



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



Rapport

R4:1981

KPP-projektet om kommunal fysisk översiktsplanering

Martin Edman et al

INSTITUTET FÖR BYGGDOKUMENTATION	
Accnr	81-0247
Plac	ser

V.
9/4

Byggforskningsrådet

R4:1981

KPP-PROJEKTET OM KOMMUNAL
FYSISK ÖVERSIKTSPLANERING

Martin Edman et al

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 770485-8 från Statens råd för byggnadsforskning till Regional planering, KTH, Stockholm, Statsvetenskapliga institutionen Umeå universitet, Helsingborgs, Karlstads, Ljusdals och Örebro kommuner samt Göteborgsregionens kommunalförbund.

I Byggforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

R4:1981

ISBN 91-540-3442-6
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm.

LiberTryck Stockholm 1981 150219

INNEHÅLL

FÖRORD	5
1. INLEDNING	9
1.1 Syfte	9
1.2 Disposition	10
1.3 Begreppet fysisk översiktsplanering	10
2. DET FORMELLA SYSTEMET	13
2.1 Inledning	13
2.2 Byggnadslagens planinstitut	13
2.2.1 Allmänt	13
2.2.2 Plankravet	14
2.2.3 Förslag till ändrad lagstiftning	14
2.2.4 Det kommunala planmonopolet	15
2.3 Översiktliga planformer i praktiken	15
2.4 Planläggningens procedurordning	16
2.5 Fysisk planering på läns- och riksnivå	18
2.6 Den fysiska planeringens ställning i kommunerna: kort bakgrund	20
3. VILKA PLANER FANNS I UNDERSÖKNINGSKOMMUNERNA?	23
4. HUR PLANERAR KOMMUNERNA?	27
4.1 Inledning: skedesindelning	27
4.2 Producenter - intressenter - aktörer: översikt	29
4.3 Planproducenter	30
4.3.1 Förtroendemän	30
4.3.2 Tjänstemän	32
4.3.3 Avslutning	34
4.4 Andra aktörer i planeringsprocessen	35
4.4.1 Övriga tjänstemän	35
4.4.2 Övriga nämnder och styrelser	36
4.4.3 Politiska partier	37
4.4.4 Organisationer	37
4.4.5 Medborgarna	38
4.4.6 Staten / länsstyrelsen	40
4.4.7 Avslutning	40
4.5 Demokratisk planering	41
5. FÖRHÅLLET TILL ANNAN KOMMUNAL PLANERING	43
5.1 Inledning	43
5.2 Fysisk översiktsplanering och kommunala bostadsbyggnadsprogram	43
5.3 Fysisk översiktsplanering och ekonomisk flerårsplanering	44
5.4 Avslutning	45
6. VAD INNEHÅLLER PLANDOKUMENTEN?	47
6.1 Vilka dokument har vi studerat närmare?	47
6.2 Innehållsanalys	48
6.3 Informationsvärde	50
6.4 Avslutning	52

7.	VARFÖR GÖRS FYSISKA ÖVERSIKTSPLANER?	53
7.1	Inledning	53
7.2	Den formella ramen och överordnade myndigheters agerande	53
7.3	Mål/avsikter inom kommunen	55
7.3.1	Officiella mål/syften	55
7.3.2	Inofficiella mål/syften	56
7.3.3	Avslutning	59
7.4	Situationen	59
7.5	Traditioner	61
7.6	"Samhällsstruktur"	61
7.7	Avslutning	62
8.	REFLEXIONER	65
8.1	Inledning	65
8.2	Om planer, utredningar och osäkerhet	65
8.3	Om metod och intuition	66
8.4	Om konsekvensredovisning	67
8.5	Planeringen som inlärningsprocess: krav på planeraren	68
8.6	Den översiktliga fysiska planeringens betydelse för människors levnadsförhållanden	69
	Samtal mellan en rationell politiker och en rationalistisk planerare	71
	LITTERATURLISTA	75

FÖRORD

Forskningsprojektet "Den kommunala planläggningen och planeringsprocessen" (KPP-projektet) initierades under 1977 av en arbetsgrupp inom Byggeforskningsrådet. Efter förarbete med programskrivning och projektplanering startade projektet 1 juli 1978 för att pågå under två år.


Huvudsyftet med KPP-projektet var att få fram en bredare och mer heltäckande beskrivning av den kommunala planeringen. Några väl avgränsade problem fanns inte från början utan frågeställningarna har preciserats undan för undan av projektets deltagare gemensamt.

Den kommunala planeringen - särskilt den långsiktiga - har studerats med en rad metoder, bl a dokumentanalyser, intervjuer och deltagande i planeringen. Genom överenskommelser med kommunerna har forskarna fått möjlighet att följa arbetet inom förvaltningar och nämnder.

Under cirka en tredjedel av sin tid har forskarna arbetat med olika uppgifter åt kommunerna.

Förarbetet till projektet, och däribland urvalet av kommuner och forskare, gjordes av Hans Fog och Rolf H Reimers.

Vid valet av kommuner har syftet varit att få med kommuner som har olika egenskaper. Följande åtta kommuner valdes ut:



<u>kommun</u>	<u>kommuntyp</u>	<u>invånare</u> <u>1.1.1978</u>	<u>forskare</u>
Robertsfors	Glesbygdskommun med normalstor yta	7.500	Gunnel Gustafsson
Ljusdal	Glesbygdskommun med stor yta	22.000	Håkan Westberg
Grums	Industrikommun med dominerande tätort	11.000	Martin Edman
Örebro	Servicekommun med stor folk- mängd	117.000	Christina Skantze- Carlsund
Solna	Förortskommun	52.000	Hans Lind
Alingsås	Genomsnitts- kommun	28.500	Gunilla Larborn- Friberg
Tingsryd	Industrikommun utan dominerande tätort	15.000	Ingrid Holfelt
Ängelholm	Servicekommun med normalstor folkmängd	29.000	Hans Bylund

Urvalet av forskare byggde på en rad kriterier, bl a att olika fackkunskaper skulle finnas representerade och att både personer med forskarbakgrund och bakgrund som kommunalt verksamma skulle finnas med.

Bland de åtta forskare - fyra kvinnor och fyra män - som arbetat i kommunerna finns representerade olika utbildningar och olika akademiska discipliner såsom historia, psykologi, sociologi, kulturgeografi, statskunskap, national- och företagsekonomi, filosofi. Ett par av deltagarna har även erfarenhet av kommunalpolitiskt arbete.

Deltagare var Hans Bylund, kulturgeograf, ekonom, planeringssekreterare i Helsingborgs kommun; Christina Skantze-Carlsson, socionom, socialarbetare i Örebro kommun; Eva Cannersten-Hansson, sekreterare; Martin Edman, arkitekt, planarkitekt i Karlstad kommun; Hans Fog arkitekt, professor; Gunnel Gustafsson, fil dr, docent i statskunskap vid Umeå universitet; Ingrid Holfelt, psykolog, tf länskolpsykolog i Östergötlands län; Gunilla Larborn-Friberg, fil kand, utredningsledare vid Göteborgsregionens kommunalförbund: Hans Lind, civilingenjör, fil kand; Inga-Lena Matthews, sekreterare; Rolf H Reimers, arkitekt, docent, K-Konsult i Stockholm; Håkan Westberg, civilingenjör, fil kand. Under projektets slutskede deltog dessutom Madeleine Franzén, journalist, Statens Planverk, med redigeringsuppgifter och Göran Hermerén professor i filosofi vid Lunds universitet, med en utvärdering av projektets metod.

Inledningsvis kartlades en rad basfakta om kommunerna, kommunernas organisation och vilka plandokument som tas fram. I ett andra skede specialstuderas tre former av långsiktig planering: ekonomisk flerårsplanering, bostadsbyggnadsprogram och fysisk översiktsplanering. I det tredje och avslutande skedet lyftes vissa speciella aspekter på den kommunala planeringen fram: det gällde samordning, demokrati, synen på människan i planerna och planeringen som social process. Var och en av dessa aspekter, liksom de tre planeringsformerna, presenteras i en separat rapport. Se figuren på nästa sida.

I KPP-projektets rapportserie finns ytterligare några titlar. Rapporten "Planeringsvetenskap" preciserar vissa grundläggande begrepp och metodfrågor. I "Planering i en kommun" presenteras en av de åtta kommunerna, Alingsås, och den typ av material som övriga rapporter bygger på. I "Kommunal planering" ges en sammanfattning av projektets resultat.

Scener från en kommunalförvaltning, skiss till en pjäs, skriven av Hans Lind, har ingått i projektgruppens material, men publiceras inte i rapportserien.

KOMMUNAL
PLANERING
- en
introduktion

EKONOMISK
FLERÅRS-
PLANERING
I KOMMUNER

KOMMUNALA
BOSTADSBYGG-
NADSPROGRAM

KOMMUNAL
FYSISK
ÖVERSIKTS-
PLANERING

KOMMUNAL
DEMOKRATI
OCH
PLANERING

SAMORDNING
I KOMMUNER

MÄNNISKAN I
KOMMUNALA
PLANER

PLANERANDE
MÄNNISKOR I
KOMMUNEN

PLANERINGS-
VETENSKAP

PLANERING I
EN KOMMUN
- om Alingsås

KPP-PROJEKTETS
METOD
- en
utvärdering

Forskarna i projektet har träffats cirka en vecka per månad under projektets gång för att gå igenom insamlat material, utkast till rapporter och för att planera det fortsatta arbetet. Byggforskningsrådets samhällsplaneringsberedning har varit referensgrupp.

Besluten om projektets uppläggning har fattats gemensamt i projektgruppen. Vi står, om inget annat anges, gemensamt för innehållet i de rapporter som publiceras i KPP-projektets namn.

juni 1980

Hans Bylund
Martin Edman
Hans Fog
Gunnel Gustafsson
Ingrid Holfelt
Gunilla Larborn-Friberg
Hans Lind
Rolf H Reimers
Christina Skantze-Carlsund
Håkan Westberg

1. INLEDNING

1.1 Syfte

I KPP-projektet valde vi, som framgått av förordet, att som en inkörspport till den kommunala planeringen studera olika "planformer": Hur de arbetades fram, vilken roll de spelade e t c. En av dessa planformer var de fysiska översiktsplanerna; områdesplaner, kommundelsplaner m fl.

Det visade sig att det var svårt, att med den uppläggning vi valt, mer ingående studera den fysiska översiktsplanering som bedrevs i våra undersökningskommuner.

- I några av kommunerna pågick mycket lite "traditionell" fysisk översiktsplanering. Solna är i stort sett fullbyggd, i Robertsfors byggs mest småhus i mindre grupper utan översiktliga planer och inte heller i Grums pågick något egentligt översiktsplanearbete. En förklaring till detta är, vid sidan av kommunernas situation, att fysiska översiktsplaner inte är något som görs eller ses över årligen. Väljer man åtta kommuner utifrån andra kriterier än att det pågår fysisk översiktsplanering i dem och följer dem ett till ett och ett halvt år, är det sannolikt att det i vissa kommuner inte pågår något egentligt fysiskt översiktsplanearbete.
- I några av kommunerna spelar konsulter en stor roll i den fysiska översiktsplaneringen. Det gäller t ex Ängelholm, Alingsås och Ljusdal. Detta gjorde att vi inte i dessa kommuner kunde följa den fysiska planeringen på samma sätt som den ekonomiska flerårsplaneringen och arbetet med bostadsbyggnadsprogrammen.
- Fysiska översiktsplaner tar lång tid att färdigställa. Få planer genomlöper faserna från initiativ till beslut på ett till ett och ett halvt år varför vi själva enbart kunnat följa vissa faser i planarbetena och för övrigt fått använda dokumentstudier och intervjuer.

Innehållet i denna rapport har påverkats av dessa problem.

Rapporten innehåller:

- Konkreta beskrivningar av vilka planer som gjorts, varför de gjorts och hur de gjorts.
- Allmänna reflexioner över den fysiska planeringens roll, uppläggning och relation till annan planering. Reflexionerna bygger lika mycket på deltagarnas tidigare erfarenheter som på erfarenheter från detta projekt.

Rapporten innehåller inte mycket om planeringsteknik och planeringsmetod eller om förhållandet plan - verklighet. Detta beror delvis på att vi inom projektet inte har mycket material om detta men också på att vi upplever den fysiska planeringen som väsentligt mer utforskad än annan kommunal planering. På senare år har en rad forskningsrapporter som behandlar olika aspekter på fysisk planering publicerats, t ex Maunsbach & Mårtensson (1978) om företagets betydelse, Miller (1980) om medborgardeltagande, Maunsbach K (1978) om programarbete, Wiklund (1979) om osäkerhetens roll, Ödmann m fl (1974) om förhållandet plan - verklighet. Enskilda planarbeten och olika intressenters roll har beskrivits av t ex Lindgren (1978) och metoder och tekniker har beskrivits av Wirén (1979).

1.2 Disposition

I kapitel 2 går vi igenom en del grundläggande fakta om fysisk planering: lagstiftning, olika planformer och den fysiska planeringens allmänna roll.

I kapitel 3 beskrivs vilken fysisk översiktsplanering som fanns i undersökningskommunerna och i kapitel 4 beskrivs hur planerna tas fram. Sambandet mellan fysisk planering och annan långsiktig kommunal planering behandlas i kapitel 5. I kapitel 6 beskrivs vad som finns med i plandokumentet och ett försök till analys av dokumentens läsvärde ur olika grupperers synvinkel. I kapitel 7 diskuteras varför kommunerna gör fysiska översiktsplaner.

I det avslutande kapitlet presenteras allmänna funderingar kring bl a osäkerhetens konsekvenser och den översiktliga fysiska planeringens betydelse.

1.3 Begreppet fysisk översiktsplanering

I en annan rapport diskuterar vi begreppen plan och planering ingående.¹⁾ De definitioner vi fastnat för lyder i grova drag:

Det som kännetecknar ett beslut om att anta en plan är för det första att det till skillnad från "vanliga" beslut inte är något som verkställs "direkt". Ett beslut att anta en plan måste följas av ytterligare minst ett beslut för att verkställas. Ett andra grundläggande kännetecken är att en plan innehåller en avsikt eller är utformad på ett sätt som antyder att det finns en avsikt att genomföra det som anges i planen.

Planering är den eller de aktiviteter som avses leda fram till en plan.

1) Se vår rapport Planeringsvetenskap

Planerna - och därmed planeringen - kan sedan klassificeras på en rad olika sätt. En indelningsgrund är vad "planeringsobjektet" är - vad planerna handlar om.

Med fysiska planer menas här de planer, sammanfattade i kartor och beskrivningar, som redovisar hur mark och vatten är tänkta att tas i anspråk för olika ändamål. De fysiska planerna redovisar också hur bebyggelse och olika anläggningar bör eller kan lokaliseras, utformas och bevaras.

I planbeskrivningarna redovisas i regel bakgrundsdata och motiveringar till planförslagen. I vissa fall redovisas även den politiska behandlingen inom kommunen. Synpunkter som skilda intressenter haft på planen under arbetets gång kan även förekomma i planbeskrivningen, liksom beskrivningar av konsekvenser av planens förverkligande och alternativa förslag som studerats.

De fysiska planerna indelas vanligen i detaljplaner och översiktsplaner. Detta är i viss mån relativa begrepp. Det som i en liten kommun räknas som en översiktsplan, kan i en större kommun nästan ses som en detaljplan. Den flytande gränsen mellan detaljplaner och översiktsplaner dras i princip utifrån hur detaljerat den avsedda markanvändningen redovisas. Ett kriterium kan vara plankartans skala. Detaljerade fysiska planer redovisas oftast i skala 1:1000. Skälorna 1:400 och 1:2000 förekommer även. De fysiska planer som ger en mer översiktlig bild av markanvändningen redovisas oftast i skalintervallet 1:5000 - 1:100000. Skala 1:250000 förekommer t o m, främst i de ytstora norrlandskommunerna.

Fysisk översiktsplanering förekommer i många former och har flera skilda syften. Ett syfte som ibland anges är att söka alternativa lösningar och redovisa deras konsekvenser utan att låsa sig definitivt för ett enda alternativ. Ett annat är att ge underlag för ställningstaganden i mer konkreta, omedelbart förestående utbyggnads- eller bevarandefrågor. Utifrån dessa syften har begreppen strategisk och produktionsförberedande planering använts (Statens planverk, rapport 37, 1977).

En intressant fråga är om den s k strategiska planeringen är planering i den mening som angavs ovan. Det är inte uppenbart att den strategiska planeringen innehåller några avsikter, åtminstone inte några entydiga avsikter. Vi återkommer till detta i det avslutande kapitlet.

2. DET FORMELLA SYSTEMET

2.1 Inledning

Ett intressant faktum är att den kommunala fysiska planeringen är hårt reglerad av lagstiftning. När det gäller ekonomisk flerårsplanering finns inga regler om hur planerna ska tas fram, vad de ska innehålla eller hur de ska utformas - inga regler om samråd och utställning - och ingen statlig överprövning. Debatten om medborgarinflytande på senare tid har också fokuserats på den fysiska planeringen.

Det är svårt att ge goda skäl för denna fokusering. Den fysiska planeringen - och särskilt den fysiska översiktsplaneringen - kan ju knappast ses som den för medborgarens livsvillkor mest betydelsefulla. Sannolikt måste man söka förklaringen i "historien" och att de fysiska planerna innehåller en, ofta skenbar, konkretion.

I detta kapitel ska vi som bakgrund ge en översikt av det formella system som finns för den fysiska planeringen och något om praxis.

2.2 Byggnadslagens planinstitut

2.2.1 Allmänt

De fysiska planerna är formellt reglerade i byggnadslagstiftningen, 1947 års byggnadslag (BL) och 1959 års byggnadsstadga (BS). Byggnadslagen redovisar fyra olika planinstitut, nämligen regionplan, generalplan, stadsplan och byggnadsplan. Dessa planinstitut delas in i översiktsplaner och detaljplaner. Regionplan och generalplan är översiktsplaner medan stadsplan och byggnadsplan är detaljplaner.

Byggnadslagen innehåller även generella bestämmelser för byggande utanför områden med fastställda detaljplaner. Dessa bestämmelser kallas utomplansbestämmelser.

Stadsplaner upprättas för bebyggelseområden där kommunen har genomförandeansvaret, medan byggnadsplaner tillämpas när det ekonomiska genomförandeansvaret ligger hos enskilda. Genom att kommunen upprättar ett sk exploateringsavtal med en exploatör, kan dock kommunens kostnader för investeringar i gator, ledningar, parker m m inom ett stadsplanelagt område överföras till exploatören.

Regionplan är tänkt att användas för att samordna två eller flera kommuners markanvändning. Generalplanen är den planform som är tänkt att användas för den översiktliga fysiska samhällsplaneringen i en kommun.

Det är studier av "generalplanarbetet" i våra undersökningskommuner som ligger till grund för denna rapport.

2.2.2 Plankravet

Generellt gäller enligt byggnadslagen, att all tätbebyggelse ska föregås av planläggning. Enligt byggnadslagen är tätbebyggelse sådan samlad bebyggelse som nödvändiggör eller kan väntas nödvändiggöra särskilda anordningar för att tillgodose gemensamma behov. Sådana anordningar kan vara tillfartsvägar, avloppsanläggningar, parkeringsytor m m. Vid bedömning om det föreligger tätbebyggelse eller inte, ska man även ta hänsyn till framtida bebyggelse. Annan bebyggelse benämns glesbebyggelse (BL 6§).

