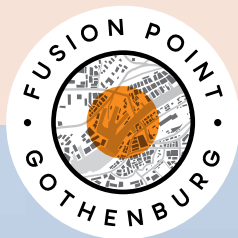




DET SVENSKA
PLANERINGSSYSTEMET
OCH ÄLVSTADENS MODELLER
FÖR STADSUTVECKLING

NILS BJÖRLING





Omslagsfoto: Pia Nyström, 2019
Älvstranden Utveckling



DENNA SKRIFT ÄR
EN DEL AV DEN
SKRIFTSERIE SOM
TOGS FRAM AV FUSION
POINT GOTHENBURG
(2017-2019) & INGÅR
ÄVEN I CHALMERS
ACE RAPPORTSERIE

Forskningsprogrammet Fusion Point Gothenburg har haft en praktisk inriktning och drivits i samarbete mellan Älvstranden Utveckling AB och Chalmers tekniska högskola. Samarbetet har även involverat Göteborgs Universitet och Yale University och programmets breda syfte har varit att stärka mötet mellan forskning och praktik inom arkitektur och stadsbyggande så att teoretiska och praktiska perspektiv kan smältas samman och bli användbar kunskap.

Olika typer av workshops och seminarier har använts för att sprida kunskap och initiera diskussioner med Göteborgs aktiva byggaktörer och stadens egna tjänstemän med fokus på att främja och belysa utvecklingspotentialen i Älvstaden. Den här skriftserien riktar sig främst till de som jobbar med utvecklingen av Älvstaden men kan även vara intressant för andra som jobbar med stadsutveckling. Författarna belyser olika perspektiv som påverkar stadsutvecklingen och den byggda staden och baserar sin forskning på sin egen bakgrund och disciplin.

DELAR I SKRIFTSERIEN

01	LANGUAGE AS KNOWLEDGE CARRIERS WITHIN URBAN DEVELOPMENT
	+ STADSUTVECKLINGENS SPRÅK

Lars Marcus & Fredrik Nilsson

02	TEORIER OM STADSFORM FÖR ATT MÄTA STÄDER
----	---

Lars Marcus & Meta Berghauer Pont

03	TEXTER OM STADSFORM
----	---------------------

Lars Marcus & Meta Berghauer Pont

04	STADSFORM I PRAKTIKEN
----	-----------------------

Lars Marcus

Den senaste kunskapsutvecklingen om stadsform summeras och tankar om en ny digitaliserad planprocess presenteras.

05	DET SVENSKA PLANERINGSSYSTEMET OCH ÄLVSTADENS MODELLER FÖR STADSUTVECKLING
----	--

Nils Björling

Studien diskuterar hur Älvstadens stadsutvecklingsmodeller skapar nya planeringsinstrument mellan och runt den lagstadgade planeringens ramverk för att överbygga glapp mellan vision och genomförande.

06	HÅLLBAR STADSUTVECKLING - ETT INSTITUTIONELLT PUSSLANDE?
----	---

Filip Bladini & Ulf Petrusson

En förstudie till en "utvärderings- och en governance-modell" för hållbar stadsutveckling. En analys av kommunal verksamhet för att ringa in centrala komponenter i ett institutionellt pusslande för en hållbar stad.

07	RIVERCITY GOTHENBURG - AN AMBITIOUS LEAP CAUGHT IN AMBIGUITY
	+ SAMMANFATTNING PÅ SVENSKA

Carl Mossfeldt

Studien analyserar de olika drivkrafter som ledde till framväxten av Projekt Älvstaden, de mer djuplodande utmaningar projektet var tvunget att hantera, samt de svårigheter detta innebar för styrningen av projektet. Rapporten är skriven på engelska och har en tillhörande summering på svenska.

08	DESIGNCASE LINDHOLMEN - FROM SCIENCE PARK TO SCIENCE CITY
	+ EXECUTIVE SUMMARY

Alan Plattus, Marta Caldeira & Andrei Harwell

Ett designcase från Yale Urban Design Workshop, med fokus på att beskriva designprocess, stadsanalys och betona designmöjligheter för ett framtida Lindholmen, med ett särskilt fokus på Södra Lindholmen och närheten till älven. Caset och tillhörande summering är skrivna på engelska.



OM SKRIFTENS FÖRFATTARE

Nils Björling är Arkitekt SAR/MSA och universitetslektor i stadsbyggnad vid institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik på Chalmers tekniska högskola. Nils forskning utvecklar teori och metod för att utöka dynamiken mellan olika planeringsnivåer och mellan stadsbyggnadspraktikens olika aktörer. Målsättningen är att utöka ett demokratiskt handlingsutrymme i förhållande till förändringar av den byggda miljön och kritiskt diskutera rumsliga rättvisefrågor.

Tack!

Studien har utvecklats i nära dialog med övriga inblandade i Fusion Point och med anställda på Älvstranden Utveckling AB och Göteborgs stad. Ett särskilt tack till Åsa Swan, Lars Marcus och Carl Mossfelt för kontinuerlig dialog om innehåll och riktning på texten. Stort tack till Kristoffer Nilsson och Johan Ekman för kunskap om Älvstaden och till Manilla Shillingford för hjälp med layout och organisation av arbetet.

/ Nils Björling

INNEHÅLL

INLEDNING	7
Projekt Älvstaden	10
Syfte och avgränsning	12
MODELLER FÖR STADSUTVECKLING	14
Från varvskris till en vision för det nya Göteborg	16
Visionen - en brytpunkt	21
En konkret Vision - dialog och samverkan	24
Översiktsplanens strategier och samverkan mellan kommunens delar	27
Stadsutvecklingsprogram	28
Lokala utvecklingsprogram	29
En delregional strukturbild	32
LAGER AV SAMVERKAN	35
PLAN- OCH BYGGLAGEN	42
Svensk planering i en historisk kontext	47
Kommunernas planmonopol	48
Det svenska välfärdssamhället	49
Kritik av modernismen	52
Plan- och bygglagen 1987	56
STADEN OCH HÅLLBAR UTVECKLING	60
Samverkan mellan offentliga och privata aktörer	60
Det behövs en ny planering	62
Stadsutveckling	64
Staden som norm	66
Framåtblickande och bakåtblickande	68
ANPASSNINGSBAR OCH STRATEGISK PLANERING	70
ÄLVSTADEN - TESTARENA FÖR STADSBYGGNAD OCH STADSPLANERING	74
Vaga och komplexa problemställningar	74
Strategisk stadsplanering och strategisk stadsbyggnad	76
En politisk planering	80
REFERENSER	84



INLEDNING

Möjligheterna att planera den fysiska miljön och styra samhällsutvecklingen ställer kontinuerligt krav på att modifiera samhällets system och modeller för stadsplanering och stadsbyggnad. Stadsbyggnad som en uppsättning praktiker för att konkret bygga om den fysiska miljön och stadsplanering som praktiker för att styra och reglera användningen av mark och vatten är centrala verktyg för att hantera övergripande samhällsutmaningar som till exempel tilltagande socio-ekonomisk polarisering, klimat- och miljöförändring och internationell konkurrens om investeringar. Med relevanta system, modeller och metoder för stadsbyggnad och stadsplanering finns möjlighet till både kontinuitet och flexibilitet. Stadsomvandlingsprocesserna kan säkerställa både kunskapsproduktion och beslutsfattande.

För att medverkande aktörer ska ges utrymme att bidra med sina respektive resurser krävs att relevant kunskap och handlingsutrymme finns tillgänglig för respektive aktör och planeringsnivå. Mot denna bakgrund finns behov av att kritiskt undersöka hur nuvarande processer för stadsplanering och stadsbyggnad både ger möjligheter och begränsar samhällets och enskilda aktörers förmåga att svara mot de förändringar vi ser och samtidigt skapar utrymme att hantera de förändringar vi ännu inte känner till.

Sverige har i internationell jämförelse en omfattande samhällsplanering där stark statlig och kommunal planering bidragit till att forma ett av världens mest framgångsrika välfärdssamhällen. Den moderna definitionen av planering med avseende på att styra och reglera samhällets utveckling, infrastruktur och den byggda miljön i en planerad riktning växer fram i Europa under slutet av 1800-talet. De risker som följer av industrialisering, urbanisering och koncentration av människor ställer krav på planering som idag ligger till grund för den svenska stadsbyggnadspraktiken. Före 1800-talet var planering framförallt en statlig angelägenhet för geografisk kontroll och anläggande av nya städer. Men, i och med den snabba utbyggnadstakt av städer och industrier som sker på grund av industrialiseringens tekniska landvinningar krävs en lagstadgad planering som styr och reglerar användningen av mark- och vatten och flöden av varor och människor utifrån verksamhet, funktion och sammanhang (Strömgren 2007, 13; Jonas et al., 2015, 15).

Beroende på hur Europas länder historiskt varit organiserade växer olika system, institutioner och instrument för lagstiftning, policy och praktik för planeringen fram (Espon, 2018). Olika uppsättningar av institutioner används för att styra rättigheter till konkurrerande användning av mark och vatten och för att skapa förutsättningar för en önskvärd förändring av den byggda miljön. Beroende på organisationsstrukturer och politiska målsättningar på lokal, kommunal, regional, nationell och internationell nivå tilldelas och utvecklas mandat och uppdrag till olika aktörer. Reglerande och strategiska planinstrument så som planer och program fördelas på så sätt till olika samhällsnivåer.

Det svenska planeringssystemet som regleras av plan- och bygglagen är idag uppbyggt av regionplan, översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser och baseras på ett kommunalt monopol för att upprätta juridiska planer och statlig reglering genom riksintressen och statliga förordningar (www.boverket.se). Lagstiftningen och systemets uppdelning av mandat avser att reglera en beslutsprocess som är rationell med avseende på hur planerna tas fram samt beakta allmänna och enskilda intressen när förändringar av den fysiska miljön och användning av mark- och vatten ska ske. Genom de olika planerna och planeringsinstrumenten regleras handlingsutrymmet och ansvar för olika planeringsnivåer och aktörer.

På kommunal nivå är de två viktigaste planinstrumenten översiktsplanen och detaljplanen som övergripande reglerar kommunens handlingsutrymme och ansvar i förhållande till statliga respektive privata intressen. Samtidigt påverkar plan- och bygglagen och kompletterande lagstiftning för bland annat miljöhänsyn, infrastruktur och samhällsservice hela stadsomvandlingsprocessen från den övergripande strategiska planeringen till enskilda mark- och bygglov. Lagstiftningen påverkar på så sätt förutsättningarna för både formellt beslutsfattande och planeringen som en bredare uppsättning praktiker för att utreda förutsättningar, visa på handlingsalternativ och testa olika förändringsalternativ för den byggda miljön. Planeringssystemet behöver därmed ses som mer omfattande än den lagstadgade planeringen och inkluderar både formella och informella förhandlingar mellan myndigheter, politiker, tjänstepersoner, företag och medborgare (Cars, 1991).

Stadsplanering och stadsbyggnad är sålunda i praktiken en kontinuerlig process av dialog, debatt och opinionsbildning om stadsbyggnadsideal; engagemang och förändringar av stadens form, innehåll och användning; utredningar av experter; politisk styrning; juridiska beslut och genomförande av planeringen i konkret rumslig förändring¹. Samtidigt ökar komplexiteten när fler aktörer inkluderas och osäkra juridiska, tekniska, ekonomiska, sociala och ekologiska förutsättningar ger fördröjningar av planeringens effekter i både tid och rum. I många länder är därför planeringssystemen under omvandling så att de bättre kan svara mot nya utmaningar och ge förutsättningar för att planera samhällsomvandlingen (Espon, 2018).

I Sverige har kraven på att utveckla planeringssystemen, som i stor utsträckning är formade under framväxten av det svenska välfärdssamhället, under senare år varit återkommande. Flera propositioner och statliga utredningar pekar på behov av regelförenklingar för att påskynda plan- och byggprocesserna, öka medborgarinflytandet, utveckla översiktsplanerna till mer strategiska dokument, stärka den regionala samordningen och konkurrenskraften och svara mot mål om hållbar utveckling (prop. 2013/14:126; SOU 2015:59; SOU 2018,46).

I en svensk kontext ger dynamiken mellan statlig reglering och kommunal autonomi i framtagandet av planer relativt stort utrymme för kommunerna att arbeta med olika metoder och tillvägagångssätt i arbetsprocessen. Uppdelningen mellan stat och kommun ger möjligheter till successiva förändringar av lagstiftning, policy och praktik utifrån de lärdomar och tester som sker på statlig, regional och kommunal nivå. Samtidigt har kommunernas handlingsutrymme blivit mer begränsat i och med en mer tvingande lagstiftning för till exempel miljöhänsyn och kommuner känner sig även tvingade att i större utsträckning anpassa sig till marknadens inflytande på bebyggelseutveckling för att svara mot en tilltagande mellankommunal konkurrens om både offentliga och privata ekonomiska investeringar.

1 För en mer utförlig genomgång av skillnader och samspel mellan stadsbyggnad, stadsplanering och stadsstyrning för styrning av stadsutveckling och spontant pågående stadsutveckling se Lars Marcus rapport (04) *Stadsform i Praktiken* i Fusion Points skriftserie.

Kommunerna undersöker idag kontinuerligt nya metoder och modeller för stadsbyggnad, stadsplanering och begreppet stadsutveckling används allt oftare för att beskriva hur förändringar av den fysiska miljön är sammankopplade med samhällsutveckling. I många fall processer och dokumentation som sker kring de reglerade och lagstadgade planeringssystemens formella strukturer och som därmed provar nya icke lagstadgade metoder för att styra samhällsutvecklingen och stadsbyggnadspraktiken. Nya samarbeten mellan planeringsnivåer öppnas upp och samverkan mellan offentlig, privat och ideell sektor testas. Ett exempel som visar hur den pågående planeringen undersöker en mångfald av samarbeten på olika nivåer och nya arbetsformer är projekt Älvstaden i Göteborg.

Projekt Älvstaden

Älvstaden är ett av Nordens mest omfattande stadsomvandlingsprojekt och påverkar större delen av centrala Göteborg och den kringliggande regionen. Arbetet innefattar idag sju delområden och en mängd projekt för ny bebyggelse och infrastruktur längs med Göta älv (se figur 1). Strukturomvandlingar i den svenska industrin har friställt tidigare hamn- och varvsområden och tilltagande konkurrens i den globala ekonomin har drivit på kommunens agerande för att exploatera området med bebyggelse och eftersträva en blandning av olika funktioner och verksamheter. Målsättningen är att bland annat utveckla Göteborg och områdena längs med Älven som regional kärna och tillväxtmotor.

Projektet avser att på så sätt stärka den regionala innovations- och konkurrenskraften, överbrygga tilltagande socioekonomiska skillnader och hantera samhällets miljö- och klimatpåverkan. Målet enligt projektets vision är att Älvstaden ska *"utveckla Göteborgs styrkor och vända de utmaningar staden står inför till drivkrafter för framtiden"* (Göteborg, 2012). Genom att göra Älvstaden starkt så stärks enligt visionen hela staden och regionen. Men, arbetet med Älvstaden har även som mål att utveckla en undersökande planeringsprocess som kan ge ny kunskap och nya metoder för hållbar stadsomvandling.

Utmaningarna och utgångspunkterna som projekt Älvstaden formulerar är karaktäristiska för många av de stadsomvandlingsprocesser som pågår i Sverige. Projekt Älvstaden är därför en intressant utgångspunkt för att diskutera hur svensk planering är under förändring och hur nya typer av samarbeten påverkar möjligheterna att planera för och att hantera framtida samhällsutmaningar och möjligheter som vi ännu inte känner till.



(Figur 1), Kartan visar Centrala Göteborg och de delområden som ingår i projekt Älvstaden.

Områdets omvandling påbörjades efter 70-talets varvskris. Delområdena på norra Älvstranden och Hisingens sydstrand påbörjades under 90-talet. Visionen för projekt Älvstaden antogs av kommunfullmäktige i oktober 2012. Det kommunägda utvecklingsbolaget Älvstranden Utveckling AB har arbetat med projekt Älvstaden i sin nuvarande form i och med ägardirektiven från 2013.

Syfte och avgränsning

Mot bakgrund av att planeringspraktiken i form av tjänstepersoner, politiker och privata aktörer ser behov av en utvecklad stadsplanering och stadsbyggnad för att svara mot nya samhällsutmaningar är studiens syfte att beskriva och kontextualisera arbetet med projekt Älvstaden i förhållande till hur den svenska planeringsprocessen beskrivs i plan- och bygglagen och i förhållande till hur det svenska planeringssystemet från slutet av 1800-talet formats under framväxten av det svenska välfärdssamhället. Målet med studien är att på så sätt synliggöra frågeställningar som kan utveckla det svenska planeringssystemet och som kan undersökas i det fortsatta arbetet med projekt Älvstaden som testarena för stadsbyggnad och stadsplanering.

Målgruppen för rapporten är de som önskar en kontextualisering av projekt Älvstaden och som vill föra en kritisk diskussion om hur plan- och bygglagen och det svenska planeringssystemet ger stöd eller begränsar möjligheterna att hantera planeringens utmaningar och möjligheter. Förhoppningen är att sammanställningen av arbetsprocesserna inom projekt Älvstaden tillsammans med den historiska och teoretiska redovisningen av det svenska planeringssystemet öppnar för en fortsatt diskussion och kunskapsutveckling.

Arbetet med projekt Älvstaden, med sin skala och omfattning, har utvecklat nya och kompletterande planeringsprocesser och planeringsdokument. Det långvariga arbete som Göteborgs stad och Älvstranden Utveckling AB drivit i samarbeten mellan staden och fastighetsägare, företag, akademi och myndigheter har gett upphov till nya modeller och metoder. Arbetet med den politiska visionen för Älvstaden och olika former av stadsutvecklingsprogram, färdplan, manifest, strukturplan och hållbarhetsprogram är planeringsdokument och processer som delvis formats utanför de lagstadgade planeringssystemets planinstrument för att konkretisera visionen, samordna intressen från medverkande aktörer och guida de pågående och framtida stadsbyggnadsprocesserna.

Studien synliggör att kunskap behöver föras över från översiktlig till detaljerad planering och vice versa från detaljerad till övergripande nivå. Det ifrågasätter dock den lagstadgade planeringens linjära förståelse av planeringsprocessen från program, plan och genomförande samt hierarkiska uppdelning av översiktlig och detaljerad planering. Men studien visar även på behov av motsatsen, att planeringen i Älvstaden behöver stabilitet, långsiktighet och att det krävs strategiska beslut kring målkonflikter för att tydliggöra handlingsutrymmet i den detaljerade planeringen.

Arbetet utgår från de planeringsdokument som producerats inom arbetet med projekt Älvstaden. Planeringsdokument och rapporter har kontextualiserats med hjälp av följeforskning som beskriver processerna med Älvstadens vision, framväxten av utvecklingen inom Älvstaden och forskning om svensk stadsplanering och stadsbyggnad. I studien har det inte genomförts strukturerade intervjuer med planerare och deltagare i arbetsprocessen. Rapporten har diskuterats vid seminarier och i möten med medverkande planerare och forskare inom ramen för forskningsprogrammet Fusion Point.

MODELLER FÖR STADSUTVECKLING

Omvandlingen av stadsdelarna längs med Göta älv är geografiskt omfattande och inkluderar många aktörer. Arbetet presenteras på olika sätt i olika planeringsdokument men följer övergripande den modell för stadsutveckling som beskrivs i *Vision Älvstaden* från 2012 (se figur 2). Arbetet med Älvstaden ska enligt modellen ske med utgångspunkt i värdeorden: ledarskap, helhetssyn, lärande, samarbete och delaktighet. Modellen har fokus på att vara dynamisk och betonar planeringsprocessen som en lärprocess utifrån de erfarenheter som processen ger.

När arbetet med visionen för Älvstaden påbörjades fanns ambitionen från kommunens ledning att utveckla den kommunala organisationen genom arbetet med projekt Älvstaden. Målet är att modellen ska ge utrymme för visionen som värdegrund, för både den fysiska omvandlingen och arbetsprocessen med projekt Älvstaden. På så sätt vill kommunen utveckla en process för arbetet där helhet och delar utvecklas tillsammans och där det både finns tydlighet i beslutsfattande, transparens i arbetsprocessen för demokratisk insyn och kunskapsöverföring från visionen som övergripande planeringsinstrument till den detaljerade planeringen inom delområden och vice versa, från den konkreta planeringsprocessen till visionens strategier (Göteborg, 2012, 41).

När modellen 2017 presenteras i *Hållbarhetsprogrammet för Frihamnen* (Göteborg, 2017a) har den kompletterats för att även visa på planeringens olika faser av initiativ, detaljplaneprocess och fördelning av mark. Tillägget bygger på erfarenheter från den konsortiemodell som Älvstranden Utveckling AB arbetat med på Norra Älvstranden och i arbetet med Älvstaden. Konsortiemodellen fokuserar på exploatering och effektivitet som drivkraft för processen. Modellen avser följaktligen att svara på de utmaningar och den osäkerhet som präglar omvandlingen av Hisingens hamn- och strandområden mot Göta Älv och svårigheterna att under 90-talet finansiera genomförandet av ny byggnation på Norra Älvstranden.



MODELLENS FYRA FASER

När ett specifikt markområde ska exploateras används en konsortiemodell som beskrivs nedan.

1. Ett markområde ska exploateras

Projektet inleds med en förstudie av områdets förutsättningar. När förstudien är genomförd och detaljplanen finns med i kommande produktionsplan sker första markanvisningen i området. Markanvisningen annonseras på goteborg.se/markanvisning. Därefter görs ett första urval.

2. Alla ser till områdets bästa

Ett konsortium bildas med de utvalda bolagen. Samtliga parter finns representerade i organisationen. Allas erfarenheter och kunskaper tas tillvara för att området ska bli så attraktivt och hållbart som möjligt. Under arbetet med att ta fram en detaljplan kan ett andra urval av aktörer genomföras för att skapa mångfald och fylla kompletterande behov i området.

3. Fördelning av bygglotter

När detaljplanen börjar ta form delar konsortiet in området i bygglotter och hyresrätter, bostadsrätter och verksamheter placeras ut. När detaljplanen vunnit laga kraft förvärvas byggrätterna av konsortieparterna. I samband med fördelningen av mark kan konsortiet bjuda in ytterligare aktörer att delta i utvecklingen av området.

4. Samarbete även efter byggstart

Konsortiets medlemmar tar ensamt ansvar för genomförandet av sina respektive delprojekt. Konsortiet fortsätter att samarbeta för att arbetet ska gå så smidigt som möjligt. Konsortiet avvecklas när hela området är utbyggt enligt plan och erfarenheterna från arbetet identifierats och dokumenterats för kommande projekt.

