



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

R18:1974

**Kommunal planering
i Umeå 1950–1970**

Ella Ödmann & Lars Orrskog

Byggforskningen

Kommunal planering i Umeå 1950–1970

Lars Orrskog & Ella Ödmann

1947 års byggnadslagstiftning anger att syftet med översiktlig planering är att den skall vara vägledande för den efterföljande mer detaljerade planläggningen. Samma hierarkiska syn på Bygglagutredningens förslag till planeringen återfinns i principerna för den nya byggnadslagstiftningen vid karakteristik av kommunplanen.

I denna studie har en jämförelse gjorts mellan översikts- och detaljplanläggning 1950–1970 i Umeå. I studien pekas på en rad aspekter där verkligheten torde erbjuda mer eller mindre svåröverblickbara hinder mot förverkligandet av den politiskt formulerade viljan till en översiktlig planering som föregår och är vägledande för detaljplanläggningen, som utgår från vad som från allmän synpunkt är lämpligt och som bedrivs under reellt förtroendemännainflytande.

Utgångspunkter

Denna studie har gjorts inom ramen för ett forskningsprojekt som behandlar översiktsplanering och stadstillväxt i Luleå, Umeå och Sundsvall under perioden 1950–1970. Inom projektet tidigare publicerade rapporter är R50:1973 "Nio fysiska översiktsplaner – en analys av plandokument" samt R67:1973 "Kommunal och industriell planering i sundsvallsregionen 1950–1970".

Föreliggande undersökning av planering och stadstillväxt i Umeå 1950–1970 har som underlag ett antal publicerade översiktsplaner, vilka studerats med avseende dels på till dem tillordnade beslutsprocesser, dels på deras inverkan på detaljplanläggningen och därmed tätortens tillväxt och omvandling.

Karakteristik av översiktsplaneringen

I rapporten R50:1973 karakteriserades och analyserades den planeringsmetod och redovisningsteknik som tillämpats i några översiktliga fysiska planer från 1950- och 1960-talen i nämnda tre städer. Syftet var att ge exempel på hur innebörden i begreppen regionplan och generalplan tolkats under den tid 1947 års byggnadslagstiftning och 1959 års byggnadsstadga verkat. I denna rapport kompletteras analysen med en beskriv-

ning av beslutsprocessen kring upprättandet och handläggningen av region- och generalplaneförslagen i Umeå. Som olika parter i processen urskiljs staten, kommunen, olika kommunala församlingar, förtroendemän och planförfattare.

Intresseomsättningar

Den begränsade krets av politiker som aktivt engagerade sig i planeringen i Umeå under 1950- och 1960-talen omfattade samma övergripande värdering att som mål ha utbyggnaden av högre undervisning och en snabb tillväxt av staden. Man kunde också enas om att ha planberedskap, markupplåtelse och byggadministration som medel från kommunens sida att nå målet, även om detta skedde med uppoffrande av utveckling av annan samhällsservice. Vid i studien genomförda samtalsintervjuer med politikerna i Umeå framkom att motsättningar förekommit mellan allmänna och enskilda intressen, t ex i fråga om markanvändningen i centrum, fördelningen av mark till olika byggherrar och markpolitiken i allmänhet. De antydda konflikterna mellan skilda intressen i stadsbyggandet framhölls dock sällan som betydelsefulla. Tvärtom betraktades i allmänhet stadsbyggandet och översiktsplaneringen som tekniska frågor. Sålunda anfördes också mera sällan några fördelningspolitiska aspekter på upprättandet eller genomförandet av översiktsplanerna, trots att de får sådana konsekvenser i praktiken.

Karakteristik av detaljplanerna

Samtliga under perioden 1952–1969 över Umeå tätort antagna och sedermera fastställda stadsplaner karakteriseras i rapporten i olika avseenden. Omfattningen, handläggningen och innebörden av stadsplanläggningen av Umeå tätort beskrivs och exempel ges på hur planläggningstekniken utvecklats under undersökningsperioden.

Jämförelse mellan översikts- och detaljplanläggning

Enligt byggnadslagstiftningen skall den översiktliga planeringen vara vägledande för den efterföljande mer detaljerade planläggningen, vilket var utgångspunkten för en jämförelse mellan översikts-

Bygghorsningen Sammanfattningar

R18:1974

Nyckelord:

översiktsplan, regionplan, generalplan, detaljplan, kommunplan, Umeå

Rapporten hänför sig till forskningsprojekt 166 vid Statens institut för byggnadsforskning. Projektet har finansierats med anslag från Statens råd för byggnadsforskning.

UDK 711.27

711.4

SfB A

ISBN 91-540-2354-8

Sammanfattning av:

Orrskog, L & Ödmann, E, 1974. *Kommunal planering i Umeå 1950–1970*. (Statens institut för byggnadsforskning) Stockholm. Rapport R18:1974. 161 s., ill. 27 kr + moms.

Rapporten är skriven på svenska med svensk och engelsk sammanfattning.

Distribution:

Svensk Byggtjänst, Box 1403,
111 84 Stockholm
Telefon 08-24 28 60
Grupp: samhällsplanering

och detaljplanläggningen. Respektive översiktsplan tillordnades en "styrperiod" under vilken planeringsprocessen hypotetiskt skulle ha kunnat påverka detaljplanläggningen. Av de 164 stadsplaner från perioden 1952–1969 som på så sätt jämfördes med översiktsplanerna från 1957, 1960 och 1966 bedömdes ett 30-tal som avvikande från den senast före antagandet av stadsplanen publicerade översiktsplanen och/eller från den översiktsplan som höll på att utarbetas vid tiden för antagandet av stadsplanen. Ungefär hälften av dessa stadsplaner avviker emellertid endast marginellt från aktuell översiktsplan eller är en direkt följd av tidigare antagna och avvikande stadsplaner. Flertalet stadsplaner överensstämmer således i stort med den eller de översiktsplaner, mot vilka de prövats. Detta har sin naturliga förklaring i att översiktsplanerna kom att revideras med förhållandevis korta intervall och att översiktsplanarbetena drog ut så långt på tiden att en stor del av stadsplanerna kom att upprättas och antas under det att en översiktsplan höll på att utarbetas. Detta antyder att översikts- och stadsplanerna snarare står i ett ömsesidigt beroendeförhållande än att översiktsplanerna styrt detaljplaneringen.

För att ytterligare pröva förhållandet

mellan översikts- och stadsplanerna gjordes en mer inträngande analys av beskrivningar m. m. till de 23 största stadsplanerna. Analysen tyder på att de tre översiktsplanerna i få fall haft ett direkt och avgörande inflytande över utformningen av dessa stadsplaner. I de fall ett sådant avgörande inflytande kunnat utläsas har det främst gällt sträckningen av de större trafiklederna.

Undersökningens resultat skall jämföras med den hierarkiska syn på planläggningssystemet som präglar såväl gällande byggnadslagstiftning som principerna för den nya lagstiftning som presenterats av Bygglagutredningen i betänkandet SOU 1974:21. Angående det nya kommunplaneinstitutet sägs där sålunda (sid 321) att dess "främsta uppgift är att styra utvecklingen, när det gäller dispositionen av markresurserna och att vara vägledande för de myndigheter, organisationer och enskilda som har att ta befattning med markanvändningsfrågor. Denna styrning uppnås genom att planen görs vägledande för de efterföljande besluten rörande markanvändningen."

Fortsatt forskning

Översiktsplaneringen har i föreliggande studie i första hand bedömts efter i hur hög grad översiktsplanerna följts upp i detaljplanerna. De färdiga översiktspla-

nerna har satts i centrum för intresset, vilket kan karakteriseras som ett produkt- i motsats till processtänkande. Detta synsätt är också förhärskande i byggnadslagstiftningen, i andra officiella beskrivningar av eller anvisningar för översiktsplaneringen och även i principbetänkandet från Bygglagutredningen. Även själva utarbetandet av översiktsplanerna har dock, oberoende av planernas direkta inverkan på detaljplanläggningen, väsentlig betydelse som ett forum där olika intressenters åsikter formuleras och bryts mot varandra. Forskning om fysisk planering borde därför i än högre grad inriktas mot att beskriva skeendet i planerings- och genomförandeprocesserna och betydelsen av detta skeende för den byggda miljön. Det i föreliggande undersökning konstaterade ömsesidiga beroendet mellan översikts- och detaljplanläggningen pekar även det mot en nedtoning av översiktsplanedokumentens betydelse till förmån för planerings- och beslutsprocesserna i anslutning till utarbetandet av dem. Eftersom det finns en mängd informella och icke protokollförda eller dokumenterade händelser i processerna innebär detta också att man i planprocessforskningen bör arbeta med vid undersökningstillfället pågående processer hellre än med ett historiskt material som i denna undersökning.

Municipal planning in Umeå 1950–1970

Lars Orrskog & Ella Ödmann

The Building and Planning Act of 1947 says that the aim for the comprehensive development plans is to be a guideline for the subsequent more detailed plans. This hierarchical view still prevails regarding the local development plans in the draft of a new Building Act, written by a Royal Commission.

This report compares the comprehensive development plans and the detailed plans of the city of Umeå for the period 1950 to 1970. The report points at a series of aspects where serious practical obstacles probably makes it impossible to implement the political wish that, prior to and guiding the detailed plan, a comprehensive development plan shall be established, where the elected representatives of the municipality have a real influence, and which is based on what is valuable for society at large.

Source material

This study has been made within the framework of a project dealing with comprehensive planning and town growth in Luleå, Umeå and Sundsvall, three towns in the north of Sweden, during the period 1950 to 1970. Some reports from the project have already been published: R50:1973, "Nine physical outline plans – an analysis of planning documents" (Nio fysiska översiktsplaner – en analys av plandokument) and R67:1973, "Community and industrial planning in the Sundsvall Region 1950–1970" (Kommunal och industriell planering i Sundsvallsregionen 1950–1970).

This report on planning and town growth in Umeå 1950–1970 is based on a number of published comprehensive development plans, which have been studied with regard both to connected decision-making processes, and to their influence on detailed planning and consequently to their influence on growth and development of the urban area.

Characteristics of the comprehensive development planning

Report R50:1973 gives the characteristics and an analysis of the method for planning and documentation used in some physical comprehensive develop-

ment plans into the three towns 1950–1970. This was done to give examples of how the concepts "regional plan" and "master plan" of the Building and Planning Act of 1947 and the Building Code of 1959 were interpreted. The present report completes the earlier analysis with a description of how decisions were made when the regional and master plans were established and implemented. The different parties concerned in this process are: the central authorities, the local authority, different bodies within the local authority, politically elected members of the local authority and urban planners.

Conflict of interests

The limited number of politicians who took an active part in the planning of Umeå 1950–1970 were all of the same overriding opinion that the goal should be growth of the higher education sector in the city as well as rapid growth of the city itself. They were agreed that the means for achieving these goals were: high planning capacity, available municipal land and a well administered building sector. They could all accept this even if the price would be less expansion of other social services. The interviews with politicians in Umeå showed that there was a conflict between municipal and private interests as for the use of land in the town centre, the allocation of land to different categories of builders, and land policy in general. This conflict of interests rarely qualified as serious. On the contrary, town planning and comprehensive development planning were generally regarded as technical issues. Aspects of a distributional policy character were rarely put on the plans, according to our interviews, although they do have consequences of that character.

Characteristics of the detailed plans

The report gives the characteristics of all accepted and adopted detailed town plans for the Umeå urban area between 1952 and 1969. The report also describes the scope, handling and aims of these plans and gives examples of development in the planning technique during the same period.

National Swedish Building Research Summaries

R18:1974

Key words:

comprehensive development plan, regional plan, master plan, detailed plan, municipal plan

Report R18:1974 refers to Research Project 166 at the National Swedish Institute for Building Research. The project was financed with a grant from the Swedish Council for Building Research.

UDC 711.27

711.4

SfB A

ISBN 91-540-2354-8

Summary of:

Orrskog, L & Ödmann, E, 1974, *Kommunal planering i Umeå 1950–1970*. Municipal planning in Umeå 1950–1970. (Statens institut för byggnadsforskning) Stockholm. Report R18:1974, 161 p., ill. 27 Sw. Cr.

The report is in Swedish with summaries in Swedish and English.

Distribution:

Svensk Byggtjänst
Box 1403,
S-111 84 Stockholm
Sweden

Comparison of comprehensive and detailed plans

According to the Building Act the comprehensive plan shall be a guide for the subsequent more detailed planning, and this was our basis when comparing the comprehensive development plans to the detailed ones. Each comprehensive plan has a period when it theoretically might influence the detailed planning. 164 town plans from the period 1950–1970 were compared to the comprehensive plans from 1957, 1960 and 1966. 30 of these plans were found to deviate from the last published comprehensive plan and/or from the comprehensive plan that was under preparation when the town plan was adopted. However, half of the number of these plans only showed marginal deviations from the ruling comprehensive plan or the deviations were a direct consequence of already accepted deviations town plans. Thus, the majority of all detailed town plans are consistent with the comprehensive development plan. The obvious reason for this is that the comprehensive plans were revised rather frequently and the preparation of the revised comprehensive plans took such long time that a number of town plans were established and adopted while the new outline plan was being prepared. This indicates that the comprehensive plans and the detailed town plans are interdependent and that the comprehensive development plans do

not direct the detailed planning.

In order to further investigate the relationship between the comprehensive development plans and the detailed town plans all instructions and other documents accompanying 23 of the largest, detailed town plans were thoroughly analysed. The result of this analysis indicates that the three comprehensive development plans only in a few cases have had any direct and decisive influence on these detailed town plans. The cases of documented influence concern the location of main traffic routes.

This result should be seen in relation to the hierarchical view on the planning system that characterises both the present Building Act and the principles for the new Act, introduced in the report from the Royal Commission on Building Legislation SOU 1974:21. The report says (page 321) about the new local development plans that their "foremost task is to control the development as for the use of land, and guide all authorities, organizations and private citizens working on issues where the use of land is involved. This control function is achieved by the fact that the plan shall guide the subsequent decisions on the use of land".

Future research

This report has mainly concentrated on how the comprehensive development plans have been followed up in the

detailed plans. Our interest has focused on the completed comprehensive plans, which one can characterize as a product approach rather than a process approach. The product approach also dominates legislation as well as other official descriptions of, or directives for, comprehensive development plans, and so has the policy report from the Royal Commission on Building Legislation. However, regardless of the degree of direct influence from the comprehensive development plans on the detailed plans, the preparatory work on a new comprehensive plan is of great importance, because it is a forum where differing opinions are being formulated and confronted to each other. Research on physical planning should therefore be more directed towards a description of the planning and adoption processes, and the influence of these processes on the urban environment. The interdependence between comprehensive and town plans mentioned above is another indication that the outline plans as such are perhaps less important than the planning and decisionmaking processes at the preparation of the plans. These processes contain a number of informal events of which there are no minutes or other records, and research on how plans are established could preferably deal with these processes while they are still in process, instead of using historical material, as is the case of this report.

Rapport R18:1974

KOMMUNAL PLANERING I UMEÅ 1950 - 1970

av Ella Ödmann och Lars Orrskog

Rapporten hänför sig till forskningsprojekt 166 vid Statens institut för byggnadsforskning. Projektet har finansierats med anslag från Statens råd för byggnadsforskning.

Statens institut för byggnadsforskning, Stockholm
ISBN 91-540-2354-8

LiberTryck Stockholm 1974

FÖRORD

Denna rapport har utarbetats inom forskningsprojektet "Relationerna mellan detaljplanering och kommunal och regional översiktsplanering". Projektet ingår som ett led i de studier av planeringsprocessen som bedrivs vid Statens institut för byggnadsforskning.

Inom projektet har studerats tillämpningen av fysisk översiktsplanering med ett 20-årigt perspektiv bakåt i tiden. En sådan historisk studie har ansetts motiverad därför att kunskaperna om översiktsplaneringens roll i stadstillväxten är begränsade. Ökad kunskap om hittillsvarande tillämpning av olika planeringsmetoder och beslutssituationer är en nödvändig bakgrund till framtida förändringar av metoder och former. Med hänsyn till att nuvarande översiktsplaneinstitut introducerades i och med 1947 års byggnadslagstiftning har 1950 - 1970 valts som undersökningsperiod i projektet. Tidsperioden överensstämmer med den tid man sökt överblicka i de första översiktsplanerna.

I valet mellan en studie av några få aspekter på översiktsplaneringen i ett stort antal kommuner och en mer inträngande analys av planeringssituationen i några få kommuner har det senare angreppssättet föredragits. Detta för att bristen på tidigare undersökningar gör det svårt att finna relevanta aspekter på översiktsplaneringen för en brett upplagd undersökning. Ett syfte med det valda angreppssättet är således att analysen skall kunna ge utgångspunkter för studier med mer generaliserbara resultat. De valda kommunerna är Luleå, Umeå och Sundsvall. Dessa medelstora kommuner har expanderat kraftigt under undersökningsperioden och där finns också översiktsplaner från såväl början som slutet av undersökningsperioden.

Resultaten presenteras i ett antal från varandra fristående rapporter. I föreliggande rapport beskrivs tillblivelseprocessen för de fysiska översiktsplaner, som utarbetats över Umeå tätort perioden 1950 - 1970. Beskrivningen kompletterar inom projektet utförd, tidigare redovisad analys av metod och redovisningsteknik i nämnda planer. Över Umeå tätort perioden 1952 - 1969 antagna och sedermera fastställda stadsplaner karakteriseras i vissa avseenden och planläggningens omfattning, handläggning och innebörd beskrivs. Vidare prövas om de översiktliga planerna haft en vägledande betydelse för detaljplanläggningen. Förhoppningen är att de resultat som här presenteras skall bidra till diskussionen om den kommunala planeringens utformning.

Materialinsamling, intervjuer och bearbetningar har genomförts av Gun-Britt Dahlberg, Lars Orrskog och Ella Ödmann. Karakteristiken av stadsplanläggningen och jämförelseprövningen mellan översikts- och detaljplaner har utförts av Lars Orrskog. Ella Ödmann har varit projektledare. Rapporten har skrivits av Lars Orrskog och Ella Ödmann. Kartor och diagram har ritats av Marianne Karlqvist, Sylvia Karlsson och Katarina Strömdahl-Lillteir under ledning av Lars Orrskog.

Stockholm och Lund i juli 1974

INNEHÅLL

FIGURFÖRTECKNING	5
1 INLEDNING	8
1.1 Översikts- resp stadsplaneinstitutet	8
1.2 Undersökningsort	10
1.3 Syfte	10
1.4 Rapportens disposition	11
1.5 Metod och material	11
1.6 Intervjuundersökningen	13
2 UMEÅS UTVECKLING 1950-1970	16
2.1 Ur Umeås historia	16
2.2 Befolkning och näringsliv 1950	17
2.3 Stadsbilden 1950	20
2.4 Umeå blir universitetsstad	21
2.5 Stadstillväxten 1950-1970	24
2.6 Stadsbilden 1970	27
3 FYSISK ÖVERSIKTSPLANERING I UMEÅ 1950-1970	33
3.1 Studerade översiktsplaner	33
3.2 1957, 1959 och 1960 års regionplaneförslag och deras tillblivelseprocess	36
3.3 1966 års generalplan och processen kring den	52
3.4 Vägplanering	64
3.5 Region- och vägplanering	65
3.6 Genral- och vägplanering	67
3.7 Planering och politik	70
4 JÄMFÖRELSE MELLAN ÖVERSIKTS- OCH DETALJPLANER	78
4.1 Metod	78
4.2 Allmänt om översiktsplanerna och stadsplaneläggningen ...	80
4.3 1957 års regionplan och stadsplaneläggningen 1952-1960 ..	82
4.4 1960 års regionplan och stadsplaneläggningen 1959-1966 ..	89
4.5 1966 års generalplan och stadsplaneläggningen 1963-1969	95
4.6 Diskussion av avvikelserna	101
4.7 Översiktsplanerna och de största stadsplanerna	106
4.8 Politikernas och planerarens värdering av översikts- planerna	112
4.9 Sammanfattning	115
5 AVSLUTANDE SYNPUNKTER	118
5.1 Fysisk planering - en planteknisk dimension	118
5.2 Genomförandeprocess - en politisk dimension	122
5.3 Forskningsmetoden	124
APPENDIX	
1 INLEDNING	127
2 KLASSIFICERING AV STADSPLANERNA	127
3 ANALYS AV STADSPLANELÄGGNINGEN	138
4 SAMMANFATTNING	158
LITTERATURFÖRTECKNING	160

FIGURFÖRTECKNING

Huvudtexten

- FIG 1 Förteckning över intervjupersoner
- FIG 2 Befolkningsutvecklingen i Västerbottens län, Umeå A-region, Umeå kommun (enl 1965 års kommunreform) och Umeå tätort 1945-1970
- FIG 3 Förändringar i näringsgrensfördelningen i Umeå tätort resp Umeå kommun (enl 1965 års kommunreform) 1950-1970
- FIG 4 Riksdagsbesluten och Umeå stads åtaganden med anledning av universitetsetableringen
- FIG 5 Antal studenter vid Umeå universitet 1960-1971
- FIG 6 Umeå tätort 1969 med stadsdelsvisa förändringar av invånarantalet 1955-1970
- FIG 7 Antal anställda inom industri och hantverk i stadskärnan 1950 och 1968
- FIG 8 Bebyggd kvartersyta i Umeå stadskärna 1950 och 1968
- FIG 9 Hushållens transportarbete för inköp i centrumbutikerna 1955 och 1967
- FIG 10 Plankommittéer, planförfattare, planområde, horisontår m m till studerade översiktsplaner
- FIG 11 Planområdets omfattning i 1957 års regionplan, 1960 års regionplan och 1966 års generalplan
- FIG 12 Händelser i översiktsplanearbetet 1950-1970
- FIG 13 Verklig och prognostiserad befolkningstillväxt i Umeå kommun (enl 1965 års kommunreform) och Umeå tätort
- FIG 14 Umeå regionplan 1957
- FIG 15 Umeå regionplan 1960
- FIG 16 Umeå generalplan 1966
- FIG 17 Mandatfördelningen i Umeå kommunfullmäktige 1950-1970
- FIG 18 Stadsplaneproduktionen, översiktsplanearbetet och styrperioderna 1952-1969
- FIG 19 Umeå regionplan 1957 och stadsplanläggningen 14.2.1952-28.2.1961
- FIG 20 Stadsplaner som avviker från 1957 års regionplan
- FIG 21 Umeå regionplan 1960 och stadsplanläggningen 17.12.1958-31.12.1966
- FIG 22 Stadsplaner som avviker från 1960 års regionplan
- FIG 23 Umeå generalplan 1966 och stadsplanläggningen 1.7-1963-31.12.1969
- FIG 24 Stadsplaner som avviker från 1966 års generalplan
- FIG 25 Översiktsplanearbetet och de 23 största stadsplanerna 1952-1969
- FIG 26 Östra delarna av förslag till generalplaner över Umeå från 1958 och 1962

FIGURFÖRTECKNING (forts)

Appendix

- DIAGRAM a,c,e,g,i Årsvis omfattning av stadsplaneläggningen över Umeå tätort 1952-1969, och dess fördelning med avseende på kommuntillhörighet, planförfattare och fastställande instans. (Omfattningen mätt i antal planer.)
- DIAGRAM b,d,f,h,j Årsvis omfattning av stadsplaneläggningen över Umeå tätort 1952-1969, och dess fördelning med avseende på kommuntillhörighet, planförfattare och fastställande instans. (Omfattningen mätt i stadsplanelagd areal.)
- DIAGRAM k, l Handläggningstid vid fastställelseprövning av stadsplaner över Umeå tätort totalt över perioden 1952-1969 och fördelat på tidsperiod och planstorlek
- DIAGRAM m,n,o,p,q Årsvis omfattning samt innebörd i förhållande till tidigare planer och markanvändning av stadsplanutvidgningar respektive -ändringar inom Umeå tätort 1952-1969
- KARTA A Utvidgningar av stadsplanelagt område 1952-1969
- KARTA B Stadsplaneändringar 1952-1969
- TABELL V Stadsplaner över bostadsområdet Berghem
- KARTA C Omfattningen av stadsplaner över bostadsområdet Berghem. (Bebyggelse enligt 1969 års stadskarta.)
- TABELL VI Stadsplaner över bostadsområdet Mariehem
- KARTA D Omfattningen av stadsplaner över bostadsområdet Mariehem. (Bebyggelse enligt 1969 års stadskarta.)
- TABELL I Stadsplaner antagna av Umeå stad (1952-1969)
- TABELL II Stadsplaner antagna av Tets municipalsamhälle (1952-1960)
- TABELL III Stadsplaner antagna av Backens municipalsamhälle (1952-1958)
- TABELL IV Stadsplaner över Umeå tätort antagna av Umeå landskommun (1959-1964)

1 INLEDNING

I detta kapitel redogörs först kortfattat för översikts- respektive statsplaneinstitutet enligt byggnadslagstiftningen i den lydelse lagen haft under den studerade perioden samt institutets tillämpning under samma tid. Därefter beskrivs undersökningsorten. Studiens syfte, rapportens disposition, metod och material i studien samt uppläggningsen av en genomförd intervjuundersökning redovisas också i detta inledande kapitel.

1.1 Översikts- resp stadsplaneinstitutet

Region- och generalplaneinstitutet¹⁾

Fram till 1947 var kommunernas möjlighet att påverka markanvändningen i huvudsak begränsad till upprättandet av detaljplaner för utformningen av tätbebyggelse. Exploateringen av mark för tätbebyggelse var i princip fri, vilket bl a resulterade i uppkomsten av samhällsbildningar utan utvecklingsmöjligheter eller med otillräckliga kommunikationer och otillfredsställande vattenförsörjnings- och avloppsförhållanden, och i kostsamt utspridd bebyggelse över stora områden. Ett av syftena med den i juni 1947 utfärdade byggnadslagen var därför att ge städer och kommuner möjlighet att bestämma inte bara hur utan också var tätbebyggelse fick uppkomma. Förutom revideringar av de tidigare instiftade stads- och byggnadsplaneinstitutet introducerades därför med denna lag region- och generalplaneinstitutet. Dessa s k översiktsplaneinstitut skulle vid behov tillämpas för att reglera grunddragen i markens användning för olika ändamål till ledning för efterföljande mer detaljerad planläggning. Regionplanen var avsedd för samordning av flera kommuners planering och generalplanen avsågs tjäna till ledning för detaljplanläggningen inom en kommun eller delar därav.

För upprättande av regionplan bildar de i planområdet ingående kommunerna ett regionplaneförbund med förbundsstyrelse och regionplanenämnd bestående av representanter för de olika kommunerna. Kungl Maj:t beslutar om regionplaneområdets omfattning och utser också ordförande i regionplanenämnden. Sedan ett regionplaneförslag varit utställt till granskning i minst tre månader och därefter antagits av förbundsstyrelsen fastställs det av Kungl Maj:t, dock utan att några mer betydande rättsverkningar knyts till planen. Staten ger bidrag för kostnader i samband med upprättandet av regionplan. Någon särskild bidragsgrund är inte föreskriven. I praxis har bidrag brukat bestämmas till i runt tal 50% av redovisade plankostnader. Bidrag kan inte utgå förrän planen fastställts.

Upprättandet av en generalplan administreras helt av kommunen själv. Enligt byggnadslagen skall en generalplan för att bli gällande ha antagits av kommunens fullmäktige efter att ha varit utställd till granskning i minst tre veckor. En antagen generalplan saknar rättsverkningar. På kommunens begäran kan den dock fastställas av Kungl Maj:t, vilket ger planen vissa rättsverkningar. Rättsverkningarna avser främst förbud mot nybyggnad samt rätt resp skyldighet för kommunen att i vissa fall lösa mark. Från förbudet mot nybyggnad kan dispens meddelas.

1) För en utförligare redogörelse för region- och generalplaneinstitutet och deras tillämpning se Orrskog (1973)

Rörande regionplaneinstitutets tillämpning gör departementschefen följande uttalande i prop 1971:1, bil 14 sid 120 i samband med förslag om avveckling av det finansiella stödet till upprättande av regionplaner:

"Regionplaneinstitutet har inte fått den användning som avsågs vid dess införande år 1947. Endast nio regionplane-förbund har bildats. Nästan alla dessa tillkom i slutet av 1940-talet och början av 1950-talet. Något aktuellt intresse för att bilda regionplaneförbund synes inte föreligga. Visst regionplanearbete pågår dock fortfarande i de redan bildade förbunden. Flera omständigheter har medverkat till att regionplaneinstitutet kommit till så begränsad användning. Ett huvudskäl är sannolikt det svaga samband regionplanen erbjuder mellan planering och genomförande. Från kommunal synpunkt kan vidare det statliga inflytandet ha bedömts som mindre önskvärt."

För generalplaneinstitutets tillämpning i landet under perioden från den nya lagens införande 1947 fram till 1970 ges en redovisning i Orrskog (1973), varur följande citat är hämtat:

"Endast sju generalplaner har till mindre delar ansetts fordra en fastställelses rättsverkningar och i fyra av fallen har det gällt en trafikledsdragnings. Vidare finns högst ett 50-tal antagna generalplaner, varför man kan säga att planinstitutet inte kommit till användning i den utsträckning som lagstiftarna avsåg. Orsakerna till detta ligger sannolikt främst i kommunernas ovilja att binda sig vid långsiktiga handlingsprogram över huvud taget och under 40- och 50-talen också i en allmän oförståelse för behovet av översiktlig fysisk planering."

Översiktsplanering helt enligt byggnadslagen har således bedrivits i endast begränsad omfattning. Urbaniseringen, kommunernas ökade ansvar för markanvändningen, och höjda anspråk på kommunal service har emellertid ofta i sig nödvändiggjort handlingsprogram i form av översiktliga markanvändningsplaner till ledning för åtminstone de större tätorternas utbyggnad och omvandling. Vid sidan om de enligt byggnadslagen handlagda översiktsplanerna finns exempel på regionplanering bedrivna i andra former än enligt byggnadslagstiftningen. Vidare finns ett stort antal kommunala översiktsplaner, ofta under beteckningen "generalplan" eller "förslag till generalplan", vilka saknat formell status enligt byggnadslagen, men ändå under viss tid tjänat till ledning för stadsbygget och även markanvändningen i övrigt inom kommunerna. Sådana planer kan karakteriseras som upprättade i byggnadslagens anda, men utan den formella garanti för insyn och påverkan från kommunens fullmäktige och allmänheten som finns inskriven i byggnadslagstiftningen.

Stadsplaneinstitutet¹⁾

Stadsplanebegreppet utvecklades successivt från föreskrifterna i 1874 års byggnadsstadga, men först genom 1947 års byggnadslagstiftning slopades som nämnts den fria tätbebyggelserätten. Dessförinnan hade exploatering endast högst bristfälligt kunnat regleras genom att staden upprättade en stadsplan över ett stort

1) Framställningen bygger på Dahlberg-Ödmann (1969)

markområde. Detta förfarande tillämpades och medförde, att uppgjorda planer till stora delar saknade aktualitet, när tiden för genomförandet kom. Vid 1947 års lagstiftning uppställdes därför aktualitetskravet att planen skulle kunna "förväntas bli genomförd inom nära förestående tid". Stadsplanen (alternativt byggnadsplan) är således ett nödvändigt villkor för tätbebyggelse och reglerar i detalj bebyggelsens utformning.

En stadsplan antas av kommunens fullmäktige. Fullmäktige kan delegera denna befogenhet till byggnadsnämnden. Innan förslaget antas skall det utställas för offentlig granskning under tre veckor. För att bli gällande skall stadsplanen fastställas av länsstyrelse. Om stadsplanen är av större omfattning eller av större allmän betydelse skall länsstyrelsen vidarebefordra planen till Kungl Maj:t för fastställelse. Före 1959 fastställdes stadsplan i princip av Kungl Maj:t. Fastställandet av plan - i vissa fall redan pågående stadsplanearbete - har långtgående rättsverkningar avseende nybyggnadsförbud. Fastställandet grundar också lösningsrätter och reglerar ersättningsfrågor av betydelse för plangenomförandet. Den årliga produktionen av stadsplaner utgör mer än 1 500 planer, varav huvuddelen dock avser ändring i tidigare fastställd plan.

1.2 Undersökningsort

Föreliggande undersökning av översiktsplanering och stadstillväxt gäller Umeå tätort, dvs den stadsbildning som 1950 bestod av Umeå stad och de båda municipalsamhällena Teg och Backen, och som efter kommunsammanläggningen 1965 utgör centralort i Umeå kommun. Det har inte funnits någon översiktsplan över Umeå med status enligt region- eller generalplaneinstitutet, men kommunerna har under 1950- och 60-talen låtit upprätta och publicerat förslag till såväl region- som generalplaner, vilka tjänat till ledning för detaljplaneläggningen. Valet av Umeå tätort som undersökningsort betingades av:

- . att planeringsverksamheten där varit omfattande till följd av tätortens snabba tillväxt från ca 22 000 invånare 1950 till ca 45 000 invånare 1970;
- . att det av statsmakterna med kort varsel fattade beslutet om inrättandet av ett universitet i Umeå och den oväntat kraftiga studenttillströmningen satte den kommunala planberedskapen på hårt prov; och
- . att ett förslag till regionplan över Umeorten (Umeå stad, Tegs municipalsamhälle och Backens municipalsamhälle) påbörjades redan i början av 1950-talet, vilket sedan följdes av ytterligare förslag till region- och generalplaner över Umeå tätort i början och mitten av 1960-talet.

1.3 Syfte

Syftet med föreliggande studie är att med utgångspunkt från byggnadslagstiftningens anvisningar om översikts- och detaljplanering beskriva relationen mellan översikts- och detaljplaner och delar av planeringsprocessen kring Umeå tätorts tillväxt och omvandling under perioden 1950-1970, samt att dokumentera uppfattningar om planeringsprocessen hos kommunala förtroendemän och planerare som deltog i den. Studien koncentreras på beslutsprocessen kring upprättandet och handläggningen av region- och generalplane-

förslag, särskilt förhållandena mellan stat och kommun, mellan kommunala förtroendemän och planförfattare och mellan förtroendemän i olika kommunala församlingar, samt på genomförandet av översiktsplanerna genom en analys av relationen mellan översikts- och detaljplanläggningen. Den i planerna föreslagna eller i verkligheten genomförda miljön behandlas inte annat än som bakgrund till planeringsprocessen och som underlag för jämförelser mellan översikts- och detaljplaner, och analyseras således inte med avseende på kvalitet. I studien ingår inte heller att beskriva metoderna i själva planupprättandet, för vilket hänvisas till Orrskog (1973), vari planeringsmetoden och redovisningstekniken i även i denna rapport behandlade översiktsplaner redovisas.

1.4 Rapportens disposition

Rapporten har disponerats sålunda, att efter detta inledande kapitel ges i kapitel 2 en beskrivning över Umeortens tillväxt och omvandling som allmän bakgrund till studien av ortens planläggning. I kapitel 3 behandlas upprättandet och handläggningen av översiktsplanerna. Detaljplanläggningens omfattning och inriktning redovisas i Appendix och ligger till grund för jämförelsen i kapitel 4 mellan översikts- och detaljplanerna. I det avslutande kapitel 5 diskuteras resultaten av undersökningen.

1.5 Metod och material

I det följande redogörs för metod och material för respektive undersökningsmoment. För en utförligare metodredogörelse hänvisas i där berörda avseenden till kapitel 4 och Appendix.

Umeortens tillväxt och omvandling

Med intresset koncentrerat till perioden 1950-1970 beskrivs tätortens tillväxt och omvandling, med avseende på såväl näringsliv och befolkning som stadsstruktur och administrativ indelning. Universitetsetableringen behandlas mer ingående än övriga tillväxtfaktorer.

Till grund för den inledande historiska redogörelsen ligger Umeå stads historia 1588-1888, Steckzen (1922) och Umeå sockens skolväsen 1842-1942, Johansson (1942).

I övrigt bygger redogörelsen för näringsliv, befolkning och stadsstruktur på offentlig statistik, uppsatser publicerade vid kultur-geografiska institutionen vid Umeå universitet, region-, general- och stadsplanebeskrivningar, av Vattenbyggnadsbyrån (VBB) utförd "Utredning rörande stadsplanens byggnadshöjder i centrala Umeå", 1954, av Orrje & Co utförd utredning "Dispositionsplan för centrum", 1968 och 1970 samt "Stadskärnornas utveckling i tre norrlandsstäder", Thelander (1973). Den statistiska redogörelsen begränsas av att vissa uppgifter inte funnits tillgängliga för hela undersökningsperioden och av att områdesindelningen varierat över tiden. För beskrivning av stadsstrukturens utveckling har främst använts stadskartorna från 1949, 1954, 1966 och 1969. De båda förstnämnda stadskartorna ger endast begränsad information om bebyggelsen på Teg och Backen. En felkälla med alla fyra stadskartorna är att såväl den verkliga markanvändningen som vissa planerade åtgärder redovisas. Till avsnittet om universitetet har uppgifter hämtats

ur de båda avhandlingarna "Tillkomsten av universitetet i Umeå. En studie i kommunal aktivitet och statlig lokaliseringspolitik", Carlbom (1965), och "Högskolelokaliseringen i Sverige 1950-1965", Carlbom (1970), samt ur kommunala protokoll.

Översiktsplaneringen

Här redogörs för upprättandet och handläggningen av i första hand "Förslag till regionplan för Umeorten 1957", "Förslag till regionplan för Umeorten - överarbetning 1959", "Förslag till regionplan för Umeorten - revidering år 1960" och "Umeå generalplan 1966". Dessutom berörs den särskilt bedrivna vägplaneringen. Till diskussionen hör en beskrivning av den kommunala organisationens utveckling.

Materialet utgörs förutom av själva plandokumenten och karakteristiken av dem enligt "Nio fysiska översiktsplaner - en analys av plandokument", Orrskog (1973), av fullmäktigeprotokoll, tillgängliga protokollsanteckningar från regionplanenämnden respektive plandlegationen (generalplanen) planmyndighetens (Kungl byggnadsstyrelsen resp Statens Planverk) yttranden i planärenden samt "Den kommunala organisationens utveckling i tre norrlandsstäder", Pettersson (1973). Inom den kommunala förvaltningen har upprättats ett antal generalplaneskisser, vilka aldrig publicerats. Två av dessa har varit tillgängliga för denna studie.

Redogörelsen begränsas av att sammanträdesprotokollen från kommunala nämnder ofta bara ger en summarisk bild av vad som behandlats eller beslutats. Dessutom har endast ett begränsat antal protokoll från de under undersökningsperioden upplösta municipalsamhällena och landskommunen varit tillgängliga.

Redogörelsen för vägplaneringen bygger huvudsakligen på vägverkets fördelningsplaner för vägbyggnadsföretag under den studerade perioden samt Umeå stads förslag till sådana planer även som på stadens uppdrag av Orrje & Co upprättade "Trafikledsplan för Umeå", 1964, "Umeå trafikprognos", 1966 samt "Ny bro över Ume älv", 1966.

Detaljplanläggningen

I Appendix redovisas en förteckning över de under undersökningsperioden upprättade stadsplanerna över Umeorten, i vilken planerna karakteriserats med avseende på identitet, handläggning, omfattning och innebörd. På basis därav ges en sammanfattande analys av stadsplanläggningen under rubrikerna Omfattning, Handläggning, Angående stadsplaneutvidgningarna, Angående stadsplaneändringarna, och 1950- respektive 1960-talsplanering.

Undersökningsmaterialet består av stadsplanekartorna, planbestämmelserna och i flertalet fall också av planbeskrivningarna.

Jämförelse mellan översikts- och detaljplaner

Här beskrivs relationen mellan översikts- och detaljplanläggningen genom en jämförelse mellan innehållet i region- och general- resp stadsplanerna. För respektive översiktsplan definieras en "styrperiod", under vilken den kan ha påverkat detaljplanläggningen. Styrperioderna mellan två på varandra följande planer har

definierats så att de till en del täcker över varandra. Varje stadsplan jämförs till sitt innehåll med den eller de översiktsplaner, under vars styrperiod den antagits, vartill beskrivs till vilka delar en översiktsplan inte följts av stadsplaner under styrperioden, samt för några större stadsplaner även vad som närmast kan ha föranlett upprättandet och utformningen av dem. Mot bakgrund av en serie generella hypoteser diskuteras också vad som kan ha orsakat funna avvikelser mellan översikts- och detaljplanläggningen.

Jämförelsen görs mellan plankartorna till 1957 och 1960 års regionplaneförslag samt 1966 års generalplan å ena sidan och stadsplanerna enligt Appendix å den andra. Förklaringen till förekommande avvikelser söks främst i planbeskrivningarna. Redogörelserna för Umeortens tillväxt och omvandling och för översiktsplaneringen enligt kap 2 och 3 samt studien "Kommunal markpolitik i tre norrlandsstäder 1950-1970", Johansson-Ödmann (1974) har också utgjort källor för förklaringsgrunder. Reliabiliteten i jämförelseprövningen begränsas något av oklarheter i hur exakt anvisningarna på översiktsplanekartorna skall tolkas. Slutsatserna av granskningen grundar sig därför i huvudsak bara på de mest uppenbara avvikelserna. Motsvarande gäller för bedömningen av vid vilken tidpunkt en stadsplan skall vara antagen för att kunna betecknas som avvikande från en viss översiktsplan.

För en mer detaljerad beskrivning av hur Umeortens tillväxt och omvandling påverkats av den kommunala planeringen fordras en beskrivning av verklig i förhållande till detaljplanlagd markanvändning. I föreliggande studie med översiktsplaneringen i centrum för intresset har emellertid genomförandet av översiktsplanerna av olika skäl begränsats till en analys av deras förhållande till detaljplanläggningen. Dels bör översiktsplanerna ha haft sin största betydelse som handlingsprogram just vid upprättandet och antagandet av detaljplaner, dels är det svårt att med tillgängligt kartmaterial i en historisk återblick verkligen kunna dokumentera bebyggelsens tillväxt och omvandling i detalj. Under 1930- och 40-talen och även in på 1950-talet var det som nämnts vanligt att stora områden stadsplanelades utan att genomförandet av dem var aktuellt eller prövat till sina ekonomiska konsekvenser. Därefter har emellertid stadsplanläggningen inklusive ändringar över områden med tidigare fastställd stadsplan varit mer följsam till byggandet, varför här tillämpad undersökningsmetod i stora drag ändå ger en bild av hur "verkligheten" förändrats genom översiktsplaneringen.

1.6 Intervjuundersökningen

Som komplement till undersökningsmaterialet enligt ovan gjordes en intervjuundersökning för att dokumentera uppfattningar om planeringsprocessen hos förtroendemän och planerare som deltog i processen. Kriterier för val av interjupersoner var, att de skulle ha suttit i någon av de politiska församlingar, som kunde antas ha haft inflytande över främst översiktsplanläggningen, dvs i regionplanenämnden, den plandelegation som ansvarade för generalplaneringen i början av 1960-talet, Umeå stads kommunfullmäktige (SF), drätselkammare-kommunstyrelse (DK) eller byggnadsnämnd (BN), eller i någon av motsvarande instanser i municipalsamhällena resp landskommunen. Till kriterierna för urvalet av intervjupersoner

hörde också att de skulle ha innehaft en central position i respektive församling eller ha suttit där under större delen av undersökningsperioden, och att de skulle representera olika politiska partier. De planfackmän som intervjuades skulle ha deltagit på nära håll i planeringsprocessen.

I FIG 1 redovisas vilka personer som intervjuades, deras i detta sammanhang aktuella förtroendemandat respektive uppdrag, samt mandatperioderna. Flera av dem hade under olika perioder innehaft olika förtroendeuppdrag av betydelse för planeringsprocessen¹⁾. Av de tolv intervjuade förtroendemännen hade fyra vid något tillfälle representerat municipalsamhällena Teg eller Backen eller Umeå landskommun. Dessutom intervjuades stadsarkitekterna under 1950- resp 1960-talet och nuvarande länsarkitekten, vilka på olika sätt deltagit i regionplanenämndens resp generalplanedelegationens arbete.

Intervjuundersökningen genomfördes i mars 1970 som strukturerade samtalsintervjuer med var och en av intervjupersonerna. Från SIBS sida deltog Gun-Britt Dahlberg, Lars Orrskog och Ella Ödmann²⁾. Varje intervju varade mellan en och två timmar och togs upp på band. Citaten i rapporten är hämtade från den utskrift som sedan gjordes av bandupptagningarna.

Samtalen kretsade kring de tre huvudtemata initiering, planarbete och färdig plan för respektive översiktsplan. Ett antal frågor hade förberetts och av dessa gjordes inför respektive intervju ett urval med hänsyn till intervjupersonens roll i planeringsprocessen. Inom temat initiering rörde frågorna vem eller vad som initierat planupprättandet, vad som bestämde regionplanenämndens respektive plandelegationens sammansättning och valet av plankonsult, samt program från politiker till planförfattare. Angående planarbetet diskuterades huvudsakligen rollfördelningen mellan olika parter i planeringsprocessen med avseende på insyn, initiativ och beslut. Samtalen om de färdiga planerna rörde synpunkter på innehållet i planerna och besluten kring handläggningen av planförslagen. Samtalen kom därtill ofta in på mer allmänna frågor om stadstillväxt och översiktsplanering.

Syftet med intervjuerna var främst att belysa, hur olika rollinnehavare upplevde sin situation i planeringsprocessen och vad de hade för uppfattning om den på annat sätt dokumenterade bebyggelseutvecklingen. I förhållande till syftet torde intervju svaren ha brister i några avseenden. Sålunda kan intervjupersonen tänkas rent faktiskt inte kunna minnas händelser och upplevelser, som inträffat upp till 20 år tillbaka i tiden. Vidare kan den intervjuade bedöma den historiska situationen, medvetet eller omedvetet, med senare förvärvade värderingar eller formulera svaren mot bakgrund av taktiska hänsynstaganden till förändrade opinioner. Den under senare år livliga debatten angående program från politiker till planförfattare t ex kan för intervjupersonen skymma, vilken uppfattning han hade vid tiden för planupprättandet. Det har inte varit möjligt - annat än i undantagsfall - att utföra så djupgående samtal eller att senare så ingående analysera svaren att dessa brister kunnat påvisas. Med denna reservation i minnet torde läsaren dock ha behållning av de återgivna intervju svaren som ett förtydligande av skeendet.

1) Se vidare Pettersson (1973)

2) S Larsson intervjuades vid ett senare tillfälle av Gun-Britt Dahlberg ensam och S Fridén besvarade frågorna skriftligen

FÖRSAMLING	FULLMÄKTIGE				STYRELSE				BYGGNADSNÄMND				REG. PL. NÄMND	GEN. PL. DELEG.
	Umeå	Teg	Backen	Umeålk	Umeå	Teg	Backen	Umeålk	Umeå	Teg	Backen	Umeålk		
FÖRTROENDEMAN	50-69	50-60	50-58	59-64	50-69	50-60	50-58	59-64	50-69	50-60	50-58	59-64	51-64	63-64
Aspegren, G. (fp)	63-69				58-62 [63-69]									63-64
Beckman, B. (fp)	[50-54]												51-59	
Dufvenberg, E. (s)	[50-64]													
Ferry, T. (fp)	51-63 [63]													
	65-69													
Karlsson, O. (cp)			50-55 [56-58]					58-62	[65-68] 69			60-64	52-64	
Larsson, S. (fp)	55-69				55 [56-62]									
Lundmark, E. (s)			50-58										51-64	63-64
Nilsson, A. (m)	59-64								57-64 [65-69]		[50-58]	[59-64]		
Orring, N. (fp)	65-69	55-57 [58-60]		55-60		56-60							56-64	(63-64) 1)
Persson, T. (s)	65-69				63-64 [65-67] 68-69									
Sandström, J. (s)	50-69				50-69									
Widman, G. (s)	[65-67] 67-69		55-58	56-64	65-69		55-57 [58]	60-64						

1) I egenskap av stadsingenjör

[] = ordförande

[-] = vice ordförande

Planfackmän

Fridén, S.

Lundberg, Å.

Åkerlind, H.

Stadsarkitekt i Umeå 1952 - 1959. I redaktionskommittén för 1959 års regionplanrevision.

Chef för Västerbottenkommunernas arkitekt- och byggnadskontor (planförfattare till regionplanrevideringarna och 1966 års generalplan) 1956 - 1963.

Biträdande länsarkitekt 1952 - 1956. Länsarkitekt 1964 - 1969.

Stadsarkitekt i Umeå 1960 - 1969. I redaktionskommittén för 1960 års regionplanrevision. Som tjänsteman i generalplanedelegationen.

FIG. 1 Förteckning över intervjupersoner (Källa: Umeå stadsfullmäktiges protokoll 1950 - 1969).

2 UMEÅS UTVECKLING 1950-1970

I detta kapitel ges först några uppgifter om stadens grundande och utveckling fram till 1950. Därefter beskrivs Umeå stad och dess omland omkring år 1950, dvs den tidpunkt som denna studie av stadstillväxten utgår från. Sedan följer en beskrivning av stadens tillväxt perioden 1950-1970 och slutligen redovisas stadens storlek och struktur 1970.

2.1 Ur Umeås historia

Bebyggelsen vid Ume älvs mynning omnämns första gången i skriftliga urkunder år 1324 som Umeå socken. 1583 sände bönderna i Umeå socken en delegation till Stockholm med anhållan, att de skulle få en köpstad och 1588 utfärdades interimprivilegier för Umeå stad. Staden förlades till området kring sockenkyrkan. Statsmakten försökte genom stadsbildningen få kontroll över allmogens handel, men de flesta stannade kvar på sina gårdar och drev därifrån landsköp i vanlig ordning. 1620 utstakade en av regeringen utsänd lantmätare platsen för den nya staden på Yttersanda hemman, en sandås utmed Umeälvens norra strandmynning, dvs det läge stadens kärna alltjämt har. Definitiva stadsprivilegier kom 1646. Stadens omfattning och läge framgår av två kartor från 1643 och 1648. Staden begränsades av älven, Renmarksbäcken samt en myr och ett hedområde. Den låg så nära sockenkyrkan och de bebyggda trakterna däromkring att det blev naturligt för bönderna att fara till staden för att idka handel. Samtidigt hade staden kommunikationer utåt via havet. Syftet med stadens grundande var att lokalisera handeln till en bestämd plats och handeln satte också sin prägel på staden. Dess borgare drev handel långt utanför landskapets gränser. De seglade även på Östersjöprovinserna. Köpte salt och spannmål och sålde sågbräder, bjälkar och tjära.

Redan vid stadsprivilegiernas utfärdande blev Umeå också säte för landshövdingen.

Så småningom utvecklades staden industriellt. Kring mitten av 1800-talet kom ångsågarna och vid sekelskiftet massaindustrin. Förutsättningarna för att staden skulle utvecklas till en betydande handels- och industriort var goda. Stadens näringsliv kom emellertid inte att domineras av industri eller skeppsfart utan av administration, skolväsen och garnisoner. 1810 kom ett läroverk, 1879 lärarinneseminarium, 1907 landstingets sjuksköterskeskola, 1948 skolköksseminarium. Enligt 1892 års härordningsbeslut skulle ett antal kavalleri- och artilleriregementen förses med fasta kasernanläggningar och anslutande övningsfält i olika städer. Umeå stad var, som de flesta svenska städer angelägen att få chansen att tillväxa genom fasta militärförläggningar och vann konkurrensen med Östersund genom att erbjuda kronan fri kasernomt och mark för exercisfält. År 1900 kom Norrlands dragonregemente (K 4) till staden och 1908 Västerbottens regemente (I 20).

Umeå hade vid stadsgrundandet en för nuvarande förhållanden mycket blygsam befolkningskoncentration, som ökade långsamt. Vid tidpunkten för stadsprivilegiernas utfärdande hade staden ca 100 mantalsskrivna borgare fördelade på 45 hushåll. 1730 var befolkningstalet 326, 1780 = 805, 1850 = 1 505 och vid sekelskiftet hade staden fått en befolkning på ca 3 900 invånare. Därefter

har utvecklingen varit snabb. Befolkningen i Umeå ökade procentuellt lika mycket under 1900-talets första 40 år som under hela 1800-talet.

Fram till 1900-talet var också stadens bebyggelse inrymd innanför det tullstaket, som uppfördes i samband med stadsgrundandet. Utanför staketet fanns utspridd bebyggelse längs tillfartsvägarna till staden.

1714 och 1720 brändes och plundrades staden av ryssarna. Sommaren 1888 drabbades staden av en katastrofartad brand, som utplånade stadens centrala delar. Staden återuppbyggdes snabbt, med bredare gator, ofta planterade med björkalléer. I stort sett lokaliserades bebyggelsen innanför det gamla tullstaketet. År 1896 öppnades järnvägen mellan Umeå och Vännäs. I och med att järnvägen drogs fram, utvidgades stadsplanen åt norr fram till järnvägen med dess bangård. Kring stationshuset utformades en stjärnformig plats. Järnvägssträckningen kom att utgöra gräns för stadens utbyggnad i norr. Den något år senare öppnade järnvägslinjen till Umeå hamn kom på samma sätt att utgöra stadens ostliga gräns. Det dröjde ända in på 1920-talet innan bebyggelse lokaliserades norr och öster om dessa begränsningslinjer. Mellan Umeå och bebyggelsen söder om älven färdades man med färja. Först 1863 invigdes en bro. Bebyggelsen utanför stadsgränsen i väster och söder förtätades under 1900-talet och blev så småningom funktionellt en del av staden, med två tätortsbildningar, Teg söder om staden och Backen väster om staden. Dessa organiserades till municipalsamhällen 1924 respektive 1941.

2.2 Befolkning och näringsliv 1950

År 1950 hade Umeå stad en befolkning på ca 17 000 invånare, se FIG 2, och omfattade en areal på ca 30 km². Landskommunen hade ungefär lika stor folkmängd.

I landskommunen fanns de två tätorterna, municipalsamhällena Teg och Backen med tillsammans ca 5 500 invånare. Municipalsamhällena kunde närmast karakteriseras som förorter till staden med en egna-hemsbebyggelse som börjat komma till stånd i större omfattning mot slutet av 1940-talet. Landskommunen hade för övrigt huvudsakligen agrar struktur och jordbruksbebyggelse och öppen jordbruksmark fanns ännu kvar inne i municipalsamhällena.

De båda municipalsamhällena höll vart och ett på sin egenart i förhållande till staden, men vissa kommunaltekniska anordningar hade fått en gemensam lösning. Vatten- och elförsörjning var således gemensam för de tre tätorterna. Gemensamt avloppsnät planerades.