Grunddragen för markens användning till olika ändamål anges översiktligt i en generalplan. Den närmare regleringen av tätbebyggelsen sker genom stadsplan eller byggnadsplan. Även glesbebyggelsen ska föregås av en allmän lämplighetsprövning sedan den 1 januari 1973 (BL 5§), ett förhållande som ställt krav på ytterligare beslutsunderlag i kommunerna. Det är bland annat utifrån detta krav på lämplighetsprövning som de s k kommunöversikterna vuxit fram (se vidare 2.3).

Det finns således inga direkt tvingande regler som föreskriver att varje kommun ska upprätta fysiska översiktsplaner. Kommunen får själv avgöra den saken. Staten kan emellertid på olika sätt påverka kommunerna att utarbeta fysiska översiktsplaner (se vidare kapitel 7).

2.2.3 Förslag till ändrad lagstiftning

I början av 1960-talet inleddes ett arbete med syfte att ändra byggnadslagstiftningen. 1968 tillsattes bygglagutredningen, BLU, som 1974 presenterade sitt betänkande "Markanvändning och byggande" (SOU 1974:21). I betänkandet föreslogs att generalplanerna skulle ersättas av två nya översiktliga planinstitut, nämligen kommunplan och kommundelsplan. Den förra skulle avse kommunens hela yta och kommundelsplanen ett delområde inom kommunen.

Efter remissbehandling har arbetet med översyn av byggnadslagstiftningen fortsatt inom bostadsdepartementet genom en särskild utredare. Utredningen antog namnet PBL-utredningen (plan- och bygglagutredningen). Hösten 1979 presenterades förslaget till ny plan- och byggnadslag (SOU 1979:65 och 66). Enligt förslaget ska det i varje kommun finnas en marköversikt som bl a ska redovisa befintliga förhållanden, utvecklingsförutsättningar, planerad förändring av markanvändningen samt hur riktlinjer för byggande och markanvändning tillämpats i den löpande verksamheten. PBL-utredningen säger också att kommunerna kan upprätta områdesplan - ett frivilligt planinstitut för delar av kommunen till vilket knutits vissa procedurregler och krav på redovisning.

2.2.4 Det kommunala planmonopolet

Kommunerna har en nyckelställning när det gäller den fysiska planeringen enligt byggnadslagstiftningen. Det är i kommunernas fysiska planer man kan utläsa var tätbebyggelse ska få ske, när den kan påbörjas och hur tätbebyggelsen ska vara utformad. Innan tätbebyggelse får ske måste det finnas en fastställd detaljplan. Kommunen har i princip ensam rätt att avgöra när en detaljplan ska upprättas. Det är detta förhållande som brukar kallas "det kommunala planmonopolet". Denna exklusiva position för kommunerna har emellertid under 1970-talet urholkats. Staten har skaffat sig ett ökat inflytande över den fysiska planeringen. Regeringen har genom en lagändring 1975 rätt att förelägga kommunen att upprätta eller ändra en stadsplan, 27§ BL. Den rätten har dock inte utnyttjats. Det s k kommunala planmonopolet är även urholkat genom att länsstyrelserna ibland inte fastställer eller mer eller mindre öppet hotar med att inte fastställa detaljplaner förrän en översiktlig plan finns eller därför att den strider mot länsstyrelsens uppfattning om lämplig markanvändning. Exempel på detta finns i flera av undersökningskommunerna.

Det kommunala planmonopolet är formellt och säger naturligtvis inget om olika intressenters möjligheter att utöva inflytande. Har intressenten en stark ställning kan denne se till att kommunen gör de planer som intressenten vill. Vi återkommer till detta i bl a kapitel 4.

2.3 Översiktliga planformer i praktiken

Statens planverk har i skrivelse till kommunerna i maj 1972 (dnr U 2138/71) och i augusti 1973 (dnr U 1172/73) introducerat begreppen kommunomfattande markdispositionsplan, områdesplan och kommunöversikt. De två första begreppen ska enligt planverkets skrivelse direkt knytas till byggnadslagets regler för generalplan. En generalplan som täcker kommunens hela yta ska benämnas kommunomfattande markdispositionsplan. En generalplan för en kommundel som t ex en tätort, en del av en tätort eller ett område utanför en tätort benämnes områdesplan. Det tredje begreppet, kommunöversikt, nämns inte i byggnadslagen men har av planverket givits en knytning till generalplaneinstitutet.

Kommunöversikten utgör bedömningsunderlag och ger riktlinjer för bebyggelseutvecklingen inom områden utanför detaljplan, den anger förekomsten av detaljplaner, områdesplaner eller förordnanden enligt byggnadslagen, naturvårdslagen m fl. Kommunöversikten pekar också på behovet av planläggning och närmare utredningar. En kommunöversikt hänvisar alltså till mera detaljerat bedömningsunderlag i vissa fall men ger direkt ledning i andra fall för prövning av ansökan om byggnadslov och avstyckningar.

PBL-utredningen använder tre begrepp som är knutna till den översiktliga markanvändningen. De är marköversikt, markförordnande och områdesplan.

Det råder alltså en viss begreppsförvirring när det gäller benämningar på fysiska översiktsplaner. Det finns skillnader både mellan kommuner och inom en och samma kommun. Fysiska översiktsplaner som täcker kommunens hela yta benämns fortfarande generalplan i Alingsås, Grums och Solna medan motsvarande plan i Ängelholm kallas markdispositionsplan med tillhörande markhushållningsprogram. Begreppet kommundelsplan används i Solna för en översiktsplan för utbyggnad av del av Järvafältet. I Alingsås används dessutom fortfarande begreppet dispositionsplan för översiktsplaner för delområden i kommunens tätorter. I Ljusdal har beteckningarna generalplan, områdesplan, dispositionsplan och markdispositionsplan använts för fysiska översiktsplaner för delområden inom kommunen. Markdispositionsplanebegreppet används också i Tingsryd för en plan över en del av kommunen. Samtliga översiktsplaner för tätorterna i kommunen benämns konsekvent för områdesplaner. I Ängelholm återfinns samma mönster - tätorternas översiktsplaner kallas områdesplaner medan en fysisk översiktsplan för ett delområde utefter kusten kallas markdispositionsplan. Örebros översiktliga tätortsplaner benämns områdesplaner medan man valt begreppet generalplan för en översiktsplan för ett flygplatsområde och ett område kring en sophanteringsstation.

2.4 Planläggningens procedurordning

Byggnadslagstiftningens regler för beslutsgången vid översiktlig fysisk planering - generalplanering - kan beskrivas på följande sätt.

Kommunfullmäktige ska formellt besluta om att en generalplan ska upprättas, 9§ BL. Det har blivit allt vanligare att kommunstyrelsen i stället fattar de formella igångsättningsbesluten. Det "verkliga" initiativet kan naturligtvis finnas på annat håll, hos enskilda politiker eller tjänstemän eller hos intressegrupper. 1) Finns det en av kommunfullmäktige godkänd eller antagen kommunöversikt som anger vilka områden som ska planläggas, kan kommunstyrelsens beslut ses som verkställande av fullmäktiges övergripande beslut. I t ex Robertsfors påbörjas, genom beslut i byggnadsnämnden, generalplanering i områdesplanens form för område som ska planeras enligt kommunöversikten.

Under planarbetets gång ska samråd ske med "Kommunstyrelsen länsstyrelsen samt övriga myndigheter, sammanslutningar och enskilda personer, som kunna hava ett väsentligt intresse av frågan", 14§ BS. Ur publikationen "Reglering av markanvändning" som 1975 utgavs av

1) Se vidare härom i vår rapport Planerande människor i kommunen.

lantmäteriverket, naturvårdsverket, planverket och riksantikvarieämbetet, citerar vi (sid 10):

"Det är av vikt att ändamålsenliga former för samråd kommer till stånd i olika skeden av arbetet och att kommuner, länsorgan, organisationer e t c vid dessa samråd är representerade i sådan omfattning och på sådant sätt att arbetet får nödvändig förankring.

Vid planering och genomförande av planeringsintentionerna är samrådet mallan kommun och länsstyrelse och mellan grannkommuner av största betydelse. Men också andra organ berörs i hög grad, främst fastighetsbildningsmyndigheten, försvarsmyndigheten, landsantikvarien, lantbruksnämnden, skogsvårdsstyrelsen och vägförvaltningen. Bland organisationer av betydelse i sammanhanget kan nämnas Lantbrukarnas Riksförbund, Friluftsförbundet, Svenska Naturskyddsföreningen och i förekommande fall Svenska Samernas Riksförbund. Det bör observeras att detta endast är exempel på myndigheter och organisationer som bör kontaktas i arbetet och att man i det speciella fallet noggrant får pröva vilka myndigheter, sammanslutningar och enskilda personer, som kan ha "ett väsentligt intresse av frågan"."

Samråd ska alltså ske med skilda intressenter under planarbetets gång. Formerna för samråd, liksom vilka man ska samråda med får kommunen själv ta ställning till. Hur det går till i våra undersökningskommuner redovisas i avsnitt 3.4.

När ett planförslag, eller alternativa förslag, förankrats inom kommunen, ska det/de ställas ut för offentlig granskning. Utställningen ska annonseras i ortstidning och utställningstiden ska vara minst tre veckor. Anmärkningar och yttranden som kommit in till kommunen under utställningstiden ska tillsammans med planförslaget granskas av byggnadsnämnden. Nämnden ska yttra sig över de inkomna synpunkterna och överlämna planen till kommunfullmäktige för antagande. Skulle yttrandena föra med sig större ändringar i förslaget ska det ställas ut igen.

Kommunstyrelserna har dock i stor utsträckning övertagit ansvaret för den fysiska översiktsplaneringen. En sådan förskjutning av ansvaret för den fysiska översiktsplaneringen ryms inom den gällande lagstiftningen. I förarbetena till byggnadsstadgan säger departementschefen bl a följande:

"Det förtjänar framhållas att bestämmelserna om byggnadsnämndens skyldighet att handha vissa uppgifter hittills icke ansetts med nödvändighet innefatta hinder för kommunen att anförtro någon av dessa uppgifter åt annat organ om detta befinnes lämpligt. Sådant hinder torde föreligga blott i fråga om uppgifter, som innefattar myndighetsfunktion, t ex byggnadslovsgivningen".

PBL-utredningen har i sitt betänkande föreslagit att kommunstyrelsen ska ha ansvaret för den översiktliga fysiska planeringen.

När ett förslag till generalplan har beretts inom i sista hand kommunstyrelsen, ska det överlämnas till kommunfullmäktige för ställningstagande. Vinner förslaget fullmäktiges gillande kan planen antas, 10§ BL. En antagen generalplan blir vägledande för den fortsatta planläggningen och den kan närmast betraktas som ett kommunalt handlingsprogram för planläggning, byggande och bevarande. En generalplan kan emellertid också bli direkt styrande för markanvändningen. Man får exempelvis inte bygga i strid med generalplanens bestämmelser.

För att generalplanen ska få en sådan bindande verkan ska den efter antagandet fastställas av länsstyrelsen. Fastställda generalplaner är dock få. En fastställd generalplan låser markanvändningen och det skulle krävas en ny omfattande planeringsprocedur för att ändra markanvändningen om det skulle bli aktuellt. Detta förhållande tillsammans med skyldigheten för kommunen att lösa in den mark som markägare på grund av beslut i planen inte anser sig kunna utnyttja på ett ändamålsenligt sätt, har varit de främsta skälen för kommunen att inte fastställa generalplaner.

2.5 Fysisk planering på läns- och riksnivå

På länsnivån bedrivs fysisk planering främst i fråga om vägar och naturvård.

Den konkreta vägplaneringen sker inom vägförvaltningarna och avser det statliga vägnätet, s k länsvägar och riksvägar. Kommunerna ges tillfälle att yttra sig över vägförslag inom sitt territorium. Dessutom förekommer samråd mellan kommun och länsnivå.

Länsstyrelsens naturvårdsplanering regleras av naturvårdslagen. Naturvården är en gemensam angelägenhet för stat och kommun sägs i naturvårdslagen 2§. Kommunerna saknar emellertid rätt att besluta enligt lagen. Länsstyrelsen ska dock samråda med den eller de kommuner som berörs av ett naturvårdsförordnande innan beslut fattas i länsstyrelsen. Naturvårdsfrågor handläggs inom länsstyrelsernas naturvårdsenheter.

Länsnivåns medverkan i den fysiska planeringen omfattar i övrigt inventeringsarbete, rådgivning till kommunerna samt kontroll och fastställelse av vissa planer. Kommunerna ska samråda med länsstyrelsen när fysiska planer upprättas. Länsstyrelsernas funktion som service-, samråds- och kontrollorgan ger dem en central roll i kommunernas fysiska planering.

Renodlad fysisk planering inom de centrala ämbetsverken bedrivs således främst inom väg- och naturvårdssektorn.

Innan förslag till generalplan ställs ut, skulle tidigare kopia av förslaget sändas till statens planverk, statens naturvårdsverk, statens vägverk och riksantikvarieämbetet (17§ 3 mom BS). Verken har emellertid av sagt sig denna granskning i skrivelse till regeringen, Antalet generalplaner har blivit stort och de statliga intressena får i stället bevakas av länsstyrelserna.

På regeringsnivån leds arbetet med den fysiska riksplaneringen. Den fysiska riksplaneringen, FRP, initieras genom regeringens proposition 1972:111. Propositionen föregicks av betänkandet "Hushållning med mark och vatten", SOU 1971:75. Den fysiska riksplaneringen bygger på en aktiv medverkan av kommunerna. De riktlinjer som drogs upp i proposition 1972:111 har i allt väsentligt fullföljts inom ramen för den kommunala fysiska planeringen.

Kommunal medverkan i FRP har skett i två etapper. Fram till våren 1974 utarbetade kommunerna program för planeringsåtgärder i syfte att säkerställa uttalade riksintressen ¹⁾. Därefter vidtog det egentliga planeringsarbetet som i stort sett avslutades under våren 1977. Det samlade kommunala planmaterialet har därefter sammanställts och bearbetats inom länsstyrelserna varefter en central beredning tagit vid. Regering och riksdag har under 1978 fattat länsvisa beslut, som bl a innebär fortsatta och fördjupade utredningar och krav på vidareutvecklade planer och åtgärdsprogram inom vissa avgränsade geografiska områden liksom för vissa verksamheter.

För många kommuner har betydande planeringsresurser bundits till arbetet med fysisk riksplanering. I stort sett alla landets kommuner har utarbetat kommunöversikter. Enbart åtta kommuner saknar sådana (Statens planverk, Rapport 44:2, s 27).

-
- 1) Som framgick av avsnittet 2.3 utarbetades Kommunöversikterna vanligen i anslutning till den fysiska riksplaneringen. Gången var något förenklad följande:
- Planverket lanserade idén med kommunöversikter som ett sätt att i ett sammanhang klara lämplighetsbedömningen inom områden utanför detaljplan, maj 1972.
 - Kommunerna avkrävdes program för sitt arbete med den fysiska riksplaneringen 1972.
 - Planverket påpekade att ett sätt att klara programarbetet var att hänvisa till den kommunöversikt som man hade för avsikt att utarbeta, om en sådan avsikt fanns, augusti 1973.
 - De flesta kommuner använde denna möjlighet i sina program våren 1974.
 - Kommunerna såg sig nödsakade att under den fysiska riksplaneringens planeringsskede genomföra utlovad planering och upprättade kommunöversikter, färdiga senast våren 1977.

Även om den översiktliga fysiska planeringen är en kommunal uppgift enligt byggnadslagstiftningen, har alltså staten betydande inflytande över planernas innehåll och utformning. Detta inflytande har förstärkts och accentuerats under 1970-talet i och med utvecklingen av fysisk riksplanering.

2.6 Den fysiska planeringens ställning i kommunerna: kort bakgrund

Den fysiska planeringen har haft en framträdande roll i kommunernas planeringsverksamhet. Kommunal långsiktig planering fanns först inom den fysiska planeringen.

Under 1950-och 1960-talen utvecklades ett omfattande generalplanearbete i många av landets kommuner. Bland annat Solna och Grums har generalplaner från denna tid. Enbart ett fåtal generalplaner fastställdes av länsstyrelsen och det var till och med ovanligt att de antogs av fullmäktige.

Mycket kritik riktades mot generalplaneringen utifrån erfarenheter i kommunerna. Det var i första hand metodfrågor och generalplanearbetets organisatoriska inordning i den kommunala verksamheten som ifrågasattes. Generalplanerna redovisade en statisk bild av ett framtida tillstånd utan att redovisa de osäkerheter som fanns. Planerna saknade även en redovisning av de resurser och åtgärder som krävdes för att nå det avsedda tillståndet. Kritikerna efterlyste alternativa planförslag och redovisning av konsekvenser om planen förverkligades. I kapitel 6 ska vi se hur dagens planer ser ut i dessa avseenden.

Generalplanarbetet utfördes i regel av konsulter, om vi bortser från de större städerna. Byggnadsnämnden eller en särskild generalplanenämnd var politisk ledningsgrupp inom kommunen. Detta gav en svag knytning till de beslut som kommunstyrelsen eller dess föregångare svarade för.

Någon kontinuitet i generalplaneringen förekom inte, utan kommunerna nöjde sig med att utarbeta ett planförslag. Generalplanerna blev därför ofta snabbt överspelade och tilltron till generalplaneringen mattades.

Under 1970-talets första år ställdes många kommuner inför en ny planeringssituation. Flera faktorer bidrog till detta, t ex kommunsammanläggningarna. Dessa förde med sig förändringar i både förtroendemannaorganisationen och förvaltning i övrigt. Färre förtroendevalda fick en större geografisk enhet att administrera.

God lokalkännedom hade kännetecknat de förtroendevalda i de tidigare kommunerna. Lokalkännedomen måste nu kompletteras med annan kunskap för att ge överblick över de nya kommunerna, deras problem och utvecklingsförutsättningar. Man fick lita till av tjänstemännen och konsulterna gjorda sammanställningar av förhållandena i kommunen.

Ökade krav på kommunal service ställdes, bl a beträffande barn- och äldreomsorg. Ett ökat medvetande om den yttre miljön i vid bemärkelse förde med sig att nya krav riktades mot kommunerna. Fler intressenter ville vara med och påverka den kommunala planeringen. Planeringsverksamheten fick därmed, i den mån kraven beaktades en allt större komplexitet. Denna situation förstärktes genom att investeringsutrymmet minskade och de bundna driftskostnaderna tog en allt större del av den kommunala budgeten.

Om den kommunala planeringen under 1960-talet dominerades av den fysiska planeringen, har 1970-talet inneburit att den ekonomiska planeringen, verksamhetsplaneringen, planering för speciella frågor (bostadsbyggnad, barnomsorg, äldreomsorg, trafikförsörjning) har fått en alltmer framträdande roll. Utvecklingen av nya planeringsformer har fört med sig kravet på samordning mellan dessa. Detta låg bakom den modell för samordning, den så kallade kommunplaneringsmodellen, som Kommunförbundet utvecklat (Svenska kommunförbundet 1974).¹⁾

1) Frågor om samordning tas upp i vår rapport Samordning i kommuner.

3. VILKA PLANER FANNS I UNDERSÖKNINGSKOMMUNERNA?

Vi har haft tillgång till planer som utarbetats inom kommunerna både före och efter senaste kommunsammanläggningen. De planer vi i första hand har intresserat oss för är dock de som behandlats politiskt efter kommunsammanläggningarna. (Solna omfattades inte av senaste sammanläggningen.)

