

## Planering i en marknadsekonomi: Portland, Oregon, USA

Är samhällsplanering över huvud taget möjligt i en marknadsekonomi? Kan stat och kommun påverka stadsutvecklingen när det är marknadens aktörer som avgör vad, var och om det ska byggas? I Sverige är det många som ställer sig den frågan, när kommunerna – trots det s. k. planmonopolet – välvilligt tar emot alla etableringsönskemål hur illa de än stämmer med den av fullmäktige antagna översiktsplanen. Och när dessutom kommunen har sålt sin mark till de stora byggföretagen för att förstärka en skraltig budget och därmed spelat bort ett viktigt kort för att bestämma bebyggelseutvecklingen.

I den här situationen har Sverige, liksom andra länder i Europa, hamnat när välfärdsekonomin har fått ge vika för marknadsekonomi. Har vi då några lärdomar att hämta från USA, det land som länge – på gott och på ont – har haft ett marknadsekonomiskt samhällssystem? Jag for till Portland i Oregon för att ta reda på det. Portland har nämligen gjort sig känt för sin framgångsrika samhällsplanering, det som på amerikanska kallas ”Smart Growth” och som närmast är att likna vid det vi kallar långsiktigt hållbar stadsutveckling.

Portland har 500 000 invånare och i regionen, Metro-Portland, bor det 1,3 miljoner. Hamnverksamheten är sedan hundra år den viktigaste inkomstkällan. Columbiafloden och dess dalgång är en viktig transportled mellan Stillahavskusten och nordvästra USA. Det var denna väg som de första bosättarna i Oregon tog och det är fortfarande denna väg som allt exportgods från nordvästra USA tar, på järnväg, långtradare eller pråm. Och det är Portland, vid sammanflödet mellan Columbiafloden och Willamettefloden, som är den viktigaste hamnen för import av japanska bilar. Numera finns också många IT-företag etablerade, bl.a. Intel, med 15 000 anställda.

Men det natursköna Oregon är också en viktig jord- och skogsbruksbygd. Vin, spannmål, grönsaker, mejeri- och köttproduktion liksom trävaror är stora inkomstkällor. Redan på sjuttioalet oroades Oregonbönderna av stadsutbredningen – sprawl – som åt upp värdefull åkermark. De drygt tre miljonerna medborgarna antog 1973 en lag om att varje stad skulle upprätta en imaginär stadsväxtgräns – urban growth boundary – inom vilken all stadsbebyggelse skulle hålla sig<sup>1</sup>. Sedermera har lagen utvidgats och innehåller nu 15 mål, som varje kommun måste följa. Varje år ska man redovisa hur man lyckas. Tillsammans utgör dessa mål en riksplanering inom vilken all stads- och landskapsutveckling sker. De 15 målen är (i sammandrag):

1. Medborgarinflytande är grunden för Oregons markplanering. Kommunen måste upprätta en medborgarkommitté, publicera rikligt, skapa dialoger mellan medborgare och tjänstemän och politiker, göra den tekniska informationen begriplig, avsätta tillräckliga medel för medborgarinflytandet
2. Varje kommun ska ha en översiktsplan med information, riktlinjer och kartor som vägleder detaljplanering och beslut. Alla planförändringar ska redovisas för staten Oregon som granskar om de överensstämmer med de 15 målen och lagstiftningen.
3. Jordbruksmarken ska skyddas från stadsbebyggelse, men också från s.k. hobbyjordbruk
4. Skogsmarken ska ägnas åt skogs- och jordbruk, skydd av växter och djur, rekreation
5. Naturresurser, natursköna och historiska områden, öppna platser ska skyddas
6. Luft, vatten och markkvalitet ska värnas.
7. Områden med risk för naturkatastrofer (t ex översvämningar och ras) får inte bebyggas

---

<sup>1</sup> Förbud att bygga på jordbruksmark infördes också i Sverige på sjuttioalet, när centerns Elvy Olsson var miljöminister i regeringen Fälldin 1976-78. Men det blev inte långvarigt. I Oregon firades förra året 30-årsjubileum.