Av den förvärvsarbetande befolkningen i Umeå tätort var 5% sysselsatt i jordbruk. Som framgår av FIG 3 låg denna befolkningsandel betydligt över genomsnittet för svenska städer. Återstoden av tätortens befolkning var till en tredjedel sysselsatt i industri och till två tredjedelar i "tjänster". Även beträffande dessa näringsgrenar skilde sig Umeå tätort från genomsnittet för svenska städer vid denna tidpunkt som framgår av nämnda diagram. Skillnaden hänför sig huvudsakligen till tillverkningsindustrin, 22% i Umeå tätort mot 38% i genomsnitt för svenska städer samt till

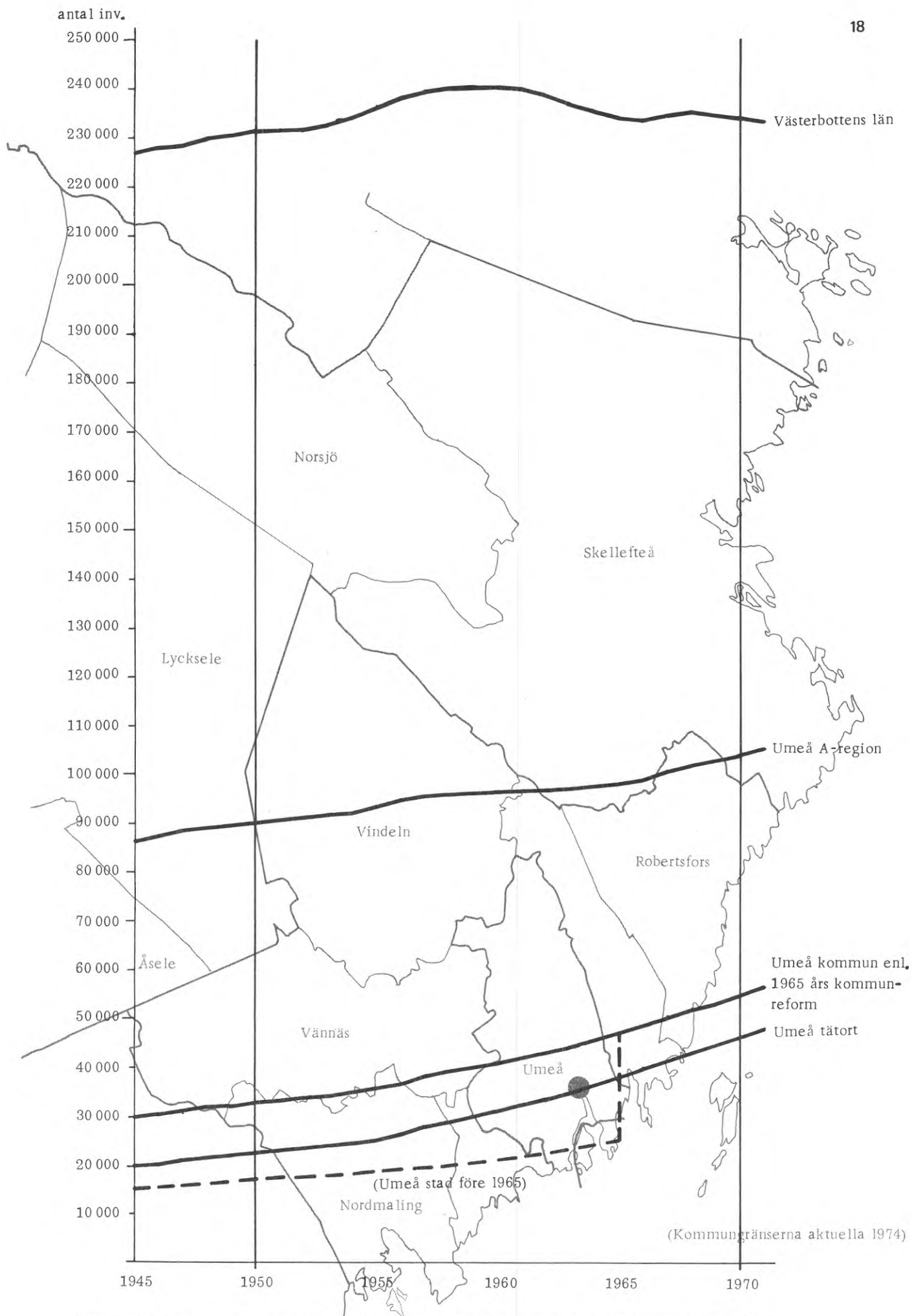
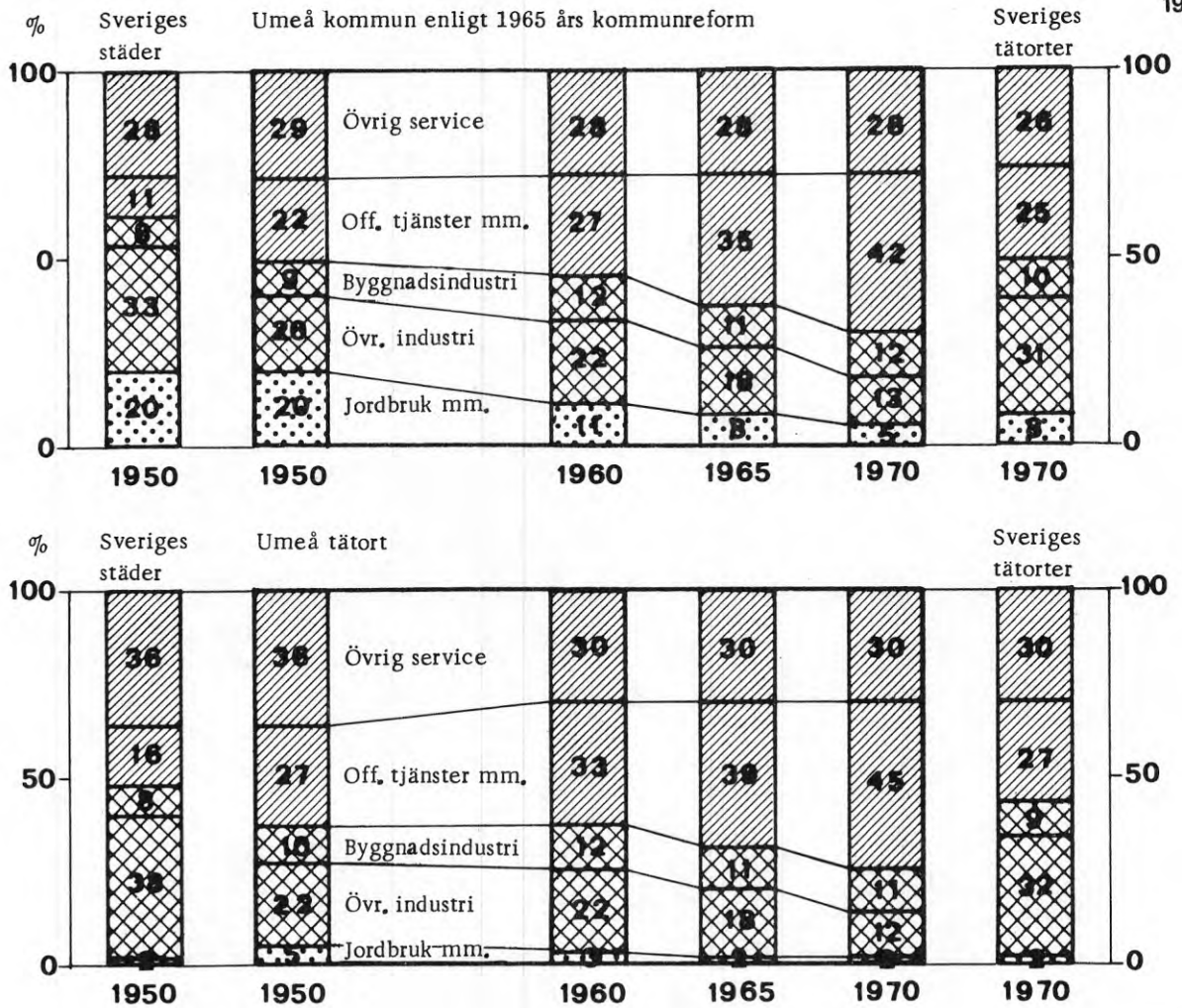


FIG. 2 Befolkningsutvecklingen i Västerbottens län, Umeå A-region, Umeå kommun (enligt 1965 års kommunreform) och Umeå tätort 1945 - 1970 (Källor: FoB, Årsbok för Sveriges kommuner, Umeå regionplan 1957, Umeå generalplan 1966).



"Umeå kommun enligt 1965 års kommunreform" är för 1950 och 1960 framräknat som summan av Umeå stad och Umeå landskommun. "Umeå tätort" är för 1950 framräknat som summan av Umeå stad och Tegs och Backens municipalsamhälle. Näringsgrenarna är sammansatta enligt följande (siffrorna inom parentes anger näringsgrenskod för respektive år).

	FoB 1950	FoB 1960	FoB 1965	FoB 1970
"Jordbruk mm"	Jordbruk med binäringsar (0)	Jordbruk, skogsbruk mm (0)	Jordbruk, skogsbruk mm (0)	Jordbruk, skogsbruk mm (1)
"Övrig industri"	Gruvbrytning (1), Industri och hantverk (2) exkl. Byggnadsverksamhet (28)	Gruvdrift, tillverkningsindustri mm (1-3)	Gruvor, tillverkningsindustri mm (1-3)	Gruvor, tillverkningsindustri mm (2-3)
"Byggnadsindustri"	Byggnadsverksamhet(28)	Byggnads- och anläggningsverksamhet (4)	Byggnadsindustri (4)	Byggnadsindustri (5)
"Offentliga tjänster mm"	Offentliga tjänster mm (6)	Tjänster mm samt ej specificerbar verksamhet (8-9) exkl Husligt arbete (86) och Hotell- och rest. rörelse (87)	Offentlig förvaltning och andra tjänster mm (8) exkl Restauranter och hotell (852-853)	Offentlig förvaltning, andra tjänster samt ospecificerat (9 och 0)
"Övrig service"	Samfärdse (3) Handel (4-5) Husligt arbete (7)	Samfärdse (7) Husligt arbete (86) Hotell- och restauratrörelse (87)	Handel, bank- och förs. verksamh. (55-6) Samfärdse, post och tele (7) Restauranter och hotell (852-853)	Handel, restaurant och hotell (6) Samfärdse, post och tele(7) Bank-, försäkrings- och uppdragsverksamhet (8)

FIG. 3 Förändringar i näringsgrensfördelningen i Umeå tätort resp. Umeå kommun (enligt 1965 års kommunreform) 1950 - 1970 (Källa: FoB).

sektorn offentliga tjänster, 27% i Umeå tätort mot 16% i riksgenomsnittet. Industriföretagen var huvudsakligen tillverkare av pappersmassa och trävaror. Sektorn offentliga tjänster bestod av regional och kommunal administration, skolväsen, regementen och lasarett.

2.3 Stadsbilden 1950

Ur förslaget till regionplan för Umeorten 1957 hämtas följande beskrivning av stadsbilden.

"Geografiska, topografiska och även geotekniska förutsättningar har varit dirigerande för bebyggelselokaliseringen inom Stor-Umeå. Sedan äldsta tider har den viktigaste landsvägen från inlandet varit förlagd till älvens norra sida. Sedermera har också järnvägen förlagts där. Samhällskroppens tyngdpunkt har därför kommit att utbildas på norra älvstranden. All äldre tätbebyggelse återfinnes mellan järnvägen och älven. Terrängförhållandena har här erbjudit de för bosättning bäst lämpade områdena. Först under de senaste decennierna har bebyggelsen på allvar börjat söka sig upp i dalgångarna mot norr och öster."

Älven är ett karakteristiskt inslag i stadsbilden. Den delar det tätbebyggda området i ett norr om älven med Umeå och Backen och ett söder om älven med Teg¹). Mellan Backen och Umeå finns en naturlig gränslinje i Tvärån. I övrigt markanta linjer i stadslandskapet är vissa större vägar och järnvägen. Den senare kommer från Vännäs, tangerar Umeå innerstad i norr och fortsätter mot Holmsund i sydost. En viktig förbindelseled är vägen som kommer från Vännäs och som går tvärs genom Backens bebyggelse och Umeå centrala delar (Storgatan) och i öster ansluter till Holmsundsvägen mot sydost. I riktning från söder till norr är den dominerande vägen riksväg 13. Den delar av bebyggelsen på Teg i två halvkor och förs över en nybyggd bro in i Umeå centrala del (Västtra Esplanaden). Norrut fortsätter riksvägen i förlängningen av Östra Kyrkogatan.

Karakteristiskt för det centrala stadsområdet år 1950 är blandningen inom samma kvarter av olika funktioner såsom bostäder, butiker och småindustri. Utanför den centrala staden upptas stora områden i nordväst av kaserner och övningsfält för de båda regementena. Norr om järnvägen ligger två villastadsdelar, Haga och Sandbacka. Öster om Haga ligger folkparken Gamlia med idrottsanläggningar och museala anläggningar av gamla byggnader. I öster ligger lasarettet och söder därom en villabebyggelse, Sofiehem. Söder om denna finns Gimonäs med industriområden.

Den centrala delen av Umeå stad begränsas av Tvärån i väster, järnvägsallén i norr, järnvägen i öster och älven i söder. Flera stora gator löper parallellt från väster till öster och i räta vinklar mot dem finns breda esplanader. Bebyggelsen år 1950 påfallande gles och låg, i en och två våningar med enstaka trevånings- eller högre hus. Bebyggelsen är huvudsakligen i trä, trots att den är uppförd efter branden. De offentliga byggnader som uppförts efter branden är dock i sten, liksom några på 1930-talet uppförda bostadshus förlagda till området kring Järnvägs-esplanaden.

1) I FIG 6 återges 1969 års stadskarta som för läsaren kan utgöra ett stöd även för denna redogörelse.

2.4 Umeå blir universitetsstad

Under 1950- och 1960-talen lokaliserades till Umeå en rad institutioner för högre utbildning, som 1963 formellt fick status som universitet. Beslutsprocesserna kring universitetslokaliseringen har studerats av Terry Carlbom (1965, 1970). Framställningen i det följande bygger dels på Carlboms arbeten, dels på SIBs samtal med några av intervjupersonerna.¹⁾ Av samtalen med intervjupersonerna framgick att av stadens utveckling allmänt intresserade invånare länge umgåtts med tanken att högre undervisning borde lokaliseras till staden. Redan i början av 40-talet bildades en informell kommitté av intresserade, som försökte verka för att utveckla Umeå till högskolestad. Senare bildades en mer officiell kommitté med representanter för stadsfullmäktige och 1950 ansökte fullmäktige hos regeringen om att en filosofisk fakultet skulle inrättas i staden. Detta initiativ ledde visserligen inte till något omedelbart resultat, men kom ändå mycket lägligt. Riksdagen hade år 1948 beslutat att det femte exemplaret av allt svenskt tryck, det s k granskningstrycket, skulle överlämnas till ett norrländskt bibliotek. En rad norrlandsstäder hörde av sig hos regeringen genom skrivelser, underhandskontakter och uppvaktningsar. Umeås initiativ torde ha gett staden ett psykologiskt övertag i förhållande till de andra städerna och 1951 fick Umeå det femte exemplaret. Vid samtalen framgick också att man allmänt uppfattade detta beslut som ett första tecken på att staden skulle komma att utvecklas till ett centrum för till Norrland lokaliserad högre utbildning. År 1955 beslöt riksdagen att lokalisera en filial till Stockholms tandläkarhögskola till Umeå. Detta beslut var det första i en hel kedja av beslut rörande förläggandet av högre undervisning till staden, se FIG 4 . Medan det beträffande granskningstrycket i första hand var staden, som svarade för kontakterna med centralinstanserna, var det i fråga om odontologi och medicin landstinget som på den kommunala sidan var den aktiva parten. De kommunala planerna om högre undervisning var enligt vad som framkom vid samtalsintervjuerna inte så konkreta vid denna tid.

"Vi skulle börja i liten skala. Det var närmast humaniora vi tänkt oss. ... Många drömde om akademisk undervisning i historia på någon vind i muséet kanske. Ingen trodde ju att det skulle bli det dyrbara odontologi och medicin, som man skulle börja med." (Elon Dufvenberg)

Landstinget förmedlade emellertid genom konkreta åtaganden bilden av en framsynt region med en betydande vilja att satsa på utbildningsändamål. Carlbom anser dock inte detta vara en tillräcklig förklaring till att Umeå fick tandläkarutbildning vid denna tid. Han anser att det stöd tanken i initialskedet fick på centralplanet från inflytelserika personer blev av avgörande betydelse för departementet.

Beslutet att föreslå tandläkarutbildning i Umeå hade ingenting med granskningstrycket i och för sig att göra. Det var frågan om två skilda beslutsprocesser, där i båda fallen en förläggning till annan ort i princip var tänkbar. Efter lokalisering av tandläkarinstitutet var läget däremot ett annat. Medicinsk utbildning hade alltför många beröringspunkter med odontologisk utbildning för att någon mer ingående lokaliseringssamtal skulle uppstå kring förläggningssorten. Intervjupersonerna tillskrev dock

1) Bernhard Beckman, Elon Dufvenberg, Ture Ferry och John Sandström

i hög grad en enskild persons initiativ och agerande tillkomsten av medicinsk utbildning i Umeå, nämligen fältläkaren och riksdagsmannen från Umeå P G Lundgren. I utredningen Kliniska utbildningsplatser för läkare, SOU 1956:34, avstyrker utredningens majoritet en klinik i Norrland. Lundgren, som var ledamot av utredningen, reserverade sig och föreslog att förläggningssorten skulle bli Umeå.

Som framgår av FIG 4 ingick i stadens åtaganden vid tillkomst av tandläkarinstitut bl a att skaffa bostäder åt elever och lärare. Carlbom faller det omdömet om stadens bostadspolitik att man kom

"att göra en mycket stark insats på detta område för att studenter skulle attraheras till staden. Det visade sig också i praktiken att Umeås studentbostäder, vilka höll en mycket hög klass och fanns att få till lägre priser än annorstädes i landet, var ett återkommande motiv, när studenterna valde Umeå till studieort. Den energi som staden lade ned på lösningen av denna fråga torde knappast ha undgått att göra intryck på centralinstanserna senare, t ex under diskussionerna om den medicinska högskolan."

Även i senare skeden av universitetsutbyggnaden och sedan undervisningen formellt organiserats som universitet 1963 handlade stadens representanter snabbt och målmedvetet. Sålunda uppges vid SIBs intervjuer, att valet stod mellan Umeå och Sundsvall vid förläggning av ny socialhögskola.

"Sundsvall sade, att lokaler kunde klaras om ett par, tre år. Vi sade, att 'Ni kan flytta in till hösten, om Ni vill.' Vi hade handelsgymnasiets lokaler, som var upptagna. Men vi satte i gång med att bygga ett nytt handelsgymnasium, innan riksdagen fattat något beslut om socionomutbildningen, så att vi skulle kunna klara det. Och vi fick det också. Vi sade oss det, att än föreligger det inga beslut, men skall vi vänta på det, vet vi aldrig hur det blir. Så har vi handlat hela tiden, att vi byggt i förväg." (Sigvard Larsson)

Som framgår av FIG 4 ingick i stadens åtaganden att skaffa bostäder åt lärare och elever även vid de på beslutet om tandläkarinstitut följande lokaliseringsbesluten. Av FIG 5 framgår att studenttillströmningen var stor under några få år. Hur svårigheten att förutse detta invercade på generalplanarbetet skildras i följande kapitel. När det gällde att genomföra planerna och uppfylla åtagandena gentemot staten låg svårigheterna främst i att förhandla med de statliga myndigheterna för bostads- och arbetsmarknadspolitik.

"Vi hade ett väldigt besvär att få kvoter vissa år. Särskilt det år då de första tandläkarna kom, för då var det absolut stopp på byggenskapen. Det gick att komma fram ändå, men man fick gå en förfärlig massa krokvägar för att få de extrakvoter som behövdes. ... I all planering och byggenskap gäller att ha projekt färdigplanerade och kunna säga till de statliga myndigheterna att 'vi är färdiga att sätta igång precis när ni vill'. Då ligger man bra till och det är en

	Rd beslut	Begynn. år	Omfattning	Stadens åtaganden
Odontologi	Tandl. inst. 1955	1956/57	40 stud/läsår	Lokaler för odontologiskt bibliotek Inköp av litteratur Kårhus Bostäder åt elever och lärare
	Tandl. högsk. 1961	1 juli 1963	60 stud/läsår	Marköverlåtelse till staten 1 040 000 m ² Dränering, ledningsdragning Reservområde 1 040 000 m ² Staden skänker tomtmark för uppförande av fam. bostäder åt studenter Förtur i tomtkö åt akademiska lärare, utrymme skapas i stadsplaner för större enfamiljsvillor
	Odont. fak. 1964	1 juli 1964	1966:275 stud.	
Medicin	Med. högsk. 1957	1958/59	40 stud/läsår	Lokaler för medicinskt-odontologiskt bibl. Bostäder åt elever och lärare Uppförande av studentbostadshus Ålidbacken Kårhus Kv Märmod i innerstaden reserveras för högskoleändamål 460 000 m ² mark O och NO om lasaretsområdet reserveras för högskoleändamål
	Med. högsk. utvidgn. 1961	1 juli 1963	60 stud/läsår	Marköverlåtelse m. m. se tandläkarhögskola
	Med. fak. 1964	1 juli 1964	1966:430 stud.	
Filosofi	Matematik, stat 1963	1963/64		Prov. undervisning, lokaler
	Fysik, teor. fysik, nat. ekonomi, geogr. pedagogik	1964/65		Prov. lokaler för universitetsbibliotek
	Kemi, statskunskap	1965/66	1966 Fil. fak: 2 370 stud.	Litteraturanskaffning Bostäder åt lärare och elever
	Hum. fak 1965 principbeslut			
Socialhögskola	Soc. inst. 1962	1962		Lokaler Bostäder
	Socialhögskola	1964	1966:350 stud.	
Läraryhögskola	Läraryhögskola 1967	1970		

FIG. 4 Riksdagsbesluten och Umeå stads åtaganden med anledning av universitetsetableringen (Uppgifterna hämtade ur Carlbon 1965 och 1970).

princip, som vi alltid kört med, att ha objekt färdiga. Det blir alltid en situation, där bostadsmyndigheten har ett visst antal lägenheter att fördela, samtidigt som det föreligger arbetslöshet här och där. Den där arbetslösheten skapar man på konstlad väg. Har man resurser för 1 000 lägenheter, men har fått en kvot på 700, så skyndar man sig att bygga dessa och sedan blir det ju en viss arbetslöshet. Så har det väl fungerat, fastän det inte varit så medvetet." (Sigvard Larsson)

"Vi anser, att vi hos bostadsstyrelsen haft svårt att få gehör för våra synpunkter. Vi har haft mark och vi har haft stadsplaner, så vi har kunnat bygga mer. ... I stort sett har det gått förvånansvärt bra att uppfylla avtalet om bostadsförsörjningen i alla fall. Men det finns ju andra människor, som inte tillhör studentkategorin, som klagar. De undrar, varför inte de som bott i staden så länge kan få lägenhet, när andra får. Även företagare, hovrätt och länsstyrelse undrar, varför studenterna alltid skall gå före." (Gunnar Aspegren)

Samtliga intervjupersoner tycks vara ense om att de resultat som uppnåtts varit värda alla ansträngningar. Trots att prioriteringen av bostadsbyggandet medfört att utbyggnadstakten inom vissa andra sektorer av samhällsbyggandet försenats, upplevs stadstillväxten hos de intervjuade som något övervägande positivt. Frågan om sociala mål i utbyggnadsplaneringen behandlas närmare i följande kapitel.

2.5 Stadstillväxten 1950-1970

Under 1950-talet började för Umeå de administrativa gränserna mellan stad och landskommun upplevas som besvärande. Staden var för sin expansion i omedelbart behov av tomt- och industrimark utanför sina gränser. Flera kommunala frågor fick så småningom en gemensam lösning. Staden levererade, som nämnts, vatten till Teg och Backen samt hade gjort vissa åtaganden beträffande elkraft, vatten- och avlopp. Landskommunen ingick i stadens elevupptagningsområde för gymnasieutbildning. Staden svarade för landskommunens brandförsvär. Inom landskommunen var man dock tveksam till en ändrad administrativ indelning.

"De tyckte väl som alla andra kommunalpolitiker, att varför skall vi slå oss ihop med staden. De har väl sitt och vi vårt. Landskommunens politiker fruktade väl också, att de skulle bli mer eller mindre utplånade och att politikerna i Umeå skulle bli de dominerande. Så här efteråt måste jag nog medge, att de på den punkten hade rätt. Vad som var lyckligast kan man ju undra. Det var det gamla bondesamhällets strävan att behålla sin egenart. Förutsättning för sammanslagning blev den snabba expansion som Umeå undergick." (Nils Orring)

"En av de första saker jag gjorde som DKs ordförande var att gå upp till landshövdingen och be att han skulle vara fadder för att sammankalla representanter för Umeå

stad och Umeå landskommun för en sammanläggning. Vi vågade inte inbjuda dom för då hade det blivit nej. Då kom ett sammanträde, men de där gossarna sade ju nej till sammanläggning. Då skulle vi göra en utredning, men den ville dom inte vara med om. Då mutade vi gubbarna från municipalsamhällena och sade, att 'kom Ni med på utredningen, för Ni är ju stadsbor, Ni behöver ingenting betala, bara Ni kommer med'. Så gjorde dom det och vi fick en utredning till stånd. När den var klar, så föll ju landskommunen till föga." (Sigvard Larsson)

Utredningen, som kom till stånd trots att landskommunen och Backens municipalsamhälle motsatte sig densamma, gav till resultat, att en sammanläggning av de tre tätorterna skulle innebära fördelar för den kommunala förvaltningen och främja ortens utveckling. En sådan sammanslagning, som skulle utesluta återstoden av landskommunen, vilken i huvudsak utgjordes av jord- och skogsbruksbygd, ansågs inte möjlig att göra. I överensstämmelse med riktlinjerna för den riksomfattande kommunindelningsreformen föreslog därför utredningen, att stad och landskommun skulle slås ihop till en kommun. Umeå storkommun bildades den 1 januari 1965. Frågorna om Teg och Backen hade dessförinnan lösts separat. Backens municipalsamhälle upplöstes 1959 och Tegs 1961. Den nya administrativa enheten, storkommunen, omfattade ett område på ca 11 700 km².

Som framgår av FIG 2 ökade befolkningen i Västerbottens län under hela 1950-talet, minskade under 1960-talets första år, ökade några år i slutet av 1960-talet för att därefter åter minska. Umeå stad enligt 1965 års kommunbegrepp och Umeå tätort ökade däremot hela tiden sin befolkning. Invånarantalet i Umeå tätort fördubblades under den studerade perioden från ca 22 000 år 1950 till ca 45 000 år 1970. Även inpendlingen till Umeå av arbetande från omgivande kommuner har ökat kraftigt. Till befolkningstalet skall läggas de universitetsstudenter, som ej är mantalsskrivna i kommunen, vilket är huvuddelen av de studenter, som redovisats i FIG 5.

Umeås tillväxt kan delvis förklaras med den över hela landet pågående stadstillväxten med avflyttning från glesbygd och mindre tätorter. I jämförelse med andra befolkningsmässigt stora städer i Norrland har emellertid Umeå haft den snabbaste tillväxten. Statsmakternas satsning på Umeå som lokaliseringsort i Norrland för olika former av högre utbildning och forskning har påverkat tillväxten.

Inom näringarna fortsatte under perioden 1950-1970 förskjutningen mot offentliga tjänster som dominerande sysselsättning. Umeå avviker, som nämnts, härvidlag från genomsnittet för riket. År 1970 var i tätorten 12% av befolkningen sysselsatt inom tillverkningsindustrin mot 32% i genomsnitt för rikets samtliga tätorter. Inom offentlig tjänst var 45% sysselsatta mot 27% i riksgenomsnitt. En jämförelse mellan Umeå kommun och genomsnittet för alla rikets kommuner 1970 ger ungefär samma fördelning med 13% sysselsatta inom industrin i Umeå mot 31% i riket och 42% i offentlig tjänst i Umeå mot 25% i genomsnitt för rikets kommuner. Den kommunala administrationen tillväxte avsevärt under perioden, men tillväxten inom den offentliga sektorn domineras av den högre utbildningen och lasarettets utveckling till regions- och undervisnings-sjukhus (FIG 3).

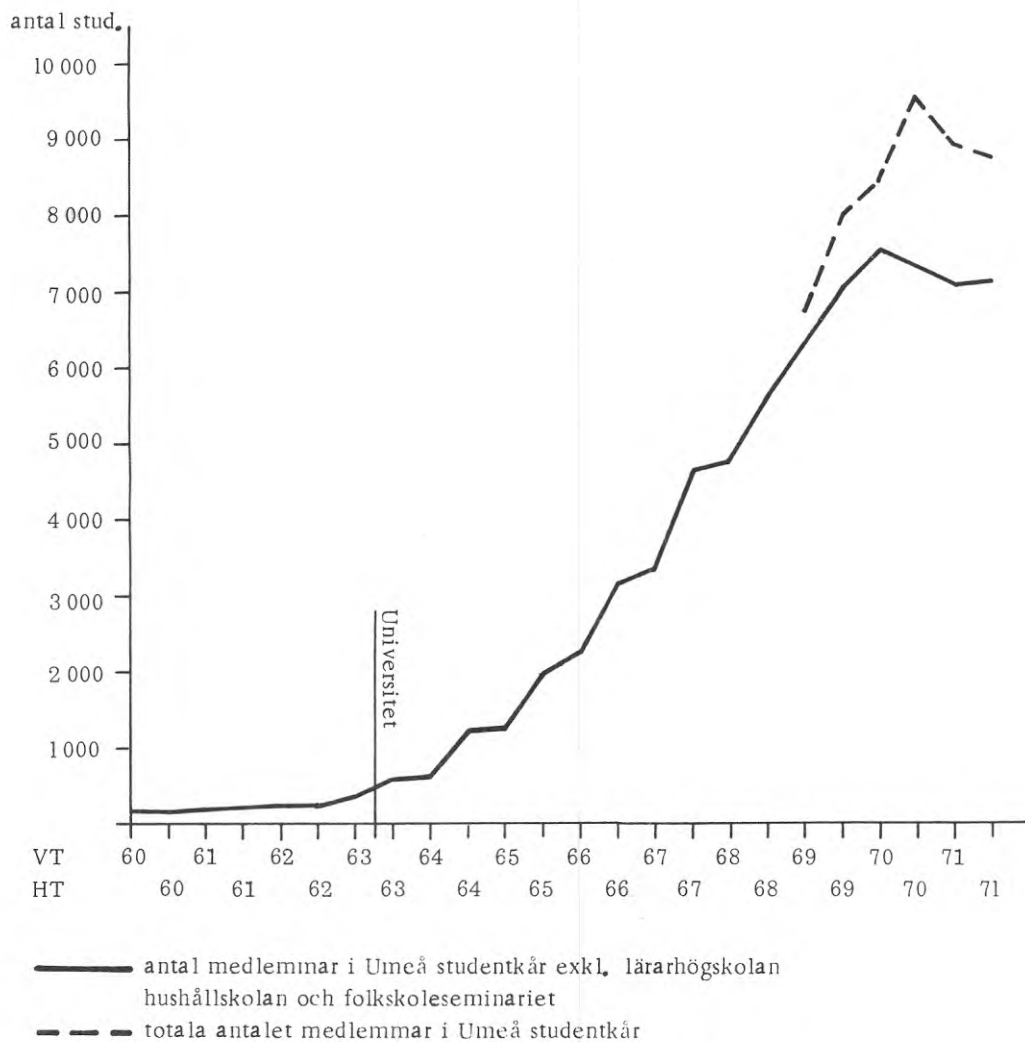


FIG. 5 Antal studenter vid Umeå universitet 1960 - 1971 (Källa: Umeå studentkår).

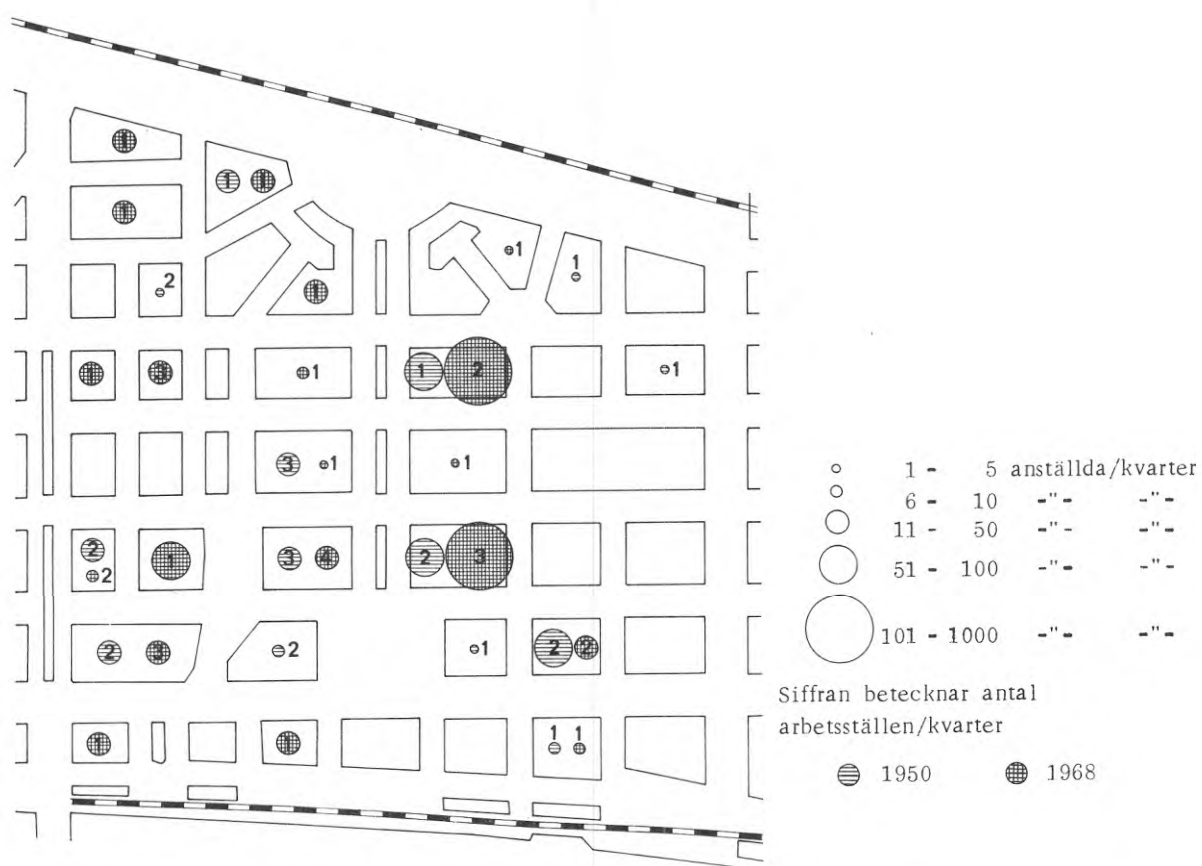


FIG. 7 Antal anställda inom industri och hantverk i stadskärnan 1950 och 1968 (Källa: Thelander 1973).

2.6 Stadsbilden 1970

1950 års begränsade stadsområde med dess blandning av bostäder, handel, hantverk och industri samt med jordbruk inpå stadsbebyggelsen förvandlades under perioden 1950-1970 till en stad, där olika funktioner som bostäder, industri- och institutionsområden skilts åt och varje funktion renodlats över stora områden, se FIG 6 . Befolkningsökningens, standardhöjningens och studenternas bostadskrav har tillgodosetts i stora och i ett sammanhang utbyggda bostadsområden. I öster har lasarettsutbyggnad och universitet tillkommit. Två stora bostadsområden, Mariehem och Ålidhem, har lokaliserats på ömse sidor om universitetsområdet. Staden har fått en kraftig tyngdpunktsförskjutning mot öster. Vad som vid undersökningsperiodens slut ger stadsbygden dess karaktéristiska form är de utifrån inträngande kilarna av obebyggda områden, i väster friområdet mellan älven och bebyggelsen i Backen, i nordväst jordbruksmarken mellan bebyggelsen i Backen och Västerslätts industriområde, i norr det militära övningsfältet med sin utlöpare mot centrala staden, i nordost bergsryggen med rekreativområdet Stadsliden, i öster universitets- och sjukhusområdets expansionsområde mot Tavlesjön och i sydost Ön med sin reserv av centralt belägen mark.

Under 1960-talet utbyggdes industriområdet Västerslätt nordväst om Umeå centrala del. 1970 sysselsätts här ca hälften av de industrianställda i kommunen. En annan större koncentration av industri finns på nordvästra Teg (Böleå). Trots de nytillkomna industriområdena har antalet arbetsställen och antalet anställda inom industri- och hantverkssektorn ökat i stadens centralaste delar, som framgår av FIG 7 . Antalet anställda har ökat med nära 100%. Den största sysselsättningsökningen i stadskärnan svarar den grafiska industrin för, en naturlig följd av universitetetsutbyggnaden.

Nybyggda och utbyggda vägar drar upp grova linjer i stadslandskapet. Biltätheten för invånarna i Umeå har under 20-årsperioden fyrdubblats, från ca 75 bilar per 1 000 invånare till drygt 300 bilar per 1 000 invånare. Det absoluta antalet bilar har med hänsyn till stadens folkmängdsökning tiodubblats. Skogsindustrierna har därtill i växande grad övergått till landtransporter. Uthamnen i Holmsund har utvecklats till en betydande hamn med en oljeterminal som också ger upphov till omfattande landtransporter. Vägutbyggnaden har resulterat i nya sträckningar av tillfartsvägarna. Vägen från Vännäs går inte längre genom bebyggelsen i Backen, utan har fått en ny sträckning norr om Backen och fortsätter inne i staden i en ny väg norr om K 4-fältet, och möter Järnvägsallén vid en omfattande trafikkarusell av klöverbladstyp, orsakad av att E 4 (tidigare riksväg 13) här planskilt passerar Vännäsvägen och den med denna parallellt gående Hissjövägen samt järnvägen. På E 4 pågick vägbyggnadsarbete under hela 60-talet och resulterade i en fyrfilig höghastighetsväg. Den skär genom Teg, går över bron, övergår i Västra Esplanaden och fortsätter norrut på västsidan av bebyggelsen i Haga och Sandbacka. Trafiken till och från industrierna och hamnen i Holmsund leddes fram till 50-talets mitt på Sofiehemsvägen, en smal gata genom det tätbebyggda och barnrika Sofiehemsområdet i sydost. Från 1956 och in i början av 60-talet pågår arbete med en ny sträckning av denna led, så att bebyggelsen i Sofiehem, Gimonäs och Ålidbacken inte störs av genomfartstrafiken. Tillfartsleder till de nya bostadsområdena

i nordost och sydost och till universitetet har tillkommit. Under hela perioden 1950-1970 pågår gatubyggnadsarbeten som ett led i skapandet av en trafikring som kringgärdar centrum.

Förutom de stora bostadsområdena och arbetsområdena samt trafik-anordningarna är skalförändringen i centrala staden ett markant inslag i stadsbilden. Skissen FIG 8 visar den yta huskropparna i centrala staden upptog 1950 respektive 1968. 1950 fanns ett varuhus, Tempo, 1970 finns ytterligare två, EPA och Domus. Varuhusen fyller ut kvarteren med sina kompakta huskroppar.

Under den studerade perioden har dagligvaruhandeln i stadskärnan ökat. Mätt i antal anställda är ökningen ca 50%. När man betänker vad ökningen innebär, bör man också beakta den strukturomvandling som samtidigt ägt rum inom dagligvaruhandeln med övergång till självbetjäning. Dagligvaruhandeln har koncentrerats på färre enheter, en förändring från 15 till 8 enheter. Inom de tre varuhusens livsmedelsavdelningar sysselsätts 70% av samtliga anställda i dagligvaruhandeln i centrala staden.

I stadskärnan är servicen väl utbyggd såväl med sällanköpsvaror som med dagligvaror. En ökande andel av kommunens befolkning har emellertid fått allt längre till den expanderande varuhandeln i stadskärnan. Om 800 meter tas som en approximation för längsta avstånd, som man är villig att tillryggalägga till fots mellan butik och bostad och detta avstånd appliceras på serviceutbudet i centrala Umeå, finner man att inom 800-meterszonen från de centrala affärsstråken har invånarantalet sjunkit från ca 8 000 år 1950 till ca 6 000 år 1970. Antalet invånare utanför zonen men inom tätorten har ökat från ca 14 000 år 1950 till ca 39 000 år 1970. På kartorna FIG 9 visas "transportarbetet" för samtliga stadsdelar åren 1955 och 1967. Med "transportarbete" förstås här antalet invånare i respektive stadsdel multiplicerat med avståndet från stadsdelens befolkningstyngdpunkt till butiksstråken i centrum. Vid tidpunkten för karteringen var Ålidhem fortfarande under utbyggnad.

Förutom de nämnda tre markanta inslagen i stadsomvandlingen, de stora bostads- och arbetsområdena, de dominerande trafikanläggningarna och skalförändringen och koncentrationen i centrala staden, har Umeå stad omvandlats, förtätats eller förlängts i olika riktningar. I Backen har småhus och flerfamiljshus brett ut sig över tidigare jordbruksmark eller ersatt bostadsbebyggelse av låg standard. I Sandbacka i norr har en del av ett militärt övningsfält bebyggts med bostäder. I övrigt finns militären alltså kvar norr om järnvägen, men K 4-fältet, söder därom, har utrymmts och kasernerna har tagits i anspråk för stadens förvaltning. Norr om regionsjukhuset i öster har bostadsområdet Berghem bebyggts med småhus och flerfamiljshus under 1950-talet. Söder om sjukhuset har bostadsområdet Sofiehem bebyggts med småhus och flerfamiljshus och vuxit ut åt öster mot Ålidhem. På Teg har ett flygfält tillkommit efter riksdagsbeslut 1963. I söder och väster har nya bostadsområden tillkommit på Teg.

De på 1969 års stadskarta, FIG 6, inritade diagrammen visar befolkningsutvecklingen 1955-1970 inom olika delar av tätorten. Därav framgår bl den kontinuerliga befolkningstillväxten på Teg och Backen och den kraftiga förskjutningen av befolkningstyngdpunkten mot öster under senare delen av 1960-talet.



UMEÅ STAD
Centralorten

Upprättad år 1969 av
Nils Örring
Landskapets
Landskapsarkitekt

Skala 1:20 000

BLADINDDELNING:

Blad 1 BACKEN	Blad 2 CENTRALA STADEN	Blad 3 MARIEHEM MARIEHEM
Blad 4 RÖDBÄCK	Blad 5 TEG	Blad 6 SÖDERHEM ÄLDERN CARLSHEM

TECKENFÖRKLARING:

- Jordbruksmark
- Skogsmark
- Övrigt för allmänna ändamål
- Kommungränser
- Kommungränser
- Väg
- Järnväg
- Övrigt byggnad



FIG. 6 Umeå tätort 1969 med stadsdelsvisa förändringar av invånarantalet 1955 - 1970 (Källor: 1957 och 1959 års regionplaner, 1966 års generalplan, Stadskansliets planeringsavdelning Umeå).



FIG. 8 Bebyggd kvartersyta i Umeå stadskärna 1950 och 1968 (Källa: Thelander 1973).

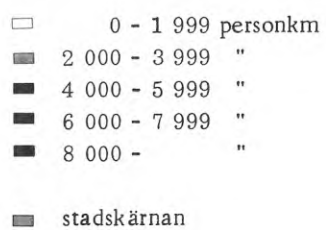
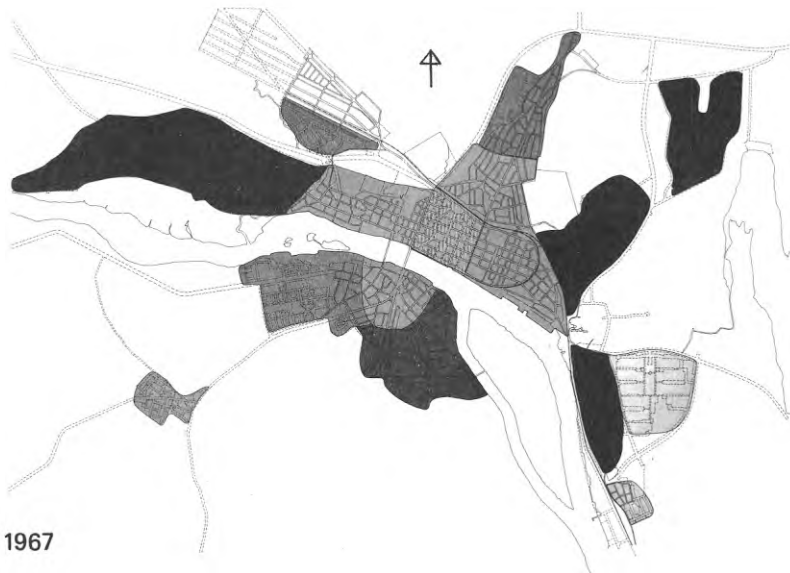
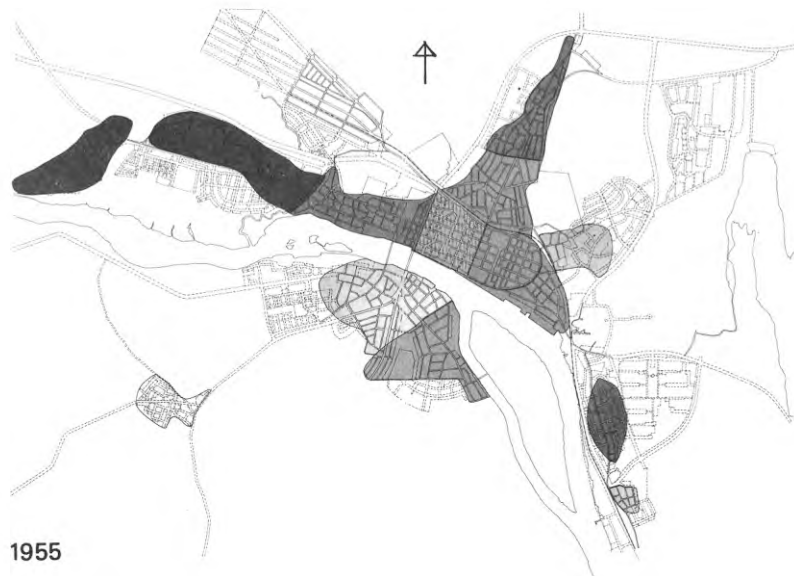


FIG. 9 Hushållens transportarbete för inköp i centrumbutikerna 1955 och 1967
(Källa: Thelander 1973).

3 FYSISK ÖVERSIKTSPLANERING I UMEÅ 1950-1970

I detta kapitel presenteras den fysiska översiktsplanering, som ägt rum i Umeå under perioden 1950-1970. Först karakteriseras de dokument, som denna planering resulterat i och beskrivs innehållet i planen. Därefter beskrivs resp plans initiering, hur planarbetet bedrivits, vilka som deltagit i arbetet och vilka som informerats om arbetet. Under perioden bedrivna vägplanering och dess samband med översiktsplanering berörs också. I ett sista avsnitt diskuteras bl a frågorna om det politiska inflytandet över planeringen och om partipolitiska skiljaktigheter.

3.1 Studerade översiktsplaner

Inom Umeå tätort har översiktsplanering enligt byggnadslagstiftningen i någon form bedrivits under större delen av 50- och 60-talen. De viktigaste dokumenten för detta utgörs av

"Förslag till regionplan för Umeorten 1957"

"Förslag till regionplan för Umeorten. Överarbetning år 1959 av regionplaneförslag framlagt år 1957"

"Förslag till regionplan för Umeorten. Revidering företagen år 1960" samt

"Umeå generalplan 1966".

En utförlig analys av dessa fyra plandokument ges av Orrskog (1973).

I FIG 10 har de fyra planerna förtecknats med avseende på närmast ansvarig politisk församling, planförfattare, planområde, planperiod mm och i FIG 11 redovisas de ursprungligt tänkta respektive i verkligheten planlagda områdenas utbredning. Därav framgår bl a att regionplaneförslagen paradoxalt nog omfattade ett avsevärt mindre område än det man avsåg planera med Umeå generalplan 1966. Sålunda ingick endast dåvarande Umeå stad samt Tegs och Backens municipalsamhällen i Umeortens regionplaneförbund. Generalplanedelegationen hade till uppgift att planera det område som utgörs av Umeå kommun enligt 1965 års indelning. Markanvändningsförslaget i generalplanen kom emellertid efter hand att begränsas till i huvudsak tätorten Umeå. Översiktsplaneringen under den studerade perioden är således en planering av centralorten Umeå.

Viss översiktlig planering har därtill förekommit över delar av tätorten utan att planerna fått mer officiell prägel genom att utges i tryckt form. Till dessa hör ett antal generalplaneskisser över dåvarande Umeå stad, som upprättades av stadsarkitekten under slutet av 50- och början av 60-talet, se FIG 26. Vidare kan hit räknas skissförslag från stadsarkitektkontoret under slutet av 60-talet i samband med stadens nya markförvärv utanför tätorten. De senare kan anses utgöra inledningen till en ny planeringsrutin, där översiktsplaneringen bedrivs kontinuerligt och helt inom den kommunala förvaltningen. Någon ingående analys av generalplaneskisserna har inte gjorts. Däremot beskrivs trafikplaneringen och dess samband med översiktsplanerna. De härför studerade dokumenten, förutom förut nämnda översiktsplaner, utgörs av "Trafikledsplan för Umeå", 1964, "Umeå trafikprognos", 1966, samt "Ny bro över Ume älv" 1966.

	UMEÅ REGIONPLAN 1957	UMEÅ REGIONPLAN 1960		UMEÅ GENERALPLAN 1966
PLANDOKUMENTETS TITEL	Förslag till region- plan för Umeorten 1957	Förslag till region- plan för Umeorten - Överarbetning år 1959	Förslag till region- plan för Umeorten - Revidering före- tagen år 1960	Umeå generalplan 1966
NÄRMAST ANSVARIG POLITISK FÖRSAM- LING	Regionplanenämnd inom Umeortens regionplaneförbund			Plandelelegation inom samarbetskommittén in- för sammanläggningen av Umeå stad och landskommun. (F. o. m. 1965 Umeå drätselkam- mare.)
PLANFÖRFATTARE	Vattenbyggnads- byrån/Stockholm (VBB)	Västerbottenkommunernas arkitekt- & bygg- nadskontor/Umeå (VAB) under ledning av en särskild redaktionskommitté		Västerbottenkommuner- nas arkitekt- & bygg- nadskontor/Umeå (VAB) (F. o. m. 1964 också inom länsarkitektkonto- ret i Västerbottens län)
URSPRUNGLIGT PLANOMRÅDE	Umeå stad samt municipalsamhällena Teg och Backen			Umeå stad och lands- kommun. (F. o. m. 1965 Umeå stad.)
PLANLAGD AREAL	Ca 5 500 ha ¹⁾			Ca 6 900 ha ²⁾
TIDPUNKT DÅ PLAN- ARBETET BÖRJAR	14. 2. 1952 ³⁾	17. 12. 1958 ⁴⁾	I början av 1960	1963
PLANDOKUMENTETS DATERING	September 1957	September 1959	Februari 1961	December 1966
HORISONTÅR	1975	1980		1980

1) Motsvarar ursprungligt planområde.

2) Det område för vilket ett sammanhängande markanvändningsförslag upprättades kom att inskränkas till Umeå tätort och dess närmaste omgivning. Den planlagda arealen är således avsevärt mindre än ursprungligt planområde.

3) Konsult utses.

4) Beslut fattas om att låta revidera Umeå regionplan 1957.

FIG. 10 Plankommittéer, planförfattare, planområde, horisontår m m till studerade översiktsplaner.


- 
- ursprungligt planområde Umeå regionplan 1957 och 1960
 - · - · - planområde enligt plankartan Umeå regionplan 1957
 - - - - - planområde enligt plankartan Umeå regionplan 1960
 - ursprungligt planområde Umeå generalplan 1966
 - ▬ planområde enligt plankartan Umeå generalplan 1966



FIG. 11 Planområdets omfattning i 1957 års regionplan, 1960 års regionplan och 1966 års generalplan (Källa: Orrskog 1973).

Under den studerade perioden har också särskild sektorsplanering av Umeå centrum ägt rum dels genom en av Vattenbyggnadsbyrån utförd "Utredning rörande stadsplanens byggnadshöjder i centrala Umeå" presenterad 1954, dels genom en av Orrje & Co och Scandia-consult upprättad dispositionsplan för Umeå centrum presenterad 1970. Dessa centrumutredningar behandlas ej här.

Bland de offentliggjorda planförslagen är de fyra översiktsplanerna de mest övergripande och torde därför i jämförelse med skisserna, trafikledsplanen och centrumutredningarna kunna uppfattas som de huvudsakliga fysiska översiktsplanerna under perioden. Studien av den översiktliga planeringen har därför koncentrerats till dessa fyra planer.

I FIG 12 har beslutsprocessen kring de fyra översiktsplanerna strukturerats genom angivelse av några viktiga beslut på tidsaxeln 1950-1970. Av figuren framgår bl a att det tog 5-6 år från det att plankonsult för regionplanearbetet tillkallades till dess att det första förslaget till regionplan publicerades, medan regionplanrevideringarna och generalplanearbetet pågick i vardera 2-3 år. De tidpunkter, som här valts för att bestämma tiden för utarbetandet av respektive plan, kan naturligtvis ifrågasättas. Så t ex föreligger som framgår av figuren ett utarbetat förslag till regionplan redan ett par år innan Umeå regionplan 1957 publiceras, och likaså presenteras det vid årsskiftet 1966-67 publicerade generalplaneförslaget för Umeå stadsfullmäktige redan våren 1965. De i figuren angivna tidpunkterna får ej tydas som ett uttryck för uppfattningen att planernas styrperioder avgränsas av precis dessa tidpunkter. Tidsangivelserna har emellertid fått ligga till grund för en indelning av undersökningsperioden i olika skeden för att möjliggöra den jämförelse mellan översiktsplaner och detaljplaner som följer i kapitel 4.

3.2 1957, 1959 och 1960 års regionplaneförslag och deras tillblivelseprocess

Plandokumentet

Det i september 1957 publicerade förslaget till regionplan består, förutom plankartan, av en planbeskrivning om ca 40 A4-sidor samt ett 20-tal kartbilagor. Kartbilagorna innehåller planförutsättningar såsom omlandsavgränsningar, näringslivets, detaljhandels och befolkningens utbredning, grundförhållanden samt förslag till bl a vatten- och avloppsanläggningar. Plankartan presenteras översiktligt i skala 1:60 000 och detaljerat i skala 1:20 000.

Planbeskrivningen behandlar framtida utveckling (näringsliv, befolkning, standard), bebyggelse (stadscentrum, industriområden, bostadsområden, gemensamhetsanläggningar), grundförhållanden, vattenförsörjning och avlopp, kommunikationer, fritidsområden samt natur- och kulturskydd. Karakteristiskt för plantexten är att de olika kapitlen är inbördes relativt oberoende. Så t ex sätts inte föreslagen bebyggelselokalisering explicit i samband med vad som sägs i de omfattande avsnitten om grundförhållanden och vatten- och avloppsanläggningar. Planförslaget enligt plankartan är dessutom långt mer detaljerat än vad som motiveras eller beskrivs i plantexten.