Figur 2, Modeller för stadsutveckling

I Hållbarhetsprogrammet för Frihamnen redovisas Modell för stadsutveckling (övre del av figuren) tillsammans med grundstrukturen i konsortiemodellen som Älvstranden Utveckling AB tagit fram i arbetet med Norra Älvstranden och projekt Älvstaden (nedre delen av figuren). Den övre figuren i illustrationen presenteras första gången i Vision för Älvstaden 2012 och visar hur stadsutvecklingen är tänkt att utgå från Visionen för Älvstaden, "visionen är navet". Arbetsprocessen guidas av värdeorden: ledarskap, helhetssynn, lärande, samarbete och delaktighet. Kunskapsprocessen framhålls som viktig och erfarenheter från den fortsatta processen ska berika och utveckla visionen. Samtidigt är betonas ledarskap och mandat ska tilldelas både tjänstepersoner och politiker. Den nedre delen av illustrationen beskriver med utgångspunkt i konsortiemodellen hur samarbetet i exploateringsprocessen består av fyra faser med utgångspunkt i exploateringsvilja, detaljplanprocess och fördelning av mark. Sammantaget utgör de två delarna det som i hållbarhetsprogrammet för Frihamnen presenteras som Älvstadenmodellen. (Göteborg, 2017a, 28).

Genom att kombinera visionen och konsortiemodellen är kommunens målsättning att ta hänsyn till både allmänna kommunala intressen och de privata intressen som förväntas investera i processen. Samarbete mellan offentlig- och privat sektor ska genom modellen säkra investeringar och genomförandet av kommunens planer samt hantera osäkerhet och risk för enskilda intressenter, företag, exploatörer och fastighetsutvecklare. Sammantaget har visionen och de modeller för stadsutveckling som Göteborgs stad och Älvstranden utveckling formulerat växt fram genom successiva förändringar i det lokala planeringsarbetet. Samhällsförändringar har skapat initiativ och behov av förändringar - dialog, samverkan och motsättningar mellan kommunens politiker, tjänstepersoner, medborgare och aktörer från näringsliv och akademi.

Från varvskris till en vision för det nya Göteborg

Arbetet med områdena runt Göta älv har de senaste decennierna präglats av hur Göteborgs kommun försökt hantera de samhällsförändringar som påverkat staden, dess olika stadsdelar, kommunen och regionen. Förutsättningarna förändras i en ny riktning i mitten av 1970-talet då den internationella oljekrisen orsakar en omfattande nedgång bland varven i Göteborg. Varven är av nationellt intresse och staten försöker rädda varven genom att bilda statliga Svenska varv 1977. Trots omstruktureringar lägger de flesta varven ned. När varven i Göteborg har som flest anställda (1973) arbetar ca 14 000 inom varvsindustrin och varven i Göteborg står för 10% av världsproduktionen. Tio år senare finns det bara kvar ett mindre reparationsvarv. I varvskrisens efterdyningar minskar mellan åren 1970 och 1985 antalet invånare i Göteborg från 451 000 till 425 000 (Caldenby, 2013).

Många flyttar under 70-talet från Göteborgs kommun till kranskommunerna och möjligheterna till en större bostad. Utbyggnaden av miljonprogrammet gör dessutom att bostadsöverskottet i kommunen ökar. Business Region Göteborg (odaterad rapport, 70) framhåller att Göteborgs näringsliv har svårt att hantera kriserna under 70-talet på grund av att ägarstrukturen i näringslivet och industrin är baserat på ett fåtal storföretag. Det starka exportberoendet gör att Göteborgs ekonomi drabbas hårdare av den globala marknadens konjunkturer än Stockholm och Malmö. Kombinationen av konjunkturförändringar och bostadsöverskottet leder till att varvs- och hamnområdena står oförändrade och i kommunens markdispositionsplan från 1983 pekas området fortfarande ut som verksamhetsområde (Caldenby, 2013).

Det låga intresset för ny bebyggelseutveckling i de tidigare varvsområdena ger enligt arkitekturhistorikern Claes Caldenby (2013, 41) utrymme för experiment och i början på 80-talet får boende på Slottsberget möjlighet att köpa sina fastigheter. Bebyggelseutvecklingen sker genom brukarsamverkan och självbyggeri. Samtidigt som den småskaliga bostadsomvandlingen pågår på Slottsberget mellan Eriksberg och Lindholmen tar statliga Svenska varv fram en vision för Eriksberg som pekar på mer omfattande bostadsbebyggelse. Avregleringar av kreditmarknaden ger nya möjligheter till finansiering. Den västsvenska ekonomin och fastighetsmarknaden är åter på uppgång och det finns behov av fler bostäder. Visionen presenteras 1985 och samma år ombildas Statliga svenska varv till Celsius med Eriksbergs Förvaltning AB som dotterbolag. Uppdraget inriktas på att förvalta marken och de tomma fastigheterna.

I slutet av 80-talet vänder befolkningsutvecklingen och i kommunens översiktsplanearbete pekas området Norra Älvstranden/Hisingens sydstrand ut som lämpligt för ny bostadsbebyggelse. Under 90-talet ökar befolkningen i kommunen till närmare 500 000. Eriksberg Förvaltning AB arbetar aktivt för utvecklingen av området. Bland annat genom att ordna evenemang i området och bygga om den stora industrihallen i Eriksberg för utställningar och konserter. För de tidigare varvsmiljöerna på Eriksberg och Lindholmen tog 1991 Eriksbergs Förvaltnings AB i samarbete med stadsarkitekten Gunnar Janssons (1988–99) fram utvecklingsdokumentet *Visioner i hamn – den goda staden*. Arbetet var inspirerat av visionen om Göteborg som *De små stadsdelarnas stad* och influerade av bland annat Jan Gehl, Albert Lilienberg och Camillo Sitte.

Målsättningen med utvecklingsdokumentet är enligt Caldenby (2013, 42) att utveckla hela området med både bostäder och verksamheter. Ambitionen är att olika verksamheter och bostäder ska blandas och att området ska utvecklas för rätt aktörer. De fastighetsekonomiska förutsättningarna motverkar dock att blanda verksamheter i samma byggnad. Området tappar i vissa delar verksamheter och i den lilla skalan kring varje kvarter finns framförallt bostäder i de västra delarna längs med Älven och kontor och utbildningsinstitutioner i de östra delarna runt Lindholmen. Utvecklingen drabbas återigen av den ekonomiska konjunkturen och utvecklingen stannar av på grund av 90-talets fastighetskris.

Samtidigt präglas det svenska samhället av ekonomiska strukturomvandlingar och en tilltagande internationalisering. De europeiska samarbetena tilltar, östra Europa öppnas efter Berlinmurens fall och Sverige ansöker om medlemskap i EG. Målet med de nya planerna som utvecklas för områdena längs med älven i slutet av 90-talet är att sätta Göteborg på kartan. En framväxande tjänstekonomi, specialisering och avreglering pekar på behov av nya investeringar. Eriksbergs Förvaltning AB byter 1996 namn till Norra Älvstranden Utveckling AB och fastighetsbeståndet utökas med de som tidigare tillhört Göteborgs fastigheter. Det kommunala bolaget verkar aktivt för att med bland annat LM Ericsson AB som central part etablera Lindholmen Science Park som ett kluster av teknik-företag (Öhrström, 2004). Påverkad av ekonomisk teoribildning och planeringsideal ses "staden" i diskussionen om stadsomvandlingen allt mer som den ekonomiska motorn. Utvecklingsstrategierna utgår från teoretiska modeller för innovationssystem och samverkan mellan offentliga, privata och akademiska parter.

Genom att det kommunala utvecklingsbolaget äger den mesta marken längs med Älven finns stora möjligheter att styra lokalisering av verksamheter, samordna investeringar i området och integrera den ekonomiska utvecklingen med den fysiska planeringen (Caldenby, 2013, 43). Investeringstakten i området är dock fortsatt låg i början på 90-talet och den politiska målsättningen är att utveckla samarbeten som ger investeringar och säkerställer en fysisk utveckling. I en parallell rapport (07) inom Fusion Point skriver Carl Mossfeldt, som varit strategisk rådgivare åt Älvstranden Utveckling AB, att en av de huvudsakliga problemställningarna under 90-talet är att få privata aktörer att ta risken att investera i bostadsbyggande på Hisingen. Den politiska utgångspunkten är att utveckla arbetsmetoder som säkerställer investeringar. Norra Älvstranden Utveckling AB får i uppdrag att etablera en arbetsmetodik som säkerställer investeringar och framdrift. Som ett led i detta uppdrag etableras konsortier av exploatörer och hyresgäster som LM Eriksson och Volvo. Tillsammans kan konsortierna hantera ekonomiska risker som beror på osäkerhet i fastighets- och hyresmarknaden. Konsortierna som över tid etableras för Älvstadens olika delområden ger också enskilda aktörer förutsättningar att gemensamt hantera komplicerade tekniska frågor som till exempel grundläggning och förorenad mark. Modellen beskrivs enligt Caldenby (2013) av Älvstranden AB som "*stadsutveckling med både bulldozer och pincett*" och utvecklas till planeringsinitiativ där den mer övergripande exploateringen kombineras med småskaliga ingrepp och temporära aktiviteter i Frihamnen, Centralenområdet och på Ringön.

Involverade aktörer arbetar gemensamt för att driva på stadsomvandlingen, involvera hyresgäster och säkerställa en långsiktig förvaltning av fastigheterna. Ambitionen att utveckla Lindholmen till ett ekonomiskt nav och innovationskluster är en orsak till utökad samverkan mellan kommunen, privata aktörer och akademien.

I avhandlingen *Urban Processes and Global Competition* beskriver kulturgeografen Bo Öhrström (2004) hur arbetet med att utveckla Lindholmen till ett teknik- och kunskapscentrum i slutet på 90-talet drivs med hjälp av inspiration från klusterteori där specialisering av företag och geografisk närhet leder till konkurrensfördelar. En bärande teoretisk modell är tripple-helix och samverkan mellan akademiska aktörer, näringsliv och offentlig sektor. Genom att samla kunskapsintensiva företag som Ericsson och Volvo tillsammans med Chalmers och Göteborgs universitet avsåg Göteborgs stad att säkra internationell konkurrenskraft, innovationsutveckling och ekonomiska investeringar.

Samtidigt som utvecklingen och styrningen av Norra Älvstranden allt mer övergår till Norra Älvstaden utveckling AB ber stadsarkitekten Gunnar Jansson 1999 att få sluta. Enligt Caldenby (2013, 43) ansåg Jansson att *"Det inte längre fanns någon efterfrågan på stadsarkitektens rådgivande kompetens"*. Enligt Caldenby speglar detta den förändring som sker från slutet på 70-talet till början på 00-talet. Från en teknokratisk och tjänstepersonsstyrd planering till vad Jansson beskriver som *"en marknadstillvänd planering"*. Mossfeldt (2020) beskriver att den dynamik mellan stadens förvaltningar och kommunala bolag som formats i Göteborg är ett resultat av en långvarig Socialdemokratisk majoritet. De styrande politikerna har haft möjlighet att hålla ihop omvandlingsprocesserna och målsättningen har varit att genomföra projekt och i mindre utsträckning fokusera på långsiktig planering. Handlingsutrymmet för den kommunala planeringen förändras dock under den senare delen av 90-talet och 00-talet och stadsomvandlingen med stort utrymme för de kommunala politikerna i samspel med tjänstepersonerna utmanas. Det efterfrågas därför nya angreppssätt som både utökar demokratisk insyn och säkerställer planeringens konkreta genomförande.

Målsättningen att positionera Göteborg i en framväxande kunskapsekonomi påverkar den delregionala planeringsnivån och Göteborgs politiska ledning verkar aktivt för att i mitten av 00-talet utveckla det delregionala planeringsarbetet som utarbetas av Göteborgsregionens kommunalförbund. Enligt underlagsrapporten *Tillväxt i Göteborgsregionen - Ett underlag för regionens tillväxtstrategi* som Business Region Göteborg (odaterad rapport) tar fram i arbetet med den delregionala planeringen behöver Göteborg stärkas som kärna i det regionala tillväxtarbetet. Centrala Göteborg måste enligt rapporten utvecklas som "ekonomisk motor" och över tid bidra till utveckling av hela staden och hela regionen. Översiktsplanen som kommunen antar i februari 2009 betonar också att Göteborg ska utgöra ett starkt regionalt centrum och genom en tätare stad i de centrala delarna längs med Älven ska regionens centrum bli större, tätare, tillgängligare och attraktivare (Göteborg 2014a, 8). Att Göteborg är "motor" för den regionala utvecklingen är en central del i den nya översiktsplanen som är på samråd under vintern 2018/2019 (Göteborg, 2018a).

Visionen – en brytpunkt

Arbetet med visionen som påbörjas i augusti 2010 och antas i oktober 2012 är en brytpunkt med kommunens tidigare planeringsarbete. 2009 får kommunen en ny politisk ledning. Anneli Hultén efterträder Göran Johansson som kommunstyrelsens ordförande. Johansson har förutom 1991–1994 varit ordförande i kommunstyrelsen sedan 1988. Johansson som även varit ledamot i Norra Älvstranden utveckling AB har därmed varit ledande politiker under nästan hela omvandlingsprocessen av Norra Älvstranden.

Som utgångspunkt för det nya sättet att arbeta beställer kommunstyrelsen en Vision för centrala Älvstranden. Enligt Caldenby (2013) är motivet för ett samlat politiskt visionsarbete för stadsutvecklingen längs med älven i första hand ekonomiskt. Arbetet syftar till att genom Älvstaden utveckla hela Göteborg och ändra dess identitet från varvs- och industristad till en del av den framväxande kunskaps- och tjänstebaserade ekonomin. En central del i arbetet är en internationell workshop med inbjudna arkitektkontor med uppdrag att utveckla områdets struktur och övergripande sammanhang (Göteborg, 2011).

Men, det finns även enligt Caldenby (2013) en politisk målsättning om att stärka den politiska legitimiteten i utvecklingsarbetet och utvidga dialogen och den demokratiska processen om hela Göteborgs utveckling. Målsättningen att skapa en ny start för det kommunala arbetet sker mot bakgrund av att Göteborg i slutet på 00-talet uppmärksammas för mutanklagelser och byråkratisk toppstyrning. Det finns därför en politisk ambition att med Visionen för Älvstaden sikta framåt, utveckla styrningen av staden, öka den demokratiska transparensen och decentralisera beslut.

Organisationsforskaren Sara Brorström beskriver i rapporten *Mellan Dröm och verklighet – Om hur Älvstaden fylls med innehåll* att politikerna vill utöka dialogen mellan kommunens verksamheter och medborgarna i Göteborg. Enligt Brorström (2017, 7-8) är målet med visionen att dels konkret utveckla stadsdelarna längs med älven och dels utveckla den kommunala organisationen och demokratisera planeringsprocessen. Arbetet med att utveckla Visionen drivs därför som en dialogprocess med allmänheten. Tillsammans med statsvetaren Joakim Åström skriver Brorström (2011, 1) i rapporten *Medborgardialog Centrala Älvstaden* att målet är att öka delaktighet, skapa en mer deliberativ demokrati och möjliggöra för inflytande från medborgarna. De flesta i ledningsgruppen för visionsarbetet uttrycker att dialogerna varit bra och spännande men att utfallet av dialogerna ligger nära den analys och förståelsen av Älvstadens utveckling som tjänstepersonerna själva redan har.

Intervjupersonerna i projektgruppen uppger att de egentligen inte blev överraskande av något som kom fram i dialogen, det liknade mycket av det som sagts tidigare och det liknade den workshop-test som de själva gjorde (Åström & Brorström 2011, 9). Resultatet av dialogerna blev således mer en informationsprocess och kommunikation med medborgarna än en process för att utöka tjänstepersonernas kunskap om Älvstadens olika delar.

Av visionen framkommer att målsättningen med Stadsomvandlingen inom Älvstaden är att skapa en hållbar utveckling i Göteborg. Samhällets miljö- och klimatpåverkan har under 00-talet växt till en central politisk fråga. Bland annat genom implementering av Agenda 21 och de nationella miljömålen, Kyotoprotokollet, politikern Al Gores film *En obekvämt sanning* (2006) och uppmärksamheten kring jordens planetära gränser (Rockström et al., 2009). Samtidigt finns de ekonomiska ambitionerna att säkerställa internationell konkurrenskraft och attraktivitet för internationella investeringar kvar. Det finns i omvandlingen av Älvstaden ett arv från varvskrisen på 70-talet och fastighetskrisen på 90-talet med de kommunala utmaningar som de ekonomiska kriserna orsakat. Med utgångspunkt i det inledande dialogarbetet organiseras tre workshoppar som speglar de tre dimensionerna: social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet

Workshopen om social hållbarhet fokuseras enligt Brorström (2015, 27) på det befintliga Göteborg, den ekonomiska workshopen på hur nya ekonomiska investeringar och personer kan attraheras, och den ekologiska utgår från ett tekniskt perspektiv på resurshantering. Brorström (2015, 27–28) beskriver hur workshoparna resulterar i att deltagare pekar på råd och målsättningar utifrån de tre temana, men målkonflikter mellan olika aspekter diskuteras i mindre omfattning på grund av att de tre dimensionerna hanteras var för sig. Brorström beskriver även att målkonflikterna och olika (ideologiska) synsätt inte når den politiska styrgruppen eller projektets strategiska grupp. Beslut om strategiska vägval flyttas därmed enligt Brorström vidare i planeringsprocessen och tvingas därför först fram när planeringen befinner sig i juridiska dokument som detaljplan och avtal eller möter konkreta tekniska utmaningar.

Brorströms beskrivning av processen är betydelsefull för att förstå att modellerna för stadsutveckling och visionens mål om samverkan mellan kommunens tjänstepersoner och de som bor och verkar i Göteborg formas genom att nya metoder testas i det konkreta planeringsarbetet. Arbetet är följaktligen den testplats för stadsomvandling som visionen avser. Den politiska ledningen var enligt Mossfeldt (2020) medveten om oklarheterna i den institutionella styrningen av projektet men avsåg att skapa en ny positivt laddad utvecklingslinje. Det fanns

en tilltro till att kasta sig ut i något okänt och att processen kommer utvecklas längs med vägen. Visionens formuleringar är därför medvetet öppna för tolkning och målsättningen eftersom de ska konkretiseras i det fortsatta arbetet med Älvstadens olika delområden (Göteborgs stad, 2015).

I Brorströms (2015, 27) redovisning framträder också att visionsprocessen gång på gång utvecklas genom en stegvis lärprocess av formulering, konkretion och kritik. Processen eller motsättningar är dock inte beskriven i det antagna visionsdokumentet. Den politiska och även ideologiska dynamiken som kännetecknar planeringspraktiken blir därmed dold i ett av de dokument som diskursivt ska styra planeringsarbetet. Till exempel framträder inte att visionens mål om en grön, dynamisk och inkluderande stad under arbetet kritiserats utifrån att strategier för hur det ska bli verklighet upplevs som vaga. Det riktas även kritik mot att visionen inte hanterar konkreta problem så som infrastruktur och trafik samt att politiken fattar motstridiga beslut och inte hanterar komplexitet utan tar beslut i en fråga åt gången. Liknande kritik riktas mot förvaltningarna som hanterar specifika frågor men som enligt politiken inte arbetar med ett helhetsperspektiv. Den politiska dimensionen där olika alternativ för planeringen och stadsomvandlingen pekas ut och ställs upp som ett demokratiskt val försvinner genom att visionen är så visionär att politikerna kan komma överens (Brorström, 2015, 28). På så sätt riskerar den demokratiska transparensen i processen och möjligheten till ansvarsutkrävande i förhållande till visionen att försvinna.

Även i den efterföljande fasen när visionen ska implementeras i kommunens linjeorganisation framträder att arbetet sker i faser av formulering och kritik. Visionen är enligt Brorström (2017, 27) inte så känd som de som arbetat med visionen hoppats på. Mycket arbete går därför åt till att informera om visionen snarare än att etablera den projektorganisation som ska driva arbetet vidare. Tjänstepersonerna är enligt Brorström (2017, 22) mer upptagna av projektet som projekt än att se på kommunens förutsättningar som helhet. Arbetet tenderar snarare att fokusera på att komma vidare i processen än att strategiskt hantera målkonflikter i visionens övergripande frågeställningar och syfte så som hur bostäder, arbetsplatser och service kan integreras i en modern stadsmiljö, hur innerstaden i alla avseenden kan göras tillgänglig för alla, och hur staden kan knytas samman över älven. På så sätt flyttas hanteringen av strategiska beslut kontinuerligt vidare i planeringsprocessen. Paradoxalt nog leder detta till att målen om att utveckla den politiska styrningen och demokratisk transparens istället leder till en form av teknokratisk planering där beslut sker utifrån vad som är tekniskt, juridiskt och ekonomiskt möjligt.

En konkret Vision – dialog och samverkan

Det planeringsarbete som tar vid efter arbetet med visionen resulterar i en mängd olika utredningar, dialogprocesser och planeringsdokument. Arbetet ställer nya krav på samverkansformer mellan bland annat Göteborgs stad och Älvstranden Utveckling AB. Fördjupade samarbeten är även en konsekvens av att det finns önskemål om att tydliggöra att Älvstranden Utveckling AB som kommunalt bolag var en del av staden. Inom ramen för projekt Älvstaden som en test-arena för hållbar stadsutveckling produceras, framförallt för delområdet Frihamnen kompletterande dokument med avsikt att konkretisera visionen (Göteborg, 2012, 36). Till exempel *Manifest 1.0* (Göteborg, 2015a) *Hållbarhetsprogram för Frihamnen* (Göteborg, 2017a), *Hållbarhetsprogram för Masthuggskajen* (Göteborg 2017b) samt pågående arbete med *Manifest 2.0*, *Strukturplan* och *Älvstaden konkret*. Rapporterna genomgår olika typer av interna och offentliga remissrundor och förhåller sig därmed på olika sätt till den förankringsprocess av samråd och granskning som föreskrivs i plan- och bygglagen.

Ett av de dokument eller planeringsinstrument som utvecklas är manifesten som parterna i exploateringskonsortiet för Frihamnen gemensamt tagit fram för att konkretisera de rumsliga målsättningarna (se figur 3). Manifestets punkter kopplas i hållbarhetsprogrammet till ett antal hållbarhetsmål och programmet ska ligga till grund för utvärdering av markanvisning, etablering av konsortierna för frihamnens olika utbyggnadsområden och som underlag exploateringsavtal.

I sammanfattning av den rapport som redovisar workshoparbetet inför detaljplan för etapp 1 i Frihamnen står att tanken om ett manifest uppkom i en diskussion om styrinstrument (Göteborg, 2015a, 53). I diskussionen som redovisas i rapporten beskrivs att arbetsgruppen är oroliga för att verktyg, regler och anvisningar som beslutas i planeringsdokument kan bli irrelevanta i ett längre tidsperspektiv och längre fram i processen. För att inte låsa handlingsutrymmet genom beslut ska Manifestet istället vara ett levande dokument som följer projektet. Manifestet blir enligt arbetsgruppen "*ett dokument där workshopens insikter förvaltas*" (Göteborg 2015a, 53).

Ett annat dokument som utvecklas i processen för att samordna och driva arbetet med de olika delområdena inom Älvstaden är Färdplanen (Göteborg, 2016a). Färdplanen är strukturerad i 5-års intervaller och beskriver både de projekt som pågår och planeras inom varje delområde samt de infrastrukturinvesteringar och strategiska projekt som berör Älvstaden. Färdplanen ses också som ett levande

dokument och utgör en viljeinriktning och målbild för de kommande årens arbete. Dokumentet har successivt utvecklats och anpassats behoven i processen. Målsättningen är att färdplanen ska utgör underlag för kommunens budgetarbete. Färdplanen godkändes i sin första version av Älvstadens styrgrupp men har i senare versioner uppdaterats varje år och antas nu av Kommunfullmäktige.

