

Ny Tid

Rapport 1



Johannes Åsberg

En radikal och progressiv stadspolitik - en provisorisk utopi

arenaidé

Johannes Åsberg

En radikal och progressiv stadspolitik **- en provisorisk utopi**

Publicerat i mars 2010

©2010 Författaren och Arena Idé

Foto: gynti_46/Flickr.com

Arena Idé är en del av Arenagruppen
www.arenagruppen.se

Arenagruppen
Drottninggatan 83
111 60 Stockholm.
Tel (vx): 08-789 11 60
Fax: 08-411 42 42

Ny tid är ett projekt inom tankesmedjan Arena Idé. Syftet är att befrämja en radikal och progressiv idéutveckling inom olika politikområden. Projektet kommer att söka inspiration från såväl andra länder som de senaste forskarrönen. Inom projektet kommer vi att publicera rapporter och uppsatser kring en rad frågor och med en bred ansats. Rapporterna kommer att presenteras och diskuteras på offentliga seminarier.

En radikal och progressiv stadspolitik - en provisorisk utopi

Inledning: Vad är stadspolitik?	5
Bakgrund: Stadspolitik i Sverige	7
Den bostadssociala utredningen	8
Funktionalismen	9
Funktionalismens principer: Gleshet	10
Funktionalismens principer: Enhetlighet	10
Funktionalismens principer: Funktionsseparering	11
Funktionalismens principer: Trafikseparering	11
Funktionalismens principer: Enklavisering	11
Funktionalismens principer: Totalsanering	12
Miljonprogrammet	13
Planering i funktionalismens skugga	14
Stadsplanering och kolonisering	17
Stadspolitiska utmaningar	17
Bostadsbrist	17
Segregation	19
Miljöförstöring	21
Framtidens stadsbyggande: En radikal och progressiv stadspolitik	22
Bygg socialt blandat	22
Bygg tätt och nära	23
Stoppa stadsutglesningen	23
Bygg funktionsblandat	24
Minska bilismen	25
Öka konkurrensen	25
Statligt ansvarstagande	26
Värna och utveckla de offentliga rummen	26
Förändra regelverket	27
En stadspolitik för framtiden	28
Litteratur	28

Inledning: Vad är stadspolitik?

Under det senaste århundradet har det skett en stark global urbanisering. Över hälften av jordens befolkning bor idag i snabbt växande städer. Städernas ständigt ökade betydelse märks på alla nivåer och inom alla samhällets sfärer, i allt från ekonomi och näringsliv till kultur och konst. Även Sverige kännetecknas av en tydlig urbanisering, men utvecklingen här skiljer sig naturligtvis mycket från den globala trenden av täta, överskådliga megastäder och slumbebyggelse. Förutsättningarna för en radikal och progressiv stadspolitik ser väldigt olika ut beroende på om vi talar om Malmö eller Mumbai. Den här rapporten berör i första hand stadspolitik i en svensk kontext.

Stadspolitik är ett område som kommit att bli allt mer uppmärksammat i Sverige de senaste åren men det råder fortfarande en del oklarhet om vad begreppet egentligen omfattar. Andra politikområden, som bostadspolitik, näringspolitik, miljöpolitik, integrationspolitik etc., är sedan lång tid etablerade i den allmänna politiska diskursen. Det är frågor som politiker, journalister och medborgare vet hur man ska förhålla sig till och hur man ska analysera utifrån ideologiska positioner. Stadspolitiken har ännu inte blivit ett sådant område, trots att stadspolitiska frågor alltid har diskuterats intensivt i den allmänna debatten.

I den här rapporten kommer stadspolitik framför allt att förstås som ett sätt att möjliggöra eller förhindra olika sorters samhällig utveckling genom hur man organiserar den fysiska bebyggelsen, alltså det som vanligen brukar kallas stadsplanering. Stadspolitik betyder alltså i den här texten *politisk stadsplanering*. Det finns här en parallell med begreppet "politisk ekonomi", d.v.s. insikten att ekonomins funktionssätt inte kan förstås frikopplat från samhällets politiska och sociala strukturer. Stadspolitik handlar följaktligen om att inse att det inte finns någon värderingsfri, neutral stadsplanering. Hur vi bygger våra städer är av fundamental betydelse eftersom det mycket konkret sätter de fysiska ramarna för våra liv. Frågan hur våra städer ska utvecklas är samma fråga som hur våra samhällen ska utvecklas. Och det är i allra högsta grad en politisk fråga.

Stadspolitik har alltid varit aktuellt, man har bara inte tänkt på det som stadspolitik. Istället har stadsplaneringen ofta betraktats som en rent teknisk eller administrativ förvaltningsfråga. Det har gällt att hitta det mest rationella sättet att lösa givna och värderingsmässigt neutrala problem. Det är ett förhållningssätt som mot alla odds överlevt den rationalistiska planeringens kris i och med miljonprogrammet och som även präglar dagens diskussion om "Den Goda Staden". Det finns en

tendens bland många av stadsplaneringens aktörer att försöka konstruera en neutral, "postpolitisk" samsyn och att osynliggöra stadsbyggandets oundvikliga ideologiska konflikter. Denna förment neutrala och konsensusorienterade hållning har dock under de senaste åren kommit att bli alltmer kritiserad.¹

Särskilt hård har kritiken varit mot idéer influerade av den stadsplaneringsideologi som brukar kallas nyurbanism (*New Urbanism*).² Nyurbanismen är en bred och yvig internationell rörelse som enligt principprogrammet *Charter of the New Urbanism* förenas av en vilja att förhindra stadsutglesning (*sprawl*) och istället bygga städer som är socialt och funktionellt blandade, gång-, cykel- och kollektivtrafikvänliga, som har tydligt definierade och tillgängliga offentliga platser och där arkitekturen förhåller sig till lokal historia, klimat, ekologi och byggnadssätt.³ Den nyurbanistiska rörelsen är tvärvolitisk och samlar anhängare från ett brett politiskt spektrum.

I Sverige har man dock nästan uteslutande uppmärksammat den estetiskt konservativa falangen inom den nyurbanistiska rörelsen, vilket lett till en förvirrad och infekterad debatt i arkitektvärlden. Tar man enbart fasta på nyurbanismens konservativa förespråkare är det, som urbanteoretikern Edward W. Soja framhåller, lätt att avfärda nyurbanismen som en opportunistisk stadsnostalgia för medelklassen. Ett sådant kategoriskt avfärdande är dock förhastat enligt Soja, som istället föreslår att man utgår från nyurbanismens positiva och konstruktiva möjligheter: "For in many ways the *New Urbanism* represents a better future for the postmetropolitan built environment than many of its 'default' alternatives".⁴

En huvudgestalt för nyurbanismens progressiva falang är urbanisten Jane Jacobs och hennes analys av staden som dynamiskt ekosystem.⁵ För Jacobs spelar arkitekturens rent stilmässiga uttryck en mycket undanskymd roll. Fokus ligger istället på att undersöka det urbanas komplexa strukturer och hur stadens flöden kan förstärkas eller försvagas genom planering.⁶ Många av de tankar och idéer som kommer till uttryck i den här rapporten ligger i linje med Jacobs övergripande synsätt. En radikal och progressiv stadspolitik handlar dock inte om att oreflekterat

1 Jfr bl.a. Ola Broms Wessel m.fl., *Bor vi i samma stad?* (Pocky 2005), Karin Bradley, *Just Environments* (KTH 2009) och Moa Tunström, *På spaning efter den goda staden* (Örebro Universitet 2009)

2 Elisabeth Klingberg, *När nyurbanismen kom till stan* (Pratminus 2007)

3 Jfr <http://www.cnu.org/charter>

4 Edward W. Soja, *Postmetropolis*, s 250 (Blackwell 2000)

5 Jane Jacobs, *Den amerikanska storstadens liv och förfall* (Daidalos 2005)

6 Jfr Johan Asplund, *Essä om Gemeinschaft och Gesellschaft* (Korpens förlag 1991)

anamma vissa teser eller teorier. Istället handlar det om att utifrån grundläggande värderingar, ideologi och vetenskapligt belagd empiri formulera ett program för konkret handling. Hur detta program sedan ska etiketteras teoretiskt är en sekundär fråga.

Det är naturligtvis alltid viktigt att kritisera, problematisera och ifrågasätta hegemoniska diskurser och oreflekterade försanthållanden, oavsett vilket samhällsområde det gäller. Samtidigt illustrerar kritiken ofta det som kommit att bli vänsterns postmoderna akilleshäla: oförmågan att formulera alternativ. En ren kritik, som excellerar i dekonstruktion men inte klarar av att teckna konkreta och konstruktiva alternativ, saknar progressiv potential. En kritisk teori som reduceras till diskursiv pekpinne och bara kan tala i negationer, kan inte heller vara ett verktyg för förändring.