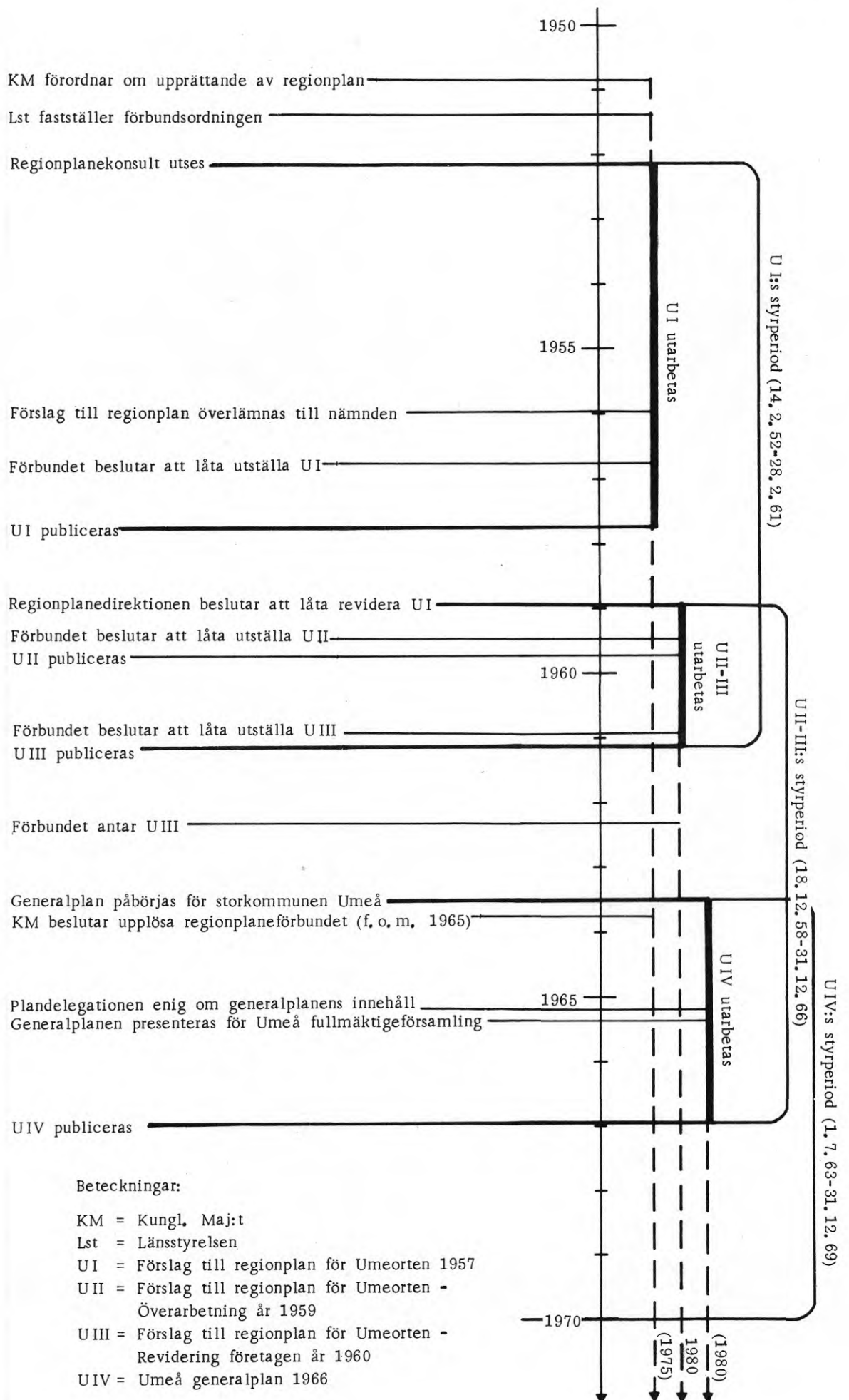


FIG. 12 Händelser i översiktsplanarbetet 1950 - 1970.

För att vara regionplan är planförslaget mycket detaljerat. Detaljeringsgraden valdes dock i samförstånd med byggnadsstyrelsen och länsarkitekten. Plankartan innehåller 18 olika markanvändningsbestämmningar, varav ett tiotal för olika typer av bebyggelse. Som en indikation på lämplig utbyggnadsordning redovisas några av områdena för småhusbebyggelse och industri som "reservområden". I planredovisningen skiljs ej mellan befintlig bebyggelse och föreslagna nyexploatering, men den befintliga bebyggelsens utbredning kan urskiljas på underlaget till plankartan.

Den höga detaljeringsgraden i övervägandena kring 1957 års regionplan vållade vissa motsättningar i regionplanenämnden. Enligt protokollet från ett sammanträde i maj 1954 upplyste ordföranden då nämnden om att Folksam vid Västra Esplanaden i Umeå låtit uppföra ett trevåningshus med vind. Då det emellertid var känt att Folksam hade för avsikt att få ett betydligt högre bygge till stånd och för att inte trevåningshus skulle bli normgivande för bebyggelsen utefter Västra Esplanaden beslöt regionplanenämnden att hos stadens byggnadsnämnd rekommendera en tolerantere inställning beträffande högre hushöjder. Stadsarkitekten, en av stadens ledamöter i nämnden, reserverade sig mot beslutet med motiveringen att regionplanenämnden icke var rätt forum för diskussion av stadens stadsplaneproblem i detalj.

"Även om man skulle anse att regionplannedirektionen hade att taga befattning med generalplanefrågor, vilket enligt min uppfattning vore principiellt felaktigt och i varje fall högst tvivelaktigt, bör denna befattning, åtminstone i fråga om bostadsbebyggelse, inskränka sig till översiktlig behandling av fördelningen av hyreshus och egnahem på olika områden och dessa områdens lämpliga arrondering. Detaljplanefrågor faller utanför såväl region- som generalplanering."

Den i september 1959 utgivna revisionen av regionplanen består av en kortfattad text, kartbilagor och en plankarta i skala 1:20 000. 1957 års regionplaneförslag betraktas som underliggande utredningsmaterial, och utgör i tillämpliga delar tillsammans med den reviderade planens textmaterial och nya kartor det nya regionplaneförslaget. Plantextens rubriker och plankartans beteckningar är desamma som 1957.














I det reviderade förslaget har man arbetat med en avsevärt lägre detaljeringsgrad. Antalet markanvändningsbestämmningar har inskränkts till 12, varav sju för olika typer av bebyggelse. Reservområdesbeteckningar har slopats förutom för ett par trafikleder. Beteckningarna ger uttryckligen bara anvisningar om huvudsaklig användning. Därtill har områdena för olika ändamål avgränsats på ett mer schematiskt sätt, för att därigenom undvika att planen blir skenbart bindande i frågor som regionplanen inte avsett behandla. Befintlig bebyggelse markeras med särskild sgraffering.

Den i februari 1961 i tryck utgivna planrevisionen består av fem sidor text och en plankarta i skala 1:20 000. Texten är disponerad enligt tidigare rubriker och innehåller korta anmärkningar om företagna revideringar. Plankartan är upprättad på samma grundkarta som tidigare förslag och den befintliga bebyggelsen markeras som 1959. Planbeteckningarna har minskats ytterligare till sammanlagt



Mariehems gård




-  Gatunätets utbredning omkring 1955
-  Regionplanegräns
-  Bostäder, en- och tvåfamiljshus
-  Bostäder, en- och tvåfamiljshus, reservområde
-  Bostäder, flerfamiljshus
-  Centrumbebyggelse
-  Industri m. m.
-  Industri m. m., reservområde
-  Allmän bebyggelse
-  Allmänt ändamål, ej bebyggelse
-  Begravningsplats, kyrka
-  Campingplats, idrottsplats
-  Flygplats
-  Järnväg
-  Järnväg, reservat
-  Trafikled
-  Trafikled, reservat

0 500 1000 m
 Skala 1: 20 000

FIG. 14 Umeå regionplan 1957.



-  Gatunätets utbredning omkring 1959
-  Regionplanegräns
-  Bostadsbebyggelse, enfamiljshus
-  Bostadsbebyggelse, flerfamiljshus
-  Centrumbildande verksamheter
-  Industriell verksamhet m. m.
-  Offentliga institutioner
- M** Militära ändamål
- K** Kyrka eller begravningsplats
- R** Rekreation och idrott
- T** Flygfält
-  Järnväg
-  Trafikled
-  Trafikled, reserat

0 500 1000m
Skala 1: 20 000

FIG. 15 Umeå regionplan 1960.

10 olika typer. Redovisningssättet är schematiskt. Två nya kartbilagor har utarbetats, den ena över befintlig befolkning, den andra över uppskattad folkökning. I båda planrevisionerna hänvisas till den ursprungliga regionplanebeskrivningen. Trots hänvisningarna konstaterar man att de där redovisade utredningarna i väsentliga avseenden hunnit bli inaktuella.

Planernas innehåll (FIG 14 och 15)

I 1957 års regionplan räknar man med en, i förhållande till den verkliga utvecklingen, måttlig befolkningstillväxt, se FIG 13. Föreslagna områden för bl a bostadsbebyggelse och industriändamål dimensioneras dock med goda marginaler med hänsyn till osäkerheten i prognoserna och eventuella svårigheter att frigöra marken för tilltänkt ändamål.

Bostadsbebyggelse i form av flerfamiljshus lokaliseras till sk halvcentrala lägen, såsom till K 4-området, varifrån en omlokalisering av de militära enheterna blivit aktuell, och till centrala Teg. I nordost anges bostäder på Berghemsområdet, som vid denna tid redan var under utbyggnad. Bostadsbebyggelse i form av småhus lokaliseras till 2/3 till Teg och Backen av det skälet att här finns tillgång till för denna bebyggelse lämpad mark. Områden söder och väster om centrala Teg anges för småhus samt hela Backen. För småhus anges också del av Berghemsområdet samt Sofiehemsområdet.

Industriområdenas lokalisering betingas främst av transportförhållandena, vilket gör att man lägger tyngdpunkten för nyetablering till Västerslätt och norra delen av K 4-området. Därtill föreslås reservområden för industri i västra delen av Teg.

Centrumområdet föreslås inte utvidgat utöver det redan befintliga, men utnyttjat med en högre exploatering.

Stora områden reserveras för allmänt ändamål, såsom ett flertal kvarter i centrala delarna av tätorten samt områdena kring lasarettet i öster, Umedalens sjukhus väster om tätorten och Röbbäcksdalens försöksgård i söder.

Genom planens stora detaljriktighet redovisas därtill särskilda områden för skolor och lokala centra.

För kommunikationerna planeras reservat för en ostkustjärnväg genom tätorten samt förändringar i vägtrafiknätet. Vägnätet utformas med hänsyn bl a till det ökade bilinnehavet och till att fjärrtrafiken är liten. Tillkommande större trafikleder består i ny sträckning av riksväg 13 (E 4) både söder om Teg och omedelbart norr om tätorten, en ny sträckning av Vännäsvägen till området norr om bebyggelsen i Backen, samt reservat för direkt väg- och broförbindelse från riksväg 13 söder om Teg i riktning mot Berghemsområdet. Den flygplats som redan var beslutad till sitt läge sydost om Teg registreras också i planen.

I planrevisionerna räknar man, med hänsyn till då rådande tillväxttakt, med en betydligt snabbare befolkningsökning än enligt det ursprungliga planförslaget, se FIG 13. Därtill dimensioneras planerna så att de inte ska bli inaktuella även om befolkningen ökar utöver det prognosticerade.

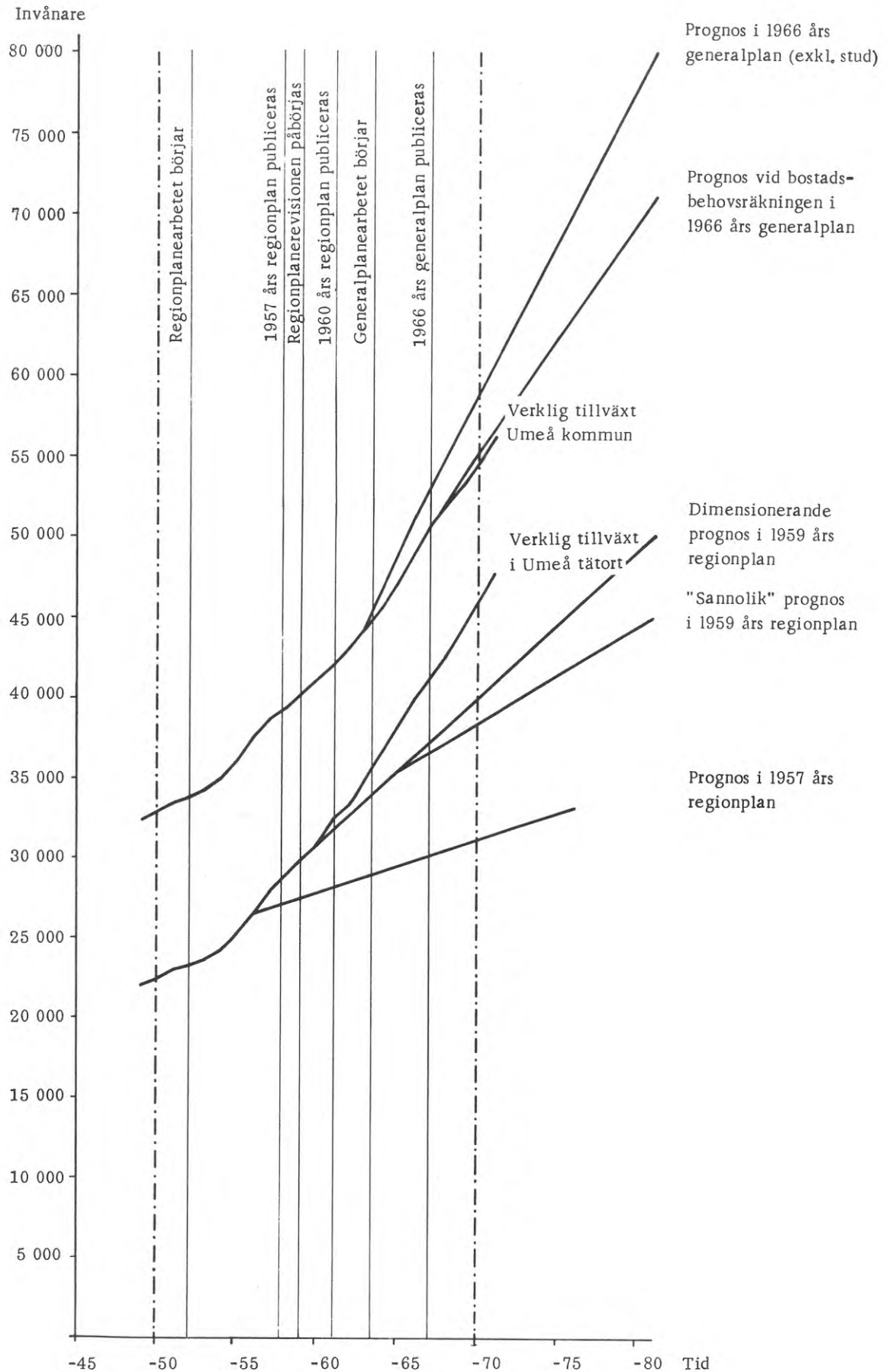


FIG. 13 Verklig och prognostiserad befolkningstillväxt i Umeå kommun (enligt 1965 års kommunreform) och Umeå tätort (Källor: Översiktsplanerna, FoB, Årsbok för Sveriges kommuner, Stadskansliets planeringsavdelning Umeå).

En av invändningarna mot 1957 års regionplan avsåg lokaliseringen av den planerade bostadsbebyggelsen med flerfamiljshus i Umeå och småhusproduktionen förlagd till de båda municipalsamhällena. I den reviderade planen söker man fördela små- och flerfamiljshusområdena på ett "rättvisare" sätt mellan de i planområdet ingående kommunerna. Andelen småhus ökas, eftersom efterfrågan på egna hem visat sig vara större än utbudet. I 1959 års plan utökas därför hyreshusbebyggelsen något i centrala delar av Teg och Backen, och nya småhusområden föreslås i sydöstra Umeå, norra delen av Stadsliden i nordost, södra delen av Backen och västra delen av Teg. I 1960 års revidering utökas bostadsbebyggelsen inom K 4-området.

Tidigare föreslagna industriområden var i slutet av 1950-talet redan till stor del ianspråktagna, varför man vid planrevideringarna föreslår en utvidgning av industriarealen i Västerslätt och västra delen av Teg. 1957 års uppskattningar av näringslivets behov av ytor i centrum är fortfarande aktuella, men man vill av flera skäl inte längre tillgodose detta genom en ökad exploatering. Man försöker i stället renodla centrum för centrumaktiviteter och såvitt möjligt undvika bostadsbebyggelse. Angående områden för allmänt ändamål fick landstinget i rollen som huvudman för den odontologiska och medicinska utbildningen och byggnadsstyrelsen som byggherre i och med 1960 års regionplan gehör för sina synpunkter rörande ett utvidgat område för högre undervisning österut.

Planrevideringen innebar också ingripande förändring av trafikledsnätet. Riksväg 13 (E 4) ges nu en helt ny inriktning både norr och söder om tätorten, och det tidigare föreslagna reservatet för direkt väg- och broförbindelse från riksväg 13 söder om Teg i riktning mot Berghem slopas till förmån för en ny bro i Östra Kyrkogatans förlängning med därtill hörande nya vägdragningar. Dessutom lägger man ut reservat för en ytterligare trafikled med bro över älven invid Backens kyrka i västra delen av planområdet.

Vad gäller Vännäsvägen förändras i 1959 års regionplan dess avslutning till Umeå stadstrafiknät. En av regionplanenämnden särskilt tillsatt kommitté kommer emellertid därefter fram till att Vännäsvägen bör dras enligt det ursprungligen uppgjorda förslaget, vilket således återkommer i 1960 års regionplan. Med denna plan slopas också enligt ett yrkande från staden reservatet för en ostkustjärnväg.

Planarbetets initiering

Förslaget att upprätta den första regionplanen initierades inte av berörda kommuner, utan av dåvarande länsarkitekten, som redan 1948 ombad VBB att utreda behovet av regionplan i Umerregionen. Sörensen¹⁾ sade sig dels varit inspirerad av den aktuella ändringen av byggnadslagstiftningen, dels som länsarkitekt upplevt, att han måste ta ställning till planfrågor för Umeå, där staden inte beaktat problemen i ett vidare perspektiv. Länsarkitekten föreslog senare mot bakgrund av VBBs utredning att regionplan skulle upprättas för ett område omfattande Umeå stad och Umeå landskommun inklusive municipalsamhällena Teg och Backen samt Hörnefors och Sävars landskommuner. Umeå stad motsatte sig bestämt ett mer omfattande regionplaneområde. Staden föreslog att planering skulle

1) Telefonsamtal 10.10.1972 mellan förre länsarkitekten Karl Sörensen och Ella Ödmann

ske endast för den sammanhängande tätortsbildning, som omfattade staden och de intilliggande municipalsamhällena Teg och Backen. Länsstyrelsen tillstyrkte regionplanering av denna begränsade omfattning. Dåvarande planmyndigheten Byggnadsstyrelsen yttrade sig i ärendet. Man ställde sig tveksam till behovet av regionplanering och ansåg sig inte kunna tillstyrka bifall till länsstyrelsens framställning. Visserligen rådde det enligt styrelsen en långt gående gemenskap mellan de tre tätortsgrupperna utmed Umeälvens nedersta lopp, dvs Holmsund, Umeå stad med Teg och Backen samt Vännäs köping och Vännäsby i fråga om näringsliv, varuförsörjning, kommunikationer osv.

"Å andra sidan synes emellertid den hittillsvarande utvecklingen i denna trakt icke hava lett till någon konfliktsituation de olika samhällena emellan eller överhuvud några mera framträdande regionala problem. Folkmängden är alltså ganska låg och någon kraftigare tillväxt synes knappast vara att förvänta inom den närmaste tiden."

Man kunde i varje fall, enligt byggnadsstyrelsen, ifrågasätta om ett regionplanearbete borde igångsättas innan en rad andra mera angelägna planlägningsfrågor blivit lösta. Om emellertid en regional planering skulle befinnas erforderlig, ansåg styrelsen att denna borde kunna begränsas till själva tätortsgrupperna, dvs i stort sett älvdalen från Vännäs till kusten. Byggnadsstyrelsen ifrågasatte om inte samordning inom det av staden och länsstyrelsen föreslagna begränsade området kunde åstadkommas på frivillig väg i samband med generalplanering.

Trots att såväl staden som byggnadsstyrelsen intog en avvisande attityd i regionplanefrågan beslöt Kungl Maj:t den 17.11.1950 att regionplan skulle upprättas. Planområdet kom i enlighet med stadens önskemål att omfatta enbart det begränsade tätortsområdet.

De intervjupersoner som deltog i det kommunala livet i början av 1950-talet tillfrågades vid SIBs samtalsintervjuer, om det - såvitt de nu kunde minnas - hade funnits gemensamma problem att lösa. I vad mån hade man upplevt det som ett behov att få en översiktsplan till stånd. Svaren blev varierande. Många intervjuvar pekar dock på att Umeås dåvarande drätselrådets direktör Harald Bengtsson, en stark man i stadens kommunala liv, var negativt inställd till idén med en regionplan. Det var också han som låg bakom förslaget om en begränsning av planområdet.

"... Det var nog inte så att kommunalmännen kände något behov av att göra upp en plan ... Staden var ju liten. Man tyckte nog 1950 att man hade kompetens att överblicka en sådan här liten stad och inte behövde så mycket planer ... Jag har en mycket klar bild av vår dåvarande drätselrådets direktör, som sade att om man nu skall göra upp en plan så skall det vara en liten en, som man kan ge mer eller mindre tusan i sedan, när man vill göra något vettigt." (Ture Ferry)

"... Bengtsson ansåg nog att han skulle kunna klara det ensam. Då skulle det ha gått fortare och blivit billigare." (Bernhard Beckman)

Landskommunens dåvarande BN-ordförande svarade bl a

"... Drätseldirektören var mycket missbelåten med hur det där lades upp, att det skulle bli så omfattande. Han sade att vi har några förbindelsevägar. Vi har vatten och avlopp och vi säljer vatten ute i byarna. Vi behöver inte samordna något, för det är inte samordnat förut." (Elof Lundmark)

Han verifierade att politikerna i allmänhet inte kände något behov av att upprätta översiktsplan.

"Nej tvärtom. Vi visste ju att allting sånt kostar en fabulös massa pengar." (Elof Lundmark)

De flesta svaren tyder på ett bristande intresse hos flertalet politiker för planeringen och dåvarande stadsarkitektens svar går i samma riktning:

"Eftersom man ännu knappast förstod, vilken skala stadens expansion skulle få, kände man kanske inte bristen så stor som man borde ha gjort. Felbedömningar gjordes nog i detaljplaneringen, om man ser det efterklokt." (Seth Fridén)

En av de intervjuade såg frågan om översiktlig planläggning som en konflikt mellan fastighetsägare och byggnadsföretag.

"Ja ... Man kan säga att vi var en liten grupp som ville ha en översiktsplan. Vi var engagerade och intressenter i bostadsföretag, HSB, Riksbyggen och Stiftelsen. Det var väl vi som drev den här frågan medan övriga ledamöter var mer eller mindre passiva. En del kanske helst såg att det inte blev någon plan alls. Om man ser det rent gruppegoistiskt så hade väl fastighetsägarna i centrala staden inget intresse av att man skulle lägga ut nya stora bostadsområden som skulle konkurrera. Man får ju tänka på att då fanns inte denna enorma efterfrågan som finns i dag på lägenheter. De såg det väl som ett hot att man genom stordrift skulle kunna producera billigare bostäder än de i centrala staden." (John Sandström)

Orring uppgav att han var positiv till att översiktsplanering igångsattes bl a på grund av olägenheten med de byggnadsförbud som rådde i stora delar av Teg.

Revisionen av regionplanen föranleddes av att förslaget under den långa utredningstiden hade blivit tekniskt föråldrat beträffande vissa trafikleder. Vidare hade folkmängden inom regionen ökat avsevärt snabbare än vad man förutsett och markreservationerna för nybebyggelse ansågs alltför knappt tilltagna. Mot fördelningen av den planerade bostadsbebyggelsen hade som nämnts också invändningar förekommit. Stadens politiker var ytterst negativt inställda till det utförda planarbetet.

"Det blev en allmän opposition bland förtroendemännen mot planen. Det fanns vissa som tyckte att den var alldeles urbota gammalmodig och att den inte skulle fylla framtidens behov. Jag anslöt mig till dem." (Gunnar Aspegren)

SF ansåg att regionplanen inte skulle fastställas eller vidare bearbetas förrän en utredning rörande inkorporering av Umeå landskommun eller delar därav slutförts.

För att erhålla statsbidrag till de på regionplanearbetet nedlagda kostnaderna var det emellertid nödvändigt att en fastställelseprövning av planen kom till stånd. Men de kritiska synpunkter som framförts gjorde en omarbetning nödvändig. Eftersom de i planen inlagda vägsträckningarna inte längre stämde med nyare tankegångar i stadens vägplanering fanns det heller inte möjlighet att få planen rättsligt fastställd. Statsbidragsfrågan verkar ha spelat en väsentlig roll för beslutet att omarbeta regionplanen. Det var snarare behovet av finansiellt stöd än behovet av en aktuell plan som initierade ett förnyat planarbete. Detta framförs av flera av intervjupersonerna och uttrycks bl a sålunda:

"Landshövding Kristensson som efter Heimer blivit regionplanenämndens ordförande, var ju tvungen att finna en lösning på det här. Han gav sådana direktiv att det gällde att göra en mycket enkel revidering så pass att man kunde få fram planen för fastställelseprövning och få ut statsbidraget. Om man inte fullföljde jobbet skulle det medföra återbetalningsskyldighet av det erhållna förskottet. Detta var en pådrivande faktor."
(Åke Lundberg)

Den andra revideringen av regionplaneförslaget förorsakades bl a av att Umeå stad inte kunde godkänna markreservatet för järnväg och inte heller Vännäsvägens sträckning.

Plankommittéer och plankonsulter

Regionplanenämnden bestod av sju ledamöter, tre från staden och från Teg och Backen vardera två ledamöter. Staden representerades av drätseldirektören, som efter sin död 1953 efterträddes av stadsarkitekten, samt av BNs ordförande och SFs vice ordförande. Municipalsamhällena hade en liknande representation i regionplanenämnden, BNs ordförande och municipalfullmäktiges ordförande. Till regionplanenämndens ordförande utsåg Kungl Maj:t landstingsdirektören (Heimer). Efter drätseldirektörens död fanns ingen politiker med central ställning i någon av kommunens "tunga" nämnder med i regionplanenämnden. Detta förhållande kom att få konsekvenser för regionplanens förankring hos de kommunala myndigheterna. Kommunerna kom inte att i någon högre grad känna sig bundna av de beslut som fattades i nämnden.

"I regionplaneförbundet var det med sådana personer som inte sysslade med den dagliga planeringen. Regionplanen betraktade vi som satt i BN i alla fall som något som andra sysslade med." (Aage Nilsson)

1952 utsågs VBB i Stockholm till konsult i regionplanearbetet. Byrån inkopplades emellertid som nämnts redan 1948 av länsarkitekten på utredningsarbete i samband med regionplanefrågan och torde faktiskt ha fungerat som konsult under beslutsprocessen kring planarbetets initiering. På 50-talets början fanns inte i Umeå någon plankonsult som kunde åta sig ett arbete av den art och omfattning som utarbetandet av regionplan innebar.

Samarbetet mellan nämnden och konsulten fungerade inte helt tillfredsställande som närmare framgår av redogörelsen i det följande, och redaktionskommittén, som fått i uppdrag att på enklast och billigast möjliga sätt fullfölja regionplanen så att den kunde underställas fastställelseprövning, beslöt att som konsult anlita Västerbottenkommunernas arkitekt- och byggnadskontor, VAB, som under tiden etablerat sig i Umeå. Byrån förklarade sig villig att åtaga sig visst fortsatt arbete med planen under förutsättning att detta skedde i samförstånd med VBB.

Program för planarbetet

Den sedan senare delen av 60-talet livligt debatterade frågan om behovet av formulerade politiska mål för planarbeten föranledde vissa frågor vid SIBs samtalsintervjuer.

Något politiskt program från kommunernas sida fanns inte att ge de anlitade konsulterna. Några arbetstekniska program för planarbetets omfattning och inriktning har huvudmännen inte heller förelagt konsulterna. Inför regionplanearbetet kan man naturligt nog spåra en stor osäkerhet hos regionplanenämndens ledamöter i fråga om planens målsättning och innehåll. Tanken med översiktliga markanvändningsplaner i regionalt sammanhang var ju ny. Arbetet diskuterades inte bland någon större krets av politiker och nämndens ledamöter hade inte från kommunstyrelse eller fullmäktige fått några riktlinjer för sitt agerande. De uppställde inte heller själva några riktlinjer för plankonsulten i hans arbete, förutom det att planarbetet i möjligaste mån borde begränsas. Konsulten rådgjorde med byggnadsstyrelsen och fick dess syn på planarbetets lämpliga uppläggning och omfattning. På det första sammanträdet den 14.2.1952 omtalade VBBs arkitekt (Engloo), att han på uppdrag av länsarkitekten tagit kontakt med byggnadsstyrelsen, som intagit samma ställning som länsarkitekten och han själv, nämligen att regionplanen inte borde begränsas alltför snävt till sitt innehåll. Man borde i stället inom regionplanens ram lösa de väsentliga översiktliga planeringsproblemen. I motsats härtill ansåg vissa av regionplanenämndens ledamöter inte nämnden vara tvungen att omedelbart besluta om igångsättande av samtliga arbeten. 126 § i byggnadslagen ansåg man endast utgöra exempel på sådana frågor som kunde vara lämpliga att lösa i regionplanens form. Ledamöterna ansåg att trafikfrågorna först och främst skulle tas upp. Planförfattaren menade dock att det var felaktigt att tro att man hade uppfyllt Kungl Maj:ts beslut om regionplans upprättande med enbart en trafikplan och ev ytterligare specialutredning som grund för planarbetet i övrigt. När en regionplan skulle igångsättas, vore det riktigt och praktiskt att lösa de viktigaste frågorna beträffande markdispositionen. Efter omröstning beslöt regionplanenämndens ledamöter att regionplanen skulle få den av byggnadsstyrelsen rekommenderade omfattningen. För omarbetningen av regionplanen gav nämnden inte heller program till den nye planförfattaren.

"... Det blev inget större problem för Åke Lundberg¹⁾ var ju så intimt hopkopplad med regionplanenämnden genom sin tidigare verksamhet så han var en av oss. Han var ingen främling, han visste vart vi ville komma, och vi visste var vi hade honom och det gick lättare."
(Elof Lundmark)

1) Chef för VAB

VBBs utredningar, de utredningar som inkommit efter utställandet av förslaget samt de ändrade förutsättningarna som inträtt för vägdragningar och universitet fick utgöra underlag.

Samarbetet med konsulten

Regionplanenämnden sammanträdde två-tre gånger om året. I protokollen från nämndens sammanträden framskymtar viss otålighet från ledamöternas sida över att inte utredningsresultaten kom fram snabbare. Vid flera tillfällen påtalade ledamöterna att arbetet borde påskyndas. I såväl staden som municipalsamhällena hade man stadsplane frågor som inte kunde lösas förrän regionplanen klarlagt de översiktliga sammanhangen.

Vid SIBs samtalsintervjuer framkom också den långsamma arbetstakten och konsultfirmans avlägsna läge som orsaker till konflikt mellan nämnden och konsultföretaget.

"Det var arbetstakten det hakade upp sig på. När man redan från början tycker att det inte är så särskilt mycket att göra ... Och allt som drog ut på tiden, det drog ju pengar." (Elof Lundmark)

"Det var en allmän uppfattning att VBB lade upp sina sammanträdesbesök som ett slags pliktskyldiga skådespel och att debatten till stor del uteblev, bl a på grund av tidsskäl. När den tidsödande demonstrationen var gjord återstod inte så många timmar förrän VBBs män måste återvända till Stockholm." (Seth Fridén)

"Vi kan väl inte säga att det varit något besvärligt samarbete med VBB. Tvärtom tycker jag att felet med VBB var väl att de inte var bosatta på orten. Det är svårt för en arkitekt i Stockholm att följa stämningarna på en sådan här ort." (Nils Orring)

"Det visade sig vara väldigt tungarbetat att ha uppdragsgivarna här och materialet och dom som arbetade i Stockholm. Det kanske blev litet för dålig kontakt." (Oliver Karlsson)

Den långsamma arbetstakten och bristen på lyhördhet hos konsulten under sammanträdena, upplevdes således enligt samtalen negativt. På fråga om nämndens ledamöter ansåg sig fått gehör för sina synpunkter hos planförfattaren, svarade man emellertid att så nog var fallet. I viss motsats härtill står dock ett yttrande av en av stadens ledamöter i nämnden, stadsarkitekten Seth Fridén, som vid nämndens sammanträde inför utställning av den färdiga planen, anhöll att till nämndens protokoll få antecknat bl a följande:

"Fastän jag är ledamot av regionplanenämnden och som sådan deltagit i regionplane frågans behandling anser jag mig oförhindrad att när regionplane förslaget nu remitteras till Umeå stad, i yttrande till stadens myndigheter anföra en rad kritiska synpunkter mot förslaget, sannolikt utmynnande i önskemål om vissa ändringar och kompletteringar. De hittillsvarande möjligheterna att få kritiska synpunkter beaktade, innan regionplane förslaget lämnades till tryckning, har varit små."

Information till politiska församlingar

Studier av Umeå stads kommunala protokoll ger inga belägg för att någon diskussion om regionplanearbetet, förutom remissbehandlingen av de färdigställda planförslagen, har förts vare sig i BN, DK eller SF. Det betyder dock inte att kontakt över huvud taget inte förekom. Kontakt i frågan kan ha förekommit på ett mer informellt sätt mellan kommunens organ, även om konkreta planförslag aldrig diskuterats.

Vid samtalsintervjuerna tillfrågades således regionplanenämndens ledamöter om de informerades övriga berörda kommunala organ om de frågor som diskuterats på nämndens sammanträden.

"Det var egentligen inte så mycket att informera om. Det löpte och man fick egentligen inte fram några klara linjer." (Bernhard Beckman)

I viss motsats härtill står Elof Lundmarks svar:

"Man kommer ju inte ifrån att regionplanenämnden även intresserade övriga nämnder. Jag talade om när regionplanenämnden haft sammanträde, vilka förslag som där presenterats, vad jag tyckte var bra och vad jag tyckte var gålet. Det är självklart att det går till på det sättet."

De intervjupersoner som varit ledamöter i dåvarande DK tillfrågades om de blev informerades om vad som tilldrog sig på regionplanenämndens sammanträden.

"Det var mycket bristande information. Dom höll inte kontakt med DK på den tiden, utan det skedde helt på sidan, kan man säga, av stadens intressen. Vi hade en kommunalpolitiker engagerad som inte följde upp det hela. Däremot hade vi på tjänstemannasidan folk som gav oss information. Det berodde inte på någon miss-sämja på något sätt, utan på att det här inte var så särskilt roligt att hålla på med. Det var ganska ointressant. Från DKs sida var det naturligtvis av största intresse för det rörde sig ju om ekonomiska frågor alltsammans, hur vi skulle bygga våra vägar, reservaten för ostkustbanan osv." (Sigvard Larsson)

"Informationen var mycket dålig. Det förekom knappast vad jag vet någon information till DK av själva kommittén. Utan den information vi fick berodde på att några av oss började opponera oss mot detta och då måste de krypa fram och börja resonera om saken ... DK var märkvärdigt litet inkopplad i hela regionplanearbetet. Stadens representant var inte med i DK ... Jag kommer ihåg att vi opponerade oss kraftigt mot honom därför att vi aldrig fått inblick i planarbetet och aldrig fått vara med och diskutera. Det var tydligen modellen på den tiden. Planarbetet behärskades till stor del av konsulterna, och de ledamöter som var verksamma inom området i kommunen, dvs BNs och DKs ledamöter, deltog ej." (Gunnar Aspegren)

"Vi hade ingen intim kontakt med dom." (Aage Nilsson)

I DK upplevde man alltså bristen på information som otillfredsställande. På fråga om fullmäktigeledamöterna å sin sida var intresserade av att få information framhöll några av de intervjuade att fullmäktige inte varit särskilt intresserade. Ledamöterna i allmänhet "var mer eller mindre passiva". (John Sandström) Under det reviderade regionplanearbetet tycks informationen ha blivit bättre.

"Det var först när VAB övertagit arbetet som vi fick kontrollen." (John Sandström)

"Den blev betydligt bättre. Vi fick ett helt annat grepp på det hela." (Sigvard Larsson)

"... Strängt taget var det bara presidiet som hade dom kontakterna, för övrigt har jag inget minne av att några andra ledamöter av DK ... Dom var ju förstås med när materialet presenterades, men i praktiken var det nog så att bara ett par stycken följde med det hela. Det blir ju så att när jobbet koncentreras bara till ett par personer, så är dom de enda som är med i detaljer. Det där är inte bra, men det fungerar på det viset." (Sigvard Larsson)

Att det även kan vara fråga om ett pedagogiskt problem antyds i följande svar:

"Ja. Vi fick bättre informationer, men det var ingen brist på informationer tidigare heller. Man höll sig på en planeringsnivå som för oss på den tiden var helt främmande. Man hade svårt att kunna tänka sig så långt fram i tiden som regionplanen sträckte sig." (Aage Nilsson)

3.3 1966 års generalplan och processen kring den

Plandokumentet

Det i december 1966 publicerade generalplaneförslaget består, förutom plankartan i skala 1:25 000, av en planbeskrivning om mer än 200 textsidor i A4 samt 6 kartbilagor förutom ett 20-tal i texten infogade kartskisser. På kartorna illustreras inventeringar och planförslag inom vissa sektorer, såsom trafik och jordbruk. I det senare fallet för hela kommunblocket.

Planbeskrivningen inleds med redovisningar av grund- och markägo-förhållanden inom planområdet, varpå följer en analys av befolkningsutveckling och näringsliv, den geografiska fördelningen av boende och arbetande, samt utvecklingen för jordbruk, detaljhandel och trafik. Under rubriken "Plan" presenteras inventeringar och vissa förslag rörande industri och lager, bostäder, förvaltningar, grundskola och gymnasiala skolor, högre utbildning, övriga skolor, region- och universitetssjukhus, kyrkor och begravningsplatser, institutioner vid Röbbäcksdalen, rekreation, vattenförsörjning, avlopp samt energiförsörjning. I flera av dessa avsnitt gäller det i huvudsak endast en redovisning av befintliga förhållanden, vilket också konstateras i förordet, där planen beskrivs

som "en offentlig redovisning av det omfattande inventerings- och utredningsarbete som genomförts samt en redovisning av nu föreliggande planer inom olika avsnitt av den fysiska planeringen". I särskilda kapitel behandlas slutligen kommunikationer och kultur- och fornminnen.

Trafikledsdragningarna härrör från den parallellt med generalplaneringen av särskild konsult bedrivna trafikplaneringen. Den trafikutredning generalplanen bygger på redovisas därför endast mycket kortfattat i generalplanebeskrivningen. Viss konflikt rådde dock mellan generalplaneförfattarnas och trafikledsplanerarnas åsikter vilket bl a framgår av avsnittet "Generalplaneförfattarnas reservation i brofrågan", där en mot planförslaget avvikande uppfattning om den nya bronns läge motiveras.

Liksom i regionplanebeskrivningen behandlas de olika planförutsättningarna och samhällssektorerna relativt oberoende av varandra i texten. Det klargörs inte på vilket sätt de omfattande redovisningarna av grundförhållanden och vatten- och avloppssituationen samt inventeringarna av markägoförhållanden och bestående jordbruksmark påverkat lokaliseringen av områden för olika ändamål. Karakteristiskt för förhållanden mellan plantext och plankarta är att man i plantexten ägnar stort utrymme åt grundläggande förutsättningar och dimensioneringsberäkningar, varemot den på kartan föreslagna lokaliseringen av olika funktioner ges en knapphändig beskrivning och motivering.

Detaljeringsgraden i planförslaget är att likna vid 1957 års regionplan. Bortsett från servituts- och skyddsområden skiljer man på plankartan mellan 17 olika markanvändningsbestämningar, varav omkring hälften för olika typer av bebyggelse. I planbeskrivningen redovisas en etappindelning av utbyggnaden av olika bostadsområden, vartill kommer den angelägenhetsgradering som ligger i att vissa områden för småhus, flerfamiljshus och industribebyggelse på plankartan betecknas som reservområden. Den befintliga bebyggelsens utbredning framgår av underlaget till plankartan.

Förslagets genomförandemöjligheter är inte beaktade i vidare mån än att stadens, statens och landstingets markinnehav presenteras på en karta.

Planens innehåll (FIG 16)

Planförslaget redovisar den tänkta situationen 1980, och i dimensioneringen av områden för olika ändamål utgår man från en näringslivsprognos för hela A-regionen och befolkningsprognoser för såväl A-regionen som storkommunen och tätorten. För storkommunen räknar man med en befolkningsökning från drygt 50 000 invånare 1960 till 71 000 invånare 1980 och motsvarande för tätorten från 35 000 till 68 000 invånare, se FIG 13 . Därtill kommer studentantalet som beräknas till 3 500 år 1970 för att därefter mer än fördubblas under 1970-talet.

För bostäder i tätorten och kringliggande byar reserveras områden för ca 70 000 invånare inklusive 6 000 studenter, samt för ytterligare ca 9 000 invånare inom de s k reservområdena. I planbeskrivningen redogörs för bostadsbyggandet under förra hälften av 1960-talet enligt följande:

"Genom tillkomsten av den högre utbildningen i Umeå blev det nödvändigt att intensifiera planläggningen för att möta det stegrade behovet av mark för såväl hyreshusbyggelse som villabebyggelse. Planläggningen av sådana områden som Ålidhem, Mariehem, centrala Teg, Böleå, Grubbe, Kungsänget m fl påbörjades åren omkring 1960. Vissa av områdena är nu färdigexploaterade. Detta gäller Söderslätt, Kungsänget, Grubbe, Gimo, Sofiehem, Haga, Västerslätt, medan exploateringen av andra områden såsom Mariehem, Ålidhem och Böleäng kommer att avslutas i början av generalplaneperioden."

För tiden därefter föreslås bostadsområden enligt följande:

"Behovet av bostäder under de närmaste 5 till 10 åren beräknas bli störst i anslutning till universitetsområdet och regionsjukhuset. Markreservat har därför utlagts för en fortsatt utbyggnad av de stora hyreshusområdena inom tätortens östra delar. Mindre hyreshusområden och egnahemsområden har förlagts perifert i tätortens södra och västra ytterområden. Renodlade egnahemsområden har utlagts i Baggböla, Kåddis, Brännland och Ersmark (utanför tätorten)."

Antalet anställda inom industri- och byggnadsverksamhet prognostieras till ca 7 000 vid horisontåret. För att möta oförutsedda behov och för att ge frihet vid val av utbyggnadsområde dimensioneras emellertid planen för ca 12 500 anställda. I lokaliseringsövervägandena tycks hänsyn främst tas till kommunikations- och avloppsförhållanden och till vilka befintliga företag som har behov av utvidgningsområden. Ytterligare industriareal föreslås därför inom Västerslätt i nordväst, i sydvästra Teg och i anslutning till västra Tegs industriområde.

Detaljhandelns och den övriga serviceverksamhetens behov av våningsyta i centrum beräknas till ca 120 000 m². Jämfört med regionplanen utökas dock cityområdet endast med några kvarter utmed Västra Esplanaden. Därtill räknar man med ökade utrymmen för boende och allmänt ändamål inom centrum. I generalplaneförfattarnas reservation i brofrågan hävdas att ytterligare ett område öster om city borde reserveras för centrumaktiviteter.

För allmänt ändamål gäller i förhållande till 1960 års regionplan att sjukhus- och universitetsområdet utvidgas österut till Tavlesjön, att den kommunala förvaltningen koncentreras till regementsbyggnaden inom K 4-området och att området för institutionerna vid Röbbäcksdalen utvidgas.

Det av Orrje & Co upprättade förslaget till trafikledsplan bygger på en prognostiserad ökning av bilinnehavet från 330 bilar/ 1 000 invånare 1960 till 635 bilar/1 000 invånare 1980-1990. Detta är en avsevärt högre tillväxttakt än vad som prognostiserades på andra håll vid denna tid, och med förutsättningen "fri bilism", resulterar detta i ett mycket kompakt trafikledsnät, i vilket bl a ingår en ringled kring Umeå gamla stad och centrala Teg. Planförslaget innehåller fyra broar över älven förutom den befintliga, men vid generalplanens färdigställande hade ännu bara fattats beslut om en ny bro i Östra Kyrkogatans förlängning. Ringledssystemet är emellertid beroende av ytterligare två broar.

I jämförelse med 1960 års regionplan förskjuts således tyngdpunkten i bebyggelsen österut med utbyggnaden av universitetet och region-sjukhuset och de nya stora bostadsområdena norr och söder därom. Till skillnad från tidigare räknar man nu också med en utbyggnad av byarna kring tätorten med småhusbebyggelse. I övrigt är planen ett påfallande uttryck för vilka drastiska förändringar det bilburna samhället medför i en större tätort.

Planarbetets initiering

Det sista regionplaneförslaget publicerades i februari 1961. Det upplevdes snart som inaktuellt främst på grund av universitets-utbyggnaden. Vid samtalsintervjun med Gunnar Aspegren tog denne fram anteckningar från ett DK-sammanträde i november 1961, då han enligt anteckningarna yttrade att man

"Åren 1953-56 inte visste så mycket om framtiden. Detta är inte så mycket att säga om. Genom högskoleplanerna har förhållandena emellertid ändrats mer än vad man kunnat tänka sig och mer än vad många har klart för sig. Byggnadsstyrelsen planerar för 5 000-10 000 studenter. Det är uppenbart att regionplanen ej är utformad med hänsyn härtill. Högskolan drar också indirekt mycket folk hit. Särskilt åt öster och sydost är en helt annan planläggning nödvändig."

En faktor, som bidrog till initiering av generalplanearbetet var att, medan den reviderade regionplanen prövades hos de centrala myndigheterna för fastställelse, beslöt riksdagen om sammanslagning av Umeå stad och Umeå landskommun. Sammanslagningen skapade ett behov av att få vissa sammanhang utredda och klarlagda. Vid intervjun omtalade generalplaneförfattaren Åke Lundberg, att enligt hans mening bestod upprinnelsen till generalplaneuppdraget i att landskommunen vid tiden för sammanläggningen utövade ett visst tryck att få bygga ute i byarna. En sådan tätbebyggelse krävde emellertid planläggning.

"Stadsarkitekt Åkerlind var med rätta mycket negativ till det här och föreslog vid ett sammanträde mellan stad och landskommun att VAB skulle få göra en utredning. Jag betonade då att man nog borde se allt i ett sammanhang, man kan inte göra en sådan löstryckt planering av bara ytterringen utan att se på det hela. Det ansåg DKs ordförande vara det riktiga."

Enligt plandelegationens protokoll diskuterade man till en början vilken omfattning generalplaneområdet skulle ha. Stadsarkitekten i Umeå ansåg att planuppdraget borde begränsas till landskommunen och att man därvid skulle använda sig av den redan befintliga regionplanen och endast utvidga och detaljera denna beträffande Teg och Backen. Det fick enligt honom inte bli någon konkurrens mellan ett stadsarkitektkontor och ett generalplanekontor. DKs ordförande ansåg däremot att planeringen måste bedrivas för hela Umeregionen. Delegationen beslöt att planarbetet med hänsyn till tidsfaktorn och det starka trycket i tätorten främst skulle inriktas på tätortsproblemen. Arbetet skulle vidare ske i intim kontakt med stadsarkitekten och byggnadschefen. Som framgått av redovisningen i det föregående behandlar generalplaneförslaget

nästan enbart tätorten. Utspridning av bebyggelsen till byarna, som var en av de faktorer som initierat planarbetet, kom att beröras mycket lite i förslaget.

Frågan om man skulle bygga ut centrala delar, eller satsa mer på befintliga småorter gav enligt samtalsintervjuerna upphov till diskussioner, som tyder på att investeringar eller plandispenser inte skedde mot bakgrund av några allmänna mål eller riktlinjer utan snarare som en eftergiftspolitik.

"... Om man skulle räkna de kommunala investeringar som skett per capita, så kan man säga att ytterområdena fått väldigt bra utdelning. En utdelning som de aldrig kunnat drömma om tidigare. Men det är naturligtvis ett politiskt tryck där som har orsakat detta. Det har inte alla gånger varit de praktiska eller reella investeringarna som man borde ha gjort." (Sigvard Larsson)

Generalplanarbetet initierades således genom diskussion i en trängre krets av politiker och fackmän för att möta stadens expansion på grund av den högre undervisningens utbyggnad i Umeå och för att behandla kommunsammanläggningsfrågor och bebyggelseproblem i byarna. I förordet till den tryckta generalplanen framhåller DKs ordförande Gunnar Aspegren, att det var sedan beslutet fattats om en sammanslagning av Umeå stad och Umeå landskommun som det "framstod som en angelägen kommunal uppgift att snarast få en översiktlig plan för markutnyttjandet inom den nya kommunala enheten".

Plankommittéer och plankonsulter

För att behandla gemensamma frågor inför kommunsammanslagningen organiserade Umeå stad och Umeå landskommun en samarbetskommitté. Denna utsåg inom sig en delegation för den fysiska planeringen med benämningen Umeå plandelegation. I denna plandelegation satt DKs ordförande och vice ordförande, kommunalnämndens ordförande, byggnadsnämndernas ordföranden samt en rad tjänstemän från de kommunala förvaltningarna. Tjänstemän på länsplanet hade också del i planarbetet genom samrådsförfarande. Ordförande i plandelegationen var DKs ordförande Gunnar Aspegren. I plandelegationen kom sålunda, i motsats till i regionplanenämnden, politiker från respektive kommuns styrelse att sitta som ledamöter. VAB fick år 1963 uppdraget att utarbeta förslag till generalplan. Denna konsultfirma, vars chef var Åke Lundberg, hade som nämnts haft hand om revisionen av regionplanen "så man kunde se det här som en fortsättning på det jobbet". (Åke Lundberg) Lundberg övergick under utredningsuppdraget till chef för länsarkitektkontoret och tog så att säga uppdraget med sig dit. Formellt delades uppdraget mellan de båda kontoren.

En rad andra konsulter blev sedermera på olika sätt inkopplade i generalplanarbetet för att självständigt handha olika utredningar. Trafikutredaren, Orrje & Co, hade bestämts av DK. Företaget påbörjade 1962 arbetet med en trafikledsplan, som utvecklades till ett uppdrag att utreda trafiklederna i den kommande generalplanen.

Beträffande utredningen rörande detaljhandeln tog Köpmannaförbundet delvis själva initiativet. Plandelegationen var i det sammanhanget mån om att även KF blev införstådd med utredningen.

Generalplaneförfattaren angav de förutsättningar rörande befolkningsutveckling och bebyggelsestruktur, utifrån vilka konsulterna hade att utgå i sitt arbete, men han omprövade inte de resultat, som därvid kom fram utom vad beträffar trafikutredningens förslag rörande läge för ny bro över Ume älv, den s k Kyrkbron. Åke Lundberg framförde både som planförfattare och i sin tjänst som länsarkitekt kritiska synpunkter mot broutredningen i särskilda promemorior. I bilaga till den tryckta generalplanen finns en utförlig reservation i brofrågan från generalplaneförfattarna.

Eftersom plandelegationen bestod av ett stort antal ledamöter blev insynen och delaktigheten större än i regionplanarbetet. Intresset var uppenbarligen också större för generalplanarbetet dels därför att det initierades av kommunerna själva för att möta ett upplevt behov av planering, dels därför att det var personer, som i sitt dagliga arbete skulle tillämpa planen, som ingick i plandelegationen.

"Där satt ju de människorna som sysslade med planering. Vi fick en DK-ordförande som hade ett helt annat intresse för planering. Planering blev också modernt på ett annat sätt; sådana här saker är ju modeflugor också. Generalplanen tog vi åtminstone från BNs sida på ett helt annat allvar än vad gällde regionplanen." (Aage Nilsson)

Intresset och informationen stannade dock inom plandelegationens krets. Varken kommunstyrelse eller fullmäktige tycks ha påverkat plandelegationens arbete.

Allmänt omvittnar de intervjuade det förtroende man kände för konsulten. Samarbetet mellan planförfattaren och stadsarkitekten tycks också varit bra.

"Jag tror att det var ett alldeles utmärkt samarbete. Vi var nog båda på det klara med att i grund och botten skall sådant här jobb ligga på stadsarkitektkontoret. Men just då kunde dom inte." (Åke Lundberg)

Kommunikationen inom plandelegationen tycks ha fungerat bra. Dåvarande landskommunens BN-ordförande gjorde vid intervjun en jämförelse mellan region- och generalplanarbete och fällde därvid följande omdöme om generalplanarbetet:

"Vi hade tätare sammanträden och kom betydligt mer in på detaljer. Vi kom det här arbetet mycket närmare och blev mer lyhörda och känsliga för det ... Den här planen skulle komma att beröra oss mer i detaljplaneringen. Vi hölls väl informerade." (Elof Lundmark)

Program för planarbetet

Ett politiskt målprogram måste formuleras med utgångspunkt från en god kännedom om utgångsläget. Målen för generalplanarbetet hade i diskussionen mellan politiker och planerare i initialskedet uttryckts vagt och preciserat.

"Om man gör ett program för översiktlig planering måste det ju bli ganska allmänt hållet, tills dess att man i själva planarbetet fått fram vissa fakta och informationer om hur man kan tänka sig utvecklingen i stort."
(Torsten Persson)

Riktlinjer för konsultens arbete angavs inte i några politiska programförklaringar.

"... Så skall man väl inte vänta sig att saker ligger färdiga. Arbetena kryper i gång så småningom och här var det ju en tillfällighet som jag såg med byresone-mangnet som gjorde att tiden var mogen." (Åke Lundberg)

De generalplaneskisser som utarbetats på stadsarkitektkontoret fördes dock fram som underlag från stadens sida. Regionplanen spelade enligt planförfattaren en viss roll, när man påbörjade generalplanarbetet.

"Jag upplevde det inte så att jag nu skulle börja vända upp och ner på regionplanen, utan det måste bli jämkningar och utvecklingar, där man så långt möjligt skulle hålla sig till det som var användbart. Den var hållbar i de väsentliga punkterna." (Åke Lundberg)

Den för stadens planering så väsentliga frågan om universitets-expansionen förblev en fråga utan politisk viljeyttring vad gäller omfång och takt i expansionen. Planförfattaren fann det svårt att få fram uppgifter om den kommande studenttillströmningen.