Manifest

För att Frihamnen ska utvecklas till en hållbar stadsdel har ett Manifest med tio principer tagits fram som målbild för områdets utveckling. Manifestet grundar sig i Vision Älvstaden och dess tre huvudstrategier samt områdets förutsättningar och utmaningar.

Arbetet med Manifestet inleddes genom en workshopserie under våren 2015 med deltagare från Göteborgs Stad och Frihamnens byggkonsortium, som sedan har vidareutvecklats genom en liknande gemensam process under våren 2016. Det gemensamma arbetssättet har präglats av aktiv öppenhet och varit en nyskapande process som stärkt målet om Frihamnen som testarena. Manifestets principer speglar de framtida mål och kvaliteter som karakteriserar Frihamnen.

Utgångspunkter för Manifestet har varit Frihamnens framtida funktion att koppla samman Göteborgs centrala delar och att området ska upplevas som en del av innerstaden. Frihamnen ska

också vara en plats för alla och bidra till en minskad segregation i Göteborg. Det uppnår vi genom att skapa bostäder som är tillgängliga för människor med olika bakgrund och inkomst. I området ska det även finnas ett innehåll och utbud som lockar människor från stadens alla hörn. Frihamnens utsatta väderläge och framtida översvämningsrisk till följd av klimatförändringar har varit ytterligare en viktig utgångspunkt för Manifestet.

Principerna presenteras var och en för sig i kommande kapitel. Varje princip innehåller ett antal uppföljningsbara hållbarhetsmål. Till varje hållbarhetsmål finns en eller flera åtgärder knutna, vilka kommer följas upp och revideras under den kommande processen.

Manifestprinciper

- 1. Frihamnen är en testarena för innovativa lösningar på urbana utmaningar**
- 2. Frihamnen helar staden**
- 3. Frihamnen är för alla**
- 4. Frihamnen utvecklas genom inkluderande processer**
- 5. Frihamnen är en levande stadsdel med förankring i historien**
- 6. Frihamnen utvecklar offentliga rum för vardagens möten**
- 7. Framtidens mobilitet finns i Frihamnen**
- 8. Frihamnens fysiska miljö bidrar till människors välmående**
- 9. Frihamnen är resurseffektiv**
- 10. Frihamnen anpassas för effekterna av klimatförändringar**

HÅLLBARHETSPROGRAM FÖR FRIHAMNEN ETAPP 1

Figur 3, Manifest för Frihamnen.

I Hållbarhetsprogrammet för Frihamnen redovisas det manifest som Älvstrandenkonsortiet utarbetat för Frihamnens utveckling. Manifestet syftar till att konkretisera Visionen för Älvstaden och utgår från visionens strategier. Principerna som manifestet beskriver kompletteras i manifestet med åtgärder som avses att följas upp och revideras i den efterföljande processen (Göteborg 2017a, 10).

En tredje kategori av dokument som utvecklas för Älvstadens delområden är Hållbarhetsprogrammen (Göteborg, 2017a; Göteborg, 2017b). Hållbarhetsprogrammen beslutas av styrgruppen för delområdets konsortiegrupp och är ett gemensamt dokument mellan Göteborgs stad, Älvstranden Utveckling AB och de exploatörer som medverkar i respektive konsortium. Hållbarhetsprogrammet utgör därefter en del av detaljplanehandlingarna.

Översiktsplanens strategier och samverkan mellan kommunens delar

Parallellt med att modellerna för stadsutveckling formuleras i visionen och efterföljande program för Älvstadens olika delområden arbetar Göteborgs stad med tre strategidokument som avser att fördjupa översiktsplanen från 2009. De tre strategidokumenterna *Strategi för utbyggnadsplanering*, *Trafikstrategi*, och *Grönstrategi* beskriver Älvstadens modell för stadsutveckling som central för utvecklingen av övriga Göteborg och avser gemensamt med vision för Älvstaden konkretisera översiktsplanen (se figur 4). Strategierna och visionen avser även att utgöra kunskapsunderlag för den pågående revideringen av kommunens översiktsplan (Göteborg, 2014a; 2014b; 2014c). Modellerna för stadsutveckling som formas inom arbetet med Älvstaden får på så sätt stor betydelse för den översiktliga planeringen och samverkan mellan kommunens olika förvaltningar och stadsdelar.

Utvärderingskriterier för planeringsarbetet ska enligt strategi för utbyggnadsplanering vara de lokala miljömålen, sociala konsekvensanalyser, barnkonsekvensanalyser och en hållbar ekonomisk utveckling. Dokumenten är inte juridiskt bindande men avser att vara styrande dokument för det fortsatta planeringsarbetet. Strategierna ingår i kommunens översiktliga planarbete och har antagits efter remissarbete och förankring hos kommunala bolag, statliga myndigheter och privatpersoner.

I *Strategi för utvecklingsplaneringen* (Göteborg 2014a) framgår att det fördjupade planeringsarbetet i Göteborg bör ske med hjälp av ytterligare två typer av dokument. Det första dokumentet, Stadsutvecklingsprogram (STUP) beskriver utvecklingen av specifika delar av staden. Stadsledningskontoret kan ge stadsbyggnadskontoret i uppgift att tillsammans med Trafikkontoret, Fastighetskontoret och Park och natur utveckla programmen i en mer övergripande skala än detaljplaner och detaljplaneprogram. Det andra

dokumentet ska tas fram av stadsdelsförvaltningarna och kallas lokala utvecklingsprogram. De två dokumenten utgör kunskapsunderlag och är enligt *Strategi för utvecklingsplanering* betydelsefulla för att samordna insatser från både offentlig- och privat sektor. Med hänvisning till kommunens projektledningssystem ska dessutom varje organisation inom kommunens förvaltning ta fram ett delområdesprogram. Sammantaget är översiktsplanens strategier, stadsutvecklingsprogrammen, lokala utvecklingsprogram och delområdesprogram intressanta då de utgör planeringsinstrument som Göteborgs stad utvecklat för att komplettera den lagstadgade planeringens system av styrdokument.

Stadsutvecklingsprogram

Det första dokumentet som får namnet stadsutvecklingsprogram formulerades för Centralenområdet 2012. Initiativet kom då från Jernhusen som privat fastighetsägare. De första skisserna berörde både Jernhusens egna markinnehav och kringliggande fastigheter. Dokumentet innehöll en mängd olika planer och förutsättningar och presenterades av Jernhusen för den politiska ledningen i Göteborg. Jernhusens stadsutvecklingsprogram (1.0) kunde dock som privat initiativ inte antas av byggnadsnämnden. Dokumentets status orsakade dock oklarheter då det senare, i bearbetad form skickades på remiss till berörda aktörer och myndigheter.

Det utvecklade *Stadsutvecklingsprogrammet (2.0) för Centralenområdet* (Göteborg, 2016b) slår fast att målsättningen med arbetet och dokumentet var att synliggöra förutsättningarna och frågor som är betydelsefulla för områdets utveckling. Programmen verkar således mellan den översiktliga och detaljerade planeringen genom att de utgår från översiktsplanens strategiska dokument och samtidigt samlar kunskap om de olika delområdena. Stadsutvecklingsprogrammet (STUP) som planeringsinstrument har på så sätt varit betydelsefullt för att motverka en fragmenterad planering i varje enskild detaljplan. De är planeringsinstrument som utvecklats i arbetet med Älvstaden och har i senare versioner genomgått remissrundor hos kommunala förvaltningar, kommunens bolag, kringliggande kommuner, myndigheter och privatpersoner samt kompletterats med en samrådsredogörelse och bearbetning. Stadsutvecklingsprogrammen är ett exempel på dokument som i det undersökande arbetet efterhand inordnat sig i den formella strukturen av planinstrument. Stadsutvecklingsprogrammen har idag en form som ligger nära de planprogram som beskrivs i plan- och bygglagen.

Inom Älvstaden har Stadsutvecklingsprogram än så länge tillämpats på Backaplan och Centralenområdet. Stadsutvecklingsprogram testades även för Lindholmen men komplexiteten kring status för olika planer och osäkerheten kring områdets utveckling bedömdes över tid som för stor och processen fortsatta därför genom detaljplaneprogram respektive delområde inom Älvstaden. Även Gustaf Dahlénområdet och Södra Älvstranden, vars utveckling påbörjades innan arbetet med visionen var klart, har följt en mer traditionell process av program för respektive detaljplan samt en tillämpning av konsortiemodellen för exploatering. För Ringön pågår utredningsarbete och för Gullbergsvass finns en förstudie av planeringsförutsättningar för planprogram.

Lokala utvecklingsprogram

De lokala utvecklingsprogrammen som stadsdelsförvaltningarna tar fram har fokus på den kommunala förvaltningen och verkar också mellan den översiktliga och detaljerade planeringen. Arbetet beskrivs som en del i stadens metodutvecklingsarbete. Syftet är att utveckla kartläggning av lokala kunskapsbaser och öka stadsdelsförvaltningarnas inflytande i stadsplaneringen för att på så sätt decentralisera planeringen och den kommunala byråkratin (Göteborg, 2015b).

ENKLARE VARDAGSLIV FÖR FLER

Göteborg stadsplanerar med 2035 i sikte

För att Göteborg ska fortsätta utvecklas till en attraktiv och hållbar stad krävs en samordnad markplanering. Därför har staden tagit fram fyra strategiska dokument som tillsammans anger inriktningen för hur Göteborg ska bli en stad som erbjuder ett enklare vardagsliv för fler i en grön och livfull stad.

Strategiernas gemensamma tidshorisont är ca år 2035. Då beräknas Göteborg ha 150 000 fler boende och 80 000 fler arbetstillfällen och vara kärnan i en arbetsmarknadsregion med 1,75 miljoner invånare. Översiktsplanen som antogs 2009 och som är det övergripande styrdokumentet för stadens markanvändning är den gemensamma utgångspunkten.

Strategi för utbyggnadsplanering

visar vilka platser som har särskilt goda förutsättningar för en hållbar stadsutveckling, där fler invånare har nära till mataffären, skolan, busshållplatsen – allt det som gör att vardagen blir lite enklare. Detta ska åstadkommas genom att bygga den redan byggda staden tätare.

Vision Älvstaden anger på vilket sätt och med vilka kvaliteter som de centrala utvecklingsområdena i Göteborg ska växa fram. Älvstaden ska vara öppen för världen. Den ska vara inkluderande, grön och dynamisk. Den ska utformas så att den helar staden, möter vattnet och stärker den regionala kärnan.

Trafikstrategi för en nära storstad

visar hur trafiksystemet behöver utvecklas i takt med att fler bor, arbetar, handlar, studerar och möts i staden. Det ska vara lätt att nå fram i Göteborg, stadsmiljöerna ska upplevas attraktiva och bidra till ett rikt stadsliv och Göteborg ska vara världsledande i effektiv och klimatsmart godshantering.

Grönstrategi för en tät och grön stad

visar hur Göteborg kan förbli och ytterligare utvecklas till en stad med stora gröna kvaliteter, ur såväl ett socialt som ekologiskt perspektiv, samtidigt som staden byggs tätare. Den visar vilka kvaliteter som ska finnas i det framtida täta gröna Göteborg och hur vi ska arbeta för att nå dessa.

Staden behöver vara tydlig med hur Göteborg ska utvecklas. Det ger invånare, näringsliv och andra intressenter möjlighet att i sin tur fatta långsiktiga beslut som leder i samma riktning – för en attraktiv, hållbar och konkurrenskraftig stad. Strategierna är ett stöd för stadens politiker och tjänstemän i deras prioriteringar, genom att visa var ny bebyggelse gör störst skillnad genom att skapa förutsättningar för "enkla vardag för fler".



– GRÖNSTRATEGI – EN TÄT OCH GRÖN STAD

Figur 4.

Sammanfattningsvis avser de tre strategierna tillsammans med Vision Älvstaden att utgöra de strategiska dokumenten för planering av mark och vatten de kommande 20 åren. (Grönstrategi, Göteborg park- och natur 2014c, 18)

De lokala kunskapsbaserna samlar planeringsförutsättningar, historisk beskrivning och prognoser för kommunens stadsdelar utifrån ett socialt och demografiskt perspektiv. Det är fritt för stadsdelsförvaltningarna hur de vill presentera materialet men målet är att redovisa den lokala viljeinriktningen för hur stadsdelen ska utvecklas med avseende på stadsutvecklingsfrågor. Ambitionen är att synliggöra komplexa samband, motsättningar och intressekonflikter samt skapa ett helhetsperspektiv.

Utvärderingen av de lokala utvecklingsprogrammen ska ske med hjälp av stadens barnkonsekvensanalys och socialkonsekvensanalys. De lokala utvecklingsprogrammen har inte hanterats genom remiss utan baseras istället på den kartläggning, sociala erfarenhet och dialog som legat till grund för de lokala kunskapsbaserna (Göteborg, 2015b). Dokumenten beslutas av stadsdelsnämnden.

I samrådshandlingen för ny Översiktsplan som presenteras 2018 (Göteborg, 2018a) nämns inte stadsutvecklingsprogrammen eller lokala utvecklingsprogram. Däremot sker en mer omfattande geografisk fördjupning för de olika stadsdelarna än vad som redovisats i den tidigare översiktsplanen. På en generell nivå kan stadsutvecklingsprogrammen och de lokala utvecklingsprogrammen som icke juridiska dokument ses som strategiska planeringsinstrument med avsikt att samla kunskap och ge vägledning för den detaljerade stadsbyggnadsprocessen. Denna funktion som utvecklats i arbetet med Älvstaden är särskilt intressant i jämförelse med att den politiska debatten på statlig nivå under senare år har argumenterat för att ta bort krav på program för att förenkla och skynda på planprocessen. Målsättningen, som även präglar mycket av arbetet med Älvstaden är att på så sätt möta de omfattande behoven av till exempel bostadsproduktion i Sverige.

Initiativen med Lokala utvecklingsprogram, Stadsutvecklingsprogram (STUP) samt översiktsplanens strategier för utbyggnadsplanering, trafik och grönstruktur kan ses som exempel på en planeringsnivå mellan översiktsplan och detaljplaner för att samordna kommunens olika intressen för den fysiska utvecklingen av staden och dess olika delar. De utgör på så sätt ett lager av planeringsinstrument som omger planeringsprocessen inom Älvstaden. Dokumenten ingår inte i den modell som Göteborgs stad och Älvstranden Utveckling AB själva redovisar men dokumenten framstår som centrala för att koordinera intressen mellan inblandande aktörer och ger förutsättningar till kunskapsöverföring från den detaljerade till den översiktliga planeringen inom projektet och vice versa, från den övergripande planeringen till den konkreta stadsomvandlingen.

En delregional strukturbild

I kontextualiseringen av arbetet med Älvstaden framträder även den delregionala överenskommelsen *Strukturbild för Göteborgsregionens kommunalförbund* som kommunerna antog 2008 som ett lager som ger planeringsförutsättningar för projekt Älvstaden (se figur 5). Den delregionala skalan nämns inte uttryckligen i redovisningen av Modell för stadsutveckling som presenteras i Visionen (Göteborg, 2012) eller Hållbarhetsprogrammet för Frihamnen (Göteborg, 2017a), men de planeringsdokument som producerats inom ramen för projektet och den översiktliga planeringen i Göteborg förhåller sig alla på olika sätt till den delregionala strukturbilden. Arbetet med visionen och strukturbilden sker ungefär samtidigt och det finns direkta kopplingar då vissa tjänstepersoner och politiker i olika uppdrag medverkat i båda arbetet med visionen och strukturbilden.



Figur 5,

Strukturbild för Göteborgsregionens kommunalförbund. Bilden visar Kärnan, Det sammanhängande stadsområdet, Huvudstråken, Kustzonen, De gröna kilarna och Göta älv. I Strukturbilden står att: "Vi är överens om att vi tar ett gemensamt ansvar för att den regionala strukturen är långsiktigt hållbar. Lokalt gör vi det genom att ta ansvar för våra delar av den regionala strukturen och genom att stödja övriga kommuner i att utveckla sina delar." (Gr-kom 2008, 4)

Centrala Göteborg och det område som projekt Älvstaden hanterar utgör den regionala kärna som pekas ut i strukturbilden och det delregionala arbetet har därmed en avgörande strategisk funktion för att möjliggöra och samla resurser och beslutsmandat till den omvandling som nu pågår inom projekt Älvstaden. Bland annat utgår Färdplan för Älvstaden från Strukturbilden i beräkningar för hur många bostäder och kontor som området ska innehålla (Göteborg, 2016a, 4)

Stukturbilden i sig behöver ses mot bakgrund av hur Göteborg arbetar med planering för att hantera den internationella ekonomiska konkurrens mellan länder och framförallt städer med omgivande regioner som tilltar under 90-talet. Ett större fokus för den lokala utvecklingen riktas mot den regionala skalan samtidigt som de större städerna i det regionala tillväxtarbetet pekas ut som regionala tillväxtmotorer. Städerna och regionerna kraftsamlar för att positionera sig i förhållande till de internationella flödena av kapital, kompetens och beslutsmandat vilket tenderar att leda till prioriteringar av utbyggnadsstrategier för städernas centrala delar. I Göteborg är detta synligt genom bland annat satsningar på att utveckla Lindholmen till ett teknik- och kunskapskluster, regionala infrastrukturinvesteringar, samt stadens målsättning att utvecklas som evenemangsstad (Öhrström, 2004).

Internationalisering av arbetsmarknaden under 80-talet, politiska förändringar i Europa efter att Berlinmuren faller 1989 och att Sverige går med i EU 1994/1995 påverkar de statliga möjligheterna till omfördelning och distribution av resurser inom Sverige. EU beskriver sig som Regionernas Europa och den mellanregionala konkurrensen likt den mellankommunala ökar. Den svenska regionalpolitiken övergår successivt från att vara en statlig regionalpolitik för att styra Sverige genom regionala geografiska områden till en regional regionalpolitik med uppgiften att säkerställa hållbar tillväxt och konkurrenskraft (Björling & Fredriksson, 2018, 16).

För att placera Göteborg i ett mer strategiskt administrativt läge är Göteborgs kommun i slutet av 90-talet drivande för den sammanslagning av Göteborgs- och Bohus-län, Älvsborg län och Skaraborgs län till Västra Götalands län och motsvarande landsting. Målsättningen var att även få med Hallands län och etablera Göteborg i centrum av sitt regionala omland, men förhandlingarna spricker och Halland är kvar som eget landsting.

Samtidigt arbetar Göteborg för att ytterligare konkretisera det mellankommunala och delregionala samarbetet genom att vara pådrivande för en ny strukturbild för Göteborgsregionens kommunalförbund. Målsättningen med strukturbildsarbetet

är enligt kommunalförbundet att skapa samstämmighet mellan kommunerna om den delregionala utvecklingen (GR-kom, 2008). Arbetet präglas av att stärka den ekonomiska utvecklingen i Göteborg och underlagsrapporten från Business Region Göteborg (odaterad rapport, 120) argumenterar för att:

EN TÄT REGIONKÄRNA MED ETT GLESARE OCH FLERFALT STÖRRE OMLAND ÄR I ALLMÄNHET DEN MEST EFFEKTIVA STRUKTUREN FÖR ATT NÅ EN RESURSSNÅL MÅNGFALD OCH TILLVÄXT. KÄRNAN ÄR REGIONENS SAMMANHÅLLANDE KRAFT. OCH STORA REGIONER UTAN STORA KÄRNOR ÄR EN ILLUSION [...] STORA TÄTA INRE KÄRNOR GER EN MÄNGD SKALFÖRDELAR FÖR BÅDE HUSHÅLL OCH FÖRETAG. YTTRE KÄRNOR OCH MINDRE CENTRA HAR SOM REGEL BARA EN BRÅKDEL AV KÄRNSTADENS OCH EN INRE KÄRNAS MÅNGFALD AV VERKSAMHETER, YRKEN OCH FÖRETAG.

(BUSINESS REGION GÖTEBORG (ODATERAD RAPPORT, 120)

Strukturbilden utvecklas genom en serie av politiska rådslag mellan åren 2006 och 2009 och den gemensamma bilden för de 13 kommuner som ingår i kommunalförbundet är att Göteborg och projekt Älvstaden ska ses som kärna för den regionala utvecklingen. Strukturbildsarbetet och den delregionala enigheten bland politiker, tjänstepersoner och näringsliv är därmed av stor betydelse för möjligheterna att samla den delregionala politiken och skapa samsyn kring utvecklingen av projekt Älvstaden.

LAGER AV SAMVERKAN

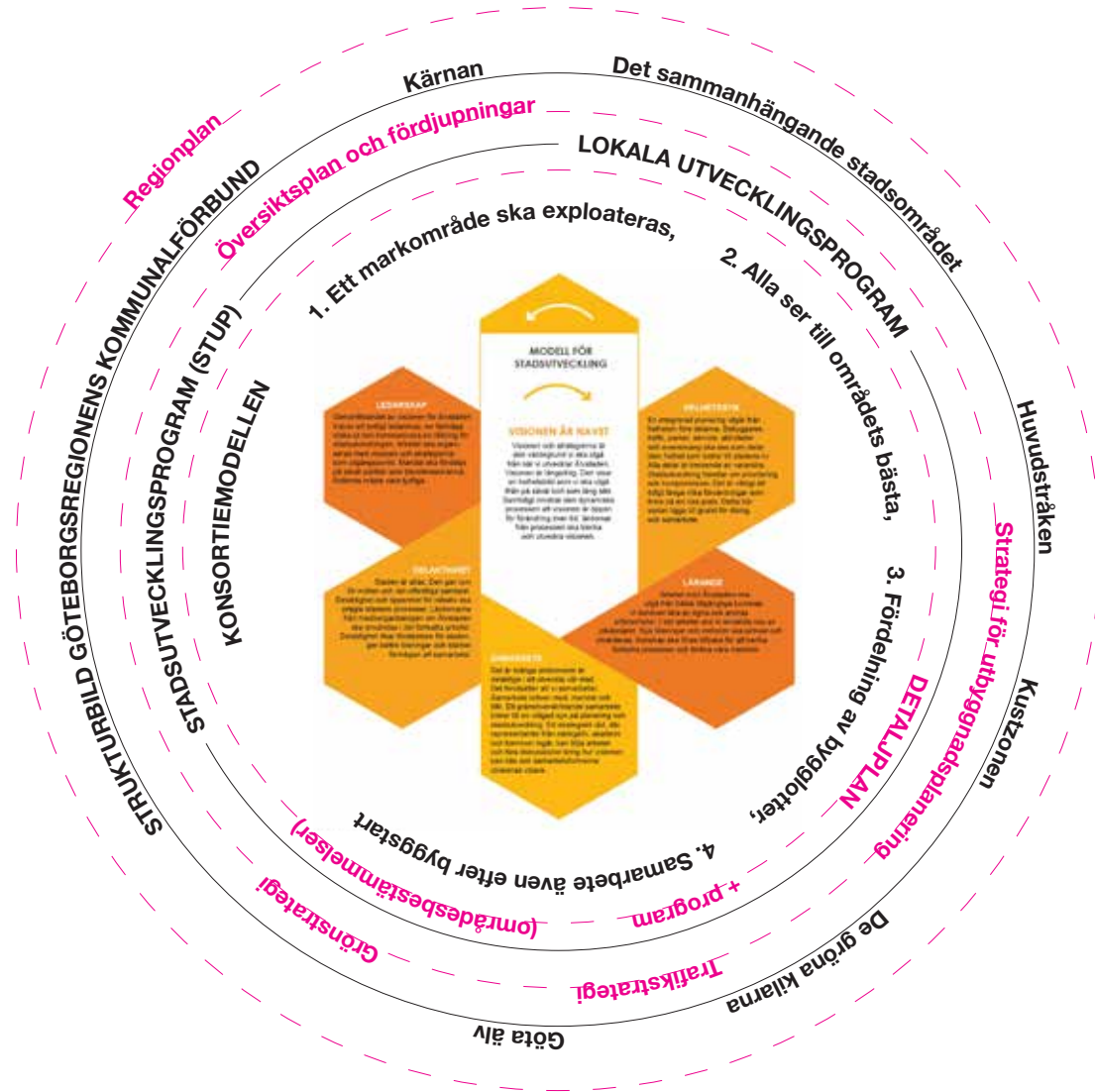
Sammantaget visar studiens översyn av Älvstadens historiska utveckling och planeringsdokument på övergripande kommunal och delregional nivå att modellen som presenteras för stadsutveckling i Älvstaden formats i en kontext av flera lager av dialog och samverkan (se figur 6). Modellen inkluderar och omges av planeringsinstrument i form av manifest, principer, strategier och överenskommelser som alla påverkar hur Älvstadens stadsutveckling hanteras inom och runt planeringssystemets formaliserade ramverk. Dokumenten utgör på så sätt komplement till de lagstadgade planeringsprocesserna för översiktsplan, detaljplaneprogram och detaljplan som beskrivs i plan- och bygglagen.