För att karaktärisera de geografiska områden som planerna behandlar har vi valt följande klassificeringsschema:

A1	-	Planen omfattar	HELA KOMMUNEN
A2	-	" "	KOMMUNDEL, tätort och landsbygd
A3	-	" "	KOMMUNDEL, hel tätort
A4	-	" "	KOMMUNDEL, enbart landsbygd
A5	-	" "	KOMMUNDEL, del av tätort

Följande översiktsplaner har antagits/godkänts under 1970-talet efter senaste kommunsammanläggningen:

Alingsås

A1:	Kommunöversikt (1977)
A5:	Områdesplan för del av Alingsås tätort-Stadskärnan (1979)

Grums

A1:	Kommunöversikt (1977)
A3:	Områdesplan för Segmora (1979)

Ljusdal

A1:	Kommunöversikt (1977)
A3:	Generalplan för Järvsö tätort (1977)
	Dispositionsplan för Ygskorset (1977)
A4:	Dispositionsplan för Lillsidan (1974)
A5:	Områdesplan för Åmbarbo (1979)

Robertsfors

A1:	Kommunöversikt (1975)
A4:	Översiktsplan för Nysätrakusten (1975)

Solna

A1:	Solna generalplan -75 (1977)
-----	------------------------------

Tingsryd

A1:	Kommunöversikt (1977)
A2:	Markdispositionsplan för Åsnen-Mienområdet (1977)
A3:	Områdesplan för Rävemåla (1977)
	Områdesplan för Linneryd (1978)
	Områdesplan för Väckelsång (1979)

Ängelholm

- A1: Kommunomfattande markdispositionsplan (1977)
Kommunöversikt (1977)
(Markhushållningsprogram (1977))
- A2: Markdispositionsplan för kustzon (1977)
- A3: Områdesplan för Ängelholm, Munka-Ljungby,
Strövelstorp, Hjärnarp, Vejbystrand (1977)
(Obs, ett dokument)
- A5: Översiktsplan för Söndrebaljsområdet (1978)

Örebro

- A1: Kommunöversikt (1977)
- A2: Områdesplan för Fjugesta (1979)
Områdesplan för Hovsta (1979)
Områdesplan för Garphyttan (1979)
- A3: Områdesplan för Vintrosa samhälle (1976)
- A4: Generalplan för Täby flygplats (1975)
Generalplan för Attersta avfallsanläggning
(1976)
- A5: Områdesplan för Södra City (1976)
Områdesplan för Marieberg (1976)
Områdesplan för Norra Oxhagen (1976)
Områdesplan för Borglundsängen (1978)
Områdesplan för Pilängen (1978)
Områdesplan för Gustavsvik (1979)

Förekomsten av översiktsplaner i våra kommuner med hänsyn till planernas geografiska omfattning framgår av följande tabell:

Kommun	HELA KOMMUNEN	DEL AV KOMMUNEN			
	A1 KÖ MDP	Tätort och landsbygd A2	Hel tätort inte lands- bygd A3	Enbart lands- bygd A4	Del av tätort A5
Alingsås	X				X
Grums	X		X		
Ljusdal	X		XX	X	X
Robertsfors	X			X	
Solna	X				
Tingsryd	X	X	XXX		
Ängelholm	X X	X	(XXXXX)		X
Örebro	X		X	XX	XXXXXX

KÖ = Kommunöversikt

MDP = Markdispositionsplan eller liknande

(XX) = flera tätorter i
samma dokument

Denna genomgång ger upphov till följande kommentarer:

- Den fysiska planeringen är mycket tätortsinriktad. Den allmänna bilden är att inriktningen fortfarande är på att klargöra tätorternas utbyggingsmöjligheter. Områdesplaner för tätorter eller delar av större tätorter dominerar.
- Planer rörande landsbygdsområden är i våra kommuner antingen motiverade av lokalisering av någon anläggning eller av speciella naturvårdsintressen, ofta ursprungligen formulerade i samband med den fysiska riksplaneringen.
- Kommunöversikten är ofta det enda samlade bedömningsunderlaget för bebyggelseutvecklingen i kommunerna, vilket belyser kommunernas svaga intresse för kommunomfattande planer. Ett intressant faktum inför eventuell lagstiftning om obligatorisk kommunomfattande "Marköversikt".
- Tabellen ovan ger en bild av betydande likheter mellan kommunerna. De flesta har en kommunöversikt och områdesplaner för ett större eller mindre antal tätorter. Detta är ett tecken på statens, inklusive länsstyrelsernas starka ställning. Kommunöversikt är ju kommunerna mer eller mindre ålagda att göra och länsstyrelserna kräver ofta områdesplaner för att godkänna detaljplaner.

4. HUR PLANERAR KOMMUNERNA?

4.1 Inledning: skedesindelning

I detta kapitel ska vi se närmare på vem som gör vad i olika skeden av planeringsprocessen samt resonera om vilket inflytande olika grupper har.

En beslutsprocess för en plan kan översiktligt beskrivas med följande schema:

Initiering	Beredning	Beslut om plan
------------	-----------	----------------------

Det formella beslutet att börja planera och det formella beslutet att anta en plan är entydiga inslag i processen i den meningen att de är lätta att identifiera utifrån kommunens beslutsrutiner. Det som däremot reellt ligger bakom ett initieringsbeslut eller ett beslut om antagande kan vara svårt eller omöjligt att entydigt härleda, bl a på grund av bindningar som existerar mellan kommunala beslutsfattare och intressenter inom och utanför den kommunala organisationen.

Ett planarbete föregås i regel av ett politiskt beslut, ett initieringsbeslut. Bakom ett sådant beslut kan ligga en framställning från någon kommunal nämnd, en markägare, statliga myndigheter, enskilda eller organisationer. Beslutet kan vara direkt knutet till ett konkret problem, såsom att lokalisera eller utforma ett bostadsområde eller liknande. Det kan också vara bundet till en planeringscykel, som går ut på att vissa planer ska överarbetas och revideras vid vissa tillfällen eller med jämna mellanrum. Det är oftast tjänstemän som i realiteten föreslår vilket planeringsarbete som ska initieras. Initieringsbesluten tas i kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden. Det blir allt vanligare att det är kommunstyrelsen som fattar detta beslut när det gäller översiktlig fysisk planering. Beträffande initiering av ärenden i Örebro, se vår rapport Samordning i kommuner.

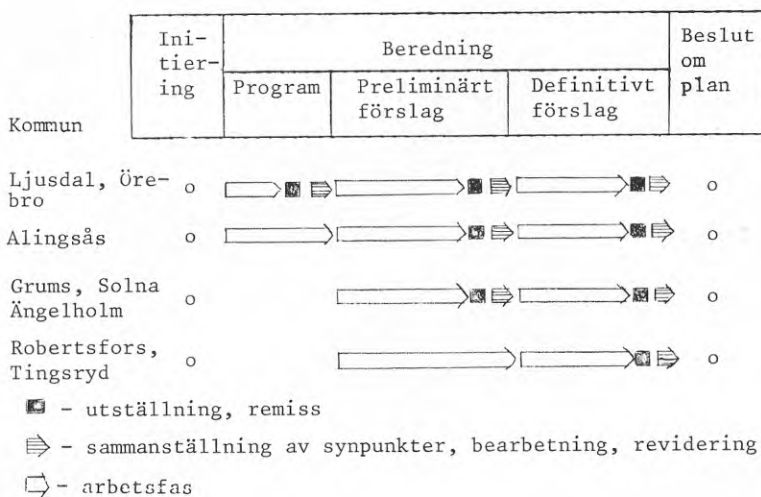
Beredningsskedet intar en central plats i planeringsprocessen. Det är under detta skede som planeringsproblemen preciseras, metoderna att lösa dem väljs och de konkreta förslagen utarbetas. Kommunerna kan själva avgöra hur processen ska läggas upp med iakttagande av byggnadslagstiftningens krav på samråd och utställning.

Det egentliga planarbetet föregås ibland av ett programarbete. I programmen kan planeringsproblemen preciseras. Där kan vidare anges vilka mål som ska eftersträvas,

vilka resurser som avdelas för uppgiften och hur arbetet ska organiseras, vilka delar av den kommunala förvaltningen som ska medverka samt när myndigheter, organisationer, markägare m fl ska kopplas in. I programmet ger man således förutsättningar för beredningsarbetet. Någon absolut gräns mellan program- och planarbete är det inte ändamålsenligt att dra. Programmet bör bygga på visst planarbete för att testa om programmet är realiserbart och vilka konsekvenserna kan bli.¹⁾

När beredningsfasen är avslutad ska det tas ett politiskt beslut om planen. Om inte planen förs upp till kommunfullmäktige för antagande eller godkännande tas det beslutet vanligen av den politiska instans som initierat planeringen.

Utifrån rutiner för utställning och remisser av planförslag har vi funnit fyra typer av planeringsprocesser, som tillämpats i våra undersökningskommuner. Inom kommunen finns naturligtvis skillnader mellan olika planärenden, varför tabellen bör läsas med viss försiktighet!



Robertsfors och Tingsryd har ett "traditionellt" sätt att arbeta där utställning endast görs av färdiga förslag. De övriga kommunerna har någon form av utställning eller remiss innan definitiva förslag tas fram.

1) Ingående analyser av programarbete i samband med områdesplaner finns i K Maunsbach (1978)

4.2 Producenter - intressenter - aktörer: översikt

Med planproducenter menas de politiker och tjänstemän (inklusive konsulter) som utarbetar planerna, d v s som i någon mening konkret deltar i det löpande arbetet (utarbetande av planförslag med tillhörande beslut).

Begreppet intressent kan användas på flera sätt. Vi har emellertid valt att som intressenter i ett visst ärende räkna de människor, inom och utom kommunen som i någon mening berörs av ärendet. Planen får eller kan förväntas få konsekvenser för intressenterna. ¹⁾

Aktörer kan både vara enskilda personer, organisationer och myndigheter. Aktören handlar för att bevaka vissa intressen, förhoppningsvis någon intressegrupps intressen! En fackförening kan t ex vara aktör och arbeta för vissa intressen hos de personer som är medlemmar i föreningen. Statliga myndigheter agerar för vissa intressen som i sista hand berör vissa enskilda medborgare.

Vid sidan av planproducenterna är en möjlig indelning av tänkbara aktörer i en kommunal planeringsprocess följande:

- (andra) kommunala organ
- kommuninvånare
- invånare i andra kommuner
- organisationer - partier
 - idéella föreningar
 - företag
- andra kommuner, kommunalförbund
- landstinget
- staten / centrala ämbetsverk / länsstyrelsen
- massmedia

Deltagandet i planeringsprocessen kan initieras antingen av enskilda grupper av intressenter eller av kommunen. Eftersom kommunen generellt avgör vilka grupper som ska delta i processens olika skeden, är en intressant fråga, vad som sker när enskilda eller grupper gör anspråk på att få insyn i planeringen, att få delta i och påverka planeringen och därmed planens utformning.

I regel har den enskilde individen endast möjlighet att informera sig om planförslag i samband med utställningen. Hon kan då ge skriftliga synpunkter. Om tillfälliga intressegrupper ställer krav på insyn och deltagande kan de bemötas med en anmodan att "vänta till planförslaget ställs ut". Gruppens krav kan av kommunen upplevas som legitima, vilket kan motivera kommunen att inbjuda till allmänt informationsmöte. Kommunen kan också vara rädd för "bråk" om kraven på insyn ej be-

1) Se vidare bilaga till vår rapport Planeringsvetenskap, som något mer ingående diskuterar begreppen intressent och aktör.

aktas. Permanenta organisationer som hyresgästföreningen, miljövårdsgrupper och liknande kan av kommunen även inbjudas att yttra sig över planen genom särskilda remisser.

Vilka former för intressentdeltagande erbjuder då kommunerna? Följande former kan tänkas: ¹⁾

Personliga kontakter

- personliga underhandskontakter
- samråd vid offentliga möten

Skriftliga kontakter

- remisser
- utställningar
- informationsbroschyrer
- annonser i dagspressen
- presentation i kommunal informationstidning
- flygblad

4.3 Planproducenter

Fysiska översiktsplaner utarbetas inom kommunerna. Det sker i ett växelspel, eller samspel, mellan politiker och tjänstemän. Vi ska i det här avsnittet närmare se vilka som är planproducenter - svarar för utarbetande av planförslag med tillhörande beslut.

4.3.1 Förtroendemän

Den traditionella organisationsprincipen (sedan byggnadslagets tillkomst 1947) är att byggnadsnämnden svarar för ledning av generalplanearbetet. Kommunstyrelsen har fungerat som samrådspartner, vilket också särskilt föreskrivits i byggnadsstadgan (14§ BS). Denna organisationsbild kan sägas prioritera generalplanearbetets tekniska, framförallt byggnadstekniska och gestaltungs-mässiga, delar. Generalplanearbetets koppling till den ekonomiska planeringen och till övergripande sociala mål kommer i bakgrunden. Dessa hanteras inom kommunstyrelsen med dess ansvar för politisk / ekonomisk avstämning av kommunens samlade strävanden i relation till politiska mål och tillgängliga resurser. Med tiden har därför ansvaret för den översiktliga fysiska planeringen i allt fler kommuner lagts direkt på kommunstyrelsen. Den utvecklingen har understötts av både svenska kommunförbudnet och statens planverk. I sin skrivelse till kommunerna i maj 1972 "översiktlig fysisk planering" framhöll planverket att generalplaneringen ska bedrivas "under kommunstyrelsens ledning". I publikationen "Kommunplanering" (Svenska kommunförbundet 1974) sägs "att kommunstyrelsen skall svara för översiktlig planläggning" (sid 59). Den senaste kommunallagen som trädde i kraft den 1 juli 1977 understryker också kommunstyrelsens ledande roll för den fysiska

1) Se även Wikforss (1978)

översiktsplaneringen. PBL-utredningen har i sitt betänkande föreslagit att kommunstyrelsen ska ansvara för den översiktliga fysiska planeringen.

På en formell nivå kan alltså kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden ses som planproducenter. Här kan det även förekomma ett tredje alternativ med en särskild nämnd eller kommitté som har ansvaret för ledningen av planarbetet (t ex generalplanekommittén i Ängelholm).

Kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden har i realiteten begränsade möjligheter att svara för den löpande ledningen av planarbetet. Det beror på mängden andra ärenden som ger begränsat utrymme för planfrågorna. Därför låter man ofta ledningen ske genom särskilda lednings- eller styrgrupper eller genom enskilda politiker (ordförande / kommunalråd).

Hur ser den politiska ledningen ut i våra undersökningskommuner? Vi kan urskilja fyra principiellt olika sätt att lägga upp ledningsfunktionen, nämligen genom:

- 1 byggnadsnämnden eller dess ordförande/utskott
- 2 kommunstyrelsen eller dess arbetsutskott
- 3 gemensamt organ för kommunstyrelsen och byggnadsnämnden med enbart politiker
- 4 varianter av de övriga där även tjänstemän ingår.

Grums och Robertsfors utgör exempel på den första principen. I Grums svarar byggnadsnämnden för ledningen av den fysiska översiktsplaneringen, även om den praktiska tillämpningen är något oklar eftersom mycket av direktiv och riktlinjer till planförfattaren sker i dennes kontakter med det heltidsanställda kommunalrådet som är kommunstyrelsens ordförande och som inte sitter med i byggnadsnämnden. I Robertsfors har byggnadsnämnden en mycket självständig ställning gentemot kommunstyrelsen i planfrågor. Styrelsen informeras när ett konkret planförslag förankrats i byggnadsnämnden. Någon aktiv ledning från byggnadsnämnden utövas inte, utan man nöjer sig med att bli informerade om planförslagen under arbetets gång. Nämndens ordförande diskuterar även regelmässigt planskisser och förslag under arbetets gång med planförfattaren och lantmätaren.

Örebro utgör exempel på den kommunstyrelsedominerade planeringsorganisationen. Den politiska ledningen utövas av kommunstyrelsens planutskott, PU. Byggnadsnämnden informeras under arbetets gång för att sedan överta det formella ansvaret vid beslut om utställning och genomförande av denna. Yttranden över synpunkter och anmärkningar som kommit in under utställningstiden ska godkännas av planutskottet. Därefter får byggnadsnämnden ta det formella beslutet att godkänna planförslaget och föreslå fullmäktige att anta det.

Gemensamma ledningsorgan med representanter från byggnadsnämnden och kommunstyrelsen finner vi i Ljusdal, Ängelholm och Solna. I Ljusdal kallas ledningsgruppen för planberedning och består av kommunstyrelsens arbetsutskott och byggnadsnämndens presidium. I Ängelholm har man en generalplanekommitté som består av presidierna i kommunstyrelse och byggnadsnämnd. I Solna leddes det senaste generalplanarbetet av en liknande kommitté. Nyligen har också bildats en Mark- och planberedning, under kommunstyrelsen, med representanter för kommunstyrelse, byggnadsnämnd, fastighetsnämnd och teknisk nämnd.

Alingsås är vårt exempel på en kommun där det finns en politikergrupp, som representerar kommunens samtliga verksamhetsområden, samrådsgruppen för samordnad kommunplanering, SAMSK. I gruppen ingår ledamöter i kommunstyrelsens arbetsutskott samt ordförande och vice ordförande i samtliga övriga nämnder och dessutom samtliga förvaltningschefer. Samtliga planer behandlas i SAMSK, vilket genom gruppens sammansättning ger möjligheter till ett brett beslutsunderlag. Den formella ledningsfunktionen ligger hos kommunstyrelsens arbetsutskott och det är också arbetsutskottets ledamöter som är aktiva i SAMSK's verksamhet. ¹⁾

I Tingsryd leds det löpande planarbetet fram till utställningsbeslut av ett planarbetsutskott, sammansatt av politiker och tjänstemän. I utskottet ingår arbetsutskottet i kommunstyrelsen och byggnadsnämndens ordförande samt en grupp tjänstemän med anknytning till tekniskt-ekonomiskt planeringsarbete (stadsarkitekten, fastighetschefen, byggnadschefen, ekonomichefen, planeringssekreteraren och fastighetskamreren).

En allmän slutsats är att formella skillnader i ansvarsfördelning kan vara ganska betydelselösa. Bakom nämnder, styrelser och kommittéer finns ett informellt kontaktnät, inte minst inom partierna, som kan göra den formella ansvarsfördelningen tämligen illusorisk. Ett tydligt exempel är Grums där byggnadsnämnden svarar för ledningen men där kommunalrådet är den "starka personen", som har direkta kontakter med planförfattaren. Personöverlappningar mellan byggnadsnämnd och kommunstyrelse, vilket t ex förekommer i Solna, gör också gränsdragningarna besvärliga.

