsen av regional och kommunal planerings betydelse är Stockholmsförhandlingen respektive Sverigeförhandlingen. I de två ingångna övergripande överenskommelserna 2014 och 2017 saknas hänvisning till gemensamma mål mellan parterna. I förhandlingen ställdes istället krav från de statliga företrädarna på att alla objekt som skulle kunna ingå i en slutlig överenskommelse skulle vara tydligt motiverade, vilket bland annat innebar att de skulle vara väl förankrade politiskt och dessutom väl kända hos allmänheten i respektive kommun. *Regional utvecklingsplan för Stockholm - RUFSS 2001* som också är en regionplan blev utgångspunkten både för regionen och berörda kommuner. I de måluppföljningar som hittills gjorts hänvisas följaktligen till regionplanen. I Skåne har man långt innan 'upphöjelsen' till regionplaneupprättare arbetat med *Strukturbild för Skåne*. Arbetet har under en lång process förankrats allt djupare i de olika kommunerna. Strukturbilden har fått ett avgörande genomslag för utvecklingen av den regionala tågtrafiken. Pågatåg och en stark utbyggnad av tågstationer har gjort den regionala tågtrafiken till en framgångssaga och starkt legitimerat det regionala perspektivet hos medborgarna.

Den regionala nivåns ökade betydelse för att driva både nationella och regionala mål öppnar för att pröva andra former för hur nationella intressen kan komma till uttryck (se s17 – 18 nedan).

Grumligt tänkt förnyelse

Bilden av ett förstenat system har blivit alltmer uppenbar och väldokumenterad. Kommunernas missnöje har blivit allt spetsigare formulerat. SKL skriver i en pamflett från 2012, *Hantering av riksintressen*, bland annat följande: "vi /har/ nått den punkt då systemet med riksintressen slutat att fungera. Så här kan det inte fortsätta. En snar förändring till det bättre krävs. Om inte problemen åtgärdas anser SKL att systemet med områden av riksintresse bör läggas ner".

Alliansregeringen tillsatte mot denna bakgrund Riksintresseutredningen som också skulle pröva hur det alltmer akuta behovet av nya bostäder skulle kunna tillgodoses. En del av problemuppfattningen var att riksintressen förhindrade bostadsbyggandet. I december 2015 lämnades slutbetänkandet, SOU 2015:99. Här är inte platsen att diskutera utredningen närmare, men det är uppenbart att utredningen inte gått till botten med riksintressekomplexet i den mening som 1970-talets process var ett uttryck för. Utredningen förmådde med andra ord inte återkoppla till ursprunget.

Istället föreslogs *dels* en ny kategori av "nästan-riksintressen" (i utredningens termer "väsentliga samhällsintressen"), exempel som togs upp var klimatanpassningsåtgärder, dricksvattenförsörjning, bostadsförsörjning och näringslivsutveckling, *dels* ytterligare intressen som borde göras till riksintresse, som grundvattenförekomster. Utredningen berör visserligen också att alla riksintressen enligt 3 kap MB borde omprövas – men detta skulle genomföras av ansvariga sektorsmyndigheter. Det är som att sätta bocken som trädgårdsmästare enligt en sagesperson på SKR. Även "nästan-riksintressena" skulle tas fram av sektorsmyndigheter och länsstyrelser.

Tankefiguren tycks vara att allmänna intressen kan klassificeras i kategorier som kan vägas hierarkiskt mot varandra efter att sektoriellt ha formulerats av (expansiva) sektorsintressen. Det innebär att avvägningarna i princip kan göras mekaniskt utifrån en tredelad hierarki – (1) riksintressen, (2) väsentliga samhällsintressen, (3) kommunala intressen.

Utredningen missar därmed samhällsplaneringens egentliga kärna: en process där olika allmänna anspråk vägs samman till en helhet för samhällsutvecklingen utifrån en rad historiska, aktuella och framtida aspekter. Det är dessa ställningstaganden som utgör de faktiska allmänna intressena i den givna planeringssituationen. Och där planeringsnivåerna är överens om dem samt avvägningar mellan dem. Processen är i grunden värderande och politisk, självklart understödd av planeringsprofessionen och annan expertkunskap.