I centrum av modellen finns arbetet med visionen som bygger på den politiska målsättningen om samverkan mellan kommunen och de som bor och verkar i Göteborg – Att med ett aktivt dialogarbete utöka det demokratiska inflytandet och inkludera fler perspektiv på vad en hållbar utveckling av Älvstaden, Göteborg och regionen innebär. Nästa lager av samverkan formas av Älvstrandsmodellen och de konsortier som etablerats mellan kommunen, företag och akademi för att å ena sidan stärka kompetenskluster och skapa internationell konkurrenskraft och å andra sidan säkerställa planeringens genomförande. Det tredje lagret formas av de inomkommunala samarbeten som har för avsikt att driva kommunens förvaltning och utvecklingen av stadens olika delar genom till exempel stadsutvecklingsprogram och lokala utvecklingsprogram. Avslutningsvis skapar som fjärde lager nya delregionala och regionala samarbeten, politiska överenskommelser och förhandlingslägen om infrastrukturinvesteringar, kollektivtrafikförsörjning, utvecklingen av den regionala arbetsmarknaden och en strukturbild där centrala Göteborg och den framtida Älvstaden pekas ut som regionens kärna.

Samtidigt behöver de kompletterande lagren och planeringsinstrumenten ses i förhållande till det svenska planeringssystemets lager av regionplan, översiktsplan, detaljplan och lovgivning. De dokument som ingår i Göteborgs modell för stadsutveckling hamnar följaktligen i ett dynamiskt läge av samspel men även konflikt med de lagstadgade planeringsinstrumenten. Till exempel ger strategidokumenterna som fördjupat översiktsplanen tillsammans med

stadsutvecklingsprogrammen stöd för den strategiska planeringen mellan översiktsplan och detaljplan. Men i dokumentationen av arbetet med Älvstaden framträder också att nya plandokument är ett aktivt val för att undvika plan- och bygglagens formaliserade process av samråd och granskning. Det ger utrymme till andra arbetsmetoder och möjligheter att samordna resurser och kompetenser inom planeringsprocessen på nya sätt. Men, riskerar också att begränsa kunskapsöverföring från andra planeringsinstanser genom samråd och granskning samt att styrande dokument inte antas i en demokratisk process.

Nya samverkansformer förändrar dock relationerna mellan de aktörer som ingår i planeringen och gränsdragningar mellan aktörernas handlingsutrymmen riskerar att bli mer diffusa och sammanblandade. Det uppstår nya strukturer och maktrelationer i planeringsprocessen som verkar omkring den institutionaliserade planeringens former för politisk styrning, demokratisk insyn och ansvarsutkrävande. Bland annat riskerar Älvstadens modeller för stadsutveckling att samarbetet mellan Älvstranden AB, de privata aktörerna inom konsortiemodellen, stadsbyggnadskontoret och fastighetskontoret löser upp gränserna mellan offentliga och privata aktörer. Delregionala samarbeten och projekt skapar nya mellankommunala pakter mellan politiker och tjänstepersoner. Nya pakter mellan de inblandade aktörerna förändrar även den upparbetade organisationen och ansvarsfördelningen inom kommunen vilket leder till nya positioner i kommunens förhandlingar om planeringens riktningar.



Figur 6, Den modell för stadsbyggnad och stadsplanering som framträder i genomläsningen av planeringsdokument som berör projekt Älvstaden innehåller fyra samverkande lager. 1) Visionen är navet, 2) Konsortiemodellen, 3) Stadsutvecklingsprogram och lokala utvecklingsprogram, 4) Strukturbild för Göteborgsregionens kommunalförbund. Lokala planeringsinstrument som verkar mellan och kring det svenska planeringssystemets lagstadgade planeringsdokument.

Inom ramarna för de nya samarbetena är det dessutom många planeringsdokument som beskrivs som levande och vägledande för att bibehålla handlingsutrymme. Vilket ofta är det mest lämpliga i den kunskapsprocess som planeringsarbetet initialt är inne i. Det behövs dokument som samlar information och som syftar till att som bakgrundsrapporter ge stöd till själva planeringsprocessen. Men, det finns i den diskussion som beskrivs i rapporten om workshoparbete för Frihamnen etapp 1 en risk att planeringsprocessen baserade på till exempel manifestet som levande dokument hela tiden är under omförhandling inom den arbetsgrupp som arbetar med projektet. Dokumenten riskerar då att förlora strategisk potential och inte ge de det stöd för strategiska beslut mellan de formella planeringsinstrumenten som processen är i behov av. Det vill säga, målet att bibehålla handlingsutrymme i de kunskapsproducerande faserna av planeringsprocessen, genom att inte ta beslut, stänger inte vissa alternativ för att öppna andra. Istället bibehålls snarare alla de alternativ som redan finns. Dokumenten leder på så sätt inte till att kombinera en kunskapsproducerande process med en beslutsfattande process utan arbetet riskerar att resultera i relativt öppna överenskommelse inom delområdenas olika arbetsgrupper.

Kritiken mot en teknokratisk planeringen inom kommunens byråkrati som föregår arbetet med Älvstaden kan också användas för att belysa potentiella problem med de nya samverkansformerna. Hierarkiska strukturer där arbetsprocessen organiseras från övergripande och reglerande nivå till detaljerad nivå och uppdelningen av långa planeringsprocesser i projekt riskerar att begränsa en dubbelriktad lärprocess och kunskapsutveckling mellan olika nivåer och mellan olika inblandade aktörer - både från statlig reglering till kommunal planeringen och från kommunens övergripande strukturplanering till planeringens konkreta genomförande av detaljplaner och hållbarhetsprogram. När kunskapsåterföringen från detaljerade nivåer och från dialoger med allmänhet, experter och exploitörer begränsas minskar möjligheten att inkludera potential och kunskap som formas genom samverkan. Även möjligheterna att säkerställa att processen kontinuerligt är förankrad i en politiskt styrd organisation förändras.

Samtidigt ger modellens centrala värdeord som helhetssyn, lärande, samarbete, delaktighet, och ledarskap och konsortiemodellens mål om att allas erfarenheter delas och att kunskap dokumenteras och förs vidare till nästa projekt en riktning mot att kunskap ska röra sig mellan olika planeringsnivåer och att kunskap om både de tekniska, juridiska och ekonomiska förutsättningarna

och politiska visionerna behöver ligga till grund för strategiska beslut som öppnar för en innovativ stadsomvandling och ger handlingsutrymme för de medverkande aktörerna att bidra med sina respektive resurser, kompetenser och beslutsmandat. På så sätt kan intentionerna i stadsutvecklingsmodellen stärkas för att successivt omformulera målsättningar för projektet och dess olika delar när ny kunskap om förutsättningar och möjligheter utvecklas i planeringsprocessen. Målsättningen med modellen är att ny kunskap som utvecklas i planeringsprocessen ska återkopplas till det politiska visionsarbetet och att organisationen ska möjliggöra en dubbelriktad kunskapsöverföring från övergripande till detaljerad nivå och vice versa, från detaljerad nivå till övergripande nivå.

Redovisningen av processen visar dock att det finns brister i organisationen och att strategiska beslut inte sker på strategisk nivå utan fördröjs till den detaljerade planeringsnivån och därmed inte ger stadga till stadsomvandlingsprocessen. Eller så begränsas de olika planeringsdokumentet till att ses som enskilda projekt med begränsad kunskapsåterföring till den strategiska nivån som utvecklar ramarna för hela Älvstaden. Till exempel behöver detaljerad kunskap om de byggtekniska och fastighetsekonomiska förutsättningarna eller befintliga verksamheter och funktioner i de stadsdelar som förändras inkluderas och få påverka planeringens strategiska och politiska beslutsfattande. Dialog och samverkan behöver resultera i att den kunskap som utvecklas i planeringsprocessen leder till att de övergripande målen och strategierna omförhandlas i en demokratisk och transparent process. De övergripande målen och visionerna ger planeringen riktning, stadga och uthållighet, men de övergripande målen behöver också vara öppna för politisk omförhandling när ny kunskap utvecklas i planeringsprocessen. På så sätt kan planeringsdokumenten inte bara värna allmänna intressen utan även skapa ramar för exploatering och motstånd till starka enskilda intressen. Besluten stänger inte planeringsprocessens handlingsutrymme utan skapar istället ramar som utifrån politiska visioner driver innovation och nya arbetsmetoder.

Om planeringen och stadsbyggandet förlorar den politiska och ideologiska diskussionen om stadsomvandlingens riktning riskerar den rumsliga förändringen att "bara" bli ett resultat av dagens tekniska förutsättningar och fastighetsekonomiska kalkyler. Den teknokratiska planering som arbetet med Älvstaden försöker motverka återuppstår på så sätt och begränsar att planeringen sker med utgångspunkt i den formulerade politiska visionen om ett önskvärt samhälle. Dessutom riskerar förhandlingen om planeringen och beslutsfattandet

att flytta från en kommunal, demokratisk och politisk sfär till att i huvudsak ske i de fastighetskonsortier som projektet upprättat eller i de rättsliga instanser som till exempel bedömer projektens miljöpåverkan, konkurrens och upphandlingsförfarande.

I praktiken sker mer eller mindre alltid en kontinuerlig dialog mellan tjänstepersoner och politiker där förankring och prioriteringar sker. Men, i de komplexa processerna med många inblandade aktörer och osäkra förutsättningar finns behov av en kontinuerlig metodutveckling för de nya planinstrumenten som kommunen tar fram så att de inte ger upphov till nya oväntade effekter som motverkar intentionerna. De nya arbetsprocesser och dokument som utvecklas inom projekt Älvstaden behöver därför successivt inarbetas och struktureras i den kommunala organisationen av planeringsinstrument. Framförallt för att de strategiska vägval som utvecklas i till exempel manifest och hållbarhetsprogram ska få en förankring som gör att de blir användbara för en långsiktig styrning av den ofta ryckiga detaljplaneringen och för strategiska beslut kring till exempel infrastruktur på övergripande nivå.

Älvstaden har enligt visionen för avsikt att vara en test-arena för stadsutveckling. Det vill säga planeringen planerar inte alltid först utan testar nya arbetsmetoder samtidigt som den konkreta stadsomvandlingen sker. Som alla test riskerar det att misslyckas men det öppnar även potentialen i en planeringsprocess där kunskap får röra sig från detaljerade nivåer till övergripande nivåer och vice versa, från övergripande till detaljerad nivå. Den utgår även från att stadsbyggnadsprocessen och de konkreta rumsliga resultaten är i centrum för utvärderingen och förankring och institutionaliseringen av planeringsprocessen sker successivt och i många fall i efterhand. Den stadsutvecklingsmodell som testas i omvandling av projekt Älvstaden ställer därmed nya krav på hur planeringen kan styras genom formulerade mål eftersom målen med planeringen utvecklas i själva arbetsprocessen och konkretiseringen av visionen. Planeringen kan snarare ses som en metodbaserad planering vilket utmanar hur planeringen formats under framväxten av det svenska välfärdssamhället och det svenska planeringssystemet.

För att kontextualisera och ytterligare diskutera dessa utmaningar redovisas i nästa kapitel de övergripande dragen i den svenska plan- och bygglagen samt hur det svenska planeringssystemet växer fram sedan slutet på 1800-talet.

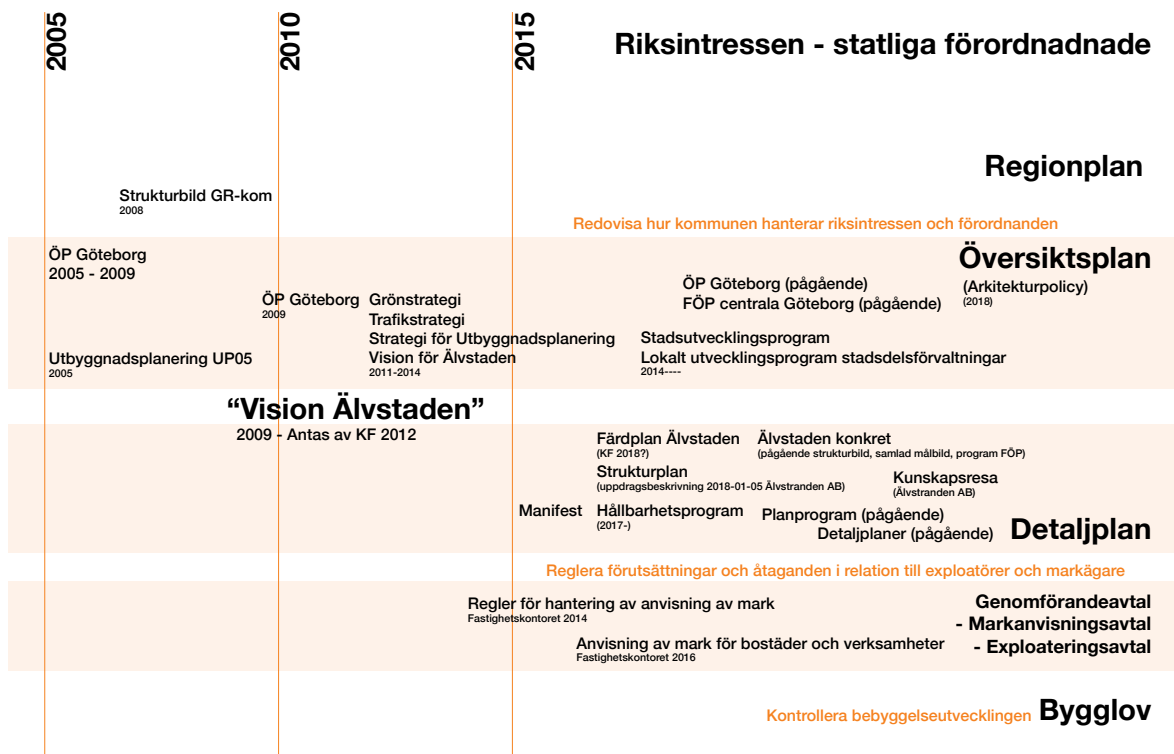
PLAN- OCH BYGGLAGEN

I Sverige regleras planläggning av mark, vatten och byggande i huvudsak av plan- och bygglagen (PBL). Förändringar av den byggda miljön och infrastruktur etc. påverkas även av andra lagar så som Miljöbalken och Kulturmiljölagen samt av förordningar, föreskrifter och allmänna råd som är kopplade till lagstiftningen.

Enligt plan- och bygglagen syftar den svenska planläggningen av mark och vatten till att: *“med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.”* (PBL. 2010:900, kap.1§1)

För att svara mot denna målsättning går det att beskriva den svenska fysiska planeringen som uppdelad mellan tre övergripande nivåer: a) statlig nivå genom bland annat riksintressen och förordnanden, b) kommunal nivå med planmonopol för fysisk planering, samt c) vad som kan beskrivas som en nivå av privat planering där företag och privatpersoner planerar och förändrar den fysiska miljön utifrån sina olika intressen och förutsättningar (se figur 7).

I några fall finns det även en lagstiftad regional planeringsnivå. Regeringen kan enligt plan- och bygglagen ställa krav på regional planeringen om det till exempel finns behov av att samordna mellankommunala frågor eller hantera särskilda frågor kring infrastruktur och energiförsörjning. Tidigare har enbart Stockholms län haft lagkrav på regional planering men från och med 1 januari 2019 är även Region Skåne utpekad som regionplaneorgan enligt plan- och bygglagen. I likhet med Göteborgs kommunalförbund bedriver flertalet regioner och kommunalförbund på egna initiativ olika former av regionalt samarbete och policy-utveckling kring samhällsplanering.



Figur 7, Handlingsutrymme och ansvaret för den kommunala planeringen regleras i förhållande till statlig och privat planering genom översiktsplan och detaljplan. Tidslinjen redovisar de planeringsdokument som Göteborgs stad tagit fram i förhållande till översiktsplaner, detaljplaner och utredningar för att konkretisera vision för Älvstaden.

På statlig nivå sker planeringen genom utpekande av förordnanden och riksintressen. Den statliga planeringen genom riksintressen har sin utgångspunkt i ett antal utredningar om riksplanering som genomfördes i början på 70-talet. Målsättningen med riksplaneringen är att styra resursfördelning och aktivitetsplanering så att svensk konkurrenskraft kan bibehållas och utvecklas på en internationell marknad. Samtidigt avser den nationella planeringen att säkerställa en långsiktig hushållning av mark och vatten och dess naturresurser.

Den statliga fysiska planeringen bygger även vidare på den regionalpolitik som präglar Sverige under decennierna efter andra världskriget. Den politiska ambitionen var att säkra tillgång till naturresurser och arbetskraft och riksplaneringen präglades av att omvandlingen av städerna under senare delen av 1900-talet påverkar alla delar av Sverige. Även de glesa delarna behöver därför inordnas i en nationell reglering för att säkerställa långsiktig tillgång till naturresurser för städernas och samhällets utveckling. Den statliga målsättningen är att hushålla med mark och vatten så att användningen inte äventyrar långsiktig hållbar samhällsutveckling i Sverige.

Riksintressena berör bland annat natur- och kulturmiljö, infrastruktur, energi- och vattenförsörjning samt försvarsintressen. Kommunerna ska i sina översiktsplaner redovisa hur riksintressena hanteras. Översiktsplanen blir på så sätt det dokument som å ena sidan säkerställer kommunens ansvar och handlingsutrymme till den statliga planeringen. Länsstyrelsen är den myndighet som bedömer översiktsplanerna i förhållande till riksintressen, förordningar och nationella mål. Å andra sidan är målsättningen med översiktsplanen att klargöra riktningen för kommunens användning av mark och vatten. På så sätt ger översiktsplanen en stabilitet och möjlighet att ta långsiktiga strategiska beslut. Både för kommunens verksamhet och för invånare och näringsliv. I översiktsplaneprocessen ingår även hållbarhetsbedömningar enligt till exempel miljömål och nationella mål för folkhälsa.

Översiktsplanerna har under de senaste decennierna utvecklats till dokument där visioner för mark- och vattenanvändning och kommunal infrastruktur och service samlas. Kommunen har möjlighet att komplettera översiktsplanen med tematiska och geografiska fördjupningar. Översiktsplanerna är enligt plan- och bygglagen det centrala dokumentet för att reglera kommunernas ansvar och handlingsutrymme i relation till statliga intressen, men även ge strategisk riktning till inomkommunala förändringar. Målsättningen för Göteborgs översiktsplan från 2009 och dess strategiska fördjupningar från 2014 som varit aktuell under arbetet med Älvstaden är att vara *"En nära storstad med ett framgångsrikt näringsliv, gröna kvaliteter, ett rikt stadsliv – och ett enklare vardagsliv."* I Samrådshandlingen för den nya översiktsplanen (Göteborg 2018a) är målbilden formulerad *"Hållbar stad, öppen för världen"*.

Kommunernas ansvar och handlingsutrymme för den kommunala planeringen regleras även med detaljplaner och områdesbestämmelser. I detaljplanen som är ett juridiskt dokument redovisas vad mark och vatten får användas till och vilka rättigheter att bygga hus och infrastruktur som finns. Detaljplanen redovisar de

juridiska gränsdragningarna mellan olika privata aktörer och ansvarsfördelning mellan allmänna och enskilda intressen.

Planeringsprocessen för den kommunala planeringen som beskrivs enligt plan- och bygglagen följer för både översiktsplan och detaljplan en liknande process av program och planprocess, samråd med berörda sakägare och myndigheter, bearbetning, granskning av sakägare och myndigheter och därefter politiskt antagande av planen. Fördjupningar av översiktsplaner och program kan enligt plan- och bygglagen följa en förenklad process. Då genomgår programmet en samrådsvända och inte två.

Målsättningen med processen är att säkerställa att planerna dels utgår från relevanta förutsättningar, kontroll av vilken påverkan som sker på riksintressen och statliga förordningar samt att de finns en demokratisk insyn i processen så att plan- och bygglagens grundläggande målsättning om hänsyn till både allmänna och enskilda intressen kan uppnås.

När Plan- och bygglagen infördes 1987 var tanken att planeringsarbetet för detaljplaner främst initierades av kommunens prognoser och analyser av framtida behov. Planprocessen var tänkt att i första hand påbörjas genom politiska överväganden och initiativ. Planprocess och programarbete kunde därefter klargöra förutsättningarna och väga samman intressen till ett juridiskt planförslag. Efter programarbetet följde samråd och remiss kring planförslaget, bearbetning, granskning och slutligen antagande för att möjliggöra demokratisk transparens och säkerställa att planen innebar både hänsyn till allmänna och enskilda intressen. Utgångspunkten var att samråd och förankring både innebar öppna samrådsmöten, men även olika typer av konsultationer med experter och informella överläggningar och förhandlingar med intressenter. Förenklat går det att beskriva ambitionen med att kommunen enligt prognoser skulle planera och marknaden genomföra planeringen. En uppdelning som förändrats sedan dess och som legat till grund för bland annat den konsortiemodell som utvecklats inom Älvstaden.