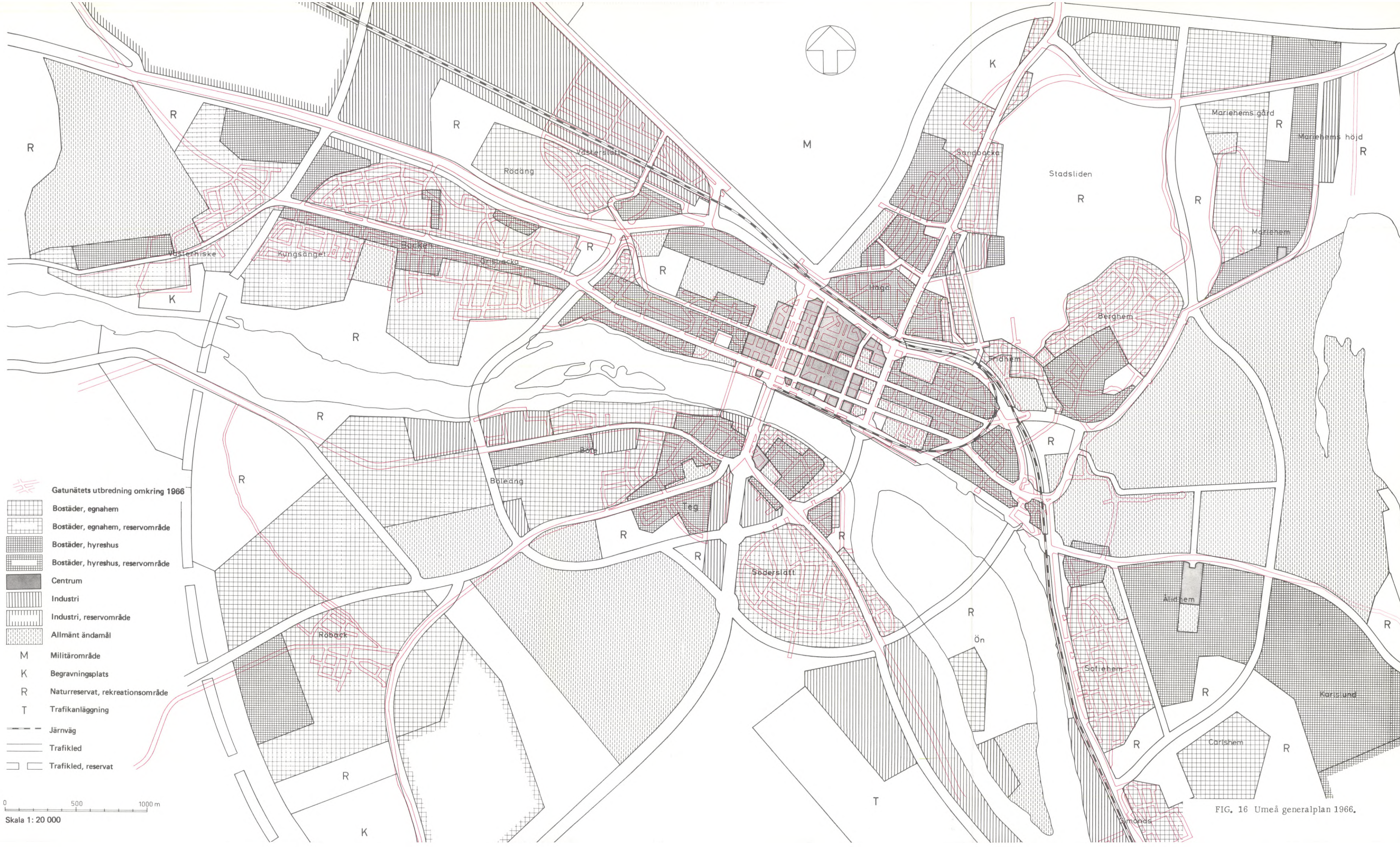
"Det fick vi väldigt dåliga uppgifter om och vi fick liksom luska. Vi talade med stadsarkitekten och vi talade med Aspegren så där underhand och så registrerade vi det. Det kom aldrig via officiella vägar till planförfattaren ... Jag tror att varken stad eller stat kunnat överblicka det exceptionella läge som uppstod i och med att universitetet utbyggdes samtidigt som man svänger om hela utbildningskarusellen till något så enormt. Bara en sådan sak som studiebidragen ... Det är en faktor som ligger vid sidan om all fysisk planering." (Åke Lundberg)













Även Orring tar vid samtalet upp svårigheten att förutse utvecklingen, när flera grundläggande förutsättningar förändrades.

"Man måste ha klart för sig vad grundskolans genomförande, det nya gymnasiet och studiebidragen betytt för studenttillströmningen."

De prognosuppgifter rörande studentantalet vid Umeå universitet som man från centralt håll försåg stadens myndigheter med visade dålig överensstämmelse med den verkliga utvecklingen. I Universitetsutredningens betänkande 1960 beräknades antalet studerande i Umeå år 1970 till 600. Endast två år senare uppgavs från ecklesiastikdepartementet motsvarande tal bli 3 200. I staden miss-tänkte man dock att även denna siffra var tilltagen i underkant.

"Det trodde vi ju inte på, men man kan väl säga att det gått ännu snabbare än vad vi trodde å andra sidan. Det har ju varit en explosionsartad utveckling." (Gunnar Aspegren)



-  Gatunätets utbredning omkring 1966
-  Bostäder, egnahem
-  Bostäder, egnahem, reservområde
-  Bostäder, hyreshus
-  Bostäder, hyreshus, reservområde
-  Centrum
-  Industri
-  Industri, reservområde
-  Allmänt ändamål
- M Militärområde
- K Begravningsplats
- R Naturreservat, rekreationsområde
- T Trafikanläggning
-  Järnväg
-  Trafikled
-  Trafikled, reservat

0 500 1000 m
Skala 1: 20 000

FIG. 16 Umeå generalplan 1966.

"Vi har fått försöka att själva räkna ut hur många studenter det skulle bli, för vi har ju åtagit oss att skaffa fram bostäder. Vi märkte att det år från år kom fler studenter än planerat." (Gustav Widman)

Från byggnadsstyrelsens sida hade dock under 1961 framhållits såsom icke osannolikt att antalet studerande i staden kunde komma att uppgå till mellan 5 000-10 000, dock utan angivande av tidpunkt.

Den ansvariga statliga myndigheten var således i början av 60-talet inte staden till någon hjälp i fråga om att prognosticera det kommande studentantalet. De officiella, grovt underskattade talen gällde inte bara Umeå utan samtliga universitetsorter. De olika beslut som fattats rörande skolreformer, såsom grundskolans genomförande och nya former för studiefinansiering, har tydligen tillsammans gett effekter som ingen ansvarig kunnat inse vidden av. Reformerna har sannolikt haft särskilt stor betydelse för Norrland, som hade låg skolstandard att utgå från och därigenom så att säga ett uppdämt behov av expansion inom undervisningssektorn. Kommunen måste under stor osäkerhet skapa förutsättningar för att kunna ta emot ett ständigt växande antal studenter.

På fråga om man som kommunalman haft svårare att förutse statens kommande beslut än näringslivets svarade DKs ordförande att någon större skillnad mellan stat och näringsliv inte förefanns i det fallet.

"Beträffande staten kan jag ju säga att vi aldrig fått några besked hur det skulle bli häruppe, för det har dom inte vetat själva. Den här utvecklingen var dom inte alls på det klara med ens i början av 60-talet ... Beträffande t ex Volvo har dom lämnat en plan nu, men den går bara några år framåt. Jag tror inte heller att dom vet exakt, hur mycket dom skall bygga utan det sker för 2-3 år kanske. Jag vet inte om att några andra industrier har sagt i förväg hur dom vill ha det. Det tror jag inte att dom vet så mycket om." (Gunnar Aspegren)

Generalplaneförfattaren uppger, att några ytkrav inte framfördes från huvudmännen för olika sektorer. Han fick arbeta på känn. Vägledningen från dåvarande planmyndigheten Byggnadsstyrelsen betecknar planförfattaren som mager. I normfrågan hade styrelsen rekommenderat användning av Stockholms stads publikation "Planstandard 65". I ett senare skede, i samband med diskussionen om Kyrkbron och därav föranledda studier av stadscentrums funktion, kom vägverket och planverket in i bilden. Samarbetet med dessa myndigheter upplevs av planförfattaren som mycket gott.

Planarbetet

De utredningar som gjordes inom ramen för generalplanarbetet bestämde av plandelegation och planförfattare tillsammans. De statliga länsmyndigheterna hörde till de organ till vilka material blev utsänt under generalplanarbetet. Representanter för dessa myndigheter kallades dessutom ofta till plandelegationens sammanträden.

Frågan om relationen småhus-flerfamiljshus i bostadsproduktionen togs upp till diskussion, liksom även frågan om utbyggnad i byarna.

I plandelelegationen kan man inför kommunsammanläggningen spåra vissa motsättningar mellan stad och landskommun när det gäller byarnas framtid, dvs vilka byar som man skulle satsa på för utbyggnad.

"... Där fanns ju representanter från landskommunen som var rädda för att landsbygdsområdena skulle falla tillbaka, och att även områden med vatten och avlopp skulle komma i andra hand och inte byggas ut." (Elof Lundmark)

"Landskommunens politiker fruktade väl också att de skulle bli mer eller mindre utplånade och att politikererna i Umeå skulle bli de dominerande. Så här efteråt måste jag nog medge att de på den punkten hade rätt. Vad som var lyckligast kan man ju undra. Det var det gamla bondesamhällets strävan att behålla sin egenart." (Nils Orring)

Partipolitiskt skiljande tycks bydiskussionen dock inte ha varit.

"... Jag tror nog att de flesta frågor skär rakt genom partierna. Särskilt i en sådan här stad med mycket stor landsbygd, där diskussionen ofta förs om man skall bygga centralt eller ute i byarna." (Gustav Widman)

Inställningen till frågan om en prioritering av utbyggnad av befintliga småorter i förhållande till byggande i centrala staden utvecklades närmare av några DK-ledamöter vid samtalsintervjuerna.

"Vi är inte anhängare av att man skall koncentrera all bebyggelse till staden. Man bör i stället förstärka de större byarna, vi talar alltså om förstärkning och förtätning av befintlig bebyggelse. Vi är ju medvetna om att man inte kan slänga ut bebyggelse hur som helst. Avsikten är att kunna säkra underlaget för den service som finns ute i byarna. Den linjen omfattas även av de andra partierna." (Torsten Persson)

"Det är en fråga som diskuteras då och då, särskilt i samband med val. Många frågor varför vi inte bygger mer i byarna, människor kanske lika gärna vill bo där som inne i staden. Framför allt är det naturligtvis markägarna, som trycker på där. Vi är inte alls främmande för det. Vi har här i Ersmark lagt ut ett villaområde, som skall rymma ca 3 000 människor och där har vi börjat utbyggnaden. Men det där att bygga i byarna är lättare sagt än gjort ... Vi kan inte släppa fram någon bebyggelse, om vi inte behärskar vatten-, avlopps- och reningsfrågorna ... Det är fruktansvärt dyrt att förse byarna med vatten och avlopp. Vi lägger ner $1\frac{1}{2}$ miljon kronor per år och hur man än gör kostar det 35 000 kr per fastighet. Och det är ju en väldig blandning på de där fastigheterna, en del är fullkomligt fallfärdiga." (Gunnar Aspegren)

De sociala konsekvenserna av den föreslagna stadsutbyggnaden, såsom i vad mån den ökade inflyttningen krävde samhälleliga åtgärder för barn tillsyn och i vad mån de planerade stora avstånden mellan centrum och olika bostadsområden krävde samhällelig satsning på kollek-

tivtrafik, finns inte behandlade i generalplanen. Sådana sociala målfrågor tycks inte heller ha följts upp av DK och diskuterats där.

Intervjupersonerna tar i allmänhet lätt på frågan om de sociala målen t ex

"... Tack vare universitetet och lasarettet har här skapats arbetstillfällen både direkt och indirekt, och det har alla haft nytta av. Om det sedan har betydelse att någon gammal stadsdel inte fått någon gata ombyggd, det kan väl hända." (Gustaf Widman)

"Partipolitiskt sett har vi varit eniga om det mesta. Det man strider om är, hur många barndaghem som skall byggas i år och hur många som skall byggas nästa år. Hur hög får skatten bli? Ett parti som är i opposition vill ju alltid överbjuda det parti som regerar. Det är ett otroligt gott kommunalt samarbete här med stort lekmannainflytande i planeringen." (Aage Nilsson)

Den ende som besvarar frågan mer ingående är Torsten Persson:

"Det är en väldig eftersläpning på många områden, när det gäller den kommunala servicen, beroende naturligtvis på den starka expansionen men också på att det inte varit särskilt djärva satsningar på området. Vi kräver att man skall öka utbyggnadstakten. Det program för daghemsutbyggnaden man nu har och som SF tog mot våra protester, bara för någon månad sedan, innebär att man efter femårsperioden enbart har 20-procentig täckning ... Och ta bara en sådan sak som simhall, det har vi ju inte haft förut. Först nu håller man på att bygga en." (Torsten Persson)

Information till politiska församlingar

Några initiativ till att påverka planarbetet tycks inte ha kommit från kommunens politiker utanför plandelegationens krets. Generalplane-frågor tycks överhuvudtaget inte ha diskuterats inom en vidare krets av kommunalpolitiker. På frågan om man i DK hade några speciella önskemål som man i initialskedet framförde till plandelegationen svarar en ledamot att

"det kan jag inte svara på eftersom jag inte hade den positionen att jag kunde få information om det. Vi hade också då ett arbetsutskott ... När det gäller uppläggningsen av ett sådant här arbete och idéerna till det hela, är det aldrig så att det diskuteras i DK som sådan, utan det blir de kommitterade som diskuterar och där blir det en fortlöpande diskussion." (Torsten Persson)

I svaren vid intervjuerna framskymtar problemen med informationen i en kommunal organisation. Många planfrågor förs aldrig ut till DKs samtliga ledamöter utan stannar i DKs arbetsutskott. Motsvarande gäller i ännu högre grad för SFs ledamöter.

Av de kommunala protokollen att döma tycks inte generalplanearbetet ha förts vidare till SF, BN eller DK för att där bli föremål för diskussion. Takttagelsen bekräftas av stadsingenjören, tillika fullmäktigeledamot.

"I fråga om generalplanen har det aldrig varit några politiska sammanträden eller diskussioner. Det tycker jag för min del är olyckligt. Här sitter nu en mycket liten grupp människor, där jag själv är med som chefs-tjänsteman och diskuterar de här frågorna. Men det släpps ju aldrig ut till allmän diskussion." (Nils Orring)

DKs ledamöter kom inte i direkt kontakt med plankonsulterna så att de den vägen blev informerade. Generalplanefrågor fördes dock in i DK på så sätt att man diskuterade vissa dithörande ekonomiska frågor.

"Jag har ett minne av att vi just diskuterade avloppsfrågorna i samband med planarbetet." (Gunnar Aspegren)

I ett särskilt sammanträde i maj 1965, dit såväl DK- som SF-ledamöter kallats, togs generalplanearbetet för första gången upp inför en större krets. Planförfattaren redogjorde därvid för den färdiga planskissen.

"Jag kan inte påminna mig att det blev någon större diskussion därför att det ju aldrig var fråga om någon direkt fastställelse av det här. Det var ett underlag man gjort för att underlätta planeringen och det ansåg man i princip vara rimligt." (Gustaf Widman)

Till informationsgivningen hör också att samtliga förtroendeman erhållit var sitt exemplar av generalplanen. Intervjuszvaren antyder att man som SF-ledamot mot bakgrund av alla de ärenden som en kommunal förtroendeman förutsätts sätta sig in i, finner plan-dokumentet vara alltför omfattande.

3.4 Vägplanering

Under hela den studerade perioden av Umeås utbyggnad bedrevs jäm-sides med den fysiska översiktsplaneringen enligt byggnadslagstiftningen också en särskild vägplanering. Utbyggnaden av vägsystemet har på ett mycket påtagligt sätt ändrat stadsbilden, som framgått av beskrivningen i kap 2. Det kan vara av intresse att här något beröra formerna för vägplaneringen och dess samordnande med de förut i detta kapitel beskrivna översiktsplanerna.

Huvudmän för vägplaneringen är dels staten, dels kommunen. Staten är genom det centrala vägverket och dess regionala organ, vägförvaltningarna, ansvarig för landsbygdens allmänna vägnät. Enligt de regler som gäller för vägplaneringen skall av vägverket upprättade planer med avseende på vägarnas lokalisering och lämpliga tidpunkt för genomförande integreras med de kommunala översiktsplanerna, i vilka vägdragningarna i sin tur i tid och rum måste samordnas med utbyggnad av övriga sektorer av samhället.

Inom stadsplanelagt område svarar kommunerna i allmänhet själva för planering av vägar och andra trafikanordningar. Inom den kommunala förvaltningen är arbetet med planering och genomförande härav som regel förlagt till byggnadskontoret. Så var fallet i Umeå under den studerade perioden.

Vägverket påverkar planeringen inom stadsplanelagt område genom att bestämma, vilka gator, som skall anses erforderliga för den allmänna samfärdseln och därigenom vara statsbidragsberättigade. Statsbidragsprocenten är 85 alternativt 95%. Bidraget utgår enligt en fördelningsplan. Kommunerna gör själva upp ett förslag till prioritering av de vägbyggnadsföretag, till vilka man söker statsbidrag. Förslagen slussas via vägförvaltningarna till vägverket för beslut i fördelningsplanen.¹⁾ Vägar och trafikordningar detaljlokaliseras i stadsplaner och utanför tätbebyggelse i arbetsplaner. Arbetsplanerna behandlas inom vägmyndigheten, men stadsplanerna behandlas enligt byggnadslagstiftningens procedurordning.

Huvudmännen är således olika för vägplanering och för kommunal fysisk planering. I samhällsdebatten framförs ofta, att vägplaneringen, som hos samma huvudman förenar såväl goda utredningsresurser som medel för genomförandet, har en starkt styrande effekt på övrig utbyggnadsplanering. Beskrivningen i det följande syftar inte till en mer djupgående analys av dessa komplicerade beroendeförhållanden utan endast till att något beröra hur vägplaneringen organiserats och hur den förhållit sig till den fysiska översiktsplaneringen.

3.5 Region- och vägplanering

I regionplanearbetet stod planförfattarna, VBB resp VAB, för trafikutredningarna. I samband med förslaget om den s k Kyrkbron i den reviderade regionplanen kopplades på uppdrag av Vägförvaltningen konsultfirman Orrje & Co in för att utföra särskilda trafikutredningar, dels för den nya bron, dels för anslutningarna med riksvägen på Teg.

Den första regionplanen redovisar ändrade sträckningar av nästan samtliga tillfartsvägar samt förslag till ny bro. I de reviderade förslagen till regionplan omprövas lägena för såväl infartsvägarernas sträckningar som den nya bron. Regionplanen innehåller ett avsnitt om citys trafikförsörjning, men i övrigt ingenting om det lokala trafiknätet.

I det följande beskrivs, hur tre större tillfartsvägar, riksväg 13, Vännäsvägen och Holmsundsvägen, samt brofrågan behandlats i planeringen. Beträffande riksvägen (riksväg 13, sedermera E 4) pågick under 1950-talets första år i staden och hos vägmyndigheterna utredningar och diskussioner om ny sträckning. Vägsträckningen på Tegsidan, för vilken den statliga vägmyndigheten var huvudansvarig, var svår att uppnå enighet om. Vägmyndigheterna hade också svårt att fixera riksvägens sträckning norr om staden. Detta påverkade i sin tur frågan, hur riksvägstrafiken skulle ledas genom staden.

Det var bl a riksvägens norra sträckning över militärt övningsområde, I 20, som vållade besvär. SF anför härom i sitt remissyttrande över 1957 års plan, att man liksom regionplanenämnden förordar en sträckning väster om kyrkogården, dvs in över det militära övningsområdet, i stället för den i regionplanen föreslagna östliga sträckningen.

1) Statsbidrag beviljas i mån av tillgång på medel, som årligen beviljas av riksdagen. Dessa har under senare år visat sig otillräckliga.

BN framförde i sitt yttrande att en riksvägssträckning öster om kyrkogården skulle medföra ett visst intrång på militärt område, ett intrång som mötte invändningar från militärt håll. En sträckning väster om kyrkogården skulle emellertid medföra ett ännu större intrång och följaktligen möta ännu större invändningar från militärt håll. BN ansåg att det därför var synnerligen beklagligt att regionplaneförslaget anvisade det östra vägläget och framställde detta som en fullt realistisk möjlighet, då de militära myndigheterna härigenom skulle bibringas en felaktig uppfattning om den verkliga situationen.

Vid samtalsintervjun med stadsarkitekten Hans Åkerlind uppgav denne, att med dåvarande krav på huvudtrafikleders standard var endast det västra läget godtagbart. Detta hade meddelats regionplaneförfattaren under hand våren 1957. Staden hade upptagit nya förhandlingar med de militära myndigheterna och hade vidtagit vissa åtgärder för markförvärv för att kunna kompensera Kronan för bortfall av mark. Regionplaneförfattaren hade emellertid inte velat införa denna ändring i planförslaget utan ansett att förslaget först borde utställas.

Riksvägens sträckning omlades i den 1959 reviderade regionplanen i enlighet med de av stad och landskommun framförda synpunkterna. Även infarten till staden på riksvägens norra del ändrades i enlighet med ett beslut av vägförvaltningen. Med hänsyn till önskemål från Statens Försöksgård Röbäck att i möjligaste mån få sitt markområde väster om riksvägen, flyttades i den reviderade regionplanen riksvägens sträckning på Tegsidan längre österut. I den tredje versionen av regionplanen företogs med hänsyn till önskemål från försöksgården åter en mindre förskjutning av riksvägen.

Beträffande riksvägens dragning genom staden framhålls i den reviderade regionplanen, att även om vägsträckningen ej fastställts i stadsplaner eller vägplaner så hade utredningar med markundersökningar och erforderliga markförvärv kommit så långt att planerna kunde betraktas som slutgiltiga.

Som framgått av beskrivningen i det föregående av regionplaneförslagets innehåll diskuterades dragningen av en Vännäsväg i alla tre förslagen. Redan år 1951 hade emellertid en snabbtrafikled till Vännäs föreslagits av en av vägförvaltningen särskilt anlita konsult.

Holmsundsvägen föreslås i regionplanen få ny sträckning. Behovet av en ny sträckning hade av stadens myndigheter aktualiserats redan i slutet av 1940-talet. När regionplanen publicerades hade den första etappen av Holmsundsvägens omläggning redan genomförts.

Av redogörelsen i det föregående framgår att utredningsarbetet för vägplaneringen utförts vid sidan om arbetena med regionplan. Den första regionplanens föreslagna vägsystem var till stor del utrett och till vissa delar beslutat redan innan man i regionplanearbetet började fundera över frågorna. Stadens och vägmyndigheternas utredningsarbete pågick kontinuerligt under regionplanens långa tillblivelsetid. När regionplanen till slut publicerades, visade sig att synen på vägfrågorna skilde sig åt. Stadens och vägförvaltningens utredningsresultat togs följsamt upp i den omarbetade regionplanen. Stad och vägförvaltning fortsatte även därefter sitt utredningsarbete, vars resultat åter fick tas upp i ny omarbetning av regionplanen.

Broarna över Ume älv framhålls i den första regionplanen som en flaskhals för trafiken. Den gamla bron föreslås kvarstå som en gång- och cykelförbindelse. Den nya bron över till Teg i Västra Esplanadens förlängning föreslås bli avlastad från en del av lokaltrafiken och den tunga lasttrafiken genom ett reservat för en tredje bro. Denna föreslås framdragen över Öhns norra del. Regionplanekartan visar ytterligare ett reservat för bro förlagt i Östra Kyrkogatans förlängning.

SF ansåg i sitt remissyttrande, att den föreslagna bron över Öhn "kommer att ställa sig så dyrbar ur marklösenssynpunkt, att den icke är ekonomiskt genomförbar för staden. Den för närvarande naturligaste broförbindelsen inom stadens östra delar, vilken också upptagits i regionplanen, är en bro i Östra Kyrkogatans förlängning." Även BN ansåg att leden över Öhn skulle bli exceptionellt svår att genomföra. Den skulle kollidera med ny och relativt ny bebyggelse och med utbyggnadsplaner för de närmaste åren. Det i regionplaneförslaget anvisade andra broalternativet, som lagts i Östra Kyrkogatans förlängning, ansåg BN vara betydligt mera realistiskt, då "man ju vet att den allra största delen av trafiken utgöres av lokaltrafik mellan befolknings- och arbetsplatskoncentrationerna på ömse sidor om älven". Att planera nya älvbroar såväl över Öhns norra del som i Östra Kyrkogatans förlängning ansåg BN vara verklighetsfrämmande. Om Kyrkbron skulle förverkligas och fråga därefter uppkomma om ytterligare en bro, skulle diskussionen komma att röra sig om förbifartsleder helt utanför tätorterna enligt BN.

I den omarbetade regionplanen har läget för den tredje bron förlagts i Östra Kyrkogatans förlängning, vilket enligt plantexten sägs vara i överensstämmelse med av Orrje & Co på Vägförvaltningens uppdrag utförd utredning om broläge.

3.6 General- och vägplanering

I generalplanearbetet utsågs för trafikutredningen samma konsult, Orrje & Co, som Vägförvaltningen givit i uppdrag att utreda brofrågan i samband med revideringen av regionplanen. Generalplaneförfattaren angav de förutsättningar rörande befolkningsutveckling och bebyggelsestruktur, ifrån vilka trafikkonsulten hade att utgå i sitt arbete. Något direkt samarbete mellan de båda konsulterna förekom inte.

I plandelegationen uppfattade man det dock inte som något problem att ha trafik- och bebyggelsefrågorna uppdelade på skilda konsulter. Orrjes arbete redovisades i 1964 års trafikledsplan och i en reviderad trafikprognos år 1966. Trafikledsplanen bedömdes vara av sådan vikt att den i motsats till generalplanen antogs av SF.

Då trafikledsplanen utförts och framlagts som självständig utredning vid sidan av generalplanearbetet tar inte generalplaneförfattaren med de utredningar som hör till trafikledsplanen i generalplanens text. Som berörts vid redogörelsen i det föregående för generalplanens innehåll reserverar sig generalplaneförfattaren mot Orrjes förslag i brofrågan. Generalplaneförfattaren hade, som också framgått av det föregående, svarat för revisionen av regionplanen och därmed inte haft några erinringar mot Orrjes förslag.

Trafikledsplanen redovisar ett mycket omfattande nät av interna trafikleder i syfte att främst lösa de kommunikationsproblem, som den ökade bilismen ger upphov till. Cityområdet kringgärdas enligt planen av en fyrfilig ringväg som, för att fungera tillfredsställande, skulle kräva fyra planskilda korsningar. Utanför denna inre ringled har lagts en yttre ringled, genom vilken skär ett antal radiella leder. Strandleden, en fyrfilig väg längs älvstranden, är en sådan led. Totalt föreslås i trafikledsplanen ett tiotal planskilda korsningar mellan biltrafikleder inne i de tätbebyggda delarna av Umeå. Konsulten föreslår vidare att tre eller fyra broar byggs över älven, varvid den s k Kyrkbron står först i tur.

Frågan om läget för den nya bron kom att bli en långt utdragen och engagerande historia i stadens politiska liv. Kortfattat återges i det följande huvuddragen i denna historia. Läget för en ny bro behandlades i SF i samband med remissyttrande över regionplanen och var sedan ånyo uppe till behandling våren 1965 i samband med trafikledsplanen. Fullmäktigeledamöterna fastslog, med Orrjes utredning som underlag, Kyrkbröläget som lämpligt. Samma höst väcktes emellertid i SF en motion, i vilken man begärde en utredning om alternativa brölägen. Motionen föranledde igångsättning av en preliminär trafikutredning som den av Vägverket tidigare i brofrågan anlitate konsulten Orrje & Co fick i uppdrag att göra. Utredningen skulle ge SF svar på frågan om behov förelåg av en mer ingående studie av ytterligare lägesalternativ för den nya bron. Utredningen skedde utan kontakt med generalplane författaren, trots att han, mot bakgrund av de nya planförutsättningarna som den kraftiga utbyggnaden österut innebar, numera visat sig negativt inställd till Kyrkbröläget. Undersökningarna, som visade sig bli ganska omfattande, sammanfattades i en av Orrje & Co upprättad utredning benämnd "Ny bro över Umeå älv två principförslag", daterad i maj 1966. Kyrkbröläget bedömdes enligt utredningen fortfarande som det lämpligaste. Materialet presenterades för SF på ett informationssammanträde sommaren 1966. På basis av det framkomna utredningsmaterialet fattade SF beslut om att ytterligare utredning ej erfordrades i brofrågan. Beslutet innebar att fortsatt detaljplanearbete skulle genomföras för bröläget vid Östra Kyrkogatan. Några månader senare sände emellertid generalplane författaren en promemoria i brofrågan till stadens myndigheter. Han framhöll, att brofrågan måste bedömas mot bakgrund av en utredning om centrumområdets framtida storlek. Framställningen fick till följd att stadens myndigheter initierade en centrumutredning, som likaledes Orrje fick i uppdrag att genomföra.

Våren 1967 anordnades ett informationssammanträde i SF. Orrje & Co redogjorde för det samlade utredningsmaterialet, på basis av vilket ledamöterna skulle bilda sig en uppfattning i sakfrågan för att sedan i resp partigrupp ta slutlig ställning. Generalplane författaren kallades ej till detta sammanträde och fullmäktiges ledamöter fick därigenom ej tillfälle ta del av den motsatta partens synpunkter i den kontroversiella frågan.

SF fastslog åter Kyrkbröläget som det lämpliga.

Stadsplanen för Kyrkbron antogs av SF 1968, länsstyrelsen avstyrkte fastställelse av planen, som vidarebefordrades till Kungl Maj:t för fastställelseprövning 1969. Vägverket och Planverket yttrade sig i ärendet till Kungl Maj:t 1969. Vägverket framhöll,

att planerna för Kyrkbroledens anknötning till övriga huvudtrafikleder norr om älven visade ändamålsenliga trafiklösningar och att projekteringsarbetet styrkt verket i dess uppfattning att broläget i Östra Kyrkogatans förlängning var det riktiga. Den östligare bron kunde därjämte beräknas dra väsentligt högre kostnader. Planverket delade i sitt yttrande länsstyrelsens och länsarkitektens uppfattning att en bro i ett östligare läge skulle ge utrymme för ett större cityområde med bättre förutsättningar att bevara den centrala stadens karaktär. Verket gör i den fortsatta skrivningen en rad negativa omdömen om broläget, men säger sig dock inte vilja motsätta sig fastställelse av det av SF antagna planförslaget.

Brofrågan kom senare att engagera en bredare allmänhet med namninsamlingar, opinionsmöten och demonstrationer mot Kyrkbroläget framför allt i samband med att frågan hösten 1971 ånyo fördes upp till fullmäktige för beviljande av anslag till brobygget. Mot brobygget kritiska artiklar förekom bl a i Dagens Nyheter (se t ex 31.10.1971).

Generalplanering och vägplanering var som framgått av redogörelsen dåligt samordnade. För generalplaneringens trafikfrågor anlätades en fristående konsult, som tidigare anlåtats av vägmyndigheten för utredning av trafikfrågor inom kommunen.

I en väsentlig trafikfråga, broförbindelsen, kom det till öppen och långdragen konflikt mellan konsulterna. I denna kontrovers tog vägmyndigheten ställning för trafikkonsultens förslag. Vägverkets ställningstagande tycks i sin tur ha spelat en viss roll för förtroendemännens inställning.

"Varför vi valde Kyrkbrolösningen berodde helt enkelt på att vi fick ett rätt besked att ni får bygga bron hur ni vill, men så här måste ni bygga om ni skall få något statsbidrag. Det var vägverket som gav det beskedet. Sedan gjorde vi en exploateringskalkyl över Öhn och det visade sig vara alldeles för dyrt att exploatera. Om Öhnalternativet varit ekonomiskt, då hade det nog blivit större diskussion, men vi tryckte aldrig på att dom skulle ändra sina krav." (Sigvard Larsson)

Vid SIBs samtalsintervju framhöll stadsingenjören Nils Orring, att man kan se ett samband mellan generalplanens föreslagna genomgripande och dyrbara vägutbyggnad och det förhållande att särskild trafikonsult anlåtats.

"... trafik konsulterna sitter för sig själva och gör sina trafikflödesberäkningar liksom vid sidan om och över huvudet på oss andra. Det är svårt att rucka på deras planer, nästan hopplöst att få sina synpunkter hörda."

Liknande synpunkter framfördes av stadsarkitekten Hans Åkerlind. Han ansåg trafikplaneringens något bristande integration med övrig bebyggelseplanering höra samman med dess organisatoriska hemvist inom den kommunala förvaltningen.

"Vi har ingen egen trafikavdelning. Hela trafikplanen ligger hos byggnadskontoret och det är fel. Det blir lätt så att trafikplaneringen blir ett självändamål. De vill dra upp ett nät av vägar, sedan skall vi fylla det som blir kvar med hus."

3.7 Planering och politik

Politiskt inflytande över planeringen

Av redogörelsen i det föregående framgår, att det under den studerade perioden inträffade en förändring i sättet att bedriva översiktsplanering med ökande engagemang från politikernas sida. Man kan fråga sig, om detta i realiteten även innebar, att det tekniska inflytandet minskade och att planeringen politiserades. En ofta återkommande invändning i samhällsdebatten är att fysiska planer behandlar olika samhällssektorer tekniskt och isolerat, så att de övergripande samordnings- och fördelningsproblemen inte blir politiskt penetrerade.

Regionplanenämndens ledamöter fick inte några riktlinjer för arbetet från kommunstyrelse eller kommunfullmäktige. De kommunala politiker som fanns representerade i nämnden sysslade inte med löpande frågor om kommunens bebyggelseutveckling. Redogörelse för arbetets bedrivande lämnades inte till politiska församlingar och någon politisk diskussion fördes inte om nämndens arbete. De kommunala politikerna kände sig främmande för den färdiga regionplanen. "Regionplanen påminde om kejsarens nya kläder." (Nils Orring)

I generalplanarbetet utgick man emellertid inte heller från något politiskt program. I planarbetet deltog dock de politiker, som löpande hade att behandla frågor om kommunens ekonomi och expansion. Planarbetet utgick också i hög grad från generalplaneskisser, som utarbetats på stadsarkitektkontoret i Umeå. Aspegren framhåller vid samtalsintervjun bl a.

"I fråga om generalplanen bestämde vi att det skulle vara en s k öppen planering. Man skulle under arbetets gång skicka material till olika instanser. Det skickades till 32 instanser."

Aspegren räknade vid intervjun upp kommunala organ i stad och landskommun samt länsorgan. Det politiska intresset för planarbetet kom dock att stanna inom plandelegationens trånga krets och även inför denna plan tycks politiker i allmänhet känna sig främmande. "Generalplanen är en arkitektprodukt." (John Sandström)

Trafikplaneringen har tillmätts stor vikt av politikerna i Umeå.

"... Trafikfrågan var ju aldrig genomstuderad förut. Det är onekligen en av de viktigaste frågorna, när det gäller planläggning att få den studerad. Det är nog det värsta att ändra efteråt ..." (Gunnar Aspegren)

Något program från politiker till trafikkonsult rörande trafikmiljön har emellertid ej funnits.

"Innan politiker kan göra upp ett program fordras ganska mycket kunskaper. Det är inte alltid sagt att politikererna har de kunskaperna ... Om politikerna verkligen vore insatta i problemen skulle vi väl inte få sådana trafikplaner med en helsikes massa parkeringshus." (Ture Ferry)

Vid stadens kontakter med trafikkonsulten tycks dock en ganska stor krets av politiker och tjänstemän ha varit närvarande.

"Vi har ju arbetat väldigt brett när det gäller dom här trafikutredningarna och planutredningarna de sista åren. När det gäller trafiken har vi anlitat Orrje & Co och de flesta sammanträden har varit där nere. Där är alltså vi med från förtroendemännen med alla politiska partier representerade, våra tjänstemän som har med frågorna att göra, stadsarkitekt, byggnadschef, fastighetschef och många gånger även representanter från vägverket och planverket och konsulten naturligtvis. Det kan vara ett 20-tal man. Vi försöker att där diskutera fram olika lösningar på problemen." (Gunnar Aspegren)

Den antagna trafikplanen måste dock, om den genomförs, dels medföra avsevärda kostnader, dels innebära ingrepp som påverkar den gamla stadskärnan. Dess genomförande kommer i konflikt med uttalade mål om att behålla den gamla stadsbilden i stadens centrala delar. Vid samtalsintervjuerna med politikerna kan också en viss tveksamhet förmärkas angående det lämpliga i att omsätta trafikledsplanens intentioner till verklighet. Även om man upplever att man deltagit i arbetet känner man sig uppenbarligen främmande för produkten.

"Vi börjar bli väldigt skeptiska mot alla trafikleder här på Teg och broläget här mellan Teg och Backen, så det måste följas upp hela tiden. Vi anser oss alltså inte låsta av det här." (Gunnar Aspegren)

"... Jag minns särskilt att de (Orrje & Co) förevisade planerna i fullmäktigesalen på Rådhuset. Där gick vi hårt åt dem för deras syn på hur det skulle gå till att köra runt överallt i den här lilla staden med de vinkelräta gatorna. ... I BN i landskommunen var vi bistra över Orrjes förslag. Den här ringlinjen var ju horribel." (Elof Lundmark)

Trots den här redovisade inställningen har planen antagits.

Det är möjligt att den allmänna opinionen påverkat politikerna i riktning mot en ökad medvetenhet om behovet av politisk styrning även av de trafiktekniska frågorna. Följande uttalande ger visst stöd åt detta antagande.

"... Jag tycker att i stället för att människorna skall rätta sig efter bilarna, skall det vara tvärtom. Det går inte att bygga upp ett samhälle enbart med hänsyn till bilarna, det är orimligt. Den inställningen har ju ändrats rent allmänt, vilket gör det lättare att plocka bort några trafikleder nu än det var bara för fem år sedan." (Gunnar Aspegren)

Mot slutet av den studerade perioden har översiktsplaneringen organiserats som ett ständigt fortgående arbete bedrivet inom stadsarkitektkontoret. För den politiska styrningen av planarbetet finns en planläggningsgrupp bestående av kommunstyrelsens arbetsutskott och byggnadsnämndens ordförandeberedning. Någon kontinuerlig diskussion mellan planläggningsgruppen och kommunstyrelsens eller byggnadsnämndens övriga ledamöter finns inte. Det kan därför finnas en risk för att en sådan grupp som planläggningsgruppen, vilken skapats i syfte att bereda insyn och bredare förankring i planfrågornas behandling, kan komma att fungera som ett ganska slutet sällskap. Följande reflexioner ger visst belägg för detta.

"Här sitter nu en mycket liten grupp människor, där jag själv är med som chefstjänsteman och diskuterar de här frågorna. Men det släpps aldrig ut till allmän diskussion." (Nils Orring)

"Det är klart att i ett sådant här läge så har man liksom planen mycket i huvudet. Inte bara hos mig naturligtvis, utan det diskuteras ju ständigt och jämt. Vi har skapat ett mycket bra institut här som kallas planläggningsgruppen ... Det är där, som man resonerat om de stora dragen, man har skapat ett system, men man har inte hunnit sätta det på papper förrän det skall byggas." (Gunnar Aspegren)

Planläggningsgruppens arbete redovisas en gång årligen för kommunfullmäktige vid en informationsdag anordnad som en utflykt. Informationen torde ha till syfte att på ett mer allmänt plan hålla fullmäktige underrättade om planarbetet. Tiden torde knappast medge att planförutsättningar och allmänna mål-medel-frågor kommer upp till diskussion. Följande uttalande ger visst belägg för att så är fallet.

"Det är svårt att få tiden att räcka till att engagera sig tillräckligt i planfrågorna. Man skulle egentligen vara heltidsanställd, framför allt om man ställer det kravet att förtroendemännen skall vara med och föra en idédiskussion och så småningom komma fram till vissa riktlinjer för tjänstemännen i deras praktiska arbete. Det är ju inte förtroendemännen som skall sitta och diskutera med varandra, utan med teknikerna, med specialisterna. De sitter inne med fackkunskaperna och vi skall ha den allmänna synen på det hela. Det är med dem man skulle behöva föra en ständig diskussion. Där är det väl bara så att tiden räcker inte till. Det är egentligen ganska hemskt att behöva säga det, därför att vad det gäller är ju samhällsbyggandet med stora resurser som tas i anspråk och med enskilda människor som skall bo i det samhället." (Torsten Persson)

Även om plantexterna inte dokumenterar några politiska debatter kan politiska diskussioner ha förts i andra planeringssammanhang under den studerade perioden. Under 1960-talet har statsmakterna successivt tillfört kommunerna betydelsefulla nya uppgifter inom planeringsområdet, t ex upprättandet av kommunala bostadsbyggnadsprogram, upphandling av mark för bebyggelse, uppläggning av kom-

munalekonomisk långtidsplanering, framtagande av underlag för länsplaneringen, m m och i dessa sammanhang kan politiska debatter ha förts.¹⁾

Vilka politiker har inflytande?

Som framgått av föregående redogörelse har det politiska intresset för bebyggelseutvecklingen ökat, men styrningen har dock kommit att koncentreras till en liten krets av aktiva politiker. Önskemålet om starkare politisk styrning av den kommunala verksamheten i Umeå tog sig uttryck i att politiker engagerades på heltid eller deltid mot ekonomisk kompensation och att arbetsutskottet inom kommunens styrelse inrättades liksom särskild plandelegation.

Frågan om ett särskilt arbetsutskott i Umeå inom drätselkammaren väcktes i fullmäktige 1961. Sedan fem år hade då tre av drätselkammarens ledamöter tillsammans med föredragande tjänsteman gått igenom de ärenden, som skulle tas upp till behandling. Denna improviserade beredning hade visat sig värdefull inte minst genom att de respektive politiska grupperna kunnat erhålla en utförligare information om aktuella ärenden. Allt eftersom ärendenas antal och svårighetsgrad ökade ansågs det naturligt att söka åstadkomma en permanentning av denna institution. Utskottet gavs en parlamentarisk sammansättning och bestod från början av tre sedermera fem ledamöter med DK-ordföranden som självskriven innehavare av samma post i arbetsutskottet. Man framhöll bl a att genom inrättandet av ett arbetsutskott "torde önskemålet om ett ökat förtroendemannainflytande kunna tillgodoses" och vidare att man ej behövde befara att utskottets ställning inom förvaltningen "kommer att medföra någon maktkoncentration.

Heltidsengagerade förtroendemän blev under 1960-talet en vanlig förekomst i medelstora städer. I Umeå fattade stadsfullmäktige beslut 1964 om att dels "förklara att drätselkammarens ordförande och vice ordförande skall anses ha heltidssysselsättning; dels förklara att byggnadsnämndens ordförande skall anses ha en tredjedel av heltidssysselsättning". Från och med 1968 beslöt man att kommunalrådsbefattningarna skulle vara tre. Kommunalråden förut-sattes väljas bland DKs ledamöter och skulle närvara vid arbetsutskottets sammanträden - utan att obligatoriskt vara ledamöter av arbetsutskottet - samt ha yttrande- och förslagsrätt vid sammanträdena. Verksamhetsområdena mellan de olika befattningshavarna avgränsades så att man skilde ut följande tre huvudområden, drätsel- och planeringsfrågor, byggnads- och bostadsfrågor samt social-, nykterhets- och barnavårdsfrågor.

Vid sidan av den reguljära kommunala organisationen uppstod i mitten av 1960-talet en informell arbetsgrupp, den s k planläggningsgruppen, som omnämns i det föregående. Gruppen har till uppgift att samordna fysisk och ekonomisk planering och sammanträder 4-6 gånger om året. Den består av DKs arbetsutskott, byggnadsnämndens ordförandeberedning samt förvaltningarnas chefstjänstemän, sammanlagt närmare ett 30-tal personer. Den plandelegation som bildades mellan Umeå och landskommunen för att behandla gemensamma frågor inför kommunsammanslagningen har beskrivits närmare på sid 56.

1) Rörande politiska debatter i markfrågor se Johansson-Ödmann, 1974

Till frågan om vilka politiker som har inflytande över planeringen hör frågan om mandatperiodernas längd. En redovisning av förhållandena härvidlag i kommunstyrelse och byggnadsnämnd i Umeå perioden 1950-1970 får tjäna som exempel.

Kommunstyrelsen i Umeå bestod mellan 1950-1959 av nio ledamöter, 1960-64 av 11 ledamöter och från 1965 har man haft 14 ledamöter. Sex förtroendemän, ca 20%, har innehaft sina poster nio år eller mer. Deras andel av totala antalet mandatår under 20-årsperioden är 40%. Byggnadsnämnden hade 1950-1960 fyra ledamöter samt därefter nio. Fem förtroendemän, ca 20%, har innehaft sina poster i nio år eller mer. Deras andel av totala antalet mandatår uppgår till 55%. Således svarar en femtedel av ledamöterna för ca hälften av den totala tiden. De har suttit i tre mandatperioder eller mer. En naturlig följd härav bör vara att dessa personer får en mycket god inblick inom ämnesområdet. Härigenom får de också möjligheter att genom sina kunskaper påverka beslutsfattandet, speciellt inom de egna partiorganisationerna. Under hela 20-årsperioden har det inte funnits någon kvinnorepresentation i kommunstyrelsen. I byggnadsnämnden har funnits en kvinnlig ledamot, vars andel av mandatåren uppgått till 2%.

Partipolitiska skiljaktigheter i planfrågor

Frågor om fördelningsproblem, om utjämning av standardskillnader mellan olika stadsdelar eller boendeformer, om sociala tjänster som t ex barndaghem m m behandlas inte i de studerade plandokumentet. Av samtalsintervjuerna framgår, att sociala måldiskussioner inte heller förts under planarbetet.

Under den studerade perioden 1950-1970 har de borgerliga partierna tillsammans varit i majoritetsställning. Närmast ett majoritetsskifte var man 1962, då endast ett mandat skilde socialdemokraterna från de borgerliga. Också i landskommunen har det varit borgerlig majoritet under undersökningsperioden. Förutvarande bondeförbundet - numera centerpartiet - har haft en stark ställning och omväxlande med folkpartiet varit det största borgerliga partiet. Socialdemokraterna har vid varje val varit det parti som erhållit flest röster. Kommunisterna har ej någonsin varit representerade vare sig i den förutvarande staden eller i landskommunen. Mandatfördelningen i fullmäktige i Umeå framgår av FIG 17.

Mandatfördelningen i Umeå kommunfullmäktige 1950-1970.

	1950	54	58	62	64	66	1970
Högerpartiet/Moderata s	6	6	9	6	8	8	5
Bondeförbundet/Centerpartiet	-	-	1	2	8	10	12
Folkpartiet	10	10	9	10	13	13	11
KDS	-	-	-	-	-	-	1
Socialdemokraterna	14	14	16	17	21	19	22
Totalt	30	30	35	35	50	50	51
Därav kvinnor	5	5	6	8	8	6	8

FIG. 17 Mandatfördelningen i Umeå kommunfullmäktige 1950 - 1970 (Källa: Pettersson 1973).

Kommunalforskningsgruppen har påvisat (Myhlback, 1969), att det för de allra flesta ärenden, som behandlas i fullmäktige och kommunstyrelse råder stor enighet mellan partierna. Bland de ärenden som var konfliktskapande på fullmäktigenivå, var utskänkningsärenden och kommunala organisationsfrågor klart överrepresenterade. Det rör sig således om frågor som inte är direkt partipolitiskt skiljande.

Av SIBs samtalsintervjuer framgår emellertid, att utvecklingen i Umeå gått i riktning mot ett visst motsatsförhållande mellan borgerliga och socialdemokratiska politiker och mellan de borgerliga partierna inbördes. Av intervjupersonerna tycks de borgerliga politikerna allmänt sett ha en viss benägenhet att betrakta planfrågor som huvudsakligen tekniska frågor. Flera av dessa politiker har också en teknisk bakgrund. Det finns inom kommunalpolitiken en viss tradition att låta förtroendemen bekläda vissa poster på grund av yrkeskunskaper. Bland förtroendemen i Umeå finns under den studerade perioden 1950-1970 ett flertal inom de högre tjänstemannayrkena. Det finns exempel på personer som har dubbla roller. De uppträder både som fackmän inom såväl kommun som länsorgan och som förtroendemen. Detta kan medföra risk för teknokratisering av förtroendemannakåren med påföljd att såväl förtroendemen som fackmän framstår som specialister och att politiska aspekter förbises.

Enligt de intervjuade borgerliga politikerna har partipolitiska skiljaktigheter nästan inte alls förekommit. Av samtalen framgår dock att styrningen av centrums utveckling, markpolitik och fördelningen av byggkvoter till olika kategorier av byggherrar varit kontroversiella frågor. Ture Ferry (fp) säger t ex, att det inte förekommit några motsättningar i planfrågor, men framhåller under det fortsatta samtalet:

"De borgerliga partierna har ju frågat sig, varför det är så litet privat byggande nu när staden har borgerlig majoritet. Det är ju stiftelsen Bostaden, HSB och Riksbyggen som fått bygga det mesta. ... Man tycker det är ynkligt att inte privata skall få bygga i en borgerligt styrd stad, utan att det skall gå till allmännyttiga bostadsföretag."

Ferry nämner också markpolitiken som en partipolitiskt kontroversiell fråga, där värderingarna skiljer sig inom det borgerliga blocket.

"Vi har från gamla staden hävdat att det är en angelägenhet för alla kommunalmän att medverka till att staden får så billig råmark som möjligt. Vi har ju köpt den för 20 öre/m². Det finns några högermän som anser att om det finns någon som är förutseende och satsar pengar i mark som stiger i värde, så skall den personen få ersättning för sitt förutseende. Det betraktelsesättet accepterar inte vi i folkpartiet och absolut inte socialdemokraterna. Men i den gamla landskommunen har de haft en annan inställning som förfärat oss. Där har kommunalmännen ofta varit markägare och sagt att 3 kr/m² är väl ett bra pris."

Också Aspegren (fp) nämner markpolitiken som exempel på olika politisk uppfattning inom de borgerliga partierna. Han omnämner den besvärliga plansituationen på det av centerpartiet styrda Teg.

"Innan varje sammanläggning har dom ju en liten julafton så att säga, de delar ut mark till varandra, till bekanta och vänner."

Torsten Persson (s) framhåller, att brådskan att bygga så mycket bostäder som möjligt kunnat ena partierna, men att politisk oenighet förelåg, om den kommunala markpolitikens omfattning, om tillämpning av tomträttsinstitutet, om byggherrekategorier och om barn tillsynsfrågor. Om byggherrekategorier säger han bl a:

"Det är stora lokala byggmästarintressen som ligger och pressar och skall ha sin del. De gör framställningar till staden om att få mark att bebygga. Olaus Forsberg t ex, den största byggmästaren i stan, har ju byggt flerfamiljshus uppe på Mariehemshöjd. Han har ett eget förvaltningsbolag också. Det anser jag är helt felaktigt, byggmästarna och byggföretagen skall bygga husen, men de skall inte förvalta dem. Här ligger alltså intressen och drar åt olika håll och med den politiska sammanställning som är, så är HSB och Riksbyggen diskriminerade."

Även John Sandström (s) framhåller, att bostadsbyggandets inriktning tidigare inte givit upphov till några politiska skiljaktigheter, men att man nu kunde finna en skiljelinje mellan å ena sidan socialdemokraterna och folkpartister och å andra sidan moderater och centerpartister. Den senare gruppen ville satsa mer på småhus. Han nämner också markfördelningen till byggherrarna som en politisk konfliktfråga.

"De borgerliga har ansett att deras politiska intressen skulle tillgodoses bättre om de bostadskooperativa företagen inte fick samma tilldelning av mark som tidigare."

Sandström framhåller också, att det tidigare rått enighet om den kommunala markpolitiken. Han omnämner, att stadens drätselldirektör under senare delen av 50-talet inte delat politikernas uppfattning om den kommunala markpolitiken.

"Han menade att staden inte skulle lägga sig i markköpen, det skulle andra sköta och konkurrera om. Han menade att det pris markägarna lyckades ta ut, det var riktigt."

Politikernas strävan till aktiv kommunal markpolitik har enligt Sandström luckrats upp efter kommunsammanslagningen.

"Men det har luckrats upp därför att centerpartiet kommit in. Centerpartiet var ju från början människor som ägde mark. Och i och med att de ägde mark, som inte skulle användas för jordbruksändamål, utan kunde användas för bostadsbebyggelse, så hade de inte något intresse utav att markpriset låg lågt, de hade tvärtom ett intresse av att markpriset låg högt. Detta gjorde att i landskommunen, där centerpartiet var proportionellt mycket starkare än i stan, där betalade kommunen upp till 2,50 kr/m² för råmark, då Umeå stad inte betalade mer än 50 öre. Det nuvarande centerpartiet med sina förbindelser är fortfarande inte så angelägna om att hålla den linjen som innebär att staden skall köpa marken och att man bör hålla priset nere."

På fråga om vilka ärenden som vällar mest politisk strid svarar Sandström:

"Det är i stor utsträckning på den sociala och barnavårdssidan. Barndaghem, lekskolor och sådant är ett område som vi anser vara försummat."

Intervjuerna ger en annan bild av vilka frågor som är partipolitiskt skiljande än den som kommunalforskningsgruppen presenterat. Detta kan dels förklaras av undersökningsmetoden totaltäckning contra specialfråga, och utfrågning genom frågeformulär contra samtal, dels av det förhållandet att konflikterna behandlas på ett annat plan än inför FM, som var den instans kommunalforskningsgruppen undersökte.

4 JÄMFÖRELSE MELLAN ÖVERSIKTS- OCH DETALJPLANER

4.1 Metod

Enligt byggnadslagstiftningen är syftet med översiktsplaneringen, att den skall vara vägledande för den efterföljande mer detaljerade planläggningen. Enligt ordalydelsen i lagtexten ses relationen mellan planinstitutet i en hierarkisk ordning, där "Regionplan skall tjäna till ledning vid upprättande av generalplan, stadsplan och byggnadsplan ..." samt "Generalplan ... upprättas ... till ledning för närmare planläggning ..." (BL §§ 134 resp 9). I detta kapitel diskuteras, om de i föregående kapitel beskrivna översiktsplanerna haft en sådan vägledande betydelse. De översiktsplaner som behandlas är 1957 respektive 1960 års regionplan över Umeorten samt 1966 års generalplan. 1959 års regionplaneförslag behandlas ej utan ses här som en etappredovisning i arbetet på 1960 års slutliga regionplaneförslag. Som tidigare framhållits har inget av planförslagen fått legal status enligt byggnadslagstiftningen. De upprättades och publicerades emellertid med avsikt att tjäna som översiktliga markanvändningsplaner i byggnadslagets mening.

Översiktsplanerna jämförs med de under perioden 1952-1969 antagna och sedermera fastställda stadsplanerna över Umeå tätort. 1952 har valts som utgångsår eftersom regionplanearbetet påbörjades i början av detta år.

För jämförelseprövningen har respektive översiktsplan tillordnats en "styrperiod" under vilken den kan ha påverkat detaljplanläggningen. Denna period har för fullständighetens skull definierats som tiden från det att den aktuella översiktsplanen påbörjas tills det att nästföljande översiktsplan publiceras respektive undersökningsperioden slutar, vilket medför en inte oväsentlig övertäckning mellan styrperioderna. Begreppet styrperiod har således givits en vid definition. Tidpunkten för en stadsplans antagande i stads-, municipal- eller kommunfullmäktige har fått bestämma, till vilken eller vilka styrperioder den hör.

Även om studien vid jämförelseprövningen använder begreppet styrperiod har förväntningarna naturligtvis dock inte varit att en översiktsplan verkligen skulle ha styrt utformningen av alla de stadsplaner, mot vilka den prövas. I stället kan antas att en översiktsplan i huvudsak bara registrerar de stadsplanebeslut som fattas i början av planarbetet och att avvikelser mot planen blir allt vanligare i takt med att nästföljande översiktsplan närmar sig en publicering.

För varje översiktsplan görs en jämförelse med stadsplanläggningen i tre steg. Först jämförs översiktsplanen med innehållet i de stadsplaner som antagits under dess styrperiod. Vilka stadsplaner som då skall bedömas som avvikande har här avgjorts från fall till fall mot bakgrund bl a av översiktsplanens detaljeringsgrad (se Orrskog, 1973). Därefter registreras vilka områden som i översiktsplanen föreslagits för exploatering, men som inte blivit stadsplanlagda under styrperioden. En jämförelse mellan ändamålet med dessa icke utnyttjade områden och innehållet i de avvikande stadsplanerna ger viss möjlighet att bedöma angelägenheten av avvikelserna. I den mån översiktsplanerna är etappindelade görs slutligen också jämförelser mellan översikts- och detaljplanerna med avseende på tiden för ianspråkstagande av olika områden.

Därefter diskuteras jämförelseprövningens resultat i syfte att finna förklaringar till avvikelserna. Enligt ovan beror frågan om avvikelse bl a på detaljeringsgraden i översiktsplanen. Diskussionen om avvikelserna inleds därför med ett resonemang om funna "avvikelser" kan tillskrivas detaljeringsgraden i översiktsplanen med avseende på planens ändamål som instrument för reglering av grunddragen i markens användning, men också som en fråga om uttolkning av planen.