Ytterligare ett försök att komma till rätta med samspelet stat-kommun i översiktsplanen görs genom de nya bestämmelserna i PBL för översiktsplanen (prop. 2019/20:52). I bakgrundsbilden som tecknas är grundproblemen de samma som jag tagit upp ovan. Översiktsplanen har inte spelat den roll som lagstiftaren ursprungligen avsåg. Propositionen försöker lösa detta med det nya instrumentet, *planeringsstrategi*, som är en ny form av aktualitetsprövning. Här återfinns dock mycket litet nytt. I princip ökar pressen på att kommunerna ska ha aktuella översiktsplaner – utan att problemen i dialogen stat-kommun hanteras på djupet.

Inte heller berörs hur frågor med ny dignitet som klimatkrisen ska komma till uttryck eller hur dagens arbetsmarknadsregioner – i form av urbana nätverk – ska hanteras. Logiskt vore ju att se lokala arbetsmarknader som en förutsättning för de regionala utvecklingsstrategierna som tillsammans ska ge Sverige nationellt hållbara tillväxtförutsättningar i den globala konkurrensen med den logik som lades fast och ännu inte omprövats i 2001 års regionalpolitiska proposition.

En förklaring till översiktsplanens bristande genomslag – som jag berört ovan (sid 11 punkt 3) är att översiktsplanen 'belastats' med krav på att *både* täcka in underlag för strategisk utveckling *och* underlag för beslut i detaljplaner och enskilda tillståndsärenden enligt en rad olika lagar. Det dilemma som då uppstår kan förenklat uttryckas på följande sätt: om de strategiska frågorna betonas får planen kritik för att inte ha tillgodosett hur statliga intressen behandlats (främst 3 och 4 kap MB); om utförliga underlag kring de statliga ingripandegrunderna istället betonas, blir processen mycket tungrodd, vilket riskerar att dynamiska frågor kring bebyggelsestruktur och hållbar stadsutveckling hinner bli överspelade.

Många frågor med nationell anknytning ska således behandlas i en översiktsplan. Boverket har bedömt att det rör sig om ett 100-tal mål. Detta kan i sig vara värt en utvikning: Styrning och ledning har under de senaste decennierna varit föremål för förändringar i snart sagt all offentlig verksamhet. Gemensamt är att förändringarna kan inordnas i det som kallas *målstyrning* som blivit ett dominerande inslag i organisationsteori. Målstyrning har tillkommit som en reaktion på steltnad byråkrati och går ut på att effektivt översätta mål till handling genom ökad decentralisering och flexibilitet och på så sätt anpassa verksamheten till lokal kontext. Denna strävan har emellertid lett fram till en paradox. För att verksamhetsledning ska kunna se att olika åtgärder leder mot målet i enlighet med verksamhetens utgångspunkter och uppdrag har en alltmer omfattande användning av *stödsystem* tillkommit. Exempelvis utvecklas målhierarkier, standards, regler och rutiner som översätts i datorprogram som olika befattningshavare är satta att använda. Det har i å ena sidan lett till enhetligare arbetssätt och organisationskultur men å andra sidan till smalare

expertområden och en minskad anpassning till den faktiska situationen (projektkontext). Trots att målet varit det motsatta har den förändrade styrningen i många fall resulterat i *ökad byråkratisering och detaljstyrning*. Målstyrningen har fått en så omfattande kritik att regeringen 2016 tillsatte en särskild delegation, tillitsdelegationen, som skulle se över styrformerna från nationella mål till genomförandet i kommuner och regioner. Den har hittills inte påverkat regelverken vi här talar om.