Motsvarande förändring har skett i många kommuner och initiativen för detaljplaner kommer allt oftare från privata intressen så som företag, exploatörer, markägare och fastighetsägare. Detta kommer också till uttryck i hur Göteborgs stad beskriver detaljplaneprocessen på sina hemsidor:

PLANBESKED, DU ANSÖKER OM PLANBESKED NÄR DU VILL UTFÖRA EN ÅTGÄRD, TILL EXEMPEL NÄR DU SKA BYGGA UT ELLER BYGGA NYTT, OCH SOM KRÄVER EN NY DETALJPLAN ELLER PÅVERKAR DEN BEFINTLIGA. I PLANBESKEDET FÅR DU VETA OM KOMMUNEN AVSER ATT TA FRAM EN DETALJPLAN ELLER INTE. ÖVERSIKTSPLANEN, LOKALA FÖRUTSÄTTNINGAR OCH MÅLSÄTTNINGEN ATT ÖKA BOSTADSBYGGANDET ÄR NÅGRA FAKTORER SOM VÄGS IN I BESLUTET OM VILKA ANSÖKNINGAR SOM LEDER VIDARE TILL EN DETALJPLAN.
(WWW.GÖTEBORG.SE)

Utformningen med samråd och granskning har som syfte att formalisera hanteringen av synpunkter på planeringsdokumenten utifrån statlig (länsstyrelse, och i vissa fall landsting), kommunal och privat nivå. Den planprocess som idag föreskrivs i plan- och bygglagen ska på så sätt säkerställa både kunskapsutveckling och formellt beslutsfattande.

Boverket som statlig myndighet publicerar kontinuerligt rapporter och allmänna råd som beskriver och vägleder kommunerna i hur planeringsprocessen kan gå till och länsstyrelserna har dialog med kommunerna om arbetet med översiktsplaner, utredningar och programscheden för detaljplaner. Men, plan- och bygglagen reglerar inte vilka utredningar eller dialogprocesser som bör ingå. Det lagstadgade planeringssystemet redovisar inte heller specifika metoder för planeringsprocessen och dess genomförande. Plan- och bygglagen pekar istället ut hur planeringen ska institutionaliseras genom en demokratisk process av samråd, granskning och antagande. Plan- och bygglagen ger sålunda i öppen ordalydelse relativt stor frihet till kommunerna för hur de metodmässigt kan arbeta med framtagandet av översiktsplaner och detaljplaner vilket idag uppvisar en relativt stor variation på upplägg och innehåll. I den praktiska tillämpningen upplevs dock lagstiftningen som begränsande då till exempel länsstyrelsen och mark- och miljööverdomstolen med hänvisning till domslut och rättspraxis kring riksintressen och miljökvalitetsnormer påverkar kommunernas handlingsutrymme.

Plan- och bygglagen skapar som planeringssystem ett ramverk där stat och kommun gemensamt kan påverka och reglera ramarna för mark- och vattenanvändning och kontrollera förändringar av den byggda miljön så att den stämmer överens med antagna planer och rådande lagstiftning. Planeringen

sker därmed utifrån en ansvarsfördelning mellan statlig, kommunal och privat nivå som möjliggör för kontinuerlig utveckling och anpassning av planeringen i förhållande till förändrade förutsättningar och lokal variation.

För att den här dynamiken ska fungera krävs dock öppenhet för att anpassningen sker i båda riktningar. Att kunskap om den privata planeringens förutsättningar leder till förändringar av den kommunala planeringen, att kommunala förutsättningar leder till förändringar av den statliga planeringen samt i andra riktningen att statliga och kommunala förutsättningar påverkar den kommunala respektive den privata nivån. Det vill säga att det tas hänsyn till både allmänna och enskilda intressen i planeringsprocesserna på övergripande och detaljerad nivå. Samtidigt är det här en politisk balansgång som historiskt har resulterat i olika ställningstaganden beroende på nya samhällsutmaningar och vilka förutsättningar som påverkar planeringen.

Svensk planering i en historisk kontext

Under framväxten av det svenska välfärdssamhället har samhällsplaneringen präglats av tanken att det med hjälp av planering går att uppnå politiska mål som utvecklar samhället i dess helhet. Genom att planera hur naturresurser ska omsättas i ekonomisk utveckling, reglera handel och begränsa risker genom att säkerställa försvarsförmåga, brandsäkerhet och smittspridning har den moderna planeringen i Sverige från 1600-talet utvecklats för att öka produktivitet och välstånd.

Det grundläggande planeringspolitiska och planeringsteoretiska syftet med den svenska planeringen kan därmed ses som en sammanvävd process av att förbättra livsvillkoren för enskilda individer och långsiktigt öka välståndet i samhället (Strömgren, 2007, 28). De planeringsteoretiska och ideologiska idealen för hur samhället ska utvecklas på bästa sätt skiftar dock successivt under 1900-talet. En stor del av den politiska dynamiken formas mellan å ena sidan mål om en mer omfattande offentlig planering och å andra sidan målsättningen att stärka privata initiativ och intressen.

Genomgången av svensk planeringshistoria visar att relationerna mellan stadsbyggnad och samhällsplanering är dynamisk och förändras utifrån vilken betydelse som städerna har för samhällsomvandlingen i stort. Under 1900-talets tidiga del är planering mer eller mindre synonymt med stadsbyggnad, men blir senare allt mer en egen disciplin och profession när industrialiseringen påverkar

hela Sverige. Under senare år får städernas fysiska utformning en renässans och stadsbyggnad som materiell praktik ses åter som ett centralt verktyg för samhällsplaneringen och samhällsutvecklingen i stort.

Framställningen av historiska förlopp riskerar att framstå som enkla och utan politisk debatt. Utvecklingen av den svenska planeringen har dock kontinuerligt präglats av en politisk och professionell diskussion kring ideologiska skillnader, motreaktioner och ideal. Återkommande kriser av olika slag driver eller motverkar införandet av nya planeringsförutsättningar och den pågående politiska kampen för olika alternativ.

Kommunernas planmonopol

I slutet på 1800-talet är det framförallt problem kring hygien, sanitet och brand som driver på efterfrågan på en mer organiserad planering. Detta är grundläggande frågor i den byggnadsstadga som införs 1874 och som ses som den första moderna bygglagstiftningen i Sverige. Under de efterföljande decennierna växer teoretiska och ideologiska ideal fram som är starkt kritiska till vad som ses som kaos och oordning i 1800-talets städer. Internationell idéspredning om nya idealsamhällen och samhällskritik mot de trånga och industrialiserade städerna från bland annat Charles Fourier, Ebenizer Howard, Tony Garnier och Le Corbusier får stor uppmärksamhet i Sverige. Med nya möjligheter som följer av att starkare offentliga institutioner växer fram och tilltro till teknikutveckling och industrialisering formas ambitioner om nya städer präglade av solljus, frisk luft och en öppen plan.

Samtidigt är kommunernas ställning i förhållande till markägare svag och som en reaktion växer kommunernas planeringsmonopol successivt fram. Den svaga ställningen för kommunerna har resulterat i omfattande bebyggelse utanför planlagt område och svårigheter att inordna markägarnas intressen i kommunernas planer (Blücher, 2006, 138). Byggnadsstadgan som reglerar planeringen ställer krav på kommunerna att upprätta och genomföra stadsplaner och därmed redovisa bebyggelseutveckling samt gator, torg och andra offentliga platser. Byggnadsstadgan hanteras dock inte av riksdagen och är därmed svag i förhållande till markägarens rättigheter. Den som äger mark där det planläggs för allmän mark kan i början av 1900-talet ändå bygga ett hus mitt i gatan. Särskilt problematiskt är det för kommunerna att styra bebyggelsen utanför planlagda områden vilket gör att den framväxande bebyggelsen runt de växande städerna inte går att reglera.

Stadsplanelagen som införs 1907 ger därför kommunerna veto att upprätta och genomdriva planer samt inlösenrätt och inlösen skyldighet för gatumark och mark för allmänna platser. Det finns även möjlighet för kommunerna att expropriera hela områden om de bedöms som lämpligt i förhållande till genomförandet av stadsplanen. Vid senare lagändringar stärks kommunerna ytterligare genom att de får rättigheter att riva byggnader vid behov av sanering och ta oexploaterad mark i anspråk för allmänna ändamål (Blücher, 2006, 139).

Det svenska välfärdssamhället

Den tilltagande inflyttning som sker till städerna under de första decennierna av 1900-talet leder under mellankrigsåren fram till ett större systemskifte i svensk planering. Städerna växer när utbyggnaden av vägar, järnväg och elnät möjliggör för industrier att lokalisera sig där tillgången till arbetskraft är mer samlad istället för att vara knutna till de platser där råvaror och kraftresurser finns (Enflo, 2016, 10). De flyttströmmar som följer gör att planeringspolitiken inriktar sig mot att i första hand hantera trångboddhet och bostadsförsörjning. Kommunens mandat stärks ytterligare och med inspiration från bland annat Tyskland förespråkas att kommunen ska äga mark för exploatering. Att äga marken ses som mer praktiskt än att utöva kontroll genom en mängd restriktioner och förpliktelser. Enligt planeringsforskaren och tidigare generaldirektören för Boverket Gustaf Blücher (2006, 141) stärks även positionerna för de som förespråkar att de markvärden som uppstår genom samhällsutveckling och planering ska tillhöra samhället och inte gå till enskilda mark- och fastighetsägare.

Stöd för en starkare statlig bostadsplanering får draghjälp av 30-talets börskras. En mer omfattande statlig samordning ger möjligheter att rationalisera byggandet vilket tillsammans med en stark framtidstro på teknologisk utveckling och västeuropeisk dominans förstärker de nya politiska visionerna för samhällets utveckling. Detta kommer bland annat till uttryck i manifestet *Acceptera* som presenteras vid Stockholmsutställningen 1930. Sveriges framtid utmålas som en valmöjlighet mellan att utvecklas som en del av ett industrialiserat "A-Europa" eller stanna kvar i ett agrart "B-Europa". De planeringsteoretiska och estetiska ideal som framställs i *Acceptera* formuleras utifrån målet att utveckla samhället genom praktisk användbarhet och ekonomisk effektivitet. De stadsbyggnadsteoretiska målen är ett uttryck för en stark politisk agenda att förbättra den sanitära situationen, utrota fattigdom och brister i bostadsmiljöer (Asplund et al., 1930).

Det socialdemokratiska samhällsbygge som växer fram i samspel med de stadsbyggnadsteoretiska idealen får stöd av den politiska samling som präglar Sverige under andra världskriget. Stark export och industriell utveckling efter kriget leder även till näst intill full sysselsättning, fördelning av ökat välstånd och höjd levnadsstandard för de flesta svenskar (Caldenby, 1998, 111). Den allmänna förbättringen stärker positionen för en samhällsstyrd planering där tillgången till vatten, avlopp, kommunikationer, energiförsörjning och allmän service avgör var ny bebyggelse får uppkomma eller inte.

Samtidigt finns i den politiska diskussionen en ambivalens till planeringsverktyget. Å ena sidan framhålls hur ökad planverksamhet kan hantera problem med bebyggelsens utspridning. Å andra sidan framhålls hur den styrande planeringen med statiska mål inte klarar av att hantera städernas dynamik och behov av anpassning och medveten förändring.

40-talets planeringsdebatt utgör ett exempel på hur planeringsteorin och stadsbyggnadspraktiken från 1800-talet och under 1900-talet pendlar mellan att å ena sidan framhålla mer offentlig styrning och å andra sidan framhålla ett marknadsliberalt förhållningssätt. I ena ytterkanten eftersträvas fördelning av beslutsmandat, resurser och nyttigheter för att svara mot mål om samhällsekonomisk effektivitet och ändamålsenlighet och i andra kanten de som förespråkar en spontan framväxt där den planerade samhällsordningen inte ses som effektiv (Strömghren, 2007, 98-100).

Det är de som pekar på behovet av mer politisk styrning av samhällsomvandlingen som får mest gehör. De planförändringar som beslutas av den socialdemokratiska regeringen 1947 ger utökad makt till den kommunala planeringen. Med den nya lagstiftningen ska planeringen avsiktligt styras och en spontan framväxt av städer regleras. Kommunerna ska baserat på prognoser med generalplaner redovisa den långsiktiga utvecklingen och vägleda den detaljerade planeringen (Strömghren, 2007, 15). De förtroendevalda får större ansvar samtidigt som de professionella planerarnas får ett utökat uppdrag att utreda konsekvenserna av olika scenarier. För att undvika att enskilda markägare genomför bebyggelseutveckling som orsakar sociala missförhållanden och ökar samhällets kostnader ska stadsplaner för ett område inte fastställas förrän kommunen anser att exploateringen är lämplig utifrån allmänna synpunkter. Hanteringen av stadsplanerna blir därmed en uppdelning mellan kommunerna som får bestämma var, när och hur bebyggelse kan tillkomma eller förändras och staten utför granskning av planerna genom en professionell kvalitetsgranskning (Blücher, 2006, 143).

En utökad kommunal planering leder dock enligt planeringsforskaren Andreas Strömberg (2007, 124-126) till att planeringen sker mer informellt mellan förtroendevalda och tjänstepersoner. Det uppstår kritik mot bristande transparens och demokratisk påverkan. Kritiken riktas även mot att planeringsprocessen är en linjär process av att utveckla en design, genomföra en rationell beslutsprocess och genomföra planeringen.

Planeringen ses under 50-talet allt mer som en kommunikationsprocess där information är ett maktmedel för olika rumsliga lösningar och vems intressen som finns representerade i planeringsprocessen uppmärksammas. (Strömberg, 2007, 45). Planeringen svänger från att under 40-talet varit bindande med stort inflytande från tjänstemän till att allt mer ses som vägledande och att konkreta beslut snarare bör ske sent i processen (Strömberg, 2007, 124-126). Därmed ökar behoven av återkoppling av erfarenheter från det konkreta genomförandet av planeringen. Den planeringsteoretiska diskussionen framhåller behov av en mer flexibel planering och tilltagande industrialisering under 50- och 60-talet synliggör behov av att inte bara planera städerna utan det ställs krav på en mer övergripande samhällsplanering.

1965 påbörjas arbetet med riksplanering för att säkra tillgången till naturresurser och värna sårbara miljöer. Ambitionen med riksplaneringen följs 1972 upp av rapporten *Hushållning med mark och vatten* som ligger till grund för utvecklingen av de svenska riksintressena som införs under 80-talet. Även landsbygden behöver planeras för att säkerställa städernas och samhällets utveckling och för att säkerställa statlig kontroll av nya industriers naturpåverkan (Blücher, 2013, 53). Det gäller att hushålla med mark och vatten och det behövs planering för att säkerställa en hållbar exploatering av naturresurser och bostadsbyggande för att säkerställa kompetensförsörjning och nationell konkurrenskraft. Vid kommunreformen 1971 försvinner de juridiska skillnaderna mellan städer och landsbygder och Sverige delas administrativt in i kommuner enligt centralortsprincipen.

Från statlig nivå argumenteras för att kommunernas monopol över planeringen inte räcker till utan det behövs fler möjligheter att bestämma om genomförande och lokalisering. Miljonprogrammets reformer avser att ytterligare stärka kommunernas arbete med bostadsbyggande. Den socialdemokratiska regeringen anser att kommunerna ska säkerställa markinnehav för minst 10 års byggande och expropriationslagstiftningen ändras så att kommunerna inte behöver ge ersättning till de förväntningsvärden som uppstått före aktualiseringen av en expropriation (Blücher, 2006, 145). Inom den svenska nationella

arbetsmarknadspolitiken formas dessutom under 60-talets högkonjunktur, industriella strukturomvandling och brist på arbetskraft i de växande industriorterna incitament för att underlätta att människor flyttar från delar där arbetstillfällena minskar till de delar i Sverige där det behövs mer arbetskraft. Den statliga politiken skapar dock konflikt mellan de politiska målen om ekonomisk tillväxt och lokaliseringsstöd för att distribuera arbetstillfällena till hela Sverige (Enflo, 2016, 11).

Kritik av modernismen

Förändringarna inom industrin och den svenska arbetsmarknaden som sker under 70-talet leder fram till ytterligare ett större systemskifte av planeringspolitiken. Från fokus på bostäder och trångboddhet till mål om sysselsättning. I Göteborg är krisen inom varvsindustrin och statens ingripande genom Svenska varv ett konkret exempel på de politiska ambitionerna. Bostadsbristen har genom miljonprogrammet mer eller mindre byggts bort och den ekonomiska uppgång som präglade Sverige under efterkrigstidens första decennier börjar mattas av och skapar nya samhällsutmaningar. Krissituationerna förstärker strömningar som generellt ifrågasätter industrins rationaliseringar, den socialdemokratiska dominansen och samhällsbyggandets centraliseringar som präglade större delen av 1900-talet och som tilltar under slutet på 60-talet och början på 70-talet.

Socialdemokraterna förlorar regeringsmakten 1976 och Sverige befinner sig i en politiskt turbulent tid efter en långvarig socialdemokratisk dominans. De nya samhällsutmaningarna och det politiska läget påverkar den politiska debatten om mer eller mindre offentlig styrning och reglering. Den socialdemokratiska dominansen har enligt kritikerna exkluderat andra synsätt på den ekonomiska styrningen och staten har haft för stor påverkan på människors tillvaro (Larsson et al., 2012, 14-17).

Den politiska kritiken mot en socialdemokratisk teknokratisk planering där planeringen sker med begränsad insyn i den kommunala och statliga byråkratin under miljonprogrammet sammanfaller med en växande internationell planeringsteoretisk kritik av modernismen som planeringsideal och en framväxande medvetenhet om det moderna samhällets miljöpåverkan. Kritiken av den planering som präglade decennierna efter andra världskriget riktar fokus från vad som planeringsteoretiskt kan beskrivas som en reglerande och styrande planering till en flexibel och anpassningsbar planering.

När den fysiska planeringen allt mer utvidgas från planering av städer till samhällsplanering sker även ett skifte från "*planering som fysisk design*" till "*planering som rationell beslutsprocess*" (Strömghren 2007, 40; Faludi, 1971). Skiftet gör att planering snarare ses som en metod för att fatta beslut och bidrar även till att professionerna som arbetar med fysisk planering allt mer delas upp mellan arkitekter och stadsplanerare med fokus på den gestaltade miljön som produkt och planerare med fokus på process och beslutsfattandet i sig.

Planerarna med intresse för beslutsfattande inom stadsbyggande och planering ifrågasätter även vad som beskrivs som "utopisk" planering med utgångspunkt i övergripande planer för hela städer och stadsdelar. Istället framförs planeringsteoretiska argument för att beslut om förändring behöver ske successivt med en tydlig återkoppling av erfarenhet från det konkreta genomförande till en föränderlig plan (Faludi, 1971; Innes, 1995).

Enligt planeringsforskningen behöver planeringen stärkas som en demokratisk process och politisk praktik som inbegriper ett samspel mellan planerare och politiker men även med ett större deltagande från medborgare (Strömghren 2007, 40). Planeringsteoretiker som John Forester (1989) och Patsy Healey (1997) betonar planering som en kommunikationsprocess där information är ett betydande maktmedel för beslut om olika rumsliga lösningar. För att utöka det demokratiska inflytandet behöver planeraren därför inta en roll som deltar i förhandlingarna om målkonflikter och formulerar meningsfulla lösningar på problem utifrån en mångfald av olika förutsättningar och åsikter (Forester, 1989, 100). Vilket synliggör centrala planeringsteoretiska frågor om vem och vilka som ingår i planeringsprocesser, vems information som kommer fram och vems tolkningsföreträdare som råder när planeringsprocessen eftersträvar konsensus?

Kritiken mot den modernistiska planeringen leder även till att rumsliga ideal om funktionsuppdelning och trafikseparering samt en tilltagande industriell rationalitet ifrågasätts inom stadsbyggnadsteorin. Urbansociologer som George Simmel (1903) och Patric Geddes (1915) som redan i början på 1900-talet påpekat betydelsen av stadens sociala relationer, grannskapets vardagliga liv och ett holistiskt förhållningssätt till samhällsutveckling blir åter igen uppmärksammande.

Tongivande kritiker av modernismens stadsbyggnadsideal, som urbanisten Jane Jacobs (1961), sociologen Herbert Gans (1968) och arkitekterna Jan Gehl, Kevin Lynch (1960) och Gordon Cullen (1961) argumenterar för att 1800-talets städer inte var präglade av kaos och oordning utan istället utgjorde komplexa

system med intrikata samspel mellan delar och helhet. Gatans skala, indelning och kvarterens form och kombination av funktioner ses som avgörande för att utöka flexibilitet och anpassningsbarhet. Enligt Jacobs är det avgörande för en hållbar stadsutveckling att miljön och bebyggelsen möjliggör spontan framväxt och präglas av mångfald av bebyggelsetypologier, ålder, fastighetsindelning som ger förutsättningar för olika innehåll, hyror och inkludering av olika socio-ekonomiska grupper. Det är dock inte enbart ålder som spelar in utan även vilket underhåll som investerats i byggnader och vilka skillnader för verksamheter och användning som följaktligen skapas (Jacobs, 1961, 244-248). Planeringsteoretiskt leder kritiken till en mer övergripande debatt om vilka lager i stadsplaneringen som ska regleras för att säkerställa allmänna intressen och vilka delar som kan lämnas öppna för fastighetsägares valmöjligheter.

De planeringsteoretiska argumenten för en mer anpassningsbar och flexibel planering och de stadsbyggnadsteoretiska resonemangen framhåller gemensamt en samhällsplanering som skapar möjlighet till en mer spontan (liberal) utveckling. Modernismens anspråk på tolkningsföreträde, rationalitet och sanning kritiserar i en bredare bemärkelse. Strävan efter konsensus kring placeringsbeslut ifrågasätts och strömningar som utmanar "elitens" tolkningsföreträde för samhällets utveckling växer. Den ofta vänsterdominerade planeringsforskningen framhåller att det civila samhället och marginaliserade grupper behöver ökat tillträde till planeringen av samhället. Planeraren ses allt mer som en person som bör arbeta för att stödja och utveckla samarbeten med utsatta grupper och ge dem tillträde till en position där de kan driva sina intressen (Lefebvre, 1996 (1968), Harvey, 1989; Sandercock, 1998; Strömngren 2007, 51-53).

Som svar mot ekonomisk osäkerhet och målsättningar om utökat demokratiskt inflytande pekar planeringsteoretiker som John Friedmann (1987); John Forester (2012), Patsy Healey (1997; 2012), Luis Albrechts och Klaus Kunzmann (Albrechts, Healey & Kunzmann, 2003) på behov av en mer strategisk (strategic) och medverkande (participatory) planering som komplement till den lagstadgade (statutory) planeringen. De planeringsteoretiska resonemangen får draghjälp av att de ekonomiska strukturomvandlingarna som präglar 80-talet och som leder till avregleringar och att den offentliga planeringen än mer öppnas i en marknadsliberal riktning. Enligt Strömngren (2007, 20) går planprocessen från att vara proaktiv till att bli reaktiv på privata initiativ. Vilket kritiserar av planeringsforskningen som menar att en mer strategisk planering behöver säkerställa demokratisk transparens och ansvarsutkrävande (Albrechts, 2017).

Plan- och bygglagen 1987

Samspelet mellan kommunerna och privata aktörer präglar den nya plan- och bygglagen som införs 1987 och som genomgår en större revidering 2011. Bland annat begränsas kommunernas möjligheter att genomföra ändringar inom befintlig bebyggelse för att ge fastighetsägare och markägare mer trygghet i förhållande till pågående markanvändning (Blücher, 2006, 151). En annan större förändring är att kommunen inte längre kan vägra att uppföra en ny detaljplan. Bostadssektorn öppnas för en mer marknadsinriktad utveckling genom att statens subventioner av bostadsbyggande upphör 1992. Privata initiativ får därmed större betydelse för tillkomsten av ny bebyggelse. Kommunernas självbestämmande över detaljplaneringen ökar eftersom de generella kraven på statligt godkännande av de kommunala planerna tas bort. Med den nya lagen kan staten enbart ingripa för att samordna mellankommunala intressen eller för att hantera de riksintressen som genom naturresurslagen införs samtidigt med Plan- och bygglagen.

