

Stockholm 07.09.12

STÄRKT ANSVAR FÖR FYSISK MILJÖ

Sveriges Arkitekter är yrkes- och intresseorganisation för arkitekter, landskapsarkitekter, inredningsarkitekter och planeringsarkitekter. Förbundet representerar mer än 95 % av de yrkesverksamma och har totalt över 10000 medlemmar.

En stor del av de yrkesverksamma arkitekterna och planerarna berörs av de organisatoriska förutsättningarna för hanteringen av samhällsservicen kring bebyggelsens kvalitet och den fysiska planeringen. Omkring 20% av medlemmarna är också direkt sysselsatta med fysisk samhällsplanering och bygglovhantering i kommunerna.

Sveriges Arkitekter vill med detta yttrande rikta regeringens uppmärksamhet på betydelsen av att vårt samhälle på alla nivåer har god tillgång till kompetens inom arkitektur och fysisk planering. Det kan inte nog understrykas att en god bebyggd miljö är en viktig del av välfärden som har en grundläggande betydelse för människors livsmiljö.

Sveriges Arkitekter tillstyrker därför de delar av Ansvarskommitténs slutbetänkande som rör medlemmarnas kompetensområde: kommunernas kompetens inom arkitektur och fysisk planering, territoriell samordning av den sektoriserade politiken och regional utvecklingsplanering.

Sammanfattningsvis anser Sveriges Arkitekter

- Den kommunala nivån behöver stärkas för att kunna erbjuda en kompetent service till medborgarna i frågor rörande deras livsmiljö.
- Sektorspolitiken kan med fördel samordnas utifrån ett territoriellt perspektiv.
- Den regionala utvecklingsplaneringen behöver stärkas för att nå en långsiktigt hållbar samhällsutveckling där lokala effekter bättre kan vägas mot regionala och globala effekter.
- Ansvar för den fysiska miljös utveckling behöver ses över och då särskilt den bristande samordningen mellan PBL och Miljöbalken.

Kommunernas kompetens inom arkitektur och fysisk planering

Ansvarskommitténs betänkande fäster stor vikt vid ett medborgarperspektiv på samhällets välfärdstjänster. Utgångspunkten är hälso- och sjukvården. Sveriges Arkitekter vill lyfta fram att även fysisk planering och byggande har stor betydelse för medborgarnas välfärd och att de mål som utredarna formulerar för samhällets tjänster därför med fördel även kan tillämpas på vad som ur ett medborgarperspektiv skulle kunna kallas *Livsmiljön*.

Medborgarnas intressen i sin livsmiljö utgör en tydlig utgångspunkt för att stärka kommunernas och statens organisation av arbetet med den fysiska miljöns planering och utveckling.

Medborgarnas engagemang och ansvarstagande kan också ges större utrymme i en medskapande process för formandet av sin livsmiljö, i linje med Ansvarskommitténs övergripande synsätt. Inte minst kan den lagstadgade processen för medborgarinflytandet enligt Plan och Bygglagen utvecklas och stärkas med nya typer av programarbete och samrådsförfaranden. Inte minst kan det allmänna medborgarintresset i utvecklingen av stadens offentliga rum stärkas. Dagens lagstiftning har som vi uppfattar det en alltför snäv definition av vilka intressen som ska beaktas och i synnerhet miljöbalken ger alltför stor makt åt lokala intressen på bekostnad av mer övergripande eller "globala" intressen på stads- och regionnivå.


Sveriges Arkitekter vill därför särskilt betona betydelsen av att kommunerna har möjlighet att erbjuda en god service inom frågor som rör medborgarnas livsmiljö och särskilt byggande och offentliga rum. Idag saknar många kommuner resurser att hantera dessa uppgifter på ett rimligt sätt och har svårt att konkurrera om kompetent arbetskraft på marknaden.

Sveriges Kommuner och Landsting har i sina återkommande undersökningar av kommunernas tillgång på arkitektkompetens kunnat konstatera att bara 164 av landets 290 kommuner har tillgång till stadsarkitekt. Länsstyrelserna har också sina återkommande översyner sett en allmän trend att resurserna för PBL-hantering stadigt minskar på kommunerna. I den statliga utredningen om Plan och Bygglagen *Får jag lov* konstateras att bristerna inom Plan- och bygglagstiftningen till stor del kan härledas till bristande kompetens i kommunerna: "De problem som uppmärksammas beror framför allt på brister i tillämpningen. Behovet av kompetens- och metodutveckling för att komma till rätta med bristerna är stort." (Får jag lov? Sammanfattning kap 2.)

Arkitekternas och planerarnas uppgifter i kommunerna utgår från Plan och Bygglagens krav på bygglovgivning och på planprocessen. Till uppgiften hör att bevaka att samhällskraven på bebyggelsen följs, och att med stöd i det kommunala planmonopolet driva det praktiska genomförandet av olika byggnads- och anläggningsprojekt.