4.3.2 Tjänstemän

Det är kommunernas tjänstemän som självständigt eller med hjälp av konsulter har till uppgift att ta fram underlag, bearbeta detta och utarbeta förslag. Den fysiska översiktsplaneringen har i regel handlagts

1) Se närmare vår rapport Samordning i kommuner, kapitel 6, där Örebros planeringsorganisation beskrivs. Se även vår rapport Planering i en kommun, där Alingsås planeringsorganisation beskrivs i detalj.

inom stadsarkitektkontor eller motsvarande i större kommuner medan övriga kommuner ofta anlitar konsulter för sin översiktliga fysiska planering. I dessa kommuner har kanslichef eller byggnadschef varit kommunens kontaktperson med konsulterna. Förskjutningen av det politiska ansvaret från byggnadsnämnderna till kommunstyrelserna har även medfört förändringar i tjänstemannaorganisationen. Det ökade planeringsansvaret för kommunstyrelserna rent allmänt har på tjänstemannansidan följts upp med nya tjänster eller nya förvaltningar/avdelningar. Planerings- eller utredningssekreterartjänster är vanligt förekommande och organisatoriskt nära knutna till kommunstyrelsen. Även särskilda planeringskontor/avdelningar inrättas. Stadsarkitektkontor som varit underställda byggnadsnämnden delas upp så att den planproducerande delen överförs till kommunstyrelsen, åtminstone vad gäller översiktlig planering.

Följande huvudtyper av tjänstemannaorganisation kan alltså urskiljas:

- 1 Planerarna sorterar direkt under Kommunstyrelsen
- 2 Planerarna sorterar direkt under Byggnadsnämnden
- 3 Inga egna planerare, i stället anlitar man konsulter.

Dessutom finns mer eller mindre unika system, t ex Örebros med ett antal geografiskt indelade grupper. Eftersom denna organisation beskrivs ingående i en annan rapport förbigås den här.¹⁾ Till typ 1 ovan hör Alingsås, där den översiktliga fysiska planeringen leds av kommunstyrelsens administrativa kontor. Det egentliga planproducerande arbetet utförs dock inom stadsarkitektkontoret eller genom konsulter. För mer komplexa planeringsuppgifter anlitas regelmässigt konsulter medan stadsarkitektkontoret svarar för mer rutinbetonade planläggningsuppgifter.

Ljusdals kommun har sedan 1978 ett eget stadsarkitektkontor som lyder direkt under kommunstyrelsen vad avser den översiktliga fysiska planeringen, d v s ligger nära typ 1. Den mesta översiktsplaneringen sköts dock fortfarande av konsulter.

Till typ 2 hör Solna och Ängelholm. Solna har visserligen ett planerings- och utvecklingskontor under kommunstyrelsen men den fysiska planeringen sköts av stadsarkitektkontoret. Ängelholm har också ett stadsarkitektkontor underställt byggnadsnämnden. Kontorets kapacitet räcker inte till för att med egna resurser svara för kommunens översiktliga planering inte minst eftersom Ängelholm inom ramen för den fysiska riksplaneringen ålagts ett betydande arbete, vilket lösts med hjälp av konsultmedverkan. Stadsarkitektkontoret koncentrerar sina insatser på detaljplanering, begränsade översyner av äldre översiktsplaner samt ledning av konsulternas planarbete.

1) Se vår rapport "Samordning i kommuner"

Till typ tre hör Grums, Robertsfors och i princip Tingsryd. Grums saknar eget arkitektkontor. Stadsarkitektuppgiften sköts av en konsult. Tillsammans med stadsarkitekten är chefen för tekniska avdelningen, byggnadschefen, föredragande i byggnadsnämnden när det gäller översiktliga fysiska planer. Kommunen beslutade i december 1979 att inrätta en tjänst som stadsarkitekt som ska ersätta byggnadschefstjänsten och den konsulterande stadsarkitekten. Robertsfors kommun har inga egna tjänstemän som arbetar med den fysiska översiktsplaneringen, en verksamhet med en blygsam omfattning. Den av kommunen konsulterade stadsarkitekten är sedan drygt 20 år i praktiken den som är sammanhållande för markanvändningsplaneringen. En annan part i det arbetet är distriktslantmätaren som gör en hel del planutredningar inför sina avstyckningar. Lantmätaren är alltid närvarande vid byggnadsnämndens sammanträden. Tingsryds kommun saknar eget stadsarkitektkontor. I stället anlitas en konsult ett par dagar i veckan. Stadsarkitekten är knuten till byggnadsnämnden och svarar för samtliga översiktliga planuppdrag. Planeringssekreteraren, som är placerad under kommunstyrelsen upprättar tidsplan, skriver planeringsföresättningar och har en sammanhållande roll i arbetet med fysiska planer.

Kommunstorleken spelar uppenbarligen en stor roll för valet av planeringsorganisation. För små kommuner med oregelbunden planeringsverksamhet förefaller det ekonomiskt med egna tjänstemän för den översiktliga planeringen.

4.3.3 Avslutning

De politiker och tjänstemän som aktivt medverkar i och har ett ansvar för den fysiska planeringen utgör en begränsad del av den kommunala förvaltningen. På politikersidan är det i första hand ledamöter i arbetsutskott, planutskott, planberedning och liknande styr- eller ledningsgrupper som utgör de egentliga planproducenterna. På tjänstemannasidan är bilden den, att tjänstemän på stadsarkitektkontor och andra tekniska kontor tycks vara självskrivna som planproducenter. Detta är ett traditionellt förhållande som kan förklaras med synen på den fysiska planeringen som en aktivitet som behandlar tekniska, ekonomiska och miljömässiga frågor. I de kommuner där kommunstyrelserna har ledningsansvaret för den översiktliga fysiska planeringen vidgas dock kretsen av planproducenter att även omfatta centralt placerade utrednings- och planeringssekreterare med en samhällsvetenskaplig kompetens.

Stora grupper står således utanför den planproducerande kretsen. Det gäller stora grupper politiker, allmänheten, många tjänstemän, föreningar och organisationer, näringslivet m fl. Deras möjligheter att komma in i processen beror på processens uppläggning när det gäller samråd, information och utställningsverksamhet och metoderna att föra in synpunkter därifrån i planeringsarbetet. Vi återkommer till detta i följande avsnitt.

4.4 Andra aktörer i planeringsprocessen

4.4.1 Övriga tjänstemän

Olika typer av referensgrupper, samordningsgrupper, ledningsgrupper, arbetsgrupper eller dylikt med representanter från flera förvaltningar har blivit vanliga i den fysiska planeringen. Några exempel från undersökningskommunerna är följande:

I Alingsås finns en permanent grupp som har det övergripande samordningsansvaret för planeringsfrågor på tjänstemannasidan. Gruppen kallas för PLASK-gruppen och den består av samtliga förvaltningschefer. I gruppen behandlas alla typer av planeringsfrågor, inte bara de som berör den fysiska översiktsplaneringen. Dock har erfarenheten visat att de fysiska planeringsfrågorna dominerar starkt.

För att samordna förvaltningarna har i Ljusdal en arbetsgrupp för fysisk planering bildats. I gruppen ingår stadsarkitekten, byggnadschefen, planeringsingenjören, planeringssekreteraren och kanslichefen. Gruppens arbete leds av stadsarkitekten och gruppen sammanträder en gång i månaden. En gång i kvartalet inbjuds även övriga förvaltningschefer. Dessa kvartalsmöten syftar till att sprida information om aktuella planeringsfrågor och ge möjlighet till en kontroll av att alla kommunala sektorsintressen beaktas.

För konkreta planläggningsuppgifter finns i Tingsryd en projektgrupp, som för områdesplaner består av kanslichefen, planeringssekreteraren, stadsarkitekten, byggnadschefen, fastighetschefen och projekteringsingenjören. Gruppens existens är märklig så tillvida att den aldrig sammanträder, att den alltid omnämnes i plan dokumentens förord och att gruppens medlemmar har fasta arbetsuppgifter. En förklaring till att gruppen ej sammanträder kan vara att täta informella kontakter tas mellan de enskilda gruppmedlemmarna samt att samtliga i gruppen ses var 14-de dag i planarbetsutskottet. Den drivande kraften i gruppen är planeringssekreteraren som gör en arbetsdisposition när kommunstyrelsen beslutat att en plan ska upprättas. Den dispositionen skickar planeringssekreteraren till övriga medlemmar i gruppen som en beställning. Var och en gör sedan sin förelagda del av arbetet, antingen enskilt eller i samverkan med den eller de man behöver underlag ifrån.

I Ängelholm har man för att säkerställa informationsflödet och tillgodogöra sig de verkställande förvaltningarnas kunskaper och erfarenheter arbetat med arbetsgrupper för samtliga översiktliga planer. I dessa arbetsgrupper ingår alltid stadsarkitekten, gatuchefen, fastighetschefen, planeringssekreteraren och handläggare från stadsarkitektkontoret. Gruppen är alltid närvarande vid generalplanekommitténs sammanträden.

För att sammanfattningsvis ge en översikt över vilka delar av förvaltningen som är direkt företrädna i planeringsorganisationen, har vi valt att dela in den kommunala förvaltningen i en teknisk, en central och en humanistisk del. I den tekniska delen ingår stadsarkitektkontor eller motsvarande, fastighetskontor m fl. Den centrala delen representeras av kansli, utredningskontor eller liknande. Skolkontor, socialkontor, kulturförvaltning, fritidsförvaltning m fl utgör den humanistiska delen.

Förvaltning Kommun	Teknisk	Central	Humanistisk
Alingsås	X	X	X
Grums	X		
Ljusdal	X	X	
Robertsfors	X		
Solna	X		
Tingsryd	X	X	
Ängelholm	X	X	
Örebro	X	X	

I alla undersökningskommunerna, utom Grums, Robertsfors och Tingsryd, skickas dock ett preliminärt planförslag även på remiss till andra förvaltningar/nämnder. I Solna har en checklista utarbetats för att systematisera förvaltningens bevakning av olika aspekter. Bakgrunden var missnöje från stadsarkitektkontoret med de remissvar man tidigare fått in. Checklistan har dock inte använts ännu, varför dess effekter ej kan bedömas. 1)

4.4.2 Övriga nämnder och styrelser

Vi har tidigare (avsnitt 4.3.1) behandlat kommunstyrelsens och byggnadsnämndens roll under planeringsprocessen. I detta avsnitt ska vi kort se hur andra styrelser och nämnder kommer in i processen.

Bland våra kommuner utgör Alingsås exempel på en kommun med ett brett nämnddeltagande under hela processen genom att presidierna i samtliga styrelser och nämnder ingår i den samrådsgrupp som fortlöpande följer och i viss mening ger direktiv till planeringsarbetet. Presidierna kan därigenom själva avgöra om någon fråga ska tas upp i nämnden för diskussion. Detta sker dock normalt inte. Nämnderna får yttra sig över planförslagen minst två gånger, när preliminärt och definitivt förslag utarbetats. Däremot ges inte nämnderna tillfälle att yttra sig över planprogrammen. Dessa diskuteras i samrådsgruppen varefter de beslutas i kommunstyrelsen.

1) Se vidare vår rapport Människan i kommunala planer, kapitel 7, där checklistan beskrivs mer i detalj.

I Örebro och Ljusdal går planprogrammen alltid på remiss. I övriga kommuner är nämnderna remissinstanser som yttrar sig i samband med utställningar av preliminära eller definitiva förslag. I Grums begränsas nämndremissen av områdesplaner till hälsovårdsnämnden medan däremot samtliga styrelser och nämnder får yttra sig över kommunöversikten.

Nämndledamöternas deltagande i planeringsprocessen och inflytande över planens utformning kan även ske via partiorganisationen eller genom partigruppsmöten där ledamöter i nämnder, styrelser och fullmäktige diskuterar den kommunala planeringen.

4.4.3 Politiska partier

De politiska partierna som är representerade i kommunfullmäktige har lokala organisationer med kommunens territorium som geografiskt rekryteringsområde. Dessa kommunbaserade organisationer kan sedan ha lokala föreningar med en socken, en stadsdel eller liknande som rekryteringsområde. Detta gäller åtminstone i kommuner med stor yta och/eller partier med många medlemmar.

Det är de lokala partiorganisationerna som nominerar kandidater till val av kommunfullmäktige. Beroende på ideologi och diciplin kan medlemmarna ge direktiv i planfrågor till sina representanter i kommunens beslutande organ. Detta förefaller inte ske och det kan bli förklarligt med de korta utställnings- och remisstider som tillämpas, brister i spridningen av planbeskrivningar och plankartor och bristen på medlemmar som har både tid och kunskap att sätta sig in i planerna. Informella kontakter inom partiet tas dock sannolikt ofta.

I Solna har partiorganisationerna getts tillfälle att yttra sig över fysiska översiktsplaner, både när ett preliminärt förslag föreligger och när ett definitivt förslag utarbetats. I Ljusdal tillämpas samma princip på försök sedan 1978. Där får partiorganisationerna även yttra sig över de program som upprättas för planeringsuppgifterna.

I Alingsås har fyra av partierna med representation i fullmäktige självmant yttrat sig över en områdesplan för centralorten. Det intressanta är att centerns, moderaternas och socialdemokraternas lokala organisationer yttrat sig utan att bli tillfrågade.

Vi återkommer till partiernas roll i avsnitt 4.5.

4.4.4 Organisationer

Några överläggningar mellan planförfattare och representanter för organisationer förekommer inte i normalfallet. Organisationer ges emellertid tillfälle att yttra sig över planförslag i samband med den formella utställningen. Vid kommuntäckande planer tillämpas i samtliga våra kommuner ett brett remissförfarande, medan antalet orga-

nisationer som erbjuds att yttra sig över områdesplaner begränsas. Denna begränsning är då knuten till kommunens föreställningar om vilka som kan beröras av den aktuella planen.

4.4.5 Medborgarna

Den som upprättar en plan ska enligt byggnadsstadgan §14 samråda med "--- sammanslutningar och enskilda personer, som kunna hava ett väsentligt intresse av frågan". I en viss mening kan alla medborgare sägas ha "ett väsentligt intresse" av alla planeringsfrågor som berör kommunens utveckling och därigenom kan påverka den enskilda människans levnadsbetingelser.

Medborgarna har tre kanaler för deltagande i planeringsprocessen, en i direkt kontakt med kommunen och två indirekta, via partier och organisationer. De båda senare har redan berörts. Låt oss här se på de direkta kanalerna med kommunen.

I Alingsås genomförs i regel allmänna informationsmöten när ett översiktligt planförslag för en tätort eller en del av en tätort förankrats inom kommunen men innan man beslutat att ställa ut förslaget. På liknande sätt gör man i Grums och Solna.

I Tingsryd, Ljusdal och Örebro hålls offentliga möten om områdesplaner i samband med utställningen. I Robertsfors, Ängelholm och Örebro ges allmänheten normalt enbart möjlighet att besöka utställningar av områdesplaner. Vill man då framföra synpunkter på planförslaget får man skriva till kommunen, tala med någon tjänsteman, kontakta någon politiker eller stöta på den intresseförening man är medlem i och be dem att bevaka frågan.

Försök med vidgat medborgardeltagande har gjorts i Alingsås, Ljusdal och Örebro.

I Alingsås har kommunen gått ut med ett förslag till områdesplan för centralorten som redovisar tre alternativa utbyggnadsriktningar. Kommunmedlemmarna inbjöds att välja. De tre alternativen presenterades i en publikation som kallas "Hur vill du ha ditt Alingsås?". Genom annonser i pressen inbjöds till offentliga redovisningar av förslagen. Förslagen ställdes samtidigt ut under en treveckorsperiod i stadsbiblioteket. Över 1.000 exemplar av publikationen delades ut. Tre informationsmöten arrangerades, som samtliga var välbesökta, 50-200 närvarande per gång.

I Ljusdal tillämpar man sedan 1978 ett vidgat medborgardeltagande i den översiktliga planeringen. Den första, och hittills enda, planeringsprocess där detta tillämpats är för en områdesplan för orten Färila. Där

inbjöds ortens befolkning att vara med och utforma det planprogram som skulle ligga i botten för planarbetet. Detta skedde vid ett allmänt upptaktsmöte i orten. Ortsbefolkningens synpunkter skulle sedan bevakas av en referensgrupp på fem personer som utsågs av mötesdeltagarna. Referensgruppen har kopplats in i det fortsatta arbetet med planprogrammet vid några tillfällen. Den har också fått lägga synpunkter på själva planen. Referensgruppen är också remissorgan och yttrar sig över planprogram, preliminärt planförslag och det definitiva planförslaget.

I Örebro har ett experiment med vidgat medborgarsamråd avslutats. Det gällde en områdesplan för bostäder i Gustavsvik, ett halvcentralt läge i centralorten. De yttre ramarna för planeringen var givna och de som deltog i samråden - som i stort byggde på studiecirkelverksamhet - gavs möjligheter att lämna förslag på detaljutformningen och i viss utsträckning modifiera programmet.

För närvarande pågår en ny försöksverksamhet i Örebro. Det gäller områdesplan för Östra Almy. På det område som ska planeras finns ett fältkontor där personal som ingår i den handläggande geografiska gruppen är anträffbara under vissa tider, både dagtid och på kvällen. Man försöker dessutom stimulera medborgarna att aktivt delta, lämna synpunkter och förslag. För att stimulera den aktiviteten har några offentliga informationsmöten hållits. Kommunen har också ambitionen att engagera skolelever i planeringsarbetet. De som går i skola i anslutning till området ska medverka med egna förslag till planer.

Om vi bortser från de nya ambitionerna i Ljusdal samt försöksverksamheten i Alingsås och Örebro ges det inte möjlighet till något direkt medborgardeltagande i någon av kommunerna förrän strax före eller i samband med formella utställningar. Syftet är då inte i första hand att få ny kunskap som underlag för planförslaget, utan närmast att informera om planerade förändringar och att förankra planförslaget.

I regel behandlas markägare på samma sätt som övriga medborgare. De inbjuds till offentliga samråd, de får ta del av planförslag under utställningar och därvid skriftligen yttra sig. Deras intresseorganisationer - villaägarföreningar e t c - är ibland remissinstanser. Underhandskontakter kan dock ske med stora och dominerande markägare.

I Örebro tillämpas dock fasta rutiner för markägares medverkan i områdesplaneringen. Kontakter tas redan när planprogram upprättas samt dessutom vid två tillfällen under löpande planarbete och innan planförslaget ställs ut.

En annan viktig aspekt är vad som händer med de synpunkter som lämnas av medborgarna i olika sammanhang. Vi har inte studerat detta närmare men vill understryka

vikten av att det klart framgår för dem som lämnar synpunkter och engagerar sig, vad som sker med deras bidrag. Det bör framgå om, och i så fall hur, de påverkat planen eller, om de inte gjort det, varför. Tid bör avsättas för att ordentligt bearbeta och använda inkomna synpunkter. För att detta ska vara möjligt krävs att en medveten uppläggning av informationsrutiner, kontaktrutiner och samarbetsrutiner utarbetas.

4.4.6 Staten / länsstyrelsen

Länsstyrelsen har en särställning när det gäller fysiska översiktsplaner. Kommunen är enligt byggnadsstadgan skyldig att samråda med länsstyrelsen. Det samrådet kan ske vid ett eller flera tillfällen, det regleras inte av lagstiftning utan ger utrymme för lokal praxis. Formerna för samrådet är heller inte reglerat. Byggnadsstadgan säger att det är den som upprättar en plan som ska samråda med bl a länsstyrelsen. Är då planförfattaren ensam i sina samråd med länsstyrelsen? I o-komplicerade planärenden är det vanligt men med växande komplexitet utökas den kommunala representationen med ledande tjänstemän och politiker. Samråden äger rum med länsarkitekten men även tjänstemän från andra enheter på länsstyrelsen kan vara med vid samråden.

I våra kommuner sker länsstyrelsesamrådet underhand och relativt tidigt i planeringsskedet med undantag för Tingsryd. Där tillämpar man principen att planförslaget ska vara väl förankrat inom kommunen innan samråd sker. Skälet till detta är att kommunen och länsstyrelsen har skilda uppfattningar om utbyggnadsriktningar och utbyggnadstakter i kommunens tätorter.