Med den nya lagstiftningen införs även riksintressena som är ett resultat av tidigare riksplanering och avser att säkerställa hushållning av naturresurser, säkra livsmedelsförsörjning, energiförsörjning och industrins råvarutillgångar i relation till det övriga samhällsbyggandet (Boverket, 1994, 54). För att reglera den kommunala planeringen i förhållande till de nationella intressena och förordningarna för bland annat natur- och kulturmiljö, infrastruktur, energiförsörjning och försvarsintressen införs i den nya lagstiftningen kraven på kommunövergripande översiktsplaner. Översiktsplanen ersätter kraven på generalplan och kommunerna har i den översiktliga planeringen till uppgift att samordna olika inomkommunala intressen samt redovisa vilket övergripande behov av att förändra mark- och vattenanvändning som finns.

Det kommunala självstyret som stärks med den nya lagstiftningen ger utrymme för en utökad mellankommunal konkurrens. Att kommunerna står utan en hierarkisk styrning av den fysiska mark- och vattenanvändningen från statliga och regionala planer är relativt unikt i Europa. Liknande system återfinns i Norge och Finland. Sverige går på så sätt längre än många andra länder vad gäller det kommunala ansvaret för planeringen och lokalisering av bostäder och verksamheter.

Förändringarna som sker genom plan- och bygglagen sammanfaller med fastighetskrisen under 90-talet. Många kommuner tvingas därför sälja stora markinnehav för att klara sin ekonomi (Blücher, 2013, 56). Göteborg är med

bland annat marken längs med Göta älv ett undantag och bibehåller ett stort ägande av mark, både centralt och i stadens ytterområden. Men, den ekonomiska situationen försvagas för många kommuner i relation till den privata marknaden och kommunerna tappar i många fall initiativförmågan i planeringen. Beslut och reglering kring planeringsprocessen sker åter igen allt mer i slutna förhandlingar (Strömberg, 2007, s. 20). Problemen som under 60- och 70-talet formulerats kring begränsad insyn i förhandlingar och beslut inom den socialdemokratiskt dominerade planeringen uppstår i en ny form med begränsningar i insyn till de förhandlingar som sker mellan kommunerna och privata exploatörer (Cars, 1991, 113). Planeringsforskaren Göran Cars (1991, 111-113) argumenterar för att planeringen alltid har hanterats som förhandlingar mellan olika intressen och aktörskollektiv. Men, enligt Cars karaktäriseras planeringen under 80 talet när den nya lagstiftningen arbetas fram av att förhandlingarna i större utsträckning flyttar från det formella till det informella beslutsfattandet mellan myndigheter och privata aktörer. Förhandlingar mellan offentliga och privata aktörer blir på så sätt enligt Cars (1991, 113) ett viktigare planeringsinstrument och det formella planeringssystemet reduceras till att reglera de informella förhandlingarna.

Den förhandlingsplanering som Cars (1991) beskriver växer fram samtidigt som avreglering och bolagisering under slutet av 80-talet och 90 talet sker inom flera av statens och kommunernas verksamheter. Till exempel bildas Norra Älvstranden AB 1995. Telia noteras på Stockholmsbörsen år 2000, SJ bolagiseras 2001, och Vägverket produktion bolagiseras 2008 under namnet Svevia. Utvecklingen beskrivs av sociologerna Bengt Larsson, Martin Letell och Håkan Thörn (2012) som ett politiskt försök att med hjälp av konkurrens och effektivisering återskapa den ekonomiska utveckling som präglade decennierna efter andra världskriget.

Privatiseringen sker även genom konsultverksamhet för planering och stadsbyggnad och bidrar på så till att kommunerna förlorar kunskap om stadsplanering och stadsbyggnad. Dels för att planerarna begränsas till att rita planer utifrån politiska och ekonomiska beslut. Dels för att kunskap om de rumsliga aspekterna allt mer utvecklas av konsulter som arbetar på uppdrag av kommunerna och de privata intressenterna.

Enligt Blücher (2006, 151) markeras förflyttningen av förhandling och beslut om stadsomvandlingsprojekt, infrastrukturprojekt och andra miljöpåverkande åtgärder från den politiska sektorn till den juridiska och markeras genom införandet av miljöbalken 1999. Den nya lagstiftningen införs som ett resultat av ett tilltagande politiskt fokus på miljö- och klimatförändringar. Investeringar

i större stadsomvandlingsprojekt har tidigare främst varit en lokal förhandling som enligt Blücher tenderar att lättare gå igenom en politisk än en juridisk prövning.

Planeringen förskjuts på så sätt från den politiska och kommunala sektorn till domstolar och privata exploatörer. Planeringsprocessen får genom plan- och bygglagen en ordning av samråd med berörda sakägare och allmänhet med syfte att öka transparensen och hantera intressekonflikter genom att tidigt synliggöra mål och förändringar. Kommunernas och statens möjligheter att genom fysisk planering, finansiering och markpolitik styra över var, när och hur bebyggelseutvecklingen kan ske förändras därmed kraftigt. Att infrastrukturinvesteringar och större stadsomvandlingar ska prövas av domstol leder också till att försvaga kommunernas möjligheter att genomföra kommunala politiska mål i förhållande till nationella mål. Samtidigt tenderar en planering som i större utsträckning styrs av privata ekonomiska intressen att leda till en lägre återinvesteringsgrad i offentliga rum, infrastruktur och bostadspolitiska investeringar (Engström & Cars, 2013).

Som svar på de nya utmaningarna utvecklar många kommuner nya samarbeten och offentliga-privata partnerskap. Göteborg och Älvstranden utvecklar bland annat konsortiemodellen, dialogprocesserna för visionsarbetet och Göteborgsregionens strukturbild som olika sätt att formalisera samarbetet mellan kommunen, fastighetsägare, medborgare och andra kommuner. De nya förutsättningarna som växer fram ställer krav på nya arbetssätt och förhandlingar för att driva samhällsomvandlingen och svara mot de övergripande utmaningarna.

En utökad mellankommunal konkurrens om privata investeringar bidrar till att kommunerna börjar formulera visioner som redovisar framtida utvecklingsriktningar och investeringsmöjligheter. Boverket skriver 1994 rapporten *Sverige 2009 - förslag till vision* som ett av de första exemplen. Visionerna syftar ofta till att beskriva kommunernas potential och möjligheter men skapar även risk för glapp mellan målsättning och förutsättningar (Björling, 2016).

Sammantaget kan det nya regelverket för planeringen som införs med plan- och bygglagen 1987, den ekonomiska krisen på 90-talet och de övergripande utmaningarna kring samhällets klimat- och miljöpåverkan ses som ytterligare ett övergripande systemskifte i den svenska samhällsplaneringen. De fördelningspolitiska ambitionerna och finanspolitiska åtgärderna för att reglera

konjunkturförändringar och säkerställa sysselsättning som präglade 1900-talet övergår i en mer marknadsliberal samhällsordning. Den politiska målsättningen är att säkerställa internationell konkurrenskraft och tillväxt i kombination med en socialt och ekologiskt hållbar utveckling (Strömgren, 2007; Boverket, 2012). Som en följd av att samhällsplaneringen i stort inriktas mot att stärka Sveriges internationella konkurrenskraft och tillväxt riktas även planeringen i större uträkning mot städernas utveckling och framförallt städernas centrala delar (Tunström, 2009; Fredriksson, 2014). Den tidigare uppdelningen mellan stadsbyggnad och stadsplanering går på så sätt allt mer samman i det nya begreppet stadsutveckling vilket även medför att olika kunskapsfält som stadsbyggnad, planering, geografi, sociologi och ekonomi växer ihop, kombineras och tenderar att blandas samman.

STADEN OCH HÅLLBAR UTVECKLING

Planeringens svårigheter att hantera de ekonomiska, sociala och ekologiska förändringar som präglar 90- och 00-talet leder att kritiken mot en teknokratisk styrning repeteras. Denna gång riktas kritiken å ena sidan mot brist på demokratisk transparens till planeringens formella och informella förhandlingar och kommunala byråkrati. Å andra sidan leder det till kritik av att privata intressen och företag får större påverkansmöjligheter på den offentliga planeringen. Målsättningarna ses ofta som gemensamma men metoderna för att nå målen skiljer sig åt. Till exempel efterfrågas å ena sidan regelförenklingar och lättnader i planprocessen. Å andra sidan efterfrågas en statligt styrd bostadspolitik för att säkerställa byggnation av bostäder. Återigen är den ideologiska och även planeringsteoretiska polariseringen mellan de som efterfrågar mer planeringen respektive förespråkar avregleringar synlig i stadsbyggnadsdebatten.

Samverkan mellan offentliga och privata aktörer

En av de centrala utmaningarna handlar om de förändrade relationerna mellan offentlig och privat sektor. Under 90-talet och 00-talet ökar de stadsomvandlingsprocesser som styrs av villkorade överenskommelser mellan kommunerna och privata intressen. Kommunernas försvagade ekonomiska position i förhållande till företagens ekonomiska möjligheter i kombination med att kommunen har kvar planeringsmonopolet leder till att finansiering av infrastruktur, gator och allmänna platser allt oftare ingår i överenskommelser om planläggning och genomförande. Stadsbyggnadsprojekten tenderar att bli beroende av direkt ekonomisk avkastning för att täcka kommunens investeringskostnader.

Planeringsforskningen belyser dock att de villkorade överenskommelserna tenderar att begränsa demokratisk insyn och därmed hänsyn till allmänna långsiktiga samhällsekonomiska intressen (Cars & Thune Hedström, 2006, 162-163). Särskild kritik riktas mot att de samråd och dialoger som hålls i planarbetet

blir en process utan möjlighet till inflytande då avtal och överenskommelser mellan parterna med beslutsmandat ofta redan är förhandlade. Även Blücher (2006, 152-153) är kritisk till att intressekonflikter kan hanteras genom plan- och bygglagens formella samråd. Istället framhåller Blücher att konflikter behöver hanteras genom förhandling mellan jämställda politiska, finansiella och professionella parter; juridisk prövning i domstol och medborgarinflytande genom en offentlig debatt om opinionsbildning om samhällets allmänna förändring.

Den demokratiska makten över planeringen i Sverige utgår på samma sätt som övrig lagstiftning och offentlig samhällsförändring från parlamentarisk styrning och val av politiker genom allmänna val. Om reglering av användningen av mark- och vatten allt mer sker genom andra former av förhandlingar än de formella kan det i ett längre perspektiv leda till ett minskande förtroende för den politiska processen. Medborgare som vill påverka stadsomvandlingsprocessen behöver hitta andra vägar in i beslutsprocessen än de samråd och granskningar som föreskrivs i plan- och bygglagen. Vilket öppnar för att medborgare som vill få inflytande istället formerar sig i nya typer av intressegrupper med avsikt att både formellt och informellt påverka stadsomvandlingsprocesserna.

I Göteborg kan till exempel Yimby och Gårdagruppen ses som exempel på organisationer som är aktiva i den pågående stadsbyggnadsdebatten. Det här riskerar i sin tur att leda till att kommunerna upplever att samrådsprocessen inte tillför något nytt och den demokratiska insynen minskar i en negativ spiral. Sammantaget finns en risk att planeraren i sin roll som expert blir marginaliserad mellan å ena sidan den politiska nivån och markägarens och fastighetsägarens ekonomiska intressen samt å andra sidan mellan den politiska nivån och tongivande medborgare.

För att beskriva de här utmaningarna pekar planeringsteorin på att det krävs olika former av dialog utifrån planeringsprocessens olika skeden av idéutveckling, förhandling och juridiskt beslutsfattande. En av de mest tongivande planeringsteoretikerna är Patsy Healey (2007) som med sitt begrepp Forum, Arena och Court beskriver hur dialogerna om planeringen behöver formaliseras på olika sätt för att ge förutsättningar till medverkande, dialog och deliberativ planering.

Stadsbyggnadsprocessen inom Älvstaden och arbetet med visionen kan ses som ett exempel på hur kommunerna söker nya former för planeringsprocessen. Anneli Hulténs målsättning med arbetet i Älvstaden är att förnya den

kommunala organisationen. Politiker och tjänstepersoner efterfrågar en friare dialogform mellan förvaltningar, kommun och akademi, samt med näringsliv, intresseorganisation och privatpersoner för kunskapsutveckling.

Det behövs en ny planering...

Sammantaget finns det en bred uppslutning bakom att det krävs en ny planering i den stadsbyggnadsdebatt som föregår projekt Älvstaden och den reviderade versionen av plan- och bygglagen som träder i kraft i maj 2011. Bland annat råder konsensus mellan Boverket som statlig myndighet och Sveriges arkitekter som intresseförening för praktikerna att den översiktliga planeringen är för omfattande och detaljerad vilket riskerar att begränsa dess politiska förankring.

Den kommunala planeringen anses vara för trög och plan- och bygglagen utgår enligt rapporten *Hållbar Stadsutveckling - En politisk handbok från Sveriges Arkitekter* (Ullstad, 2008, 54) från ett top-down perspektiv. Sektorsindelning leder till att alla detaljer behöver belysas i alla planer som därmed blir omständliga. Det finns därmed önskemål om att plan- och bygglagen ska förenklas och vara vägledande för en snabb och effektiv planprocess som är mer anpassad för privata initiativ och snabba processer. Plan- och bygglagen anses vara hierarkisk i sitt upplägg och reglering av statliga och kommunala åtaganden (Ullstad, 2008, 64-65). Ett synsätt som enligt rapporten är väl anpassad till en planering som har ett tydligt mål, som till exempel en byggnad, men som inte lämpar sig för en komplex stadsomvandlingsprocess där målen ofta är vaga och osäkerheten stor.

Istället efterfrågas en planering där varje nivå utvecklar sina karaktärsdrag efter sina villkor och att varje nivå har sina relationer till "kringliggande" aktörer. Rapporten pekar på att genomförandet av planerna försvåras av till exempel trafikslagstiftning och miljöbalken som kommunerna själva inte rör på. Arkitekten Erland Ullstad som är författare till handboken från Sveriges Arkitekter nämner att Länsstyrelsen kan hävda särintressen som inte avvägs mot den helhet som planeringen eftersträvar. På ett liknande sätt finns glapp mellan den kommunala och statliga planering som styr större infrastrukturinvesteringar och som är svåra att matcha mot den helhetssyn som präglar den kommunala stadsutvecklingen.

För att utveckla en hållbar stadsutveckling som genomsyrar alla planeringsnivåer efterfrågar Sveriges arkitekter både en statlig stadspolitik och kommunala politiker som är engagerade och tydliga i sin syn på stadsbyggande och städernas

utformning. På så sätt kan staden enligt Sveriges arkitekter tillåtas vara komplex och mångfunktionell i motsats till de normer, sektorstänkande, stordrift och kommersialisering som förenklat (och förenklar) stadens strukturer; Hållbarhet är enligt rapporten från Sveriges arkitekter inte något slutresultat utan en inriktning för ett ständigt pågående arbete med staden. Täthet är avgörande och kommunerna måste ta ansvar för planeringen av stadens gemensamma rum (Ullstad, 2008).

Det medför enligt Ullstad (2008, 8-9) att kommunerna måste planera för variation av funktioner och verksamheter och bygga mycket mer resurssnålt än idag. Den kommunala planeringen behöver mot bakgrund av den tilltagande regionaliseringen även leda till en samplanering över kommunala gränser och det behövs sektorsövergripande planeringen inom kommunerna. Stadsarkitekt och plankontor behöver stärkas på kommunal nivå och nya planformer utvecklas för att möta de utmaningar som städerna har i förhållande till klimat- och miljöpåverkan, och ekonomisk konkurrens. Boken är en vidareutveckling av Boverkets (2002) rapportserie *Stadsplanera istället för trafikplanera och bebyggelseplanera* och förstärker behovet av att bryta med efterkrigstidens planeringsideal.

En specifik utmaning som rapporten från Sveriges arkitekter framhåller är att plan- och bygglagen är inriktad på att utveckla ny bebyggelse och ny infrastruktur. Lagstiftningen är svagare vad gäller stadsomvandling av befintlig bebyggelse med pågående verksamheter. Här pekar rapporten på behov av metodutveckling och nya arbetsformer (Ullstad, 2008, 61). Översiktsplanen och detaljplanen är inte lämpliga som verktyg och det saknas i PBL planformer för en mellanliggande nivå. Rapporten uppmanar därmed den typ av experiment och metodutveckling som testas i vision för Älvstaden, Hållbarhetsprogrammen för Älvstadens delområden och stadsutvecklingsprogrammen.

Nya samarbeten, processer och planeringsdokument som gör avsteg från PBL-systemets formella krav utvecklas i flera svenska kommuner. I Göteborg följer till exempel stadsutvecklingsprogrammen en PBL-inspirerad process av remiss och samrådsredogörelse, men enbart delvis. Arbetet med att ta fram kunskapsunderlag till detaljplan för Frihamnen har organiserats som tre workshops med inbjudna intressenter och experter. Färdplanen för Älvstaden och manifesten för Frihamnen framhålls som levande dokument utan formellt samråd och antagande. Andra exempel på den här utvecklingen inom projekt Älvstaden är den dialogbaserade process som ligger till grund för till exempel *Detaljplan för Frihamnen och delar av Ringön*, arbetet med Jubileumsparken

(Göteborg, 2016c) eller den kunskapsresa som Älvstranden Utveckling AB genomfört kring Frihamnen under 2018. Kommunen som representant för det offentliga avser att på så sätt säkerställa hänsyn till allmänna intressen genom att aktivt ta initiativ till planeringen och samhällsomvandlingen. Detta kan utifrån ett planeringsteoretiskt perspektiv ses som en bakgrund till de initiativ till projekt Älvstaden som sker i Göteborg runt 2009 då kommunens politiska ledning driver på arbetet med visionen och en sammanhållen idé om älvrummets utveckling.

Att kommunen aktivt arbetar för att bjuda in de som saknas i den formella debatten om stadens utveckling eller genomför öppna inbjudningar kan ses som ett sätt att hantera det demokratiska inflytandet i planeringen (Göteborg, 2015a). För att bibehålla en demokratisk öppenhet behövs dock ett kritiskt perspektiv på vilka grupper som bjuds in och deltar i de dialogprocesser som kommunen genomför samt vilka intressen som har påverkansmöjligheter och inte. Särskilt då visionen för Älvstaden avser att genom utvecklingen av projekt Älvstaden utveckla hela staden och regionen.

Stadsutveckling

Planeringens tilltagande fokus på städernas centrala delar och städernas betydelse för regional och nationell konkurrenskraft som tar fart under 80-talet är en konsekvens av strukturomvandlingar inom industrin och övergången till en tjänste- och kunskapsbaserad ekonomi. Både med avseende på att ekonomisk teori framhåller städernas betydelse för ekonomisk tillväxt och för att industrins strukturomvandling friställer stora markområden för ny exploatering. Skalan på de omvandlingsprocesser som präglar många städer under 90- och 00-talet är omfattande det finns ofta en osäkerhet kring tempo och omfattning på exploatering som planeringen måste anpassa sig till.

Samhällsförändringarna synliggör åter igen en uppdelning inom teori, praktik och politik för stadsutveckling. Å ena sidan framträder argumentation för att stadsplanering och stadsbyggnad kan katalysera städernas tillväxtpotential, stärka internationell konkurrenskraft och skapa lokal utveckling. Å andra sidan analyseras effekterna av en tilltagande ojämn geografisk utveckling och en nyliberal planeringspraktik som använder offentliga medel för att stärka den ekonomiska elitens intressen.

De ekonomiska modeller som utvecklas av bland annat Richard Florida (2002), Bruce Katz och Jennifer Bradley (2013) och Edward Glaeser (2011) tar utgångspunkt i städernas rumsliga kvaliteter och placering i den globala kapitalistiska ekonomin. Den ekonomiska teoribildningen hamnar på så sätt i centrum av stadsbyggnadsdebatten. Richard Florida, som är en av de mest tongivande och inflytelserika urbanekonomerna argumenterar med utgångspunkt i Jane Jacobs för att det är det vardagliga stadslivet och dess mångfald och utbud som skapar förutsättningarna för tjänste- och konsumtionssamhällets ekonomiska logik och önskemål om tillgänglighet till varor, tjänster och kultur. För att skapa konkurrenskraft och nya arbetstillfällen behöver städer och även andra platser enligt Florida (2006) attrahera "*den kreativa klassen*", det vill säga de människor som har sin kreativitet som främsta arbetsredskap. Samtida ekonomiska teorier beskriver också betydelsen av städernas möjligheter att samla kompetens, utveckla konkurrenskraftiga arbetsmarknader och skapa innovationsmiljöer genom kluster av verksamheter, företag, forskning och specialister (Porter, 2000; Storper, 1997)

Inom planeringsteori och forskning inom geografi och sociologi växer kritiken mot den ekonomiska teorins fokus på ekonomisk tillväxt och städerna som motorer för lokal och regional utveckling. Argumentationen bygger på att planering och stadsbyggnad som fokuserar på att attrahera den kreativa klassen och utveckla miljöer för städernas elit riskerar att förstärka social exkludering och utveckling av städernas centrum på bekostnad av andra delar (Harvey, 1989; Massey, 2007; Gleeson, 2012).

Geografen Doreen Massey (2007) är internationellt tongivande i kritiken av att städernas fokus på de centrala delarna marginaliserar kringliggande geografiska sammanhang och stärker en ojämn geografisk utveckling. Enligt Massey förstärker investeringar i de centrala städerna polarisering mellan centrum och perifer och de förväntade effekterna av att hela staden eller regionen ska tjäna på investeringarna uteblir då allt med av det privata näringslivets vinster på grund av internationella ägarstrukturer inte återinvesteras i det lokala och regionala sammanhanget.

Nyliberal planeringspraktik där offentlig sektor subventionerar marknadsorienterade lösningar på platser som redan är intressanta för marknaden riskerar enligt den kritiska forskningen att förstärka en ojämn geografisk utveckling (Harvey, 2006; Massey, 2007; Gleeson, 2012). Hur städerna och regionerna väljer att distribuera resurser och utveckla bebyggelse och infrastruktur får angörande konsekvenser för den potential som både skapas i

de centrala delarna och i dess omland. Till exempel pekar Göteborgsregionens strukturbild med diagrammatisk tydlighet ut hur regionen ska struktureras utifrån kärnan.

Även svenska kritiker som stadsbyggnadsforskarna Ola Wetterberg (1999) och Bosse Bergman (2008) samt arkitekturteoretikern Catarina Gabrielsson (2006) lyfter samtida med det inledande arbetet med projekt Älvstaden fram att det i planeringen som fokuserar på att attrahera den kreativa klassen för att skapa lokal utveckling saknas ett rumsligt maktperspektiv. De komplexa och relationella sambanden mellan centrum och periferi behöver enligt den kritiska forskningen analyseras och det behövs en öppen diskussion om vems berättelser som framträder och vem som har problemformuleringsprivilegiet i samhällsomvandlingen. Gabrielsson (2006) skriver att förståelsen av staden behöver vara en omtvistad plats eller en uppsättning omtvistade platser och ideologiska kategorier för att säkerställa demokratiska och politiska stadsomvandlingsprocesser med avseende på att olika tolkningar är möjliga och det finns formulerade alternativ för samhällets förändringar.