Diskussionen sker i övrigt mot bakgrund av följande fyra faktorer, som antas ha påverkat förhållandet mellan översikts- och detaljplanering,

- . förhållandet mellan den i översiktsplanen prognosticerade tillväxten och den faktiska utvecklingen;
- . det översiktliga planarbetets organisation;
- . samordning mellan översiktsplan enligt byggnadslagstiftningen och annan markanvändningsplanering;
- . beroendet av markägoförhållandena.

Med här tillämpad undersökningsmetod, där varje stadsplan behandlas som en avgränsad enhet kommer naturligtvis vissa avvikelser också att vara en direkt följd av tidigare beslutade avvikelser inom näraliggande områden.

Ambitionen har här inte varit, att genom hypotesprövning belägga vilken förklaringsgrund som varit relevant i varje fall utan diskussionen genomförs för att belysa vilka förutsättningar, som påverkat utvecklingen i Umeå.

Genom jämförelseprövningen enligt ovan avgörs, i vilka fall översiktsplanerna inte bestämt stadsplanläggningen. Detta behöver dock inte innebära, att övriga stadsplaner i första hand styrs av översiktsplanerna. För att närmare karakterisera förhållandet mellan översikts- och detaljplanläggning kompletteras därför den jämförelseprövning som gjorts med utgångspunkt från översiktsplanerna med ett försök att med ledning av främst stadsplanebeskrivningarna klarlägga vad som närmast kan ha föranlett upprättandet och utformningen av stadsplanerna. En sådan undersökning genomförs på ett urval bestående av de 23 areellt mest omfattande stadsplanerna, vilka tillsammans omfattar ca 60% av den totala arealen av de under undersökningsperioden antagna stadsplanerna. Liksom vid jämförelseprövningen diskuteras anvisningarna i dessa största stadsplaner också mot bakgrund av antagandet att anvisningarna i såväl översikts- som detaljplanerna kan vara vägleda av annan markanvändningsplanering än den enligt byggnadslagstiftningen eller av hänsynstaganden till markägoförhållanden. Detaljplanen för ett visst område kan också ses som den enda "möjliga" lösningen till följd av naturförutsättningar inom området eller markanvändningen inom angränsande områden.

Genom analysen av dessa största stadsplaner belyses också om förhållandet mellan översikts- och detaljplanering bäst karakteriseras som det hierarkiska förhållandet enligt byggnadslagstiftningen.

4.2 Allmänt om översiktsplanerna och stadsplanläggningen

Av Appendix framgår att det under perioden 1952-1969 antogs 168 sedermera fastställda stadsplaner över Umeå tätort med en sammanlagd planareal om ca 2 100 ha, varav hälften innebar utvidgning och hälften ändring av tidigare stadsplanlagt område. Fyra av dessa innebar endast smärre upphävningar av tidigare fastställda stadsplaner och utelämnas i det följande. Övriga 164 stadsplaner jämförs i föreliggande kapitel med den eller de översiktsplaner under vars styrperiod de antogs.

Med data från redogörelserna för översiktsplaneringen i kapitel 3 och för stadsplanläggningen i Appendix redovisas i FIG 18, hur tiden för upprättandet av översiktsplanerna respektive styrperioderna ligger i förhållande till stadsplaneproduktionens årsvisa omfattning mätt såväl i antal planer som i totalt stadsplanlagt areal respektive planutvidgningsareal.

Mätt i planlagd areal var stadsplaneproduktionen intensivast under perioderna 1955-1957 och 1963-1964, och lägst under perioderna 1952-1953 och 1961-1962 samt 1966. Av stadsplaneutvidgningarnas omfattning framgår att takten i tätortens expansion varierade på likartat sätt. Med antagandet att stadsplanerna upprättades ett halvt till ett år innan de antogs indikerar dessa uppgifter att behovet av en vägledande översiktlig plan var störst åren omkring 1955 och 1963. Eftersom 1957 års regionplan förelåg i koncept redan 1955 kunde denna plan åtminstone till en del uppfylla detta behov under den förra perioden. Den senare perioden inföll dock samtidigt med att 1960 års regionplan höll på att förlora sin aktualitet och arbetet på 1966 års generalplan påbörjades. Detta stämmer med beskrivningen i förordet till 1966 års generalplan av planen som i huvudsak en "uppsummering" av redan fattade beslut. Likaså kan det måttliga intresset för en slutlig bearbetning av regionplanen delvis sättas i samband med den låga intensiteten i stadsplanläggningen i början av 1960-talet.

Av Appendix framgår vidare att Västerbottenskommunernas arkitekt- & byggnadskontor (VAB) och Orrje & Co vid sidan om länsarkitektkontoret varit dominerande bland stadsplanekonsulterna. Sålunda stod VAB från och med slutet av 1950-talet för en stor del av stadsplanerna över Teg och Backen, medan Orrje & Co författade flera större stadsplaner med anledning av ändringar i trafikledssystemet samt stadsplanerna över bostadsområdet Mariehem. Dessa plankonsulter har som framgått av kap 3 också haft uppdrag med att översiktsplanera tätorten. VAB konsulterades för såväl regionplanerevisionerna som 1966 års generalplan, och Orrje & Co upprättade flera trafikprognoser och trafikledsplaner över tätorten i början och mitten av 1960-talet samt även en dispositionsplan för Umeå centrum, offentliggjord 1970. VAB och Orrje & Co kan således som experter sägas ha haft ett avgörande inflytande över planeringen av Umeå tätort under främst 1960-talet. För föreliggande undersökning gäller särskilt att de av VAB under 1960-talet upprättade stadsplanerna kan förväntas vara i överensstämmelse med översiktsplanerna.

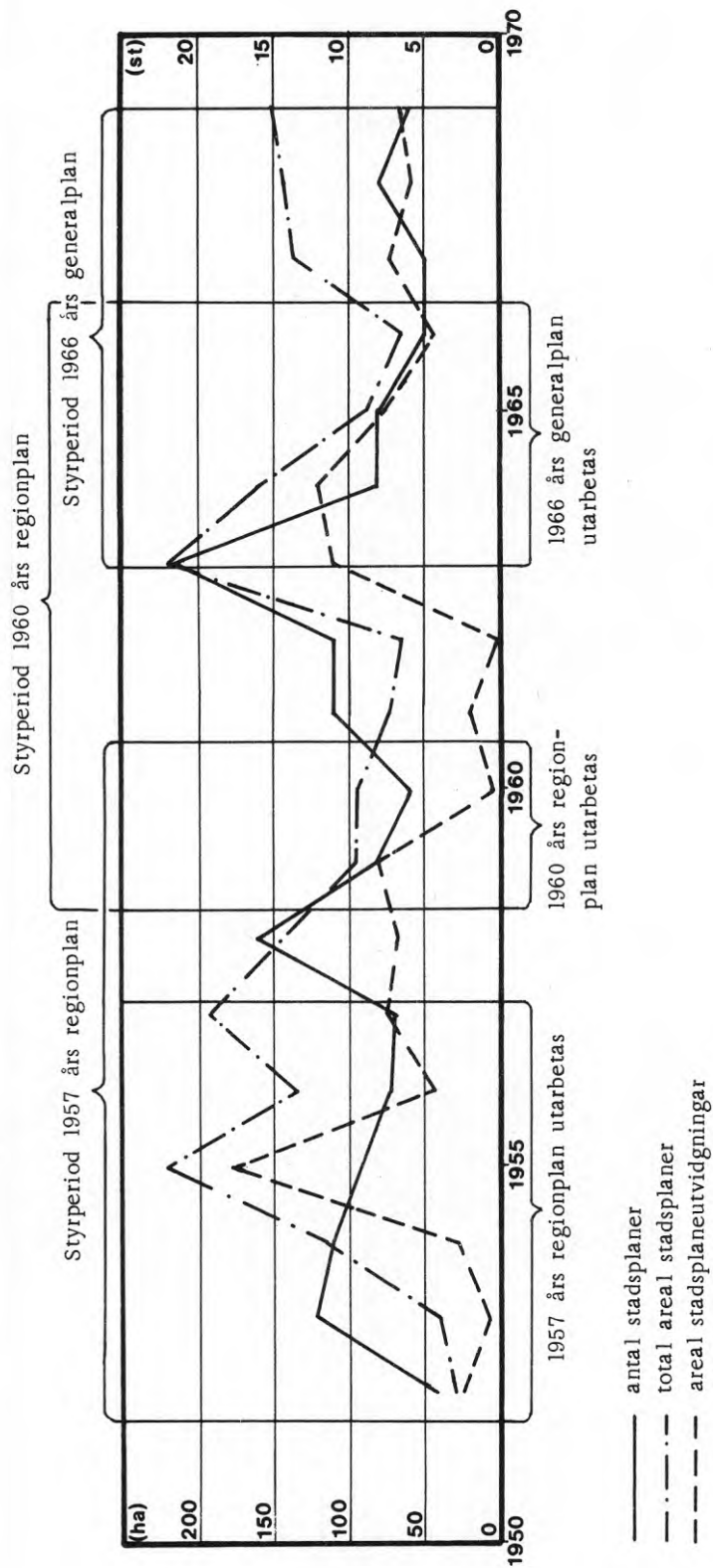


FIG. 18 Stadsplanproduktionen, översiktsplanarbetet och styrperioderna 1952 - 1969.

4.3 1957 års regionplan och stadsplane- läggningen 1952-1960

Styrperioden till 1957 års regionplan omfattar tiden från det att regionplanearbetet påbörjades till det att det slutliga regionplaneförslaget publicerades, dvs 14.2.1952-28.2.1961. Under denna period antogs hälften av stadsplanerna från undersökningsperioden, dvs 82 planer omfattande totalt 1 040 ha. 47 av dem (620 ha) antogs innan 1957 års regionplan publicerades och 18 av dem (180 ha) under det att regionplanen reviderades.

Med markanvändningsförslaget enligt 1957 års regionplan som underlag har på FIG 19 markerats det stadsplanelagda områdets utbredning vid undersökningsperiodens början samt omfattning av var och en av de under styrperioden antagna stadsplanerna. I redovisningen skiljs mellan stadsplaner som antogs före respektive efter det att arbetet med att revidera regionplanen påbörjats. Av kartan framgår att stora områden inom Teg och Backen stadsplanelades under styrperioden liksom delar av Västerslätt och Röbbäck i norr, och Berghem, sjukhusområdet, Ålidhem och Gimonäs i öster. Ett antal stadsplaner upprättades också över mindre delar av Sandbacka i norr och innerstadsområdet.

Som tidigare framhållits var detaljeringsgraden i 1957 års regionplan mycket hög. Sålunda arbetade planförfattarna med 18 olika markanvändningsbestämningar. Precisionen i avgränsningen av områden för olika ändamål måste också betecknas som hög. Så t ex skiljs i detalj mellan områden för småhus respektive flerfamiljshus, och inom bostadsområdena har på kartan sparats ur mindre områden för skolor, centrumanläggningar och rekreation.

Av intresse för jämförelseprövningen är också att det av regionplanekartan knappast framgår till vilka delar planförslaget bara registrerar befintlig markanvändning och redan tidigare fattade beslut. Vilket handlingsutrymme planerna hade att verka inom framgår således ej. Denna brist i planförslaget förstärks också av att den i plantexten redovisade förteckningen över fastställda stadsplaner bara sträcker sig fram till 1952. Därefter fastställdes ytterligare ett 40-tal stadsplaner, innan regionplaneförslaget publicerades.

Avvikelser

Med kortfattade kommentarer redovisas i följande sammanställning de under styrperioden antagna stadsplaner inom vilka ett eller flera områden vid jämförelseprövningen visat sig planlagda för ett från 1957 års regionplan avvikande ändamål. På kartan FIG 19 har dessa områden markerats med rött, varvid som vid karteringen av stadsplanerna skiljts mellan stadsplaner som antogs före respektive efter det att regionplanerevideringen påbörjats. I FIG 20 redovisas de avvikande stadsplanerna med avseende på tiden för upprättande, antagande och fastställelse i förhållande till tiden för översiktsplanearbetet.

Stadsplaner med från 1957 års regionplan avvikande innehåll antagna 14.2.1952-28.2.1961

Beteckning ¹⁾	Antagandedatum	Innebörd
u 3	1952-09-19	Kvarteret Härmod i centrala Umeå stadsplanerläggs för bostads- och handelsändamål, men tillskrivs i regionplanen allmänt ändamål. I en senare stadsplan (u 32) som antogs ett halvår innan regionplanen publicerades planläggs dock för allmänt ändamål.
u 7	1953-04-17	Inom ett område av ett par ha i östra delen av Haga redovisas på stadsplanen befintliga och bestående småhus. I regionplanen ingår detta område i ett större sammanhängande område för flerfamiljs- hus. Det som avvikelse registrerade området är ej mindre än andra på regionplanekartan separat angivna småhusområden.
u 14	1954-02-19	Stadsplanen redovisar ej i regionplanen föreslaget lokalcentrum.
b 3	1954-05-19	Invid ett i regionplanen redovisat område för småhusbebyggelse väster om Backen stadsplanerläggs för ytterligare ca 6 ha bostäder inom område ej avsett för bebyggelse enligt regionplanen.
t 2	1954-10-29	En mindre del av det område som i regionplanen betecknas som för centrumbebyggelse i centrala Teg stadsplanerläggs för bostadsbebyggelse. En stadsplan över samma område från 1958 (t 13) överensstämmer dock med regionplanen.
t 3	1954-12-30	a) I stadsplanen upptas ett område av ca 6 ha utmed älven för småhusbebyggelse. I regionplanen har man sökt säkra stränderna från bebyggelse. b) Planen upptar också ett småhusområde, som till ca 2 ha täcker över ett område som i regionplanen markerats som reservområde för småhusbebyggelse.
u 26	1955-05-20	En omfattande stadsplan över Sofiehem och Gimonäs med fyra avvikelser. a) Läget för lokalcentrum i Sofiehem avviker. b) I stadsplaneområdet ingår ett ca 6 ha stort parkområde som i regionplanen utgör en del av ett större bostadsområde. Avvikelseområdet ej mindre än andra separat angivna parkområden i regionplanen.

1) Enligt Appendix

Beteckning	Antagandedatum	Innebörd
		c) Ett i regionplanen från bebyggelse undantaget område om 3 ha stadsplaneläggs för småhusbebyggelse. d) Ett i regionplanen som reservområde för småhus betecknat område stadsplaneläggs till ca 4 ha.
u 28	1956-05-18	Stadsplan över Västerslätt, Rödäng m m med tre avvikelser. a) Ett par ha av den del av Umeå stad som gränsar till Backen stadsplaneläggs för flerfamiljshus, medan regionplanen utvisar småhusbebyggelse. b) Ett i regionplanen för allmän bebyggelse markerat område om ca 7 ha planläggs som del av Västerslätts industriområde. Området har dock sedermera integrerats i militärt övningsfält. c) Ca 19 ha av Västerslätts industriområde, som i regionplanen anges som reservområde, planläggs.
u 33	1957 (?)	Stadsplanen innebär en utvidgning av småhusområdet i Berghem, så att det kommer att omfatta ca 8 ha av vad som i regionplanen betecknas som rekreationsområde.
u 34	1957-12-20	Planen upptar flerfamiljshusområde, varav ca 6 ha täcker över ett område som i regionplanen anges för småhusbebyggelse och skola. Även trafikledsdragningen i planen avviker från regionplanen.
u 36	1958-02-13	Samma avvikelse som u 26 b).
u 37	1958-03-21	Planen innebär en utvidgning av småhusområdet i Berghem så att det innefattar ett enligt regionplanen som friområde mellan två bostadsområden redovisat område om 5-10 ha.
lk 1	1959-04-20	a) Planen upptar ett område om ca 8 ha för flerfamiljshus, som i regionplanen markerats som område för småhus resp reserv för småhus. b) Vidare upptar planen ett småhusområde om ca 18 ha, där regionplanen angivit reservområde.
lk 2	1959-06-15	Planen upptar flerfamiljshus i andra lägen än som angivits i regionplanen.

Anm. Utöver i sammanställningen upptagna stadsplaner avviker planerna t 17, t 18, t 19, lk 4 och lk 5 från 1957 års regionplan. De antogs efter publiceringen av den första regionplanerevisionen och överensstämmer med den. Avvikelserna u 3 och t 2 som ersatts av senare planer, vilka stämt med regionplanen, beaktas inte heller i den fortsatta redogörelsen.



FIG. 19 Umeå regionplan 1957 och stadsplanläggningen 14. 2, 1952 - 28. 2, 1961.

- Gräns för stadsplanlagt område 14.2.1952
- Omfattning av stadsplan antagen 14.2.1952–16.12.1958
- Omfattning av stadsplan antagen 17.12.1958–28.2.1961
- Område där stadsplan antagen 14.2.1952–16.12.1958 avviker från Umeå regionplan 1957
- Område där stadsplan antagen 17.12.1958–28.2.1961 avviker från Umeå regionplan 1957
- Regionplanegräns
- Bostäder, en- och tvåfamiljshus
- Bostäder, en- och tvåfamiljshus, reservområde
- Bostäder, flerfamiljshus
- Centrumbebyggelse
- Industri m. m.
- Industri m. m., reservområde
- Allmän bebyggelse
- Allmänt ändamål, ej bebyggelse
- Begravningsplats, kyrka
- Campingplats, idrottsplats
- Flygplats
- Järnväg
- Järnväg, reservat
- Trafikled
- Trafikled, reservat

0 500 1000 m
 Skala 1: 20 000



FIG. 21 Umeå regionplan 1960 och stadsplanläggningen 17. 12. 1958 - 31. 12. 1966.

Ej utnyttjade områden

I 1957 års regionplan sökte man överblicka tiden fram till 1975, medan den styrperiod som definierats för här utförd jämförelse slutar redan i början av 1960-talet. Som framgår av FIG 19 finns därför stora områden som enligt regionplanen skulle exploateras, men som inte stadsplanelades under styrperioden. Sett i relation till avvikelserna enligt ovan och fördelade på olika ändamål kan dessa områden kommenteras på följande sätt:

Flerfamiljshus. I strid mot regionplanen stadsplanelades för flerfamiljshus 6-8 ha (u 28, u 34) i västra delen av Umeå stad trots att K 4-området med ca 20 ha för detta ändamål inte utnyttjats.

Småhus. I strid mot regionplanen stadsplanelades för småhusändamål ca 15 ha av Stadslidens parkmark (u 33, u 37), ca 6 ha i västra Backen (b 3) och ca 6 ha på Teg utmed älven i öster (t 3). Dessutom stadsplanelades redan under styrperioden områden som i regionplanen betecknats som reservområden för småhusbebyggelse om ca 4 ha i Gimonäs (u 26) och ca 20 ha i södra Backen (lk 1), samt ett mindre område i södra Teg (t 3). Samtidigt fanns ej utnyttjade områden för småhusbebyggelse om ca 17 ha öster om Sofiehem, ca 10 ha nordost om Berghem, mer än 20 ha invid Umedalens sjukhus i västra Backen och ett 20-tal ha på ömse sidor om den föreslagna dragningen av riksväg 13 på Teg. Under styrperioden ej utnyttjade reservområden för småhus består av ca 15 ha inom Umeå stad, ca 30 ha inom Backen och ca 45 ha på Teg.

Industri. För industriändamål stadsplanelades ca 20 ha av den del av Västersläotts industriområde som i regionplanen betecknats som reservområde trots att mer än 20 ha industrimark fanns outnyttjade inom K 4-området. Ett icke utnyttjat reservområde för industribebyggelse om ca 15 ha fanns i Västra Teg.

Tidsjämförelse

Någon egentlig etappindelning finns inte i 1957 års regionplan. Däremot markeras vissa områden i planen som "reservområde", vilket tillsammans med uppgifter i plantexten gav vissa anvisningar om hur tätorten borde byggas ut.

Som redan framgått stadsplanelades redan innan 1957 års regionplan publicerades ett par mindre områden i Gimonäs och östra Teg som betecknats som reservområden för småhusbebyggelse i regionplanen. Detsamma gäller det ca 20 ha stora reservområdet för industri inom Västersläött. Ett par år efter det att regionplanen publicerats ianspråktogs också ca 20 ha av reservområdet för småhusbebyggelse i Backen. Detta indikerar bristande överensstämmelse i tiden mellan föreslagen och verklig utbyggnad av olika områden, eftersom åtminstone småhusområden enligt ovan fanns outnyttjade inom andra delar av planområdet. Vidare framgår av regionplanetexten att centrala och halvcentrala områden borde byggas med hyreshus innan mer perifert belägna områden exploaterades för detta ändamål. De så reserverade områdena kom emellertid bara att byggas ut till mindre del medan nya områden stadsplanelades för flerfamiljshus i bl a Västersläött och Backen.

Sammanfattning

Under här definierad styrperiod kan stadsbyggandet i Umeorten som det kommer till uttryck i stadsplanläggningen i sina huvuddrag sägas ha legat i linje med anvisningarna i regionplanen. Detta har till stor del sin förklaring i att ungefär hälften av styrperiodens stadsplaner antogs under det att regionplanen höll på att utarbetas och i att styrperioden endast omfattar tiden fram till $3\frac{1}{2}$ år efter publiceringen av regionplanen. Trots detta har dock en hel del avvikelser mellan regionplaneförslaget och de under dess styrperiod antagna stadsplanerna kunnat registreras. Dessa kan sammanfattas enligt följande:

- . Redan under perioden 1953-1957 antogs ett flertal stadsplaner som strider mot den regionplan som höll på att utarbetas. I allmänhet gäller det små avvikelser av mindre betydelse, men i ett par fall stadsplanelades förhållandevis stora områden för småhus som enligt regionplanen ej skulle exploateras. Några mindre men principiellt viktiga avvikelser förekommer också. Till dessa hör avvikelser från ambitionerna att hålla älvstränderna fria från bebyggelse och att bygga upp ett nät av lokalcentra.
- . Under perioden 1957-1959 förekommer vid sidan av de små avvikelserna några väsentliga avvikelser från den i regionplanen föreslagna fördelningen av små- och flerfamiljshusområden inom olika delar av Umeorten. I något fall skiljer sig också regionplanen och stadsplanerna med avseende på dragningen av huvudtrafikleder.
- . För småhus- och industriändamål planlades stora områden som i regionplanen betecknats som reservområden långt innan alla övriga områden för dessa ändamål stadsplanelagts. Även flerfamiljshusområden enligt regionplanen ligger outnyttjade samtidigt som sådan bebyggelse fastställs inom områden för småhusändamål. Detta innebär avvikelser från den i regionplanen antydda etappindelningen. K 4-området väster om centrum utgör ett viktigt bostads- och industriområde enligt regionplanen, men förblir outnyttjat under styrperioden.

4.4 1960 års regionplan och stadsplanläggningen 1959-1966

Styrperioden till 1960 års regionplan omfattar tiden från det att beslut fattades om revidering av 1957 års regionplan till det att 1966 års generalplan publicerades, dvs 17.12.1958-31.12.1966. Under denna period antogs 80 stadsplaner (810 ha). Omfattningen är ungefär densamma som under styrperioden till 1957 års regionplan. 18 planer (180 ha) antogs under det att planarbetet pågick och 33 planer (450 ha) antogs under tiden för arbetet på 1966 års generalplan.

I analogi med karta FIG 19 har på karta FIG 21 markerats det stadsplanlagda områdets utbredning vid styrperiodens början och omfattningen av varje under styrperioden antagen stadsplan med markanvändningsförslaget enligt 1960 års regionplan som underlag. I redovisningen av stadsplanerna skiljs mellan stadsplaner som antogs före respektive efter det att arbetet på 1966 års generalplan började. Under styrperioden till 1960 års regionplan fortsatte den

under 1950-talet påbörjade stadsplaneläggningen av Teg och Backen till större sammanhängande områden med aktuell stadsplan. Mot slutet av perioden dominerar dock planläggningen av de stora bostadsområdena i öster, Mariehem och Ålidhem. I övrigt koncentreras stadsplanearbetet till mindre delar av innerstaden och stadsdelen Haga.

I enlighet med målsättningarna för regionplanerevideringen redovisades 1960 års regionplan avsevärt mindre detaljerat än 1957 års plan. Antalet olika markanvändningsbestämningar på plankartan reducerades från 18 till 12, men fortfarande skiljs bl a mellan små- och flerfamiljshus. I beteckningarna till plankartan poängteras dessutom att markanvändningsbestämningarna endast anger huvudsakligt ändamål inom respektive område. Den starkt översiktliga karaktären på 1960 års regionplan tar sig också uttryck i rittekniken så att t ex nya områden för bostadsbebyggelse endast ges mycket schematiska avgränsningar.

Liksom vad gällde det ursprungliga regionplaneförslaget redovisas inte det aktuella stadsplaneläget i planrevisionen. Däremot markeras på ett distinkt sätt den befintliga bebyggelsens utbredning på originalet till här återgivet planförslag.

Avvikelser

I FIG 21 och 22 och i nedanstående sammanfattning redovisas de avvikande stadsplanerna.

Från 1960 års regionplan avvikande stadsplaner antagna under perioden 17.12.1958-31.12.1966

Beteckning	Antagandedatum	Innebörd
u 64	1963-05-17	a) Stadsplanen redovisar fem punkthus om åtta våningar inom ett område som på regionplanekartan betecknas som område för småhusbebyggelse. Området är mindre än flertalet andra för flerfamiljshus separat angivna områden på regionplanekartan, men den höga exploateringsgraden och punkthusens dominerande verkan i stadsbilden motiverar att stadsplanen betraktas som avvikande. b) Vidare redovisar planen ett område om 3 ha för industriändamål, som i regionplanen markerats för småhusbebyggelse.
u 71	1963-09-20	Korsningen Vännäsvägen-Västra Esplanaden föreslås planskild i såväl region- som stadsplanen. Planlösningen i stadsplanen medför dock större ingrepp i kringliggande bebyggelse än vad regionplanen tycks utvisa.
lk 18	1963-11-04	I stadsplanen utnyttjas ett ca 6 ha stort område för skoländamål, medan regionplanen redovisar bostadsbebyggelse och park.

Beteckning	Antagande- datum	Innebörd
u 75	1963-11-22	Stadsplanen redovisar södra delen av bostadsområdet Mariehem över område ej avsett för bebyggelse enligt regionplanen.
u 79	1964-05-22	Enligt stadsplanen föreslås flerfamiljshus i Ålidhem, inom område, där regionplane-kartan markerar småhus. I den regionplane-karta, som sändes till Kungl Maj:t för fastställelse ändrades markeringen till flerfamiljshus.
u 85	1965-06-28	a) Stadsplanen omfattar till ca 3 ha flerfamiljshusbebyggelse på ett område, som i regionplanen anvisas för småhus. b) På grund av skilda trafikledsdragningar stadsplaner läggs ca 4 ha för småhus, där regionplanen anger industribebyggelse.
u 88	1965-06-28	Stadsplanen redovisar liksom är fallet i kringliggande områden befintlig och bestående småhusbebyggelse inom ett område som i regionplanen markerats för flerfamiljshus.
u 89	1965-06-28	Stadsplan över norra delen av Mariehemsområdet, jfr u 75.
u 90	1966-01-22	Ändring av mindre del av stadsplan u 75.
u 91	1966-03-21	a) Stadsplanen upptar ca 25 ha för industriändamål på område ej avsett för bebyggelse enligt regionplanen. b) Industriområdet tränger även in över område avsett för småhusbebyggelse enligt regionplanen.
u 93	1966-06-17	Ändring av mindre del av u 75.

Ej utnyttjade områden

I 1960 års regionplan sökte man överblicka tiden fram till 1980, medan den här definierade styrperioden slutar i mitten av 1960-talet. Trots avvikelserna är merparten av de i regionplanen för nyexploatering föreslagna områdena för olika ändamål inte stadsplanerlagda vid styrperiodens slut. Dessa områden framgår av FIG 21 och kan sammanfattas sålunda.

Flerfamiljshus. Inom Ålidhem stadsplanerades mer än 50 ha (u 79), i Mariehem ca 50 ha (u 75, u 89) och i västra Teg några hektar (u 85) för flerfamiljshus i strid mot regionplanens anvisningar. Däremot låg ca 25 ha för flerfamiljshus utnyttjade på K 4-fältet.

Småhus. Stadsplanerna för Mariehemsområdet omfattade till ca 50 ha även småhusbebyggelse (u 75, u 89, u 90) samtidigt som ett flertal större områden för småhusbebyggelse låg icke stadsplanerlagda.

Dessa områden bestod av ca 150 ha inom Gimonäs (inkl ett område som ej finns med på FIG 21), ca 75 ha kring Stadsliden, ca 15 ha invid Västerslätt, ett 40-tal ha i Backen utmed älven, ca 25 ha inom de västra delarna av Backen samt ca 70 ha i västra Teg.

Industri. För industriändamål stadsplanerades Östertegs industriområde om ca 25 ha (u 91) i strid mot regionplanen, trots att outnyttjade områden fanns för detta ändamål med mer än 150 ha inom Västerslätt-Rödäng (varav dock till större delen utanför regionplaneområdet) och med ca 50 ha i västra Teg.

Sammanfattning

1960 års regionplan har här jämförts med stadsplanläggningen t o m 1966 och trots att regionplanens horisontår är 1980 visar jämförelsen att planen förlorade betydelse som handlingsprogram redan några få år efter det att den publicerats. Avvikelserna mellan regionplanen och stadsplanläggningen kan sammanfattas på följande sätt:

- Under perioden 1963-1966 antogs ett tiotal stadsplaner som avviker från regionplanen. I flera fall gäller det mindre avvikelser av begränsad betydelse med t ex konsekvenser endast för den närmaste omgivningen. Där finns emellertid också mycket omfattande avvikelser. Sålunda planläggs Mariehem och Ålidhem för hög exploatering med bostadsbebyggelse där den här studerade regionplanekartan inte anvisar någon exploatering alls respektive småhusbebyggelse, och i sydöstra Teg planläggs för ett större industriområde där regionplanen anvisar område ej för bebyggelse och för småhus.
- I regionplanen har främst bostadsbebyggelsen grupperats så att relativt jämn spridning uppstått i olika riktningar från centrumområdet, och trots avvikelserna enligt ovan är merparten av de i regionplanen för nyexploatering föreslagna områdena för olika ändamål inte stadsplanlagda vid styrperiodens slut. Särskilt gäller att det centralt belägna K 4-området inte heller stadsplanläggs under denna styrperiod. I stället exploateras Mariehem och Ålidhem så att tyngdpunkten i stadsbygden på ett markant sätt förskjuts österut i förhållande till i regionplanen.

4.5 1966 års generalplan och stadsplanläggningen 1963-1969

Styrperioden till 1966 års generalplan omfattar tiden från det att generalplanarbetet påbörjades till undersökningsperiodens slut, dvs 1.7.1963-31.12.1969. Under denna period antogs 53 stadsplaner omfattande totalt ca 870 ha. 33 planer, eller totalt 450 ha, antogs under tiden för generalplanarbetet.

På kartan FIG 23 redovisas det stadsplanlagda områdets utbredning vid styrperiodens början och omfattningen av de fram till undersökningsperiodens slut antagna stadsplanerna med markanvändningsförslaget enligt generalplanen som underlag. Förutom bostadsområdena Mariehem och Ålidhem och områden kring Ålidhem i sydost planläggs under denna period för bostads- och/eller industriändamål inom stadsdelarna Haga, Sandbacka och Västerslätt samt i anslutning till tidigare bebyggelse på Teg och Backen. Trafikledsplaneringen avsetter också spår i stadsplanläggningen. Sålunda

sker av denna anledning en omplanering av centrala Teg och brofästena till den nya älvbron samt områden utmed Holmsundsvägen och Vännäsvägen.

På plankartan skiljs mellan 18 olika markanvändningsbestämningar vilket gör den jämförbar med 1957 års regionplan med avseende på detaljeringsgrad. Även precisionen i områdesavgränsningarna är likartad i de båda planerna.

Generalplanen innehåller en redovisning av stadsplaneläget något eller några år innan planen publicerades. Under tiden fram till publiceringen fastställdes dock dessutom bl a stadsplanerna över norra Mariehem och Ålidhem.




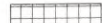
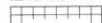
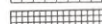
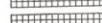

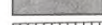







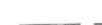

Avvikelser

Som i de två föregående avsnitten redovisas i FIG 23 och 24 samt i nedanstående sammanställning de från 1966 års generalplan avvikande stadsplanerna.

Från 1966 års generalplan för Umeå avvikande stadsplaner, antagna under perioden 1.7.1963-31.12.1969

Beteckning	Antagandedatum	Innebörd
lk 17	1963-11-04	I enlighet med 1960 års regionplan anvisas i stadsplanen en del av planområdet för parkändamål. Detta täcker dock till ca 2 ha över ett område för småhus enligt generalplanen.
u 85	1965-06-28	Stadsplanen omfattar huvudsakligen bostadsbebyggelse, medan generalplanen redovisar ett mindre separat område för industriändamål (jfr 1960 års regionplan).
u 88	1965-06-28	Stadsplanen utvisar liksom i kringliggande områden befintlig och bestående småhusbebyggelse, där generalplanen anvisar flerfamiljshus.
u 89	1965-06-28	I denna stadsplan över del av Mariehem ingår ett område för småindustriändamål, där generalplanen endast anvisar flerfamiljshus.
u 92	1966-06-17	En mindre del av ett i generalplanen för flerfamiljshus anvisat område planläggs för småhus.
u 101	1968-03-18	Samma som i u 85.
u 106	1968-09-16	Stadsplanen upptar ett område för bostadsbebyggelse, som till ca 4 ha inkräktar på ett område som enligt generalplanen är kyrkogårdsområde.



-  Gräns för stadsplanlagt område 1.7.1963
-  Omfattning av stadsplan antagen 1.7.1963–31.12.1969
-  Område där stadsplan antagen 1.7.1963–31.12.1969 avviker från Umeå generalplan 1966
-  Bostäder, egnahem
-  Bostäder, egnahem, reservområde
-  Bostäder, hyreshus
-  Bostäder, hyreshus, reservområde
-  Centrum
-  Industri
-  Industri, reservområde
-  Allmänt ändamål
-  M Militärområde
-  K Begravningsplats
-  R Naturreservat, rekreationsområde
-  T Trafikanläggning
-  Järnväg
-  Trafikled
-  Trafikled, reserivat

0 500 1000 m
Skala 1: 20 000

FIG. 23 Umeå generalplan 1966 och stadsplanläggningen 1. 7. 1963 - 31. 12. 1969.

Beteckning	Antagande- datum	Innebörd
u 107	1968-09-16	Stadsplanen upptar utvidgning av ett område för värmekraftverk och ett industriområde över områden för bostadsändamål enligt generalplanen.
u 110	1969-04-21	a) Stadsplanen upptar ett ca 30 ha stort område för flerfamiljshus, där generalplanen anvisar småhusbebyggelse. b) Ett mindre område upptas för kontors- och hantverksändamål, där generalplanen anvisar parkmark.

Ej utnyttjade områden

Eftersom horisontåret i 1966 års generalplan är 1980, medan undersökningsperioden slutar vid 1970, fanns vid den senare tidpunkten stora områden som i generalplanen anvisats för exploatering, men som ännu inte stadsplanelagts. Detta framgår av FIG 23 och kan beskrivas sålunda.

Flerfamiljshus. Vid undersökningsperiodens slut fanns i direkt anslutning till tätorten ca 200 ha och i kringliggande byar ca 25 ha icke utnyttjade områden för flerfamiljshus.

Småhus. För småhus fanns outnyttjat knappt 200 ha i anslutning till tätorten och sammanlagt i storleksordningen 1 000 ha inom övriga delar av planområdet.

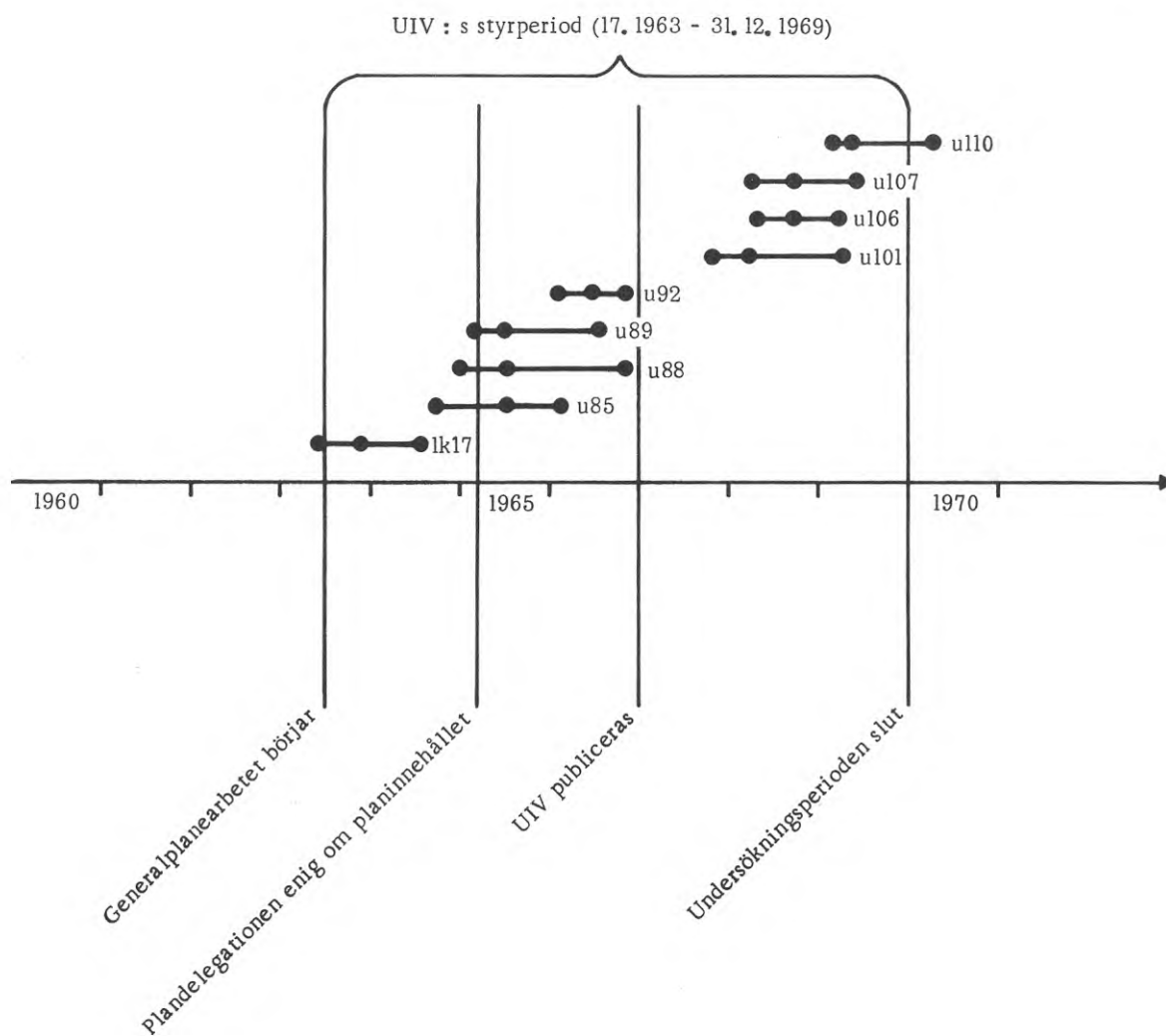
Industri. Mer än 400 ha som anvisats för industriändamål låg outnyttjade vid undersökningsperiodens slut.

De avvikelser som innebar att Carlshem exploaterades för flerfamiljshus i stället för småhus (u 110) och att man för industriändamål stadsplanelade delar av flerfamiljshusområdena i sydost (u 107) kan således inte förklaras med brist på områden för respektive ändamål i generalplanen.

Tidsjämförelse

I generalplanetexten finns ett förslag till etappindelning av föreslagna bostadsområden och i övrigt använder man sig i några fall av reservområdesbeteckningar på plankartan som en anvisning för utbyggnadsordningen. Under tiden för generalplanarbetet stadsplanelades i enlighet med detta Mariehem, Ålidhem, Böleäng i västra Teg, södra delen av Haga samt Kungsänget i sydvästra Backen. Angående de större bostadsområden som stadsplanelades därefter och fram till undersökningsperiodens slut gäller:

- att nordvästra delen av Sandbacka (u 106) antogs i september 1968 och att området enligt generalplanen skulle byggas ut fr o m 1968;
- att Carlshem (u 110) antogs i april 1969 i enlighet med generalplanen som anger utbyggnad fr o m 1970;
- att Kronoparken i nordvästra Backen (u 113) antogs i juni 1969 i enlighet med generalplanen som anger utbyggnad fr o m 1970; och



Teckenförklaring: UIV = 1966 års generalplan

lk17-u110 betecknar stadsplaner enligt Appendix

Tidpunkterna betecknar upprättande-, antagande- och fastställsedatum för resp. stadsplan

FIG. 24 Stadsplaner som avviker från 1966 års generalplan.

att ett par större saneringsområden i västra delen av innerstaden (u 108, u 111) fick nya stadsplaner i enlighet med generalplanens anvisning om en under hela generalplanepreioden kontinuerligt bedriven sanering av innerstaden.

Däremot gäller att man vid undersökningsperiodens slut ännu inte stadsplanlagt Karlslund längst i öster trots att utbyggnaden enligt generalplanen skulle påbörjas 1970. Likaså hade man inte påbörjat exploateringen kring Ersmark norr om tätorten som enligt etappindelningen borde byggas ut fr o m 1969.

Sammanfattning

Betydelsen av 1966 års generalplan som handlingsprogram för det framtida stadsbyggandet har här endast kunnat prövas i begränsad omfattning till följd av att undersökningsperioden slutar redan 3 år efter det att generalplanen publicerades. Till detta kommer att mer än hälften av de studerade stadsplanerna antogs under det att generalplanen höll på att utarbetas. Trots detta förekommer avvikelser mellan generalplanen och stadsplanläggningen, vilka antyder att generalplanen förlorade i betydelse redan under undersökningsperioden. Förhållandet mellan generalplanen och stadsplanläggningen fram till 1970 kan sammanfattas enligt följande.

- Under perioden 1963-1966 förekommer några små avvikelser av mindre betydelse. Dock kan den principiellt viktiga avvikelse nämnas som innebär att stadsplanen för Mariehem (1965) liksom för övrigt också för Carlshem (1969) i motsats till i generalplanen innefattar områden för småindustri, handel m m.
- 1968 och 1969 uppkom några viktiga avvikelser innebärande att en del av de i generalplanen föreslagna stora flerfamiljshusområdena i sydost ianspråktogs för industri m m, och att Carlshemsområdet i söder stadsplanelades för flerfamiljshus i motsats till för småhus enligt generalplanen.
- Enligt etappindelningen i generalplanen skulle fr o m 1970 Carlshem exploateras för småhus och Karlslund för flerfamiljshus. Att Karlslund inte stadsplanelades till mer än en mindre del under undersökningsperioden och då för industri m m och att Carlshem i strid mot generalplanen fick en stadsplan för flerfamiljshus innebär att bostadsbyggandet i denna del av staden får en annan inriktning än den i generalplanen angivna. 1)

4.6 Diskussion av avvikelserna

Som nämnts i avsnitt 4.1 sker diskussionen mot bakgrund av vissa där närmare redovisade faktorer, som antas ha påverkat förhållandet mellan översikts- och detaljplanering.

Översiktsplanens detaljeringsgrad

Några i förhållande till 1957 års regionplan mycket avvikande stadsplaner upprättades inte under styrperioden, varför alla i FIG 19 markerade avvikelser skulle kunna förklaras med att regionplanens detaljeringsgrad var för hög. Intressant är således att planerna b 3 och u 37 enligt stadsplanebeskrivningarna överensstämmer med regionplanen, trots att dessa stadsplaner anger för-

1) Exploateringen av Carlshem har sedermera på nytt ändrats till småhus.

hållandevis stora områden för småhus över områden ej för bebyggelse enligt regionplanen. Även den som avvikande registrerade stadsplanen lk 2 sägs i stadsplanebeskrivningen överensstämma med regionplanen. Ju mer detaljerad en översiktlig plan görs ju svårare bör det dessutom vara att ge planen en likartad detaljeringsgrad över hela planområdet. Mindre avvikelser i u 7, t 3b, u 26b och u 36 har tagits med som exempel på sådana inkonsekvenser i regionplanens detaljeringsgrad.

Det förhållande att 1960 års regionplan är avsevärt mindre detaljerad än 1957 års plan bidrar genom undersökningsmetoden till att färre avvikelser påträffats. Som exempel på svårigheten att på ett konsekvent sätt redovisa och uttolka markanvändningsförslag inom olika delar av planområdet har dock u 64a) och b) och u 88 markerats som avvikande från regionplanen.

Under 1966 års generalplans styrperiod kan några mindre avvikelser förklaras med svårigheten att redovisa och uttolka markanvändningsförslagen inom olika delar av planområdet med konsekvent genomförd detaljeringsgrad. Till dessa hör avvikelserna lk 17, u 88, u 89, u 92 och u 110b). lk 17 är särskilt anmärkningsvärd med hänsyn till att VAB står som planförfattare till såväl general- som stadsplanen. Detsamma gäller för den i u 85 och u 101 återkommande mindre avvikelserna.

Förhållandet mellan planens prognos och utvecklingen

I FIG 13 redovisades den verkliga befolkningstillväxten under undersökningsperioden samt de i översiktsplanerna redovisade prognoserna. Därav framgår att befolkningen i Umeå tätort mer än fördubblades under undersökningsperioden från ca 22 500 invånare till ca 46 000 invånare. Inom resterande del av Umeå kommuns nuvarande område minskade dock befolkningen något. I 1957 års regionplan räknade man med en betydligt långsammare befolkningstillväxt än vad som blev fallet. Befolkningen inom planområdet hade redan ett par år efter det att regionplanen publicerades ökat med hälften av den för hela planperioden prognostiserade tillväxten. Som tidigare framgått var detta också en väsentlig orsak till att regionplanen reviderades redan efter kort tid. Trots att man i 1960 års regionplan arbetade med en större befolkningstillväxt än vad som då ansågs sannolikt visade sig emellertid snart även den reviderade regionplanen underdimensionerad i detta avseende. Däremot kom de i 1966 års generalplan redovisade prognoserna angående befolkningsutvecklingen inom Umeå nuvarande kommun snarast att visa sig något för höga.

Även om den icke förutsedda snabba befolkningstillväxten var en påtaglig anledning till revision av 1957 års regionplan var dock som visats stora exploateringsområden ännu icke stadsplanlagda vid styrperiodens slut. Detta beror bl a på att områdena enligt regionplanen för bostadsändamål var överdimensionerade med ca 35% och för industriändamål med ca 150% i förhållande till i regionplanebeskrivningen angivna sannolika behov (se Orrskog, 1973). De registrerade avvikelserna kan således inte direkt förklaras med att befolkningsprognosen slog fel. Den tidiga stadsplanläggningen enligt u 28d) och lk 1b) av reservområden enligt regionplanen kan dock ha samband med underskattningen av befolkningstillväxten.

De omfattande avvikelserna u 75, och som en följd av denna u 89, u 90 och u 93, samt u 79 och u 91 innebär att 1960 års regionplan redan mot slutet av 1962 förlorade större delen av sin betydelse som översiktligt handlingsprogram för stadsbyggandet. Ännu vid styrperiodens slut fanns dock stora icke stadsplanelagda exploateringsområden. Liksom beträffande 1957 års plan beror detta på att det totala området för bostadsändamål var överdimensionerat. I förhållande till prognostiserat behov vid horisontåret var överdimensioneringen ca 40%, jfr Orrskog (1973). Befolkningsstillväxten i sig kan således inte ha varit avgörande för avvikelserna.

Planarbetets organisation

Av redogörelsen i kap 3 framgår, att arbetet med 1957 års regionplan utfördes av en konsultfirma med kontor i Stockholm. Flera av de intervjuade tycks ha upplevt att denna organisation av planarbetet haft en negativ effekt på planförslagen, då planförfattaren inte haft god insikt i de lokala förhållandena, i ortens utvecklingsproblem eller i de enskilda kommunala enheternas behov och önskemål. Alla här registrerade avvikelser mellan det publicerade regionplaneförslaget och detaljplaneläggningsplaneringen under tiden för översiktsplanarbetet skulle som alternativ till förklaringen utifrån regionplanens detaljeringsgrad kunna förklaras med brister i informationen mellan regionplaneförfattarna och dem som var lokalt ansvariga för planeringen. Detta synsätt är nödvändigt särskilt för att förklara "felanvändningen" enligt t 3a), u 26c) och u 28b), liksom reservområdesbeteckningen i regionplanen för redan stadsplanelagda områden enligt t 3b), u 26d) och u 28c).

Municipernas och stadens kritik mot att planområdet i regionplanen behandlats som en enhet utan hänsyn till de enskilda kommunernas behov innebar främst kritik mot att småhusbebyggelsen föreslagits koncentrerad till municiperna, medan Umeå stad fått merparten av flerfamiljshusområdena. Planläggningen av en del av Backen för flerfamiljshusbebyggelse enligt lk la) är ett påtagligt uttryck för detta missnöje. Eventuellt är också den icke regionplanerade utvidgningen av småhusområdet i Berghem enligt u 33 och u 37 uttryck för samma sak, eftersom det andra centralt belägna småhusområdet i Umeå stad enligt regionplanen, Sandbackaområdet, icke kunde bli aktuellt för nyexploatering förrän den nya dragningen av riksväg 13 norrut genomförts. Det kan tilläggas att regionplaneförfattarna enligt regionplanetexten själva var tveksamma till möjligheten att genomföra planen till följd av den administrativa uppdelningen av tätorten.

Arbetet med 1960 års reviderade regionplan organiserades med en lokal konsult som planförfattare. Av redovisade intervjusvar i kap 3 framgår, att man upplevde konsulten som väl förtrogen med de lokala problemen. Detta är en trolig förklaring till att några från 1960 års regionplan avvikande stadsplaner i motsats till vad gäller 1957 års regionplan inte antas under planarbetet. Det kan också förklara, att några avvikande stadsplaner inte antogs förrän ett par år efter det att planen publicerats.

Knappheten på områden för flerfamiljshus i municipalsamhällena tycks kvarstå från tidigare planförslag. Planen u 85 avviker således från 1960 års regionplan genom att ett område på Teg planlades för flerfamiljshus, där regionplanen utvisar småhusbebyggelse. Stadsplanen antogs visserligen efter kommunsammanläggningen 1965, men upprättades och daterades, medan Teg ännu ingick som en del i Umeå landskommun.

Samordning med annan markanvändningsplanering

Brister i samordningen med annan markanvändningsplanering är för 1957 års regionplan påtagliga vad gäller vägplaneringen. När regionplaneförslaget publicerades överensstämde det inte med den parallellt bedrivna trafikplaneringen, som i vissa delar genomförts. De från regionplanen avvikande trafikledsdragningarna i u 34 är exempel härpå. Den bristande samordningen med vägplaneringen gör sig gällande även under styrperioden för 1960 års regionplan. De avvikelser som kan förklaras med att förutsättningarna för trafikledsdragningarna ändrades utgörs av u 71, u 85b) och u 91b). I beskrivningen till den senare planen hänvisas också uttryckligen till Orrje & Cos nya trafikledsplan.

Beroendet av markägoförhållandena

Att saneringsverksamheten i innerstaden var av begränsad omfattning bör på längre sikt ha inneburit ett allvarligt avsteg från regionplanen, eftersom man där underströk att innerstaden och de halvcentralt belägna områdena kring denna skulle utnyttjas i högre grad för bostadsbebyggelse, innan mer perifert belägna områden exploaterades. Målet har måst frångås bl a därför att kommunen saknat medel att genom en aktiv markpolitik i innerstad och i halvcentrala lägen styra utvecklingen (se Johansson-Ödmann, 1974).

Avvikelsen enligt u 34 innebar bl a att ett område invid Väster-slätts industriområde stadsplanerades för flerfamiljshus i strid mot förslaget till småhusbebyggelse enligt regionplanen. Denna avvikelse är den enda av de registrerade som omnämns som avvikelse i stadsplanebeskrivningen. Den motiveras där med att saneringsverksamheten i innerstaden inte kommit att bedrivas i avsedd omfattning och att behov föreligger av en hög exploatering av områden för bostadsbebyggelse i nära anslutning till Västerslätts industriområde.

Under styrperioden för 1957 års regionplan fastställdes flerfamiljshusbebyggelse inom områden som i regionplanen anvisas för småhusändamål (u 28 och u 34) och för industriändamål planerades områden, som i regionplanen betecknats som reservområden (u 28c). Samtidigt fanns inom K 4s övningsfält i regionplanen föreslagna ej utnyttjade arealer för flerfamiljshus om 20 ha och för industri om 22 ha. Av regionplanetexten får man intrycket att förvärv av K 4-fältet var nära förestående. Staden hade vid plantillfället haft ingående kontakter med kronan om området framtida utformning och användning. Det antydda förvärvet kom emellertid till stånd först 1962, efter upprepade försök från stadens sida att få ett förvärv till stånd. Avvikelserna från regionplanen enligt ovan kan alltså sättas i samband med att militären var en markägare, som förmådde hävda sina intressen mot kommunens.

Under styrperioden för 1960 års regionplan befann staden sig i ett expansivt utvecklingsskede. Beroendet av markägoförhållandena gör sig ännu mer märkbara än tidigare. Den i regionplanen markerade strukturen med i olika riktningar från centrum relativt jämnt spridda bostadsbebyggelsen genomfördes inte. En förklaringsgrund kan vara kommunens bristande medel att föra en till målen anpassad markpolitik. Tyngdpunkten i stadsbygden försköts under perioden på ett markant sätt österut genom exploateringen av de stora bo-

stadsområdena Mariehem och Ålidhem. Visserligen kan man hävda att det fanns ett visst behov av bostäder i nära anslutning till universitetsområdet. Alla hushåll inom dessa stora bostadsområden är dock inte direkt beroende av den nära kontakten med universitetet och regionsjukhuset. Det förhållandet, att staden vid denna tidpunkt saknade markreserv och erbjöds förvärv av Mariehemsområdet utgör en vägande förklaringsgrund till avvikelserna (se Johansson-Ödmann, 1974).

Militären som markägare kvarstod också som en faktor, som hindrade plangenomförandet. Det centralt belägna K 4-området kunde ej heller under denna period förvärvas och exploateras.

Diskussion av övriga avvikelser

I slutet av 1960 återkallade staden en för fastställelseprövning inlämnad stadsplan för småhusbebyggelse inom Ålidhemsområdet (se Appendix), och i samband därmed ändrades den regionplanekarta som sändes till Kungl Maj:t för fastställelseprövning, så att Ålidhem kom att reserveras för flerfamiljshusbebyggelse. Planen u 79 avviker således inte från det för fastställelse prövade regionplaneförslaget, men har här ändå markerats som avvikande. Detta dels för att den allmänt spridda upplagan av 1960 års regionplan utvisar småhusbebyggelse inom Ålidhemsområdet, och dels för att ändringen av regionplanekartan i sista stund närmast bör tolkas som att detaljplanearbetet här styrt regionplanens utformning.

I förordet till 1966 års generalplan påpekas, att planförutsättningarna ändras snabbt, varför den plan som presenteras närmast skall betraktas som "en offentlig redovisning av det omfattande inventerings- och utredningsarbete som genomförts samt en redovisning av nu föreliggande planer inom olika avsnitt av den fysiska planeringen". Trots att generalplanens horisontår är 1980 har man således närmast haft ambitionen att sammanfatta den situation som rådde strax efter Umeåortens mest expansiva period i början av 1960-talet. Detta förutsätter då en förhållandevis snar revision av generalplanen.