4.4.7 Avslutning

Intressentmedverkan i planeringen kan ha olika syften. Det kan inskränka sig till vad som krävs i lag och anvisningar från statliga myndigheter. Men det kan också ha vidare syften - att bredda beslutsunderlaget, att få stöd och förankring, att fördjupa demokratin och ge möjlighet till utveckling av deltagarna.

Vilket syftet än är kan man formulera vissa krav på hur de medverkandessynpunkter, önskemål m m ska föras in och vidare i processen. Inför och under en planeringsprocess bör följande frågor besvaras:

- Har man klargjort vilka intressenter man vill nå vid vilka tillfällen och med vilka syften?
- När man dem man vill nå med det förfarande man valt?
- Är materialet begripligt för dem jag vänder mig till? Kan jag använda samma material inför politiker, tjänstemän och allmänheten?
- Framgår det av materialet vilka problemen är, hur de kan lösas och vilka för- och nackdelarna är?

- Har alla inkomna synpunkter redovisats för politikerna innan de fattar beslut om planen?
- Framgår det av beslutet vilken effekt synpunkterna haft, om de beaktats eller inte och i vilken utsträckning de beaktats och på vilket sätt?
- Har de som lämnat synpunkter fått del av resultatet?

4.5 Demokratisk planering

En huvudtanke vi argumenterar för i våra rapporter är att det viktigaste ur demokratisk synvinkel idag är att stärka politikernas och de politiska partiernas roll. ¹⁾ Politikerna är de som ska skaffa sig kännedom om medborgarnas värderingar och förmedla dem till dem som arbetar med planeringen. De ska initiera och leda planarbeten samt självklart fatta de reella besluten.

Som framgått i de tidigare avsnitten har tjänstemän på kommunnivå och inte minst på länsstyrelsenivå idag en stark ställning. Vad som är rena fackmässiga bedömningar och vad som är egna lämplighetsbedömningar är ofta svårt att urskilja. Det ökade medborgardeltagandet kanaliseras ofta via tjänstemännen vilket ytterligare kan försvaga politikernas ställning.

"Planeringens och politikens förhållande till aktionsgrupper blir ett ökande problem med ökande demokratisering i samhället. Lösningen får inte bli en koalition mellan planerare och aktionsgrupper mot politikerna. Då är vår demokrati i fara. Med bibehållen representativ demokrati måste lösningen vara att få in synpunkter tidigt i planeringsprocessen, då bindningarna ännu inte är stora. Detta är emellertid ett utomordentligt stort och svårt problem, vars lösning troligen måste sökas genom försök och misslyckanden under de närmaste årtiondena". ²⁾

En annan aspekt är hur man ska se på de "bindningar" som sker under planeringsprocessen. Under arbetet med planerna görs ju ständigt val, som visserligen inte är slutgiltiga men som ändå kan ha avgörande betydelse för planarbetet. Detta faktum kräver dels tydlighet och öppenhet (d v s dessa preliminära val måste redovisas), dels att tjänstemännen inte för arbetet alltför långt utan kontakt med politiker. En bred krets av politiker måste ha möjlighet att kontinuerligt följa planarbetena och ta del av tjänstemännens redovisningar och därvid ge direktiv. Huruvida detta är möjligt med dagens resurser och organisation inom partierna är dock en öppen fråga.

1) Se även vår rapport Kommunal demokrati och planering.

2) Brorström, Jönsson, Larsson, Plan 1:80.

Politikerna ska styra tjänstemännen annars sätts den representativa demokratin ur spel. Vilken makt politikerna ska ha i förhållande till externa intressenter är en annan fråga. Politikernas/partiernas inflytande på lokal nivå begränsas av en rad faktorer bl a:

- näringslivsutvecklingen är i det stora hela o-
påverkbar och därmed en viktig bestämningssfaktor för bostadsbyggnadsbehovet.
- efterfrågan på marknaden begränsar handlingsfriheten i en rad avseenden. Om kommunen inte bygger småhus när efterfrågan på sådana är stor så riskerar man att grannkommunerna utnyttjar situationen och drar till sig pendlare.

Dessa förhållanden kan dock inte ses som odemokratiska i sig, så länge det ekonomiska systemet i stort är politiskt sanktionerat på nationell nivå.

En annan intressant fråga är om den övervakning som finns idag - och som även finns kvar i PBL-förslaget - är motiverad (leder den på kort/lång sikt till bättre planer?) och demokratisk (vilken roll spelar tjänstemännen på länsstyrelsen?).

5. FÖRHÅLLANDET TILL ANNAN KOMMUNAL PLANERING

5.1 Inledning

Vi ska i detta kapitel översiktligt belysa förhållandet mellan den fysiska planeringen, bostadsbyggnadsprogrammen och den ekonomiska planeringen. Eftersom vi inte kunnat följa enskilda fysiska planer från början till slut nöjer vi oss med vissa allmänna reflexioner.

5.2 Fysisk översiktsplanering och kommunala bostadsbyggnadsprogram

Sambandet mellan KBP ¹⁾ och den fysiska planeringen är i princip dubbelsidigt. Det kan vara så att den fysiska planeringen "styr" KBP, d v s att diskussioner om det framtida bostadsbyggandet först sker i samband med den fysiska planeringen. Men KBP kan också "styra" den fysiska planeringen genom att objekt först tas upp i KBP och därefter beslutar man att göra en fysisk plan. Att ta upp ett objekt i KBP kan så att säga ses som en beställning på fysisk planering.

Den (översiktliga) fysiska planeringens roll varierar mellan kommunerna, bl a beroende på bostadsbyggandets struktur. Byggs det mest styckebyggda småhus eller mindre småhusgrupper, som i Robertsfors, spelar den fysiska planeringen en liten roll - och i och för sig också KBP.

Ett "idealfall" för relationen mellan KBP och fysisk planering kunde vara följande (för större objekt):

- 1 i en översiktlig fysisk plan anges tänkbara områden för bostadsbebyggelse.
- 2 objekt som ska byggas om 4 eller 5 år tas med i KBP.
- 3 fysisk detaljplanering påbörjas när genomförandet av objektet närmar sig, d v s när man i KBP anger att det ska byggas om 2 eller 3 år.

Flera avvikelser från detta mönster har dock konstaterats:

- Fysiska översiktsplaner saknas. Beslut om att ta med objektet i KBP föregår fysisk översiktsplanering eller sker samtidigt med att fysisk översiktsplanering startas.
- Objekt tas inte med i KBP förrän den fysiska planeringen kommit relativt långt. Man anger aldrig att objektet ska byggas om 4 eller 5 år. När det dyker upp första gången i KBP anges att

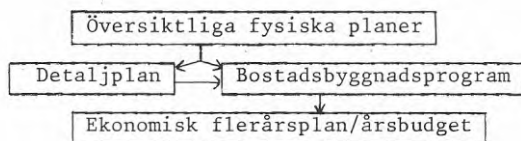
1) Kommunala bostadsbyggnadsprogram eller kommunala bostadsförsörjningsprogram som de numera kallas, förkortas i fortsättningen till KBP.

det ska byggas om 2 eller 3 år. Detta kan bero på att kommunen vill ligga lågt tills osäkerheten blivit mindre. Man vill t ex inte uttala sina avsikter innan man vidtagit vissa åtgärder.

Sambandet KBP och fysisk planering är svårt att kartlägga därför att det i regel inte är formaliserat. Informella kontakter spelar en stor roll liksom att samma personer t ex i kommunstyrelsen, deltar i arbetet med båda planformerna. Under KBP-arbetet tas i regel kontakter med plansidan för att ta reda på när planer kan bli färdiga och vilken tidpunkt för byggstart som är möjlig.

5.3 Fysisk översiktsplanering och ekonomisk flerårsplanering

Något tydligt och direkt iakttagbart samband mellan dessa planformer har vi inte funnit. Denna brist sammanhänger bl a med skilda tidshorisonter och med att den fysiska planen vanligen saknar tidsangivelser.¹⁾ Ett indirekt samband via bostadsbyggnadsprogrammet kan dock finnas enligt följande:



Som framgår av vår rapport om Ekonomisk flerårsplanering är kopplingen mellan bostadsbyggnadsprogram och ekonomisk flerårsplan långt ifrån perfekt.

Vad skulle då en koppling mellan fysisk översiktsplanering och ekonomisk flerårsplanering innebära? Primärt borde det innebära att olika investeringar (och driftskostnader) som är förknippade med beslut om förverkligande av en fysisk plan redovisas och tas med i den ekonomiska planen. Så länge den fysiska planen saknar tidsdimension är dock detta inte möjligt. I många fall kan den fysiska planen också vara så översiktlig att konkreta ekonomiska redovisningar inte är möjliga.

1) Se även vår rapport Samordning i kommuner, kapitel 3, där frågan om samordning mellan fysisk och ekonomisk planering behandlas.

5.4 Avslutning

En rad kopplingar kan finnas mellan andra typer av kommunala planer/utredningar och översiktliga fysiska planer. Som exempel kan följande nämnas:

- I en barnomsorgsplan kan mål för barnomsorgen slås fast vilket sedan leder till markreservationer i en fysisk översiktsplan.
- I en miljövårdsplan kan toleransnivåer för buller fastställas vilket leder till att trafiksystemet i översiktsplanearbetet utformas så att bullernormen kan tillgodoses.
- Ett näringslivsprogram kan innefatta punkter om ökat utbud av industrimark och industrilokaler vilket kan påverka innehållet i översiktliga fysiska planer.
- E t c

Hur vi ser på kopplingen mellan olika former av långsiktig planering redovisas i det avslutande kapitlet i rapporten om Ekonomisk flerårsplanering.

6. VAD INNEHÅLLER PLANDOKUMENTEN?

6.1 Vilka dokument har vi studerat närmare?

För en mer ingående analys av plandokument har vi valt ett exempel från varje kommun. För Solna fanns inga valmöjligheter, därifrån ingår Generalplan -75 i analysen. För övriga kommuner har valet stått mellan kommunöversikter och områdesplaner. Valet föll på områdesplaner av två skäl. För det första är områdesplanerna starkare knutna till kommunernas eget planeringsbehov än vad kommunöversiktterna är (se kapitel 3). För det andra finns ofta flera områdesplaner i en kommun, varför de bättre representerar kommunernas planproduktion. Det senare urvalskriteriet gäller dock inte för Grums och Robertsfors, där det i båda fallen enbart finns en antagen områdesplan.

Följande dokument ingår i studien:

	Typ ¹⁾
Alingsås: Områdesplan för del av Alingsås tätort - Stadskärnan (Arbetsrapport upprättad i juni 1977)	A5
Grums: Områdesplan för Segmora (1979)	A3
Ljusdal: Områdesplan för Ämbarbo (1979)	A5
Robertsfors: Översiktsplan för Nysätrakusten (1975)	A4
Solna: Generalplan -75 (1977)	A1
Tingsryd: Områdesplan för Väckelsång (1979)	A3
Ängelholm: Områdesplaner för Ängelholm, Munka-Ljungby, Strövelstorp, Hjärnarp, Vejbystrand (1979)	A3
Örebro: Områdesplan för Södra City (1976)	A5

Områdesplanen för Alingsås skiljer sig från de övriga planerna genom att det dokument vi studerat är en arbetsrapport som legat till grund för remiss till dem som deltar i kommunens planeringsverksamhet. Den innehåller relativt utförliga beskrivningar av bakgrundsresonemang och utredningsöverväganden. Det slutliga plandokumentet har sin tyngdpunkt på beskrivning av planen.

Vi har i dokumentanalysen valt att först studera vad dokumenten innehåller och sedan deras läsvärde för olika grupper. Vid innehållsanalysen har vi utgått från en uppsättning uppgifter vi anser intressanta och värdefulla för att förstå planen, dess konsekvenser och den process som lett fram till planen. När det gäller plandokumentens läsvärde har vi försökt bedöma vilka av dessa uppgifter som är viktiga för politiker, tjänstemän respektive allmänheten.

1) Klassificeringen bygger på schemat i kapitel 2.

6.2 Innehållsanalys

Vi har listat 26 typer av uppgifter som kan vara av värde att veta om i en plan. De uppgiftstyper som påträffats i löptexten i dokumenten har kryssats för. Antalet kartillustrationer och miljöillustrationer (perspektivskisser) har vi angett, liksom sidantalet för det som betecknas som traditionell planbeskrivning, d v s den text som förtydligar plankartan.

En sammanställning av innehållsanalysen redovisas i tabellen nedan.

Rad	KOMMUN INNEHÅLL	A	G	L	R	S	T	Ä	Ö
		1	Planområdets läge i kommunen					-	X
2	Läsanvisningar								
3	Syfte med planuppdraget				X		X		X
4	Program			(X)					X
5	Förutsättningar	X		X	X	(X)	X		X
6	Målsättningar, riktlinjer	X		X		(X)	X	(X)	X
7	Förändringar av målsättningar, riktlinjer, måluppfyllelse								
8	Allmän hänvisning till andra planer, utredningar	X				X	X		X
9	Metoder för inventeringar								
10	Metoder för prognoser, dimensionering e t c								X
11	Principer för planutformning							(X)	X
12	Alternativa förslag					(X)			
13	Alternativ som förkastats					(X)			
14	För- och nackdelar för olika grupper								
15	Konsekvenser								
16	Planens funktion-styreffekt	X	X			X			X
17	Tidsangivelser	X				X	X		X
18	Genomförande	X		X			X		X
19	Processens uppbyggnad	X							X
20	Samråd, remisser, utställning	-	X	X	X	X			X
21	Inkomna synpunkter och deras behandling	-				(X)			X
22	Kommunala beslut	-	X			X ¹⁾			X
23	Plankarta	X	X ²⁾	X	X ²⁾	X	X	X	X
24	Andra kartillustrationer, antal	18		10		11	3	5	37
25	Miljöillustrationer, antal	12							1
26	Traditionell planbeskrivning, sidor	20	3	21	6.5	24	2	44	5
27	Antal sidor i dokumentet	69	4	40	7.5	36	36	62	86
28	Varav planbeskrivning %	29	75	52	87	67	6	71	6
29	Antal innehållsvariabler	11	5	8	5	13	10	5	19

X - behandlas i dokumentet

(X) - hänvisar till andra dokument

1) - beslut i generalplaneberedningen med reservationer

Ej beslut i kommunfullmäktige

2) - Plankartan är inte sammanfogad med plandokumentet i övrigt

Kartan finns i begränsat antal på kommunalkontoret

Några kommentarer till innehållsanalysen

Dokumentens omfattning (rad 27 och 29 i tabellen)

I de mindre kommunerna, Grums och Robertsfors, har dokumenten ett blygsamt omfång, 4 respektive 7,5 sidor, varav merparten utgörs av en traditionell planbeskrivning. Antalet innehållsvariabler är fem i båda plan-dokumenterna. Dokumentet från Ängelholm omfattar 62 sidor men rymmer områdesplaner för fem orter. Vad som är noterbart för Ängelholmsdokumentet är att det behandlar enbart fem innehållsvariabler. De mest omfattande dokumenten är centrumplanerna från Alingsås och Örebro. Båda dessa planer skiljer sig från de övriga genom att de har en utredande karaktär samt att de är rikhaltigt illustrerade.

Planbeskrivningens andel (rad 26,28)

I plandokumenterna från Grums, Robertsfors och Ängelholm har planbeskrivningen en dominerande omfattning, 75, 87 respektive 71%. Även i generalplanen för Solna tar planbeskrivningen en stor andel av dokumentet, 67%, trots att 13 innehållsvariabler behandlas. Fem av variablerna behandlas emellertid inte i texten, utan man hänvisar till andra dokument.

Den låga andelen för planbeskrivningen i planerna från Tingsryd och Örebro är anmärkningsvärda. För Tingsryds del kan det förklaras med den arbetsfördelning man tillämpar vid områdesplaneringen och den standarddisposition man utgår ifrån för samtliga områdesplaner, vilket medför att historiska data och allmänna förutsättningar för planeringsobjektet får en stor omfattning. Områdesplanen för Södra City i Örebro har som tidigare nämnts en utredande karaktär, den behandlar dessutom många innehållsvariabler, 19 stycken, samt är rikligt illustrerad, vilket kan förklara den låga andelen för den traditionella planbeskrivningsdelen.

Plankarta och illustrationer (rad 23-25)

Plankartans skala varierar mellan 1:4000 - 1:30000 beroende på planområdets storlek och krav på detaljeringsgrad. När planområdets storlek och kartans skala medför stora kartblad uppstår svårigheter att foga kartan till dokumentet i övrigt. Detta gäller för dokumenterna från Grums och Robertsfors. Där finns plankartorna i ett begränsat antal på kommunalkontoren. För övriga planer ingår plankartan i dokumentet. Beträffande kartans läsbarhet, se avsnitt 6.3. Miljöskisser förekommer enbart i centrumplanerna i Alingsås och Örebro - dessa planer skiljer sig från de övriga genom att de behandlar förändringar i befintlig innerstadsmiljö.

Program, förutsättningar, målsättningar, riktlinjer (rad 4-7)

Någon form av mål och/eller riktlinjer för planeringen finns redovisade eller omnämnda i samtliga dokument utom i Grums. I Ängelholms och Solnas områdesplaner är dessa inte redovisade direkt, utan man hänvisar till de målsättningar och planeringsförutsättningar som utarbetats i annat sammanhang. Hur mål, förutsättningar e t c förändrats under arbetets gång redovisas inte i någon plan.

Principer för planutformning, alternativa förslag, för- och nackdelar (rad 11-15)

Principer för planutformningar och alternativa förslag redovisas i regel inte. För- och nackdelar för skilda grupper av ett plangenomförande redovisas överhuvudtaget inte.

Genomförande (rad 18)

I de fall genomförandefrågor tas upp sker det som en redovisning av kostnader för olika planelement - gator, avloppsledningar, markförvärv e t c. Plangenomförandet beskrivs även i termer som förhandlingar med markägare och myndigheter, nödvändiga ändringar av detaljplaner, köp eller expropriation av mark.

Planeringsprocessen (rad 19-22)

Planeringsprocessen beskrivs enbart i de två centrumplanerna. Dessa är av olika karaktär, så till vida att Alingsåsdokumentet är en arbetsrapport som tagits fram under pågående arbete medan Örebroplanen är den färdiga, politiskt förankrade planprodukten. I Alingsåsplanen redovisas hur arbetet är organiserat, vad som hänt och hur planeringen ska gå till enligt en schematisk arbets- och tidsplan. I Örebrodokumentet redovisas vad som hänt, vilka initieringsbeslut som fattats, vilka som gjorts, vilka samråd som skett vid vilka tidpunkter, när remisser och utställningar ägt rum, vilka som yttrat sig, hur inkomna synpunkter bemötts samt vilka beslut som tagits om planen.

6.3 Informationsvärde

Vi ska i det här avsnittet analysera dokumenten utifrån deras läsvärde, sett ur tre skilda perspektiv, politikernas, tjänstemännens och allmänhetens. Några objektiva kriterier relaterade till de tre gruppernas krav på läsvärde känner vi inte till. Några empiriska studier har vi inte haft tillgång till eller själva genomfört. Denna analys präglas därför av våra bedömningar.