Staden som norm

Sammantaget formas under 90-talet och 00-talet konsensus kring att staden är av avgörande betydelse för att hantera övergripande samhällsutmaningar. Att bygga "stad" blir ett centralt verktyg för att styra samhällsplaneringen och i stadsbyggnadsdebatten som under 00-talet föregår arbetet med visionen för Älvstaden kritiserar åter igen den modernistiska planeringens funktions- och trafikseparering och det svenska välfärdsystemets rationalitet och teknokratiska planering. Stadsbyggnadsdebatten och den svenska stadsbyggnadspolitiken präglas av uttryck som staden, stadsliv, stadsmässighet, stadskärna och urbanitet.

I en ekonomi där humankapitalet är den viktigaste resursen för företagens utveckling ökar samhällsutvecklingen fokus på att attrahera rätt kompetens och rätt människor. Företag lokaliserar sig i större utsträckning till de platser där de får tillgång till sina respektive marknader och i städerna finns både kompetens och humankapital. I många kommuner formuleras att målsättningen med stadsbyggandet är att skapa "urbana kvaliteter" med avseende på miljöer som lockar människor att bo och verka. Ett exempel är manifestet för Frihamnen och även visionen för Älvstaden som framhåller betydelsen av stadsrummens skala, täthet och mångfald för att skapa hållbara och attraktiva stadsmiljöer (Göteborg, 2015a).

Hur diskursen om staden under de senaste decennierna formas i den svenska stadsbyggnadsdebatten och inom planeringspraktiken har bland annat studerats av Moa Tunström (2009) i avhandlingen *På spaning efter den goda staden - om konstruktioner av ideal och problem i svensk stadsbyggnadsdiskussion* och Julia Fredriksson (2014) i avhandlingen *Konstruktioner av en stadskärna*.

Tunström (2009, 12-13) skriver att bland annat Boverket och Stadsbyggnadsrådet (expertråd under ledning av Boverket) i början av 00-talet ger ut ett antal rapporter som lyfter fram stadsbyggnadsfrågor utifrån en hållbar utveckling och att stadsutveckling är mer än enskilda byggnader. Samhällsutvecklingen måste enligt rapporterna som Tunström granskar motverka "förortens" glesa och trafikseparerade strukturer samt framhåller att externhandel på många sätt påverkar centrumhandel på ett negativt sätt. Bland annat Stadsbyggnadsrådet pekar på att det krävs ett paradigmskifte inom planeringen för att åstadkomma en förändring av de stadslandskap som växt fram under 1900-talets senare del (Stadsmiljörådet, 1999, 41).

Argumentationen i stadsbyggnadsdebatten utgår enligt Tunström (2009, 128-130) från att "*staden är trasig*" och att storskalig infrastruktur försvårar för en sammanhållen stad. Den rationella planeringen utifrån olika funktioner så som bostäder och arbetsplatser har enligt rapporterna från Stadsbyggnadsrådet misslyckats. Det efterfrågas istället en planering som utgår från människornas behov och en lokal identitet. Det blir därmed betydelsefullt att i större utsträckning inkludera dialoger om vad de som bor och verkar på en plats och i en stad efterfrågar och behöver. En utveckling som även är påtaglig i visionsarbetets och Älvstadenprocessens olika dialogformer.

Retoriken får medhåll av Ullstads rapport och det krävs enligt Stadsbyggnadsrådet och Ullstad ett helt nytt sätt att tänka och jobba för att ta staden på alvar. Enligt Tunström (2009, 127-128) är det till exempel utökad samverkan mellan olika förvaltningar och professioner som efterfrågas. Till exempel mellan bebyggelse- och trafikplanering. Enligt Ullstads och Sveriges arkitekters rapport och som får stort genomslag bland politiker som arbetar med stadsbyggnadsfrågor har planeringen tappat staden ur sikte.

Framåtblickande och bakåtblickande

Målbilden om den goda staden, en politisk vision, samverkan och dialogprocess är betydelsefulla delar i Älvstadens omvandling. Målsättningarna och utmaningarna som beskrivs i programskrivningen och modellen för stadsutveckling som formuleras i arbetet med Vision för Älvstaden har tydliga spår av den stadsbyggnadsdebatt som pågår i slutet på 00-talet och slutsatserna som redovisas i rapporterna från Boverket och Sveriges arkitekter.

Dokumentet betonar vikten av gaturum, kvartersstrukturen, boulevarder och att läka samman staden som blivit förstörd av storskalig infrastruktur och den modernistiska planeringen av Göteborg under 1900-talets senare del. Exempel där detta framkommer är program och detaljplanerna för Gamlestaden, Omvandlingen av Dag Hammarsköldsleden och nedgrävningen av väg 45 genom Gullbergsvass och i programmen för Älvstadens olika delar. Sektorsuppdelningen mellan trafikplanering och bebyggelseplanering som bland annat Boverket pekar på avses att konkret överbryggas i Göteborg genom att trafikkontoret och stadsbyggnadskontoret ska utöka sin samverkan i den nya planeringen.

De stadsbyggnadsideal som präglar stadsbyggnadsdebatten i Sverige när arbetet med visionen för Älvstaden utvecklas och som därmed även präglar arbetet med Älvstaden kan paradoxalt nog enligt Tunström (2009, 53) ses som både framåtblickande och bakåtblickande. Debattörerna förespråkar en pånyttfödelse av staden och planeringspraktiken, men det är samtidigt ett tillbakablickande på den historiska staden. Den nutida stadens samspel mellan olika funktioner och verksamheter och dess skala på produktion och konsumtion problematiseras inte. Det stadslandskap som uppstår genom ett funktionsseparerat planeringsideal från slutet av 50-talet ses i rapporterna som ett problem och målet är att se det som en historisk parentes. Problemet är dock, som även stadsbyggnadsforskaren Tom Nielsen (2008) pekar på, att den vurm och fantasi för den traditionella stadens skala och mångfald inte återspeglas i en kritik av den ekonomiska rationalitet som genom industrialisering och företagsutveckling skapat stadens skalförändring under 1900-talet. En skalförändring som återfinns i bostadsbebyggelsens skala, företagens behov av kontorslokaler, massproduktionens lokaler för tillverkning och konsumtion samt ägandestrukturer och fastighetsindelning. Det finns därmed en risk att den stad som eftersträvas som formideal inte har någon förankring i den ekonomiska rationalitet som producerar den.

Tunström och Fredriksson framhåller att det språk och de ord som används i planeringen synliggör rumsliga makthierarki mellan de stadsdelar och städer som motsvarar de stadsideal som planeringen siktar mot eller de stadsdelar som framställs som glesa, trasiga eller bristfälliga. Framförallt förorterna och mindre orter samt landsbygden hamnar ofta i den senare kategorin. Staden och innerstaden formas genom denna debatt som norm för det hållbara och framgångsrika samhället. Tunström (2009, 82) är även kritisk till den ofta romantiska och stereotypa beskrivning av staden vid sekelskiftet 1900 som framkommer i rapporterna från Boverket och Stadsbyggnadsrådet. Den stad som hänvisas till är den stad som befolkas av de som har råd att gå på teater och kaféer. Det finns dessutom enligt Tunström ingen kritik av det sena 1800-talets samhälle och dess homofobi, rasism, kolonialism, utarmning av naturresurser och brist på demokrati. Sammantaget formas i Tunströms avhandling en kritik av att den stad och den stadsomvandling som förespråkas inte är för alla.

För att möta alla de utvecklingstrender som präglar samhällsplaneringen formas under 1900-talet och 2000-talet en mängd olika stadsbyggnadsideal, praktiker, ideologiska strömningar och teoribildningar. Inom teoribildning, politik och praktik pågår kontinuerligt dialog och konflikt mellan olika normer och ideal och det sker återkommande historiska återkopplingar och radikala brytningar. Debatten är åter igen tudelad mellan de som å ena sidan förespråkar staden som form och byggd miljö med slutna gaturum, kvarter och en blandning av olika funktioner. Å andra sidan finns de som förespråkar staden som dynamisk organisation och en tummelplats av olika idéer och intressen.

ANPASSNINGSBAR OCH STRATEGISK PLANERING

I januari 2011 införs det en större revidering av plan- och bygglagen. De övergripande målsättningarna med revideringen är att tydliggöra kommunernas handlingsutrymme, utöka den översiktliga planeringens strategiska funktion samt förenkla detaljplaneprocessen. Bland annat genom att kravet på detaljplaneprogram tas bort. Förenklingarna i planerna följs samtidigt upp av skärpt myndighetskontroll av byggnation. Revideringarna följer på så sätt den planeringsteoretiska diskussionen om hållbar utveckling, miljö- och klimatpåverkan, strategisk och medverkande planering, mellankommunal samordning samt mål om att minska reglering och svara mot behov av bland annat fler bostäder (Prop. 2009/10: 170).

De utredningar som föregår den nya lagstiftningen (SOU 2005: 77, 30) lyfter fram att de planinstrument som finns i den tidigare lagstiftningen troligtvis räcker, men de behöver i större utsträckning användas för att diskutera olika handlingsalternativ. Det gäller även för mellankommunala frågor samt behovet av att förtydliga huvudmannaskap för genomförandet av förändringar av offentliga platser.

Genom att förtydliga översiktsplanen som kunskapsunderlag för den kommunala planeringen pekar utredningen även på behovet av att stärka skyddet mot kulturhistoriskt värdefulla miljöer samt genom bygglov ställa högre krav på bebyggelsens utformning. Även kommunernas handlingsutrymme i relation till att besluta om lokalisering av handel och verksamheter diskuteras med utgångspunkt i samhällsekonomiska och miljöpåverkande hänsyn (SOU 2005: 77, 33).

Detaljplaneprocessen bör enligt utredningen ses över så att detaljplanerna kan bli mer flexibla och hantera större geografiska områden samt att planeringsprocessen förenklas om det finns stöd för planändringarna i översiktsplaneringen. Enligt den nya lagen får inte detaljplanen vara mer omfattande eller mer detaljerad än vad som krävs med avseende på planens syfte och genomförandetid (Boverket, 2011). Utredningen föreslår även lagändringar som ska samordna plan- och bygglagen med miljöbalken.

Boverket (2018) uppföljning av den nya lagstiftningen pekar dock på att det borttagna programskedet för detaljplan riskerar att skapa glapp i planeringskedjan och att det även fortsättningsvis finns ett behov av att utreda planeringsfrågor på en högre nivå än detaljplanen men mer avgränsat än översiktsplanen. Rapporten framhåller även att kommunerna ofta anser att fördjupningar till översiktsplanen blir ett för trögt planeringsverktyg. Det uppstår därför nya typer av dokument som utanför plan- och bygglagens formella process har för avsikt att sammanställa och utreda information till detaljplaneskedet (Boverket, 2018, 84). Här kan arbetet med stadsutvecklingsprogram för Älvstadens olika delområden, manifest och hållbarhetsprogram för Frihamnen och strukturplan och visionen för Älvstaden ses som exempel på de olika typer av visioner och policys som Boverket beskriver. Samtidigt framhåller Boverket kritik och att målsättningen med plan- och bygglagen är att den typ av politiska överenskommelser som hanteras i de nya typerna av dokument istället borde ske i kommunens översiktsplaner (Boverket, 2018, 84).

På ett liknande sätt som Sara Brorström beskriver hur strategiska beslut i planeringen flyttar vidare i planeringsprocessen för att till slut hanteras utifrån ekonomiska förutsättningar i detaljplanernas genomförande pekar Boverket på att övergripande beslut om framtida markanvändning som sker i detaljplaner istället för i översiktsplaner tenderar att leda till att det behövs fler utredningar. Enligt Boverket finns det då en risk att kommunernas planering kommer i konflikt med att utveckla mer flexibla planer som håller olika utvecklingsriktningar öppna eller att de regleras på ett sådant sätt att det enbart är den föreslagna markanvändningen som är lämplig och hållbar. De brister därmed ofta i förhållande till övergripande frågor som hälsa, säkerhet, social hållbarhet eller miljö- och klimatpåverkan (Boverket, 2018, 84).

Sammanfattningsvis skriver Boverket (2018, 85) i sin utvärdering att förändringar som syftade till att förenkla planeringsprocessen riskerar att leda till fler och längre planprocesser då strategiska beslut som ger stöd för välgrundade beslut senare i planeringen saknas. Utredningen framhåller därför att en starkt översiktlig och strategisk planering kan förkorta planeringsprocesserna och skapa bättre möjligheter till ett effektivt bostadsbyggande.

De förändringar som sker i och med den större revideringen av plan- och bygglagen speglar den teoretiska debatt om en mer anpassningsbar och strategisk planering som präglat planeringsforskningen de senaste decennierna.

Planeringsforskningen diskuterar hur planeringen kan utöka samhällets förmåga till aktiv omorganisation istället för reaktiv anpassning. En bidragande orsak till forskningens inriktning är tilltagande uppmärksamhet kring samhällets klimat- och miljöpåverkan och det behövs därför en anpassningsbar planering med avseende på att konsekvenserna och behoven i många avseenden är svåra att förutse och planera för (Rauws, 2017). Även stadsbyggnadsforskningen framhåller med utgångspunkt i socio-ekologisk forskning hur osäkerhet betonar betydelsen av skala, mångfald och funktion som grundläggande rumsliga kvaliteter för att hantera förändringar över tid (Reed & Lister, 2014). Den adaptiva kapaciteten gäller både att reglering och planering anpassar sig till nya samhällsförändringar, men även att planeringens målsättning i större uträkning är att utöka samhällets förmåga till anpassning till nya förutsättningar (Healey, 2007; Norberg & Cumming, 2008; Albrechts, 2017).

Med utgångspunkt i att försöka hantera samhällsutvecklingens komplexitet och samspel mellan en mängd olika intressen, mål och konflikter framträder planeringen som en guidande praktik med uppdrag att samordna processer och hantera intressekonflikter mellan olika aktörer (Healey, 2007). Behovet av att ge förutsättningar för planering betonas som en lärprocess som inkluderar kunskap från olika aktörer och som inte enbart är en hierarkisk styrning från övergripande politisk nivå till detaljplan och markanvändning utan som kontinuerligt samlar in kunskap och kan hantera målkonflikter (Boonstra, 2015; Rauws, 2017, 43). Den formella planeringen öppnas på så sätt för en inkludering av både privata intressen och aktivism och gräsrotsrörelser. Initiativ som formats som en reaktion mot den formella planeringen inordnas i den institutionella planeringen. Nya samarbeten utvecklas mellan offentliga och privata aktörer och rollerna inom planeringen blir mer dynamiska.

Arbetet med dialogerna inom ramen för vision för Älvstaden är ett exempel på dessa ideal inom planeringen och att planeringen har till uppgift att bjuda in till dialog (Åström & Brorström, 2011). Men, återigen är det samverkan mellan flera olika lager av samverkan inom Älvstaden som blir intressanta för att förstå hur den svenska planeringen är i förändring. Nya typer av relationer och pakter mellan planeringsnivåer, sektorer, politik, tjänstepersoner och privata och offentliga aktörer uppstår som svar på de förändringar som kontinuerligt påverkar samhällsutvecklingen.

Samtidigt argumenterar planeringsforskningen i likhet med Boverket för att komplexa stadsomvandlingsprocesser, likt de som pågår inom projekt Älvstaden är i behov av planering på en strategisk nivå som kopplar samman översiktlig och detaljerad planering (Albrechts, 2017; Rauws, 2017). Den mellanliggande skalan mellan översiktsplan och detaljplan framträder som en nivå där kommunerna i större utsträckning kan ta initiativet och få ett försprång i förhållande till att svara mot privata önskemål om investeringar (Cars & Thune Hedström, 2006). Genom att koppla samman en detaljerad och övergripande planeringsnivå kan strategiska beslut både lära sig från specifika förutsättningar och en abstrakt vision klargöras i förhållande till svåra och komplexa samhällsutmaningar.

I Göteborg framträder initiativ till stadsutvecklingsprogram, översiktsplanens geografiska fördjupningar, pågående arbete med FÖP centrala staden och strukturplan för Älvstaden som strategiska dokument eller processer som verkar i denna riktning. Göteborgs stad och kommunerna i allmänhet har en relativt stor frihet att själva avgöra hur planeringsprocessen av de "mellanliggande planeringsnivåerna" ska se ut i förhållande till plan- och bygglagens formaliserade planeringsprocess. Det är dock en utmaning att förändra det planeringssystem som under lång tid formats i Sverige och kommunernas arbete behöver stöd från statlig nivå för att dela kunskap om hur planeringen kan organiseras för att stärka den lokala förmågan att svara mot och med pågående och framtida samhällsförändring.

ÄLVSTADEN - TESTARENA FÖR STADSBYGGNAD OCH STADSPLANERING

Vaga och komplexa problemställningar

Plan- och bygglagens övergripande struktur är formad i en delvis annan tid. I slutet av 80-talet fanns andra institutionella förhållanden mellan offentlig och privat sektor samt mellan stat och kommuner. Det fanns då förutsättningarna i de flesta svenska kommuner för staten att reglera, kommunen planera och marknaden genomföra planeringen. Idag har dock mindre kommuner svårt att realisera planeringen på grund av att privata marknader för exploatering är svaga, vikande eller saknas. De största kommunerna har å andra sidan svårt att realisera sin planering på grund av att marknaden och exploatörer i många fall vill agera snabbare än vad de kommunala aktörerna hinner med. På vissa platser och i vissa kommuner vill det allmänna i form av kommunernas politiker och tjänstepersoner mer än de privata intressena, på andra platser och i andra kommuner vill de privata intressena mer än vad det offentliga hinner med att hantera.

Samtidigt varierar dynamiken mellan planeringens aktörer och deras intressen över tid. Arbetet med Norra Älvstranden påbörjades efter 70-talets varvskris och befolkningsminskning i Göteborg. Svårigheterna var då att få exploatörer att investera i en omvandling av varvs- och hamnområdena trots stora risker. Under 00- och 10-talet har situationen förändrats och går idag snarare att betrakta som överhettad. Den kommunala planeringen har svårt att agera i en hastighet som efterfrågas och det uppträder målkonflikter beroende på att allmänna och enskilda intressen berör frågor med olika tidshorisonter som till exempel ekonomisk avkastning från markinnehav och bostadsbyggande, långsiktig markutveckling genom investeringar i infrastruktur eller miljö- och klimatanpassning.

Många av de problemställningar som planeringen ska hantera kan också ses som vaga eller otydliga. Det vill säga de framträder först när de formuleras i planeringsprocessen och testas i relation till olika förändringsmöjligheter. Problemställningarna är även komplexa med avseende på att effekterna av förändring är svåra att förutse och det finns fördröjningar i både rum och tid

mellan orsak och verkan. Planeringen sker därför ofta i växelverkan mellan övergripande strategier och konkret genomförande. På så sätt kan planeringen å ena sidan bidra med långsiktiga och stabila förutsättningar och skapa värden genom investeringar i till exempel infrastruktur eller byggrätter. Å andra sidan kan fler perspektiv på vad hållbar utveckling är eller kunskap om tekniska, ekonomiska och juridiska förutsättningar inkluderas.

Det svenska planeringssystemets uppdelning mellan statlig reglering och kommunal autonomi kan ses som en innovationsmodell där ansvarsfördelningen mellan statlig, kommunal och privat planering ger kommunerna möjligheter till kommunalt självbestämmande och olika typer av test-verksamhet. Kommunerna har därmed enligt plan- och bygglagens reglerade planeringsprocess stora möjligheter att arbeta på nya sätt och testa nya planinstrument så som arbetet med Älvstaden visar. Samtidigt finns behov av att se det kommunala testarbetet, liksom alla anpassningsbara system som en iterativ process där det kontinuerligt sker utvärdering av nya initiativ mot den samlade erfarenhet i förhållande till lagstiftning, förordningar och allmänna råd. På motsvarande sätt behöver nya lagförslag utvärderas mot det praktiska planeringsarbetet i kommunerna och de lokala variationer som påverkar vad som är möjligt att planera och bygga.

Detta samspel går även att tillämpa på kunskapsutvecklingen inom projekt Älvstaden och det finns återkommande behov av att utvärdera erfarenheter och möjligheter med nya samverkansformer och angreppssätt mot den institutionaliserade planeringen och den process som finns föreskriven i plan- och bygglagen. För att driva utvecklingen finns behov av ett kontinuerligt samspel av ifrågasättande och återkoppling från den institutionaliserade planeringen om vad som har testats och fungerat tidigare och vad som är anledningen till att planeringen ser ut som den gör. I detta avseende har det varit intressant att jämföra modellen för stadsutveckling för Älvstaden med det svenska planeringssystemet och det går sammanfattningsvis se att det går att både lära sig från Älvstaden med avseende på att utöka dynamiken mellan olika planeringsnivåer för att säkerställa kunskapsöverföring. Men även det motsatta, att arbetet med Älvstaden kan återföra erfarenhet från den lagstadgade planeringen vad gäller demokratisk förankring och transparens i beslut så att potentialen för planeringens strategiska kapacitet ökar.

Strategisk stadsplanering och strategisk stadsbyggnad

I studien av Älvstaden och med stöd från planeringsteorin framträder att det i många fall är den inomkommunala planeringen som är svår att hantera i och med att omvandlingsprocesserna är komplexa och inbegriper allt fler lokala, kommunala, regionala, nationella och globala aktörer. De komplexa utmaningarna ställer krav på tvärdisciplinära processer som inkluderar flera olika förvaltningar i kombination med att hantera olika planeringsnivåer och samverkan mellan privat och offentlig sektor.

Samtidigt är planeringen på den inomkommunala och delregionala skalan ofta uppdelad i administrativa områden som i förhållande till stadslandskapets vardagliga och funktionella sammanhang delvis spelat ut sin roll. Till exempel tenderar stadsdelarna i Göteborg och kommunerna i Göteborgsregionens kommunalförbund att arbeta utifrån gränsdragningar istället för att strategiskt utveckla de utbyten som sker mellan olika administrativa områden. Den administrativa indelningen riskerar på så sätt att reproducera indelning och uppdelning snarare än främja samverkan utifrån stadens övergripande strukturer så som infrastruktur, kollektivtrafiksystem, grönstruktur och lokala arbetsmarknader etc.

Motsvarande resonemang går att föra över på arbetet med Älvstaden där fokus på respektive delområde riskerar att snarare leda till uppdelning i administrativa områden än en strategisk stadsbyggnadsprocess som arbetar med de övergripande sambanden som skapar potential för de olika delarna. Det finns därmed en risk att arbetet med Älvstadens olika delområden formas i projekt och att målsättningarna om helhetssyn i modellen för stadsutveckling försvinner. Det här är betydelsefullt i relation till att se hur till exempel den mellanliggande strategiska nivån med stadsutvecklingsprogram, färdplan och strukturplan är av betydelse för arbetsprocessen inom Älvstaden och vice versa hur arbetet med Älvstaden påverkat strategierna för kommunens översiktliga planering. Kunskap behöver överföras från övergripande nivå till den detaljerade planeringen, men även i motsatt riktning från det konkreta arbetet med detaljplaner och exploatering till en strategisk och övergripande planeringsnivå.