Den här texten syftar därför inte i första hand till att kritisera den föreliggande verkligheten, eller att teoretiskt "avslöja" det ena eller andra perspektivet på stadsplanering. Det främsta syftet är att, utifrån en empiriskt grundad analys av vår nuvarande stadspolitiska situation, formulera konkreta och konstruktiva alternativ. Det handlar, för att använda ett begrepp lånat från Ernst Wigforss, om att utarbeta en "provisorisk utopi" för vår framtida stadsplanering. Kort sagt, att skissera en radikal och progressiv stadspolitik för det nya årtusendet.

Bakgrund: Stadspolitik i Sverige

Stadspolitik tenderar ofta att underordnas eller behandlas som mer eller mindre synonymt med bostadspolitik, kanske särskilt inom arbetarrörelsen. Det är inte så underligt. Bostadsfrågan har alltid varit central för arbetarrörelsen i Sverige. Den arbetande befolkningen, såväl på landsbygden som i städerna, har historiskt lidit svårt av bostadsbrist, trångboddhet och usel boendestandard. I och med de kraftiga vågorna av inflyttningar till städerna i samband med den industriella omvandlingen av Sverige blev dessa problem allt mer påtagliga, även för de styrande skikten. De fattigaste familjerna fick när det var som värst tränga ihop sig i källarutrymmen eller tillfälliga skjul. De sanitära förhållandena var mycket bristfälliga. Den tidiga arbetarrörelsens glödande engagemang hade sitt ursprung i dessa mycket konkreta erfarenheter av materiell nöd.

Risken för upplopp och den kraftiga emigrationen av arbetskraft gjorde bostadsförsörjningen till ett prioriterat område även för statsmakten. Produktionen av bostäder betraktades dock fortfarande som en ren angelägenhet för privata vinstintressen. På många ställen i landet tog därför arbetarna själva initiativ till byggande i kooperativ form. Det var först med genombrottet

för den interventionistiska politiken under 1930-talet som bostadspolitiken utvecklades till ett självständigt politikområde.

Den bostadssociala utredningen

Den moderna bostadspolitiken i Sverige tog form under 1930- och 40-talen, i samband med den stora bostadssociala utredning som hade fått i uppdrag att hitta en lösning på bostadsproblemen i landet.⁷ I utredningen ingick bl.a. Alva och Gunnar Myrdal och utredningens arbete färgades också till stor del av den "kris i befolkningsfrågan" som paret Myrdal hade lyft fram. Utredningen arbetade under lång tid och genomgick flera olika faser. På utredningens initiativ infördes i mitten av 1930-talet särskilda statliga stödåtgärder riktade mot fattiga familjer med många barn, vilket resulterade i de s.k. "barnrikehusen". Dessa hus fick dock snabbt dåligt rykte, vilket drabbade de familjer som bodde där. Stigmatiseringen av barnrikehusen kan ses som en förelöpare till det som kom att hända miljonprogrammet. Det visade också farorna med en bostadspolitik av *social housing*-modell, som ensidigt fokuserar på ekonomiskt utsatta grupper.

Erfarenheterna av barnrikehusen gjorde att den bostadspolitiska utredningen lämnade modellen med särskilda åtgärder riktade mot specifika grupper. När utredningen slutligen presenterades efter krigsslutet så förespråkade man istället en generell välfärdspolitik på stadsbyggandets område. Ett viktigt element i den bostadspolitik som utredningen föreslog var de kommunala bostadsbolagen. De skulle säkerställa en god tillgång på bostäder för hela befolkningen. Allmännyttan kom också att få finansiella fördelar gentemot de privata byggherrarna.

Den bostadssociala utredningen lade grunden för en bostadspolitik som riktade sig till hela befolkningen, där det offentliga tog över en betydande del av den ekonomiska risken från byggföretagen. Utgångspunkten var insikten att boendet inte är en handelsvara vilken som helst, utan ett fundamentalt mänskligt behov. Bostadspolitiken kom dock att användas till mer än att tillfredsställa bostadsbehovet:

Bostadspolitiken kom också att göras till en integrerad del av statens ekonomiska politik, inklusive arbetsmarknadspolitiken. Också detta hade effekter för allmännyttans framväxt. Tillsammans blev dessa politikområden till ett aktivt instrument i den industriella, ekonomiska och geografiska omvandling av Sverige som kom att präglade årtiondena fram till

⁷ Se t.ex. Martin Hedenmo, Fredrik von Platen, *Bostadspolitiken* (Boverket 2007)

början av 1970-talet. Bostadsbyggande betraktades som en viktig motor för ekonomisk tillväxt och som ett instrument för att moderera konjunktursvängningar.⁸

Bostadspolitiken användes alltså för att uppnå effekter inom andra politikområden. Detta kom i än högre grad att gälla stadspolitiken, som i stor utsträckning underordnades bostadspolitiken. Det kan vara svårt att förstå den stadspolitik som bedrevs om man inte har detta faktum klart för sig.

Funktionalismen

Stadspolitikens instrumentalisering var en viktig del av förklaringen till det enorma genomslag som funktionalismen kom att få. Den funktionalistiska planeringsideologin, som hade lanserats i Sverige med Stockholmsutställningen 1930, kom att fullständigt dominera omdaning av den svenska infrastrukturen under rekordåren efter kriget. Det är svårt att överskatta funktionalismens betydelse för stadspolitiken i Sverige.

Funktionalismen, som hade sitt ursprung i de tankar som formulerats under 1920-talet av Le Corbusier och Bauhauskolan, innebar ett radikalt brott med traditionellt stadsbyggande. Man sökte ett nytt, rationellt och effektivt sätt att bygga städer. Resultatet var en planeringsideologi anpassad för "maskinåldern". Det gällde att ersätta den gamla, smutsiga, trånga, mörka och kaotiska staden med en ny, ren, öppen, ljus och ordnad stad. Med hjälp av industriell massproduktion skulle alla få råd med bostäder av högsta kvalitet och optimal tillgång till sol, luft och grönska. Genom att tillämpa den administrativa logik som slagit igenom i modern industri (taylorism, fordism, *scientific management*) på stadens större skala skulle "stadsfabriken" optimera sin effektivitet och en mer genomgripande centralstyrning och kontroll över samhället skulle bli möjlig.

Ett sådant perspektiv var perfekt avpassat för den moderna förvaltningsbyråkratins teknokratiska ambitioner och de allt mer anonyma storföretagens vinstintressen. Funktionalismen harmonierade i alla sina delar med de starka korporativistiska tendenser som var tydliga i såväl bygget av den svenska välfärdsstaten som i de flesta industrialiserade länder från 1930-talet och framåt. Att den funktionalistiska planeringsideologin kom att få ett så totalt och globalt genomslag är mot den bakgrunden inte svårt att förstå.

⁸ Eva Hedman, *Den kommunala allmännyttans historia*, s 14 (Boverket 2008)

Det funktionalistiska stadsbyggandet kom att genomgå flera olika faser, med betydande inbördes skillnader. De första områdena med mekaniskt uppradade lamellhus under 1930-talet mötte kritik för att vara alltför schematiska. Under 1940- och 50-talen experimenterade man istället med mer uppluckrade bebyggelsestrukturer anpassade till omgivande natur. Under miljonprogrammet på 1960- och 70-talen återkom de mer schematiska formerna.

Trots att funktionalistisk planering tagit sig många olika uttryck så finns vissa övergripande kännetecken som tydligt skiljer den från traditionellt stadsbyggande. Den traditionella staden hade generellt sett en hög befolkningstäthet och höga exploateringsstal (byggnadsmassa/hektar), den hade ofta ett varierat utseende (olika färger, höjder, ornament etc.), en hög grad av funktionsblandning (bostäder och verksamheter var blandade i samma hus), en hög grad av trafikintegrering (olika trafikslag blandades på samma ytor) och en sammanhängande struktur (en kontinuerlig stadsväv). Den funktionalistiska stadsplaneringen bröt med allt detta.

Funktionalismens principer: Gleshet

För att optimera solvinklar, siktlinjer och tillgång till grönska eftersträvades ofta en låg exploateringsgrad. Överhuvudtaget var fixeringen vid direkt solljus påtaglig och märks tydligt i funktionalistiska programtexter, som exempelvis *acceptera*. Detta var under en tid då många kvinnor och barn var hemma under dagtid. Direkt solljus är den enskilda bostadskvalitet som betonas framför alla andra och som också anges som bestämmande för själva bebyggelsestrukturens utformning.⁹ Det var framför allt tillgången till direkt solljus i bostaden som gjorde att "ett öppet stadsplanesystem" med fristående och gles bebyggelse var nödvändig enligt funktionalisterna.