Det är mot denna bakgrund man skall se de omfattande avvikelserna u 107 och u 110, samt fördröjningen av exploateringen av Karlslund i öster och byn Ersmark norr om tätorten. Av beskrivningen till u 107 framgår att nya förutsättningar, såsom att värmeverket invid Ålidhem skall kombineras med en sopförbränningsstation och behovet av en betongstation i östra delen av staden, gjort det nödvändigt att för industriändamål ianspråkta delar av områden för bostadsändamål. Detta kan i sin tur ha påverkat omdisponeringen av de östra bostadsområdena så att ytterligare behov av studentbostäder i flerfamiljshus tillgodoses i Carlshem (u 110) i stället för i Karlslund. 1966 års generalplan förlorar således sin styrförmåga i väsentliga avseenden i slutet av 1960-talet, vilket också bekräftas av att man 1970 arbetade på en ny översiktsplan för Umeå kommun, med en helt ny lokalisering av särskilt bostadsområden.

Beroendeförhållandena mellan översikts- och detaljplanering belyses närmare av den i följande avsnitt presenterade analysen av de största stadsplanernas förhållande till översiktsplaneringen samt av i avsnitt 4.8 återgivna delar av samtalsintervjuer.

4.7 Översiktsplanerna och de största stadsplanerna

Av jämförelsen mellan översiktsplanerna och de under respektive styrperiod antagna stadsplanerna har framgått att flertalet stadsplaner överensstämmer med vid deras antagande aktuell översiktsplan. Detta betyder dock inte i sig att översiktsplanerna styrt stadsplaneringen. För att ytterligare pröva förhållandet mellan översikts- och stadsplanerna har därför gjorts en mer inträngande analys av stadsplanernas förhållande till översiktsplaneringen i tiden och till innehållet. Analysen har begränsats till de stadsplaner som omfattar 32 ha eller mer vilket innebär ett urval av 23 stadsplaner med relativt jämn fördelning över undersökningsperioden. Dessa planer omfattar tillsammans ca 1 300 ha, vilket utgör ca 60% av de studerade stadsplanernas totala omfattning. Uppdelat på utvidgnings- och ändringsplaner står planurvalet för 75% av stadsplaneutvidgningarna och 50% av stadsplaneändringarna under undersökningsperioden.

I FIG 25 har de 23 stadsplanerna förtecknats med avseende på tidpunkterna för deras upprättande, antagande och fastställelse samt dessa tidpunkters förhållande till händelser i översiktsplanearbetet enligt FIG 12. Nedanstående kommentarer till stadsplanerna bygger på tidsdiagrammet i sistnämnda figur, på kartorna FIG 19, 21 och 23, stads- och översiktsplanebeskrivningarna och i förekommande fall på jämförelseprövningen enligt föregående avsnitt.

De 23 största stadsplanerna antagna under perioden 1952-1969

Beteckning	Läge och storlek	Antagandedatum	Innebörd
u 26	Ålidbacken m m 145 ha	1955-05-20	Planen avviker till mindre delar från 1957 års regionplan, trots att den antogs strax innan regionplanen färdigställdes i sina huvuddrag. Planarbetet pågick en längre tid och stadsplanen är en revidering av en plan som antogs redan 1950. Den tidigare antagna planen har till stora delar genomförts genom en omfattande dispensgivning. I planbeskrivningen hänvisas ej till regionplanen, men väl till en utredning från 1951 angående Holmsundsvägens sträckning.
u 28	Västerslätt 113 ha	1956-05-18	Enligt stadsplanebeskrivningen har "regionplaneringen för Umeorten numera framskridit relativt långt. Utökningen av Västerslätts industriområde norrut och omfattningen av bostadsområdet söder om industriområdet överensstämmer i huvudsak med regionplanens intentioner". Bostadsområdet söder om industriområdet planlades dock till en del för flerfamiljshus i motsats till för småhus i regionplanen, och undantogs

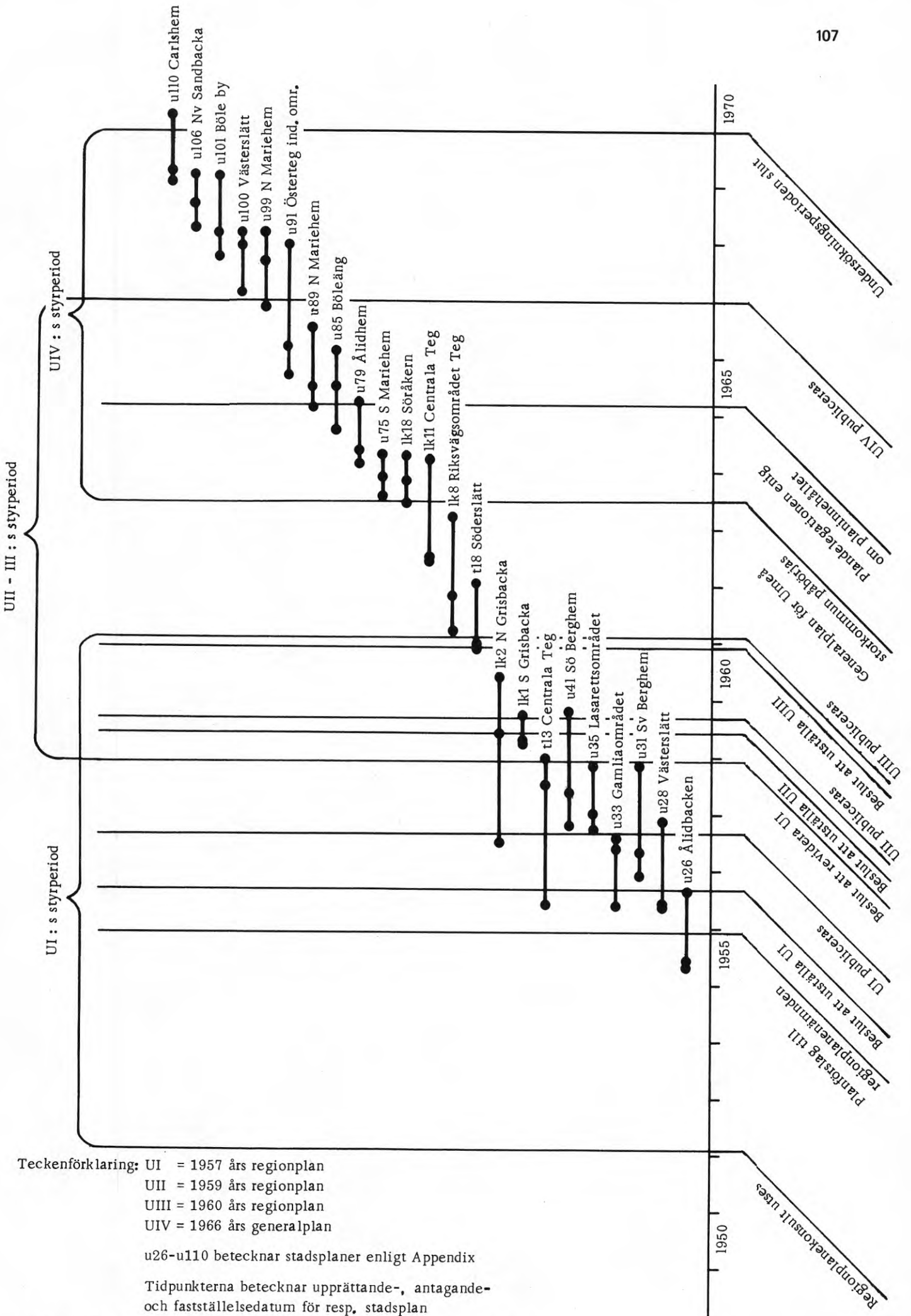


FIG. 25 Översiktsplanearbetet och de 23 största stadsplanerna 1952 - 1969.

Beteckning	Läge och storlek	Antagandedatum	Innebörd
			också från fastställelse (samma omfattning som u 34). Resterande del av bostadsområdet var redan sedan några år stadsplanlagd på likartat sätt. Industriområdets omfattning liksom markanvändningen inom ett par innerstadskvarter avviker också från regionplanen. Stadsplanens utformning bestäms till stor del av trafikledsdragningen, och här har man enligt stadsplanebeskrivningen väglett av regionplane-förslaget.
u 31	Östra Berghem 34 ha	1957-04-26	Stadsplanen överensstämmer med och antas några månader innan regionplanen publiceras. I regionplanetexten beklagas dock tillkomsten av Berghemsområdet, och enligt beskrivningen utgör stadsplanen "i princip en omarbetning och komplettering av stadsplan fastställd 25 aug. 1950 för del av Berghemsområdet". Den trafikledsplan som utarbetats inom ramen för regionplanearbetet sägs utnyttjad i stadsplanearbetet.
u 33	Sydöstra Stadsliden 59 ha	1957 (?)	Stadsplanen antas strax innan 1957 års regionplan publiceras, men avviker från denna genom förslaget att exploatera en del av rekreationsområdet på Stadsliden. Enligt stadsplanebeskrivningen regleras användningen av Stadslidens sydöstra del av ett kommunalt beslut om uppförande av idrottshall, och av att en föreslagen väg till en del redan existerar.
u 35	Lasarettsområdet 94 ha	1957-12-20	Stadsplane-förslaget dateras, antas och fastställs efter det att 1957 års regionplan publicerats och innan regionplanrevisionen påbörjats. Den överensstämmer med regionplanen och för de trafikledsfrågor stadsplanen främst avsåg lösa har regionplanen varit till ledning.
u 41	Södra Berghem 35 ha	1958-05-16	Stadsplanen antas efter det att 1957 års regionplan publicerats, men stadsplanearbetet har pågått länge och nämns bl a i beskrivningen till u 31.
t 13	Centrala Teg 34 ha	1958 (?)	Stadsplanen antas och fastställs efter det att 1957 års regionplan publicerats och innan regionplanrevisionen påbörjats. Den överensstämmer i stort med 1957 års regionplan.

Beteckning	Läge och storlek	Antagandedatum	Innebörd
lk 1	Grisbacka 37 ha	1959-04-20	Stadsplanen dateras och antas strax efter beslutet om att låta revidera 1957 års regionplan, och stadsplanen överensstämmer också med den reviderade regionplanen. Däremot föreligger stora avvikelser gentemot 1957 års regionplan. Av planbeskrivningen framgår, att länsarkitektkontoret upprättat ett utkast till generalplan för Backen, att bebyggelseområdenas utbredning i stort överensstämmer med 1957 års regionplan för Umeorten, att områdenas begränsningar och lägen bl a grundar sig på de vatten- och avloppstekniska utredningarna i regionplanen, att VAB företagit en utredning i samband med Älvdalsprojektet, att bebyggelseområdenas begränsningar har anpassats till de nya förutsättningar som framkom i Älvdalsprojektet och att VAB den 21 november 1958 sammanställt en översiktsplan där Backens utbyggnad överensstämmer med senaste avloppsutredningen.
lk 2	Grisbacka 38 ha	1959-06-15	Stadsplanen antas under arbetet på den reviderade regionplanen men planbeskrivningen är daterad innan detta arbete påbörjats. Enligt planbeskrivningen ansluter stadsplanen till 1957 års regionplan, men en mindre avvikelse finns avseende flerfamiljshusens lokalisering inom området. En del av planområdet utgörs av parkmark enligt såväl region- som stadsplanen som följd av svårigheter att där ordna avlopp. Sträckningen av nya Vännäsvägen i stadsplanen tycks vara en följd av regionplaneutredningarna.
t 18	Sydöstra Teg 62 ha	1960-12-20	Dessa tre stadsplaner antogs strax innan till drygt ett år efter det att 1960 års regionplan publicerades och var resultatet av ett uppdrag att revidera stadsplanerna över Teg, främst den aldrig genomförda stadsplanen från 1942. VAB står som författare till såväl regionplanen som stadsplanerna, och enligt stadsplanebeskrivningarna bedrevs dessa arbeten parallellt. Överensstämmelsen mellan regionplanen och stadsplanerna är således självklar.
lk 8	Riksvägs- omr. Teg 34 ha	1961-10-30	
lk 11	Centrala Teg 42 ha	1962-06-25	
lk 18	Södra Backen 39 ha	1963-11-04	Stadsplanen upprättas strax innan arbetet på 1966 års generalplan påbörjas och stämmer i huvudsak med 1960

Beteckning	Läge och storlek	Antagandedatum	Innebörd
			års regionplan. Den avvikelse som registrerats framhålls också av länsarkitekten i yttrandet över planen, men godtas vid fastställelsen. Däremot undantas från fastställelse ett område som i stadsplaneförslaget anvisas för flerfamiljshusbebyggelse, där regionplanen utvisar småhusbebyggelse.
u 75	Södra Mariehem 51 ha	1963-11-22	Stadsplanen dateras och antas just när arbetet på 1966 års generalplan påbörjas. Bostadsområdet enligt stadsplanen finns inte alls upptaget i 1960 års regionplan. I det interna generalplaneförslaget från november 1962 finns dock Mariehem upptaget som bostadsområde, men med något mindre omfattning.
u 79	Ålidhem 123 ha	1964-05-22	Stadsplanen dateras och antas under den tid generalplanarbetet är intensivast. Enligt den här studerade plankartan till 1960 års regionplan föreslås Ålidhemsområdet för småhusbebyggelse, medan stadsplanen fastställer flerfamiljshusbebyggelse. Bostadsområdets utformning stämmer i stora drag med den interna generalplaneskissen från nov 1962.
u 85	Västra Teg 32 ha	1965-06-28	Stadsplanen upprättas under det att generalplanarbetet är som intensivast. VAB står som författare till stadsplanen liksom till 1960 års regionplan och 1966 års generalplan. Samma mindre avvikelse som registrerades mellan stadsplanen och 1960 års regionplan återkommer dock i jämförelsen med 1966 års generalplan.
u 89	Norra Mariehem 44 ha	1965-06-28	Stadsplanen upprättades som en direkt följd av u 75.
u 91	Sydöstra Teg 45 ha	1966-03-21	Stadsplanen upprättas av VAB och antas efter det att generalplaneförslaget presenterats för stadsfullmäktige. Stadsplanen överensstämmer med 1966 års generalplan, men avviker helt från 1960 års regionplan. Av stadsplanebeskrivningen framgår att planuppdraget tillkom innan 1965 års kommunsammanslagning, och föranleddes av det då akuta behovet av industrimark.

Beteckning	Läge och storlek	Antaganddatum	Innebörd
u 99	Norra Mariehem 62 ha	1967-09-18	Ändring och utvidgning av u 84.
u 100	Västerslätt 51 ha	1967-12-18	Stadsplanen upprättas i slutet av tiden för generalplanarbetet och överensstämmer med såväl denna plan som 1960 års regionplan. Den utvidgning av industriområdet som stadsplanen innebär kan dock ses som en direkt följd av u 28.
u 101	Västra Teg 44 ha	1968-03-18	Stadsplanen dateras, antas och fastställs efter det att 1966 års generalplan publicerats och avviker något från denna plan på samma sätt som u 85. I övrigt innebär planen en ändring av u 85.
u 106	Sandbacka 36 ha	1968-09-16	Stadsplanen avviker i vissa avseenden från 1966 års generalplan, men den överensstämmer vad gäller E 4s dragning, som väsentligen bestämmer områdets användning och utformning.
u 110	Carlshem 69 ha	1969-04-21	Bostadsområdets avgränsning stämmer i huvudsak med 1966 års generalplan, men hustypen är ändrad från småhus i generalplanen till flerfamiljshus i stadsplanen.

Den i sammanställningen ovan på stadsplanebeskrivningarna grundade genomgången av innebörden i de 23 största stadsplaner, som antagits under de studerade översiktsplanernas styrperioder antyder vissa återkommande mönster i förhållandena mellan översikts- och detaljplaner. Förhållandena diskuteras här mot bakgrund av de inledningsvis redovisade antagandena om beroende.

Få stadsplaners utformning har i sin helhet på ett avgörande sätt styrts av anvisningarna i någon av de publicerade översiktsplanerna. Med Mariehemsområdet som viktigt undantag föreligger dock överensstämmelse i stort mellan stadsplan och aktuell översiktsplan.

I ett flertal fall utarbetades stadsplan och översiktsplan parallellt och många gånger också av samme planförfattare. I sådana fall kan således förhållandet mellan översikts- och stadsplanen karakteriseras som ömsesidigt beroende. Även i övrigt kan antas att översiktliga och detaljerade synsätt griper in i varandra i det att arbetet på en översiktsplan å ena sidan i allmänhet medför ett mer detaljerat studium av olika delområden än vad som framgår av plankartan och att upprättandet av en stadsplan å andra sidan rimligen måste innebära vissa hänsynstaganden till dess konsekvenser för kringliggande områden och stadsbygden i stort.

I de fall avvikelser registrerats mellan översikts- och detaljplan gäller i allmänhet dock att bebyggelseområdenas avgränsning i stadsplanen, vanligen då trafikledsdragningarna, överensstämmer med översiktsplanen. Detta framgår också av stadsplanebeskrivningarna där man oftare hänvisar till trafikledsdragningarna än till övriga anvisningar i översiktsplanerna.

I vad mån såväl översikts- som stadsplaner styrts av utredningar och överväganden från annat håll beror naturligtvis på hur avgränsat översiktsplanearbetet bedrivits. I en inom den kommunala förvaltningen kontinuerligt bedrivna fysisk översiktsplanering bör den väv av kunskap i kommunen om befintliga förhållanden inom planområdet liksom om tendenser och politiskt formulerade målsättningar och krav betraktas som ingående i översiktsplanearbetet. Av här studerade stadsplanebeskrivningar framgår dock klart att tätortens utbyggnad i flera fall bestämts av från översiktsplaneuppgifterna helt separata trafik- och va-utredningar. De interna generalplaneförslag som funnits inom staden och municipalsamhällena tycks också ha spelat stor roll vid detaljplaneringen. I FIG 26 redovisas delar av två sådana skisser från 1958 resp 1962. Därav framgår bl a att man redan 1958 tänkte sig en utbyggnad av tätorten österut och i skissen från 1962 anges den utbyggnad, som senare resulterade i Ålidhems och Mariehems bostadsområden.

Slutligen gäller förmodligen ofta att förutsättningarna för ett visst områdes användning med få alternativa möjligheter bestämts av naturförhållanden inom området och markanvändningen inom angränsande områden. Som exempel på det senare gäller att större exploateringsområden i flera fall blivit stadsplanlagda etappvis under en lång tidsperiod varvid den första stadsplanens utformning på ett avgörande sätt påverkat områdenas vidare utbyggnad.

4.8 Politikers och planerares värdering av översiktsplaneringen

Vid SIBs samtalsintervjuer framkom en utpräglat positiv inställning till översiktsplanering i allmänhet, vilket kan beläsas med följande citat:

"Översiktsplaneringen är oerhört betydelsefull ... om man har en plan att utgå från, då vet man ju vad som händer om man ändrar något, det vet man ju inte annars. Man skulle inte kunna bygga upp en stad om man inte hade en generalplan, lika lite som man skulle kunna sköta ekonomin om man inte har en investeringsplan."
(Gunnar Aspegren)

Som framgått av redogörelsen i kap 3 var dock intresset för regionplaneringen måttligt och därmed också benägenheten ringa att betrakta planen som vägledande för utvecklingen. Så t ex svarade BNs ordförande i dåvarande landskommunen angående den eventuella nyttan av regionplanen i detaljplanearbetet:

"Jag upplevde det aldrig på det sättet. Om våra planförfattare kände så vet jag inte. Då vi lade ut en ny plan var vi i första rummet bundna av kommunens markköp." (Elof Lundmark)

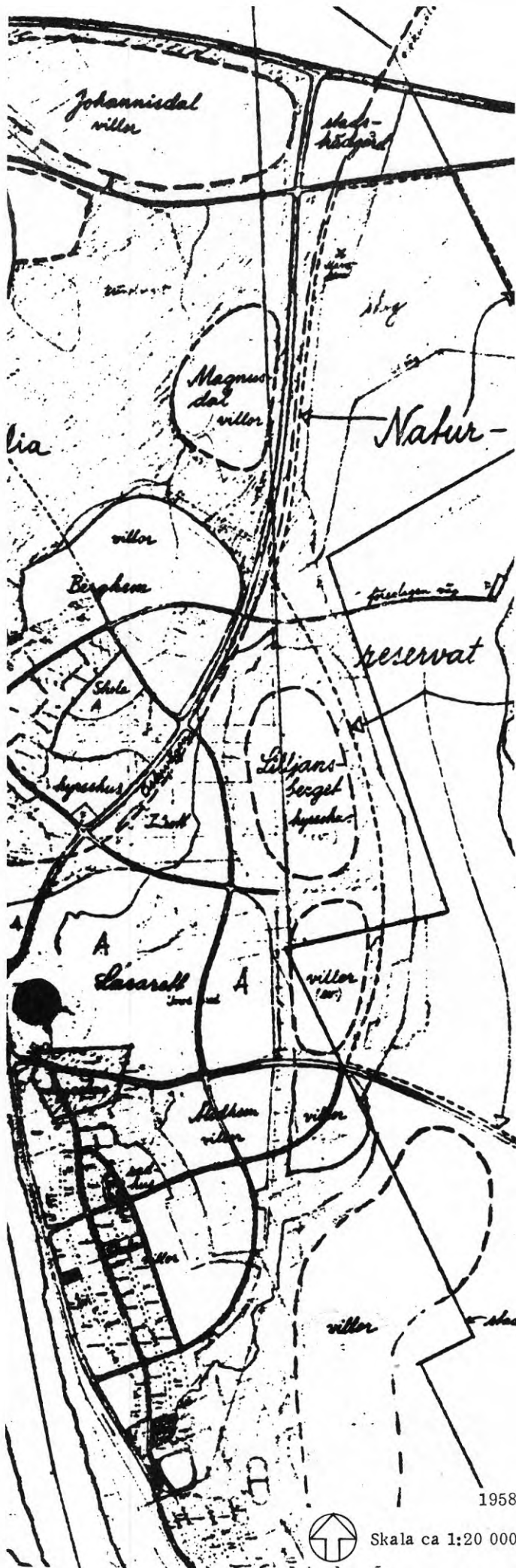


FIG. 26 Östra delarna av förslag till generalplaner över Umeå från 1958 och 1962 (Källa: Umeå stadsarkitektkontor).

Till detta kan fogas följande intervjusvar från en representant för DK i dåvarande Umeå stad:

"För markköp har vi delvis kunnat använda oss av regionplanen. ... I 1962 års plan var det ju redan köpt väldigt mycket mark, innan den kom fram. Men där kan man säga, att vi gjorde markköpen på basis av förarbetena till den." (Sigvard Larsson)

Seth Fridén, som var stadsarkitekt i Umeå under regionplanearbetet, gav följande allmänna omdöme om relationen mellan regionplanen och detaljplaneläggningen:

"Det var nog snarast så att regionplanen fångade upp aktuella detaljplaner som framtvingades av utvecklingen."

Och Hans Åkerlind som 1960 tillträdde som stadsarkitekt konfirmerade detta genom påståendet: "Inte har jag använt mig mycket av den inte."

Vad generalplanen beträffar framhöll flera av intervjupersonerna att även den - såsom också framgår av planens förord - närmast var att betrakta som en uppsummering av planläggningssituationen i Umeå i mitten av 1960-talet. Stadsarkitekten Hans Åkerlinds yttrande är representativt för den uppfattningen:

"Jag har uppfattat 1966 års generalplan så att den faktiskt bara var en redovisning av vad vi höll på med. En sammanställning av inventeringar som var gjorda inom olika områden. Men som sådan har den haft viss betydelse. ... Det låg ingen styrning i den."

Planförfattaren Åke Lundberg ansåg själv att en generalplan har den mest påtagliga effekten de två tre närmaste åren efter det att den gått i tryck. Därefter, när en mängd nya faktorer kommit in i bilden, kan en klar avmattning förmärkas i benägenheten att följa den.

"Om vi säger så att den i början fungerar som ett direkt handlingsprogram. Men om man inte följer upp den med en rullande plan, där man överarbetar och jämkar in nya saker, kan den få motsatt effekt och vara en broms för ett vettigt handlande. För den rullande planen är ju generalplanen alldeles utmärkt att utgå ifrån och arbeta vidare på. Man behöver bara bena upp de frågor som innebär förändringar, medan man i övrigt skall försöka följa tankegångarna."

Frågan om i vilka avseenden 1966 års generalplan hade annan än uppsummerande betydelse besvarade DK-ordföranden Gunnar Aspegren i överensstämmelse med resultatet av analysen i avsnitt 4.7 på följande sätt:

"... Då det gäller bostadsområdena kan man väl säga, att dom var ganska naturligt givna. Däremot var ju trafikfrågan aldrig genomstuderad förut. Det är onekligen en av de viktigaste frågorna när det gäller planläggning. ... Avloppsfrågan är ju också viktig."

Följande uttalande får avsluta sammanställningen av intervjuvar om relationen mellan översikts- och detaljplanering. Det är visserligen ett svar på frågan om Umeå regionplans styrförmåga, men är så allmänt formulerat att det får stå som en mot byggnadslagens hierarkiska plansystem riktad uppfattning om relationen mellan översikts- och detaljplanering i allmänhet.

"Man kan inte betrakta regionplanen som ett styrinstrument för detaljplanerna. Det var snarare tvärtom. I den mån den varit styrande har det gällt stommen och uppläggningsen. Man har t ex kunnat hindra att man utvecklat sig här nere vid flygfältet, därför att vi plockat in reservat för flygfältet. De olika detaljplanerna har lett till en översiktsplan som kommit under ögonen på alla som jobbar med detaljplanering långt innan den formellt lagts fram. Så långt kan man säga att den varit ett styrinstrument. På BN har man haft en kopia av regionplanen till hands och fått en överblick långt före den egentligen har varit färdig. Sedan har detaljplanerna formellt sett gått före regionplanen. Och i många fall har dom gått så långt före att man sagt att här måste vi ändra på regionplanen så att den kommer att stämma med detaljplanen ... Jag har inte någon känsla av att regionplanearbetet på något sätt varit förgäves. Det påståendet som jag fällde att det nog varit detaljplanerna som styrt regionplanen, kan ju lätt få en att tro att man bara hänger med och utvecklingen går sina egna vägar. Men så enkelt är det inte. För dessa detaljplaner har, innan man fattat beslut om dem, haft i botten regionplanen som då var under upprättande. Jag tror faktiskt personligen att översiktsplanen gör största nyttan just under tiden man jobbar med den. Det är då den verkligen används som ett vägledande instrument för mera fixerade detaljplaner. Åtminstone så som översiktlig planering har skett hittills därför att utvecklingen gått så snabbt."

(Åke Lundberg)

4.9 Sammanfattning

Under perioden 1950-1969 fördubblades folkmängden i Umeorten från ca 22 500 till ca 46 000 invånare. Denna expansion ställde stora krav på markanvändningsplaneringen och parallellt med en omfattande stadsplaneproduktion upprättades därför ett antal översiktliga planförslag och utredningar. I detta kapitel har stadsplanläggningen i Umeå prövats mot anvisningarna i de tre publicerade översiktsplanerna, 1957 års regionplaneförslag, 1960 års regionplaneförslag och 1966 års generalplan.

Med syftet att översiktligt planera och samordna utbyggnaden av Umeå stad och municipalsamhällena Teg och Backen påbörjades 1952 en regionplanering av Umeorten med Vattenbyggnadsbyrån i Stockholm som plankonsult. Först 1957 publicerades ett första regionplaneförslag. Genom det sätt på vilket arbetet kom att bedrivas var planförslaget bristfälligt förankrat i beslutande organ i Umeorten och det kritiserades bl a för att det var för detaljerat, för att det vid publiceringen inte var à jour med beslut som då fattats om bl a de större trafikledernas sträckning, och för att

tillräcklig hänsyn inte tagits till de enskilda kommunala enheternas behov och önskemål. Dessa regionplanens brister tar sig uttryck i att ett antal under perioden 1952-1960 antagna stadsplaner avviker från anvisningarna i regionplanen. Denna bristande överensstämmelse kan i flera fall hänföras till regionplanens höga detaljeringsgrad eller till brister i samordningen mellan parallellt pågående översikts- och detaljplanearbeten. Redan kort tid efter det att regionplanen publicerades antogs emellertid stadsplaner, som medförde en i förhållande till regionplanen avvikande fördelning av små- och flerfamiljshusbebyggelse inom Umeå-orten, annorlunda trafikledsdragningar och exploatering av områden som enligt regionplanen ej var avsedda för exploatering.

Till följd av kritiken mot 1957 års plan och den oväntat snabba befolkningsökningen beslöts i december 1959 att regionplanen skulle revideras. Som konsult anlätades Västerbottenskommunernas arkitekt- & byggnadskontor i Umeå och i början av 1961 publicerades det regionplaneförslag som sändes till Kungl Maj:t för fastställelseprövning. På grund av plankonsultens goda lokal-känedom och den avsevärt lägre detaljeringsgraden i detta slutliga planförslag avviker färre stadsplaner från denna plan. Inga skillnader föreligger mellan regionplaneförslaget och de under regionplanearbetet antagna stadsplanerna. Redan i slutet av 1962 blev emellertid även 1960 års regionplaneförslag i väsentliga avseenden inaktuellt som handlingsprogram, vilket bidrog till att det aldrig blev fastställt. Det var främst universitetets snabba expansion som gav helt nya förutsättningar för stadsbyggandet i Umeå, vilket bl a visar sig i att nya bostadsområden under perioden 1963-1965 stadsplanläggs invid universitetsområdet, så att tätorten får en markant förskjutning österut i förhållande till förslagen i regionplanen.

Med dessa nya förutsättningar påbörjades 1963 arbetet på en generalplan inför sammanläggningen av Umeå stad och landskommunen 1.1.1965. Ett planförslag publicerades i slutet av 1966, till vilket Västerbottenskommunernas arkitekt- & byggnadskontor ånyo stod som författare, liksom till en stor del av stadsplanerna från denna tid särskilt över Teg och Backen. Generalplanens detaljeringsgrad är att likna vid 1957 års regionplans, vilket förklarar några mindre som avvikande registrerade stadsplaner. Fr o m 1968 uppkommer emellertid även mer betydande avvikelser. På grund av nya planförutsättningar stadsplanlades då de sydöstra delarna av tätorten i strid mot anvisningarna i generalplanen. Att generalplanen vid denna tid höll på att mista sin aktualitet visar sig också i att man omkring 1970 påbörjade ett nytt översiktsplanearbete för Umeå kommun med bl a helt nya förslag till lokalisering av bostadsbebyggelsen.

De studerade översiktsplanerna avlöser således varandra med några få års mellanrum och eftersom de redovisar förslag till markanvändning 15-20 år fram i tiden fanns vid respektive styrperiods slut stora ännu icke stadsplanlagda exploateringsområden. Funna avvikelser kan således inte direkt förklaras med brist på i översiktsplanerna anvisade exploateringsområden. Dock kan svårigheten att vid rätt tillfälle frigöra rätt mark för exploatering ha bidragit till att översiktsplanerna endast genomfördes i begränsad omfattning. Särskilt kan framhållas Umeå stads svårighet att från militärmyndigheterna förvärva det centralt belägna K 4-fältet och en del av området väster om Sandbacka, samt avsaknad av medel

att styra saneringen av innerstaden. I övrigt är det svårt att pröva hypoteser om en i tiden felaktig utbyggnad av olika områden då varken 1957 eller 1960 års regionplan var etappindelad. Däremot etappindelades bostadsområdena i 1966 års generalplan och denna etappindelning följdes i sina huvuddrag under den korta tid generalplanens genomförande här prövats.

Av de 164 stadsplaner från perioden 1952-1969 som jämförts med de tre översiktsplanerna har ett 30-tal betecknats som avvikande från den senast före antagandet av stadsplanen publicerade översiktsplanen och/eller från den översiktsplan som höll på att utarbetas vid tiden för antagandet av stadsplanen. Ungefär hälften av dessa stadsplaner avviker emellertid endast marginellt från aktuell översiktsplan eller är en direkt följd av tidigare antagna och avvikande stadsplaner. Flertalet stadsplaner överensstämmer således i stort med den eller de översiktsplaner, mot vilka de prövats. Detta har sin naturliga förklaring i att översiktsplanerna kom att revideras med förhållandevis korta intervall och att översiktsplanarbetena drog ut så långt på tiden att en stor del av stadsplanerna kom att upprättas och antas under det att en översiktsplan höll på att utarbetas. Detta antyder att översikts- och stadsplanerna snarare står i ett ömsesidigt beroendeförhållande än att översiktsplanerna styrt detaljplaneringen. Av en genomgång av beskrivningarna till ett antal större stadsplaner tycks det också som om 1957 års regionplan, 1960 års regionplan och 1966 års generalplan i få fall haft ett direkt och avgörande inflytande över utformningen av dessa stadsplaner. I de fall ett sådant avgörande inflytande kunnat utläsas har det främst gällt sträckningen av de större trafiklederna.

Analysen av stadsplanebeskrivningarna visar dessutom att ett antal från de studerade översiktsplanerna fristående och icke publicerade eller mindre spridda översiktliga utredningar och överväganden haft betydelse för stadsplanläggningen och naturligtvis även för översiktsplaneringen. Till dessa hör ett antal trafikledsplaner och va-utredningar samt utkast till interna generalplane-förslag.

5 AVSLUTANDE SYNPUNKTER

I detta avslutande kapitel diskuteras resultaten av föreliggande studie. Vissa resultat jämförs med några andra med byggnadsforskningsmedel bedrivna studier av fysisk planering. Diskussionen relateras också till vissa av de principer för en ny lagstiftning rörande markanvändning, som redovisas i bygglagutredningens betänkande, SOU 1974:21. Slutligen ges synpunkter på forskningsmetoden i studien i syfte att ge utgångspunkter för fortsatt forskning om fysisk planering.

5.1 Fysisk planering - en planteknisk dimension

Som nämnts i förordet utgör denna studie en del av forskningsprojektet "Relationen mellan detaljplanering och kommunal och regional översiktsplanering". För att studera denna relation måste respektive företeelse först på något sätt karakteriseras. I en i särskild rapport redovisad del av studien karakteriserades och analyserades därför den planeringsmetod och redovisningsteknik som tillämpats i några översiktliga fysiska planer från 1950- och 1960-talen i syfte att ge exempel på hur innebörden i begreppen regionplan och generalplan tolkats under den tid 1947 års byggnadslagstiftning och 1959 års byggnadsstadga verkat. I materialet ingick bl a Umeå regionplan 1957 och dess revisioner samt Umeå generalplan 1966.

Analysen koncentrerades till dokumenten och skedde mot föreställningar i 50- och 60-talens svenska planeringslitteratur om såväl i verkligheten tillämpad som i någon mening önskvärd form av översiktsplanering. Analysen är redovisad i här tidigare refererad rapport Orrskog 1973. I kapitel 3 i här föreliggande rapport beskrivs tillblivelseprocessen för nämnda fysiska översiktsplaner över Umeå. Dessa varandra kompletterande karakteriseringar av den fysiska översiktsplaneringen kan sägas ha givit en för jämförelsestudien tillräcklig kunskap om innebörden av begreppet så som det tillämpades under 50- och 60-talen i Umeå. Som påpekats i Orrskog 1973 tycks de där studerade planerna, att döma av referenslitteraturen, kunna betecknas som ganska normala exempel på översiktsplaner åtminstone för tiden fram till slutet av 1960-talet. Tillblivelseprocessen är givetvis unik i varje planeringssituation bl a på grund av de specifika personliga relationerna. Men i stora drag, vad gäller de deltagande institutionernas allmänna karakteristika, torde generaliseringar utöver Umeå-situationen kunna göras.

Begreppet stadsplan har belysts i flera studier inom Bygghörsningsinstitutet. I t ex en studie redovisad i Rapport 17/68 analyserades detaljplannedokumentens karaktär och beslutsprocessens tekniska förutsättningar och organisatoriska uppläggning för några fall och i ett antal studier sammanfattade i en arbetshandling, Schlyter 1973, studerades tillkomstprocessen för några bostadsområden i syfte att se vilka ställningstaganden i processen som får betydelse för bostadsområdets utformning. För nu förevarande studie har dessutom, under perioden 1952 - 1969, över Umeå tätort antagna och sedermera fastställda stadsplaner karakteriserats i vissa avseenden och omfattningen, handläggningen och innebörden av stadsplaneläggningen av Umeå tätort beskrivits samt exempel givits på hur planläggningstekniken utvecklats

under undersökningsperioden. Beskrivningen av detaljplanerna redovisas i Appendix. Den ger tillsammans med övriga här nämnda studier den karakteriseringen av innebörden i begreppet detaljplan och dess tillämpning under den studerade perioden på vilken studien av relationen mellan översikts- och detaljplan grundas.

Ett i förevarande sammanhang intressant resultat av såväl tidigare studier som av analysen i Appendix var, att ett icke obetydligt dubbelarbete förekom vid stadsplaneläggningen till följd av otillräckligt utredda eller oförutsebara planförutsättningar.

För jämförelsestudien mellan översikts- och detaljplaner har utgångspunkten varit byggnadslagstiftningens angivelse att syftet med översiktlig planering är att den skall vara vägledande för den efterföljande mer detaljerade planläggningen. Respektive översiktsplan tillordnades en "styrperiod", under vilken planeringsprocessen hypotetiskt skulle ha kunnat påverka detaljplanläggningen. För varje översiktsplan gjordes en jämförelse med stadsplaneläggningen. Om detaljplanen skulle betraktas som avvikande eller inte berodde bl a på detaljeringsgraden i översiktsplanen. Diskussionen av avvikelserna inleddes därför med ett resonemang om funna "avvikelser" kunde tillskrivas detaljeringsgraden i översiktsplanen med avseende på planens ändamål som instrument för reglering av grunddragen i markens användning, men också som en fråga om uttolkning av planen. Diskussionen skedde i övrigt mot bakgrund av fyra faktorer som antogs ha påverkat förhållandet mellan översikts- och detaljplanering, nämligen förhållandet mellan den i översiktsplanen prognosticerade tillväxten och den faktiska utvecklingen, den översiktliga planarbetets organisation, samordning mellan översiktsplan enligt byggnadslagstiftningen och annan markanvändningsplanering samt beroendet av markägoförhållandena. Ambitionen var inte, att genom hypotesprövning belägga, vilken förklaringsgrund som varit relevant i varje fall utan diskussionen genomfördes för att belysa, vilka faktorer som påverkat utvecklingen i Umeå.

Jämförelseprövningen gav vid handen att ett antal perioden 1952-1960 antagna stadsplaner avvek från anvisningarna i under denna period aktuell översiktsplan. Denna bristande överensstämmelse kan i flera fall hänföras till översiktsplanens höga detaljeringsgrad eller till brister i samordningen mellan parallellt pågående översikts- och detaljplanarbeten. Redan kort tid efter det att översiktsplanen publicerades antogs emellertid stadsplaner, som medförde en i förhållande till denna avvikande fördelning av små- och flerfamiljshusbebyggelse inom Umeorten, annorlunda trafikledsdragningar och exploatering av områden som enligt planen ej var avsedda för exploatering.

Även jämförelsen mellan den reviderade översiktsplanen och under dess styrperiod antagna stadsplaner visade, att planen förlorade betydelse som handlingsprogram redan några få år efter det att den publicerats. Tåtorten fick genom detaljplaneläggningen en markant förskjutning österut i förhållande till förslagen i planen.

Jämförelseprövningen för den senaste översiktsplanen, 1966 års generalplan, gav vid handen att avvikelser mellan översiktsplan och stadsplaneläggning förekom och att planen höll på att missta

sin aktualitet redan ett par år efter det den publicerats. Resultaten utvisar, att flertalet stadsplaner i stort överensstämmer med den eller de översiktsplaner, mot vilka de prövats. Detta har sin naturliga förklaring i att översiktsplanerna kom att revideras med förhållandevis korta intervall och att översiktsplanearbetena drog ut så långt på tiden att en stor del av stadsplanerna kom att upprättas och antas under det att en översiktsplan höll på att utarbetas. Detta antyder att översikts- och stadsplanerna snarare står i ett ömsesidigt beroendeförhållande än att översiktsplanerna styrt detaljplaneringen.

För att ytterligare pröva förhållandet mellan översikts- och stadsplanerna gjordes därför en mer inträngande analys av stadsplanernas förhållande till översiktsplaneringen i tiden och till innehållet. Analysen begränsades till större stadsplaner och kom att inbegripa planer om 32 ha eller mer. Urvalet bestod av 23 stadsplaner med relativt jämn fördelning över undersökningsperioden. Planerna omfattade tillsammans ca 1 300 ha, vilket utgjorde ca 60 % av den totala omfattningen av stadsplanläggningen den studerade perioden. Genomgången grundades på stadsplanebeskrivningarna och antydde vissa återkommande mönster i förhållandena mellan översikts- och detaljplaner. Få stadsplaners utformning styrdes således i sin helhet på ett avgörande sätt av anvisningarna i någon av de publicerade översiktsplanerna.

I ett flertal fall utarbetades stadsplan och översiktsplan parallellt och av samme planförfattare. I sådana fall kan således förhållandet mellan översikts- och stadsplan karakteriseras som ömsesidigt beroende. Även i övrigt kan antas att översiktliga och detaljerade synsätt gripit in i varandra i det att arbetet på en översiktsplan å ena sidan i allmänhet medfört ett mer detaljerat studium av olika delområden än vad som framgår av plankartan och att upprättandet av en stadsplan å andra sidan rimligen måste inneburi vissa hänsynstaganden till dess konsekvenser för kringliggande områden och stadsbygden i stort.

Gällande byggnadslagstiftning ger uttryck för en hierarkisk syn på planläggningssystemet. Samma syn återfinns i principerna för den nya lagstiftningen. Bygglagutredningen uttalar om kommunplanens syfte att dess "främsta uppgift är att styra utvecklingen, när det gäller dispositionen av markresurserna och att vara vägledande för de myndigheter, organisationer och enskilda som har att ta befattning med markanvändningsfrågor. Denna styrning uppnås genom att planen görs vägledande för de efterföljande besluten rörande markanvändningen." (sid 321) Beträffande de mer detaljerade planinstituten kommundelsplan och byggnadsplan framhålls, att för dessa bör principen om överensstämmelse med kommunplan tas upp som ett villkor för planen. Kommunplanens väsentligaste betydelse sägs ligga i att den skall vara normerande vid olika myndighetsavgöranden angående byggande och annan markanvändning.

Föreställningen att det tekniskt är möjligt att stegvis konkretisera bebyggelsemiljön är bl a avhängig av föreställningen om en rationell grad av konkretion i de översiktliga stegen. Utredningen nämner (sid 33), att kommunplanen är en plan av en helt ny karaktär. Planens tyngdpunkt kommer i stor utsträckning att ligga på riktlinjer och föreskrifter.

Om villkoret att översiktsplanen skall vara styrande skall kunna uppfyllas, är det, mot bakgrund av erfarenheter från hittillsvarande tillämpning av institutet, sannolikt att dess riktlinjer och föreskrifter innehållsmässigt blir så vaga och abstrakta, att formuleringarna ger utrymme för mycket vida tolkningar vid den efterföljande mer detaljerade planläggningen. I de studier av översiktsplaneringen som bedrivits vid byggforskningsinstitutet har kunnat konstateras en tendens att i plantexterna förbigå kontroversiella frågor med glidande formuleringar eller att i själva planläggningstekniken vid fördelning av markresurser undgå framtida konflikter genom att tillgodose etablerade intressen.

I Albertson- Ödmann (1973) konstateras således att man i de studerade översiktsplanerna från Sundsvallsregionen under 1950-talet vid dimensionering av markområden för industri garderat sig mot osäkerheten i bedömningarna av det framtida markbehovet genom att anvisa områden, som medvetet varit överdimensionerade. I de studerade planerna från 1960-talet görs dimensioneringsöverväganden efter till synes mer omfattande beräkningar, men resultatet blir överdimensionerade områden i förhållande till antaganden i plantexterna. Överdimensioneringen kan dels förklaras av att kommunerna varit angelägna om att ta hänsyn till redan etablerad industri genom att anvisa sådana företag generöst tilltagna expansionsområden i befintliga industrilägen dels förklaras det av att kommunerna därutöver velat reservera mark i tillräcklig omfattning och i lämpliga lägen för att kunna erbjuda intresserade företag bra lokaliseringalternativ i förhållande till konkurrerande kommuner.

I Andersson (1974) konstateras, att huvudprincipen vid lokalisering av industri i Göteborgs generalplan 1959 varit en utvidgning och komplettering av redan befintliga industriområden. "Man har således inte funnit några skäl för att ändra det lokaliseringsmönster som väsentligen är ett resultat av en tidigare spontan (ur plansynpunkt) utvecklingsprocess". (sid 36).

Vagheten i planeringen har också diskuterats av Orrskog (1973) genom konstaterandet att dimensioneringsövervägandena för såväl bostads- som industriområden karakteriserades av att de på plankartorna föreslagna områdena för respektive ändamål var större än de som beräknats i plantexten, vartill kom att planförfattaren för olika behovs- och dimensioneringsbestämmande variabler räknade med värden som låg över dem som "sannolika" angivna.

Om den översiktliga planen görs mer precis, kan man anta, att fråga ofta uppkommer om frångående av planen - detta antingen av tekniska eller politiska skäl. En översiktsplan som inte ger alltför vida tolkningsmöjligheter förefaller från demokratisk synpunkt mer tillfredsställande än en vag "vägledande" plan, förutsatt att procedurordningen vid planens frångående och beslutsfattarnas inställning till demokrati ger möjlighet för insyn och inflytande från en vidare krets av förtroendevalda och allmänhet.

Den översiktliga fysiska planeringen kan inte bli styrande i kraft av lagstiftarens vilja, om denna vilja inte står i överensstämmelse med de möjligheter att genomföra viljan, som samhällets

organisation erbjuder och som ligger inom de tekniska möjligheternas ram. Styrningen har en politisk och en teknisk dimension. Detaljplanen konkretiserar översiktsplanens riktlinjer. Den initierar i förekommande fall omarbetning av översiktsplanen. Genomförandet är aktuellt. Planintressenten är inte längre anonym. Den politiska dimensionen på översiktsplaneringen torde bäst speglas i analyser av vilka intressen som tillgodoses i genomförandeprocessen.

5.2 Genomförandeprocess - en politisk dimension

I betänkandet om markanvändning och byggande sägs om förhållandet mellan allmänna och enskilda intressen att planläggningsverksamheten är "ett medel för det allmänna att styra utvecklingen i fråga om markhushållning och miljöutformning." (sid 176). Privata intressen anses enligt utredningen ofta kunna förenas med de allmänna intressena som planläggningen skall främja. "I sådana fall uppkommer inga konflikter mellan allmänna och enskilda intressen". (sid 176) Står enskilda intressen mot allmänna intressen anser utredningen att två möjliga lösningar finns. Den ena är att enbart det från allmän synpunkt lämpliga beaktas. Den andra är att enskilda intressen får påverka och planeringen innefattar då kompromisser mellan allmänna och enskilda intressen. I förslaget till lagbestämmelsers innehåll i detta avseende sägs bl a att "Planläggning skall främja en lämplig samhällsekonomisk utveckling" och "Vid planläggning skall beaktas olika offentliga verksamheters, näringsverksamheters och andra av samhället godtagna verksamheters behov med avseende på markanvändningen." (sid 181, 182)

I forskningsprojektet "Sambandet mellan fysisk och ekonomisk planering" vid nationalekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet studeras den fysiska planeringen utifrån ett ekonomiskt-teoretiskt perspektiv. Delar av projektet har redovisats i Lönnroth (1974). Han framhåller bl a att den "tekniska utvecklingen leder till att människor och produkter kan förflyta sig allt snabbare och till att marknaden för den enskilda produktionsanläggningen blir allt större. Investeringarna får därmed en allt mer komplex - eller samhällelig - karaktär." (sid 56) Han anser att detta gör det nödvändigt att studera beslutens långsiktiga konsekvenser och att den fundamentala svagheten i det nuvarande planeringssystemet ligger i oförenligheten mellan marknadskonkurrensen och privatiseringen av besluten å den ena sidan och "församhälligandet" av produktionen och behovet av en samordnande översiktlig planering å den andra.

Under den 20 åriga period av Umeås utveckling, som här studerats, kom motstående allmänna och enskilda intressen inte explicit till uttryck i planupprättande och plangenomförande vad gällde den övergripande frågan om stadens tillväxt. Den begränsade krets av politiker, som aktivt engagerade sig i planeringen, omfattade samma värdering av att som mål ha stadens snabba tillväxt genom etablering av högre undervisning. Man kunde också enas om att ha planberedskap, markupplåtelse och byggadministration som medel från kommunens sida att nå målet, även om detta skedde med uppoffrande av utveckling av annan samhällsservice.

Universitetsetableringen kom heller inte i direkt konflikt med annan markintressent inom eller utom kommunen. Utbyggnad för undervisning låg också i linje med stadens tradition och var förankrad hos politiskt intresserade invånare.

I Albertson-Ödman (1973) har Sundsvalls utveckling studerats för samma 20-årsperiod som för Umeå med intresset koncentrerat till sambanden mellan kommunal planering och industriell planering. I studien belyses svårigheterna att genom planläggning främja en lämplig samhällsekonomisk utveckling. En beskrivning ges av beslutsprocessen kring några investeringar i industriplanläggningar, som saknat stöd i anvisningar i översiktsplan. Industriföretagen var därvid den aktiva parten, som analyserade och preciserade sina intressen och som utvecklade en strategi för sitt handlande. Några motsvarande resurser mobiliserades inte från samhällets sida. I studien diskuteras också de större företagens potentiella inflytande över planeringen genom förfogandet över vissa resurser. Studien påvisar att större industriföretag besitter resurser av stor betydelse för att påverka den fysiska planeringen. Företagens representanter intog en negativ attityd till prioritering av samhällsekonomiska bedömningar. Detta medförde, att förhållandet i den kommunala beslutssituationen kunde bli sådant att enbart det från företagens synpunkt lämpliga beaktades.

Även om den grundläggande motsättningen mellan fysisk planering och näringslivets planering, som inryms i den svenska samhällsorganisationen inte kom till uttryck i Umeå vad gäller den övergripande frågan om stadens tillväxt, framkom dock intressemotsättningar på olika plan.

Vid samtalen med politikerna i Umeå framskymtade, att motsättningar mellan allmänna och enskilda intressen funnits t ex i planlägningsfrågor som t ex markanvändningen i centrala staden och i genomförandefrågor som t ex markpolitik och markfördelning till byggherrar. Intressant är därvidlag, att de motstridiga intressena ofta inte tycks ha framstått för politiker och planerare. Trafik- och centrumfrågorna blev föremål för tekniska utredningar. Samme konsult anlätades som utredare av olika intressen och betraktades tydligen som helt opartisk och objektiv.

Frågor om fördelningsproblem, om utjämning av standardskillnader mellan olika stadsdelar eller boendeformer, om sociala tjänster m m behandlades inte i de studerade planerna. Av samtalsintervjuerna framgick, att sociala måldiskussioner inte heller förts under planarbetet. Välfärdspolitiska frågor kan ha studerats i andra planeringssammanhang än den fysiska planeringen, men intervjupersonerna förbigick i allmänhet frågor om sociala mål för bebyggelseutvecklingen.

Att den fysiska planens effekt som politiskt fördelningsinstrument ofta förbises i planeringssammanhang har även påvisats i Anefall (1973).

I bygglagutredningens betänkande framhålls att planläggningens uppgift är att få till stånd en från allmän synpunkt lämplig markanvändning, att vid planläggningen skall beaktas vad som är möjligt och lämpligt med hänsyn till berörda offentliga och privata huvudmäns ekonomi och deras möjligheter i övrigt att

genomföra planen samt att planläggningen skall syfta till en social och i övrigt god miljö för människorna. Tillämpningen av dessa allmänt formulerade krav på planläggningen kan ses som en fråga om planeringens demokratisering i bemärkelse att fler kommuninnevånare får lika inflytande över planeringen. Under den studerade perioden hade debatten om allmänhetens inflytande över planeringen inte fått den omfattning som under 70-talet. Demokratiseringsfrågan diskuteras därför här som en fråga om vilka inom den representativa demokratin som har inflytande över planeringen. Bygglagutredningen framhåller betydelsen av att lagstiftningen utformas så att den ger "bästa möjliga betingelser för ett reellt förtroendemannainflytande då det gäller planläggningsverksamheten." (sid 107) Såväl av denna studie över Umeå som av studien över Sundsvall framgår, att kretsen av politiker som aktivt deltar i planläggningsfrågor är mycket begränsad. Detta kan till en del bero på att planläggningsfrågorna sällan bereds så att de kan diskuteras av andra än en mindre krets invigda. Av avgörande betydelse är emellertid graden av öppenhet i samhället och insikten att alla är ansvariga för demokratins innebörd. Om den översiktliga planeringen skall vara vägledande och planläggningen ske utifrån vad som från allmän synpunkt är lämpligt och under reellt förtroendemannainflytande pekar ovan refererade studier på en rad aspekter, där verkligheten torde erbjuda mer eller mindre svåröverbärliga hinder mot förverkligande av en sådan politisk vilja.

5.3 Forskningsmetoden

Föreliggande undersökning av planering och stadstillväxt i Umeå 1950-70 har som underlag ett antal som region- eller generalplaneförslag publicerade dokument, vilka studerats med avseende dels på till dem tillordnade beslutsprocesser, dels på deras inverkan på detaljplanläggningen och därmed tätortens tillväxt och omvandling. Vi har sökt dokumentera vilka som haft inflytande över och vad som påverkat och på vilket sätt denna påverkan inverkat på utformningen av översiktsplanerna samt i vad mån dessa planer varit styrande för den direkt produktionsförberedande planeringen.

Så kan i korthet metoden i och syftet med föreliggande undersökning beskrivas. Undersökningen kan också karakteriseras som beskrivande och explorativ i den meningen att den inte tagit sin utgångspunkt i några strikt formulerade hypoteser. Ehuru det därmed också fanns många olika sätt att angripa "forskningsproblemet" begränsades valet av metod inte bara av vad som var undersökningstekniskt möjligt, utan även av de föreställningar, förutfattade meningar eller just uttalade hypoteser vi trots detta naturligtvis hade vid undersökningens början. Med ledning av erfarenheter från föreliggande forskningsprojekt men också till följd av annan samtidigt bedriven forskning inom detta ämnesområde har vi under arbetets gång blivit medvetna om åtminstone några sådana förutfattade föreställningar. Ett par av dessa tas upp till diskussion i detta avslutande avsnitt till ledning vid värdering av undersökningens resultat och för framtida studier av planprocessen.