Analysen tar inte sikte på att analysera språket i dokumenten. 1) Vi mäter inte förekomsten av ord och begrepp som kan vara svåra att tolka, vi mäter inte LIX-tal 2) eller liknande. Vi tar i stället sikte på planernas innehåll; kan de ge relevant information till de tre skilda grupperna?

Vad behöver politikerna som ska ta ställning till planen ha för information? Vad har den kommunale tjänstemannen för krav på innehåll i en plan? Vad är av värde för allmänheten att få reda på i ett plandokument?

Politikern

Med politiker menar vi här de politiker som ska fatta beslut om planen. Vad behöver de för information? Vi anser att följande frågor bör kunna besvaras:

- Vilka har utgångspunkterna för och syftet med planeringen varit?
- Hur har dessa tillgodosetts eller beaktats i förslaget?
- Vilka har medverkat under arbetets gång och vilka synpunkter har de fört fram?
- Hur har dessa beaktats?
- Vilka alternativ har studerats utöver dem som redovisas i planen?
- Vilka blir planens och andra alternativs konsekvenser för olika grupper vad beträffar t ex den fysiska miljön, den sociala miljön, den kommunala ekonomin, den enskildes ekonomi?

Utifrån dessa frågekomplex kan vi konstatera att planerna har ett dåligt informationsvärde. Av de studerade dokumenten har Örebroplanen det största informationsvärdet. Områdesplanen för Nysätrakusten i Robertsfors har, trots det begränsade omfånget och de få behandlade innehållsvariablerna, ett för politikerna gott informationsvärde med hänsyn till planens syfte.

Tjänstemannen

Vilken typ av information söker tjänstemannen, vid vilka tillfällen, i plandokumentet? Det beror på vilken grupp av tjänstemän vi väljer. Vi har valt att utgå från de tjänstemän som ansvarar för kommunens olika verksamheter - undervisning, kultur, fritid, kollektivtrafik, barntillsyn, åldringsvård m m. Tjänstemannen har fyra centrala frågor där en plans genomförande kan förändra förutsättningarna för hans verksamhet:

1) I vår rapport "Människan i kommunala planer" tas dock språket i plandokumentet upp.

2) LIX = läsindex

"Hur påverkar planen möjligheterna att bedriva verksamheten? Hur påverkar planen verksamhetens omfattning? Hur påverkar planen verksamhetens geografiska spridning? När kommer detta att ske?"

De två första frågorna är bristfälligt behandlade i plandokumentet, där behandlas t ex inte befolkningsförändringar, vilket är en av grunderna för att bedöma en verksamhets omfattning. Plankartorna ger geografiska anvisningar men i regel inte tillräckliga för att utgöra underlag för verksamhetsplaneringen. Tidsangivelser för genomförande är mycket grova och ger således inte heller direkt underlag för verksamhetsplaneringen. De studerade plandokumentet har utifrån dessa frågor behandling ett lågt läsvärde för de verksamhetsansvariga tjänstemännen. Ändå kan vi påstå att de har ett visst informationsvärde genom att de ger signaler om förändringar. Man kan bygga upp strategier för att möta dessa i verksamhetsplaneringen.

Allmänheten

Vilka övriga frågor är eller kan vara väsentliga för allmänheten att få besvarade i plandokumentet? Några av dessa frågor är: "Vilka förändringar av miljön för planen med sig och vilka blir konsekvenserna för mina levnadsbetingelser? När kommer förändringarna att genomföras och vad kommer de att kosta mig som skattebetalare? Var i dokumentet kan jag finna svar på dessa frågor?" Som framgick av sammanställningen i avsnitt 6.3.1 besvaras inte samtliga dessa frågor i något av de studerade dokumentet. Konsekvenserna av ett plangenomförande beskrivs nästan inte alls i något av dokumentet och läsanvisningar saknas också överlag liksom uppgifter om hur plangenomförandet är tänkt att finansieras. Plandokumentet har ett lågt informationsvärde för allmänheten utifrån de ovan formulerade frågorna.

6.4 Avslutning

Den allmänna slutsatsen i detta kapitel är att innehållet i plandokumentet i regel är mycket knapphändigt. Nästan inget sägs om konsekvenser av ett genomförande av planen för olika medborgargrupper.

Vad beror detta på? Är de krav vi formulerat ovan omöjliga att uppfylla, saknas viljan eller är det något annat som ligger bakom? I kapitel 8 ska vi återkomma till dessa frågor.

7. VARFÖR GÖRS FYSISKA ÖVERSIKTSPLANER?

7.1 Inledning

För att kunna förklara varför kommunerna sysslar med fysisk översiktsplanering eller gör en viss fysisk översiktsplan måste man se på en rad faktorer. De faktorer vi funnit vara relevanta är:

- den formella ramen och överordnande myndigheters agerande
- kommunala aktörers avsikter
- de problem och situationer som kommunen befinner sig i eller hamnar i
- de traditioner och mer grundläggande strukturella drag, som finns lokalt eller i samhället som helhet.

Allt planarbete ska föregås av ett formellt beslut. Det kan finnas flera faktorer som varit avgörande för att starta ett planarbete. Betydelsen av de enskilda faktorerna har vi inte analyserat i våra studier, utan vi får nöja oss med att konstatera att de samverkat till ett igångsättningsbeslut.

7.2 Den formella ramen och överordnade myndigheters agerande

Den fysiska planeringen är underkastad regler som finns intagna i byggnadslagstiftningen. Grundregeln i byggnadslagen är att s k tätbebyggelse ska föregås av planläggning. Denna regel innebär inte något ovillkorligt krav på att översiktliga planer ska finnas. Bestämmelsen har närmast konsekvenser för detaljplaneringen. Byggnadslagen slår emellertid fast att "grunddragen för marks användning inom kommunen anges i generalplan ..." (2§ BL) samt att "generalplan skall genom kommunens försorg upprättas i den mån så erfordras till ledning för närmare planläggning beträffande kommunernas ordnande och byggande ..." (9§ BL). Byggnadslagen ger således kommunen rätt att själv avgöra när generalplan ska upprättas. Bestämmelserna i byggnadslagen ger länsstyrelserna rätt att begära att en generalplan ska finnas till ledning för detaljplaneringen. Länsstyrelsens medel att få kommunen att genomföra en generalplanering kan sträcka sig från att framföra önskemålet i informella kontakter till att officiellt vägra att fastställa detaljplaner innan en generalplan har upprättats.

Exempel

- Länsarkitekten utövar påtryckningar på Alingsås kommun för att påskynda arbetet med en kommuntäckande markanvändningsplan. Påtryckningarna har hittills inte haft någon effekt, eftersom man i kommunens ledning har den uppfattningen att man i första hand måste lösa tätorternas planering.

- Grums kommun begärde under 1979 att länsstyrelsen skulle fastställa ett stadsplaneförslag för en villagrupp i en kyrkby c:a två mil från centralorten. Regionalekonomiska enheten inom länsstyrelsen ansåg i sitt tjänsteyttrande att planen inte skulle fastställas förrän en översiktlig plan redovisat den tilltänkta bosättnings samband med energiförsörjning, kollektivtrafik, sysselsättning och arbetsmöjligheter. Länsstyrelsens lekmannastyrelse fastställde ändå planen.
- Länsarkitekten har underhand framfört till Robertsfors kommun att inga stadsplaner kommer att fastställas i centralorten förrän en områdesplan lagts fram.
- Länsstyrelsens tjänstemän har kritiserat ett förslag till områdesplan för orten Väckelsång i Tingsryds kommun. Ortens fortsatta utbyggnad skulle enligt dem förutsätta en omfattande arbetspendling, eftersom antalet arbetstillfällen i orten är begränsat. Länsarkitekten har i en tidningsintervju antytt att länsstyrelsen kanske inte kommer att fastställa detaljplaner för orten om inte områdesplanen arbetas om. Kommunfullmäktige har trots detta tidningsuttalande antagit planen.

Staten fick nya befogenheter att få igång en kommunal generalplanering genom ett tillägg i byggnadslagen som trädde i kraft den 1 januari 1973. Genom det tillägget har regeringen fått befogenhet att besluta att generalplan ska finnas för visst område som regeringen bestämmer (10 a§ BL, 1 st). Av förarbetena till lagändringen framgår att befogenheten har begränsats till sådana åtgärder och sådana frågor som berors av s k riksintressen och vilka inte kan beaktas på annat sätt.

Regeringen har hittills inte utnyttjat den bestämmelsen.

Den fysiska riksplaneringen som initierats av staten skulle huvudsakligen fullföljas i den kommunala planeringen. De kommuner som berördes av riksplanens riktlinjer skulle i en första etapp utarbeta program för hur statsmakternas riktlinjer skulle beaktas. Därefter följde planeringsarbetet. 269 kommuner upprättade kommunöversikter och i 65 kommuner antogs kommuntäckande markdispositionsplaner och 60 markdispositionsplaner antogs för delar av kommuner (Statens planverk, rapport 49, del 2, 1978).

Kommunernas arbete med fysisk riksplanering var hårt knutet till en tidsplan som upprättats av staten. Under både program- och planeringsarbetets gång var länsstyrelserna mycket aktiva i sina kontakter med kommunerna, för att se till att tidplanen hölls och statsmakternas riktlinjer följdes.

Samtliga undersökningskommuner har upprättat kommunöversikter. Solna betecknar sin generalplan från 1975 även som en kommunöversikt. Övriga undersökningskommuner har i stort följt planverkets anvisningar om hur en kommunöversikt kan utformas.

Kommunöversikterna i våra undersökningskommuner är alla avsedda att revideras under 1980, bortsett från Solnas kommunöversikt som gäller tills vidare. Alingsås, Grums, Ljusdal, Tingsryd och Ängelholm har dock ännu inte (mars 1980) påbörjat någon översyn av sina översikter.

Vid sidan av kommunöversikterna har särskilda planer/utredningar med anledning av den fysiska riksplaneringen genomförts i flera av undersökningskommunerna.

Grums: Vänerredovisningen 1978, som genomförts tillsammans med övriga 12 vänerkommuner.
Ljusdal: Markdispositionsplan för Ljusnans dalgång
Dispositionspan för del av Storsidan, 1976
Tingsryd: Markdispositionsplan för Åsnen-Mien området, 1977
Ängelholm: Markhushållningsprogram och åtgärdsredovisning, 1977
Markdispositionsplan 1977
Områdesplaner för fyra tätorter, 1977
Utredning om Hallandsåsen, 1977
Markdispositionsplan för kustzon, 1977.

7.3 Mål/avsikter inom kommunen

Kommunen bedriver översiktlig fysisk planering för att uppnå vissa mål. De bakomliggande mål som ytterst varit avgörande för att få igång ett planarbete kan vara svåra att finna. Politiker och tjänstemän kan ha olika mål för planeringsarbetet. De officiella mål som anges behöver inte vara samma som de inofficiella mål som kan ha varit helt avgörande för att man satt igång planeringen. Att man fortsätter ett planarbete kan bero på andra mål än de som låg bakom igångsättandet.

7.3.1 Officiella mål/syften

De officiella mål som ligger bakom en planeringsinsats kan i regel återfinnas i plandokumentens förord eller inledande avsnitt. I de fall plantexterna inte anger något syfte, har vi för de dokument vi studerat fångat in det officiella målet genom intervjuer eller studier av sammanträdesanteckningar eller protokoll. Vi har då funnit tre huvudkategorier av allmänna officiella syften, var och ett med vissa varianter.

1 Uppföljning av den fysiska riksplaneringen.

De kommunöversikter som upprättats i våra undersökningskommuner, med undantag för Solna, förklaras med kommunernas utfästelser i sina program för säkerställande av den fysiska riksplaneringens intentioner. Det rent kommunala syftet med kommunöversikten är att kommunfullmäktige

ska ge riktlinjer i stort för byggnadsnämndens hantering av plan- och byggnadsärenden m m. Kommunöversikten ska dessutom ge information till allmänheten om vilka förutsättningar och inskränkningar som gäller för byggande och fastighetsbildning.

Detta mål ligger också bakom upprättandet av de planer som räknats upp i slutet av föregående avsnitt.

- 2 Utbyggnadsbehov i kommunernas tätorter. Planen sägs behövas för lokalisering, dimensionering och utformning av nya bostads- och arbetsplatsområden m m. Ibland hänvisar man i stället till den allmänna samhällsutvecklingen, ibland formulerar man det som ett krav på att planer skall finnas för alla tätorter eller alla delar av kommunen.

Detta mål dominerar för de områdesplaner som upprättats eller är under arbete i våra undersökningskommuner.

- 3 Underlag för att behandla bevarandefrågor, bostadssaneringsprogram samt centrumutveckling. Gäller för den centrumplanering som genomförts eller pågår i Örebro och Alingsås.

De skäl till varför man planerar, som tas upp i de officiella förklaringarna till planerna är, som framgått, oftast av typen "utlösande faktor" - krav från högre myndighet, bostadsbyggnadsbehov har uppstått, ändrade värderingar i något avseende. I dokumenten diskuteras inte varför planering kan hjälpa kommunen att hantera dessa problem. Jämför avsnitt 7.4 "Tradition och struktur" där detta med planering som självklart medel för att lösa vissa typer av problem tas upp. Det sägs heller inget i dokumenten om vilka konkreta avsikter som legat bakom planeringen, d v s vilka välfärdsmål som i högre grad skulle uppfyllas genom planeringen. Det "självlara" syftet tycks vara att med hjälp av det självklara medlet planering lösa vissa uppkomna problem på ett "bra" sätt.

7.3.2 Inofficiella mål/syften

De inofficiella målen är medvetna eller omedvetna och bidrar till förklaringen av varför kommunen planerar. Det som kännetecknar de inofficiella målen är t ex att de innehåller taktiska eller strategiska moment. För att komma åt de inofficiella målen har vi intervjuat politiker och tjänstemän och dessutom fått material genom vårt deltagande i det kommunala planeringsarbetet, d v s gjort iakttagelser vid sammanträden, diskussioner och samtal. De inofficiella syften vi registrerat hänför sig till konkreta översiktsplaner i våra undersökningskommuner.

Inofficiella syften som vi funnit varit betydelsefulla för politiker när de beslutat att starta någon form av fysisk översiktsplanering har t ex varit:

4 Akuta planeringsproblem.

Det är slut på tomter i en viss ort. Man vill öka invånarantalet eller förhindra utflyttning, t ex genom att locka till sig företag.

(En områdesplan upprättas för ett småindustriområde i Grums. Planförslaget ska användas för att "sälja" området till företagare.)

5 Möjliggöra genomförandet av enskilda objekt

För att lokalisera den tredje högstadieskolan i Alingsås, påbörjades en områdesplanering för hela orten.

En varuhuskedja köpte några tomter i centrala delen av Örebro. Ett varuhus skulle byggas och stadsplanen ändras för att göra det möjligt. Stadsplanearbetet fick löpa parallellt med en centrumplan som upprättades med det officiella syftet att ligga som underlag för beslut om bevarandeobjekt, bostadssaneringsprogram och detaljhandelsutveckling.

6 Förhandlingsinstrument gentemot länsstyrelsen i en konkret fråga.

En områdesplan upprättas i Robertsfors för två närliggande orter som skiljs åt av europavägen. För en utbyggnad på båda sidor av europavägen, vilket kommunen vill, krävs att statliga vägpenningar investeras i en planskild korsning. Planens syfte är bl a att påverka länsmyndigheterna att reservera pengar och bygga den planskilda korsningen.

7 Att legitimera beslutsfattande/icke beslutsfattande.

Kontroversiella frågor bakas in i en planeringsuppgift för att man ska slippa ta ställning för tillfället och förhoppningsvis få ett bättre beslutsunderlag så småningom.

Dessa exempel på inofficiella syften kan även vara tillämpliga på tjänstemän men vi har uppfattat dem som klart politikerdominerade. Andra syften, som kan delas mellan politiker och planeringsansvariga tjänstemän, är:

8 Stävja offensiv sektorsplanering.

Trafikplanerarna i Alingsås utarbetade trafikprognoser och trafikledsplaner som band upp den övergripande samhällsplaneringen. För att bryta trafikplaneringens dominans påbörjades en områdesplanering med en bred representation från kommunens förvaltning.

9 Påtryckning från länsstyrelsen.

För att tillmötesgå länsmyndigheternas krav på markanvändningsplaner påbörjades områdesplanering i några av våra kommuner (Ängelholm, Robertsfors).

Inför hotet att regeringen ska besluta att en generalplan ska upprättas för Hallandsåsen som är ett område med riksintressen enligt den fysiska riksplaneringen, fullföljer Ängelholms kommun en planutredning och upprättar en markanvändningsplan med bebyggelsebegränsning, tillsammans med ytterligare fem berörda kommuner.

Anmärkning: Det är intressant att notera att kommunerna inte i dokumenten avslöjar de påtryckningar och de hot de utsatts för från länsstyrelsen. Skulle de inte på sikt kunna vinna på att göra det - eller skulle det bli för starka repressalier på kort sikt?

10 Att sysselsätta vissa tjänstemän.

Planeringsuppgifter kan ibland ha som viktigt syfte att sysselsätta vissa kommunaltjänstemän, t ex därför att det för tillfället är få viktiga planeringsuppgifter inom tjänstemannens område eller därför att tjänstemannen p g a personliga egenskaper och brist på kompetens ej kan utnyttjas för "verkliga" planeringsuppgifter.

Tjänstemännen har också inofficiella syften med den översiktliga planering. Dessa syften styr bl a tjänstemännens sätt att bearbeta politikerna inför deras beslut om att en plan ska upprättas. Vi har delat in tjänstemännens inofficiella syften i tre kategorier:

11 Att stärka/befästa den egna positionen.

Genom att ta initiativ till översiktlig planering och föreslå och påverka planarbetets organisation och programmets uppläggning eller att bedriva planeringen på ett visst sätt kan det egna fackintresset eller den egna positionen i förvaltningen stärkas. Detta gäller främst strax efter personbyten eller organisationsändringar och berör kanske främst fysiska planerare, ekonomer, centralt placerade planerare samt kanslichefer.

12 Yrkesambitioner - att hänga med.

Tjänstemännens syfte kan vara att förverkliga de egna yrkesambitionererna att göra bra produkter, att ha lagt upp en bra process. Det kan upplevas som betydelsefullt i umgänget med konsulter eller kollegor i andra kommuner.

13 Yrkesetik/ideologi.

En vanligt förekommande uppfattning bland fysiska planerare är att människors möjlighet till en god miljö främjas genom en god samhällsplanering. Uppfattningen om vad som är en god samhällsplanering varierar. För en del räcker det

med att det blir en bra planprodukt. Andra bedömer planeringen utifrån faktiska miljöförändringar. Ytterligare andra bedömer planeringen utifrån hur processen är upplagd, t ex graden av medborgardeltagande. Man har den allmänna uppfattningen att planerna ska tas fram systematiskt med de översiktliga planerna först.

De översiktliga planerna ska ge riktlinjer och vara vägledande för detaljplanerna. "Vi vill inte ha några onödiga diskussioner vid detaljpanelläggningen" som en planansvarig tjänsteman uttryckte det i Örebro.

7.3.3 Avslutning

En rad personer deltar när ett planarbete initieras. De syften som ligger bakom kan variera och ett komplext av motiv kan därmed ligga bakom, särskilt om man börjar se på enskilda detaljer i beslutet.

Det kan t ex vara så att vissa upplever ett akut problem som måste lösas, andra ser det i relation till vissa konflikter med länsstyrelsen, en tredje ser det som en mer principiell fråga ("Det är klart man ska ha översiktsplanering"), medan en fjärde främst tänker på att det kan bli intressanta arbetsuppgifter.

7.4 Situationen

Det händer ständigt saker i omvärlden som förändrar planeringssituationen i kommunen. Vissa övergripande händelser skapar en situation eller problem som kan förklara varför kommunen startar översiktlig fysisk planering. De övergripande händelserna kan ha nationell räckvidd, påverka situationen inom en region eller vara begränsad till den enskilda kommunen. Vi har funnit exempel på situationer på alla tre nivåerna som kan förklara att man bedriver översiktlig fysisk planering.

Innan vi går vidare, vill vi framhålla att förklaringar varför kommunen planerar med hänvisning till en rådande situation och dess bakomliggande problem, kan ses som en annan sida av syftesförklaringar. Man kan exempelvis jämföra att förklara med hänvisning till situationen "Bostäder behövs plötsligt" och till syftet "Avsikten att tillgodose bostadsbehovet". De båda perspektiven kompletterar varandra, även om det i vår beskrivning för med sig vissa upprepningar.

Den nationella situationen förändras

Statsmakternas beslut att den fysiska riksplaneringen i stor utsträckning ska utföras i kommunerna skapar en ny planeringssituation. Ändrad lagstiftning, exempelvis kravet på översiktligt bedömningsunderlag för bebyggelse utanför detaljplanerade områden, skapar också en ny planeringssituation för kommunerna. Hur dessa nya nationellt verkande situationer påverkat den fysiska

planeringen i våra undersökningskommuner har redovisats i avsnitt 3.2.

Den regionala situationen förändras

En regional situation kan ur ett betraktelsesätt förändras i två avseenden. Regionens ställning i förhållande till andra regioner förändras, regionen som helhet expanderar eller stagnerar. Den andra situationsförändringen för en region skulle vara av inomregional verkan - någon eller några kommuner inom en region expanderar "på bekostnad" av andra.

Vi har inga belägg för att mellanregionala förändringar varit direkt utlösande för fysisk översiktsplanering. Befolkningsomflyttningar inom en region ligger däremot bakom flera planeringsinitiativ i våra kommuner. I Alingsås, Grums, Tingsryd, och Robertsfors har man planerat nya bostadsområden, vilka förväntas locka till sig delar av de bostadssökande som flyttar ut från respektive regioncentrum. Örebro har under 1970-talet fått uppleva att många människor flyttat ut till småhus i dess grannkommuner. För att stoppa och helst vända flyttningsströmmen, har arbetet med områdesplaner både för centralorten och servicecentra satts igång. Vissa av dessa exempel kan även förklaras med att den lokala situationen förändras.

Den lokala situationen förändras

Efterfrågan på mark för bostäder och arbetsplatser m m utlöser fysiskt översiktsplanearbete - områdena ska lokaliseras och få en översiktlig utformning. Denna situation är mycket vanlig. Men även i en situation med utflyttning och en vikande befolkningsutveckling kan fysisk översiktsplanering bli ett medel att försöka ändra utvecklingen - se exemplen från Robertsfors och Örebro i föregående stycke. När ett pappersbruk med 200 anställda lades ner i Grums 1979, satte kommunen igång arbetet med en områdesplan för bruksområdet för att locka till sig småföretag.

Förändringarna kan även ha annan karaktär. Den lokala politiska situationen förändras, med en ny majoritet som har en annan syn på den fysiska översiktsplaneringen jämfört med den tidigare majoriteten. Några belägg för sådan inverkan har vi dock inte. Däremot att synen på planeringens innehåll förändras, vilket är naturligt med hänsyn till ideologiska skillnader mellan skilda partier.

Denna klassificering i nationella, regionala och lokala situationer är ingen strikt indelning med klara gränser, utan det finns hela tiden kopplingar mellan nivåerna. Den fysiska riksplaneringen för exempelvis med sig förändringar både på det regionala och det lokala planet. Centralt drivna kampanjer - exempelvis byggnadsvårdsåret - förändrar attityder hos människor vilket påverkar planeringssituationen även lokalt e t c, e t c.

7.5 Traditioner

Översiktlig fysisk planeringsverksamhet kan vara mer eller mindre förankrad i den kommunala förvaltningen. Inställningen till behovet av översiktliga fysiska planer avspeglas i tjänstemannaorganisationernas uppbyggnad, hur den politiska ledningen av planarbetet organiseras och i vilken omfattning och med vilken varaktighet konsulter engageras.

Översiktlig fysisk planering förekommer relativt sett i begränsad omfattning i Robertsfors, den minsta av våra undersökningskommuner. Föreställningen om att man hade en god lokalkännedom och överblick över byggandets konsekvenser för den kommunala servicen är förklaringar till att man ansåg att man inte behövde översiktliga planer.

Även i Grums har vi noterat en skepsis mot den översiktliga fysiska planeringen. "Framtiden kan inte stakas ut i en generalplan och de planer vi tidigare gjort har slagit fel". Man anser inom kommunledningen att man har tillräcklig överblick genom sin lokalkännedom och att bostadsbyggnadsprogram och årsbudget är tillräckliga planeringsinstrument.

De områdesplaner man arbetar med är avgränsade till mindre geografiska områden och har karaktär av tekniska programutredningar inför detaljplaneläggningsen.

Örebro har en väl utvecklad förvaltning med goda resurser för fysiskt översiktsarbete. Tjänstemännen utför också omfattande planutredningar och gör plan-skisser.

Alingsås har sedan mitten av 1970-talet en ny organisation som är "planeringsorienterad". Det är naturligt att samhällsutvecklingen ska belysas genom fysisk översiktsplanering.

I Tingsryd finns en positiv attityd till fysiska översiktsplaner och man har för avsikt att upprätta områdesplaner för samtliga tätorter i kommunen.

Detta antyder några skillnader i attityder till behovet av översiktliga fysiska planer och de traditioner som finns i kommunerna.

7.6 "Samhällsstruktur"

Vill man gå djupare med förklaringar av varför kommunerna sysslar med fysisk planering kan man söka i åtminstone två riktningar:

- Egenskaper hos "planeringsobjektet" - byggnader, vägar - som, givet vissa värderingar, gör det motiverat att kommunen ansvarar för översiktliga fysiska planer. Exempel på denna typ av faktorer finns antydda i nationalekonomisk teori - externa effekter (beroendeförhållanden), odel-

barhet, e t c.

- Egenskaper hos "den allmänna ideologin/samhälls-synen". Sverige tillhör den grupp av länder där kommunen har ett omfattande ansvar för fysisk planering.

7.7 Avslutning

Den fysiska planeringen kan ses ur en mängd perspektiv.

Den fysiska planeringen kan ses som planering för att bedriva viss verksamhet. Kommunen bedriver en rad verksamheter, t ex daghem och skolor. Många av dessa ställer krav på mark, anläggningar och lokaler. Fysisk planering kan användas för att utreda vilka en del av dessa krav är och vilka möjligheter som finns att tillgodose dem. Den fysiska planen kan sedan användas för att redovisa beslut om markanvändning och ibland om byggnaders och anläggningars läge och utformning i stort.

En rad verksamheter som bedrivs av enskilda - t ex industrier och affärer - kräver också mark och den fysiska planeringen kan ha som syfte att möjliggöra bedrivande av sådan verksamhet.

Den fysiska planeringen kan ses som planering av ett geografiskt avgränsat område.

Planeringen av geografiska områden utgår ifrån andra frågeställningar än planeringen för en viss verksamhet. Här arbetar man med föreställningar om "helheten", om hur försörjningssystem och verksamheter kan samordnas och separeras för att området totalt skall fungera bra i någon bemärkelse, e t c.

Den fysiska planeringen kan ses som planering för att lösa intressekonflikter.

Intressekonflikter kan gälla vilka verksamheter som är viktiga, var de ska ligga men också hur ett visst område ska utformas. Ursprunget kan vara förändrade behov eller värderingar.

Den fysiska planeringen kan ses som planering för en viss befolkningsgrupp.

I våra kommuner förekommer inte fysiska planer, och så vitt vi vet inte någon annanstans heller, som utgår från, och i huvudsak behandlar, en bestämd befolkningsgrupps (t ex invandrarens eller barns) behov som helhet. Det är dock möjligt att sådan fysisk planering vore ett bra komplement till nuvarande infallsvinklar.

De olika infallsvinklarna för planeringen som används, den verksamhetsanknutna, den områdesanknutna och den konfliktlösande är viktiga komplement till varandra. De kan, tillsammans med den nivåindelning vi skisserade, från kommuntäckande planer till planer för små områden,

ge dem som deltar i planeringsprocessen en möjlighet att bygga upp en bild åt sig själva av samband och relationer.

8. REFLEXIONER

8.1 Inledning

Detta avsnitt innehåller reflexioner rörande ett antal mer eller mindre fristående frågeställningar om fysisk översiktsplanering. Frågeställningar som aktualiserats under projektets gång men där vi inte gör anspråk på att ha "bevisat" något. Vår förhoppning är dock att reflexionerna kan ha visst värde, inte minst som startpunkt för egna funderingar.

8.2 Om planer, utredningar och osäkerhet

Kommunens situation är osäker: näringslivsutveckling, befolkningsutveckling, hushållsutveckling är omöjlig att bedöma med någon större säkerhet. Som följd är bostadsbyggnadsbehov och även trafikutveckling osäker.

Är det i denna situation möjligt att göra fysiska översiktsplaner? Går det att uttrycka några avsikter i en sådan situation?

Ett svar kan vara att den fysiska planen inte innehåller någon tidsaspekt - det finns inte någon avsikt rörande när planen ska bli verklighet. Den översiktliga fysiska planen är villkorlig, fast det inte sägs rent ut. Den innehåller villkorliga beslut av typen: "När det blir aktuellt att bygga i denna ort ska det byggas på detta sätt".

En svaghet i detta svar är att innehållet i den fysiska översiktsplanen rimligen är beroende av när och i vilken takt bebyggelse ska ske. Det går inte att göra en ren markdispositionsplan utan åtminstone grova antaganden om utbyggnadstakt - och då är vi tillbaka till frågan om osäkerheten igen!

Ett sätt att hantera detta problem och göra planerna tydligare är att klarare formulera just denna villkorlighet och ange, i grova drag, vad som avses ske under var och en av dessa förutsättningar samt ange principer för revidering av planen. Observera att detta inte är samma sak som att presentera alternativa planer. Alternativ gäller ju vanligen givet samma grundläggande förutsättningar.

Hur sådana villkorliga planer skulle kunna utformas förefaller oss vara en intressant uppgift för framtida funderingar.

Ett annat sätt att hantera osäkerheten är att inte göra några (långsiktiga) planer, d v s inte uttrycka några avsikter alls på längre sikt. För att kunna fatta vetliga beslut idag skulle man nöja sig med utredningar av olika slag, t ex rörande markförhållande, infrastruktur och konsekvenser av olika tänkbara beslut. I princip kunde det vara samma typ av utredningar som ligger bakom en vanlig fysisk översiktsplan. Skillna-

den skulle bara vara att man slutar efter utredningarna och inte gör en plan innehållande mer eller mindre otydliga avsikter. Ett argument för detta kunde vara att de villkor/förutsättningar som i tydlighetens namn borde redovisas i planen är alltför komplexa för att kunna skrivas ner.

De förhållanden som studeras i samband med den kommunala planläggningen och planeringsprocessen är komplexa, sammansatta och mångfacetterade. Ofta står man plötsligt i situationer där ett snabbt beslut krävs, t ex när en industri vill lokalisera sig på en viss plats med i stort sett omedelbar byggstart. I en sådan situation måste man på förhand ha studerat möjliga lägen och deras för- och nackdelar, det måste finnas en beslutsberedskap. En sådan beredskap kan skapas genom att man studerar olika områdets möjligheter oberoende av tillfälliga behov eller genom att studera konsekvenserna av olika tänkbara men inte för tillfället aktuella händelser.

Idag är det ovanligt att man avsätter resurser för denna typ av planering eller snarare utredningsverksamhet. I stället satsar man resurser på att lösa befintliga problem. De förutseende utredningarna lämnar större utrymme för en djupgående debatt, för alternativstudier, för idéer från allmänhet, politiker och planerare.

8.3 Om metod och intuition

Allt fler yrkesgrupper deltar på tjänstemannaplanet i den fysiska översiktsplaneringen. Ett problem kan vara att man arbetar på olika sätt. Några intuitivt, andra systematiskt, några helhetsinriktat, andra genom att studera del efter del, några öppet i kontakt med många, andra ensamma, några experimenterande, andra rutinerat eller mekaniskt. Vilket sätt man väljer att arbeta på beror på personligheten, på den utbildning man fått och den miljö man tidigare arbetat i. Att de olika synsätten lätt leder till konflikter är uppenbart.

Planering kräver kreativitet och intuition i det att en mängd komponenter och aspekter måste sammanföras till en helhet när planförslagen/planförslaget görs. Det förefaller omöjligt att exakt och i detalj tala om hur detta gått till - en idé om en viss gruppering/utredning uppstod plötsligt, som svar på ett visst problem. "The context of discovery" är alltid till del höljd i dunkel.

Detta intuitiva sätt att ta fram planer får dock inte användas som indirekt argument för att inte systematiskt redovisa konsekvenser av de alternativ som skapats. Som vetenskapsfilosofer betonat måste argumentation -

"the context of justification" - skiljas från "the context of discovery", även om de aldrig helt kan frigöras från varandra. Det är också ur demokratisk synvinkel nödvändigt, att inte bara presentera planförslag utan också klart redovisa för- och nackdelar. Här syns det som framgick i kapitel 6, mycket idag.

Det är vidare viktigt att planeringsmetoden presenteras på ett korrekt sätt, t ex i dokument och vid information till allmänheten. Idag finns en tendens att vid förklaring av varför en plan ser ut som den gör framhäva objektiva faktorer som t ex statistiska uppgifter, och att använda ett objektiverat språk. 1) Intuitiva moment, vardagskunskap av olika slag och erfarenheter från tidigare planarbeten tonas ner, hänsynstagande till olika starka intressegrupper liksom en rad slumpartade faktorer döljs.

8.4 Om konsekvensredovisning

En rad förhållanden kan förklara varför planförslag så sällan åtföljs av konsekvensredovisningar och angivelser av för- och nackdelar:

- Konsekvenserna upplevs som självklara av planproducenterna. Det är onödigt att skriva ut dessa (många) konsekvenser.
- Konsekvenserna är ej entydigt bestämda av den översiktliga planens utformning. Därför är det svårt för planproducenterna att t ex säga så mycket om hur människornas levnadsförhållanden påverkas.
- Konsekvenserna är kontroversiella. Det råder ingen enighet om på vilka sätt människors levnadsförhållanden påverkas om planen genomförs. För att få ett politiskt beslut redovisas därför inga konsekvenser i planen.
- Man kan vara överens om vad konsekvenserna konkret blir men ej överens om vissa är bra eller dåliga. För att undvika diskussioner som kan äventyra planen sägs inget om dessa konsekvenser.
- Taktiska skäl. Man vet att vissa grupper kommer att få det sämre av planen. För att undvika att detta klart framgår av planen, så gör man inte några systematiska konsekvensredovisningar.

Officiellt skyller man ofta på att det inte finns tid, att det blir för dyrt eller att det blir för mycket papper.

Bakom flera av dessa tänkbara förklaringar ligger traditionella och "professionella" aspekter - planerarna är ovana att uttrycka mer spekulativa påståenden. Ska

1) Se vidare del 4 i vår rapport Människan i kommunala planer, där språket i några plandokument analyseras.

man skriya något ska det vara entydigt och "tekniskt". Många fysiska planerare har ju inte heller någon utbildning i att uttrycka sig i skrift eller tal. Man ser sig som "plankonstruktörer" - med en plankarta och beskrivning av denna som slutligt mål.

Att systematiska konsekvensredovisningar så sällan görs, trots att det i planeringsdebatten talats så mycket om det under många år ¹⁾, sammanhänger rimligen med att så många faktorer, som vi sett, gör det svårt att göra dem. Det bör inte heller glömmas bort att under själva planarbetet kan en rad olika aspekter komma upp på ett lösare sätt och också tas hänsyn till, t ex i diskussion mellan enskilda, politiker och planerare, i arbetsgrupper med representanter från olika förvaltningar och i samband med remissförfaranden. ²⁾

8.5 Planeringen som inlärningsprocess: krav på planeraren

Det har blivit vanligt på senare år att se planeringen som en inlärningsprocess. När vi talar om planeringsprocessens inlärande funktion menar vi den inläring som behövs för att idéer ska kunna utvecklas eller konflikter och problem lösas. Vi menar dessutom den inläring som behövs för att man ska kunna fatta beslut om det fortsatta planeringsarbetet, om vilket av flera möjliga lösningar man ska välja eller om genomförande.

Inläringen gäller både kunskap om rådande förhållanden och om egna och andras värderingar. Inläringen gäller dessutom de samband som råder mellan inventerade förhållanden och planeringsuppgiften. Kunskap om samband är en grundläggande förutsättning för en meningsfull kommunikation mellan beslutsfattare, förslagsställare, de som genomför besluten och de som utsätts för konsekvenserna av genomförandet.

En meningsfull kommunikation är i sin tur ofta en förutsättning för besluten ska vara bra och för att besluten ska kunna genomföras.

För att deltagarna ska lära sig något, i den bemärkelse som vi antytt ovan, under planeringen krävs dels att kunskap förs in i processen, dels att processen är så utformad att de som deltar i den kan tillgodogöra sig denna kunskap.

När det gäller faktainsamlingen har tjänstemannen och politikern delvis olika roller. Vi ska här, när det gäller tjänstemannen endast beröra några områden där denne enligt vår mening, bör följa utvecklingen och förmedla sina iakttagelser till politiker, andra

1) En kort diskussion av varför s k samhällsekonomiska bedömningar så sällan görs finns i Lind (1980).

2) Detta diskuteras mer ingående i Reimers (1980).

tjänstemän och allmänhet.

- Det pågår ett ständigt arbete med att anpassa de regler som gäller planeringen till förändrade förutsättningar beträffande värderingar, teknisk kunskap e t c. Detta utvecklings- och förändringsarbete måste följas av planerare och politiker både för att kunna beakta det i det dagliga planeringsarbetet och för att kunna påverka det.
- Forskare och forskningsinstitutioner siktar idag mer än förut till att få fram resultat som direkt kan användas i det dagliga planeringsarbetet. Det är då viktigt att detta arbete följs och diskuteras av praktiska planerare och ansvariga politiker.
- I många kommuner bedrivs idag ett eget utvecklingsarbete ofta av stort intresse för andra kommuner. Ett sätt att följa vad som händer är att följa fackpressen. I den ges dock en mycket ofullständig bild av kommunernas eget utvecklingsarbete. Direkta kontakter med andra kommuner behövs dessutom.
- En sak, som idag försummas på de flesta håll, är erfarenhetsåterföringen.¹⁾ Genom att analysera tidigare planeringsarbete och effekterna av det kan planeringen förbättras både till uppläggning och resultat.

Politikerna har ansvaret för att fakta om människors attityder och värderingar och om de politiska partiernas ställningstaganden tillförs arbetet.

8.6 Den översiktliga fysiska planeringens betydelse för människors levnadsförhållanden

Har egentligen den fysiska översiktsplaneringen så stor betydelse för människors levnadsförhållanden? Är alla de råd, rekommendationer och riktlinjer och all den övervakning staten ägnar sig åt missriktade?