I en diskussion om stadsbyggnad på strategisk nivå kan dock två av planeringssystemets mest centrala utgångspunkter problematiseras. För det första är den svenska planeringen i grunden en reglering av användning av mark och vatten och är följaktligen inriktad på att dela upp mark och reglera för

olika användning. Det strategiska stadsbyggandet är istället mer inriktat på att klargöra samband och relationer och således förändra potentialen för stadens olika delar och för olika verksamheter. Det vill säga att det som här efterfrågas inte är en planering som i första hand är mest lämplig att utveckla och redovisa i geografiskt avgränsade planer utan mer dynamiskt arbetar över och mellan olika planområden, delområden, stadsdelar, kommuner och regioner. Det finns därför inte i det lagstadgade planeringssystemet fullt fungerande planeringsinstrument för ett strategiskt stadsbyggnadsarbete trots målsättningar om att undvika frimärksplanering för detaljplanerna och att strategiska frågor ska lyftas till översiktsplanen och dess geografiska och tematiska fördjupningar.

Den andra utmaningen som blir belyst av diskussionen om stadsbyggnad på strategisk nivå är den i grunden linjära processen av programhandling, planprocess och genomförande som finns inneboende i den planeringsprocess som plan- och bygglagen föreskriver samt den hierarkiska uppdelningen mellan översiktsplan och detaljplan. Som dokumentationen av arbetet med Älvstaden visar tenderar strategiska beslut som inte sker i programskede eller den översiktliga planeringen att flytta vidare till detaljplanen där besluten tenderar att tvingas fram av tekniska, ekonomiska och juridiska förutsättningar. Det uppstår på så sätt glapp mellan till exempel visionen för Älvstaden som övergripande riktning och de konkreta förutsättningarna i detaljplanerna och exploateringsprocessen. Om beslut kring planeringens vägval domineras av dagens ekonomiska, juridiska och tekniska förutsättningar begränsas innovationsmöjligheterna. Det finns en risk att planeringen kvarstår som byråkratisk och teknokratisk istället för att öppnas mot den innovativa planering som efterfrågas i arbetet med Älvstaden. Processen som avser att utveckla nya svar på visionens frågor resulterar istället i gamla svar eller lösningar som går att nå från den nuvarande position. Planeringen och stadsbyggnadsprocessen riskerar då att snarare reproducera nuvarande stadsomvandlingen än svara mot visionens målsättningar om en mer hållbar stad.

Centralt för att hantera de två utmaningarna är en stadsplanerings- och stadsbyggnadsprocess som kan utveckla ett dubbelriktat kunskapsutbyte mellan planeringens olika nivåer och mellan planering och stadsbyggnad som kunskapsproduktion och planering och stadsbyggnad som förhandling och beslutsprocess. Om en dubbelriktad kunskapsöverföring från detaljerad till strategisk nivå ska vara möjlig behöver den linjära processen mellan att klargöra planeringsförutsättningar, planera och genomföra utvecklas samt den hierarkiska förståelsen av politisk vision, program och detaljplan utmanas och en mer cyklisk process undersökas.

Planeringen blir därmed en process där kunskapsutveckling faktiskt sker genom planeringen och där kunskap överförs från lokal till kommunal, regional och statlig nivå samt mellan förvaltningar, sektorer och aktörer. Planeringsprocessen blir således en process där formulering och modellering av olika framtida möjligheter är en aktiv del av att kontinuerligt klargöra vaga mål och konkretisera politiska visioner.

Detta synsätt bryter med de former vi har utvecklat för planeringen och kommer ställa nya krav på hur planeringen kan och ska styras. Bland annat finns då behov av att parallellt se planeringsprocessen och stadsbyggnadsprocessen för ett avgränsat område i flera skalor, från detaljerad skala kring specifika stadsrum, via mellanliggande skalor för landskapsrum och kvarter till övergripande nivå för topografi och infrastruktur. I kombination med att flera rumsliga skalor kopplas samman behövs också en förändring av att beslut begränsar handlingsutrymme till ett synsätt där beslut begränsar vissa möjligheter, men samtidigt öppnar nya riktningar för kunskapsutveckling. Om förståelsen av hierarki mellan skalor och en linjär planeringsprocess problematiseras flyttar besluten och kunskapen inte nödvändigtvis vidare till en mer detaljerad nivå utan kan även flytta vidare till en övergripande nivå för beslut kring till exempel infrastruktur, grönstruktur och bebyggelsemönster.

Det ställer dock krav på nya arbetssätt för att säkerställa styrning genom vad som kan ses som metod snarare än formulerade mål och sammanställning och dokumentation av processen så att en demokratisk beslutsprocess, ansvarsfördelning och ansvarsutkrävande kan genomföras. Det ifrågasätter även en stadsplanering som är organiserad kring användning av mark- och vatten som administrativa ytor till en planering för stadsbyggnad som snarare tar utgångspunkt i samband, sammansättningar och relationer.

Det finns helt enkelt behov av att utvidga testverksamheten inom och kring arbetet med Älvstaden, hela Göteborg och regionen för att lyfta ambitionerna från visionen om att skapa en process som baseras på ledarskap, helhetssyn, lärande, samarbete och delaktighet. Men det går även inarbete erfarenhet från de lagstadgade planernas processer för förankring, kunskapsöverföring mellan planeringsinstitutioner och demokratiska beslutsfattande för att säkerställa transparens och ansvarsutkrävande när effekterna av testverksamheten framträder.

En politisk planering

Plan- och bygglagen har med hjälp av krav på samråd och granskning som mål att både möjliggöra kontroll och förankring av planeringen från olika förvaltningar, myndigheter och allmänhet. Om planeringen undviker de formella processerna minskar möjligheten för insyn och kontroll samtidigt som det finns en risk att förtroendet för den demokratiska planeringsprocessen avtar från de som inte direkt ingår i planeringsprocessen. Därmed riskerar deltagandet att minska och den formella processen kan ses som onödig då den inte tillför fler perspektiv. Dessutom blir det allt vanligare med argument som avser att förenkla planprocessen och på så sätt påskynda till exempel bostadsbyggande och exploatering. Resultatet är att både politisk förankring och programsleden där planeringsförutsättningarna och de strategiska målkonflikterna utarbetas riskerar att utebli.

Som rapporten har försökt beskriva behöver beslut och prioriteringar i stadsomvandlingsprocessen ses som något som successivt både öppnar och stänger vägval, möjligheter och potential. Då de möjligheter och begränsningar som besluten leder till får olika konsekvenser för olika grupper i samhället och för olika delar av staden behöver de ske i en process som är öppen för insyn och som ger möjlighet till ansvarsutkrävande när konsekvenserna av besluten blir synliga. Det är även av central betydelse med en demokratisk process eftersom det finns olika värderingar för vad som är bra respektive dåliga beslut och prioriteringar.

Samtidigt behöver besluten i en process som kännetecknas av dubbelriktad kunskapsöverföring vara möjliga att omförhandla när ny kunskap utvecklas i planeringsprocessen. Vilket också bryter med den lagstadgade planeringsprocessens linjära redovisning av program, planering och genomförande samt hierarki mellan planer där översiktsplanen föregår detaljplanen.

Att öppna för omförhandling riskerar dock att leda till ett evighetsutredande, tvära kast eller stora kostnader om riktningen på planeringen förändras. Möjligheten till omförhandling behöver därför också ingå i den institutionella ram som omger de lokala planeringsinstrumenten som utvecklas mellan och runt det lagstadgade planeringssystemet.

Att se planeringsprocessen som en sekvens som öppnar och stänger processen genom beslut och förankring handlar om att skapa tydlighet kring

strategiska beslut. På så sätt begränsas inte handlingsutrymmet för nästa steg utan det utökas snarare genom att det får en tydlighet och riktning. Det vill säga att vid vissa tidpunkter behöver strategiska beslut genomföras som därefter kan kompletteras med komplexitet och detaljkunskap istället för att planeringen eftersträvar att formulera en syntes av all komplexitet som ingår i planeringsförutsättningarna. På motsvarande sätt finns tillfällen då det politiska handlingsutrymmet behöver formuleras utifrån konkreta tekniska förutsättning och från denna grund utvecklas med lager av komplexitet.

Här finns erfarenheter från både arbetet med Älvstaden och samlad erfarenhet i lagstiftningen, förordnanden och allmänna råd. Grundstrukturen för en kombinerad kunskapsproduktion och beslutsprocess finns i plan- och bygglagen men tenderar att försvinna när planeringen blir stressad och söker genvägar i det lagstadgade planeringssystemet. För att säkerställa demokratisk insyn och påverkan krävs en process och struktur som är öppen för kunskapsöverföring mellan olika nivåer och mellan parallella processer och som samordnar både de tekniskt avancerade besluten kring till exempel infrastruktur, markföreningar och klimatförändringar med en demokratisk och politisk beslutsprocess med avseende på att valmöjligheterna är transparenta och det finns möjlighet att följa upp konsekvenserna av de beslut som politiker och tjänstepersoner tar. De lager som ingår i modellerna för stadsutveckling i projekt Älvstaden utgör en grund att bygga vidare på. Men, de behöver en tydlig struktur för att utgöra ryggraden för fortsatt utvecklingsarbete. Erfarenheterna och kunskapen från de tester och planeringsdokument som tagits fram behöver samlas och kritiskt diskuteras utifrån hur de kompletterar eller upprättar konflikter i förhållande till den lagstadgade planeringen. På så sätt kan en planeringskultur etableras som svarar mot de högt uppsatta ambitionerna i projektet.

Den svenska planeringens grundläggande målsättning om hänsyn till både allmänna och enskilda intressen är utmanad. Den kommunala planeringen har bland annat på grund av internationalisering, privatisering och ett nytt politiskt landskap förlorat möjligheter att styra planeringen och ge den legitimitet och framförhållning. Det är ett alvarligt problem mot bakgrund av att osäkerheten inför framtiden är stor. Planeringen som formats under framväxten av det svenska välfärdssamhället har varit framgångsrik utifrån att optimera planeringen i förhållande till kända utmaningar och har genom att reglera industrialisering och distribuera välfärden format ett av världens rikaste och mest jämlika länder.

En av de centrala förutsättningarna har varit ansvarsfördelningen och dynamiken mellan statliga, kommunala och privata aktörer och en pågående politisk diskussion om ideologiska alternativ för samhällets utveckling. I förhållande till en osäker framtid finns inte en pragmatisk rationalitet eller ett mål att optimera samhället eller planeringen mot. Stadsplanering och stadsbyggande bör mot bakgrund av att framtiden inte är en sak säkerställa dynamiken mellan kontinuitet och flexibilitet. Stadsbyggnad och stadsplanering kan på så sätt genom både växelvis kunskapsproduktion och beslutsfattande aktivt utveckla ett demokratiskt handlingsutrymme för en mångfald av framtider.

REFERENSER

- Albrechts, L., Healey, P., & Kunzmann, K. R. (2003). Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*, 69:2, 113-129, DOI: 10.1080/01944360308976301
- Albrechts, L. (2010). More of the same is not enough! How can strategic spatial planning be instrumental in dealing with the challenges ahead? *Environment and Planning B: Planning & Design*, 37, pp. 1115-1127.
- Albrechts, L. (2017). *Strategic Planning*. In The Routledge Handbook of Planning Theory Routledge.
- Asplund, G., Gahn, W., Markelius, S., Paulsson, G., Sundahl, E., & Åhren, U. (1931). *Acceptera*. Stockholm: Bokaktieförlaget Tiden.
- Bergman, B. (2008). *E4-staden: det trafikala stadslandskapet längs E4:an genom Stockholm*, Stockholm: Stockholmia.
- Björling, N. (2016). *Sköra stadslandskap – planeringsmetoder för att hantera urbaniseringens rumsliga inlåsningsar*. (Doktorsavhandling). Göteborg: Chalmers tekniska högskola.
- Björling, N., & Fredriksson, J., (2018). *Relationer Mellan stad och land i det regionala stadslandskapet*. Göteborg: Mistra Urban futures Rapport 2018:1
- Blücher, G. (2006). 1900-talet – det kommunala planmonopolets Århundra. I, G., Blücher, G., Graningen, (Red.) *Planering med nya förutsättning – Ny lagstiftning, Nya värderingar*. Vadstena: Vadstena Forum
- Blücher, G. (2013). Planning Legislation in Sweden – a History of Power and Land-use. In J. Lundström, C. Fredriksson, & J. Witzell (Red.) *Planning and Sustainable Urban Development in Sweden*. Stockholm: Föreningen för Samhällsplanering.
- Boonstra, B. (2015). *Planning Strategies in an Age of Active Citizenship: A Post-structuralist Agenda for Self-organization in Spatial Planning*. Groningen: InPlanning.
- Boverket. (1994). *Sverige 2009 – förslag till vision*. Karlskrona: Boverket
- Boverket. (2002). *Stadsplanera istället för trafikplanera och bebyggelseplanera*. Karlskrona: Boverket.
- Boverket. (2011). *Sprängbräda för nya plan- och bygglagen*. Karlskrona: Boverket
- Boverket. (2012). *Vision för Sverige 2025*. Karlskrona: Boverket
- Boverket. (2018). *PBL Kunskapsbanken – En handbok om plan och bygglagen*. Karlskrona: Boverket
- Business Region Göteborg. (odaterad rapport). *Tillväxt i Göteborgsregionen – Ett underlag för regionens tillväxtstrategi*. Göteborg: Business Region Göteborg
- Braae, E. (2015). *Beauty Redeemed: Recycling post-industrial landscapes*. Basel: Birkhauser
- Brorström, S. (2015). Strategizing sustainability: The case of River City, Gothenburg. *Cities*, 42 (Part A), 25-30.
- Brorström, S. (2017). *Mellan Dröm och verklighet – Om hur Älvstaden fylls med innehåll*. KFi-rapport / Kommunforskning i Västsverige
- Cars, G. (1991). Förhandlingsplanering – beskrivning, analys och förslag till kommunal strategi. *Tidskrift för arkitekturforskning*, Volym 4, Nr. 1 1991.
- Cars, G. Thune Hedström, R. (2006). Nya villkor för den kommunala planeringen. I, G., Blücher, G., Graningen, (Red.) *Planering med nya förutsättning – Ny lagstiftning, Nya värderingar*. Vadstena: Vadstena Forum
- Caldenby, C. (Red.). (1998). *Att bygga ett land*. Stockholm: Bygghörsningsrådet
- Caldenby, C. (2013). *ÄlvstadenTM, Arkitektur 2013:6*, Stockholm: Arkitektur förlag.
- Cullen, G. (1983 (1961)). *The Concise Townscape*. London: The Architectural Press

- Enflo, K. (2016). *Regional ojämlikhet i Sverige. En historisk analys*. SNS Analys nr 33.
- Engström, C.-J., & Cars, G. (2013). Planning in a New Reality – New Conditions, Demands, and Discourses. I, J. Lundström, C. Fredriksson, & J. Witzell (Red.) *Planning and Sustainable Urban Development in Sweden*. Stockholm: Föreningen för Samhällsplanering.
- Espon, (2018). *COMPASS –Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe, Applied Research 2016-2018*, Final Report. Luxembourg: ESPON EGTC.
- Faludi, A. (1973). *Planning theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Florida, R. (2006). *Den kreativa klassens framväxt*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos AB
- Forester, J. 1989. *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press.
- Forester, J. (2012). Challenges of Deliberation and participation. In: S. Fainstein and S. Campbell, eds. *Readings in Planning Theory*. 3rd. Ed. Oxford: Wiley-Blackwell, 206-213.
- Fredriksson, J. (2014). *Konstruktioner av en stadskärna: Den post industriella stadens rumsliga maktrelationer*. (Doktorsavhandling) Göteborg: Chalmers tekniska högskola institutionen för Arkitektur.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain. From knowledge to action*. Princeton: Princeton university press.
- Gabrielsson, C. (2006). *Att göra skillnad: det offentliga rummet som medium för konst, arkitektur och politiska föreställningar*, Stockholm: KTH, Architecture.
- Geddes, P. (2015 (1915)). *Cities in Evolution*. New York: The Scholar's choice.
- Glaeser, E. (2011), *The Triumph of the City - How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*. New York: Penguin Press.
- Gleeson, B. (2012). Critical commentary. the urban age: Paradox and prospect. *Urban Studies*, 49(5), 931-943. doi:10.1177/0042098011435846
- Göteborg. (2009). *Översiktsplan för Göteborg*. Göteborg: Göteborgs stad.
- Göteborg. (2011). *RiverCity Gothenburg: The Outcome of the International Workshop*. Göteborg: Rivercity Gothenburg, Göteborgs stad.
- Göteborg. (2012). *Vision Älvstaden*. Göteborg: Göteborgs stad.
- Göteborg. (2014a). *Strategi för Göteborg 2035 Utbyggnadsplanering*. Göteborg: Göteborgs stad.
- Göteborg. (2014b). *Göteborg 2035 - Trafikstrategi för en nära storstad*. Göteborg: Göteborgs stad.
- Göteborg. (2014c). *Göteborg - Grönstrategi för en tät och grön stad*. Göteborg: Göteborgs stad.
- Göteborg. (2014d). *Program för frihamnen och del av Ringön - samrådshandling*. Göteborg: Göteborgs stad.
- Göteborg. (2015a). *Frihamnen etapp 1 - Sammanfattning av workshoparbete vår/sommar 2015 inför detaljplan av frihamnens första etapp*. Göteborg: Göteborgs stad.
- Göteborg. (2015b). *Lokal utvecklingsplan för Hisingen*. Göteborg: Göteborgs stad
- Göteborg. (2016a). *Färdplan 2016 - Älvstadens utbyggnad med femårsintervall fram till 2035*. Göteborg: Göteborgs stad.
- Göteborg. (2016b). *Stadsutvecklingsprogram för Centralenområdet*. Göteborg: Göteborgs stad.
- Göteborg. (2016c). *Jubileumsparken 2013-2015 Om att bygga plats*. Göteborg: Göteborgs stad.
- Göteborg. (2017a). *Hållbarhetsprogram Frihamnen Etapp1*. Göteborg: Göteborgs stad.
- Göteborg. (2017b). *Hållbarhetsprogram för Masthuggskajen*. Göteborg: Göteborgs stad.
- Göteborg. (2018a). *Översiktsplan för Göteborg - samrådshandling december 2018*. Göteborgs stad.
- Göteborg. (2018b). *Översiktsplan för Göteborg Fördjupad för centrala Göteborg - samrådshandling december 2018*. Göteborgs stad.
- Göteborgsregionen kommunalförbund. (2008). *Strukturbild för Göteborgsregionen*. Göteborgsregionens kommunalförbund.

- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, Vol. 71, No. 1, The Roots of Geographical Change: 1973 to the Present (1989), pp. 3-17, Blackwell Publishing.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*. London: Macmillan.
- Healey, P. (2007) *Urban complexity and spatial strategies. Towards a relational planning for our times*. London: Routledge
- Innes, J. (1995). Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice. *Journal of Planning Education and Research*. Vol 14: 183-189.
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New-York: Random House.
- Jonas, AEG., McCann, E., & Thomas, M. (2015). *Urban Geography: A Critical Introduction*. West Sussex: Wiley Blackwell.
- Katz, B., & Bradley, J. (2013). *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*. Washington, Brookings Institution Press.
- Larsson, B., Letell, M., & Thörn, H. (Ed.) (2012). *Transformations of The Swedish welfare state: from social engineering to governance?*. New York: Palmgrave Macmillian.
- Lefebvre, H. (1996). *Writings on cities*. Cambridge: Blackwell.
- Lynch, K. (1960). *The image of the city*. Cambridge: MIT Press.
- Marcus, L. (2020). *Stadsform i praktiken*. Fusion Point Rapport nr. 04. Göteborg: Fusion Point.
- Mossfeldt, C. (2020). *Projekt Älvstaden - Ett ambitiöst men tvetydligt språng*. Fusion Point Rapport nr. 07. Göteborg: Fusion Point.
- Nielsen, T. (2008). *Gode Intentioner og Ureglerige Byer*. Aarhus: Arkitekturskolens Forlag.
- Norberg, J., Cumming G., (red.) (2008) *Complexity Theory for a Sustainable Future*. New York: Columbia University Press.
- Prop. 2009/10:170, *Regeringens proposition, En enklare plan- och bygglag*.
- Prop. 2013/14:126. *Regeringens proposition, En enklare planprocess*.
- Plan och bygglagen (PBL) 2011:900, Sveriges riksdag.
- Porter, M. E. (2000). Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy *Economic Development Quaterly*, Feb2000, Vol.14 Issue1.
- Rauws, W. (2017). Embracing Uncertainty Without Abandoning Planning, disP - *The Planning Review*, 53:1, 32-45,
- Reed, C., Lister, N-M. (ed.). (2014). *Projective Ecologies*. New-York: Actar Publishers.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Folke, C., Nykvist, B., (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461(24 Sept), 472.
- Sandercock, L. (1998). The death of modernist planning: radical praxis for a postmodern age. I M., Douglass, M. & J., Friedmann (red): *Cities for citizens - Planning and the rise of civil society in a global age*. New York: John Wiley & Sons.
- Simmel, G. (1976 (1903). *The Metropolis and Mental Life The Sociology of Georg Simmel*. New York: Free Press.
- SOU 2005:77. (2005). *Får jag lov? Om planering och byggande*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer
- SOU 2015:59. (2015). *En ny regional planering - ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer
- SOU 2018,46. (2018). *En utvecklad översiktsplanering Att underlätta efterföljande planering*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer
- Stadsmiljörådet. (1999). *Stadsarkitektur. Form, kultur, liv*. Karlskrona: Stadsmiljörådet, Boverket.
- Storper, M. (1997). *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*. New York: The Guilford Press.
- Strömgren, A. (2007). *Samordning, hyfs och reda: Stabilitet och förändring i svensk planpolitik 1945-2005*. (Doktorsavhandling) Uppsala: Uppsala Universitet.

- Tunström, M. (2009). *På spaning efter den goda staden: om konstruktioner av ideal och problem i svensk stadsbyggnadsdiskussion* (Doktorsavhandling) Örebro: Örebro Universitet.
- Ullstad, E. (2008). *Hållbar Stadsutveckling – En politisk handbok från Sveriges Arkitekter*. Stockholm: Sveriges arkitekter.
- Wetterberg, O. (1999). *Det nya stadslandskapet: Texter om kultur, arkitektur och planering*. Göteborg: Chalmers tekniska högskola
- Åström, J., Brorström, S. (2011). *Medborgardialog Centrala Älvstaden*. Göteborg: Mistra Urban Futures.
- Öhrström, B. (2004). *Urban Process and Global Competition – Enabling factors for mutual urban and economic development at Norra Älvstranden in Göteborg*. (Doktorsavhandling) Göteborg: Chalmers tekniska högskola institutionen för Arkitektur.



DEL 5/8	2020
FUSION POINT SKRIFTSERIE	

Forskningsprogrammet Fusion Point Gothenburg har haft en praktisk inriktning och drivits i samarbete mellan Älvstranden Utveckling AB och Chalmers tekniska högskola. Göteborgs Universitet och Yale University har även involverats i samarbetet och syftet har varit att stärka mötet mellan forskning och praktik inom arkitektur och stadsbyggande för att smälta samman teoretiska och praktiska perspektiv.

Rapport ACE 2020:7 Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik, Chalmers tekniska högskola 2020