Översiktsplaneringen har i föreliggande studie i första hand bedömts efter i hur hög grad översiktsplanerna följts upp i detaljplanerna. De färdiga översiktsplanerna har satts i centrum för intresset, vilket kan karakteriseras som ett produkt- i motsats till ett processtänkande. Detta synsätt är också förhärskande i byggnadslagstiftningen, i andra officiella beskrivningar av eller anvisningar för översiktsplaneringen och även i förut nämnda principbetänkande från bygglagutredningen. I föregående avsnitt har här framhållits betydelsen av att studera översiktsplanernas politiska dimension genom analyser av genomförandeprocessen för detaljplanerna. Även utarbetandet av översiktsplanerna har, oberoende av planernas direkta inverkan på detaljplanläggningen, väsentlig betydelse som ett forum, där olika intressenters åsikter formuleras och bryts mot varandra. Forskning om fysisk översiktsplanering borde därför i högre grad inriktas mot att beskriva skeendet i själva planeringsprocessen och betydelsen av detta skeende för den byggda miljön. Det i föreliggande undersökning konstaterade ömsesidiga beroendet mellan översikts- och detaljplanläggningen pekar även det mot en nedtoning av översiktsplanedokumentens betydelse till förmån för planerings- och beslutsprocesserna i anslutning till utarbetandet av dem. Att plandokumentet här fått en så framträdande plats beror naturligtvis på svårigheten att för en i tiden avlägsen planering rekonstruera skeendet i anslutning till utarbetandet av de publicerade planförslagen.

Likaså med stöd i den traditionella och officiella beskrivningen av kommunal översiktsplanering har som en av utgångspunkterna för föreliggande studie legat föreställningen av översiktsplanerna ger uttryck för den framtid kommunen - eller åtminstone de som haft inflytande över planutformningen - vill och tror sig kunna skapa. Men så behöver inte nödvändigtvis vara fallet. Det är t ex ett välkänt fakturm att kommunerna under åtminstone 1950- och början av 60-talet hade att ta hänsyn till markspekulationen i anslutning till översiktsplaneringen, vilket bör ha påverkat vad som redovisades i planerna. Det för många kommuner ständigt aktuella behovet av att locka till sig nya företag och industrier måste även det ha påverkat planers innehåll i orealistisk riktning, t ex genom tidigare här diskuterad överdimensionering av industriområden. I det senare fallet kan översiktsplanerna säga ha ett förhandlings syfte utöver syftet att ligga till grund för den mer detaljerade planläggningen, vilket även kan anses ha påverkat här studerade regionplaneförslag med avseende på universitetsetableringen, eftersom de upprättades, när flera Norrlandskommuner samtidigt strävade efter att bli universitetsort. I den tidigare omnämnda ekonomiskt-teoretiska studien av fysisk planering framkommer förhandlingskaraktären hos översiktsplanerna. Så t ex konstaterar Lönnroth (1974) "I verkligheten - och detta gäller oberoende av om planeringssystemet är kapitalistiskt eller socialistiskt - är all fysisk planering en procedur där tekniska och ekonomiska informationer utbyts mellan planenheter, som successivt förändrar sina planer. Plangenomförandet hänger på den auktoritet med vilken olika planenheter kan förankra sina planer hos andra." I samma studie konstaterar Andersson (1974) som avslutning på en analys av genomförandet av 1959 års generalplan för Göteborg följande: "Är det överhuvud taget realistiskt att betrakta plandokument som representativa uttryck för planhuvudmannens intentioner? Det förefaller inte självklart att utesluta motiv för plan-

huvudmannens agerande som avviker från de intentioner som statsmakterna uttrycker på den fysiska planeringens område. Kommunerna agerar ofta under hårda ekonomiska villkor och en kommunal översiktsplanering som tillgodoser statsmakternas intentioner kan komma i konflikt med kommunala egenintressen. Det är rimligt att anta att dessa motiv i den mån de är oförenliga med statsmakternas intentioner inte redovisas öppet i form av ett plandokument. Denna konflikt kan innebära en tendens att understryka vissa drag i utvecklingen, medan det i andra avseenden kan vara fördelaktigt att tona ner tendenser i utvecklingen." Om detta accepteras som en trolig eller åtminstone förekommande tillämpning av översiktsplaneinstitutet fordras naturligtvis även andra metoder för att bedömma effekten av eller framgången med en översiktsplan.

För föreliggande projekt gäller slutligen också att översiktsplanerna bedömts direkt efter deras inverkan på lokalisering och dimensionering av områden för olika ändamål inom för tillfället i detaljplaneläggningen aktuella delområden. De ha således bedömts efter deras i byggnadslagen angivna syfte att reglera grunddragen i markens användning till ledning för den mer detaljerade planläggningen. Om detaljplaneläggningen inte uttryckligen ges en innebörd utöver det tekniskt-fysiska kan således även översiktsplanerna på så sätt sägas ha bedömts efter i grunden tekniska kriterier - ett bedömnings sätt i linje med politikernas uppfattning enligt ovan att stadsbyggnadsfrågor är av huvudsakligen teknisk natur. Bygglagutredningen framhåller emellertid bland planläggningens reformbehov följande. "Vid utformningen av miljön bör sociala välfärdspolitiska mål beaktas. Bygglagutredningen anser att lagstiftningen rörande markanvändningen och byggande skall bidra till att tillgodose intresset av en från allmänna synpunkter god markhushållning och att sådana mål som nyss sagts uppnås." (sid 105). Skall planläggningen ha ett välfärdspolitiskt syfte bör erfarenheter om effekten härvidlag samlas genom att undersökningsmetoder utvecklas och tillämpas, där vid sidan om prövningar enligt föreliggande rapport även översiktsplanerna och deras effekt i välfärds- och fördelningspolitiska avseenden prövas. Om sådana "sociala" intentioner kan spåras bakom en översiktsplan kan det då t ex vid en prövning av översiktsplanens effekt på den mer detaljerade planläggningen bedömas att areellt omfattande avvikelser i vissa fall är av mindre betydelse än areellt små sådana. Nödvändigheten av att den fysiska planeringens innehåll och ändamål specificeras, både normativt och deskriptivt, gäller även i den snävt "tekniska" betydelsen enligt ovan. Om, och i hur hög grad är eller bör översiktlig fysisk planering vara planering för hushållning med knappa markresurser, för rationell produktion av byggd miljö och/eller planering av funktioner och livskvaliteter?

APPENDIX. STADSPLANELÄGGNING AV UMEÅ TÄTORT 1952-1969

1 INLEDNING

För jämförelsen i föreliggande rapport mellan översikts- och detaljplaner införskaffades alla under perioden 1952-1969 antagna och därefter fastställda stadsplaner över Umeå tätort. Förutom plankartor och planbestämmelser ingår för flertalet planer även planbeskrivningen i undersökningsmaterialet. Dessa handlingar har i första hand använts för direkta jämförelser med föreslagen markanvändning i aktuella översiktsplaner, och för att finna förklaringar till förekommande avvikelser mellan översikts- och detaljplaner. Det har bedömts som intressant att på detta totalmaterial av stadsplaner över en stad och två decennier dessutom göra en särskild analys av hur planläggningstekniken i olika avseenden utvecklats över tiden, vilken redovisas i detta appendix. För detta ändamål har varje stadsplan karakteriserats med avseende på identitet, handläggning, omfattning och innebörd, varvid valet av plankaraktistika delvis berott på vad som med en rimlig arbetsinsats varit möjligt att härleda ur det insamlade materialet och på ett enkelt sätt beskriva i tabeller och diagram.

I avsnitt 2 redovisas efter vilka dimensioner och med vilken metod stadsplanerna klassificerats, till grund för analysen av stadsplanläggningen under undersökningsperioden enligt avsnitt 3. I avsnitt 4 ges en kort sammanfattning av analysresultaten.

2 KLASSIFICERING AV STADSPLANERNA

I TAB I-IV redovisas de 168 under perioden 1952-1969 antagna och därefter fastställda stadsplanerna över Umeå tätort. Planerna är klassificerade i 14 dimensioner under huvudrubrikerna identitet, handläggning, omfattning och innehåll, och i det följande redovisas den tillämpade klassificeringsmetoden med utgångspunkt från beteckningarna i TAB I-IV.

2.1 Identitet

Beteckning (kolumn 1)

Umeå tätort har under undersökningsperioden bestått av eller ingått i fyra olika kommunala enheter. För referensändamål betecknas stadsplanerna med avseende på i vilken ordning och av vilken kommun de antogs, varvid

- u står för Umeå stad, som under perioden 1952-1964 omfattade tätorten exklusive Teg och Backen, och därefter hela tätorten (TAB I);
- t står för Tegs municipalsamhälle, som var självständig kommunal enhet t o m 1960 (TAB II);
- b står för Backens municipalsamhälle, som var självständig kommunal enhet t o m 1958 (TAB III); och

lk står för Umeå landskommun, i vilken ingick Backen under perioden 1959-1964 och Teg under perioden 1961-1964 (TAB IV).

Titel (kolumn 2)

Titeln anger det eller de kvarter eller område som planen gäller enligt stadsplanekartan.

Lokalisering (kolumn 3)

Som komplement till lokaliseringsangivelserna på kommunal- och kvartersnivå har stadsplanerna också givits beteckningar med avseende på stadsdelstillhörighet, varvid

å står för Ålidhem, Sofiehem, Gimonäs och Carlslund;
 be står för Berghem och Fridhem samt universitets- och sjukhusområdet;
 m står för Mariehem, Mariehems gård och Mariehems höjd;
 s står för Sandbacka och Haga;
 v står för Västerslätt och Rödäng;
 C står för det centrala stadsområde som begränsas av Västra Esplanaden, järnvägen, Östra Kyrkogatan och Ume älv;
 c står för övrig del av det område som begränsas av Tvärån, Vännäsvägen, järnvägen till Holmsund och Ume älv;
 ba står för Backen; och
 t står för Teg.

I vissa fall anges att stadsplanen sträcker sig över flera stadsdelar. Beteckning inom parentes anger att planen bara till mycket liten del ligger över stadsdelen i fråga.

2.2 Handläggning

Angivelserna i kolumnerna 4-9 hänför sig till de på plankartorna eller i planbeskrivningarna redovisade uppgifterna om planförfattare, antagande respektive fastställande instans och datum för planupprättande, antagande och fastställelse. Saknade uppgifter har markerats med frågetecken.

Planförfattare (kolumn 4)

Med hänsyn till frekvensen av olika planförfattare i föreliggande planurval har skiljts mellan stadsplaner som upprättats av stadsarkitekten, länsarkitekten, lantmätare, vissa ofta anlidade plankonsulter och övriga konsulter, varvid

sa står för stadsarkitekten;
 la står för länsarkitekten;
 lm står för lantmätare;
 VAB står för Västerbottenskommunernas arkitekt- & byggnadskontor;

Orr står för Orrje & Co; och
k står för annan konsult.

Tid mellan upprättande och antagande (kolumn 5)

Tiden mellan upprättandet och antagandet av respektive plan har angivits i antal månader, varvid den senaste dateringen av plankartan använts som tidpunkt för planupprättandet. Felet i tabellens tidsangivelser är högst 1 månad. Det stora antalet frågetecken för de planer som antogs av Tegs eller Backens municipalfullmäktige, beror på att man på dessa planer ofta bara angivit vilket år de upprättats.

En stor del av planerna är enligt uppgift på plankartan revideringar av tidigare upprättade planer. Om en planrevidering varit obetydlig kan planen i viss mening sägas vara färdigställd tidigare än enligt datum för senast företagen revidering, vilket begränsar användningen av uppgifterna i tabellen.

Antagande instans (kolumn 6)

Normalt antas en stadsplan av stadsfullmäktige eller motsvarande. I vissa fall kan ansvaret delegeras till byggnadsnämnden.

FM står för kommunal fullmäktigeförsamling; och
BN står för byggnadsnämnd.

Antagandedatum (kolumn 7)

Anges enligt uppgift på plankartan eller i beskrivningen.

Tid mellan antagande och fastställelse (kolumn 8)

Tiden mellan antagande och fastställelse anges liksom tiden mellan upprättandet och antagandet i antal månader.

Fastställande instans (kolumn 9)

En stadsplan kan enligt byggnadslagstiftningen fastställas av Kungl Maj:t eller länsstyrelse.

KM står för Kungl Maj:t; och
Lst står för Länsstyrelsen i Västerbottens län.

Av här studerade handlingar framgår i allmänhet inte av vilken anledning en stadsplan fastställts av Kungl Maj:t respektive länsstyrelsen.

2.3 Omfattning

Stadsplanekartorna är i skala 1:1 000 eller 1:2 000. Arealerna enligt kolumnerna 10-12 är uppmätta med hjälp av rutnät som lagts över plankartorna. Rutstorleken motsvarade 1 ha varför felet i angivelserna kan uppskattas till högst ca 1 ha. Uppgiften 0 ha anger att områdesstorleken är mellan 0 och $\frac{1}{2}$ ha.

Total omfattning (kolumn 10)

Här anges för respektive stadsplan det planlagda områdets totala omfattning enligt plankartan. De delar av upprättade stadsplaner som undantagits från antagande eller fastställelse är ej medräknade. Minustecken före arealuppgiften anger att planen innebär upphävning av tidigare stadsplan inom område av denna storlek.

Omfattning av stadsplaneutvidgning respektive -ändring (kolumnerna 11 och 12)

Stadsplan som läggs över område som tidigare ej varit stadsplanlagt kallas här stadsplaneutvidgning. På motsvarande sätt betecknar stadsplaneändring stadsplan över område som redan tidigare var stadsplanlagt. I kolumnerna 11 och 12 anges hur stor del av respektive stadsplans totala omfattning som innebar stadsplaneutvidgning respektive stadsplaneändring. Uppgifterna bygger på angivna gränser på plankartan eller i planbeskrivningen och/eller jämförelse med stadsplanlagda områden enligt tidigare fastställda stadsplaner. Utelämnad uppgift innebär att planen till ingen del utgör stadsplaneutvidgning respektive -ändring.

2.4 Innebörd

I kolumnerna 13 och 14 redovisas i vilket förhållande stadsplaneutvidgningarna respektive stadsplaneändringarna står till tidigare planer och markanvändning inom stadsplaneområdet. Här anges således ej för vilket ändamål marken skall användas enligt stadsplanerna, och ej heller vilken areell omfattning en viss typ av utvidgning eller ändring har¹⁾.

Stadsplaneutvidgningens karaktär (kolumn 13)

För förekommande stadsplaneutvidgningar har, med hjälp av plankartan och stadskartor, angivits om de kan anses innebära reella utvidgningar av stadsbygden, eller om de helt eller delvis endast utgör en registrering av redan uppförd bebyggelse. I vad mån eventuell befintlig bebyggelse skall anses följa anvisningarna i stadsplanen eller ej är svårt att bestämma definitionsmässigt. I huvudsak gäller emellertid att stadsplaneutvidgningar över område med bebyggelse annan än jordbruksbebyggelse karakteriserats som registrerande.

- N står för stadsplaneutvidgning som medför nyexploatering inom område som ej är tätbebyggt eller som är bebyggt i strid mot stadsplanen; och
- R står för stadsplaneutvidgning som innebär registrering av redan genomförd exploatering i enlighet med planens angivelser.

Uppgift inom parentes anger att karaktärsdraget är mindre väsentligt.

Stadsplaneändringens karaktär (kolumn 14)

- a) Varje förändring inom ett ändringsområde har först beskrivits i förhållande till anvisningarna i den ändrade stadsplanen, som en T-, F- eller B-förändring, varvid

1) I ett annat projekt håller institutet i samarbete med Planverket på att utveckla en rutin för redovisning av detaljplaners utformning och innehåll med avseende på ändamål, som underlag bl a för statistisk bearbetning av detaljplaneringens utveckling (projekt 900:52).

- T står för ändrade trafikförhållanden genom nyanläggning, igenläggning, flyttning, breddning etc av väg eller gata;
- F står för annan ändring av ett områdes funktionella innehåll, varvid skiljs mellan:
- . bostäder;
 - . bostäder i form av småhus;
 - . bostäder i form av flerfamiljshus;
 - . industri, lager, motorservice m m;
 - . handel och kontor eller handel och kontor i kombination med bostäder;
 - . allmänt ändamål, samlings-salar m m;
 - . parkmark, rekreationsanläggningar m m (dock ej gatuplanteringar);
 - . militärt ändamål; och
 - . trafikanläggningar såsom större trafikled ej omgiven av bebyggelse, trafikrondell, bangård, hamnanläggning, större parkeringsplats etc; och
- B står för ändrad byggnadsrätt genom höjd exploatering, ändring i huskroppars läge, tillåten ytterligare ut-
husbebyggelse m m inom område som till sitt funktionella innehåll (se ovan) kvarstår oförändrat från tidigare stadsplan.

Ändrade trafikförhållanden har genom sin frekvens i de studerade planerna och genom sin särskilda karaktär särskiljts från övriga funktionsförändringar. Med syftet att ge en entydig beskrivning av varje förändring blir således T-förändringarna "överordnade" F-förändringarna i den meningen att en T-förändring inte samtidigt rubriceras som en F-förändring. Dock betraktas trafikändringar med ingrepp över stora markområden, såsom vid anläggande av rikshuvudvägar eller större vägkorsningar, som två olika förändringar, och redovisas således som såväl T- som F-förändring. I analogi med ovanstående kan F-förändringarna sägas vara överordnade B-förändringarna i den meningen att ändrad byggnadsrätt i samband med ändrat funktionellt innehåll endast betecknas som F-förändring.

Eftersom en stadsplaneändring kan innebära olika typer av ändringar inom olika delar av planområdet kan en plan klassificeras som av T- och/eller F- och/eller B-karaktär. I tabellen anges med parentes om karaktärsdraget är av mindre betydelse.

- b) Varje T-, F- och B-förändring har också karakteriserats med avseende på förhållande till tidigare markanvändning, som en s-, a-, eller g-förändring, varvid
- s står för ändring av område som är bebyggt eller på annat sätt intensivt utnyttjat i stadsbygden (sanering);
- a står för ändring av ännu ej genomförd stadsplan över oexploaterat område, som med tiden blivit inaktuell till följd av ändrade planförutsättningar, stadsbyggnadsideal etc (aktualisering); och
- g står för ändring av förhållandevis kort tid dessförinnan fastställd men ännu ej genomförd stadsplan över oexploaterat område till följd av problem som uppstått inför eller under detaljprojektering av området (genomförande).

TABELL I. Stadsplaner antagna av Umeå stad (1952-1969)

Identitet		Handläggning							Omfattning				Innebörd	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
Be-teck-ning	Titel	Lokali-sering	För-fattare	Upprät-tande anta-gande (mån.)	Antagan-de ins-tans	Antagande-datum	Anta-gande - faststäl-lelse (mån.)	Faststäl-lande instans	Totalt (ha)	Utvidg-ning (ha)	Ändring (ha)	Utvidgningens karaktär	Ändringens karaktär	
u1	Sågen	C	sa	3	FM	21. 3. 52	3	Lst	0		0		(B) ^s	
u2	Skarpskytten	c	sa	4	FM	21. 3. 52	4	Lst	0		0		(B) ^s	
u3	del av Fabriken, Rind m. m.	C	k	5	FM	19. 9. 52	9	KM	2		2		B ^s	
u4	del av Sandbackaområdet	s	sa	11	FM	20. 3. 53	5	KM	10		10		(B) ^s	
u5	del av Konduktören	s	sa	5	FM	17. 4. 53	2	Lst	0		0		T ^s	
u6	Härmod	c	sa	5	FM	17. 4. 53	2	Lst	1		1		F ^a S ^s (F)	
u7	Markströjn., Storströjn. m. m.	s	sa	5	FM	17. 4. 53	2	Lst	5		5		B ^s	
u8	del av Västerslätt	v	sa	2	FM	15. 5. 53	2	Lst	4		4		(B) ^s	
u9	delar av Focken m. m.	s	sa	2	FM	15. 5. 53	2	Lst	1		1		(B) ^s	
u10	Gefion, Sparven	c	sa	2	FM	18. 6. 53	2	Lst	2		2		T ^g (T ^g)	
u11	del av Västerslätt	v	sa	5	BN	13. 8. 53	5	Lst	5		5		(B) ^s	
u12	del av Rind	C	sa	3	FM	20. 11. 53	11	KM	0		0		(B) ^s	
u13	Skarpskytten	c	sa	?	?	1953	?	?	0		0		(B) ^s	
u14	Geväret, Karbinen m. m.	s	sa	3	FM	19. 2. 54	9	KM	6		6		F ^a F ^a F	
u15	Erikslundsområdet m. m.	s	sa	2	FM	19. 3. 54	3	Lst	13		13		T ^s , T ^a (T ^s)	
u16	Gärdet, Vreten m. m.	s	sa	1	FM	19. 3. 54	7	KM	4		4		T ^s (T ^s)	
u17	Tången, Borret m. m.	C	sa	2	FM	19. 3. 54	10	KM	4		4		T ^s (T ^g)	
u18	del av Berghemsområdet	be	sa	1	FM	21. 5. 54	7	KM	16	6	10	N	F ^s	
u19	Vikingen, Loke, Brage m. m.	C, (c)	sa	4	FM	17. 9. 54	18	KM	7		7		B ^s	
u20	Konstnären, Plåtslagaren	c	sa	?	?	1954	?	KM	1		1		B ^s	
u21	Fiblan, Röllikan	v	sa	2	BN	9. 12. 54	3	Lst	2		2		(B) ^s	
u22	Spoven m. m.	c	sa	1	BN	13. 1. 55	2	Lst	0		0		(B) ^s	
u23	Nybruket, Nyverket m. m.	s	sa	3	BN	13. 1. 55	2	Lst	6		6		(B) ^s , B ^a	
u24	Höken, Vesslan, Mården m. m.	c	sa	5	FM	18. 2. 55	18	KM	5		5		B ^s	
u25	Ägir, Ran	C	sa	1	BN	10. 3. 55	15	KM	2		2		(B) ^s	
u26	Ålhdbacken m. m.	å	sa	1	FM	20. 5. 55	15	KM	145	123	22	N	R	
u27	Idun	C	sa	11	FM	20. 4. 56	19	KM	1		1		B ^s	
u28	Västerslätt m. m.	c, v	sa	0	FM	18. 5. 56	18	KM	113	30	83	N	F ^a F ^a F ^a (F)	
u29	Vågen	C	sa	1	BN	31. 5. 56	3	?	0		0		(B) ^s	

TABELL I (forts)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
u30	Ryttaren, Garvaren	c	sa	0	FM	21. 6. 56	14	KM	1		1	N	B ^a , B ^g
u31	del av Berghemsområdet	be	sa	5	FM	26. 4. 57	19	KM	34	8	26	N	T ^a , T ^g
u32	Härmod	c	sa	8	FM	24. 5. 57	22	KM	1		1	N	(T ^s)
u33	Gamliområdet m. m.	be, (s)	sa	?	FM	1957	?	KM	59	10	49	N	T ^s
u34	s. delen av Västerslätt	v	sa	2	FM	20. 12. 57	6	KM	7	7	34	N	T ^a , T ^s
u35	Lasarettområdet m. m.	å, be, c	sa	3	FM	20. 12. 57	10	KM	79	45	13	N	T ^g , F ^a , F ^s
u36	Myrtaget, Tegskogen	å	sa	3	BN	13. 2. 58	5	Lst	13	0	13	N	F ^g
u37	Berghemsområdet	be	sa	2	FM	21. 3. 58	8	KM	29	29	10	N	T ^s , F ^s
u38	Måsen, Ejdern m. m.	c	sa	2	FM	21. 3. 58	14	KM	10		4	N	T ^s , F ^s
u39	Stadsliden	s	sa	1	FM	25. 4. 58	6	KM	4		4	N	(T ^g)
u40	Hackan m. m.	c	sa	4	BN	10. 5. 58	1	Lst	4		4	N	(B ^g)
u41	Berghemsområdet	be	sa	7	FM	16. 5. 58	17	KM	35	35	0	N	(F ^g)
u42	del av Rytteren m. m.	c	sa	5	BN	12. 6. 58	3	Lst	0		5	N	(T ^s)
u43	Verkstaden, Upplaget	s	sa	0	BN	9. 10. 58	2	Lst	5		1	N	(T ^g)
u44	Bäcklyckan m. m.	s	sa	1	BN	10. 3. 59	3	Lst	1	4	1	N	(B ^g)
u45	Lövsåskogen, Tallskogen m. m.	å	sa	8	FM	22. 5. 59	6	KM	4		1	N	(B ^g)
u46	Istappen	be	sa	5	BN	13. 8. 59	2	Lst	1		13	N	T ^s
u47	Hild, Verdandi m. m.	s, C, (c)	sa	11	FM	18. 12. 59	12	Lst	13		1	N	
u48	Höken	c	sa	1	BN	14. 1. 60	12	Lst	1		2	N	
u49	Odin	C	sa	4	BN	8. 9. 60	2	Lst	2		1	N	
u50	Släggan	C	sa	4	FM	17. 2. 61	19	Lst	1		1	N	D ^s
u51	Husmyran	s	sa	3	FM	17. 3. 61	2	Lst	-1		1	N	B ^s
u52	Thor	C	sa	3	FM	17. 3. 61	5	Lst	1		2	N	F ^a
u53	Storgatan vid Tvärån	c	sa	8	FM	15. 9. 61	3	Lst	2		4	N	F ^a
u54	Ploggen, Harven m. m.	c	sa	6	FM	15. 9. 61	5	Lst	5	1	2	N	T ^s , T ^s
u55	Vipan, del av Ugglan	c	sa	3	FM	15. 9. 61	8	Lst	2		2	N	F ^g , F ^s
u56	Johannelund	å	k	9	FM	19. 1. 62	4	Lst	2		0	N	F ^s , (F ^a)
u57	del av Renen	c	k	8	FM	27. 4. 62	14	Lst	0		1	N	F ^s
u58	del av Forsete	C	sa	3	FM	29. 6. 62	3	Lst	1		5	N	(B ^g)
u59	s. om Näckrosen	V, (c)	sa	3	FM	29. 6. 62	5	Lst	-7		3	N	B ^g
u60	del av Lasarettområdet	be	sa	4	FM	29. 6. 62	6	Lst	5		3	N	B ^g
u61	Ackjan, del av Pulkan	be	VAB	2	FM	29. 6. 62	7	Lst	3		3	N	B ^g
u62	Safiren, Rubinen m. m.	c	sa	6	FM	29. 6. 62	16	Lst	3	2	5	N	(T ^s , T ^a)
u63	Hornet, Trumpeten m. m.	s	sa	5	FM	15. 2. 63	11	Lst	7		6	N	T ^g , T ^s
u64	Stenkrossen, Sället m. m.	s	sa	6	FM	17. 5. 63	3	Lst	6		2	N	T ^s , T ^s
u65	del av Strandgatan m. m.	C, (c)	Orr	5	FM	17. 5. 63	6	Lst	2		3	N	T ^s
u66	Köpmannen, Vikingen m. m.	c	sa	12	FM	28. 6. 63	4	Lst	3		13	N	(B ^g)
u67	A-omr. s. om Berghemsskolan	be	sa	5	FM	28. 6. 63	5	Lst	13		3	N	B ^g
u68	del av Östra Kyrkogatan	c, C	Orr	4	FM	28. 6. 63	5	Lst	3		3	N	(B ^a)
u69	del av Östra Kyrkogatan m. m.	s	Orr	3	FM	28. 6. 63	7	Lst	3		3	N	B ^g
u70	Ängesvägen m. m.	v, (c)	sa	3	FM	28. 6. 63	9	Lst	23	9	14	N	(B ^a)

TABELL I (forts)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
u71	Tången, Hammaren m. m.	C, (c)	Orr	7	FM	20. 9. 63	10	Lst	6	1	5	N	B ^s , B ^g T ^s , T ^g
u72	Gamla Haga	s	Orr	8	FM	20. 9. 63	17	Lst	18	4	18	N	F ^s , F ^g F ^s , F ^g
u73	omr. vid Sandåk, idrottspl.	v	VAB	3	BN	14. 11. 63	3	Lst	4	4	6	N	T ^a
u74	v. delen av Västerslätt	v	sa	5	BN	14. 11. 63	7	Lst	6	51	1	N	F ^a T ^a , T ^s (F ^a)
u75	Mariehemsområdet	m	Orr	4	FM	22. 11. 63	5	Lst	51	51	11	N	F ^s , F ^a F ^s , F ^a
u76	Grössjöskogen	å	sa	5	BN	13. 2. 64	3	Lst	1	1	1	N	F ^s
u77	Holmsundsvägen m. m.	å	sa	5	FM	17. 4. 64	7	Lst	11	11	2	N	(T ^s)
u78	Höder, Vale	C	sa	6	FM	17. 4. 64	18	KM	2	106	17	N	(T ^a)
u79	Ålildhem	å	k	3	FM	22. 5. 64	12	KM	123	123	5	N	(B ^g)
u80	Ventilen m. m.	v	sa	4	BN	18. 6. 64	5	Lst	5	5	1	N	F ^s
u81	Utkanten	s	sa	10	FM	15. 3. 65	4	Lst	-2	-2	2	N	(B ^g)
u82	Minnat	C	sa	6	FM	20. 4. 65	9	Lst	1	1	1	N	(B ^s)
u83	del av Flottargatan m. m.	t	VAB	4	BN	23. 4. 65	5	Lst	0	0	0	N	(T ^a)
u84	del av Eldaren	t	VAB	5	FM	17. 5. 65	3	Lst	0	0	0	N	T ^s
u85	del av Böleängsområdet	t	VAB	9	FM	28. 6. 65	8	Lst	32	30	2	N	(B ^s)
u86	Navet	t	VAB	7	FM	28. 6. 65	4	Lst	1	1	1	N	(F ^g)
u87	Kungsgården m. m.	ba	VAB	6	FM	28. 6. 65	7	Lst	2	2	2	N	(F ^a) (F ^g)
u88	kv. kring Armåbåskroken	s	sa	6	FM	28. 6. 65	17	Lst	2	44	7	N	(B ^g)
u89	Mariehemshöjd och -gård	m	Orr	4	FM	28. 6. 65	13	Lst	44	44	0	N	(B ^g)
u90	del av Mariehemsområdet	m	Orr	3	BN	22. 1. 66	3	Lst	7	45	0	N	(B ^g)
u91	n. delen av Östertegs ind.	t	VAB	6	FM	21. 3. 66	21	Lst	45	45	4	N	(B ^g)
u92	Vallmon m. m.	v	sa	5	BN	17. 6. 66	4	Lst	4	4	2	N	(B ^g)
u93	del av Trandansen m. m.	m	sa	5	BN	17. 6. 66	5	Lst	2	2	1	N	(B ^g)
u94	del av Lönnen	ba	k	6	FM	21. 11. 66	10	Lst	1	1	1	N	(B ^g)
u95	Släggan	C	VAB	3	BN	19. 5. 67	5	Lst	1	6	1	N	(helt oväsentlig ändring) T ^g
u96	Lövsågen m. m.	ba	VAB	5	FM	22. 5. 67	5	Lst	7	11	11	N	(B ^g)
u97	s. trafikplats i ansl. till E4	t	VAB	1	BN	16. 6. 67	6	Lst	11	18	3	N	(T ^a)
u98	Blåbäret, Lingonet m. m.	s	sa	0	BN	8. 9. 67	1	Lst	-2	48	33	N	F ^g F ^s F ^s , F ^a
u99	Mariehemshöjd och -gård	m	Orr	10	FM	18. 9. 67	6	Lst	62	18	44	N	(B ^g)
u100	Västerslätt II	v	sa	10	FM	18. 12. 67	3	Lst	51	48	3	N	(B ^a , B ^g)
u101	Böle by, Böleängsområdet	t	sa	5	FM	18. 3. 68	12	Lst	44	11	33	N	B ^s
u102	Kyrkbron m. m. del I	C, c	Orr	7	FM	20. 5. 68	16	KM	13	5	8	N	B ^s
u103	Kyrkbron m. m. del 2	t	Orr	7	FM	20. 5. 68	16	KM	8	1	7	N	T ^s
u104	Tegen, Överåkern	ba	sa	7	FM	24. 6. 68	9	?	5	5	5	N	T ^a
u105	del av Nytorget	C, c	la	2	FM	24. 6. 68	4	?	0	0	0	N	B ^a , (B ^g)
u106	nv. delen av Sandbackaområdet	s	sa	5	FM	16. 9. 68	6	Lst	36	25	11	N	B ^s
u107	Doktorn samt ö. därom	å	sa	6	FM	16. 9. 68	8	Lst	19	11	8	N	B ^g
u108	kring Brinkvägen m. m.	c	sa	1	FM	16. 9. 68	12	KM	16	4	12	N	B ^s
u109	del av Lodet m. m.	C	sa	2	FM	17. 3. 69	4	Lst	6	41	6	N	B
u110	Carlshem	å	VAB	2	FM	21. 4. 69	12	KM	69	28	13	N	(B ^a)
u111	del av Ytterhiske m. m.	c	VAB	1	FM	16. 6. 69	5	Lst	13	20	20	N	B ^s
u112	Östermalmsleden m. m. I och II	c, (be)	Orr	3	FM	16. 6. 69	?	?	20	24	5	N	B ^s
u113	Kronoparken m. m.	ba	VAB	3	FM	15. 9. 69	4	?	29	2	12	N	B ^s
u114	Karossen m. m.	t	VAB	4	FM	20. 10. 69	4	?	14	2	2	N	B ^a

TABELL II. Stadsplaner antagna av Tegs municipalsamhälle (1952-1960)

Identitet		Handläggning							Omfattning				Inneboörd	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
Be- teck- ning	Titel	Lokali- sering	För- fattare	Upprät- tande anta- gande (mån.)	Antagan- de ins- tans	Antagande- datum	Anta- gande - faststäl- lelse (mån.)	Faststäl- lande instans	Totalt (ha)	Utvidg- ning (ha)	Ändring (ha)	Utvidgningens karaktär	Ändringens karaktär	
t1	Städet	t	la	?	BN	18. 6. 53	1	Lst	2		2	N	(T ^a) F ^a	
t2	Björnen, Ekorren m. m.	t	la	?	FM	29. 10. 54	12	KM	10	2	8	N	(B ^a) F ^a	
t3	Flottaren, Lien m. m.	t	la	?	FM	30. 12. 54	8	KM	23		23	(N)	T ^a F ^a	
t4	Hunden, Råven, Vargen m. m.	t	la	?	FM	20. 6. 55	5	KM	6	1	5	R	T ^a , (T ^s) F ^a	
t5	del av Böleå industriområde	t	la	?	FM	20. 6. 55	11	KM	20	20	0	N	T ^a	
t6	del av Böleå boställe	t	la	?	FM	28. 12. 55	7	KM	24	24	0	N	T ^a	
t7	Hammaren	t	lm	?	FM	20. 6. 56	4	Lst	0	0	0	N	(helt oväsentlig stadsplan)	
t8	del av Obbolavägen	t	la	?	FM	17. 9. 56	1	Lst	2	2	2	(helt oväsentlig stadsplan)	T ^a , T ^g	
t9	Vargen	t	lm	?	FM	28. 3. 58	6	Lst	1	1	1	N	(F ^b) T ^a	
t10	Laxen m. m.	t	sa	?	FM	28. 3. 58	14	KM	3	2	1	N	(F ^a) F ^g	
t11	Blocket	t	VAB	3	FM	3. 9. 58	1	Lst	2		2	N	(T ^g) F ^g	
t12	del av Böleå 120	t	VAB	?	BN	9. 12. 58	2	Lst	0		0	N	(helt oväsentlig ändring)	
t13	centrala Teg	t	la	?	?	1958	?	KM	34		34	N	B ^a , B ^s T ^a , T ^g F ^a , F ^s	
t14	del av Ekorren, Järven	t	lm	?	BN	9. 3. 59	4	Lst	1	1	1	N	(B ^g) F ^a	
t15	Orren	t	k	?	BN	8. 10. 59	5	Lst	1	1	1	N	(B ^a) T ^a	
t16	Enberga, del av Masen	t	VAB	2	FM	15. 3. 60	4	KM	1	1	1	N	T ^a	
t17	del av Böleå industriområde	t	VAB	8	FM	15. 3. 60	4	KM	4	2	2	N	T ^a	
t18	del av Söderslätt	t	VAB	0	FM	20. 12. 60	13	Lst	62		62	N	B ^s , B ^a T ^s , T ^a F ^s , F ^a	
t19	Morkullan, Knipan m. m.	t	la	?	FM	20. 12. 60	14	Lst	22		22	N	T ^s F ^a , F ^s	

TABELL III. Stadsplaner antagna av Backens municipalsamhälle (1952-1958)

Identitet		Handläggning				Omfattning				Innebörd			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Be- teck- ning	Titel	Lokali- sering	För- fattare	Upprät- tande - anta- gande (mån.)	Antagan- de ins- tans	Antagande- datum	Anta- gande - faststäl- kelse (mån.)	Faststäl- lande instans	Totalt (ha)	Utvidg- ning (ha)	Ändring (ha)	Utvidgningens karaktär	Ändringens karaktär
b1	del av Grubbeområdet	ba	la	?	FM	14. 5. 52	7	KM	24	24		N	
b2	del av Grisbackaområdet	ba	la	?	FM	28. 10. 53	9	KM	6	6		N	R
b3	del av Kyrkobordet	ba	la	2	FM	19. 5. 54	23	KM	19	19		N	R
b4	s. delen av Grisbackaområdet	ba	la	?	FM	2. 11. 55	8	KM	15	15		N	R
b5	del av Ö. Västerhiske	ba	la	?	FM	7. 11. 56	11	KM	12	12	4	N	
b6	del av Grisbacka	ba	VAB	3	FM	28. 5. 57	2	Lst	4				
b7	Vajan, Hermelinen, Pantern	ba	la	?	FM	28. 5. 57	5	KM	5	2	3	N	
b8	Heden, Lågdan, Raningen	ba	sa	4	FM	10. 3. 58	3	Lst	3		3		
b9	del av Lantmannen	ba	lm	?	FM	17. 4. 58	1	Lst	0		0		
b10	Ekorren m. m.	ba	VAB	1	FM	17. 4. 58	1	Lst	2		2		

TABELL IV. Stadsplaner över Umeå tätort antagna av Umeå landskommun (1959-1964)

Identitet		Handläggning				Omfattning				Innebörd			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Be- teck- ning	Titel	Lokali- sering	För- fattare	Upptät- ande anta- gande (mån.)	Antagan- de ins- tans	Antagande- datum	Anta- gande faststäl- else (mån.)	Faststäl- lande instans	Totalt (ha)	Utvidg- ning (ha)	Ändring (ha)	Utvidgningens karaktär	Ändringens karaktär
lk1	sv. Grisbacka	ba	VAB	1	FM	20. 4. 59	5	KM	37	36	1	N	(T ^a)
lk2	n. delen av Grisbackaområdet	ba	la	?	FM	15. 6. 59	11	KM	38	38		N (R)	
lk3	Ladugården, del av Slaktaren	t	VAB	4	FM	27. 2. 61	25	Lst	2	2		N R	
lk4	Gulsporten, Håsthoven m. m.	ba	VAB	3	FM	27. 2. 61	3	Lst	2	1	1	N	(B ^g)
lk5	Murgrönan, Prästragen	ba	sa	2	FM	27. 2. 61	6	Lst	2	2	2		(F ^g) (F ^g) (F ^a)
lk6	del av Vargen	t	VAB	2	FM	30. 10. 61	4	Lst	0		0		(T ^s)
lk7	del av Böleå industriområde	t	lm	?	FM	30. 10. 61	6	Lst	2	2	2		
lk8	riksvägsområdet inom Teg	t	VAB	7	FM	30. 10. 61	17	KM	{54 -8	16	38	N	B ^a , B ^s T ^s , T ^a F ^a
lk9	Lönnen m. m.	ba	sa	4	FM	28. 5. 62	14	Lst	1	1	1		(B ^g)
lk10	v. delen av Navet	t	VAB	2	FM	28. 5. 62	9	Lst	0	0	0		(helt oväsentlig ändring)
lk11	centrumområdet inom Teg	t	VAB	0	FM	25. 6. 62	21	KM	42		42		B ^a , B ^s T ^a , T ^s F ^a , F ^s
lk12	Hammargården	ba	VAB	13	FM	8. 10. 62	4	Lst	0	0	0		(F ^g) F ^a
lk13	Lärjungen, Pekkinnen m. m.	t	VAB	3	FM	28. 12. 62	6	Lst	5	5	5	(N) R	B ^a T ^a F ^a (helt oväsentlig ändring)
lk14	Laxen	t	sa	8	FM	11. 3. 63	6	Lst	1	0	0		F ^a
lk15	del av Syrenen	ba	VAB	5	FM	11. 3. 63	2	Lst	0	0	0		(helt oväsentlig ändring)
lk16	del av Bölegård	t	VAB	31	FM	4. 11. 63	14	Lst	0	0	0		(helt oväsentlig ändring)
lk17	nö. delen av Grisbackaområdet	ba	VAB	6	FM	4. 11. 63	8	Lst	14	4	10	N	T ^g F ^g
lk18	Söråtern	ba	VAB	5	FM	4. 11. 63	5	Lst	39	38	1	N (R)	(F ^a) F ^g
lk19	del av Grubbevågen m. m.	ba	VAB	5	FM	4. 11. 63	9	Lst	4	4	4	N	T ^g , T ^a T ^a F ^g
lk20	Kilen, Borret m. m.	ba	sa	?	FM	1963	?	Lst	6	1	5	N	B ^g T ^s F ^a
lk21	Grävlingen m. m.	t	VAB	2	FM	20. 12. 63	7	Lst	1	1	1		
lk22	Ladugården m. m.	t	VAB	1	FM	20. 12. 63	3	KM	2	2	2		
lk23	del av Dalian	ba	VAB	3	FM	29. 6. 64	4	Lst	1	1	1	N R	B ^g F ^a
lk24	del av Västerbacken	ba	VAB	3	FM	29. 6. 64	10	Lst	14	14	4		
lk25	Måttbandet, Mursleven m. m.	ba	VAB	2	FM	3. 9. 64	3	Lst	4	4	4		(B ^g)

Ofta förekommer att man med en stadsplaneändring avlöser en plan över ett bebyggt område, där befintlig bebyggelse dock inte följer anvisningarna i den förra planen. Enligt definitionen ovan karakteriseras dessa ändringar som s-förändringar. För ändringar som inte är av saneringskaraktär skiljs mellan aktualiserings- och genomförandeförändringar, då en sådan indelning är av särskilt intresse vid analys av planeringsprocessen. Förutom genom skillnader i förhållande till tiden för fastställelse av tidigare planer över området skiljer sig a- och g-förändringar i allmänhet också åt därigenom att a-förändringarna innebär mer omfattande ingrepp, medan g-förändringarna innebär smärre ändringar av tidigare stadsplaner.

Uppgifterna om stadsplaneändringarnas innebörd i här redovisade dimensioner är inte helt säkra till följd av svårigheterna att av plankartorna utläsa förhållandet mellan befintlig bebyggelse, tidigare upprättade stadsplaner och studerade stadsplaneändringar, och av att motiveringen till planupprättandet många gånger är otillräckligt angiven i planbeskrivningen. Särskilt gäller att g-förändringarna varit svåra att särskilja från a-förändringarna. Karakteristikens användbarhet begränsas också genom avsaknaden av en distinkt definition av vilka förändringar som betecknats som av "mindre betydelse", då en sådan bedömning fått göras från fall till fall, med hänsyn till en kombination av kvalitativa och kvantitativa aspekter.

3 ANALYS AV STADSPLANELÄGGNINGEN

Mot bakgrund av plankarakteristiken i TAB I-IV ges i det följande en beskrivning av omfattningen, handläggningen och innebörden av stadsplaneläggningen av Umeå tätort 1952-1969, samt exempel från ett par bostadsområden på hur planläggningstekniken utvecklats under undersökningsperioden. Angående stadsplaneläggningens innebörd skiljs mellan stadsplaner som innebär utvidgning respektive ändring av tidigare stadsplanerat område.

I administrativt hänseende skiljs mellan Umeå stad och övriga tätorten, varvid övriga tätorten står för Tegs municipalsamhälle (-1960), Backens municipalsamhälle (-1958) och Umeå landskommun (1959-1964). För beteckningarna på kartor och diagram hänvisas till föregående avsnitt. I de diagram vari stadsplaneproduktionen redovisas årsvis har tiden för antagande av respektive plan fått bestämma dess årstillhörighet. I dessa diagram har som underlag för redogörelsen i rapportens huvudtext också markerats tiden för upprättandet av 1957 och 1960 års regionplaner samt 1966 års generalplan.

3.1 Omfattning (diagram a och b)

Under perioden 1952-1969 antogs för Umeå tätort 168 sedermera fastställda stadsplaner. Fyra av dessa innebar endast smärre upphävningar av tidigare fastställda stadsplaner, och utelämnas i det följande. De kvarvarande 164 stadsplanerna har i diagram a grupperats årsvis och fördelats på Umeå stad och övriga tätorten. Mätt i antal planer var stadsplaneläggningen intensivast 1958

och 1963 med sammanlagt för tätorten 16 resp 22 planer. I övrigt ligger antagandefrekvensen för tätorten vid ca 5-10 planer per år. I Umeå stad antas med några undantag drygt 5 planer per år under hela undersökningsperioden medan antagandefrekvensen i övriga tätorten ökar från några få planer per år i början av perioden till omkring 5 planer per år vid kommunsammanslagningen 1965.

För att belysa intensiteten i stadsbyggandet är dock den stadsplanlagda arealen ett bättre mått än antalet planer, eftersom planerna har mycket varierande storlek. Sålunda omfattar 19 planer mindre än $\frac{1}{2}$ ha och 23 planer mer än 31 ha. De tre största planerna (u26, u79 och u28) är på resp 145, 123 och 113 ha. I diagram b redovisas den årsvisa omfattningen av stadsplaneproduktionen mätt i antal ha. Enligt denna mätmetod var stadsplanläggningen över tätorten intensivast 1955, 1957 och 1963 med en omfattning av ca 200 ha per år. I övrigt omfattar stadsplanläggningen 50-150 ha per år. Kurvan för Umeå stad uppvisar markanta toppar för åren 1955-1957, 1963-1964 och 1967-1969, medan intensiteten var anmärkningsvärt låg omkring 1960. För tätorten i övrigt var intensiteten lägst omkring 1957, medan perioden omkring 1960 här var intensivast.

Vid jämförelse mellan diagram a och b framgår att stadsplanläggningen i tätorten enligt båda synsätten var intensivast omkring 1963, medan det relativt stora antalet antagna planer år 1957 inte motsvaras av en areellt särskilt omfattande planläggning vilket i stället var fallet under perioden 1955-1957.

Mot bakgrund av ovanstående och med antagandet att själva planupprättandet pågår ca $\frac{1}{2}$ -1 år före stadsplanens antagande, kan behovet av en vägledande översiktlig plan sägas ha varit störst åren omkring 1955 och 1962-1963.

3.2 Handläggning

Planförfattare (diagram c, d, e och f)

I diagram c och d redovisas de vanligast förekommande planförfattarnas andel av stadsplanläggningen i Umeå stad. Därav framgår att stadsarkitekten står som författare till nästan hela 1950-talets stadsplaneproduktion. Fr o m 1962 anlitas emellertid också konsulter för stadsplanearbetet. Dessa står för drygt hälften av de därefter antagna planerna, och för en ännu större andel mätt i stadsplanlagd areal. Västerbottenskommunernas arkitekt- & byggnadskontor (VAB) och Orrje & Co dominerade bland konsulterna. VABs insatser koncentrerades till Teg och Backen, men kontoret har också planlagt stadens senaste stora bostadsområde Carlshem (u110). Orrje & Co anlitas för en stor del av detaljplaneringen av stadens nya stora trafikleder och för planläggningen av bostadsområdet Mariehem (u89, u99 m fl).

VABs och Orrje & Co:s dominans bland plankonsulterna kan sättas i samband med att båda dessa företag är etablerade med kontor i Umeå. Enda väsentliga undantaget från den ambition från stadens sida som kan utläsas av detta gäller stadsplanen över bostadsområdet Ålidhem (u79) som upprättades av ett konsultföretag i Stockholm.

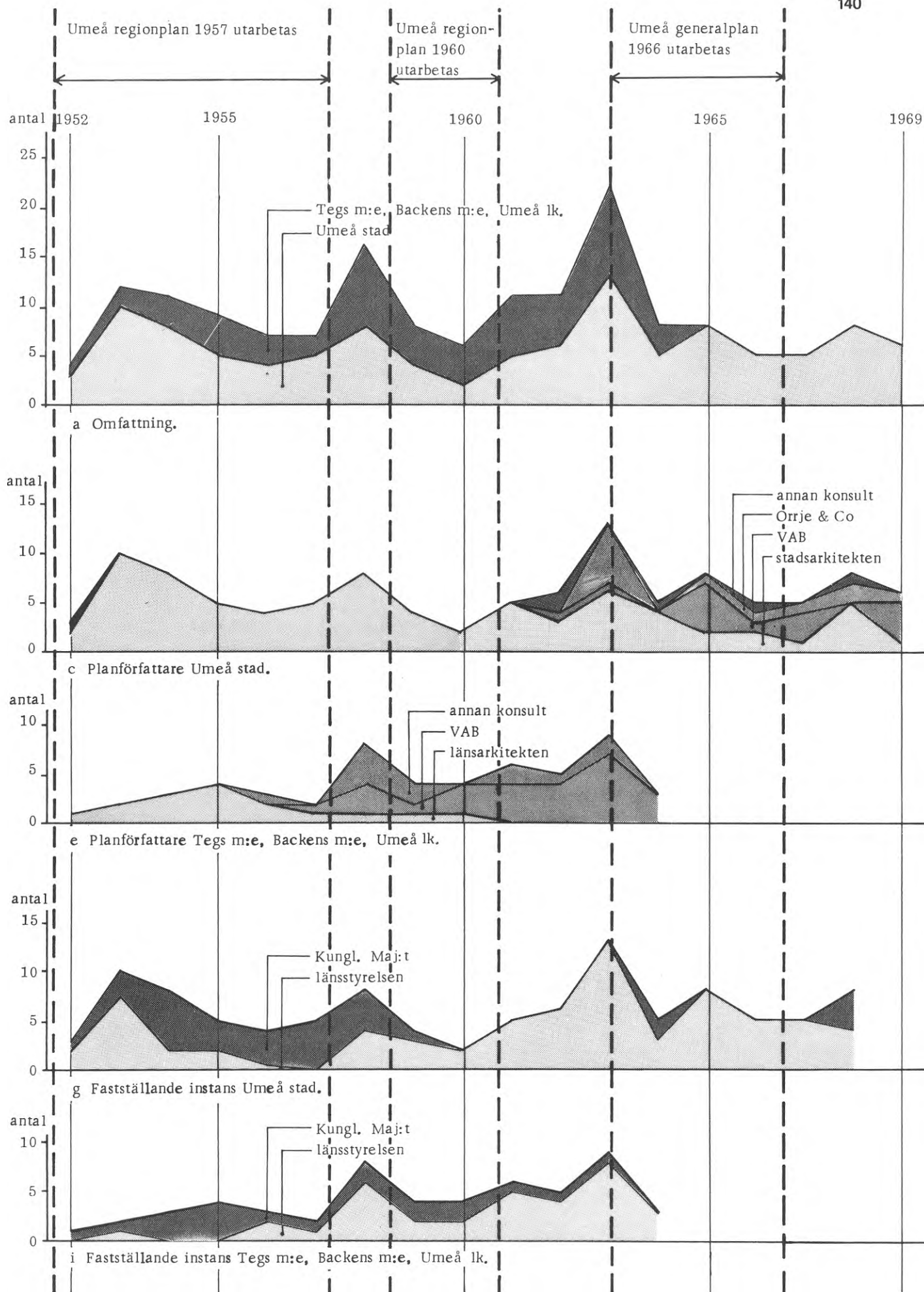


DIAGRAM a, c, e, g och i. Årsvis omfattning av stadsplanläggningen över Umeå tätort 1952-1969, och dess fördelning med avseende på kommuntillhörighet, planförfattare och fastställande instans. (Omfattningen mätt i antal planer.)

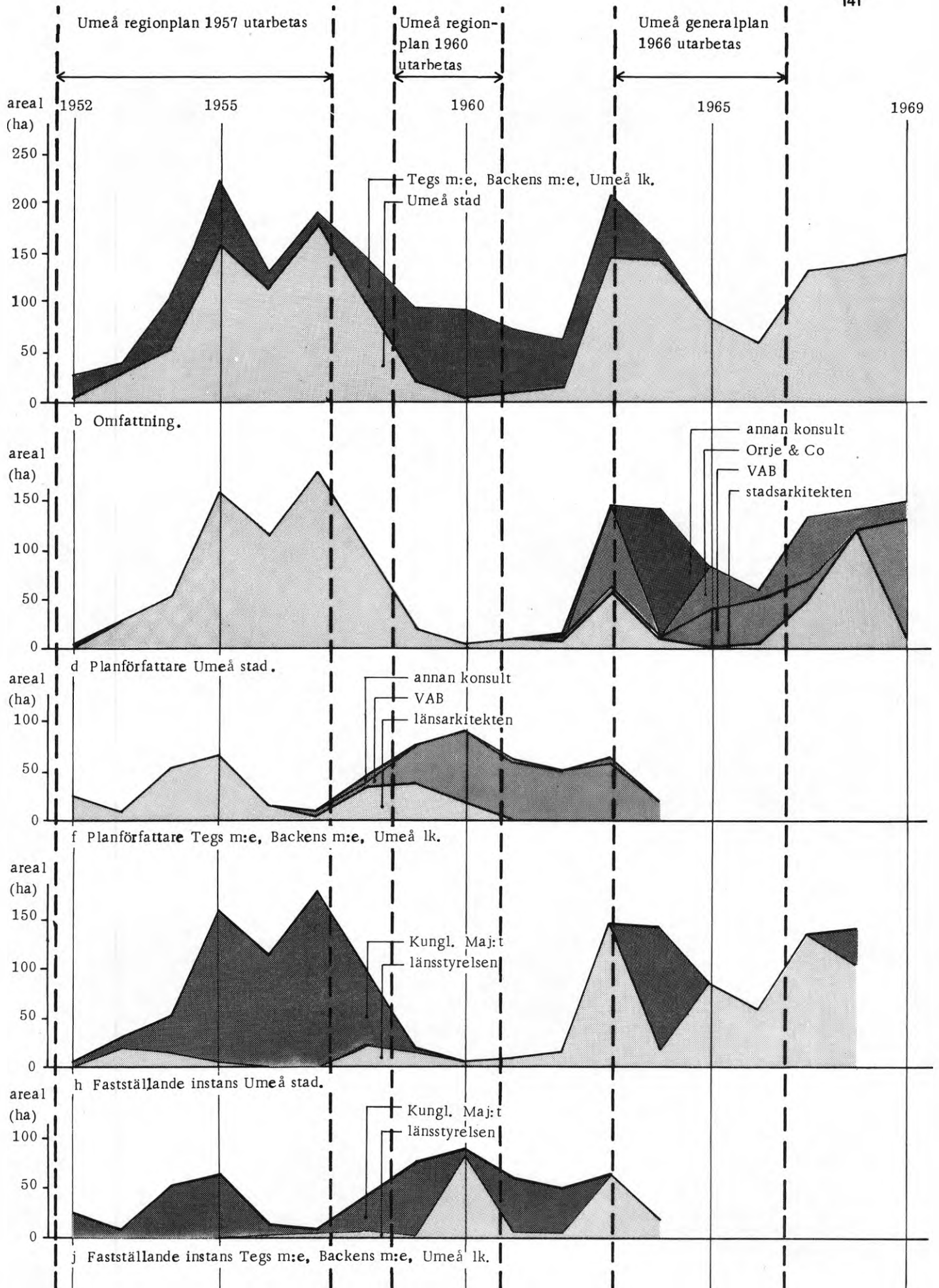


DIAGRAM b, d, f, h och j. Årsvis omfattning av stadsplanläggningen över Umeå tätort 1952-1969, och dess fördelning med avseende på kommundillhörighet, planförfattare och fastställande instans. (Omfattningen mätt i stadsplanlagd areal.)