Ofta utgår dessa projekt från politiska mål som innebär förändringar i den fysiska miljön. Ofta handlar det om traditionella byggnadsuppgifter, men politiska mål kan också ställa andra och oanade krav på den fysiska miljön som måste hanteras i den kommunala planprocessen.

I synnerhet samhällets mål för långsiktigt hållbar tillväxt och utveckling innebär förändringar i den fysiska miljön, men även politiska mål för till exempel kommunikation, integration, folkhälsa och jämställdhet gör det.



Den fysiska planeringen har en strategisk betydelse för genomförandet av politiska mål som inte nog kan understrykas. Den fysiska planeringen har också stor betydelse för att väga enskilda aktörers initiativ och intressen mot allmänhetens intresse av en god gemensam bebyggd miljö.

Genomförandet av politiken i den fysiska miljön innebär att politikens generellt formulerade mål måste förankras lokalt och hanteras utifrån platsens specifika förutsättningar. Detta regleras i stor utsträckning av PBL: ”Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov.” (PBL Kap 2 §1)

Av arkitekter i offentlig tjänst krävs erforderlig kompetens för att med stöd i lagstiftningen möta medborgare och intressenter i en dialog om politikens konsekvenser för den fysiska miljön, och samordna krav- och behov till en fungerande och vacker livsmiljö. Det är en svår balansgång mellan statens, kommunens, intressenternas och medborgarnas krav där det ställs stora krav på den offentliga arkitektens och planerarens kompetens och professionella integritet.

Sveriges Arkitekter noterar därför med oro att skillnaderna i arbetsvillkor mellan privat och offentlig sektor gör att kommunerna har svårt att rekrytera den kompetens som krävs för att uppfylla sina uppgifter inom den fysiska livsmiljön.


Sveriges Arkitekter kan konstatera att detta till dels är en resursfråga, men ser också att det lika ofta är en fråga om lokala politikernas förståelse för den fysiska miljöns betydelse för deras kommun. Det är ofta först när problemen i den fysiska miljön blir stora som politikerna och allmänheten vaknar upp och efterfrågar denna kompetens. Många kommuner har idag en låg planberedskap som det tar lång tid att återhämta nu när konjunkturen är god.

Sveriges Arkitekter vill peka på att utvecklingen av den fysiska miljön sker regelmässigt utifrån ett mycket längre tidsperspektiv än de politiska mandatperioderna. Det politiska ansvarstagandet inom den fysiska planeringen blir därför mindre tydligt gentemot medborgarna. Dessa olika tidsperspektiv kan vara en grundläggande orsak till att frågor kring den fysiska miljön har svårt att få utrymme i den kommunala politiken och tilldelas adekvata resurser.

Territoriell samordning av den sektoriserade politiken

Planering är en tvärsektorieell verksamhet som är beroende av starka företrädare för skilda sakintressen. Samtidigt krävs en stark övergripande samordning för att undvika suboptimeringar. Arkitekternas profession och kompetens ligger i att kunna skapa goda helhetslösningar av många gånger motstridiga intressen. Sveriges Arkitekter delar den bild som Ansvarskommittén ger av hur, särskilt staten, alltmer blivit sektoriserad. Åtgärder krävs såväl inom regeringskansliet, som den samlade floran av statliga verk som alltmer driver olika särintressen. Förutom de föreslagna åtgärder som kommittén redovisar för att stärka regeringskansliet, behöver såväl den regionala som den lokala nivån stärkas.

Sveriges Arkitekter välkomnar särskilt utredarnas förslag att åstadkomma en samordning på den statliga nivån utifrån ett territoriellt perspektiv. Det är vår erfarenhet att samordningen av de olika samhällskraven på ett naturligt sätt samlas



kring det praktiska genomförandet i den fysiska miljön. Det är genom kopplingen till platsens förutsättningar som konflikter mellan olika krav, behov och intressen blir tydliga och jämkningar kan göras på ett ändamålsenligt sätt. Med en sådan samordning redan på regeringskansliet skulle uppenbara intressekonflikter, som idag måste hanteras lokalt, kunna förutses och lösas redan på den lagstiftande nivån. Detta arbetssätt kan sedan följas upp i hela samhällsorganisationen.

Sveriges Arkitekter välkomnar därför också den utredning av regeringskansliets organisation som Ansvarskommittén föreslår. Vi ser med stort intresse fram emot att det territoriella perspektivet tas till allvarligt övervägande som ett redskap för samordning av de sektoriserade politikområdena. Vi tror inte som Ansvarskommittén att detta arbetssätt behöver vara beroende av genomförandet av en reform av länsstyrelsernas geografiska indelning. Det bör kunna prövas långt tidigare, till exempel genom samarbete med ett urval av länsstyrelser som är representativa för de olika territoriella förutsättningar som råder i landet alltifrån glesbygd till tätbebyggda områden.

I praktiken finns ansatser till ett sektorsövergripande arbetssätt redan idag inom kulturdepartementets arbete med arkitekturpolitiken (Framtidsformer – Statens handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design) och miljödepartementets arbete med stadsutveckling.


Sveriges Arkitekter uppfattar att den tydliga åtskillnaden mellan olika politiska generella målsättningar och den fysiska planeringens och gestaltningens betydelse för dessas genomförande på marken och i bebyggelsen kan utgöra en tydlig grund för en politik som syftar till att samla och tydliggöra ansvaret för medborgarnas livsmiljö.

Sveriges Arkitekter vill särskilt lyfta fram betydelsen av att miljö-, kulturmiljö-, arkitektur-, bygg-, bostads-, stads-, landskaps-, landsbygds- och infrastrukturpolitiken samordnas redan på regeringsnivå för en professionell, rättssäker och effektiv samhällsservice inom den fysiska miljöns utveckling och förvaltning,.

Regional utvecklingsplanering

Som PBL-kommittén redovisar i sitt betänkande är den regionala nivån i planeringen svag. För att klara de många utmaningar som krävs inom samhällsbyggandet anser Sveriges Arkitekter att denna bör förstärkas. Dagens system med ett statligt överprövningsansvar för mellankommunala frågor har inte visat sig fungera på det sätt som var tänkt. En anledning är den avrustning som skett på landets länsstyrelser då det gäller planerarkompetens. En annan är att länsstyrelserna saknat kraftfullt stöd från regeringen i dessa frågor, vilket gjort dem tandlösa. Sveriges Arkitekter ser positivt på att Ansvarskommittén föreslår förändringar i dagens system, men är inte övertygade om att dessa är tillräckliga.

Sveriges Arkitekter vill särskilt betona att det finns ett tydligt behov av en samordning av politiska mål som berör den fysiska miljön på en regional nivå för att uppnå en långsiktig hållbar samhällsutveckling. Det måste bli möjligt att väga lokala, ofta negativa miljöeffekter av framförallt infrastrukturprojekt, mot regionala och globala ofta positiva effekter. Det lokala perspektivet har idag ett stort inflytande i den fysiska planeringen som inte motsvarar dess betydelse för väsentliga regionala och nationella politiska mål.



Sveriges Arkitekter tillstyrker därför Ansvarsutredningens förslag att inrätta ett planinstrument för den regionala nivån som kan ge stöd för samordningen av regionala och kommunala intressen i den fysiska miljöns utveckling.

Ansvarsfördelning inom samhällsbyggandet

Ansvarskommitténs resonemang om en ökad *tydlighet* kring fördelningen av ansvar inom samhällsorganisationens olika delar är tillämpbar på den fysiska miljöns utveckling och förvaltning. På bebyggelsenivån handlar det om att utveckla tydligheten kring de kommunala politikernas ansvarstagande för den gemensamma stadsmiljön och de offentliga rummen. På den kommunala nivån handlar det om att stärka översiktsplaneringens betydelse för kommunens utveckling. På den regionala nivån handlar det om att tydliggöra ansvaret för samordningen av den fysiska miljön mellan kommunerna. På den statliga nivån handlar det om att utveckla formerna för samordningen av de sektoriserade politikområdena.

Hur vi organiserar samhällsbyggandet och fördelar ansvaret för beslut kring detta påverkar fysiskt den bebyggda miljön i städer, andra samhällen och på landsbygd. Gällande plan- och bygglag ger en tydlig ansvarsfördelning som bygger på ett lokalt, politiskt beslutsfattande - utöver det som den enskilde råder över själv - med ett statligt inflytande via överprövning och överklagande. Erfarenheterna från denna samhälleliga ansvarsfördelning är viktig att ta tillvara då samhällets långsiktigt hållbara miljömässiga, ekonomiska och sociala utveckling är beroende av att denna ansvarsfördelning fungerar.

Som redovisas i en av underlagsrapporterna till Ansvarskommittén, Styrning av markanvändning och miljö, har ett tidigare väl fungerande system under senare år blivit så komplext, motsägelsefyllt och svårhanterligt att detta hotar ett långsiktigt hållbart samhällsbyggande. Sveriges Arkitekter instämmer i huvudsak i den kritik som framförs i rapporten. Planering och byggande styrs idag av två helt skilda system som inte samverkar inbördes. En viktig orsak är de två parallella prövningar som sker; förvaltningsrättsprövning för Plan- och bygglovsfrågor och domstolsprövning för miljöbalksfrågor.

Sveriges Arkitekter beklagar att varken Ansvarskommittén, PBL-kommittén eller Miljöbalkskommittén lämnar några genomgripande förslag som kan rätta till de problemen. Det är synnerligen angeläget att så snart sker.

Detta yttrande har utarbetats av Sveriges Arkitekter med särskild medverkan av förbundets akademi för fysisk planering och dess ordförande Erland Ullstad.

Stockholm den 12 september 2007

Pehr Mikael Sällström
Sveriges Arkitekter