Funktionalismens principer: Enhetlighet

Ett annat kännetecken för funktionalistisk planering var en hög grad av enhetlighet i bebyggelsen. Det var framförallt ett resultat av inriktningen mot industriell massproduktion men man förfäktade också en estetik som premierade enhetlighet i den arkitektoniska gestaltningen (ofta omnämnt som "ärlighet", "saklighet" etc.). Det var dessutom en ofrånkomlig effekt av den storskaliga totalplanering som funktionalismen innebar. Hela stadsdelar skulle planeras och byggas under kort tid på jungfrulig mark av enstaka arkitekter och byggföretag. Den struktur som byggdes in i områdena var också påfallande rigid och inflexibel, områdena hade lite eller inget utrymme att

⁹ Gunnar Asplund m.fl., *acceptera* (Tidens förlag 1931)

utvecklas och förändras över tid.

Funktionalismens principer: Funktionsseparering

En viktig grundsten i den funktionalistiska planeringsideologin var funktionsseparering, olika funktioner (bostäder, arbete, handel etc.) skulle separeras i mesta möjliga mån. Bostadsområden skulle enbart innehålla bostäder, kontorsområden enbart kontor osv. Det var ett sätt att säkerställa optimal funktionalitet: "Ett hus är en bostadsmaskin" (*Une maison est une machine-à-habiter*), som ett känt citat av Le Corbusier lyder. När man återgett det citatet har man ofta fokuserat på att huset likställs med en maskin, det har fått åskådliggöra det man upplevt som en mekanisk kyla i det funktionalistiska tänkandet. Men det intressanta och talande i citatet är snarare att huset ges en så entydig bostadskaraktär. Ett hus ska vara specialiserat på att maximera bostadskvaliteter, inget annat. Det är i sammanhanget inte förvånande att Le Corbusier gärna ställde sina hus på ben. Publika lokaler i bottenvåningen var ur hans perspektiv bara irrationella störningsmoment.

Funktionalismens principer: Trafikseparering

Den funktionalistiska planeringen utmärktes också av en långt driven trafikseparering. Olika trafikslag skulle hållas separerade från varandra, plankorsningar ersattes med planskilda korsningar (gångtunnlar etc.). Även här handlade det om att optimera funktionaliteten. Staden skulle byggas för höga hastigheter och då behövde trafikslagen skiljas åt. Höga hastigheter blev också nödvändiga när staden spreds ut geografiskt och olika funktioner skildes åt allt mer i rummet. I slutet av 1960-talet kodifierades dessa tankar i riktlinjer för trafikplanering utformade av SCAFT-gruppen vid Chalmers. SCAFT-principerna byggde på ett extremt trafiksepareringstänkande som kom att få enorm inverkan på stadsbyggandet i Sverige. Med de nya riktlinjerna befestes också den trafikpolitiska inriktning mot massbilism som varit tydlig i Sverige från krigsslutet.¹⁰

Funktionalismens principer: Enklavisering

Funktionalistisk planering innebar även en hög grad av enklavisering. Olika områden planerades som avskilda enheter isolerade från den övriga bebyggelsen med olika former av barriärer (trafikleder, diverse grönytor, överbliven mark etc.). Det fanns flera orsaker till detta. Framför allt berodde det på att perifer och oexploaterad mark var billigare att förvärva och enklare att

¹⁰ Anders Hagson, *Stads- och trafikplaneringens paradigm* (CTH 2004)

totalplanera och bebygga. Men det låg naturligtvis också i linje med idealet om funktionsseparering och gleshet i bebyggelsen. Det fanns också en tanke om att själva isoleringen skulle stärka den lokala offentligheten och vitalisera det civila samhället. Städer som växte sig för stora ansågs bidra till en anonymitet och en masspsykologi som var skadlig för den enskildes karaktär och den sociala sammanhållningen.

En dominerande linje i den funktionalistiska stadsplaneringen i Sverige var därför utformandet av ny bebyggelse som s.k. "grannskapsenheter". Istället för att bygga vidare på den existerande staden så placerades nya stadsdelar isolerade från varandra, utströdda längs med långa spårlinjer. I varje grannskapsenhet skulle det finnas ett mindre centrum med nödvändiga samhällsfunktioner. Inspirationen kom från byggandet av s.k. *New Towns* i Storbritannien och längre tillbaka Ebenezer Howards idéer om "trädgårdstäder" (*Garden Cities*). Begrepp som "ABC-stad" och "satellitstad" var variationer på samma tema.

Funktionalismens principer: Totalsanering

Den funktionalistiska planeringen innebar också förändringar för den befintliga bebyggelsen. Det uttalade målet var att ersätta äldre bebyggelse som av olika skäl ansågs ineffektiv med modern bebyggelse. Totalsanering var ledordet, det gamla skulle rivas undan. Le Corbusiers förslag till ny stadsplan för Stockholm är ett välkänt exempel. Där hade i stort sett hela den befintliga innerstaden ersatts med fem gigantiska byggnadskroppar. Det var en av många storslagna planer för hur den befintliga stadsbebyggelsen skulle omdanas.¹¹ Fullt ut förverkligades inte visionerna men väldigt mycket av den äldre bebyggelsen revs under decennierna som följde.

Det är idag svårt att förstå vilka enorma förändringar som genomfördes. Bara under 1960-talet revs mer än 40 procent av bostadsbeståndet med byggår före 1900.¹² Genom regler som förhindrade renoveringar av äldre bebyggelse blev många hus "saneringsmogna" i förtid. Den nya bebyggelsen skilde sig ofta mycket från den gamla. Social och funktionell blandning ersattes med en utpräglad social och funktionell segregering. De flesta svenska städer omgestaltades fullständigt i sina centrala delar, särskilt traditionella arbetarkvarter "sanerades" ofta grundligt.¹³ Befolkningen omlokaliserades till perifera sovstäder.

¹¹ Åke Abrahamsson, *Stockholm - en utopisk historia* (Prisma 2004)

¹² Bengt O.H. Johansson, *Den stora stadsomvandlingen* (Kulturdepartementet 1997)

¹³ Sten Gromark, *Fängslande arkitektur* (CTH 1987)

Miljonprogrammet

Den funktionalistiska stadsplaneringen var framgångsrik vad gällde att höja boendestandarden och att minska trångboddheten. Bostadsbristen fortsatte dock att vara ett problem. För att accelerera produktionen av bostäder inleddes miljonprogrammet i mitten av 1960-talet. Målet var att bygga en miljon bostäder på tio år. Ungefär en fjärdedel av alla befintliga bostäder idag byggdes under miljonprogrammet.¹⁴ Storskaligheten påverkade starkt den arkitektoniska gestaltningen. Man plansprängde istället för att följa landskapets linjer och bebyggelsestrukturen underordnades ofta rent tekniska aspekter som kranbanor och svängradier. För att åstadkomma mer "stadsmässighet" ökades i vissa fall exploateringsgraden. Dock fortsatte man att bygga funktions- och trafikseparerat, enhetligt och isolerat vilket gjorde att resultatet vanligtvis blev mer av "trång förort" än "tät stad". Miljonprogrammet var i början kraftigt inriktat på flerbostadsbebyggelse men efterhand flyttades fokus mot småhus. I slutet av 1960-talet genomfördes också finansiella förändringar som var ytterst fördelaktiga för småhusägare.¹⁵ Boende i villa kunde i vissa fall få betalt för att bo.¹⁶

Som ett resultat av detta skedde en kraftig ökning av småhusbebyggelse under 1970-talet. Av de bostäder som byggdes i och med miljonprogrammet var en tredjedel småhus, något som ofta glöms bort. Det uppstod snabbt ett överskott inom de minst attraktiva delarna av allmännyttans flerbostadsbebyggelse. De som hade ekonomiska möjligheter att köpa villa eller radhus valde ofta det framför att flytta in i miljonprogrammets allt mer socialt belastade flerbostadshus. Ständigt fler villaenklaver växte istället upp på pendlingsavstånd utanför städerna. Miljonprogrammet innebar alltså startpunkten både för den miljöfarliga stadsutglesningen i form av bilberoende villamattor och den kraftiga etniska och socioekonomiska segregationen i större svenska städer:

En av orsakerna till att det då uppstod svårigheter att hyra ut nyproducerade lägenheter var att de skattesubventioner som egnahemsägare kunde tillgodogöra sig tillsammans med den höga inflationen gjorde det mer lönsamt för de hushåll som hade möjligheter att låna pengar att bygga en egen villa. Den snabba inflationen under perioden 1975-1985 bidrog på detta sätt till att skapa olika förutsättningar för hushåll med respektive utan eget kapital. Under en period fick ägare till småhus med höga löner en negativ ränta, betalt för att bo. Då skedde en mycket stor förmögenhetsomfördelning i samhället, främst till dem som ägde småhus, men

14 Britta Roos, Hanna Gelotte, *Hej Bostad* (Länsstyrelsen i Stockholms län 2004)

15 Jan Jörnmark, "Bostadsrätterna, allmännyttan och lagarna" i *Äganderättens konsekvenser och grunder* (Ratio 2005)

16 Bo Sandelin, Bo Södersten *Betalt för att bo* (Rabén & Sjögren 1978)

också till bostadsrättshavare. /.../ Subventioneringen av ägda småhus spelade också stor roll för den ekonomiska utarmningen av flera miljonprogramsområden och en växande boendesegregation, eftersom hushåll som önskade att bo i småhus och hade goda inkomster flyttade till snabbt växande småhusområden.¹⁷

Mitt under miljonprogrammet tog rekordåren slut, den ekonomiska krisen slog till och inflyttningen till städerna stannade av. Den storskaliga produktionsapparaten som byggts upp och som växt samman med statens ekonomiska makropolitik kunde dock inte tvärbromsas. Rivningsvågen i innerstäderna och byggandet av perifera grannskapsenheter fortsatte därför ett tag till innan det ebbade ut. Resultatet blev stora, öde rivningstomter i innerstaden (vissa används än idag som parkeringsplatser) och halvfärdiga och halvtomma betongförorter.

Planering i funktionalismens skugga

Under 1970-talet växte kritiken mot funktionalismens storskaliga totalplanering och framför allt de omfattande rivningarna i centrum. Bland planerare började en genomgripande uppgörelse med de värderingar och förhållningssätt som funktionalismen propagerat. Småskalighet och brukarinflytande blev honnörsord. Man tog intryck av urbanister som Jan Gehl och Jane Jacobs. På en teoretisk och diskursiv nivå inledde 1970-talets kris en nyorientering bland arkitekter och planerare som lett fram till dagens breda konsensus om den täta och funktionsblandade stadens fördelar.

Det faktiska stadsbyggandet påverkades dock inte i någon större utsträckning.¹⁸ Funktionalismens planeringsideologi var fast förankrad i den praktiska planeringens juridiska, administrativa och ekonomiska strukturer. Den glesa bilberoende planeringen levde vidare som en "frusen ideologi".¹⁹ Två decenniers rekordstora överskott hade investerats i en i grunden feltänkt bebyggelsestruktur men det fanns inga samhällsekonomiska förutsättningar att byta ut de enorma infrastruktursystem man skapat. Man övergick istället mer till att förvalta och komplettera de bebyggelsestrukturer man var fast i.

Det innebar också en fortsatt satsning på massbilism. Fler och större vägar som genererade mer trafik, som ledde till krav på större vägar, som ledde till mer trafik osv. Massbilismens

¹⁷ Bengt-Owe Birgersson, *Bostaden - en grundbult i välfärden*, s 5 (Hyresgästföreningen 2008)

¹⁸ Anders Hagson, *Stads- och trafikplaneringens paradig* (CTH 2004)

¹⁹ Per Lundin, *Bilsamhället* (KTH 2008)

självförstärkande feedbackloop innebar att den subventionerade stadsutglesningen med villamattor längs med motorvägar fortsatte.²⁰ Även om det hade funnits en stark politisk vilja att gå emot den samlade kraften i bygg- och fordonsindustrins intressen så hade det naturligtvis varit mycket svårt.

Under 1980-talet sökte man sig tillbaka till 1950-talets mer småskaliga och "mjuka" funktionalism. I postmodernistisk anda experimenterade man också med formelement från den traditionella staden och försökte i vissa fall även åstadkomma stadsmiljöer av mer förfunktionalistiskt snitt, fast fortfarande genom i huvudsak funktionalistisk planering. Denna trend har fortsatt under 1990- och 00-talen, då byggandet av centrala områden i sjönära lägen (jfr Hammarby Sjöstad i Stockholm, Norra Älvstranden i Göteborg, Västra Hamnen i Malmö) väckt mycket uppmärksamhet. Trots att dessa områden marknadsförs som "tät blandstad" är såväl täthet som funktionsblandning oerhört mycket lägre än i den förfunktionalistiska staden. Hammarby Sjöstads befolkningstäthet (75 personer/ha) är t.ex. mindre än hälften av Södermalms (170 personer/ha).²¹ Dessutom bygger man vanligtvis stora parkeringsgarage i källarplanet, parkeringsnormen (minimum p-plats/lägenhet) ligger ofta runt 100 procent. De flesta hushåll förväntas alltså vara bilberoende. Den grundläggande strukturen i de nya "sjöstäderna" är fortfarande i stor utsträckning funktionalistisk.

Samtidigt har förfunktionalistiska stadskvarter i innerstaden blivit oerhört attraktiva. Den gamla, täta och blandade staden har fått en renässans.²² Innerstadens befolkning har växt och föryngrats vilket har ökat det kommersiella utbudet kraftigt. Omvandlingen till bostadsrätter, som gått med oerhörd hastighet, har helt förändrat den sociala sammansättningen i innerstaden. En ung och ekonomiskt stark befolkning har ersatt den äldre och kapitalsvaga befolkningen.²³ Den starka efterfrågan på traditionella stadskvarter har dock inte lett till att nya stadsdelar av "innerstadstyp" med samma höga täthet och funktionsblandning som den gamla staden börjat byggas. En bidragande orsak till det är lagstiftningen på stadsbyggandets område som fortfarande bär starka funktionalistiska drag. De mest populära stadskvarteren i dagens innerstad skulle vara olagliga att bygga idag.

20 Gunnar Falkemark *Politik, mobilitet och miljö* (Gidlunds förlag 2006)

21 Gunilla Bellander, *Blandstaden* (Boverket 2005)

22 Jerker Söderlind, *Stadens renässans* (SNS 1998)

23 Jan Jörnmark, *Bostadsrättens segertåg* (Fastighetsägarna 2007)

Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet innebar bland annat att de statliga bostadslånen och räntebidragen började avvecklas. Den ekonomiska risken fördes steg för steg över till byggherrarna och de allmännyttiga bostadsbolagen började allt mer behandlas som marknadsaktörer bland andra. Efter förändringarna i början av 1990-talet kom boendet att bli en nettointäkt för stat och kommuner. Numera tjänar staten lika mycket som man tidigare lade ut på byggandet (ca 30 miljarder kronor/år). Enligt bl.a. Hyresgästföreningen har boendet i praktiken blivit en mjölkko för annan offentlig verksamhet.²⁴ Under 1990-talet sjönk nyproduktionen av lägenheter drastiskt och under 2000-talet har den bara ökat långsamt. 2006 avskaffades de sista statliga räntebidragen till byggande av hyresrätter tillsammans med investeringsstödet.

Sedan 1990-talet har samtidigt den bilberoende externhandeln ökat explosionsartat och står idag för en ungefär en tredjedel av den totala detaljhandeln. Externhandeln har naturligtvis en starkt negativ påverkan på den lokala och centrala handeln. Att kommunerna ersätter gång- och cykelvänlig lokalhandel och kollektivtrafiktillgänglig centralhandel med bilberoende externhandel beror på mellankommunal konkurrens. Man spelas ut av stora handelsföretag och tävlar om lokaliseringar trots att dessa samtidigt utarmar de egna tätorterna:

De nya stadsbyggnadsidealerna och den möjlighet bilen gav medförde att städernas utbyggnad under den senare hälften av 1900-talet i stället präglades av utglesning och utbredning. Medan befolkningen har ökat med drygt 50 procent sedan mitten av 1900-talet har tätortsarealen samtidigt mer än sexdubblats. Följden har blivit längre avstånd till service, inte bara i glesbygden utan även i staden. Medelavståndet till närmsta livsmedelsbutik per familj i Sverige var 1,5 kilometer år 2003. För några decennier sedan hade de flesta inte mer än fem minuters promenad till en livsmedelsaffär. Sedan 1996 har mer än 450 tätorter förlorat sin sista dagligvarubutik. Och ytterligare flera hundra landsbygdshandlare befäras att deras verksamhet kommer att vara nedlagd inom de närmsta åren.²⁵

Under de senaste sextio åren har Sverige fullständigt omformats av funktionalismen. De första trettio åren i ljuset av den och de sista trettio åren i skuggan av den.

²⁴ Lena Borg, Hans Lind, *De allmännyttiga bostadsföretagens roll på bostadsmarknaden* (KTH 2006)

²⁵ *Dags att handla nu*, s 15 (Boverket 2004)

Stadsplanering och kolonisering

Man kan i den funktionalistiska planeringsideologin se tydliga paralleller till det sociologen Jürgen Habermas kallat en "kolonisering" av det civila samhället.²⁶ Både det politiska systemet (förvaltning) och det ekonomiska systemet (företag) tenderar i den moderna staten enligt Habermas att ta kontroll över och dominera den medborgerliga livsvärlden. Den kommunikativa rationalitet som utmärker livsvärldens mellanmännsliga möten och som är en förutsättning för såväl solidaritet som demokratisk legitimitet riskerar därigenom att allt mer ersättas av den instrumentella logik som styr systemen. En radikal och progressiv politik måste därför enligt Habermas syfta till att säkerställa den medborgerliga livsvärldens relativa autonomi gentemot systemiska ingrepp.

Här är det naturligtvis avgörande hur livsvärldens rent fysiska strukturer formas. Skapar vår stadsplanering förutsättningar för en levande urban offentlighet, ett fristående och självständigt kulturskapande och ett småskaligt och lokalt förankrat näringsliv? Eller bygger vi fysiska strukturer som aktivt motverkar det civila samhällets kommunikativa processer, där individerna bara tillåts växla mellan ett fåtal atomiserade identiteter, som bilister, konsumenter och anställda - men ges få eller inga möjligheter till medborgerlig interaktion? Kort sagt, planerar vi fysiska strukturer för systemeffektivitet eller solidaritet och emancipation? Och på en än mer grundläggande nivå, planerar vi fysiska strukturer som förutsätter en tanklös rovdrift på naturens tillgångar och som intecknar våra barnbarns existensvillkor eller bygger vi ett hållbart samhälle?

Stadspolitiska utmaningar

Det finns gott om stadspolitiska utmaningar idag. Under trettio års tid byggdes en ohållbar samhällig infrastruktur upp under inflytande av den funktionalistiska planeringsideologin. Man har sedan under ytterligare trettio år byggt vidare på den. Det är en stadspolitik som gynnat bygg- och fordonsindustrin men som skapat enorma problem för samhället som helhet. Vi ska här fokusera på tre av de mest avgörande stadspolitiska områdena: bostadsbristen, segregationen och miljöförstörelsen.

Bostadsbrist

Enligt Sveriges grundlag ska det allmänna trygga medborgarnas rätt till bostad. Staten har dock i stort utsträckning avvecklat sitt ansvar för bostadsförsörjningen och kommunerna tar alltför sällan

²⁶ Jfr Erik Oddvar Eriksen, *Habermas politiska teori* (Studentlitteratur 2000)

det ansvar de har. Bostadsbristen är stor i tillväxtregionerna, särskilt bland yngre och ekonomiskt svaga hushåll. Undersökningar tyder på att mer än 40 procent av landets unga vuxna (20-27 år) saknar egen bostad.²⁷ Bostadsbristen förväntas också bli ännu värre under kommande år då det är dags för 1990-talets rekordstora barnkull att flytta hemifrån. I den realpolitiska verkligheten prioriteras gärna valvinnande kommunala verksamheter och en låg kommunalskatt framför långsiktiga satsningar på ett hållbart stadsbyggande. En förutsättning för en positiv utveckling är därför att medvetenheten om stadspolitiska frågor ökar, så att de blir valstrategiskt betydelsefulla.

Det hävdas ofta att det inte går att bygga billigt när man bygger nytt men det är en sanning med modifikation. Det finns nämligen stora marginaler för rationaliseringar av bostadsbyggandet.²⁸ Byggbranschen domineras av några få stora företag som gör enorma vinster på att bygga dyrt och dåligt. Det är ett problem som har sin upprinnelse i miljonprogrammets storskaliga planering. Ett mål redan för den tidiga funktionalismen var att åstadkomma en industriell centralisering inom byggsektorn. Man försökte aktivt att stimulera framväxten av färre och större byggföretag för att få en mer storskalig bostadsproduktion. Med miljonprogrammet tog utvecklingen mot ett mer centraliserat byggande fart på allvar. Allmännyttan slutade samtidigt att bygga i egen regi och övergick helt till förvaltning. 1990-talets byggkris kom senare att leda till stora sammanslagningar och uppköp. Idag domineras byggsektorn av tre stora, rikstäckande företag: NCC, PEAB och Skanska. Det allmänna har alltså gjort sig beroende av ett litet oligopol av stora byggföretag.

Mot bakgrund av oligopolsituationen inom byggsektorn, den vertikala integrationen av underleverantörer och den tydliga uppdelningen av byggande och förvaltning är det inte förvånande att höga produktionskostnader, slarv, byggfel och kartellbildning är legio.²⁹ Den statliga Bygghögskolekommittén konstaterade att runt 30 procent av de totala byggkostnaderna (ca 50 miljarder kronor/år) är rent slarv.³⁰ Enligt Boverkets utredare är det möjligt att sänka byggkostnaderna med upp till 40 procent och förvaltningskostnaderna med upp till 25 procent.³¹ Det är alltså viktigt att skapa starkare incitament för ett mer kostnadseffektivt bostadsbyggande. Förhoppningsvis kan de fackliga organisationerna inom byggsektorn bidra till en mer kostnadsmedveten kultur på byggena. Ur ett rent företagsekonomiskt perspektiv finns dock inte några incitament för byggbolagen att bygga bättre och billigare. En hög bostadsbrist leder ju inte

27 *Unga vuxnas boende 1997-2009* (Hyresgästföreningen 2009)

28 *Skärpning gubbar!* (SOU 2002:115) och *Sega gubbar?* (Statskontoret 2009:6)

29 *Skärpning gubbar!* (SOU 2002:115)

30 *Utmärkt! Samhällsbyggnad* (Fi 2004:15)

31 Fredrik von Platen, *Skärpning på gång i byggsektorn* (Boverket 2009)

bara till omfattande sociala problem utan har även en stimulerande effekt på byggföretagens vinstmaximering. Det är därför helt avgörande att skapa tydliga incitament för ökad effektivitet i byggbranschen.

Den komplicerade och segslitna planeringsprocessen gör det också kapitalkrävande och riskfyllt att bygga. Omständlig administrativ handläggning och generösa möjligheter att överklaga i flera instanser leder ofta till utdragna byggprojekt.³² Tusentals planerade lägenheter sitter fast i juridiska prövningar. Möjligheterna att genom taktiska överklaganden fördröja planprocessen med flera år påverkar byggandet påtagligt. Det driver upp kostnaderna i projekten vilket hindrar små och kapitalsvaga entreprenörer att konkurrera med det byggindustriella oligopolet. Det är mycket olyckligt, inte minst eftersom små byggbolag har visat sig vara mer kostnadseffektiva.³³ Medborgarnas rätt att överklaga måste förstås värnas men planprocessen behöver kortas och det finns anledning att se över antalet instanser. Det är mycket viktigt att man tar chansen att effektivisera planprocessen när man nu reviderar Plan- och bygglagen.³⁴ Här har våra riksdagspolitiker ett stort ansvar för framtidens stadsbyggande.

Kommunerna skulle också hamna i en mer fördelaktig förhandlingsposition om man medvetet delade upp projekt på fler och mindre byggbolag, även om det kanske skulle innebära mer administrativt arbete och bryta gamla vanor och vänskapsband. En ökad och mer småskalig variation av byggare, arkitekter och fastigheter skulle stärka konkurrensen och dessutom förmodligen bidra till en mer varierad och spännande stadsbild.