På motsvarande sätt som för Umeå stad har i diagram e och f redovisats planförfattarna för övriga tätorten. Togs municipalsamhälle, Backens municipalsamhälle och Umeå landskommun hade förhållandevis små administrativa resurser med oftast bara halvtidsanställd stadsarkitekt, varför författarna till stadsplanerna över dessa områden är andra än stadsarkitekten. Fram till slutet av 1950-talet upprättades den övervägande andelen stadsplaner för dessa kommuner av länsarkitektkontoret. Detta har sin bakgrund i en skrivelse från 1952 (nr 28/52) från Byggnadsstyrelsen till länsarkitekterna vari påpekas att länsarkitektkontorens uppdragsverksamhet i första hand och i mån av tid bör inriktas på att medverka i detaljplaneringen.

Omkring 1959 uppmanas dock länsarkitektkontoren av Byggnadsstyrelsen att inskränka uppdragsverksamheten, vilket också kan utläsas ur diagram e och f. Fr o m 1957 övertar VAB alltmer av planeringen av municipalsamhällena och landskommunen och fr o m 1961 står detta kontor som författare till större delen av stadsplanerna över Teg och Backen - ett inflytande över planläggningen av dessa tätortsdelar som man enligt ovan behöll även efter kommunsammansläggningen 1965.

Fastställande instans (diagram g, h, i och j)

"Befogenheten att fastställa stadsplan var enligt BL (byggnadslagens) ursprungliga lydelse förbehållen KM (Kungl Maj:t) med allenast två undantag. Det ena undantaget gick ut på att KM, om viss del av stadsplan undantagits från fastställelse, kunde uppdraga åt länsstyrelsen att fastställa planen i denna del, sedan planen efter omarbetning antagits av fullmäktige. Det andra undantaget gällde sådana ärenden rörande ändring av gällande stadsplan, som ej avsågo planens grunddrag och ej heller eljest innefattade väsentlig ändring i vad som förut gällt. Sådan planändring kunde, enligt av KM meddelade föreskrifter, fastställas av länsstyrelsen. ... Genom 1959 års lagstiftning (26§ BL av den 30 dec 1959) har regeln ändrats därhän, att det förklaras i princip ankomma på länsstyrelsen att fastställa stadsplan eller ändring därav och de fall, då frågan skall hänskjutas till Kungl Maj:t betecknats som undantag från denna huvudregel. Motivet till lagändringen är önskemålet att förenkla och förkorta förfarandet i planärenden. Lagregelns avfattning är avsedd att framhålla, att endast mera omfattande eller eljest ur allmän synpunkt särskilt betydelsefulla fastställelseärenden skola hänskjutas till KM." Slutligen "kan det måhända antagas att en stadsplan, som innebär frångående i väsentliga delar av en antagen generalplan, får anses medföra sådana konsekvenser utöver planens formella räckvidd, att undantagsregeln om hänskjutande till KM får anses tillämplig."¹⁾

I diagram g, h, i och j har den årsvisa stadsplanproduktionen för Umeå stad resp övriga tätorten fördelats efter fastställande instans på Kungl Maj:t och länsstyrelsen. Mot bakgrund av ovan citerade bestämmelser gäller särskilt att för Umeå stad fastställdes ett inte oväsentligt antal stadsplaner av länsstyrelsen

1) Citat ur Bexelius, m fl, "Byggnadslagstiftningen". 4:e uppl. Stockholm 1961.

även under 1950-talet. Däremot har endast ett fåtal planer gått till Kungl Maj:t för fastställelseprövning under 1960-talet. Sett till stadsplanernas areella omfattning finner man dock i enlighet med lagstiftarnas ambitioner att merparten av den under 1950-talet stadsplanlagda arealen blivit fastställd av Kungl Maj:t, och att det lilla antalet planer som fastställts av Kungl Maj:t under 1960-talet motsvaras av en relativt omfattande areal. Till de under 1960-talet av Kungl Maj:t fastställda stadsplanerna hör främst de omfattande stadsplanerna med anledning av den nya bron över Ume älv (u102 och u103), och de likaså omfattande stadsplanerna över bostadsområdena Ålidhem och Carlshem (u79 och u110). Däremot fastställdes stadsplanerna över Mariehem (u89, u99 m fl) av länsstyrelsen.

För övriga tätorten är bilden ungefär densamma som för Umeå stad. I jämförelse med Umeå stad fastställdes dock en ännu mindre del av 1950-talsplanerna av länsstyrelsen, och en något större andel av 1960-talsplanerna av Kungl Maj:t. De senare utgörs av ett par större stadsplaner över nyexploateringsområden i Backen (lk1 och lk2) och av två omfattande stadsplaner över centrala Teg, vari bl a E4:ans nya dragning bestämdes (lk8 och lk11).

Handläggningstid (diagram k och l)

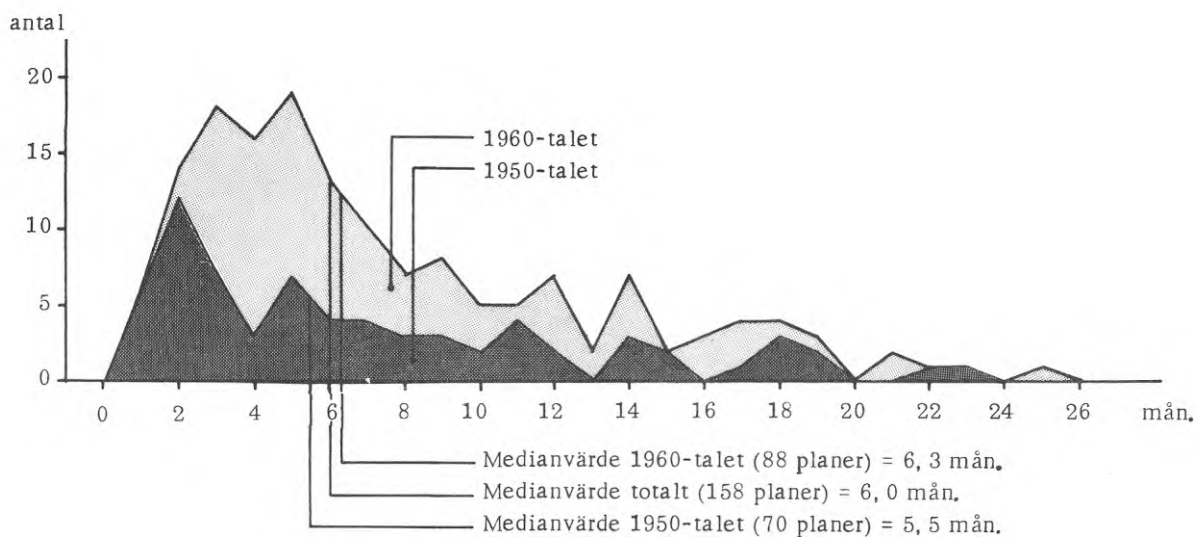
Med måttnoggrannheten 1 månad har tiden från antagandedatum till fastställensedatum kunnat bestämmas för 158 av de 164 stadsplanerna. Handläggningstiden för dessa planer finns redovisad i diagram k, varav framgår att medianvärdet på denna tid var 6,0 månader¹⁾ och de vanligast förekommande handläggningstiderna 2, 3, 4, 5 och 6 månader. Ca 35 planer har emellertid fått vänta på fastställelse i 1 år eller mer och 10 planer i $1\frac{1}{2}$ år eller mer. Långa handläggningstider kan antas föreligga i fall av besvär i planärendena och som en indikation på att så varit fallet har delar av de ursprungliga planförslagen befunnits undantagna från fastställelse i flera av planerna med lång handläggningstid.

I diagram k redovisas också skillnaden i handläggningstid mellan planer som upprättats under 1950- respektive 1960-talet. Därav framgår att handläggningstiden i allmänhet var kortare under 1950- än under 1960-talet. Medianvärdena var 5,5 respektive 6,3 månader. För här studerat område gäller således, att 1959 års ändring i byggnadslagstiftningen angående fastställande instans, i motsats till intentionerna bakom den ändrade lagstiftningen, inte förkortat tiden för handläggningen av stadsplaneärenden.

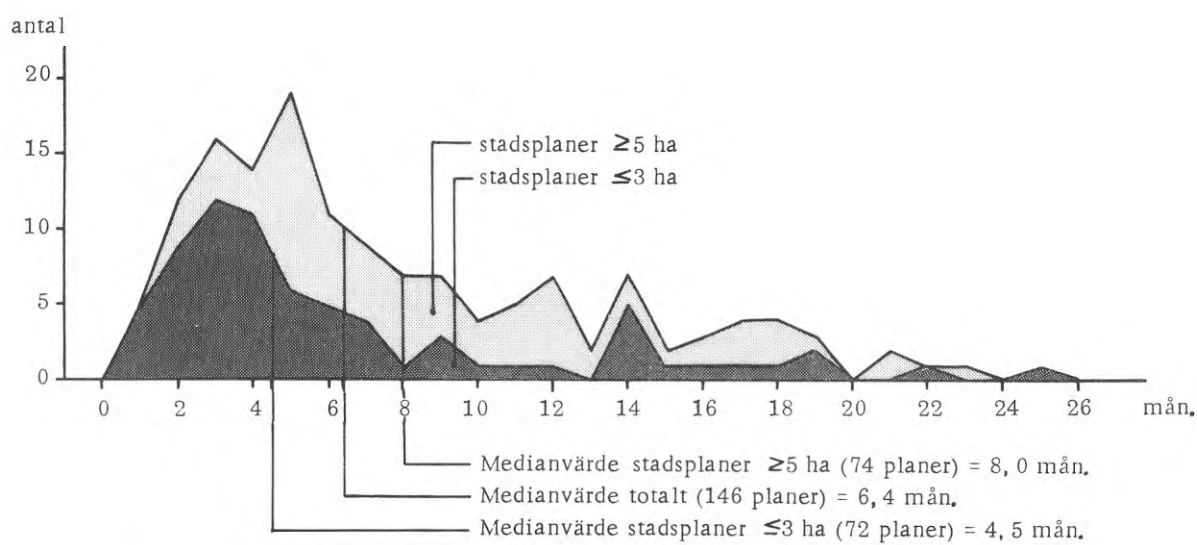
I diagram l har handläggningstiden redovisats för stadsplaner ≤ 3 ha resp ≥ 5 ha. Till den förra gruppen hör 72 och till den senare 74 planer för vilka handläggningstiden kunnat anges. Därav framgår att medianvärdet på handläggningstiden i det förra fallet är 4,5 månader och i det senare fallet 8,0 månader. Detta samband mellan planstorlek och handläggningstid bekräftas av att medianvärdet för planer $\leq \frac{1}{2}$ ha är 3-4 månader och att medianvärdet för planer ≥ 34 ha är 12 månader.

Slutligen föreligger också ett samband mellan om stadsplanen är en ändrings- eller utvidgningsplan och dess handläggningstid.

1) Detta kan jämföras med uppgiften från Byggnadsstyrelsen (Aktuellt från byggnadsstyrelsen 1964 del 2) att medianvärdet för tiden från antagande till länsstyrelsens åtgärd för alla stadsplaner som under år 1962 behandlades av länsarkitektkontoren var ca 3 månader, medan länsstyrelsen i Västerbottens län hade ett medianvärde på nästan 6 månader.



k Handläggningstid för 1950- resp 1960-talsplaner.



l Handläggningstid för stadsplaner ≥ 5 ha resp. ≤ 3 ha.

DIAGRAM k och l. Handläggningstid vid fastställelseprövning av stadsplaner över Umeå tätort totalt över perioden 1952-1969 och fördelat på tidsperiod och planstorlek.

Sålunda är medianvärdet på handläggningstiden för planer som endast innebar ändring av tidigare fastställd stadsplan ca 5 månader, medan medianvärdet är drygt 8 månader för stadsplaner som helt eller delvis innebar utvidgning av stadsplanlagt område.

3.3 Angående stadsplaneutvidgningarna (diagram m och n, karta A)

De studerade stadsplanerna omfattar totalt ca 2 100 ha. Hälften av denna areal, ca 1 050 ha, har inneburit utvidgning av den stadsplanlagda ytan, medan resterande areal gällt ändring av tidigare fastställda stadsplaner. 1952 utgjorde den stadsplanlagda ytan mindre än 800 ha, varför stadsplanlagt område ökat 2,5 gånger under den studerade perioden. Stadsplaner som innebär utvidgning av stadsplanlagt område omfattar i allmänhet också delar av omkringliggande redan stadsplanlagda områden, varför endast 18 av de 164 stadsplanerna i sin helhet utgjort stadsplaneutvidgning.

I diagram m redovisas utvidgningsarealens fördelning över tiden. Därav framgår att stadsplaneområdet utvidgades mest under perioderna 1955-1959 och 1963-1969.

På karta A redovisas det stadsplanlagda områdets utbredning i början av år 1952 och de olika stadsplaneutvidgningarna under undersökningsperioden fördelade med hänsyn till tiden för översiktsplanarbetena på perioderna 14.2.1952-16.12.1958, 17.12.1958-30.6.1963 och 1.7.1963-31.12.1969. Av denna karta framgår att det stadsplanlagda området vid undersökningsperiodens början bestod av centrala Umeå stad mellan järnvägen och älven med undantag för K4-området i väster, bostadsområdena Haga och Sandbacka i dalgången norrut mellan det militära övningsfältet och grönområdet Stadsliden, en del av industriområdet Västerslätt i nordväst, samt större delen av Teg. Under mitten av 1950-talet tillväxte stadsplaneområdet österut genom stadsplanerna över bostadsområdet Berghem, regionsjukhusets expansionsområde söder därom och de delvis redan med villor bebyggda områdena Sofiehem och Gimonäs. Samtidigt stadsplanelades delar av Backens municipalsamhälle och bostads- och industriområdena i västra Teg. I början av 1960-talet stadsplanelades främst ytterligare delar av Backen. I mitten och slutet av 1960-talet slutligen expanderade stadsplaneområdet i alla riktningar. De största ingreppen företogs i öster genom stadsplanläggningen av bostadsområdena Mariehem, Ålidhem och Carlshem. I övrigt stadsplanelades för bostadsområden i norra Sandbacka, och i västra delarna av Teg och Backen, och för industri i sydöstra Teg samt genom utvidgning av Västerslätts industriområde.

Det stadsplanlagda områdets tillväxt enligt ovan ger dock inte en rättvisande bild av tätortens tillväxt, även bortsett från fasförskjutningen i tiden mellan planläggning och genomförande. Den största "missvisningen" på karta A består i att större delen av Teg var stadsplanlagt vid undersökningsperiodens början trots att området exploaterades parallellt med Backen först under 1950- och 1960-talen. Detta beror på att, enligt den tidens stadsplanepraxis, en omfattande stadsplan för villabebyggelse fastställdes

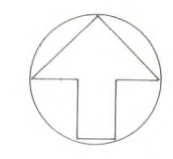
för Teg redan 1942, utan att planens genomförande var aktuellt. Den kom i stort sett heller aldrig att genomföras och ersättes inför exploateringen av modernare stadsplaner. Ett annat exempel på skillnaden mellan stadsplanlagt och exploaterat område är att sydöstra delen av Stadsliden var stadsplanlagt vid början av undersökningsperioden trots att denna liksom övrig del av Stadsliden utnyttjas och är avsett som rekreatjonsområde. Slutligen kan antas att de vid mitten av 1960-talet stadsplanlagda industriområdena Västerslätt (u100) och Österteg (u91) inte kommer att nyttjas till fulla förrän långt fram i tiden.







Å andra sidan förekom att stadsplaneområdet utvidgades över områden som till vissa delar redan var bebyggda enligt stadsplanens anvisningar. Sådan bebyggelse har då tillkommit "spontant" eller genom enklare kontrollåtgärder än stadsplan, och stadsplanläggningen kan då vid sidan om en utvidgning eller förtätning av bebyggelsen t ex ha haft till syfte att reglera dragningen av och kostnaden för gator m m.

I diagram n har de 56 stadsplaner som helt eller delvis inneburit inte helt obetydlig stadsplaneutvidgning grupperats årsvis efter antagandedatum och fördelats på sådana som i huvudsak innebär registrering av redan genomförd markanvändning, sådana som innebär såväl registrering som anvisningar för nyexploatering och sådana som i huvudsak endast innebär nyexploatering. Med de begränsningar i diagrammets användning som följer av att redovisningen endast gäller antal planer med inslag av registrering resp nyexploatering och ej areell omfattning av olika typer av planläggning, framgår att stadsplaner av helt eller delvis registrerande karaktär var vanligt förekommande i början av undersökningsperioden, men att sådana planer även upprättats under 1960-talet. Flertalet stadsplaneutvidgningar av registrerande karaktär ligger över Teg och Backen där egnahemsbebyggelse redan före stadsplanläggningen tillkommit i huvudsak utmed tillfartsvägarna till Umeå stad.

Mest utpräglad registreringskaraktär har "Förslag till stadsplan för Ålidhem, Sofiehem och Gimonäs inom Umeå stad" (u26) från 1955. Denna plan omfattar ett ca 2 500 meter långt och ca 500 meter brett område utmed Ume älv och Holmsundsvägen i sydost och anger, förutom flerfamiljshusbebyggelse i norra delen som innebar ändring av redan fastställd stadsplan (22 ha), i huvudsak enfamiljshusbebyggelse samt mellan Holmsundsvägen och älven industritomter (123 ha). Till stora delar var dock området bebyggt vid stadsplanläggningen. Som exempel på hur skild den verkliga gången vid stadsplanering kan vara från byggnadslagstiftningens rationella föreskrifter ges här en redogörelse för detta planärende enligt stadsplanebeskrivningen:

Området inkorporerades med Umeå stad 1925 och strax därefter fastställdes avstyckningsplan för en mindre del av området (7 ha). Utomplansbestämmelser fastställdes 1929 och ett förslag till stadsplan började utarbetas för hela området 1937. Av skilda skäl lades detta arbete ned och först 1948 presenterades en stadsplan för stadsfullmäktige. Vid denna tidpunkt antogs emellertid bara den norra fjärdedelen av planen med motiveringen att staden befarade att viss obebyggd mark onödigtvis skulle stiga i värde om planen fastställdes. Man föredrog därför att vänta på den nya expropriationslagstiftningen. 1950 antogs emellertid också de tre södra fjärdedelarna av stadsplaneområdet, men blev i väntan på den då



-  Gatunätets utbredning omkring 1966
-  Gräns för stadsplanlagt område 14.2.1952
-  Område stadsplanlagt 1 gång
-  Område stadsplanlagt 2 gånger
-  Område stadsplanlagt 3 gånger
-  Område stadsplanlagt ≥ 4 gånger

0 500 1000 m
Skala 1: 20 000



KARTA B. Stadsplaneändringar 1952-1969

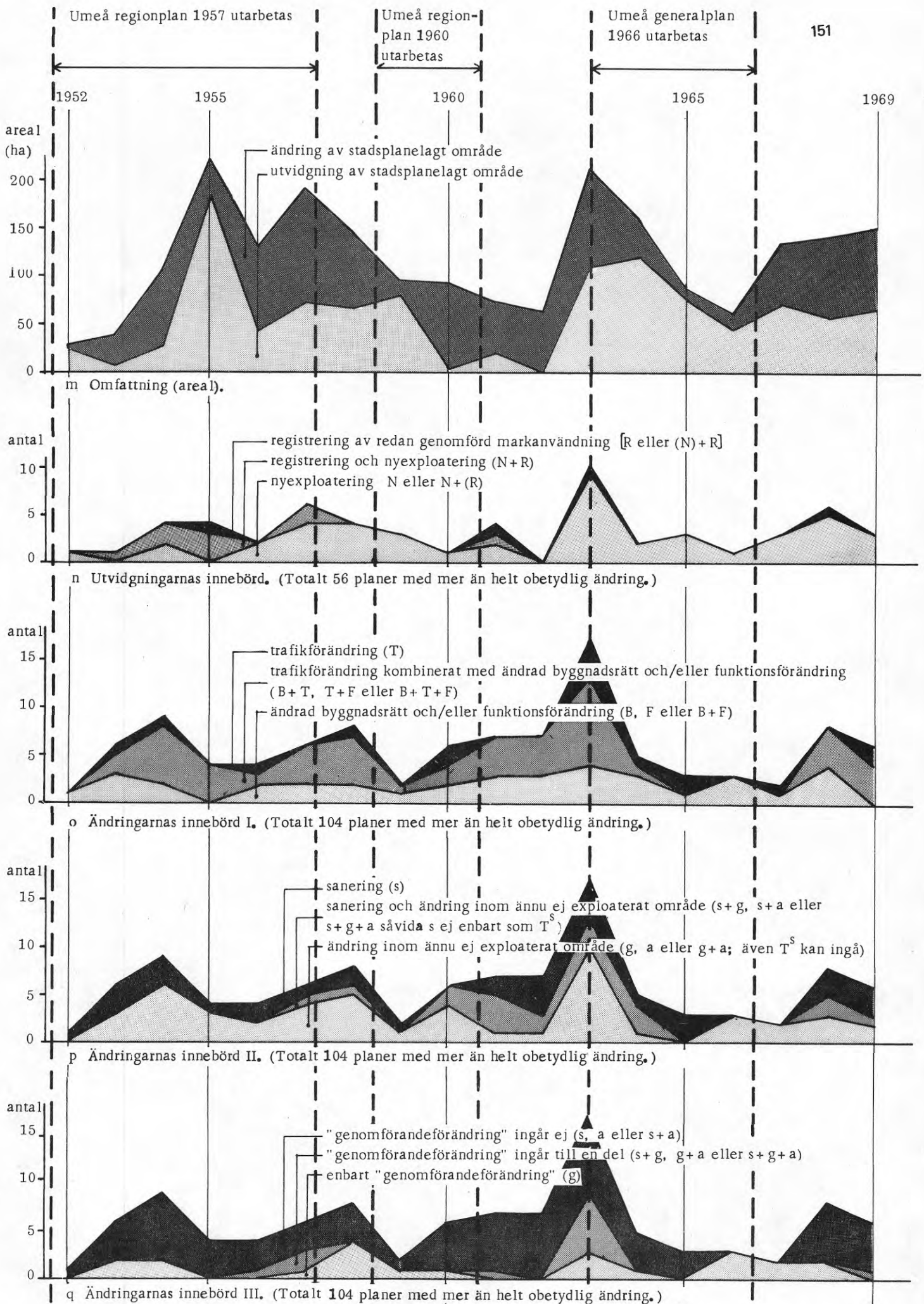


DIAGRAM m, n, o, p och q. Årsvis omfattning samt innebörd i förhållande till tidigare planer och markanvändning av stadsplaneutvidgningar respektive -ändringar inom Umeå tätort 1952-1969.

aktuella regionplaneringen inte inlämnad för fastställelseprövning. Särskilt förväntades en regionplan påverka vägdragningen inom området. Således antogs endast den norra fjärdedelen av 1940-talsplanen, och i övriga delar kom byggnadsförbud att gälla till den 1.1.1955. Byggnadsförbudet fick dock inte stor bebyggelsehämmande verkan, eftersom dispensförfarandet blev flitigt brukat, och när den här aktuella planen antas av fullmäktige har de områden som i tidigare antagen ej fastställd plan var avsedda för småhusbebyggelse, till stor del redan tagits i anspråk.

3.4 Angående stadsplaneändringarna (diagram m, o, p och q, karta B)

Som nämnts omfattar den areal som under undersökningsperioden stadsplanelagts över område som redan tidigare hade fastställd stadsplan ca 1 050 ha, vilket ånyo kan jämföras med att stadsplaneområdets totala omfattning i början av undersökningsperioden var knappt 800 ha. Detta innebär dock inte att hela dåvarande tätorten blivit stadsplanerad på nytt eftersom vissa områden stadsplanerades flera gånger under undersökningsperioden. Dessutom består dessa ändringsplaner av såväl planer över redan exploaterade områden som planer över områden som ännu ej exploaterats. Av diagram m kan utläsas att omvandlingen av stadsbygden - eller den tidigare tänkta stadsbygden - mätt i stadsplanerad areal varit intensiv under hela undersökningsperioden med undantag för åren 1952-1953, 1959 och 1965-1966.

På karta B har det stadsplanerade området vid undersökningsperiodens början samt de 164 under undersökningsperioden antagna stadsplanerna markerats till läge och omfattning så att det därav framgår vilka områden som stadsplanerats 1, 2, 3 resp 4 eller fler gånger, varvid det stadsplanerade området vid undersökningsperiodens början räknas som en plan. Med denna redovisningsmetod får man bl a en uppfattning om vilka delar av tätorten som under den studerade perioden varit särskilt besvärliga ur planläggnings-synpunkt.

Kartbilden visar att stora områden inom alla stadsdelar stadsplanerats flera gånger. Till en del beror detta på den "naturliga" övertäckningen mellan bredvid varandra upprättade stadsplaner. Denna övertäckning medför bl a att man på kartan kan urskilja sträckningen av några större trafikleder: Gamla Vännäsvägen västerut, Östra Kyrkogatan norrut, Holmsundsvägen mot öster och sydost, Obbolavägen mot sydost på Teg, E4 på centrala Teg och Bölevägen västerut från Teg. Därutöver har några större områden stadsplanerats två gånger eller mer. Till dessa hör främst stora delar av centrala Teg till följd av den där liggande tidigare nämnda äldre stadsplanen från 1942 och de under 1950- och 1960-talen flera gånger ändrade förutsättningarna för trafikledsdragningar, särskilt E4:s sträckning söderut och den nya bron över Ume älv i nordost. I övrigt kan som problemområden urskiljas bl a områdena söder om Västerslätts industriområde, den yttersta västra delen av Umeå innerstad, höghus- och småindustriområdet inom östra delen av Sandbacka samt norra och södra delarna av Sofiehem.

146 av de 164 stadsplanerna lades i sin helhet eller till någon del över tidigare stadsplanlagt område av vilka 42 stycken emellertid endast innebar helt obetydlig ändring. Kvarvarande 104 stadsplaneändringar har i diagram o, p och q grupperats efter antagandeår och fördelats på ändringar av olika innebörd enligt avsnitt 2.4. Det bör observeras att dessa diagram endast utvisar antal ändringsplaner vilket i jämförelse med redovisningen efter areal enligt diagram m ger en något missvisande bild av intensiteten i stadsplaneomvandlingen vid olika tidpunkter.

I diagram o redovisas planernas innebörd i förhållande till anvisningarna i de ändrade stadsplanerna. Därvid skiljs mellan trafikförändringar (T-förändringar), funktionsförändringar (F-förändringar) och förändringar i byggnadsrätten inom område vars funktion inte förändras (B-förändringar). Flertalet ändringsplaner innehåller en kombination av några av dessa olika förändringstyper. Särskilt påtaglig är trafikändringarnas dominans, vilket innebär att funktionsförändring eller ändrad byggnadsrätt i allmänhet också medfört ändringar i omgivande gatunät. Endast 2-3 planer per år kan rubriceras som ren funktionsförändring och/eller ändrad byggnadsrätt, och 1-2 planer per år som ren trafikförändring. En trafikförändring var emellertid det dominerande inslaget i ett mycket större antal planer till följd av de omfattande trafikregleringarna i samband med breddning och ändrad dragning av flera av de större tillfartslederna.

I diagram p skiljs mellan saneringsplaner (s-planer), dvs sådana planer som läggs över redan bebyggda områden, planer över områden vilka icke är exploaterade (g- och a-planer), till vilka också räknas planer vari även ingår förändring av befintliga trafikförhållanden, samt planer som är en kombination av dessa två huvudtyper. Därav framgår att rena saneringsplaner varit förhållandevis ovanliga, men att de tillsammans med saneringsplaner i kombination med ändringar över icke exploaterade områden utgör ungefär hälften av ändringsplanerna. Saneringsplanerna består till övervägande delen av planer över mindre delar av centrala staden eller planer som inneburit rena trafikledsförändringar. Det viktigaste undantaget utgör en plan över 18 ha av det äldre låghusområdet Haga från 1963 (u72), som upprättades till ledning vid erforderlig punktsanering och viss förtätning av bebyggelsen inom området.

Areellt sett har således större delen av total stadsplaneändring inneburit ändring av stadsplan över ännu ej exploaterat område. Bland dessa ändringar kan urskiljas sådana som aktualiserats av att den ursprungliga planen med tiden blivit inaktuell till följd av väsentligt ändrade planförutsättningar eller planläggningsideal (a-planer). De stadsplaner som under undersökningsperioden upprättades som ändringar av 1942 års plan över Teg är exempel på detta. Övriga ändringar av stadsplaner över ännu ej exploaterade områden har orsakats av problem som uppstått mer direkt i samband med genomförandet av den ursprungliga planen (g-planer), och kan enklast identifieras som de ändringsplaner som upprättas kort tid efter den ursprungliga planen. Av diagram q framgår att 2-3 planer per år innehållit sådana genomförandeförändringar, och att ett 20-tal planer i sin helhet kan hänföras till denna kategori. Flertalet av dessa är planer med mindre omfattande ändringar av kort tid dessförinnan planlagda bostadsområden. Vissa

genomförandeförändringar var dock av mer genomgripande slag. Som exempel på sådana större förändringar kan nämnas förtätning av bostadsbebyggelse inom Sofiehem (u36), ökat utrymme för allmänna ändamål samt högre exploatering med flerfamiljshus inom Berghem (u67) och förtätning av småhusbebyggelse på västra Teg (u101).

Förutom ändringar av redan fastställda stadsplaner har naturligtvis förekommit att färdiga stadsplaneförslag reviderats i samband med antagande- eller fastställelseprövning. I ett uppmärksammat fall drogs således en betydelsefull stadsplan på Umeå stads begäran tillbaka från fastställelseprövningen vid länsstyrelsen. Det gällde ett i december 1960 antaget förslag till stadsplan över Ålidhem utvisande tomter för ca 150 friliggande småhus samt några radhuslängor. Några månader efter antagandet blev man i staden klar över att studenttillströmningen till följd av universitetsetableringen skulle kräva stora utrymmen för studentbostäder och lämpligast då i anslutning till institutionsområdet invid regionsjukhuset. Detta medförde bl a att småhusplanen över Ålidhem drogs tillbaka, varpå området så småningom stadsplanelades för flerfamiljshus (u79) - en vändpunkt i stadens plan- och bostadspolitik.

Det kan således konstateras att ett icke obetydligt dubbelarbete förekommit vid stadsplanläggningen till följd av otillräckligt utredda eller oförutsebara planförutsättningar.

3.5 1950- respektive 1960-talsplanering (tabell V och VI, karta C och D)

Som exempel på hur planläggningstekniken förändrats under den studerade perioden jämförs slutligen planläggningen av bostadsområdet Berghem från 1950-talet med Mariehem från 1960-talet. Båda områdena ligger i nordöstra delen av tätorten och omfattar såväl flersom enfamiljshus. Fullt utbyggda rymmer de 3 500 respektive 5 500 invånare. Berghem var stadens första större och sammanhängande hyreshusområde utanför stadskärnan och var i stort sett färdigexploaterat i början av 1960-talet. Även Mariehemsområdet markerar en etapp i stadsbyggandet i Umeå och var det första större bostadsområde som uppfördes för att tillgodose det bostadsbehov som följde av bl a universitetsetableringen. Området färdigställdes i slutet av 1960-talet.

Av TAB V framgår att nio stadsplaner över större eller mindre delar av Berghemsområdet antogs under perioden 1949-1963. Endast tre av dessa innebar dock i sin helhet eller till större delen en utvidgning av tidigare stadsplanlagt område. Författare till det första planförslaget var en från staden fristående konsult, medan flertalet övriga planer upprättats på stadsarkitektkontoret i enlighet med den i avsnitt 3.2 redovisade tendensen.

På karta C har markerats omfattningen av de nio stadsplanerna över Berghem. Det första förslaget till stadsplan över Berghemsområdet från slutet av 1940-talet hade ursprungligen en omfattning som motsvarar större delen av det i dag bebyggda området med undantag för den norra delen av småhusbebyggelsen. Vid antagandet och fastställelsen undantogs emellertid stora delar av förslaget och den slutligen fastställda planen (u0) omfattade bara den

västligaste och nordvästligaste delen av Berghemsområdet, med i huvudsak flerfamiljshusbebyggelse i tre våningar. Till en del kom denna bebyggelse också att genomföras. Merparten av de i dag uppförda flerfamiljshusen inom Berghemsområdet har dock reglerats genom två stadsplaner från slutet av 1950-talet. I den första av dessa (u31) gjordes mindre ändringar av tidigare föreslaget gatunät samt ersattes ett flertal trevånings lamellhus med punkthus i fyra och sju våningar. I den andra planen (u41) utvidgades det stadsplanelagda området mot sydost med bostadsbebyggelse i lamell- och punkthus. Båda dessa stadsplaner motiverades bl a med svårigheten att tillgodose bostadsbehovet genom sanering i innerstaden och med hänvisning till målsättningar i pågående översiktsplanearbete. 1963 fastställdes ytterligare en stadsplan (u67) varigenom bostadsbebyggelsen enligt u41 justerades något med hänsyn bl a till redan givna dispenser för mindre avsteg från gällande plan i fråga om huskropparnas lägen.

Småhusbebyggelsen norr och öster om flerfamiljshusbebyggelsen inom Berghemsområdet har också reglerats genom flera olika stadsplaner. I en plan från 1954 (u18) förtätades den i u0 föreslagna småhusbebyggelsen samt utökades småhusområdet några kvarter mot nordost. Detta gjordes med hänsyn till den kraftigt ökade efterfrågan på egna hem och förtätningen motiverades med att den ursprungliga planen var "synnerligen oekonomisk". 1957 förtätades även den så utvidgade stadsplanen samt utökades småhusområdet i en ytterligare etapp norrut. Den nuvarande småhusbebyggelsen fick något år därefter sin slutliga utbredning genom en omfattande utvidgning av stadsplaneområdet mot nordost (u37). Återigen poängterades den stora efterfrågan på småhus. I början av 1960-talet fastställdes också en mindre ändring (u61) av bebyggelsens utformning enligt den senare planen. 1959 fastställdes också en mindre ändring av en radhuslänga i sydvästra delen av Berghemsområdet (u46) för vilken dispens från gällande stadsplan redan givits.

Förutom ovan redovisade ändringar och utvidgningar av bostadsbebyggelsen inom Berghemsområdet har också förekommit ett flertal ändringar av lägen och omfattningen av serviceanläggningar, skolor och friområden på grund av under utbyggnadstiden ändrade förutsättningar.

Av TAB IV framgår att det för Mariehemsområdet under perioden 1963-1967 antogs fem stadsplaner varav tre helt eller delvis utgjorde planer över tidigare icke stadsplanelagt område. Som tidigare redovisats planlades området av konsultfirman Orrje & Co.

Mariehemsområdets utformning har enligt karta D i huvudsak bestämts av två stadsplaner. I en första etapp fastställdes 1964 en stadsplan (u75) över södra delen av området innehållande flerfamiljshus i tre och sju våningar samt radhusbebyggelse i två våningar för sammanlagt ca 1 300 lägenheter. Året därefter upprättades ett förslag till stadsplan över den norra delen (u89) med ungefär samma fördelning och typ av bostäder om sammanlagt ca 1 050 lägenheter. Vid handläggningen av denna senare plan kom emellertid mindre delar av gatusystemet och bostadsbebyggelsen samt ett föreslaget A-område i öster att undantas från fastställelse. 1968 fastställdes därför en ny plan över norra delen av Mariehemsområdet (u99), där man för kontinuitetens skull ånyo

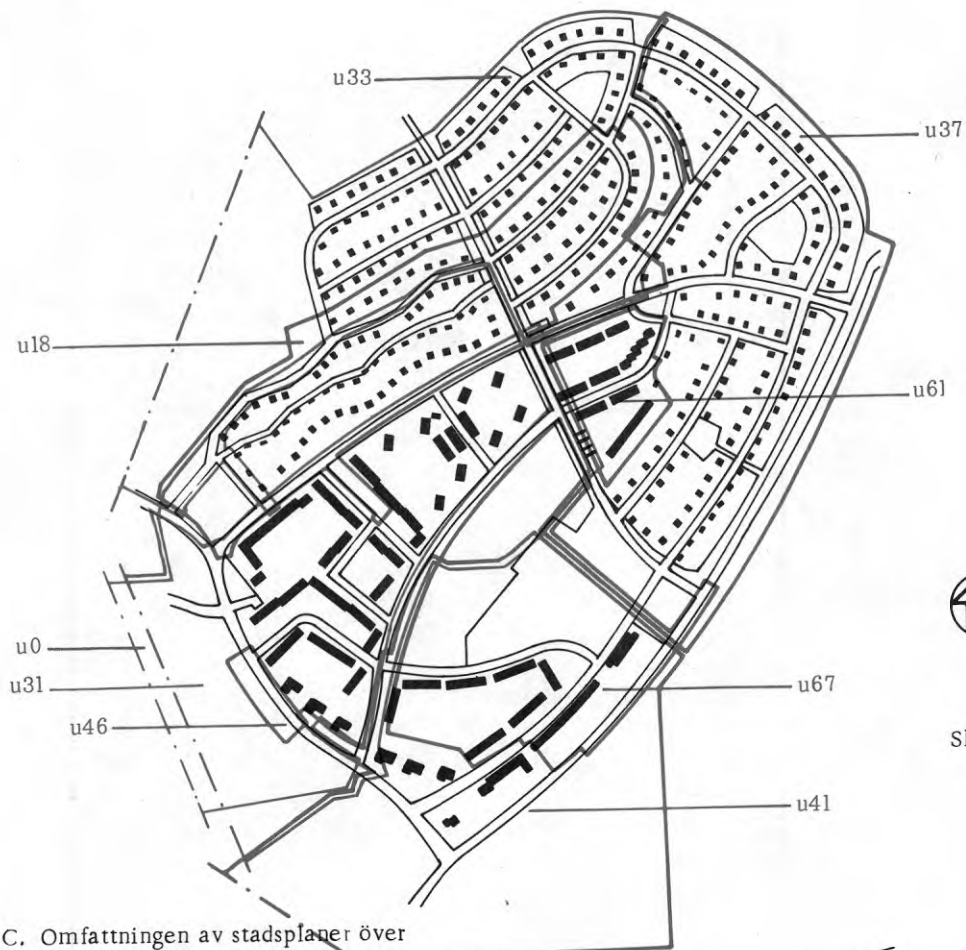
TABELL V. Stadsplaner över bostadsområdet Berghem.

Be- teck- ning	Titel	Författare	Upprät- tande- datum	Anta- gande- instans	Anta- gande- datum	Fast- stäl- lande instans	Faststäl- else- datum	Planareal (ha)		
								Totalt	därav	
									utvidg- ning	änd- ring
u0	"Förslag till stadsplan för Berg- hemsområdet inom Umeå stad	Grafström/Sthlm	apr. 1949	FM	17. 6. 49	KM	25. 8. 50	32	24	8
u18	"Förslag till ändrad och utvidgad stadsplan för del av Berghems- området Umeå"	Fridén (sa)	apr. 1954	FM	21. 5. 54	KM	10. 12. 54	16	6	10
u31	"Förslag till ändrad och utvidgad stadsplan för del av Berghems- området, Umeå, "	Fridén (sa)	nov. 1956	FM	26. 4. 57	KM	28. 11. 58	34	8	26
u33	Förslag till stadsplan för Gamm- liaområdet m. m. i Umeå stad"	Fridén (sa)	maj 1956	FM	1957(?)	KM	12. 7. 57	59 ¹⁾	10	49
u37	"Förslag till stadsplaneutvidgning österut för Berghemsområdet, Umeå"	Fridén (sa)	jan. 1958	FM	21. 3. 58	KM	28. 11. 58	29	29	
u41	"Förslag till stadsplaneutvidgning söderut av Berghemsområdet, Umeå"	Fridén (sa)	okt. 1957	FM	16. 5. 58	KM	16. 10. 59	35 ¹⁾	35	
u46	"Förslag till stadplaneändring för kv. Istappen Umeå"	Fridén (sa)	mars 1959	BN	13. 8. 59	Lst	16. 10. 59	1		1
u61	"Förslag till ändring av stadsplan för kv. Ackjan och del av kv. Pulkan inom Berghemsområdet i Umeå stad"	VAB /Teg	apr. 1962	FM	29. 6. 62	?	26. 1. 63	3		3
u67	"Förslag till ändring av stads- planen för A-området söder om Berghemsskolan samt del av kv. Skidbacken och Lappkastet inom Umeå stad"	Åkerlind (sa)	jan. 1963	FM	28. 6. 63	Lst	5. 11. 63	13		13

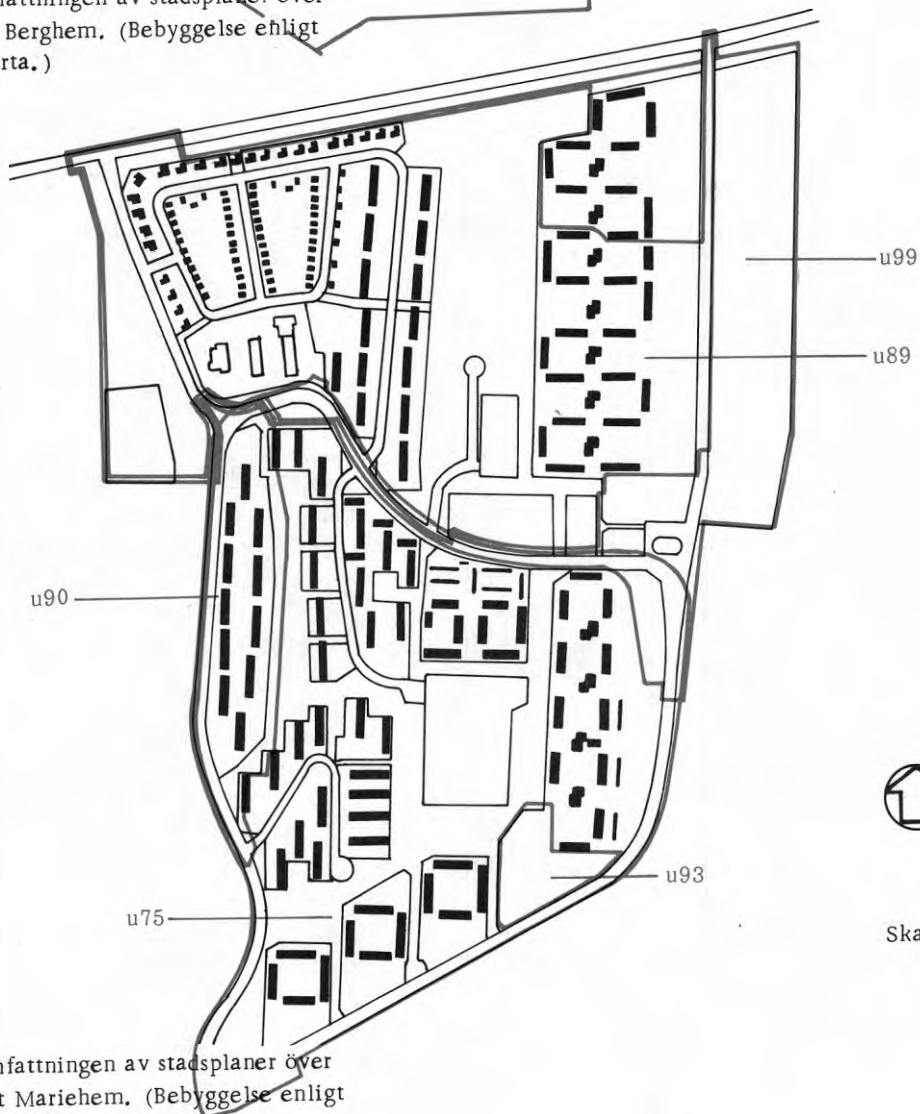
1) En stor del utanför Berghemsområdet.

TABELL VI. Stadsplaner över bostadsområdet Mariehem.

u75	"Förslag till stadsplan för Marie- hemsområdet i Umeå stad"	Orrje & Co/Umeå	juli 1963	FM	22. 11. 63	Lst	29. 4. 64	51	51	
u89	"Förslag till stadsplan för Marie- hems Höjd och Mariehems Gård inom Mariehemsområdet i Umeå"	Orrje & Co/Umeå	febr. 1965	FM	28. 6. 65	Lst	15. 7. 66	44	44	
u90	"Förslag till ändring av stadplan för del av Mariehemsområdet i Umeå"	Orrje & Co/Umeå	okt. 1965	BN	22. 1. 66	Lst	19. 4. 66	7		7
u93	"Förslag till ändring av stadsplan för del av kv. Trandansen m. m. Mariehem Umeå"	Åkerlind (sa)	jan. 1966	BN	17. 6. 66	Lst	22. 11. 66	2		2
u99	"Förslag till ändring och utvidg- ning av stadsplan för Mariehems Höjd och Mariehems Gård inom Mariehemsområdet i Umeå"	Orrje & Co/Umeå	nov. 1966	FM	18. 9. 67	Lst	20. 3. 68	62	18	44



KARTA C. Omfattningen av stadsplaner över bostadsområdet Berghem. (Bebyggelse enligt 1969 års stadskarta.)



KARTA D. Omfattningen av stadsplaner över bostadsområdet Mariehem. (Bebyggelse enligt 1969 års stadskarta.)

redovisade hela området, alltså även de delar av den ursprungliga planen som tidigare fastställts. Den största ändringen innebar att den östra delen av planområdet nu reserverades för industriändamål.

För Mariehemsområdet fastställdes 1966 dessutom ett par mindre planer med ändringar i förhållande till den ursprungliga planen över södra delen av området, som kom att bli nödvändiga under projekteringsarbetet. I en plan (u90) ändrades således grupperingen av några radhuslängor i väster, och i en annan (u93) justerades ändamålsindelningen inom centrumbildningen i sydost.

Det kan således konstateras att Mariehemsområdet i huvudsak bestämts till sin utformning genom att par stora planer som sedan endast justerats till mindre delar och att området planlades och bebyggdes under en period av drygt fem år. Berghemsområdet däremot växte fram under en period av drygt tio år genom upprepade utvidgningar och ändringar av de ursprungliga intentionerna med området. Till en del kan skillnaden mellan områdena ha bestämts av det större efterfrågetrycket i Mariehemsfallet, men oberoende därav antyder detta att planläggningstekniken "rationaliserats" under 1960-talet, vilket kan sättas i samband med den allt mer rationaliserade produktionsapparaten. Detta återspeglas också i att bostadshusen utformats och grupperats på ett enhetligare sätt i Mariehem än i Berghem.

4 SAMMANFATTNING

Under perioden 1952-1969 antogs 168 sedermera fastställda stadsplaner över Umeå tätort med en planareal om sammanlagt ca 2 100 ha. Hälften av denna areal innebar planläggning av tidigare ej detaljplanlagda områden, varigenom det stadsplanlagda områdets utbredning under undersökningsperioden ökade från ca 800 ha till ca 1 850 ha. Övriga stadsplaner eller delar av stadsplaner om sammanlagt ca 1 050 ha lades över områden som redan tidigare var stadsplanlagda. Planläggningen var intensivast under perioderna 1955-1958 och 1963-1964.

På karta A har redovisats det stadsplanlagda områdets utbredning vid olika tillfällen under undersökningsperioden. Detta ger också en bild av tätortens tillväxt, men med vissa reservationer. Sålunda förekommer å ena sidan att stadsplan läggs över tidigare stadsplanlagt område som dock ännu inte exploaterats eller att man genom stadsplan reserverar vissa områden för annat än tätbebyggelse, och å andra sidan att stadsplaneområdet utvidgas över områden som till en del redan är exploaterade.

På karta B har registrerats hur många gånger olika delar av tätorten blivit stadsplanlagda under undersökningsperioden. Därav framgår att "omplaneringen" av tätorten varit omfattande. Med detta redovisningssätt framgår bl a vilka områden som varit särskilt besvärliga ur planläggningssynpunkt till följd av t ex flera gånger ändrade planförutsättningar. Denna information skymms emellertid något av att planläggningstekniken är sådan att en stadsplan för kontinuitetens skull i allmänhet även omfattar om-

råden inom vilka inga ändringar görs i förhållande till tidigare planer eller markanvändning. Sålunda kan några större trafikleders dragning urskiljas på karta B, vilket i detta fall är en följd såväl av att trafikplaneringen varit intensiv som av en "naturlig" övertäckning mellan olika stadsplaner.

Som exempel på hur planläggningstekniken utvecklats under undersökningsperioden gjordes också en jämförelse mellan två bostadsområden från 1950- respektive 1960-talet som var jämförbara med avseende på omfattning och hustypsfordelning. Det förra området utformades successivt under en 10-årsperiod genom ett flertal utvidgnings- och ändringsplaner, medan det senare områdets huvudsakliga utformning fastställdes i några få stora stadsplaner under en mycket kortare period. Denna ökade "rationalitet" i planläggningstekniken återspeglas även i bebyggelsegrupperingarna och kan antas ha samband såväl med den allt snabbare ökningen av bostadsbehovet som med ändringar i upphandlingsform, produktionsteknik m m.

Alla de under undersökningsperioden antagna stadsplanerna har karakteriserats med avseende på förhållandet till tidigare markanvändning och planer inom planområdet, dock utan att ändamålet eller den areella omfattningen av angiven innebörd registrerats. Med dessa begränsningar gäller att ett stort antal avlösningsplaner inneburit ändrade trafikförhållanden i förhållande till tidigare planer och att ändring i stadsplan över byggnadskvarter i allmänhet endast inneburit ändrad byggnadsrätt med i övrigt bibehållna ändamålsangivelser. I förhållande till tidigare markanvändning har flertalet ändringsplaner inneburit ändringar över områden som ännu ej exploaterats. Bland dessa kan särskilt urskiljas sådana som innebar ändring av strax dessförinnan fastställd plan, vilket indikerar ett dubbelarbete i planläggningen till följd av rådande fördelning i ansvaret mellan planläggningen respektive genomförandet.

Under 1950-talet stod stadsarkitekten respektive länsarkitekten som planförfattare till flertalet stadsplaner över Umeå stad respektive municipalsamhällena Teg och Backen. Fr o m slutet av 1950-talet upprättades dock allt fler stadsplaner av konsultföretag, främst de med kontor i Umeå etablerade företagen Västerbottenskommunernas arkitekt- & byggnadskontor och Orrje & Co. Det förra företaget har haft stort inflytande över planläggningen av främst Teg och Backen, medan Orrje & Co konsulterats för några omfattande stadsplaneingrepp till följd av ändrade trafikledsdragningar och för planläggningen av bostadsområdet Mariehem.

Angående planfastställande instans gäller i enlighet med anvisningarna i 1947 respektive 1959 års byggnadsstadga att flertalet stadsplaner fastställdes av Kungl Maj:t under 1950-talet och av länsstyrelsen under 1960-talet. Detta innebar dock generellt sett inte någon förkortad handläggningstid. Medianvärdet för tiden från antagande till fastställelse var ca 6 månader under båda decennierna. Däremot kunde ett samband konstateras mellan handläggningstid och areell omfattning av en stadsplan, sålunda att större stadsplaner genomsnittligt hade längre handläggningstid än mindre planer. Ett antal planer fastställdes först efter $1\frac{1}{2}$ år eller mer, förmodligen bl a till följd av besvär i planärendena.

LITTERATURFÖRTECKNING

I nedanstående förteckning ges fullständiga bibliografiska data och i rapporten använda förkortningar för den litteratur som citerats eller refererats i rapporten. Förutom här upptagen litteratur ingår i undersökningsmaterialet kommunala protokoll, protokollsanteckningar från regionplanenämnd och plandelegation, vägverkets fördelningsplaner, stadskartor över Umeå 1949, 1954, 1966 och 1969. I materialet ingående översiktsplaner framgår av avsnitt 3:1 och fig 10 och detaljplaner av förteckningen i Appendix.

<u>Fullständiga bibliografiska data</u>	<u>Förkortningar i rapporten</u>
Albertson, B och Ödmann, E: Kommunal och industriell planering i Sundsvallsregionen 1950-1970, Byggforskningen Rapport R67:1973, Stockholm 1973. 159 s.	Albertson-Ödmann (1973)
Andersson, J H: Fysisk plan och verklighet, Byggforskningen Rapport R45:1974, Stockholm 1974. 69 s.	Andersson (1974)
Anefall, B: Planering av friytor - En studie av Uppsala generalplan, Byggforskningen T20:1973. Stockholm 1973. 35 s.	Anefall (1973)
Carlbom, T: Tillkomsten av universitetet i Umeå. En studie i kommunal aktivitet och statlig lokaliseringspolitik. Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala, 1965. opubl.	Carlbom (1965)
Carlbom, T: Högskolelokaliseringen i Sverige 1950-1965. Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala 1970.	Carlbom (1970)
Dahlberg, G-B och Ödmann, E: Stadsutveckling och planering i Sverige. Stockholm 1969. 233 s.	Dahlberg-Ödmann (1969)
Johansson, B och Ödmann, E: Kommunal markpolitik i tre norrlandsstäder 1950-1970. Byggforskningens rapportserie, under publicering.	Johansson-Ödmann (1974)
Johansson, S: Umeå sockens skolväsen 1842-1942. Umeå 1942. 79 s.	- - -
Lönnroth, J: Ekonomisk teori och fysisk planering. Byggforskningens rapport R41:1974. Stockholm 1974. 59 s.	Lönnroth (1974)

- Myhlback, L: Det formella beslutsfattandet i primärkommunerna, Kommunalforskningsgruppen, Avhandlingsserie 12. Uppsala 1969. Myhlback (1969)
- Orrje & Co, Scandiaconsult: Umeå stad - Dispositionsplan för centrum. Stockholm 1968. 15 s. - - -
- Orrje & Co, Scandiaconsult: Umeå stad - Dispositionsplan för centrum. Stockholm 1970. 39 s. - - -
- Orrskog, L: Nio fysiska översiktsplaner - en analys av plandokument. Byggeforskningen Rapport R50:1973. Stockholm 1973. 177 s. Orrskog (1973)
- Pettersson, B: Kommunal organisation och förtroendemän - en studie av förhållanden i Luleå, Umeå och Sundsvall 1950-1970. Stockholm 1974. Stencilerad arbetshandling från Byggeforskningen. 111 s. Pettersson (1973)
- Proposition 1971:1, (Statsverkspropositionen), Bil 14 Civildepartementet Prop. 1971:1, bil 14
- Ryman, N: Hur fyra bostadsområden planerats, Byggeforskningen Rapport 17/68. Stockholm 1968. 242 s. Rapport 17/68
- Schlyter, A: Studier av bostadsområdets tillkomst. Lund 1973. Stencilerad arbetshandling från Byggeforskningen. 34 s. Schlyter (1973)
- Statens offentliga utredningar, SOU 1974:21 Bostadsdepartementet; Markanvändning och byggande. Stockholm 1974. 720 s. Bygglagutredningen
- Steckzén, B: Umeå stads historia 1588-1888. Stockholm 1922. 496 s. - - -
- Thelander, L-H: Stadskärnornas utveckling i tre norrlandsstäder. Stockholm 1973. Stencilerad arbetshandling från Byggeforskningen. 75 s. Thelander (1973)
- Vattenbyggnadsbyrån: Utredning rörande stadsplanens byggnadshöjder i centrala Umeå. Stockholm 1954. Stencil. 21 s. - - -

R18: 1974

Rapporten hänför sig till forskningsprojekt 166 vid Statens institut för byggnadsforskning. Projektet har finansierats med anslag från Statens råd för byggnadsforskning.

Försäljningsintäkterna tillfaller fonden för byggnadsforskning.

Distribution: Svensk Byggtjänst, Box 1403, 111 84 Stockholm

Grupp: samhällsplanering

Pris: 27 kronor + moms