8. Friluftslivet ska tillgodoses
9. Den lokala ekonomin ska stödjas med tillräckliga markreservat
10. Det ska finnas ett utbud av olika boendeformer och kommunen ska avsätta tillräcklig mark för nya bostäder
11. Kommuner med mer än 2500 invånare ska upprätta VA-planer
12. Översiktsplaneringen ska innehålla en transportplan för att undvika trängsel, buller, föroreningar och energislöseri. Olika trafikslag ska erbjudas och trafik- och markplanering ska koordineras
13. Markplaneringen ska gynna energisparande, t ex så att kollektivtrafik främjas
14. Stadsväxtgränsen dras så att den ger utrymme för ny stadsbebyggelse. Utanför tillåts endast jord- och skogsbruk och liknande. Inom gränsen har kommunen skyldighet att tillhandahålla kommunal service, dvs vägar, skolor, sophämtning osv. Utanför förbjuds den att göra detta.
15. Utmed Willamettefloden utvecklas ett grönstråk för rekreation mm, genom samarbete mellan de kommuner som gränsar till floden.

Många – de flesta – av dessa mål känner vi igen. De finns i plan- och bygglagen och i de av riksdagen antagna miljömålen. Men en viktig skillnad är att medborgarinflytandet sätts främst i Oregon, det är inte bara en punkt vid sidan av alla de andra. Målen vilar med andra ord på medborgarnas uppfattning och kan därmed inte köras över. Därigenom legitimeras också målen som helhet. En annan viktig skillnad är att den lokala ekonomins behov lyfts fram. Samt slutligen, och inte minst, stadsväxtgränsen, som vi inte har i Sverige. Fast den finns i Danmark, också här ursprungligen för att rädda jordbruksmarken. Och liksom i danska städer är Portlands stadsväxtgräns lika viktig för att motverka sprawl, dvs att markkonsumtionen ökar utan att befolkningen gör det.

För staden Portland, liksom för det regionala samarbetsorganet Metro Portland, är de 15 statliga målen en utgångspunkt för planeringen, men också ett stöd i förhandlingar med byggare och företag som vill etablera sig eller utvidga. När t ex Intel vill bygga utanför stadsväxtgränsen, blir det en fråga för staten Oregon. Handlar det om sekunda jordbruksmark kan man kanske gå med på det, men högklassig jordbruksmark släpps aldrig. ”In difficult negotiations we always can draw the agricultural card”, som planeraren Bob Clay vid Portlands planeringskontor sa.

Men Portland och Metro Portland har också andra strängar på sin lyra. Den första är kollektivtrafiken, den andra är fastighetsskatten och andra ekonomiska styrmedel.

### **Regional planering**

Kollektivtrafik är både ett mål och ett medel i Metro Portland. Målet är, precis som överallt annars, att styra över resandet från bil till buss, spårvagn, gång- och cykeltrafik. Portlandregionen är i europeisk jämförelse gles, precis som andra amerikanska städer. Det innebär stora svårigheter att få folk att avstå från bilen. Det första steget togs på sjuttioalet, när både busstrafiken och gatumiljön i stadskärnan fick en ordentlig uppräckning. Miljöhänsyn och fastighetsägarintressen samverkade och en stark guvernör, Tom Mc Call, lyckades få alla att enas om att framtiden hette stadsmiljö och kollektivtrafik. För fastighetsägarna och handlarna i stadskärnan handlade det om att ha kvar sina kunder och inte förlora dem till externa shoppingcentra. Portlandborna hade alltid handlat och jobbat i centrum, det ville de fortsätta med. Man ville ha ett vitalt centrum, attraktivt för både företag, boende och besökare. Idén var att även om folk tog bilen in till centrum, så skulle de låta den stå medan de var där. Förflyttningar mellan sammanträden och butiker skulle ske kollektivt. Och gör det fortfarande.

En light-rail, MAX (Metro Area Express Transit), anlades 1986 från Portlands centrum ut till de östra förorterna. Sedan 1998 går den också västerut och sedan 2001 till flygplatsen. I år öppnas MAX norrut mot staden Vancouver, WA på andra sidan Columbia River.<sup>2</sup> På planeringsstadiet finns ytterligare light rail mot de södra förorterna så att regionens tre stora shoppingcentra knyts ihop. I stadskärnan, den s.k. Fareless Square på 1,5 x 3 km, är det gratis att åka kollektivt, till närförorterna kostar det en dollar och längre ut två.

Utöver trafikplaneringen vilar den övergripande markplaneringen på Metro Portland, ett regionorgan bildat 1979 av 24 kommuner i tre län och med en yta av 1200 km<sup>2</sup> och 1,44 miljoner invånare. Inom stadsväxtgränsen finns 1,3 miljoner på 955 km<sup>2</sup>. På Metro Portland vilar också ansvaret för regiongemensam kultur, sport och rekreation. Metro Portland är det enda regionala organ i USA som är tillsatt genom allmänna val (sedan 1992) och dessutom har ett folkomröstat regelsystem.