Allvarliga funderingar kring denna grundläggande fråga kan om inte annat, leda till preciserade formuleringar av vad den översiktliga fysiska planeringen egentligen är bra för. Vi har nu så länge i debatten talat för behovet av översiktlig planering att ett kritiskt perspektiv kan föra debatten framåt - till en ny syntes.

Låt oss som startpunkt ta två tillspetsade teser:

- Det är möjligt att med bra detaljplanering bygga bra områden oberoende av de ursprungliga fysiska förutsättningarna, t ex om det är åker eller skog.

1) Eller är detta en myt? Få konkreta studier av erfarenhetsåterföring har gjorts, varför det finns utrymme för undersökningar av den "sanning" som denna punkt uttrycker.

- Hur människor trivs i ett område beror, utöver av sådant som inte har med området att göra, främst av vilka relationer de har till andra människor som bor i området, vilka verksamheter som finns och vilket inflytande de har över sin närmiljö.

Är dessa båda teser riktiga följer rimligen att utbyggnadsriktningar och andra översiktliga strukturer inte är av central betydelse för människors levnadsförhållanden.

En viktig reservation är dock att det kan finnas tekniska skillnader. Det kan t ex vara så att vatten- och avloppssystem och vägar kostar mer i ett alternativ än i ett annat, eller också kan tillgänglighet till arbete och service variera.

Accepteras resonemangen så långt tycks dock följa att den fysiska översiktsplanering, som rör lokalisering av nyexploateringsområden, kunde nöja sig med att behandla trafiksystem och annan infrastruktur. Denna fysiska översiktsplanering skulle vara ett tekniskt/ekonomiskt problem!

Idag kan denna "slutsats" låta överraskande - och kanske är den fel. Å andra sidan kan resonemang belysa de svårigheter de icke-tekniska förvaltningarna haft när det gäller att komma in i den översiktliga fysiska planeringen. Orsaken skulle helt enkelt vara att de inte har sådan kunskap som ger bidrag till den typ av översiktliga planer vi diskuterar här. Av ungefär samma skäl skulle medborgardeltagande, i just denna planering, vara mindre viktig än i andra sammanhang.

Av detta skulle man kunna dra slutsatsen att av planerna är de mer detaljerade fysiska planerna viktigare för den enskilda människans levnadsförhållanden, liksom den ekonomiska planen och budgeten där medel anslås till olika verksamheter.

I en annan rapport ¹⁾ antyds också att det kan vara så att den kunskap som kan inhämtas från kommunalanställd fältpersonal främst är användbar vid löpande beslutsfattande och inte vid långsiktig planering.

En noggrannare bedömning av dessa funderingar skulle bland annat kräva en närmare analys och en klassificering av vad fysisk översiktsplanering är eller kan vara. Följande problem som alla kan behandlas inom s k fysisk översiktsplanering, förefaller oss mycket olika:

1) Se vår rapport Människan i kommunala planer, avdelning 2 och 3 där vi behandlar social planering.

- Vilka orter i kommunen ska byggas ut?
- Var skall en viss ort byggas ut?
- Vilka hustyper, vilken lägenhetsfördelning och vilka upplåtelseformer skall man satsa på?
- Vilka områden i kommunen är lämpliga/olämpliga för fritidsbebyggelse?
- Vilken utformning skall bebyggelsen ha?

Kanske har det samlade begreppet fysisk översiktsplanering (d v s översiktlig planering av mark och vatten) dolt en del av dessa skillnader och de skillnader i planeringsprocess och planeringsmetod som kan vara nödvändiga.

Låt oss emellertid avsluta denna rapport med ett litet samtal mellan en rationell politiker och en rationallistisk planerare:

SAMTAL MELLAN EN RATIONELL POLITIKER OCH EN RATIONALLISTISK PLANERARE

PLA: I vår kommun finns det många små tätorter - alla dessa kan inte utvecklas - kommunen måste koncentrera sina insatser till vissa orter av ekonomiska skäl. En prioritering av orterna måste ske utifrån övergripande målsättningar.

POL: Det är klart att vi inte har råd att bygga nya reningsverk och skolor i alla småorterna.

PLA: Just sådana övergripande politiska ställningstaganden om syn på de olika småorterna bör beslutas om i GPF.

POL: I vårt kommunalpolitiska program har vi sagt att de små tätorterna ska kunna utvecklas. Det står vi för - och det kan du ta in i GPF.

PLA: Ni pekar inte ut några speciella orter - ert mål antyder ju att man ska satsa på alla småorterna. Du sa ju nyss att det var omöjligt?

POL: Det är naturligtvis omöjligt.

PLA: Ert mål är alltså bara tomma vallöften som ska lura medborgarna i kommundelarna att tro att kommunen ska satsa på just deras kommundel. Är det politisk feighet som ligger bakom?!

POL: Det står inte att vi ska satsa på alla orter - det står att alla orter ska kunna utvecklas.

PLA: Men det säger ju ingenting - vi måste vara mer konkreta! Vi ska gå från de övergripande målen om kommunens utveckling till mer konkreta mål, t ex om de enskilda orterna. Dessa mål bör ni som politiker ta ställning till och tala om för medborgarna.

POL: Varför då?!

PLA: ?? Det är väl självklart ... demokrati och öppen-

het ...?

POL: I vårt budgetförslag finns konkreta punkter, t ex att skolan i A-ryd ska byggas ut, liksom vattenverket i B-hult.

PLA: Säg då att ni ska satsa på A-ryd och B-hult!

POL: Och vad betyder det - "satsa på A-ryd"?

PLA: Att prioritera A-ryd när nya investeringar görs.

POL: Under alla omständigheter?

PLA: Vadå??

POL: Tänk om lampskärmstillverkaren i C-fors expanderar och vill att vi bygger hus åt hans nya personal och att vi bygger ut reningsverket. Vad gör vi då? "Prioriterar A-ryd"?

PLA: Nja, det kan ju alltid inträffa saker. Att säga att man prioriterar A-ryd innebär ju inte att man under alla omständigheter ska göra alla investeringar i A-ryd.

POL: Vad innebär det då?

PLA: Nja, det innebär att kommunen i första hand - om inga speciella omständigheter inträffar - ska koncentrera infrastrukturinvesteringar till A-ryd.

POL: Och det kallar du en konkret målsättning?!!

PLA: Men det säger ju ändå något!

POL: Det säger något som kan missförstås i C-fors och D-by. Där kommer alla att tro att inget ska göras där under inga omständigheter, om vi säger att A-ryd ska prioriteras. Sedan får vi politiker tala om att det som ser konkret ut egentligen är luddigt men att vi tagit med det därför att våra planerare föredrar vissa luddigheter framför andra: Ni anser planerarluddigheter bättre än politikerluddigheter!

PLA: Våra förslag om konkreta målformuleringar är väl inte lika luddiga som era politiska program!

POL: Dom ser inte lika luddiga ut, därför att dom flesta inte vet vad målformuleringarna "egentligen" betyder. Våra uttalanden är åtminstone ärliga - där framgår luddigheten direkt.

PLA: Men vad ska vi göra för att förbättra planeringen?

POL: Behöver den förbättras??

PLA: Luddiga målsättningar - inga konkreta mål - flerårsplaner som ingen följer: visst måste något göras!

POL: Du har lyssnat för mycket på kommunförbundet och planeraprofeterna! Vi har övergripande - luddiga! - mål. Vi har en budget där vi säger vad vi ska göra nästa år - och bakom den finns argument av en rad olika slag. Vi vet att vår situation ständigt förändras och att vikten hos en viss åtgärd därför förändras. Är det rationellt att ta ställ-

ning till vad som ska göras om två år när vi inte vet hur situationen är då?

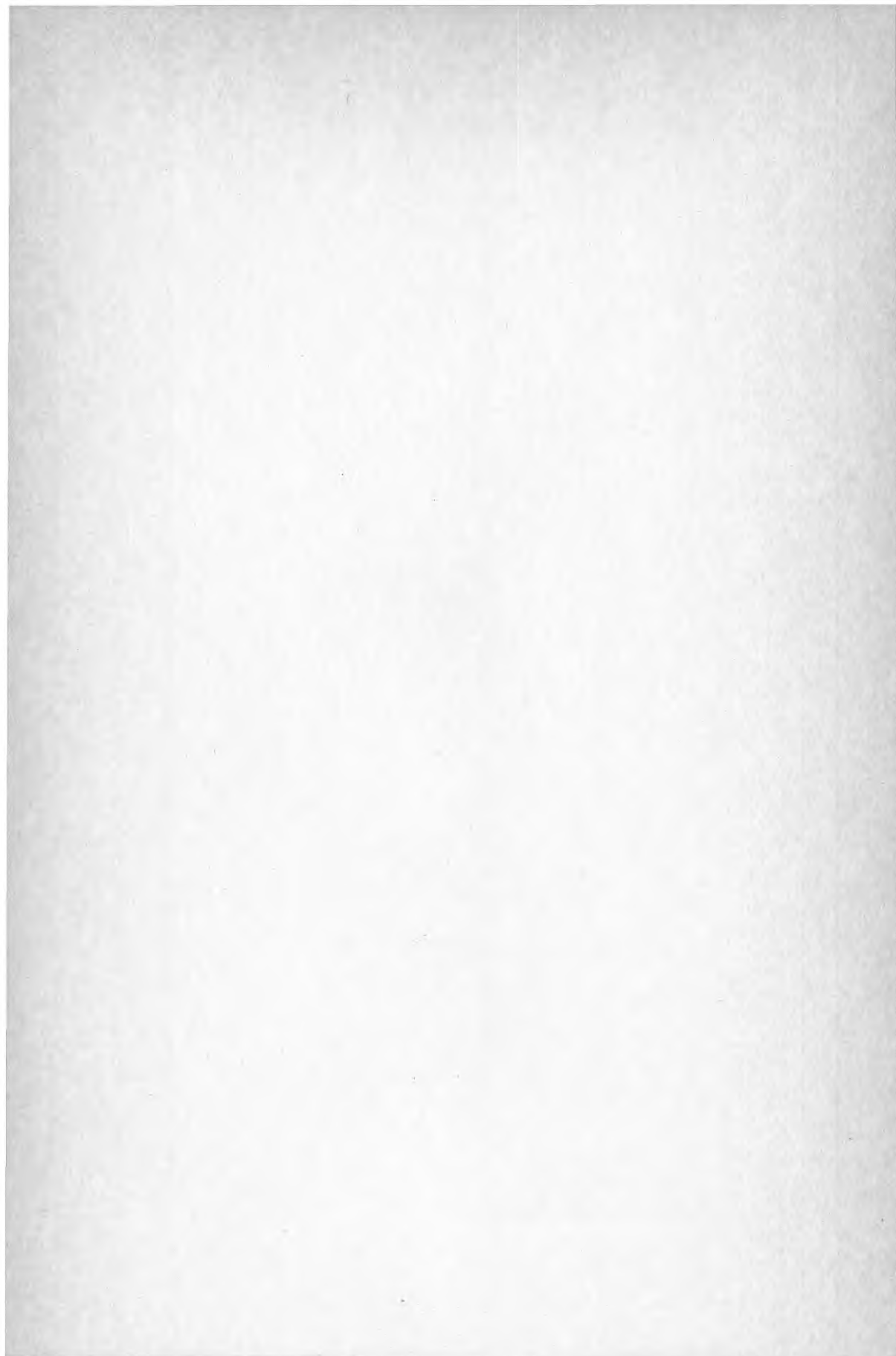
Är det rationellt att formulera konkreta mål - t ex hur många daghemsplatser som ska byggas de närmaste fem åren - när vi inte vet vad som är önskvärt och vad som är möjligt? Räcker det inte om vi anger de övergripande målen och vad vi konkret avser att göra den närmaste tiden - t ex att anställa hemvårdare i stället för att bygga ut ålderdomshemmet och att bygga industrihus i A-ryd och ej i C-fors?

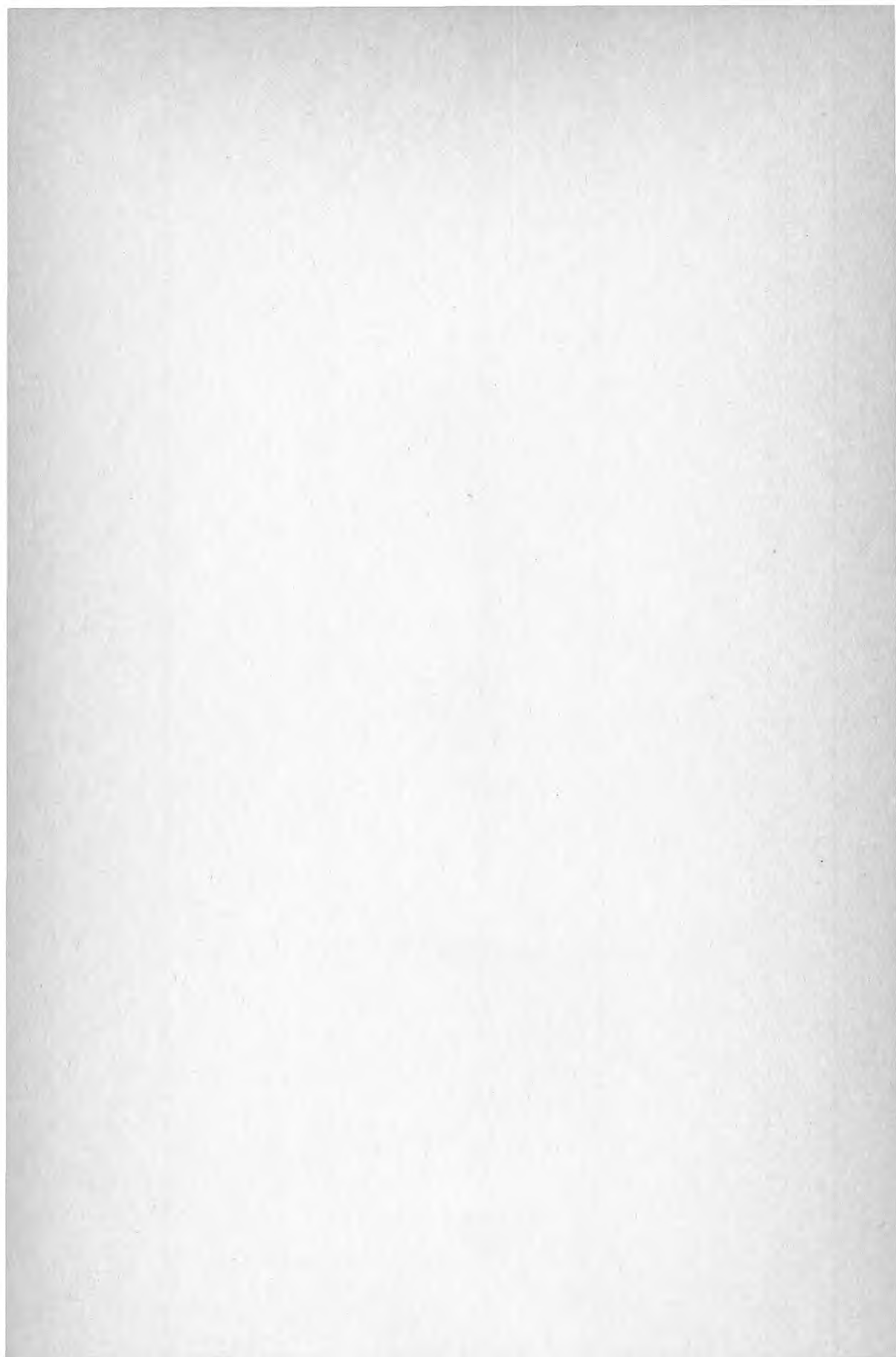
PLA: Men vi måste väl ändå ha ordentliga målformuleringar!

POL: Vi måste veta vad vi vill och våga stå för det - men det kanske är något helt annat än målformuleringar!?

LITTERATURLISTA

- Brorström, B, Jönsson, S & Larsson, U, Går det att samordna ekonomisk och fysisk planering. Plan 1/1980
- Kommunförbundet, Kommunplanering, 1974
- Lind, H, Varför används ej formaliserade värderingsmetoder. Att värdera byggd miljö. Byggforskningen R 39:1980
- Lindgren, C, Broms och inläring. Stockholm 1978
- Maunsbach, K, Att bedriva programarbete för områdesplaner. Byggforskningen R 28:1978
- Maunsbach, T & Mårtensson, B, Samhällsplanering - 6 fallstudier. Byggforskningen R 31-32:1978
- Miller, T, Medborgardeltagande, Politiskt inflytande eller ...? Byggforskningen T 4:1980
- Reimers, R H, Värderingsmoment i planeringsprocessen. Att värdera byggd miljö, Byggforskningen R 39:1980
- Statens planverk, m fl, Reglering av markanvändning och byggande. 1975
- Statens planverk, Bebyggelsen i kommunernas planering. Rapport 44:2
- SOU 1971:75, Hushållning med mark och vatten
- SOU 1974:21, Markanvändning och byggande
- SOU 1979:65-66, Ny plan- och bygglag
- Wikforss, Ö, Planinformation i verkligheten. Byggforskningen T 22:1979
- Wiklund, O, Kommunal planering och osäkerhet, Byggforskningen R 123:1979
- Wirén, E, Regional planering - vad det innebär. Stockholm 1979
- Ödmann, E & Orrskog, L, Kommunal planering i Umeå, Byggforskningen R 18:1974





Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 770485-8 från Statens råd för byggnadsforskning till Regional planering, KTH, Stockholm, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, Helsingborgs, Karlstads, Ljusdals och Örebro kommuner samt Göteborgsregionens kommunalförbund.

Författare:

Forskningsprojektet den kommunala planläggningen och planeringsprocessen, KPP-projektet, redovisas i 11 rapporter. Forskargruppen står gemensamt för innehållet i rapporterna 1—10. Göran Hermerén svarar för innehållet i rapport 11, på KPP-projektets uppdrag.

Forskargrupp:

Hans Bylund, Martin Edman, Hans Fog, Gunnel Gustafsson, Ingrid Holfelt, Gunilla Larborn-Friberg, Hans Lind, Rolf H Reimers, Christina Skantze-Carlsund och Håkan Westberg.

Rapporter:

- Rapport 1:1981 Kommunal planering — en introduktion
- Rapport 2:1981 Ekonomisk flerårsplanering i kommuner
- Rapport 3:1981 Kommunala bostadsbyggnadsprogram
- Rapport 4:1981 Kommunal fysisk översiktsplanering
- Rapport 5:1981 Kommunal demokrati och planering
- Rapport 6:1981 Samordning i kommuner
- Rapport 7:1981 Människan i kommunala planer
- Rapport 8:1981 Planerande människor i kommunen — om attityder, atmosfär, tröghet och föränderlighet i den kommunala planeringen
- Rapport 9:1981 Planeringsvetenskap — om grundläggande begrepp och frågeställningar i en vetenskap om kommunal planering
- Rapport 10:1981 Planering i en kommun — om Alingsås
- Rapport 11:1981 Göran Hermerén: KPP-projektets metodik. Utvärdering av ett experiment i tvärvetenskap.

Art.nr: 6700304

Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering

Distribution:
Svensk Byggtjänst, Box 7853
103 99 Stockholm

R4: 1981

ISBN 91-540-3442-6

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Cirkapris: 30 kr exkl moms