Segregation

Sveriges städer lider av en mycket stark socioekonomisk och etnisk segregation. Segregeringen ökade avsevärt i och med den glesa, utspridda planering som introducerades med funktionalismen. Efterkrigstidens byggande ledde som vi tidigare sett till enhetliga öar av bebyggelse med låg prisvariation inom varje område. Detta gäller särskilt för miljonprogrammet, både dess perifera enklaver av standardiserade hyresrätter och dess bilberoende småhusbebyggelse för ekonomiskt starkare hushåll. Som undersökningar visat är det just den subventionerade utflyttningen av ekonomiskt starka hushåll till bilberoende villaområden i

³² *Bygg - helt enkelt* (SOU 2008:68)

³³ Kurt Psilander, *Hur små byggherrar lyckas* (Avd. för Bygg- och fastighetsekonomi KTH 2006)

³⁴ *Får jag lov? Om planering och byggande* (SOU 2005:77)

kranskommuner som driver på segregationen.³⁵

Segregationen är ett regionalt problem och kan därför inte enbart hanteras med kommunala åtgärder.³⁶ Det råder en knivskarp konkurrens mellan kommunerna om ekonomiskt starka hushåll som är särskilt tydlig i tillväxtregionerna. Kranskommuner satsar målmedvetet på utglesad och bilberoende villabebyggelse, vilket tömmer centralorterna på ekonomiskt starka hushåll och lägger en orimlig försörjningsbörda på de kommuner som har kvar en stor del allmännyttiga hyresrätter. Centralorterna svarar med att bygga bostadsenkla med dyra bostadsrätter i attraktiva, sjönära lägen. Resultatet är fortsatt stadsutglesning, mer bilpendling och ökad segregation.

Ett sätt att bekämpa segregationen är att aktivt understödja en blandning av upplåtelseformer. Detta har framförallt varit en strategi som använts i områden med många hyresrätter, där man försökt få in fler bostadsrätter och småhus. Ofta tvingas då kommunen till bytesaffärer för att få byggföretagen med sig. Bygger man ett småhusområde i en betongförort kan man få bygga dyra bostadsrätter i attraktiva, centrala lägen i utbyte. Detta kan möjligtvis vara en klok strategi för att locka ekonomiskt starka hushåll till kommunen men frågan är om detta är det bästa sättet att åstadkomma en hållbar stadsutveckling.

Ska segregationen brytas krävs att prisvariationen ökar generellt, även i attraktiva områden. En geografisk klassutjämning kan endast uppnås genom en finkornig prisvariation ner på kvartersnivå. Attraktiva stadsdelar bör alltså i första hand förtätas med billiga hyresrätter och stadsdelar med många billiga hyresrätter bör göras mer attraktiva genom stadsmässiga förtätningar som ökar serviceutbudet och stadslivet och knyter samman staden rumsligt. Här är de kommunala bostads- och fastighetsbolagens roll avgörande. Allmännyttan måste växa kraftigt, inte åderlätas genom socialt ansvarslösa utförsäljningar.

Det är också viktigt att vi bygger in strukturella förutsättningar för social blandning från början när vi utvidgar innerstäderna. Vi behöver fler integrerade, täta och funktionsblandade stadskvarter och mindre segregerade, glesa och monofunktionella bostadsenkla. En stor och finmaskig variation vad gäller pris, upplåtelseformer och bostadsstorlekar är nödvändig om en socialt hållbar stadsutveckling ska vara möjlig.

³⁵ Roger Andersson, *Fattiga och rika - segregationen ökar* (Institutet för bostads- och urbanforskning 2009)

³⁶ Roger Andersson, *Segregationens dynamik och planeringens möjligheter* (Malmö Stadskontor 2007)

Miljöförstöring

Dagens diskussion om ekologiskt stadsbyggande har ofta ett renodlat bostadsfokus, det talas mycket om passivhus, solceller och andra sätt att göra själva bebyggelsen mer energieffektiv. Det är i och för sig bra, men det som ofta saknas är ett mer övergripande stadspolitiskt perspektiv. Hur bostäderna sprids i rummet är nämligen ett större miljöproblem än hur de byggs. Idag vet vi att den glesa bilstad som efterkrigstidens massbilism skapade inte är hållbar. Runt en tredjedel av koldioxidutsläppen kommer från vägtrafiken men det handlar inte bara om biltrafikens utsläpp, buller och climateffekter. Det handlar också om de ständigt ökade infrastrukturkostnaderna (vägar, VA etc.) som stadsutglesningen för med sig.

Utglesningen förbrukar värdefull mark runt våra städer. Mellan 1960 och 1995 ökade större svenska städer sin yta med 70 procent samtidigt som boendetätheten minskade med en tredjedel.³⁷ Mark som hade kunnat användas till rekreation och friluftsliv eller lokal och klimatvänlig matproduktion asfalteras och tas i bruk för köplador och parkeringsplatser. Stadsutglesningens negativa miljökonsekvenser har uppmärksammats av många aktörer, bl.a. Naturskyddsföreningen.³⁸ Mellan 1950 och 2000 niodubblades antalet bilar i landet, från 49 bilar till 450 bilar per 1000 invånare.³⁹ Ungefär hälften av befolkningen bor idag i villa eller radhus, vilket naturligtvis har en direkt påverkan på bilberoendet. Runt 75 procent av svenska hushåll äger numera en eller flera bilar.⁴⁰ Enorma resurser satsas på att möjliggöra en bilberoende livsstil för ekonomiskt starka hushåll i utspridda småhusenklaver. Förbifart Stockholm med en beräknad kostnad på 28 miljarder kronor är bara ett av många exempel.

Vi har också ett juridiskt system inom stadsbyggandet som gör det orimligt komplicerat att bygga tätt och funktionsblandat och som närmast tvingar fram fortsatt stadsutglesning. Stadsplaneringen styrs av ett oöverskådligt nät av normer och regler som obevekligt för i riktning mot funktionalismens glesa och utspridda bebyggelsestrukturer. Det kommer att krävas genomgripande juridiska reformer och mycket tydliga politiska signaler för att få genomslag bland tjänstemännen för en annan typ av stadsbyggande än det som varit gängse under flera generationer av planerare.

³⁷ Ulf Ranhagen, *Fysisk planering för ett hållbart samhälle* (KTH 2008)

³⁸ Linda Kummel, *Den glesa staden* (Naturskyddsföreningen 2006)

³⁹ *Dags att handla nu* (Boverket 2004:15)

⁴⁰ RES 2005-2006 *Den nationella resvaneundersökningen* (SIKA 2007:19)

Framtidens stadsbyggande: En radikal och progressiv stadspolitik

Som vi inledningsvis konstaterade räcker det inte att problematisera och kritisera det bestående om man vill kunna åstadkomma en förändring. Förändring förutsätter att någon faktiskt formulerar konkreta och konstruktiva alternativ. Vanans makt och verklighetens tyranni är starka motståndare som kräver mer än fantasifulla visioner och abstrakt teoretiserande för att brytas. Vi står idag inför paradigmskiftet på många politiska områden, inte minst vad gäller stadspolitiken. De akuta problem som vi har diskuterat ovan kommer oundvikligen att tvinga fram radikala förändringar av vårt samhälle. Det vi måste anstränga oss för att åstadkomma är förändringar som är led i en progressiv och emancipatorisk utveckling. I det arbetet är det avgörande att formulera det Ernst Wigforss kallade "provisoriska utopier", d.v.s. visionära men samtidigt realistiska framtidsmål. Men lika viktigt är att diskutera hur vi rent konkret ska kunna nå våra provisoriska utopier.

Därför är det också viktigt med en fortsatt och intensifierad diskussion kring utformningen av en radikal och progressiv stadspolitik. Ska en sådan diskussion vara konstruktiv och framåtsyftande krävs dock att den baseras på reflekterade ideologiska ställningstaganden och vetenskaplig empiri, istället för löst tyckande och reaktiva ryggmärgsreflexer. Vill vi bygga klimatsmarta städer utan bostadsbrist och segregation krävs en genomgripande omställning av vår stadsplanering. Vi behöver en långsiktig och målmedveten stadspolitik för ett hållbart och solidariskt samhälle. Den följande översikten är tänkt som en preliminär karta över några av de mest angelägna stadspolitiska reformerna.

Bygg socialt blandat

En radikal och progressiv stadspolitik måste syfta till att minska de geografiska klassklyftorna. Bortsett från att segregationen leder till ojämlika livsförhållanden för människor är den direkt skadlig för den sociala tillit som är det sammanhållande kittet i samhället. En djupare förståelse för andra människors livssituation kräver att olika sociala grupper (rika/fattiga, inflyttade/infödda, unga/gamla, singlar/barnfamiljer osv.) rent konkret delar det fysiska rummet.

Målsättningen måste vara att skapa en så finkornig variation som möjligt vad gäller boendekostnad, bostadsstorlek, upplåtelseform etc. Bostadsadressen ska inte vara en klassmarkör. En socialt blandad stad förutsätter dock en annan stadsplanering än den nuvarande.

De förslag som nämns i den här texten är delar av en sådan planering för minskade geografiska klassklyftor och ökad social blandning.

Bygg tätt och nära

Våra städer måste växa organiskt genom förtätningar och nya stadsdelar som sömlöst integreras med äldre stadsdelar. En kostnadseffektiv infrastruktur, stor funktionell blandning och en effektiv kollektivtrafik förutsätter en större befolkningstäthet i ny bebyggelse. I innerstaden och dess närhet bör vi eftersträva hög täthet. Det är en förutsättning för att vi också ska kunna ha många gröna parker och rekreationsytor centralt. I mer perifera lägen kan tätheten vara lägre. Så länge man utgår från en grundläggande kvartersstruktur med husen vända direkt mot gatan finns inga hinder för en stor variation av husformer och bebyggelsetyper.

Många kommer även i framtiden att vilja bo i eget hus. Det behöver inte vara något problem, så länge huset ligger i ett stadskvarter som är rumsligt integrerat med resten av staden och tillräckligt funktionsblandat för att möjliggöra ett lågt bilinnehav. Småhus måste inte byggas som enklaver isolerade från övrig bebyggelse. En finmaskig blandning av småhus och flerbostadsbebyggelse kan ändå säkerställa en god social och funktionell mix. I Malmö har nyligen ett projekt med urbana villor fått 2009 års Kaspar Sahlin-pris. Inspiration till urbana småhus kan också hämtas från s.k. *townhouses* i London, New York eller Amsterdam.⁴¹

Stoppa stadsutglesningen

Stadsutglesningen i form av bilberoende villaenklaver och externhandel måste hejdas. Utflyttningen av ekonomiskt starka hushåll driver på segregationen i städerna och cementerar en ekologiskt ohållbar transportstruktur. Natur och jordbruksmark förbrukas och tillgängligheten för medborgare utan bil försämras när lokal och central handel utarmas.⁴² Offentliga mötesplatser i städerna ersätts av privatiserade och bilberoende köplador längs motorvägar. Regionala överenskommelser och juridiska restriktioner är nödvändiga för att se till att denna typ av allokeringar inte uppkommer. Portalparagrafen i Plan- och bygglagen om att "...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" behöver uppenbarligen kompletteras med mer specifik lagstiftning för att få effekt.

41 Ola Andersson, "Inga fler bostadsområden, tack!", *Arkitekten* 2006:4

42 Karin Neergaard m.fl., *Tätortsnära externa affärsetableringar* (Vägverket 2006)

Det perifera villaboendet motiveras ibland med hänvisning till barnens behov. Runt 70 procent av alla barn bor numera i villa eller radhus. Men barnvänliga stadskvarter med grönskande och oavstyckade innergårdar i slutna kvarter ger skyddade och bullerfria lekmiljöer som är minst lika bra som villatomtens uteplats. Vad gäller tillgängligheten till parker och andra friytor så tenderar den snarare att öka i välplanerade och täta stadsområden.⁴³

Bygg funktionsblandat

Handel och andra verksamheter ska allokeras i gång- och cykelvänliga lägen, i funktionsblandade stadskvarter. Publika gatuplan måste vara ett krav i nyproduktion. Det finns ett stort behov av lokaler, inte minst för kapitalsvaga verksamheter som t.ex. ideella föreningar (politiska, kulturella, religiösa etc.). Det är verksamheter som betyder mycket för en levande lokal offentlighet och ett starkt civilsamhälle, särskilt i ekonomiskt utsatta områden. Problemet är att en lokal i bottenvåningen generellt ger lägre avkastning än en bostad i dagens situation med hög bostadsbrist. Fastighetsägaren vinner på att huset mittemot har en lokal med småskalig verksamhet, men förlorar på att det egna huset har det.

Många fastighetsägare vill också gärna renodla sina innehav för att underlätta det administrativa arbetet. Möjligheten till tredimensionell fastighetsbildning har förbättrat situationen något. Men det är uppenbart att gemensamma regler är nödvändiga för att hantera marknadsmisslyckanden vad gäller allokering av verksamheter. En lokalnorm för ny bebyggelse skulle säkerställa ett minimum av lokalförsörjning.

Även kommunala verksamheter som barn- och äldreomsorg borde i större utsträckning lokaliseras i kvarterens bottenvåningar, istället för att separeras i fristående och ytkrävande längor. Det sker ungefär en anlagd skolbrand per dag i Sverige. Bränder och annan skadegörelse på skolfastigheter kostar samhället enorma summor. Det har därför blivit allt vanligare med kameraövervakning och andra typer av vaktsystem i skolmiljön. Ett betydligt mer fördelaktigt alternativ är att integrera skolorna i stadsbebyggelsen. Stadskvarteren skulle bli mer levande under större del av dygnet och fler elever skulle få gångavstånd till skolan. Förhoppningsvis skulle detta även underlätta problemet med den intensiva och farliga biltrafik runt skolor som skjutsande föräldrar står för.

⁴³ Alexander Ståhle, *Compact sprawl : exploring public open space and contradictions in urban density* (KTH 2008)

Minska bilismen

Biltrafiken i och mellan städerna måste minska. Det kräver dels indirekta åtgärder som förbättrad kollektivtrafik men också direkta åtgärder som trafikavgifter, höjd bensinskatt och sänkta hastigheter. I tätbebyggda områden bör dödliga hastigheter (över 30 km/h) inte vara tillåtna. Det är viktigt att gatorna utformas så att hastigheterna hålls nere, t.ex. genom val av beläggning. Spårvagn, cykel och andra ekologiskt hållbara transportmedel bör alltid premieras framför bil. Långväga person- och godstransporter bör i huvudsak ske på järnväg. En utvecklad infrastruktur för höghastighetståg är en viktig del i detta. Det är viktigare att satsa på än nya vägar, som endast leder till ökad biltrafik och mer utsläpp. Bilismens löfte om frihet har för många kommit att bli ett fängelse. Det är dags att bygga städer där bilen är en möjlighet men inte en nödvändighet.

Det finns idag ett uttalat krav att säkerställa ett visst antal parkeringsplatser per hushåll i nybyggnation. Denna parkeringsnorm ligger generellt långt över befintliga hushålls bilinnehav i aktuella områden. I centrala lägen innebär detta vanligtvis att stora källargarage byggs under husen. Utöver de uppenbara effekterna av ökat bilberoende så kostar ett sådant garage stora summor att anlägga, enligt beräkningar mellan 200 000 och 400 000 kronor per p-plats.⁴⁴ Det är en kostnad som läggs på priset/hyran för bostaden och följaktligen minskar förutsättningen för social blandning. Den som bor tätt och funktionsblandat har sällan anledning att äga bil. Pendling till arbete kan vanligtvis göras med cykel eller kollektivtrafik och för enstaka resor kan bil hyras eller lånas i bilpool. Parkeringsnormen bör därför avskaffas eller omvandlas till en maxgräns.

Öka konkurrensen

Det byggindustriella oligopolet måste brytas. Kommunerna måste aktivt understödja en ökad konkurrens och mångfald på byggmarknaden genom att dela upp projekt på mindre entreprenörer. Byggnation i kooperativ form bör stimuleras. Det vore också önskvärt om kommunerna kunde bygga i egen regi för att säkerställa nyproduktion av billiga hyresrätter. Kommunala byggföretag skulle inte konkurrera med privata byggföretag utan endast gå in där det saknades intressenter till den önskvärda exploateringen. En ökad bostadsproduktion skulle också skapa större incitament hos de stora byggföretagen att bygga bättre. Med tanke på att byggsektorn är landets näst största arbetsgivare (efter vårdsektorn) och sysselsätter ca 10 procent av landets arbetskraft skulle en kraftig expansion av byggandet också stimulera sysselsättningen

⁴⁴ Tjänsteutlåtande Dnr M05-511-1119:1 (Stockholms Stad Markkontoret 2005)

Statligt ansvarstagande

Staten måste ta ett betydligt större finansiellt ansvar för bostadsförsörjningen. Att staten har nettointäkter på runt 30 miljarder/år från boendet samtidigt som medborgarnas grundlagsskyddade rätt till bostad inte tillgodoses är anmärkningsvärt. Eftersom själva stadsplaneringen nästan helt är decentraliserad till en kommunal nivå, samtidigt som dagens städer har en regional struktur, behövs en starkare regional och statlig styrning för att förhindra att mellankommunal konkurrens leder till ett ohållbart stadsbyggande. Det finns många sätt att åstadkomma det. Exempelvis skulle staten kunna ge den nyinrättade Delegationen för hållbara städer i uppgift att fördela en större del av den vinst som boendet genererar för att stimulera byggandet av täta, socialt och funktionellt blandade stadsmiljöer.

Värna och utveckla de offentliga rummen

Hur vi planerar våra städer har en direkt påverkan på hur det civila samhället och det offentliga rummet fungerar och därigenom på själva demokratins funktionssätt. Den ökade ekonomiska dynamiken i städerna har intensifierat det kommersiella trycket på det offentliga rummet i innerstaden. Privata vinstintressen approprierar allt fler och allt större gemensamma ytor. En radikal och progressiv stadspolitik måste säkerställa att det finns utrymme även för social interaktion som inte är kontrollerad och villkorad av kommersiella företag.

Det ekonomiska systemet tenderar ofta att tränga ut alternativa kulturyttringar och civila funktioner. Inglasade gallerior, övervakade av privata vaktbolag, ersätter öppna stadsgator. Förbud mot gatumusikanter och andra "störande element" införs. Förvandlingen av innerstaden till köpcentrum och kontorsenkav var en explicit målsättning för den funktionalistiska stadspolitiken i Sverige. Omvandlingen av Klarakvarteren i Stockholm och Nordstaden i Göteborg är tydliga exempel. Ska vi bygga levande och hållbara städer krävs att systemrationaliteten inte överordnas livsvärldens uttrycksformer.

Kommers är en integrerad och omistlig del av stadens offentliga liv och i sig inget hot mot det civila samhällets mångfald. Tvärtom bidrar kommersiella verksamheter till att samla och förstärka urbana flöden. På det viset skapar handeln förutsättningar för det offentliga rummets civila

45 *Skärpning gubbar!* (SOU 2002:115)

funktioner. Det är när storskaliga kommersiella krafter tillåts ta över och icke-kommersiella funktioner och alternativa livsformer utestängs som problem uppstår. Det råder inte heller någon brist på offentliga ytor, det finns enorma arealer av offentlig mark i de utspridda och isolerade sovstäder vi byggt under de senaste decennierna. Det som saknas är offentliga ytor med förutsättningar att fylla civila funktioner.

Offentliga rum behöver omgivande bebyggelse med täthet och funktionsblandning för att fungera.⁴⁶ Flöden av människor som bor, arbetar eller passerar igenom ett område är en förutsättning för en levande offentlighet.⁴⁷ En avgörande fråga för en radikal och progressiv stadspolitik är därför inte bara att bevara innerstadens offentliga platser, utan även att börja bygga fysiska miljöer för fungerande offentliga rum i förorterna och i de mindre städer och byar på landet där bilberoende och externhandel utplånat de lokala offentligheter som fanns där tidigare.

Förändra regelverket

Stadsbyggandets juridiska strukturer, däribland Boverkets byggregler, måste ses över. En omfattande revision av Plan- och bygglagen är förmodligen nödvändig. Ska bostadsbristen kunna åtgärdas måste planprocessen, som i dagsläget är mycket långdragen och oförutsägbar, effektiviseras. Medborgarnas rätt att överklaga ska naturligtvis värnas men själva handläggningen måste gå mycket snabbare. Det kan vara klokt att korta ned instansordningen. Det är också angeläget att reformera dagens system med vagt formulerade översiktsplaner och närsynta detaljplaner. Det finns mycket som talar för att byggandet av täta, funktionsblandade städer kräver stadsplaner av den typ som försvann med 1947 års byggnadslagstiftning.⁴⁸ Övergripande men konkreta planer för städernas framtida utveckling där formen är fast men där en större frihet tillåts vad gäller innehåll.

En sådan planering skulle dessutom ge medborgarna större möjligheter att förstå och påverka stadsplaneringen och utvärdera sina företrädares insatser. Dagens planering, där många avgörande stadsutvecklingsbeslut tas i informella sammanhang och efter förhandlingar i det fördolda, är i stor utsträckning ogenomskinlig för den vanlige medborgaren. Ett minimikrav borde vara att ett flertal olika bebyggelsealternativ presenteras vid samrådsförfarande.

⁴⁶ Jane Jacobs, *Den amerikanska storstadens liv och förfall* (Daidalos 2005)

⁴⁷ Jan Gehl, *Life Between Buildings* (Arkitektens forlag 2006)

⁴⁸ Anders Hagson, *Beslutsunderlag vid detaljhandelslokalisering* (Boverket 2008)

En stadspolitik för framtiden

En radikal och progressiv stadspolitik kan inte lösa samhällets alla problem. Det kommer att finnas gott om utmaningar kvar även om vi skulle nå den provisoriska utopi som skisserats här. Men bygger vi bort bostadsbristen och segregationen samtidigt som vi lägger grunden för en ekologiskt hållbar infrastruktur så har vi i alla fall tagit en del av vårt ansvar mot kommande generationer. De städer vi bygger idag är de städer som våra barnbarn ska leva i. Vilka städer lämnar vi i arv till dem?

Litteratur

Åke Abrahamsson, *Stockholm - en utopisk historia* (Prisma 2004)

Ola Andersson, "Inga fler bostadsområden, tack!", *Arkitekten* 2006:4

Roger Andersson, *Fattiga och rika - segregationen ökar* (Institutet för bostads- och urbanforskning 2009)

Roger Andersson, *Segregationens dynamik och planeringens möjligheter* (Malmö Stadskontor 2007)

Gunnar Asplund m.fl., *acceptera* (Tidens förlag 1931)

Johan Asplund, *Essä om Gemeinschaft och Gesellschaft* (Korpens förlag 1991)

Gunilla Bellander, *Blandstaden* (Boverket 2005)

Bengt-Owe Birgersson, *Bostaden - en grundbult i välfärden*, s 5 (Hyresgästföreningen 2008)

Lena Borg, Hans Lind, *De allmännyttiga bostadsföretagens roll på bostadsmarknaden* (KTH 2006)

Karin Bradley, *Just Environments* (KTH 2009)

Ola Broms Wessel m.fl., *Bor vi i samma stad?* (Pocky 2005)

Bygg - helt enkelt (SOU 2008:68)

Dags att handla nu (Boverket 2004)

Erik Oddvar Eriksen, *Habermas politiska teori* (Studentlitteratur 2000)

Gunnar Falkemark *Politik, mobilitet och miljö* (Gidlunds förlag 2006)

Får jag lov? Om planering och byggande (SOU 2005:77)

Jan Gehl, *Life Between Buildings* (Arkitektens forlag 2006)

Sten Gromark, *Fängslade arkitektur* (CTH 1987)

Anders Hagson, *Beslutsunderlag vid detaljhandelslokalisering* (Boverket 2008)

Anders Hagson, *Stads- och trafikplaneringens paradig* (CTH 2004)

Martin Hedenmo, Fredrik von Platen, *Bostadspolitik* (Boverket 2007)

Eva Hedman, *Den kommunala allmännyttans historia* (Boverket 2008)

Jane Jacobs, *Den amerikanska storstadens liv och förfall* (Daidalos 2005)

Bengt O.H. Johansson, *Den stora stadsomvandlingen* (Kulturdepartementet 1997)

Jan Jörnmark, *Bostadsrättens segertåg* (Fastighetsägarna 2007)

Jan Jörnmark, "Bostadsrätterna, allmännyttan och lagarna" i *Äganderättens konsekvenser och grunder* (Ratio 2005)

Elisabeth Klingberg, *När nyurbanismen kom till stan* (Pratminus 2007)

Linda Kummel, *Den glesa staden* (Naturskyddsföreningen 2006)

Per Lundin, *Bilsamhället* (KTH 2008)

Karin Neergaard m.fl., *Tätortsnära externa affärsetableringar* (Vägverket 2006)

Fredrik von Platen, *Skärpning på gång i byggsektorn* (Boverket 2009)

Kurt Psilander, *Hur små byggherrar lyckas* (Avd. för Bygg- och fastighetsekonomi KTH 2006)

Ulf Ranhagen, *Fysisk planering för ett hållbart samhälle* (KTH 2008)

RES 2005-2006 Den nationella resvaneundersökningen (SIKA 2007:19)

Britta Roos, Hanna Gelotte, *Hej Bostad* (Länsstyrelsen i Stockholms län 2004)

Bo Sandelin, Bo Södersten *Betalt för att bo* (Rabén & Sjögren 1978)

Sega gubbar? (Statskontoret 2009:6)

Skärpning gubbar! (SOU 2002:115)

Edward W. Soja, *Postmetropolis* (Blackwell 2000)

Alexander Stähle, *Compact sprawl : exploring public open space and contradictions in urban density* (KTH 2008)

Jerker Söderlind, *Stadens renässans* (SNS 1998)

Tjänsteutlåtande Dnr M05-511-1119:1 (Stockholm Stad Markkontoret 2005)

Moa Tunström, *På spaning efter den goda staden* (Örebro Universitet 2009)

Unga vuxnas boende 1997-2009 (Hyresgästföreningen 2009)

Utmärkt! Samhällsbyggnad (Fi 2004:15)