Metro Portlands långsiktsplan heter *2040 Growth Concept*. Den antogs 1996 och går ut på att återställa naturmark, upprätthålla stadsväxtgränsen, tillhandahålla ett balanserat transportsystem, uppmuntra lokal ekonomi, främja effektiv markanvändning, stödja kommunerna inom stadsväxtgränsen att vidmakthålla sin identitet, garantera ett brett bostadsutbud, skapa ett attraktivt ställe att arbeta och bo.

Långsiktsplanen baseras på prognosen att Metro Portland kommer att växa med 720 tusen invånare och 350 tusen nya jobb fram till 2040. 1992 fick invånarna i Metro Portland tre alternativ att välja mellan: ohämmad stadsväxt (growing out), ingen alls (growing up) samt måttlig (neighboring cities), dvs med förtätning runt befintliga centra och inom transportkorridorerna. 500 tusen fick en enkät och 17 tusen svarade. Fyra femtedelar valde det sistnämnda och det är denna modell som nu gäller fram till 2040.

Det användes mycket krut på att fånga invånarnas intresse, med massor av möten, lokalteveprogram, tidningsreportage osv. Stadsväxtgräns blev ett begrepp bland gemene man och intresset för stadsutveckling gick i topp. När politikerna sedan beslutade som folk hade röstat, manifesterades tilltron till de förtroendevalda, samtidigt som dessa och deras tjänstemän fick en stabil plattform för sina förhandlingar med bostadsföretag, företag och entreprenörer. Det lade också grunden för det nära samarbetet med medborgarna. Varje ny områdesplan diskuteras livligt vid möten och i media. Politikerna är personligt valda och de går till val på vad de vill göra lokalt – och vad de åstadkommit – det må vara i Portland eller Oregon. 2002 röstade Portlandborna återigen igenom stadsväxtgränsen

Även om det mål som Metro Portlandborna valt innebär en måttlig stadsväxt, kräver det främst förtätning 14 boende/ha inom stadsväxtgränsen till ca 19 boende/ha 2040. Det kan jämföras med att den genomsnittliga tätheten i svenska tätorter är 6,1 lgh/ha, eller ungefär 12 boende/ha. Förtätningen ska främst äga rum i stads och regioncentra. I centrala Portland räknar man med att öka från nuvarande 370 till 625 boende/ha 2040. I regionala centra anses 150 boende/ha bli lagom och vid MAX stationer 110 boende/ha. Däremot tänker man sig ingen nämnvärd förtätning i villaområdena, med sina ca 30 boende/ha. I jämförelse kan nämnas att Söder i Stockholm har ungefär 170 boende/ha och Hammarby Sjöstad 75 boende/ha. I trädgårdsstaden Gamla Enskede finns ca 30 lgh/ha eller ungefär 60 70 boende/ha.

---

<sup>2</sup> Inte att förväxla med den kanadensiska staden Vancouver.

### **Stadskärnan – Fareless Square**

Två gator, femte och sjätte avenyn, tillsammans ”the Mall”, gjordes om till bussgator med hög turtäthet redan på sjuttioalet. The Mall korsar den östvästliga MAX-linjen vid Pioneer Square, det centrala torget. Kollektivtrafikgatorna rustades upp och fick tegelröd markbeläggning, snygga hållplatser, ny gatumöblering och konstnärlig utsmyckning. På privat initiativ kom 1998 en spårvagn (Streetcar) i tionde och elfte avenyerna. Biltrafiken tillåts på dessa gator, men måste samsas med bussar och spårvagnar.

För att ytterligare öka stadskvaliteten satsas det stort på offentliga byggnader, konsert-hus, museum, teater. Pioneer Square har blivit ett offentligt vardagsrum med schackspel, pratande och kaffedrickande på dagarna och friluftsteater på sommarkvällarna. Motorvägen utmed Willamettefloden, som Robert Moses, New Yorks legendariske trafikplanerare, begåvade staden med på femtioalet, har rivits för att ge stadskärnan kontakt med floden. Nu går där istället en stadsboulevard, Natio Parkway, som sväljer lika mycket trafik som motorvägen gjorde. Det byggs bostäder utmed floden och snart hoppas man att laxen återvänder dit också.

Men arbetet är inte slut. En ny MAX linje ska ersätta busstrafiken i the Mall och sedan knyts till linjen mot Vancouver. Samtidigt ska the Mall rustas upp. Den federala nivån står för hälften av kostnaden, fastighetsägarna för andra hälften, som de betalar per fasadlängd utmed gatan. Tanken är att den ca tre km långa spårlinjen i centrum ska ges olika gestalt utmed hela sträckan, genom att man utformar gatumiljön som ett antal successiva stadsrum med olika karaktär.