För att hantera dilemmat med de många målen för emellertid propositionen ett resonemang kring *väsentlighet*, dvs frågor som 'måste vara med' i en översiktsplan. Väsentlighet bygger här på tanken att ett visst område kan ha specifika egenskaper som har betydelse vid prövning och av det skälet ska redovisas i översiktsplanen medan övriga frågor kan behandlas mindre ingående. Dilemmat som då uppstår är att hushållningsbegreppet har olika innebörd: *dels* värden som kan knytas rumsligt, dvs till en specifik plats, *dels* värden som ligger i funktionella samband och resurssnåla strukturer. De förra är väl representerade i 3 och 4 kap miljöbalken och de senare har stor betydelse för exempelvis energi- och transporteffektivitet. De är därmed starkt knutna till klimatfrågan. Indirekt kan propositionens resonemang kring väsentlighet innebära en nedtoning av strukturfrågor till förmån för frågor som berör mark- och vattenområden och konflikter mellan olika intressen som kan finnas i ett specifikt område. Sammantaget förstärker detta att bebyggelsestrukturen blir en mindre väsentlig del av planen i ett mer strikt prövningsperspektiv. (propositionen sid 83 och 89 – 90). Det innebär att en transporteffektiv = ändamålsenlig struktur riskerar att inte behandlas som ett nationellt viktigt intresse och som i ett klimatperspektiv har avgörande betydelsen om Sverige ska nå uppsatta klimatmål.

Ironiskt nog missar propositionen med fokus på aktualitet den våg av översiktsplaner som växt fram under decenniet före propositionen. Det handlar om planer i de större kommunerna som till följd av ett koncentrerat tryck mot tätorternas inre delar – en följd av den snabba ekonomiska och strukturella omvandlingen av Sverige efter finanskrisen på 1990-talet. Behovet i kommunerna av att greppa den nya urbaniseringsvågen har gjort att aktuella översiktsplaner eller fördjupningar blivit nödvändiga – planer där de strategiska utvecklingsfrågorna dominerar. I dessa kommuner har, utan ytterligare statliga krav, översiktsplanerna blivit 'rullande' med översyn varje mandatperiod. Jag utvecklar detta i nästa avsnitt.

En möjlig ny spelplan

Vi kan notera en utveckling, som innebär att planeringens makttriangel inom ramen för fysisk planering under de senaste decennierna förändrats, vilket ger mer ökad makt till initiativtagande markägare/exploatörer (marknaden) och minskat inflytande för sakägare genom snävare krets berörda och färre steg för överklagande samt mindre makt åt politiska bedömningar till förmån för myndigheter och domstolar.

Är det dags att ytterligare stärka marknadslogiken i den rumsliga utvecklingen? Mitt svar är nej. Men ska utvecklingen brytas måste en fungerande samhällsplanering för framtiden konkretiseras. Vilka är utmaningarna?

Det finns väsentliga värden i att allmänna intressen behöver värderas i planeringsprocessen utifrån andra kriterier än de kommunala och lokala. Nationella intressen måste naturligtvis hanteras men det krävs en annan ordning. Det säger sig självt att ett planeringssystem som

föddes under ett annat skede i svensk utveckling inte kan bestå utifrån de värderingar och kriterier som då rådde. Men nya värderingar och nyvunnen kunskap om olika hot, risker och värden kan inte heller omvandlas till riktlinjer för våra samhällens och naturresurser hantering enbart utifrån ett nationellt perspektiv eller utifrån viss snäv expertkunskap.

Göran Cars och jag skriver i *PLAN International 2014* att utvecklingen drivs av en ökad rörlighet både hos människor och företag. Dagens framväxande företag är ofta rotlösa på "tillgångssidan" men mycket kundberoende på "utbudssidan". Humankapitalet är av avgörande betydelse för företagets framgång. I viss mån kan det enskilda företaget själv svara för detta. Men arbetsvillkoren – hur goda dessa än är – räcker inte för att attrahera och behålla de anställda som har valmöjligheter. Ur individens perspektiv spelar platsens kvaliteter som livsmiljö en viktig roll och för många som söker arbete finns tänkbara arbetsplatser på olika orter – bara pendlingsmöjligheterna finns till arbete i hela den funktionella regionen. I detta läge uppstår en konkurrens där både kommunen och näringslivet är parter med viktiga intressen att hävda.

Vad har då detta med samhällsplanering att göra? Vår slutsats i artikeln är att *makttriangeln* består även om skiften hela tiden sker. Samtidigt avspeglas den nya spelplanen inte i det formella regelsystemet – varken bostadsplaneringskommittén, riksintresseutredningen eller översiktsplanepropositionen har fångat planeringens grundvillkor. Systemet framstår som ogenomträngligt. Från många intressenters sida drivs följaktligen kraven på förenkling framgångsrikt. Effektivare processer blir i deras mening snabbare och mindre krångel. Men om *fort* inte samtidigt också ska bli *dumt* – det lyfts inte av tillskyndarna.

Det är självklart inte ett mål att samhällsplaneringen ska vara krånglig. Så till vida har dessa kritiker en poäng. Omfattande regelsystem gör aktörerna till systemets fångar. Planerare och beslutsfattare låses in i det som idag går under namnet 'dumhetsparadoxen': högutbildade människor styrs genom detaljregler till att inte behöva ta ansvar. (se målstyrning ovan sid 17). Uppföljning blir viktigare än initiativ. Det blir mer väsentligt att göra saker rätt, än rätt saker. I tveksamma fall är det bättre att göra ingenting än att riskera att göra fel.

Nya tecken på möjliga förhållningssätt

En avgörande utmaning för ett nytt dialogsystem är att försvara att dagens komplexa frågor kring hållbarhet i alla dess aspekter kräver nya och sannolikt radikala lösningar. Att tänka nytt tar tid har nobelpristagaren Kahneman påvisat. Att avskaffa dialoger då behovet att förstå de nya förutsättningarna är genuint problematiskt. Utan en djupare förankring kommer beslut inte omsättas i handling även om de kommit fram snabbt. Eller så genomförs de – men under ett växande populistiskt motstånd.

För att kunna hävda allmänna och långsiktiga intressen måste kommuner och stat se de strukturella förändringarna i samhället och dra slutsatser av det. Läger vi därtill en nödvändig anpassning till klimat- och hållbarhetskraven blir detta än mer uppenbart. Med fler aktörer på fler nivåer som samtidigt ska interagera ligger svaren inte i första hand i ändrad maktbalans utan i *erkända processer*, där dialog och förhandlingar tillmäts stor vikt. Vi vet att *initiativet* spelar en avgörande roll för planeringens utfall. Om inte de offentliga aktörerna tar det övergår det automatiskt till marknadsaktörerna.

En framväxande faktisk dialog mellan samhällsplaneringens olika aktörer har som jag ser det blivit märkbar – den är ett tecken på en ny spelplan. Sådana tecken är

(1) att de större kommunerna i landet utvecklat en rullande översiktsplanering (ibland under andra beteckningar som "visioner" eller "utvecklingsstrategier") som verksamt instrument för stadsutveckling – trots riksintressekomplexet. Planerna är inte längre "närsynta" utan lyfter kommunens roll i den funktionella arbetsmarknaden; klimatkrisen har en framskjuten plats. Kommunerna tar initiativet.

(2) att flera regionala organ arbetar med rumsliga strukturbilder där ortsnätverk spelar en växande roll i den regionala utvecklingsplaneringen och där frågor om skydd mot extremväder, havsnivåhöjningar mm mm fått allt större tyngd;

(3) att Trafikverket utvecklar en roll som samhällsutvecklare där kommuner och regioner är självklara parter. Belysande exempel är utvecklingsprojekten *Den goda staden* och *Den attraktiva regionen*.

(4) att Sverigeförhandlingen är ett försök till samspel mellan staten och berörda regioner och kommuner kring en nationell infrastruktur. Om det försöket bär hela vägen återstår att se. Storstadsdelarna av Sverigeförhandlingen uppvisar än så länge god framdrift. Samspelet bebyggelseutveckling/ infrastrukturinvesteringar har en framskjuten plats. Signalvärdet om hur ett nationellt intresse kan komma till uttryck och förverkligas är det jag här vill lyfta.

Ovanstående fyra punkter visar att det är uppenbart att nationella intressen måste vara en integrerad del av en fortgående dialog. Antingen intressen kallas *riks-*, *mellankommunala*, *väsentliga* eller något annat måste de lyftas in i pågående processer – samtidigt.

... och en möjlig process

I flera länder formas de nationella anspråken på kommuners och regioners planering i återkommande processer. Det sker inte genom att ett otal antal sektorsföreträdare var för sig bevakar sitt intresse utan just i *sammanhållna* processer där anspråken prövas samtidigt. Jag kan inte se någon annan väg i Sveriges fall än att detta innebär ett omtag av vad staten behöver bevaka, förmedla och förhandla om.

Även om dinosaurier är fascinerande företeelser kan de inte återuppväckas och leda samhällsförändringar av helt annat slag än som de var anpassade till. Att avskaffa dem i planeringssystemet är inte detsamma som att släppa marknadskrafter och ad-hoc-lösningar fria. Det behövs ett nationellt planeringsperspektiv inte utifrån 70-talets eller andra decenniernas värdeskalor, utan utifrån de krav som 2020-talets hållbarhetsfrågor ställer och med bästa aktuella kunskap. Fokus är inte visionen om den rätta lösningen – alla lösningar bär inom sig embryot till framtida problem. Fokus bör istället vara begrepp som resiliens och robusthet.

Dagens genuina osäkerhet om den framtida samhällsutvecklingen kräver inte en framtidsbild utan en analys av hur samhällsstruktur och hushållning med resurser – biologiska eller kulturellt skapade – måste tåla oförutsedda förlopp och möta olika föreställda framtiderna. Begreppet strategi står just för att tackla färden i en önskvärd *riktning* för ögonen. Det handlar inte om en plan som ska leda fram till ett färdigtänkt slutmål utan om att hantera en färdriktning som ständigt påverkas av oförutsedda händelser – där nationella, regionala och lokala värden ska beaktas men underordnas en robust helhet.

Det är dags att återupprätta en värdeskapande samhällsplanering som omvandlar resursslösande urbana strukturer till hållbara. Då ökar utrymmet för att vårda natur,

levandehålla kulturella artefakter och öka det sociala kapitalet. Jag ser framför mig mer av mobilisering och mindre av restriktioner, mer av naturresurser i ett flödes- och cirkulärt perspektiv och mindre av statiskt bundna resurser, mer av strukturella samband och mindre av geografiska avgränsningar. Arbetet med de nationella aspekterna måste hållas samman i en överordnad process och konkretiseras i dialog med regioner och kommuner. Politiken måste vara företrädd på alla nivåer.

Med stort ansvar lagt på regioner och kommuner och sektorsmyndigheter följer också att *regeringskansliet* måste ha en större "dialogkapacitet" som Mats Svegfors uttryckte det vid överlämnandet av *Ansvarsutredningen*.

I ovanstående finns sannolikt formatet för en nationell strategi. Det politiska ansvaret måste betonas. Det har alltid varit lättare att lägga till än dra ifrån. Av det följer att det måste finnas kraft och intresse att reducera inaktuella sektoriella markanvändningsanspråk. Att ta bort något väcker alltid särintressen som med stor kraft motsätter sig en sådan förändring.

Sällan har samhällsplaneringens stått inför större utmaningar både *vad* som ska formas men också *hur* det ska ske. Den låga trovärdighet som planeringen idag har i mångas ögon kan bara brytas genom en öppen och seriös dialog. Eller för att återvända till det inledande citatet:
Conscious planning for a better environment – that is living democracy in action.