Varför nu det, det är väl bra som det är, frågade jag Arun Jain, Urban Designchef vid Portlands planeringskontor. Och därmed är vi inne på kollektivtrafiken som medel för stadsbyggandet. ”Jo, en spårlinje är mycket bättre”, svarade Arun, ”den är tystare och säkrare och blandar sig bättre med fotgängare och cyklister än bussar.” Därtill kommer att fastighetsägarna anser att spårlinjen höjer kvaliteten i gaturummet och är en långsiktig kommunal satsning, som inte kan försvinna lika lätt som en busslinje. Därmed ökar intresset att förbättra fastigheterna, och bygga på obebyggda tomter. Samråden med boende och affärsidkare är mångfaldiga. Gil Kelley, chef för Portlands planeringskontor säger att stadsmiljöfrågor löser upp motsättningar och det är lättare att få olika intressen att komma överens när man inte pratar i abstrakta termer utan konkretiserar motsättningarna.

Det förväntade resultatet är en bättre stadsmiljö som helhet, ökade hyresintäkter från handlare och fler boende och därmed ökade fastighetsvärden. Särskilt gäller det att utvidga the Mall norrut och söderut och därmed få fart på dessa nu ganska nedgångna stadsdelar. Det ger i sin tur klirr i stadskassan.

Även utanför stadskärnan används kollektivtrafiken som medel, särskilt MAX-linjerna. Spårvägen fungerar som katalysator för att få igång bygginvesteringarna i områden som man vill utveckla, det må vara halvcentrala förnyelseområden eller obebyggd mark längre ut i regionen. Ett exempel är sträckningen västerut från Portlands centrum. Den går i ett stort ingenmansland mellan två motorvägsstråk. Än så länge har där inte hänt så mycket, men många projekt finns på ritborden. Ett som håller på att bli färdigt heter Orenco Station, med blandad kontors- och bostadsbebyggelse. När konjunkturen återvänder räknar man med att byggandet sätter fart. I väntan därpå har kommunerna köpt upp mark – både en fråga om planering och investering.

Utöver vissa öronmärkta federala och statliga bidrag, till exempelvis vägbygge och kollektivtrafik, är fastighetsskatten Oregonkommunernas viktigaste inkomstkälla, densamma i hela Metro Portland (1,2-1,9 %). Därmed har kommunen ett direkt intresse av att fastighetsvärdena stiger. ”En dollar idag blir 8 dollar tillbaks om tio år” sade Steve Dotterrer, chefsplanerare i Portland. ”Vi använder fastighetsskatten för att driva fram projekt där vi vill ha dem, exempelvis utmed MAX. Dels gör vi det med tidsbegränsade skattelättnader, dels genom markförvärv och förädling av särskilt betydelsefulla tomter för stadsbilden. Förädlingen kan bestå både av att vi laddar marken med bra kommunala och statliga lån och att vi rustar upp och bebygger själva för att sedan sälja.”

	Metro Portland	City of Portland	Stockholmsregionen <sup>3</sup>	Stockholms stad
Yta, 1000 ha	96	37	652	19
milj invånare	1,3	0,53	1,9	0,76
Bostäder 1000	520	237	880	410
Hushållsstorlek	2,5	2,2	2,2	1,9
Täthet boende/ha	14	15	3	40
Täthet bostäder/ha	5,4	6,3	1,3	22
Bilar/1000 inv	961		392	366
personkm med bil/dag	32		32	
koll.resor/person/dag	0,2	0,3	1	
Antal anställda 1000	960	509	917	412

Tabellen ger några översiktliga data i Portlandregionen och Stockholmsregionen.<sup>4</sup> Portland har lite färre invånare, men de är spridda ganska jämnt över hela regionen. I Stockholm är de mycket mer koncentrerade. I Portland finns det mycket fler bilar, men de körs inte mer än i Stockholmsregionen – och bilåkandet har legat på ungefär samma nivå under hela 1990-talet. I andra jämförbara städer i USA ligger det totala bilåkandet högre och det har ökat under 1990-talet

Men långt färre åker kollektivt i Portland än i Stockholm. Att det totala resandet i Portland och Metro Portland är så mycket lägre kan ha att göra med att befolkning och företag är mer jämnt spridda och blandade. I genomsnitt tar arbetsresorna 20 minuter.

### **Planering som förutsättning för utveckling**

Det är tydligt att planering i Portland och Oregon finns inom en helt annan kontext än i Sverige. Ändå är målen i stort sett desamma: livskvalitet, bra boende, resurshushållning, bevarande av natur- och kultur, medborgarinflytande, tillväxt. Den kanske största skillnaden är att i Oregon ses inte planering som en restriktion för företag och entreprenörer utan som en förutsättning: det gäller att lägga grunden för såväl boende som företag och att upprätthålla de mål som beslutats i demokratisk ordning, däribland den lokala ekonomins tillväxt. Den offentliga sektorn arbetar ihop med företagen, t ex genom att både intressera dem att bygga där det stämmer med allmänintresset och att lyssna till deras önskemål när det gäller etablera sig.

Kollektivtrafiken i Portland är inte bara ett nödvändigt ont som tär på kommunbudgeten, den är ett viktigt styrinstrument dels för att förmå fler att åka

<sup>3</sup> Dvs Stockholms län, uppgifter från RUFSS

<sup>4</sup> Uppgifterna är hämtade från senast tillgängliga statistik i Portlandregionen, resp Stockholmsregionen

kollektivt, dels för att få byggandet dit man vill och för att ladda utvecklingsområden med mervärde.

Stadsväxtgränsen är en målsättning, som visserligen kan förhandlas om, men som ger planeringen stadga och förutsägbarhet, samtidigt som den bidrar till förtätning. Om stadsväxtgränsen är i stort sett alla överens, den ses inte som en restriktion för näringslivet, kanske tvärtom: En fastighetsmarknadsanalytiker fann t ex nyligen att Portland är en attraktiv lokalisering eftersom den begränsade marktillgången förhindrar att detaljhandeln överetableras och gör stora förluster i felinvesterade tomma lokaler.

Den kommunala fastighetsskatten är Portlandplaneringens viktigaste verktyg. Eftersom den så påtagligt är knuten till fastighetsvärdena, är det tydligt för medborgarna att den används för att öka dessa och därmed också till att förbättra den offentliga miljön, inklusive gator, parker och offentliga byggnader. Politikerna kan ställas till svars för hur de använder skattemedlen. En tillfällig ökning av fastighetsskatten kan t ex accepteras om den går till en eftertraktad offentlig investering. Med hjälp av fastighetsskatten blir kommunen också en av aktörerna på marknaden, med samma intressen som fastighetsägarna: att öka intäkterna. För kommunens del handlar det om att få mer pengar att vidareutveckla staden eller att kunna öka anslagen till skolor, kultur, socialtjänst etc.

I Sverige var fastighetsskatten också kommunal fram till skattereformen 1991. Sen dess försvinner den in i statskassan. En ”skatteväxling” så att kommunerna åter fick dra in fastighetsskatt skulle ge dem bättre verktyg att utveckla den egna staden och bygden, kommunens intäkter skulle på ett tydligare sätt kunna kopplas till kommunala investeringar i infrastruktur, stadsmiljö och offentliga byggnader. Samtidigt skulle översiktsplanen kunna få en bättre styrkraft. Det ”kommunala planmonopolet” skulle kunna fyllas med verkligt innehåll och inte bara vara en tom fras.

Slutligen, Portlands planering utgår från medborgarnas önskemål, såsom de kommit till uttryck i folkomröstningar och enkätundersökningar om långsiktiga målsättningar för stadsutvecklingen. Alla har del i denna diskussion. Det handlar inte – som ofta i Sverige – om att ”förankra” redan fattade beslut, eller om att begränsa den verkliga beslutsrätten till fastighetsägarna

Att det går att planera i en marknadsekonomi är tydligt. Det handlar kanske främst om att se planering som en förutsättning för en gynnsam utveckling både för boende och fastighetsägare, både för arbetstagare och företag. Inte att sätta allmänintresset (läs hållbar utveckling, bevarande, miljöskydd etc) mot det enskilda (läs ekonomisk vinst, företagsexpansion). Om Sverige skulle våga ta konsekvenserna av den pågående förskjutningen från välfärdsekonomi till marknadsekonomi också när det gäller stadsutveckling och planering, så skulle det kräva en hel del genomgripande förändringar, både när det gäller lagstiftning och arbetsformer, samt inte minst när det gäller planeringskultur.

Louise Nyström  
arkitekt SAR/MSA, professor i fysisk planering BTH

#### Källor:

Intervjuer i Portland april 2004,

[www.planning.ci.portland.or.us](http://www.planning.ci.portland.or.us) (City of Portland, Planning Bureau)

[www.lcd.state.or.us](http://www.lcd.state.or.us) (Oregon Department of Land Conservation and Development)

RUFS, Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen.