



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

R28:1978

Att bedriva program- arbete på områdesplaner

Kerstin Maunsbach

Byggforskningen

TEKNISKA HOGSKOLAN I LUND
SEKTIONEN FOR YAG- OCH VATTEN
BIBLIOTEKET

R28:1978

ATT BEDRIVA PROGRAMARBETE FÖR OMRÅDEPLANER

Kerstin Maunsbach

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 740382-4 från Statens råd för byggnadsforskning och är slutredovisning av forskningsprojektet Programmeringsmetoder för kommundelsplaner. Projektet har bedrivits vid avdelningen för stadsbyggnad, Tekniska högskolan i Stockholm.

Delredovisning

I forskningsprojektet Programmeringsmetoder för kommundelsplaner har fem delredovisningar utarbetats. Dessa är bilagor till slutrapporten. De är separat publicerade i rapportserien från avd. för Samhällsbyggnad, KTH. Delredovisningarna är

- I FORSKNINGSPROGRAM
- II PROGRAMARBETE I DISPOSITIONSARBETET FÖR SMEDBY OCH LJUNGBYHOLM I KALMAR KOMMUN
- III ERFARENHETSÅTERFÖRING I KOMMUNAL OMRÅDEPLANERING, jämförelse mellan stadsdelarna Vårberg, Tensta och Husby och planeringsarbetena för dem som underlag till en diskussion om olika möjligheter att förstärka erfarenhetsåterföring
- IV PROGRAMARBETE I OMRÅDEPLANERING FÖR SÖDRA RÅGSVED I STOCKHOLMS KOMMUN
- V PROGRAMARBETE I OMRÅDEPLANERING FÖR FJUGESTA I ÖREBRO KOMMUN

Nyckelord:

områdesplanering
medborgarinflytande
planeringsprocesser
samhällsplanering

UDK 711.1
711.5

R28:1978

ISBN 91-540-2841-8

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

LiberTryck Stockholm 1978 851782

INNEHÅLL

| | |
|--|-----|
| SAMMANFATTNING | 5 |
| 1. INLEDNING | 7 |
| 2. UTGÅNGSPUNKTER FÖR FORSKNINGSARBETET | 9 |
| 3. FORSKNINGSPROJEKTETS UPPLÄGGNING | 15 |
| 3.1 Den ursprungliga inriktningen | 15 |
| 3.2 Forskningsprojektets bedrivande | 17 |
| 3.3 Forskningsmetodiska frågor | 28 |
| 4. SAMMANFATTNING AV DE FYRA EMPIRISKA STUDIERNA | 31 |
| 5. SAMMANFATTNING AV DE TEORETISKA STUDIERNA | 45 |
| 6. PROGRAMARBETETS ROLL I PROCESSEN | 53 |
| 6.1 Definition av programfrågor | 53 |
| 6.2 Programfrågornas behandling i processen | 57 |
| 6.3 Programarbetets behandling i processen | 64 |
| 7. PROCESSEN FÖR OMRÅDESPLEANARBETET | 67 |
| 7.1 Områdesplanearbete som problemlösning | 67 |
| 7.2 Delprocessen i områdesplanearbetet | 70 |
| 8. METODER OCH TEKNIKER I PROCESSEN | 97 |
| 8.1 Situationsbeskrivning | 97 |
| 8.2 Redovisning av alternativ | 101 |
| 8.3 Konsekvensbeskrivning | 104 |
| 8.4 Erfarenhetsåterföring | 106 |
| 8.5 Behandling av osäkerhet | 111 |
| 9. SLUTORD | 117 |
| 10. LITTERATURLISTA | 121 |

SAMMANFATTNING

Detta forskningsprojekt har sökt att beskriva hur programfrågor kan behandlas. Därvid har processen för områdesplanearbete studerats. En förhoppning har varit att utveckla processen till en sådan tydlighet och ordning, att medborgargrupper och förtroendemän kan följa och styra planeringsarbetet.

Det slag av områdesplanearbete som behandlas är sådana som syftar till nybebyggelse och komplettering av bostadsområden eller mindre samhällen. Men planeringsprocessen har beskrivits i förhållandevis generella termer. Tillämpning av det utvecklade synsättet är säkert också möjligt för andra planeringsuppgifter.

Detta synsätt har utvecklats mot bakgrund av tre slags studier. Empiriska studier har bedrivits av faktiska områdesplanearbeten. Tre pågående planeringsarbeten har följts och studerats. En jämförelse mellan tre byggda stadsdelar och planeringsarbetena för dem har gjorts för att få underlag till en diskussion om möjligheter att förstärka erfarenhetsåterföring. Teoretiska studier har bedrivits kring olika frågor om planeringsprocessens metodik och organisation. Jämförande studier har bedrivits för att få synpunkter från motsvarande utrednings- och utvecklingsarbeten.

En referensram har hållit samman dessa olika slags studier. Den har varit instrumenten, med vilket den normativa ansatsen har kunnat utvecklas. Referensramen har hela tiden prövats, förändrats och förtydligats. Sammanfattningsvis har följande synsätt utvecklats:

Programfrågor behandlas under hela planeringsarbetet. Dessa kan beröra handläggnings-, innehålls- och utformningsfrågor. Alla dessa typer av programfrågor behandlas under hela arbetet. Men handläggningsfrågorna dominerar i inledande arbetet. Därefter dominerar innehållsfrågor och avslutningsvis utformningsfrågor. Denna komplexitet mellan de olika programfrågorna aktualiserar betydelsen av hur processen organiseras. Det är genom skedesindelningen av processen och genom ordningen för hur programpunkterna behandlas som den reella diskussionen om programfrågorna kan förstärkas.

Planeringsarbetet kan ses som en problemlösningssprocess. Lösningar skall bestämmas för de planeringsfrågor som är utgångspunkt för planeringsarbetet. Visserligen kan planeringsfrågorna omformuleras under arbetets gång och utarbetade lösningar kan befinnas vara orealistiska. Men en plan kan alltid sägas vara ett svar på ett antal uppställda frågor.

För att komma åt hur denna problemlösningssprocess fungerar har den studerats utifrån tre aspekter. Den har därför delats upp i tre delprocesser. Kunskapsprocessen är de olika faser, då kunskapsunderlagen utarbetas. Den omfattar hela det arbete, då de olika programfrågorna bereds och planmaterial utarbetas. Samordningprocessen är de olika moment, då planeringsarbetet avståms mot andra planeringsarbeten och planformer och då samråd hålls med olika intressenter och medborgargrupper. Besluts-

processen är de olika steg, i vilka beslut fattas.

Det är genom en medveten samverkan mellan dessa delprocesser, som de olika programfrågorna kan framträda. Kunskapsprocessen bör behandlas som en cyklisk process, d v s hela planeringsarbetet bör genomarbetas upprepade gånger mot ökad precisering. Därmed kan successiva avstämningar och beslut fattas och för tidiga lösningar motverkas. Programdiskussionen kan på så sätt bli förutsättningslös inom de ramar planeringsuppgiften har.

Tillämpas denna cykliska process för områdesplanearbete kan följande skedesindelning fås.

- i ett inledande skede genomarbetas hela planeringsarbetet snabbt. Detta innebär att de problemställningar som är utgångspunkt för planeringsarbetet studeras likaså att alternativa lösningar skissas och utvärderas samt att tänkbara åtgärder utarbetas. Vid denna genomarbetning preciseras, med vilka andra planeringsarbeten på andra plannivåer och planformer som en samordning är nödvändig. Det preciseras också vilka intressenter och medborgargrupper som är berörda. Genom en politisk programdiskussion kan därefter en ändamålsenlig fortsatt handläggning av planeringsarbetet bestämmas. Detta skede bör avslutas med att Direktiv till områdesplanen beslutas.

Beslutet innebär ställningstagande till vad som är planeringsproblemen och hur de skall angripas.

- i ett efterföljande skede genomarbetas hela planeringsarbetet återigen men noggrannare. Denna gång kommer tyngdpunkten dock att ligga på att få fram de olika anspråk, som ställs för den aktuella planeringsuppgiften. Kunskapsprocessen kommer därvid att präglas av en fördjupad problemanalys. Hur ser planeringsproblemen ut och vad är önskvärt att göra? Samordningsmomenten bör därmed syfta till att inhämta konsekvenser och förutsättningar för planeringsarbetet från andra planeringsarbeten och önskemål från olika intressenter och medborgargrupper. En omfattande programdiskussion om problem och åtgärder bör hållas, varvid framför allt innehållsfrågorna kommer att preciseras. Detta skede bör avslutas med att ett Programdokument för områdesplanen beslutas.

Beslutet innebär ställningstagande till vad kommunen vill för att lösa planeringsproblemen.

- i ett avslutande skede genomarbetas hela planeringsarbetet ännu en gång. Men tyngdpunkten kommer då att ligga på att hitta de slutliga planutförningarna. Kunskapsprocessen kommer att präglas av studier av olika åtgärdsalternativ och sociala, ekonomiska och genomförandemässiga utvärderingar av dessa. Samordningsprocessen kommer i huvudsak att innebära en slutlig precisering av de olika åtgärderna och ett påbörjande av ett genomförande. Programdiskussionen kommer i stort sett att innebära kontroll av att de föreslagna åtgärderna är lämpliga. Detta skede avslutas med beslut om Områdesplan.

Beslutet innebär ställningstagande till vad kommunen skall göra för att lösa planeringsproblemen och hur fortsatta detaljplane-

arbeten skall inriktas.

Olika metoder och tekniker kan ses som exempel på hjälpmedel till hur kunskapsprocessen kan behandlas för att stödja de olika samordningsmomenten och beslutsstegen. De metoder och tekniker som tas upp är situationsbeskrivning, redovisning av alternativ, konsekvensbeskrivning, erfarenhetsåterföring och behandling av osäkerhet. Dessa metoder och tekniker kan användas i olika skeden för att förtydliga problemuppfattningen, bestämma de önskvärda målen, finna de lämpliga åtgärderna och de enkla genomförandemetoderna. Fortsatta utvecklingsarbeten om hur dessa kan bedrivas är önskvärda för en ytterligare fördjupad programdiskussion.

1. INLEDNING

Som nybliven arkitekt kände jag en stark önskan att kunna arbeta med bostadsområdesplanering. Under slutet av 60-talet och början av 70-talet väcktes en kritik om hur våra bostadsområden kom att se ut samtidigt som strävanden att åstadkomma nya former för medborgarmedverkan i planeringen växte fram. Dessa frågor engagerade mig och jag fann att min kunskap om att kunna hantera dem icke var tillräcklig.

Att bedriva doktorandstudier i ämnet stadsbyggnad var det sätt jag valde för att mer systematiskt bygga upp en kunskap om dessa frågor. Doktorandstudier ger möjlighet till att få överblick över och sammanhang mellan de problemställningar, som samhällsplaneringen brottas med. Men de förutsätter också att ett delproblem väljs ut för mer noggrann bearbetning. Denna rapport är resultat av en studie av ett sådant delproblem, nämligen av hur programarbete kan bedrivas på områdesplanenivå.

Under hela mina doktorandstudier har jag försökt upprätthålla principen att växla mellan att arbeta med grundutbildning, teoretiska studier och studier direkt i eller indirekt av praktisk kommunal planering. Detta har medfört att jag successivt kunnat bygga upp kunskaper både om praktiska problemställningar i kommunal planering och övergripande teoretiska synsätt. Denna rapport är uttryck för detta studiesätt och försöker summera de på så sätt hittills erhållna erfarenheterna.

Detta studiesätt har också inneburit att jag kommit i kontakt med många personer både inom den akademiska världen och i kommuner som på olika sätt hjälpt mig i mitt arbete. Först vill jag rikta ett tack till professor Igor Dergalin för att han som avdelningsföreståndare och handledare visat förståelse för mina strävanden och bidragit i mitt konkreta arbete. Han har också varit projektledare för forskningsprojektet.

Referensgruppen till detta forskningsprojekt har bestått av planchef Anders Alvarsson, Haninge kommun, byrådirektör Carl-Johan Engström, Statens Planverk, sekreterare Laila Noord, Svenska Kommunförbundet och chefsarkitekt Hans Wohlin, Stockholms kommun. Jag vill tacka dem för deras värdefulla synpunkter och spe-

ciellt Carl-Johan Engström och Hans Wohlin, som medverkat till att jag kunnat få ett direkt samarbete med Statens Planverks arbete med Program för fysiska planer resp med Stockholms kommuns områdesplanearbeten för ytterstaden.

Arkitekt Karin Widegren har medverkat i delstudien om erfarenhetsåterföring i kommunal områdesplanering och jag vill tacka henne för ett omfattande arbete. Jag vill också tacka Birgith Wirén som tålmodigt skrivit ut alla manuskript. Dessutom är jag glad för att Tord samt Bengt och Katarina försökt lära mig att se planeringsprocessen utifrån människors livssituation.

Slutligen vill jag tacka alla er tjänstemän, förtroendemän och invånare i Kalmar, Stockholm och Örebro som engagerat ställt upp i intervjuer och diskussioner.

2. UTGÅNGSPUNKTER FÖR FORSKNINGSPROJEKTET

Detta forskningsprojekt har startats med syftena

att studera hur programfrågor behandlas i planeringsarbeten. En ökad förståelse av vilka olika slags programfrågor det finns och hur dessa behandlas är betydelsefull. Därmed kan förtroendemäns möjligheter att styra planeringsarbeten ökas och förutsättningar för att förstärka medborgarinflytandet kan skapas.

att studera processen för planeringsarbeten. En ökad kunskap om planeringsprocessens komplexitet är nödvändig för att kunna förstå vilken betydelse särskilda programdokument kan spela. Det är också betydelsefullt för att kunna veta när i processen ställning till olika programfrågor bör tas, så att onödiga låsningar och begränsningar av framtida handlingsalternativ ej behöver göras.

att studera hur och när i processen som olika metoder och tekniker används. Ökad erfarenhet av hur olika metoder och tekniker används i olika skeden av ett planeringsarbete skapar förutsättningar för att behandla programfrågorna på ett tydligt sätt.

att studera hur områdesplanearbeten kan bedrivas. Ökade erfarenheter från olika områdesplanearbeten kan skapa möjligheter till att utveckla denna plannivå. Just som mellannivå kan områdesplanen ha stor betydelse i den kommunala planeringen och för den kommunala demokratin. En utvecklad form för områdesplanering kan ses som ett sätt att samla anspråk från medborgare eller som framförs i lokala politiska diskussioner och avstämma dessa mot mer överordnade kommunala mål och ramar.

att tillämpa dessa syften genom studier av hur befintliga stadsdelar eller samhällen omhändertas och kompletteras. Ökade erfarenheter av sådana planeringsuppgifter upplevs som angelägna, då de blir allt vanligare. De ger också goda förutsättningar till lokala diskussioner med medborgare.

Motiven till att dessa syften valts är flera. Jag vill här framhålla några.

I början av 70-talet ställdes många kommuner i en ny planeringssituation. Kommunsammanslagningarna åtföljdes ofta av organisationsförändringar inom den kommunala förvaltningen och förtroendemannaorganen. Planeringsuppgifterna vidgades och ändrade karaktär. T ex minskade bostadsefterfrågan markant i flera kommuner och småhusandelen ökade. En annan efterfrågestruktur framträdde. Ökade anspråk på olika serviceverksamheter såsom för barn och äldre ställdes. Förnyelsefrågor fick ökad aktualitet. Planeringsuppgifterna fick därmed en allt större komplexitet bl a beroende på att flera intressenter begärde att få delta. Investeringsmöjligheter minskade samtidigt som driftskostnader började uppta en allt större andel i kommunernas budgetar och skattetaket blev alltmer påtagligt. Rationaliseringsvinsten genom att utveckla nya byggmetoder är inte längre lika angelägna som under 60-talet. En bättre hushållning förutsätter i stället att nya ändamålsenliga arbetsformer utvecklas och att de politiska målsättningarna för och prioriteringarna av den kommunala verksamheten förtydligas.

I denna nya planeringssituation har nya planformer utvecklats för den kommunala planeringen. Under 60-talet dominerade den fysiska planeringen men under 70-talets början framstod budgetfrågor, verksamhetsplanering och planering för speciella frågor som väl så betydelsefulla. Samordning blev ett nyckelord. Allt större intresse riktades mot processer och arbetsmetoder för att på så sätt söka samordna olika planformer och intressensynpunkter.

Även från centralt håll har initiativ tagits till denna framväxt av nya planformer. I utredningsarbetet för en ny bygglag konkretiserades tre planläggningsnivåer, en översiktlig, kommunomfattande, en något mer detaljerad för kommundel samt en ren detaljplanenivå. Från Statens Planverk utarbetades bl a riktlinjer för hur kommunöversikter kan göras. Det på centralt håll igångsatta arbetet med fysisk riksplan förutsatte att underlagsmaterial utarbetades på kommunal nivå. Sv Kommunförbundets skrift om kommunal planering medverkade också till utvecklandet av nya planformer. Bl a

påbörjades i ett stort antal kommuner arbeten med Gemensamma planeringsförutsättningar, GPF, som ett sätt att samordna olika planformer och underlätta en politisk diskussion om de övergripande målen för den kommunala planeringen och verksamheten.

Under 70-talets början växte också ett ökat intresse och engagemang fram hos olika intressentgrupper att mer aktivt delta i den kommunala planeringen. Planeringen under 60-talet framstod som teknikerstyrd och nu skärptes kraven på förtroendemännens beslutsfunktion och på möjligheter till ökad insyn. Nya former för medborgarmedverkan har börjat utvecklas i kommuner och samordning mellan arbete inom politiska organisationer, förtroendemän i beslutsställning och tjänstemäns utarbetande av beslutsunderlag framstår som allt viktigare.

Arbetet inom den statliga utredningen om kommunal demokrati tog fasta på dessa strävanden och utarbetade förslag till åtgärder för ökad förtroendemannedverkan, utvärderade försöksverksamhet med kommundelsråd och preciserade direktiv till en mer öppen, informativ och tydlig planeringsprocess.

Alla dessa förändringar i kommuner och av planeringssituationen accentuerades ytterligare av den säkerhet, med vilken den statliga sektorsplaneringen utvecklades. Konflikter mellan stat och kommun framträdde under 70-talet. Dessa gällde främst hela planeringssystemets uppbyggnad eller aktualiserades av kommunernas knappa ekonomiska situation. Planeringssystemet innebar t ex att kommunerna skulle utarbeta olika slags underlagsmaterial åt den statliga planeringen såsom bostadsbyggnadsprogram, ekonomisk långtidsplan, kommunöversikter samt underlag till fysisk riksplanering. Dessa ålägganden minskade möjligheterna för kommunerna att själva utarbeta ett planeringssätt som bäst kunde gagna de egna ambitionerna. Den ekonomiska situationen blev alltmer prekär i kommunerna. Detta innebar bl a svårigheter för kommuner att genomföra olika ambitioner, riktlinjer och sociala åtgärder som formulerats eller beslutats på central nivå.

Denna förändrade situation för kommunal planering har skapat å ena sidan en osäkerhet och ett famlande när det gäller att utveck-

la en handlingskraftig kort- och långsiktig planering. De nya komplexa planeringsuppgifterna har gjort det svårt att hitta fram till entydiga långsiktiga målsättningar. Den kärva ekonomiska situationen har begränsat möjligheterna till strategiskt motive-erade och stora investeringar. Planeringsperspektivet har krympt tidsmässigt. Planeringsdiskussionen har fokuserats kring dagsak- tuella frågeställningar.

Å andra sidan har dessa förändrade förhållanden för kommunal pla- nering inneburit en utmaning. I många kommuner har ambitiösa och seriösa ansträngningar gjorts för att utveckla en effektivare be- slutsprocess och organisation för den kommunala förvaltningen, att hitta nya arbetssätt för de olika planformerna och att bedri- va en omfattande informations- och samrådsverksamhet med olika intressenter.

Områdesplanen och planering för kommundelar har i detta samman- hang fått ökad betydelse. De nya centrala kommunledningarna har börjat använda denna plannivå för att hantera planeringsfrågor som tidigare självständigt sköttes av de tidigare mindre kommu- nerna eller municipalsamhällena. En plannivå mellan den kommun- omfattande och den detaljerade har blivit alltmer nödvändig för att uppnå ett snabbt genomförande. Som mellannivå spelar områdes- planen också en betydelsefull roll för samordning mellan olika plannivåer och planformer.

Områdesplanen kan ses som ett sammanfattande begrepp på sådana översiktliga planer, i vilka samordning mellan markanvändnings-, bebyggelse-, anläggnings- och verksamhetsfrågor görs inför en efterföljande detaljplaneläggning. Härvid kommer olika aspekter att behandlas t ex sociala, ekonomiska, tekniska, funktionella, upplevelsemässiga och organisatoriska. Den ökade användningen av områdesplanen på senare tid får sättas i samband med behovet av en teknisk samordning vid storutbyggnader och behovet av general- planemässiga studier för mindre sammanhängande bebyggelseenheter såsom stadsdelar och kransorter. I denna rapport betecknar områ- desplan även sådana planer som i en del kommuner benämns dispo- sitionsplan och kommundelsplan.

Områdesplanen behöver inte med nuvarande bygglagstiftning bli

föremål för juridisk prövning. Denna fria roll gör att kommuner i områdesplanearbeten kan behandla de planeringsfrågor som upplevs som mest angelägna. Därmed kan områdesplanen spela ytterligare en roll, nämligen som instrument för att utarbeta kommunala handlingsprogram. De fysiska planläggningsfrågorna för förändring av bebyggelse och markanvändning kan på så sätt studeras gentemot sociala och ekonomiska frågor. Samordning mellan de fysiska förändringarna och förvaltningarnas verksamhetsplanering får därmed stor betydelse. Områdesplanearbeten kan också ses som ett sätt att i samarbete med boende och verksamma i en stadsdel eller ett samhälle formulera anspråk för den kommunala planeringen och verksamheten.

Det är i denna situation av ständiga förändringar av och diskussion om formerna för den kommunala planeringen som forskningsverksamhet kan spela en konstruktiv roll. Forskning företräder en fri roll gentemot olika intressenter. Den kan därmed söka överföra erfarenheter mellan olika kommuner och på så sätt bidra till att utveckla ett mer ändamålsenligt planeringssätt.

Detta har varit en övergripande målsättning för det här forskningsarbetet. Studien har inriktats mot att se hur programfrågor i områdesplanearbete verkligen behandlas. Mot bakgrund av dessa beskrivningar och analyser kan föreställningar om hur programfrågor kan behandlas utvecklas. Studien bör därför betraktas som ett forsknings- och utvecklingsarbete.

Till sist måste dock påpekas att resultaten från detta arbete inte på ett självklart sätt direkt påverkar det gängse planeringssättet i Sverige. En ökad kunskap om arbetsformerna för kommunal planering är i sig eftersträvansvärd och om denna anammas av olika beslutsförberedare och handläggare är det ännu bättre. Men det är först när det finns en politisk vilja att verkligen ändra arbetsformerna mot en större öppenhet och tydlighet som en ökad planeringskunskap kan komma till användning.

3. FORSKNINGSPROJEKTETS UPPLÄGGNING

3.1 Den ursprungliga inriktningen

Den ursprungliga inriktningen för forskningsprojektet finns redovisat i forskningsprogrammet, delredovisning 1. Här beskrivs hur tre olika slags studier skall bedrivas parallellt. Dessa är

- empiriska studier. Syftet med dessa är att få beskrivning och analys av hur planeringsarbeten faktiskt går till. Tre pågående områdesplanearbeten följs och studeras. Därvid beskrivs planeringsarbetets förlopp. En analys görs av hur programfrågorna behandlas. Ett resonemang utvecklas dessutom som anknyter till vissa föreställningar om processen som problemlösningssprocess samt om hur olika metoder och tekniker kan användas. En enhetlig mall används på de tre avsnitten i de empiriska studierna. Ytterligare en empirisk studie utförs. I stället för att följa pågående planeringsarbeten studeras tre avslutade bostadsområdesplaneringar. Därvid kan jämförelser göras mellan dels de tre planeringsarbetena, dels de tre bostadsområdena. Mot bakgrund av dessa beskrivningar och analyser utvecklas ett resonemang som anknyter till vissa föreställningar om erfarenhetsåterföring.

- jämförande studier. Syftet med dessa är att få synpunkter och erfarenheter från andra utrednings- och utvecklingsarbeten som behandlar programarbete för områdesplaner. Sådana bedrivs inom Statens Planverk, Svenska Kommunförbundet, i olika kommuner samt med hjälp av olika konsulter.

- teoretiska studier. Syftet med dessa är att utveckla föreställningar om planeringsprocessen och programfrågor samt om hur olika metoder och tekniker förhåller sig till detta. De teoretiska studierna är av två slag. Den ena är att bearbetningar görs av beskrivningar och analyser från de empiriska studierna samt av erfarenheter från de jämförande studierna. Den andra är att genom studier av planeringsteoretisk litteratur sammanställa och utveckla synsätt på planeringsprocess och programfrågor.

Dessa tre slags studier sammanhålls av vad som i forskningsprogrammet benämns hypotes- och teoristruktur. Denna referensram är instrumentet med vars hjälp den normativa ansatsen skall utveck-

las. Den innehåller föreställningar om processen, programfrågor, metoder och tekniker. Dessa föreställningar prövas i de olika studierna. Därmed kommer de att förändras, förtydligas och utvecklas.

Den i forskningsprogrammet presenterade hypotes- och teoristrukturen skall här sammanfattningsvis relateras.

I denna klargörs först vissa avgränsningar och definitioner. Om ordet planering betecknar hela planeringsverksamheten menas med programarbete de moment i planeringen, då programpunkter bestäms. En programpunkt är ett ställningstagande till en innehålls-, utformnings- eller handläggningsfråga. Programpunkten grundas på ett kunskapsunderlag och framkommer av ett visst arbetssätt under vissa organisatoriska förhållanden.

En föreställning om processen som en problemlösningssprocess redovisas. I processmodellen beskrivs hur programarbetet genomgår tre arbetsmoment,

dels när de problem avgränsas, som planeringen skall åtgärda
dels när problemen analyseras, så att man kan få en förståelse av dem och ser olika lösningar

dels när olika lösningar av problemet prövas och slutligen bestäms

Dessa arbetsmoment har ett ömsesidigt beroende. De särskiljs därför att de programpunkter som bestäms i de tre arbetsmomenten har olika karaktär.

Även föreställningar om hur olika metoder och tekniker kan användas för ett programarbete redovisas. De metoder och tekniker som på så sätt redovisas är

- situationsbeskrivning, som en teknik att göra problemavgränsningar och för att få en fördjupad problemanalys
- alternativplanering, som en metod för att få en fördjupad problemanalys och för att utarbeta en slutlig lösning som överensstämmer med de avgränsade problemen
- konsekvensbeskrivning, som en teknik att få underlag till val

mellan olika alternativ

- erfarenhetsåterföring, som en metod att använda utvärderingar av olika del- och helhetsfrågor från tidigare planeringsarbeten.
- intressentsamordning, som görs under alla de tre arbetsmomenten. Samordning mellan facknämnderna spelar en stor roll för områdesplanearbeten. Det gör också samordning mellan andra intressenter såsom remissinstanser, byggproducenter, samrådspartner och medborgargrupper.
- plannivåsamordning sker under alla de tre arbetsmomenten. Ett områdesplanearbete startar med översiktiga förutsättningar. Det inledande områdesplanearbetet kan ses som ett utredningsarbete, vars resultat kan avstämmas mot kommunomfattande planer. Det därefter följande planeringsarbetet kan ses som en direkt produktionsförberedande planering inför en detaljplaneläggning. Ett linjärt arbetssätt som innebär att de översiktliga planarbetena direkt åtföljs av mer detaljerade medför att många programfrågor ej kommer fram till politisk behandling. Ett särskiljande av områdesplanearbetets utredande och produktionsförberedande karaktär kan motverka detta.
- behandling av osäkerhet behandlas i alla tre arbetsmomenten. Genuin osäkerhet är sådan osäkerhet som beror på externa faktorer och kan inte behandlas men väl garderas mot. Hävbar osäkerhet är sådan osäkerhet som kan elimineras med ett mer utvecklat arbetssätt. Exempel på metoder för att uppnå ökad säkerhet är indelning av planeringsprocessen i säkra beslutsperioder, alternativ- och konsekvensstudier av den osäkra variabeln och vidgat kunskaps- och erfarenhetsunderlag.

3.2 Forskningsprojektets bedrivande

Forskningsarbetet inleddes alltså med att Forskningsprogrammet utarbetades. Detta redovisades i delredovisning 1, daterad april 1975.

Vid sidan av arbetet med forskningsprogrammet bedrevs den första empiriska studien av ett pågående områdesplanearbete. Detta var dispositionsplanearbetet för Smedby och Ljungbyholm i Kalmar

kommun och det finns redovisat i delredovisning 2, daterad april 1975.

Denna var den första empiriska studien av ett pågående planeringsarbete. Därmed fick den också fylla uppgiften att ge erfarenheter till arbetet med forskningsprogrammet och till hur studier om pågående planeringsarbeten kan gå till. En del av den var också den första empiriska studien till Statens Planverks utvecklingsprojekt Planprogram.

Det sätt som visade sig användbart för studium av planeringsarbeten var en slags tredelning. För det första inventerades en mängd basdata om kommunen, planeringsobjektet, kommunförvaltningens och planeringsarbetets organisation, den formella handläggningen av planärendet samt huvuddragen i planeringsarbetets uppläggning. För det andra analyserades hur ställning hade tagits till olika programfrågor. Därvid studerades mot bakgrund av vilka underlag, med vilken metod och med vilken organisationsform dessa ställningstaganden togs. För det tredje redovisades planeringsarbetet enligt den uppställda referensramen för att den därmed skulle utvecklas.

Denna tredelning av studien i ett beskrivande, ett analyserande och ett utvecklande avsnitt var ett sätt att komma åt den komplexitet, med vilket programfrågor hanteras i planeringsarbeten. Att komplexiteten var mycket stor visade studien och därmed aktualiserades frågan om hur djupt processtudier skall drivas, dvs hur långa orsakskedjor bakom ställningstagandena som skall studeras.

Denna svårighet framträdde särskilt i det studerade dispositionsplanearbetet, därför att dess arbetssätt var linjärt och byggde på en successiv precisering. Detta innebar att endast vissa programfrågor framför allt innehållsfrågor behandlades politiskt som program. Därmed försvårades studien av hur ställning hade tagits till andra typer av programfrågor.

Jag uppfattade detta som intressant. Den valda uppläggningsen av dispositionsplanearbetet byggde på att förtroendemännen successivt bands upp genom sina beslut. Förtroendemännen däremot strävade hela tiden att göra läsningarna så små som

möjligt och hålla handlingsalternativ öppna. Intressant var också att vissa intressentsynpunkter kom in så sent i planeringsarbetet. Detta gällde framför allt synpunkter från medborgare och landsting. Dessa synpunkter framtvingade stora planrevideringar.

Studien av dispositionsplanearbetet grundades

dels på de olika planrapporter och remissammanställningar som utarbetats

dels på protokoll från kommunfullmäktiges, kommunstyrelsens, kommunplanekommitténs och facknämnders behandling av dispositionsplanearbetet samt på protokoll från projektgruppens möten

dels på synpunkter som framkommit genom intervjuer med deltagande förtroendemän och tjänstemän.

Då studien inleddes pågick samråd kring och remissbehandling av det utarbetade dispositionsplaneförslaget. När den slutfördes hade en del av dispositionsplaneförslaget antagits.

Mitt studiesätt aktualiserade två svårigheter. För det första var det inte tillfredsställande att studera programarbete enbart genom observationer utifrån. Eftersom många programfrågor kom att bestämmas direkt i planarbetet blev det svårt att analysera hur de hade bestämts. Det vore därför önskvärt att också mer direkt kunna följa och delta i planeringsarbetet.

För det andra upptog studien endast en mindre del av tiden för dispositionsplanearbetet. Därmed kunde inte förändringar av inställningen till olika programfrågor registreras. Det vore därför önskvärt om forskningsprojektet hade en tidsmässig motsvarighet till pågående planeringsarbeten. Detta kräver dock bl a andra finansiella förutsättningar.

Studiesättet visade dessutom på en positiv sida. Studien grundades på material från och intervjuer med olika intressenter. Därmed kunde den redovisa en bild av dispositionsplanearbetet, som ingen av dessa kunde ha och de fick på så sätt möjlighet att se sin roll i ett större perspektiv.

Den andra empiriska studien av ett pågående planeringsarbete gjordes av områdesplanearbetet för södra Rågsved i Stockholms kommun. Detta finns redovisat i delredovisning 4, daterad februari 1978.

Denna studie bedrevs på ett sätt som både hade likheter och olikheter med den första. Likheterna bestod i att studien lades upp efter den redovisade indelningen i ett beskrivande, ett analyserande och ett utvecklande avsnitt. Dessutom upptog studiens tidsmässiga utsträckning endast en mindre del av områdesplanearbetets.

Olikheterna bestod i att sättet att studera planeringsarbetet ändrades. En kortare anställning för mig på stadsbyggnadskontoret i Stockholms kommun möjliggjorde att studien inte endast behövde grundas på observation utifrån utan att jag kunde direkt medverka i och följa planeringsarbetet. Studien grundades på dokument, protokoll och intervjuer såsom den första empiriska studien. Dessutom kunde jag i viss utsträckning själv delta i och förstå de diskussioner och bearbetningar, som låg bakom olika ställningstaganden. Därmed kunde studien ge en fördjupad bild av hur programfrågor behandlas.

Studien startade i stort sett samtidigt med områdesplanearbetet. Därvid kom den att omfatta det skede, då de flesta programpunkterna bestäms. Områdesplanearbetet lades upp så att det första skedet bedrevs som ett utvecklat programarbete. Men detta skede behandlade inte som i Kalmarfallet i huvudsak innehållsfrågor utan flera typer av programfrågor.

I studien av områdesplanearbetet fann jag två förhållanden intressanta. Den bedrivna samrådsverksamheten med boende och verksamma i stadsdelen upplevde jag som intressant och konstruktiv. Den möjliggjorde att deras synpunkter kunde beaktas från början i arbetet. Genomförandefrågorna behandlades däremot i mindre utsträckning. De tidiga ställningstagandena till olika programfrågor innehöll därför en viss osäkerhet.

En viktig erfarenhet av en direkt deltagande observation, som en anställning innebär, är att det skapas lojalitetskonflikter. Studeras planeringsarbetet utifrån är det lättare att ana-

lysera olika parter och intressenters roller än om forskaren själv är en ingående part. Trots att studien slutförts efter att anställningen upphört, kan den ändå antas ge en utifrån den verksamma arbetsgruppen och handläggarfunktionen partisk bild.

En ytterligare konsekvens av dessa lojalitetsband kan vara att det synsätt på hur programarbete kan bedrivas, som redovisas i denna rapport's senare kapitel, i många avseenden överensstämmer med hur programfrågorna kom att hanteras i detta områdesplanearbete. Detta gäller framför allt synsättet att programfrågor behandlas under hela planeringsarbetets gång och att de mest centrala frågeställningarna bör behandlas genom samråd i ett inledande skede.

Den tredje empiriska studien av ett pågående planeringsarbete gjordes av områdesplanearbetet för Fjugesta i Örebro kommun. Detta finns redovisat i delredovisning 5, daterad februari 1978.

Denna studien bedrevs också på ett sätt som både har likheter och olikheter med de två andra. Likheten bestod av att studien lades upp efter den redovisade indelningen i ett beskrivande, ett analyserande och ett utvecklande avsnitt. Dessutom upptog studiens tidsmässiga utsträckning också endast en mindre del av områdesplanearbetets.

Olikheterna bestod främst i att studien ägnades mindre tid. Den genomfördes med observation utifrån och grundades på studier av dokument, protokoll och intervjuer på samma sätt som de tidigare studierna. Men omfattningen var mindre och redovisningen av det pågående planeringsarbetet blev därför mer ytligt. Detta motiverades av att studien framför allt skulle fylla en kontrollerande funktion.

Studien av dispositionsplanearbetet för Smedby och Ljungbyholm hade belyst svårigheterna att få fram programfrågor till politisk behandling, när planeringsarbetet läggs upp linjärt och med en utpräglad successiv precisering. Detta hade fött fram ett synsätt hos mig att de mest centrala programfrågorna borde behandlas i ett inledande skede av planeringsarbetet. Ett sådant synsätt utvecklades och tillämpades i områdesplanearbetet

för södra Rågsved. Men det var intressant att också studera hur mycket av programdiskussionen som är lämplig att flytta fram.

Områdesplanearbetet för Fjugesta lades upp med ett programskede och ett planskede. Det gav därmed möjlighet att studera hur långt denna tudelning kunde drivas och om en sådan fick andra nya negativa konsekvenser än den utpräglade successiva preciseringen.

Eftersom studien endast upptog en tidsmässig mindre del av planarbetet blev det svårt att få full insikt i varför vissa programfrågor behandlades i programskedet och andra lämnades kvar till planskedet. Den tillämpade tudelningen visade sig ge ett visst dubbelarbete. Jag fann detta intressant. Men jag reagerade också på att tudelningen innebar att de mera definitiva ställningstagandena i programskedet grundades på ett informellt arbetssätt. Först i planskedet bedrivs ett mer formellt samråds- och remissarbete.

Den fjärde empiriska studien gavs en helt annan inriktning och uppläggning. Denna gjordes genom en jämförelse mellan stadsdelarna Vårberg, Tensta och Husby i Stockholms kommun samt mellan planeringsarbeten för dem för att få underlag till en diskussion om Erfarenhetsåterföring i kommunal områdesplanering. Detta finns redovisat i delredovisning 3, daterad april 1977.

I de tre tidigare empiriska studierna behandlades pågående planeringsarbeten. Därmed kunde inte relationen mellan planeringsarbetena och deras resultat i form av byggda miljöer studeras. Denna fjärde empiriska studie skulle därför komplettera dessa. Den skulle ge en bild av områdesplanearbetets roll i hela planeringsprocessen. Det är ju endast vissa typer av programfrågor som bestäms på områdesplanenivån. Dessutom skulle studien genom jämförelser mellan stadsdelar och deras planeringsarbeten se hur erfarenhetsåterföringen fungerat och kan förstärkas. Planering kan beskrivas som en självlärande process och erfarenhetsåterföring spelar därmed en betydelsefull roll.

Planeringen av en stadsdel och fram till att denna börjar tas i bruk sträcker sig över en lång tidsperiod på kanske 5-15 år. Ett forskningsprojekt kan svårligen bedrivas parallellt med det-

ta. Detta studium påbörjades efter att planeringsarbetena var avslutade. Studien av planeringsprocesserna blev därför en rekonstruktion. De grundades på studier av dokument, remissvar och protokoll samt av intervjuer med deltagande tjänstemän och förtroendemän.

Två typer av svårigheter uppmärksammades med detta studiesätt. Den skriftliga dokumentationen av planeringsarbetena minskar bakåt i tiden. Att genomföra intervjuer med personer om förhållanden som rått för 5-10 år sedan kan ge varierat resultat, då mycket fallit i glömska eller ses med andra ögon.

En annan erfarenhet är att det tycks näst intill omöjligt att beskriva och analysera totala planeringsprocessen. Det som präglar ett planeringsarbete och dess resultat är inte endast hur själva arbetet bedrivits utan en mängd andra sido- och överordnande processer. Exempel på sådana är politiska diskussioner och den kulturella och ekonomiska utvecklingen. Dessa delprocesser kan ha en avgörande betydelse för resultatet men är svåra att registrera till fullo.

Samtidigt med dessa fyra empiriska studier bedrevs jämförande studier. Dessa bestod i att få erfarenheter från andra utrednings- och utvecklingsarbeten som behandlade programarbete och områdesplanering. Här vill jag framhålla tre sådana.

Ett sådant var arbetet med Planprogram vid Statens Planverk. En av de fem delstudier som ingick i det utvecklingsarbetet samordnades med detta forskningsprojekts första empiriska studie. Resultatet från utvecklingsarbetet publicerades av Statens Planverk i rapporten Program för områdesplaner från 1977. Tyngdpunkten i denna ligger på vad ett program skall innehålla. Rapporten anvisar därmed en disposition för ett programförslag. I denna delas programmet upp i tre delar, nämligen arbetsprogram, planprogram och åtgärdsprogram. Programfrågornas hantering i planeringsprocessen ägnas däremot mindre utrymme i rapporten. Detta är en anledning till att jag i detta forskningsarbete velat lägga en tyngdpunkt just på processfrågorna.

Vid Svenska Kommunförbundet bedrivs också flera utvecklingsarbeten som har anknytning till dessa frågor. Men tyngdpunkten i

dessa ligger på frågor kring verksamhetsplaneringens inriktning och uppläggning som underlag till programdiskussioner. Ett sätt som utvecklats och som jag funnit intressant är att föra problemdiskussioner med olika brukargrupper för att därmed få fram synpunkter på olika verksamhetsanspråk. Resultatet från dessa utvecklingsarbeten har dock hittills inte publicerats.

Utredningen för den kommunala demokratin har kartlagt olika försöksverksamheter i kommuner, som syftat till att förstärka medborgarinflytandet. Detta har sedan bildat underlag vid utarbetandet av förslag till riktlinjer för hur planeringsprocessen skall utformas. I regeringens proposition 1975/76:187 om kommunal demokrati, ny kommunallag mm sägs om planeringsprocessen bl a

"Demokratiutredningen föreslår en modell för planeringsprocessen som den anser bör kunna tillämpas i flertalet fall. En utgångspunkt för utredningen är att öppenhet tillämpas i planeringsarbetet. Utredningens modell innebär vidare att en skedesindelning görs för att skapa överblick över den ofta relativt långa tidsperiod som planeringsarbetet sträcker sig över. Riktlinjer och program bör enligt utredningen ges av förtroendevalda organ i tidiga skeden."

"Utredningen anser att en arbetsplan regelmässigt bör utarbetas. En sådan plan underlättar överblicken över planeringsarbetet och anger de tillfällen i planeringsprocessen då information är särskilt angelägen." ...

"Programskedet understryker planeringens politiska innehåll. Utredningen anser att särskild vikt bör läggas vid att ge partier och förtroendevalda organ tid och resurser för diskussion och analys av planeringsprogrammen."

"Alternativa planförslag bör enligt utredningen utarbetas om möjligt"...

"Utredningen anser att information om planförslag framför allt bör ges till dem som närmast berörs av planerna."

"Utredningen anser även att uppföljningsskedet i många fall in-

te hittills beaktats tillräckligt. Om det sker regelmässigt kan planprogrammen i ökad utsträckning bygga på erfarenheter från tidigare genomförda planer." ...

"Jag anser att mycket talar för en mer formaliserad planeringsprocess i tidigare skeden är att föredra."...

"En detaljerad lagstiftning i vårt land skulle emellertid enligt min mening vara svår att förena med önskemålet om att kommuner och landstingskommuner så långt möjligt själva bör kunna bestämma om formerna för det kommunala arbetet. Det finns vidare ofta ett stort behov av lokal anpassning eftersom förhållandena är mycket varierande." ...

Jag har medtagit dessa citat här för att illustrera den syn på planeringsprocessen som utvecklats inom utredningen för den kommunala demokratin. Utgångspunkterna för detta forskningsarbete överensstämmer i stor utsträckning med dessa riktlinjer t ex när det gäller att utveckla en mer tydlig och öppen arbetsordning som möjliggör programdiskussioner med förtroendevalda och medborgargrupper.

Vid sidan av tre empiriska och jämförande studierna bedrevs teoretiska studier. Det ena slaget av dessa innebar som tidigare nämnts att referensramen testades och utvecklades i de empiriska och jämförande studierna. Det andra slaget innebar att genom litteraturstudier ta del av olika utvecklade föreställningar om bl a planering, process och program.

Jag uppfattar att referensramen haft en stor betydelse för de teoretiska studierna. Det har varit instrumentet, med vilket sambanden mellan empiri och teori kunnat utvecklas. Jag har också uppfattat att den planeringsteoretiska litteratur, som jag kommit i kontakt med, med några undantag varit alltför abstrakt. Det har varit svårt att överföra och söka tillämpa olika föreställningar i en praktisk planeringssituation.

Referensramens betydelse för att hålla samman de empiriska, de jämförande och de teoretiska studierna har alltså varit stor. Den ursprungliga hypotes- och teoristrukturen har relaterats på sid 16. Här vill jag kort redovisa hur denna har ut-

vecklats och hur mina föreställningar om programarbete och områdesplanearbete har förändrats.

Vid jämförelser mellan de tre empiriska studierna av pågående områdesplanearbeten har frågan om programarbetets relation till det övriga planeringsarbetet framträtt. Bör programarbete ske kontinuerligt under hela planeringsprocessen eller bör ett inledande skede behandla flertalet programfrågor? De tre fallen illustrerar tre olika sätt att hantera detta och deras konsekvenser.

Även min syn på hur processen skall organiseras har förändrats. Från början beskrevs denna främst som en kunskapsprocess för problemlösning. Frågor kring plannivåsamordning och intressent-samordning angavs som metoder i processen.

I de empiriska studierna har både plannivå- och intressentsamordning framträtt inte som enskilda metoder i processen utan som aspekter av hela processen. Särskilt de olika intressenternas eller aktörernas värderingar har visat sig ha stor betydelse inte endast för innehålls- och utformningsfrågor utan för hela upp-läggningsplaneringen av planeringsarbetet. Processen för områdesplanearbete bör därför också beskrivas som en samordningsprocess. Denna samordningsprocess innefattar därmed både samordning inom den kommunala förvaltningen med dess olika planformer och plannivåer samt samordning externt med olika berörda intressenter.

De empiriska och teoretiska studierna har belyst att beslutsprocessen dessutom bör uppfattas som en ytterligare aspekt av planeringsprocessen. Efter vilka skeden fattas politiska beslut och kring vilka frågor? Mot bakgrund av vilka underlag fattas beslut och vilket handlingsutrymme finns det i beslutssituationer? Hur garanteras framtida handlingsutrymme?

Jag vill alltså beskriva planeringsprocessen som en problemlösningssprocess och detta utifrån tre aspekter nämligen som en kunskapsprocess, som en samordningsprocess och som en beslutsprocess. Den centrala frågan blir hur processen som helhet skall organiseras för att uppnå en meningsfull samverkan mellan dessa tre aspekter. Det som bör eftersträvas är därför en skedesindelning av processen som beaktar

- de olika faser, i vilka en ökad kunskap om planeringsuppgiften erhålls
- de olika moment, i vilka en samordning internt och externt sker
- de olika steg, i vilka beslut om delfrågor eller om planen fattas.

Detta synsätt om programarbetets ställning i planeringsprocessen och om organisationen av planeringsprocessen har i sin tur förtydligt hur olika metoder och tekniker kan användas i de olika skedena. De olika metoderna och teknikerna är situationsbeskrivning, alternativplanering, konsekvensbeskrivning, erfarenhetsåterföring och behandling av osäkerhet. Dessa kan användas på olika sätt i skedena för att stödja samverkan mellan kunskapsprocessen, samordningsprocessen och beslutsprocessen.

Slutresultatet av hur denna referensram har utvecklats redovisas i kapitel 6, 7 och 8.

Mitt arbetssätt att hålla samman de empiriska, de jämförande och de teoretiska studierna med en referensram medför att frågan om källhänvisningar måste klargöras särskilt.

Forskningsarbetet har bedrivits med två typer av källor. De empiriska studierna har tagit fram basdata som genom bearbetningar medfört att olika föreställningar kunnat prövas och utvecklas. De teoretiska studierna har tagit fram föreställningar om samband och företeelser, som utvecklats i andra sammanhang. Dessa föreställningar har prövats mot det empiriska materialet. De jämförande studierna har enligt min uppfattning inte givit data till forskningsarbetet. De har varit ett rent jämförelsematerial.

Med denna syn på källor och deras hantering i forskningsarbetet har det blivit svårt att till fullo redovisa dem. Det synes mig vara en oöverstiglig uppgift att fullständigt redovisa hur referensramen utvecklats med hänsyn till insamlade och bearbetade data. I stället har jag valt att i bilagsform redovisa de empiriska studierna. I kapitel 4 har dessa sammanfattats. I kapitel 5 har de teoretiska studierna, som utgår från litteratur-

studien, sammanfattats. I den fortsatta framställningen i rapporten har källhänvisningar därför endast gjorts i mindre omfattning.

3.3 Forskningsmetodiska frågor

Den tillämpade forskningsmetoden innebär att en referensram håller samman de empiriska, de jämförande och de teoretiska studierna. Med hjälp av dessa skall denna referensram kontinuerligt prövas och utvecklas. Därmed förväntas en ökad kunskap om hur programarbete för områdesplanen kan bedrivas växa fram.

Att denna forskningsmetod var lämplig för min forskningsuppgift visade studierna av engelska motsvarande forskningsarbeten. Dessa relateras på s 50. I t e x forskningsprojektet AIDA används ett beskrivningssätt, framework. Detta testas och förändras i de empiriska studierna och därmed kan en föreställningsram för hur planeringen faktiskt går till utvecklas.

Denna forskningsmetod kan sägas vara induktiv och normativ. Med induktiv menas att kunskapen byggs upp som ett erfarenhetsslut av gjorda iakttagelser. Omfattande empiriska studier har genomförts. Dessa har jämförts. Därvid har likheter, olikheter och variationer kunnat konstateras. På så sätt har nya samband framträtt och erfarenheter från de studerade fallen har kunnat sammanställas.

Jag har valt denna metod av flera skäl. Den kommunala planeringen är pragmatisk och komplex till sin karaktär. Det är genom att utvärdera och sammanföra erfarenheter som den kommunala planeringen kan utvecklas. Det är genom att utgå ifrån det praktiska planeringsarbetet som dess problemställningar kan upptäckas.

Med normativt menar jag inte att anvisningar skall utarbetas för hur programarbete skall bedrivas. I stället har jag velat utveckla resonemang om för- och nackdelar med olika sätt att hantera detta. Ett synsätt för hur programarbete skall kunna bedrivas har utvecklats.

De vetenskapsmetodiska problemen med denna forskningsmetod är framför allt

om referensramen indelade frågorna kring programarbetets bedrivande på ett meningsfullt sätt. Är problemen rätt ställda? Detta kan ses som ett validitetsproblem.

om insamlade data och teorier ger en tillförlitlig bild av programfrågornas behandling. Är den valda metoden lämplig för att problemen skall bli belysta? Detta kan ses som ett reliabilitetsproblem.

om det presenterade synsättet för hur programarbete kan bedrivas ger en rättvisande bild. Är de vunna resultaten generella? Detta kan ses som ett representativitetsproblem.

Beträffande det första problemet har referensramen genomgått en kontinuerlig utveckling. Erfarenheter om hur programarbete kan bedrivas har föranlett revideringar och utvecklingar i referensramen. Den valda forskningsmetoden har på sätt och vis minskat validitetsproblemet.

Beträffande det andra problemet är detta stort i studier av komplexa planeringsprocesser. Det är svårt att påstå att vissa data eller teorier verkligen ger en sann bild av ett visst förhållande t ex av en beslutssituation eller av en invånargrups problemuppfattning. Hela tiden går det att hitta nya samband som belyser bakomliggande faktorer till ett förhållande. Dessutom påverkas insamlingen omedvetet av observatören. I en deltagande observation t ex påverkas datainsamlingen direkt och indirekt av forskaren själv. Även om insamlingen har en tyngdpunkt i studier av skrivet material såsom protokoll och plandokument kan detta ändå innebära förvanskningar, då dessa i sin tur kan innehålla tolkningar.

Detta reliabilitetsproblem är svårt att kringgå. Emellertid kan det minskas om forskaren är medveten om de värderingar som präglar olika tolkningar. Dessutom kan redovisningar från datainsamlingar bli föremål för granskning av deltagande parter. En sådan granskning försvaras dock av att de deltagande parterna ej alltid har en bild av alla samband.

Beträffande representativitetsproblemet är detta svårt att bedöma. De variabler som ingår i en studie av planeringsprocessen är så många och föränderliga. Dessutom behandlas endast tre

fall av pågående områdesplanearbete i denna studie. Dessa är inte heller valda för att vara representativa utan för att de är karaktäristiska. Forskningsresultatets representativitet kan därför först bedömas genom en tillämpning av den utvecklade kunskapen.

Mot bakgrund av dessa forskningsmetodiska problem vill jag ställa två krav på forskningsarbetet. Det första är att forskningsarbetet bör vara kontrollerbart. Med detta menas att arbetet bör beskrivas och redovisas så tydligt att utomstående kan bedöma dess tillförlitlighet. De olika delstudierna och deras bearbetning bör framgå så att slutsatsen som dras kan förstås och ifrågasättas.

Kravet på kontrollerbarhet har i detta forskningsarbete sökt uppnås på två sätt. De omfattande empiriska studierna har redovisats i bilagor och i detta kapitel har hur forskningsarbetet bedrivits sökt redovisas tydligt.

Det andra kravet är saklighet. Med detta menas att värderingsmässiga utgångspunkter bör redovisas så att slutsatser kan förstås utifrån dessa. Detta innebär t ex inte att redovisningarna av de olika planeringsarbetena görs värderingsfria. En tydlighet i redovisningen beträffande basdata, föreställning och slutsatser har snarare eftersträfvats.

Mot dessa två krav på kontrollerbarhet och saklighet står ambitionen att det normativa arbetet måste bedrivas på ett kreativt sätt.

Efter denna genomgång av olika forskningsmetodiska frågor vill jag karaktärisera detta forskningsarbete som ett systematiskt utvecklingsarbete.

4. SAMMANFATTNING AV DE FYRA EMPIRISKA STUDIERNA

Programarbete i dispositionsplanearbete för Smedby och Ljungbyholm i Kalmar kommun finns redovisat i delredovisning 2. Denna sammanfattas följande:

Dispositionsplanearbetet för Smedby och Ljungbyholm påbörjades som en fortsättning på kommunplanearbetet. De två mindre samhällena Smedby och Ljungbyholm hade valts ut för en bostadsutbyggnad. De mål som på politiskt håll hade formulerats för kommunens bostadsplanering kunde förverkligas i dessa två samhällen. Dessa mål var bl a att söka uppnå en långsam successiv utbyggnad, marknära boende, allsidig hushålls- och ålderssammansättning samt blandning av hus- och bostadstyper.

Både Smedby och Ljungbyholm är mindre samhällen med ca 1500 inv och med ett avstånd på ca 1 mil från Kalmars centralort. Samhällena ligger i en bördig jordbrukstrakt med mindre skogsområden. Ljungbyholm är servicepunkt för Kalmars sydvästra kommun del. Följande teckningar illustrerar något av de två samhällenas karaktär.



Äldre gårdsbildning nära Högalids folkhögskola i Smedby.



Ljungbyholms kyrka med omgivning

De olika programfrågorna bearbetades successivt under hela dispositionsplanarbetet. Inledningsvis bedrevs s k generalplanestudier. Då bestämdes bl a avgränsningen av planområdet, antal erforderliga lägenheter, fördelning mellan flerfamiljs- och småhus samt utbyggnadstakt och utbyggnadsordning. Efter detta bedrevs ett s k programarbete, där de olika verksamhetsanspråken preciserades. Detta grundades främst på en enkät till de olika förvaltningarna. De olika verksamhetsanspråken utgjorde underlag till själva planarbetet med dispositionsplaneförslaget. Härvid bestämdes bl a bebyggelsestruktur, verksamhetslokalisering och trafiksystem. Planförslaget blev föremål för samråd och remissförfarande. Detta föranledde planrevideringar. Bl a hade prognosen för behovet av bostadsbyggnad ändrats, så att en del utbygg-

nader fick skjutas på framtiden. Kommunens ekonomiska situation framtvingade att vissa investeringar fick flyttas fram. Nya verksamhetsanspråk tillkom. Dessutom medförde en stark opinion mot bebyggelse på jordbruksmark att ett skogsområde i stället skulle bebyggas samt att exploateringen höjdes.

Processen för dispositionsplanearbetet kan sägas ha varit linjär. De olika frågorna i planeringsarbetet bearbetades en efter en och så att de översiktliga behandlades först och därefter de mer detaljerade. Samordningen inom den kommunala förvaltningen följde denna uppläggning. I olika skedena av planeringsarbetet gjordes avstämningar mot kommunens ekonomiska planering, bostadsbyggnadsprogram och förvaltningarnas verksamhetsplanering. Samordningen med yttre intressenter såsom medborgargrupper skedde i huvudsak endast vid samråd kring planförslaget. Även beslutsprocessen följde den linjära uppläggnings. Den politiska behandlingen av olika frågor under planeringsarbetet var tät. Den inledande generalplanestudierna blev föremål för beslut av kommunfullmäktige. De olika verksamhetsanspråken beslöts av respektive facknämnd. Dispositionsplaneförslaget behandlades på central politisk nivå. Därmed tog förtroendemännen successivt ställning till de olika programfrågorna.

Programarbete i områdesplanering för södra Rågsved i Stockholms kommun finns redovisat i delredovisning 4. Denna sammanfattas följande:

Områdesplanearbetet för södra Rågsved påbörjades med flera syften. Det ena var att en plan för nybebyggelse av bostäder inom stadsdelen hade givit upphov till en lokal politisk diskussion. I denna föreslogs att en planering skulle igångsättas inte endast för nybebyggelse utan också för att ta sig an den befintliga bebyggelsen, söka en upprustning av denna samt eftersträva att därmed söka motverka olika sociala problem. Ett annat syfte var att använda södra Rågsvedsprojektet som ett pilotprojekt för att därmed hitta sätt att i samråd med invånare ta sig an befintlig stadsbygd.

Södra Rågsved är en stadsdel på ca 4 500 invånare i södra Stockholm. Den består enbart av flerfamiljshus och byggdes till största delen år 1956. Den tillhör vad som kan benämnas Stockholms

äldre ytterstad. När stadsdelen var nybyggd hade den nästan dubbelt så många invånare som på 70-talet. Även befolkningssammansättningen har ändrats, så att det under 70-talet finns fler mindre hushåll och färre barn och ungdomar. Denna utglesning och befolkningsförändring har medfört att underlagen till olika serviceverksamheter minskat t ex för skolor och butiker. Samtidigt har nya verksamhetsanspråk rests såsom för barnomsorg och äldre-vård. Även önskemål om förbättrade miljökvaliteter har ställts t ex beträffande trafikseparering och parkering. Följande teckningar illustrerar något av stadsdelens karaktär.



Parkstråk centralt i stadsdelen



Nerlagd skola i södra Rågsved har blivit föreningsgård

De olika programfrågorna bearbetades i huvudsak i ett inledande skede av områdesplanearbetet. Allra först drogs riktlinjer upp för hur områdesplanearbetet skulle bedrivas. Detta bildade underlag till byggnadsnämndens beslut om att områdesplanearbete skulle igångsättas. Den arbetsgrupp, som därefter tillsattes, utarbetade olika åtgärdsförslag. Åtgärdsförslagen redovisades som pusselbitar och med sociala och ekonomiska konsekvenser. Dessa åtgärdsförslag blev föremål för samråd med lokala föreningar, boende och verksamma i stadsdelen samt för remissbehandling. Mot bakgrund av erhållna samråds- och remissvar utarbetades ett slutligt programförslag.

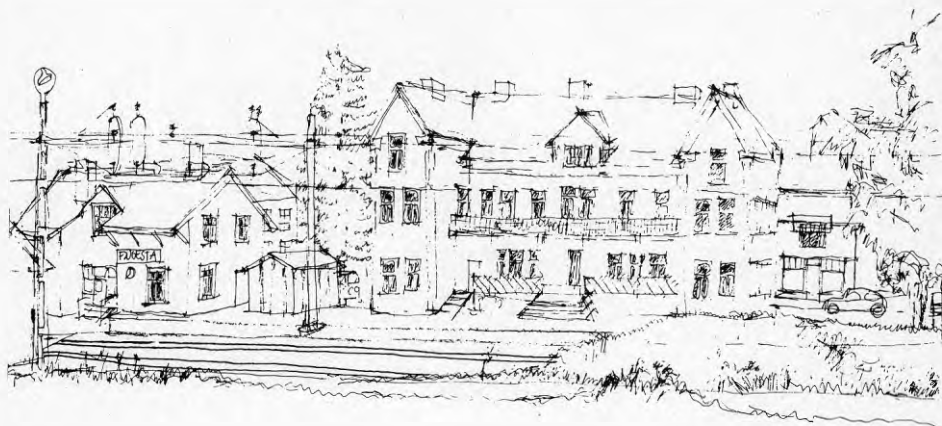
Med detta som utgångspunkt skall ett områdesplaneförslag utarbetas. När beslut om områdesplaneförslaget kommer att fattas, skall också beslut kunna tas om olika förvaltningars handlingsprogram. Därmed förväntas en samordning uppnås mellan fysiska åtgärder och verksamhetsförändringar.

Processen för områdesplanearbetet kan sägas ha varit cyklisk. Med detta menas att olika översiktliga och detaljerade programfrågor som gällt innehålls-, utformnings- och handläggningsfrågor behandlats i flera faser mot ökad precisering. Samordningen mellan förvaltningar följde denna uppläggning. Samordning med översiktliga planfrågor skedde endast för vissa frågor och inom vissa sektorer. Samordningen med yttre intressenter omfattade inte endast lokala diskussioner utan också överläggningar med bostadsförvaltare. Även beslutsprocessen följde uppläggningsen. I de olika samordningsmomenten har facknämnderna fattat beslut inom sina verksamhetsområden. Programmet kan förmodas komma att godkännas av kommunstyrelsen och planförslaget att antas av kommunfullmäktige.

Programarbete i områdesplanering för Fjugesta i Örebro kommun
finns redovisat i delredovisning 5. Denna sammanfattas följande:

Områdesplanearbetet påbörjades som en fortsättning på kommunplanearbetet. Fjugesta var en av de tätorter utanför centralorten som kommunledningen ville satsa på för att motverka avfolkningen i glesbygden. Fjugesta ligger i före detta Lekebergs kommun men hade införlivats med Örebro vid kommunsammanslagningen. Detta var också en anledning till att områdesplanearbetet påbörjades. Den centrala kommunledningen i Örebro skulle också överta Lekebergs kommuns planeringsansvar.

Fjugesta är ett mindre samhälle med ca 1 500 inv och på ett avstånd av ungefär 3 mil från centralorten. Fjugesta ligger mellan ett skogsområde och bördig jordbruksmark. I samhället finns ett flertal industrier. Dessutom är Fjugesta serviceort för Örebros sydvästra kommundel. Följande teckningar illustrerar något av samhällets karaktär.



Järnvägsstation, hotell och affärsstråk i Fjugesta



Lekebergaskolan med tillbyggnad

De olika programfrågorna bearbetades i huvudsak i ett separat skede av områdesplanearbetet. Det föregicks dock av en översiktlig inventering och planering. Den utarbetades av dåvarande generalplanekommittén, men ledde inte fram till beslut. Programarbetet drevs däremot av en politiskt sammansatt programkommitté. Dess uppgift var att utarbeta ett utbyggnadsprogram för Fjugesta. Detta innefattade mål bl a för befolknings- och sysselsättningsutvecklingen samt för olika serviceverksamheter. Det innehöll också åtgärdsförslag för dessa mål såsom bostadsutbyggnad, markreservation för industrier, trafiksanering, utbyggnad av barnstuga, åldringsvård och fritidsaktiviteter, samt tidplan för genomförande. Detta utbyggnadsprogram bildade sedan direktiv till själva områdesplanearbetet.

Processen för områdesplanearbetet kan sägas i stort sett ha varit linjärt. Den första förberedande översiktliga inventeringen och planeringen utredde förutsättningar för en utbyggnad. Prog-

ramkommitténs arbete med utbyggnadsprogram preciserade de politiska ambitionerna beträffande bostadsutbyggnad, sysselsättning, trafik och service. I planarbetet kom dessa programfrågor att omprövas. Samordningen mellan förvaltningar följde denna uppläggning. Däremot skedde ingen avstämning gentemot kommunomfattande planer. Samordningen med medborgargrupper skedde främst under programkommitténs arbete. Beslutsprocessen följde också uppläggningsen. Facknämnderna medverkade i olika samordningsmoment och centrala politiska beslut fattades eller kommer att fattas efter program- och planskedet.

Erfarenhetsåterföring i kommunal områdesplanering, jämförelse mellan stadsdelarna Vårberg, Tensta och Husby i Stockholms kommun och planeringsarbetena för dem som underlag för en diskussion om olika möjligheter att förstärka erfarenhetsåterföring finns redovisad i delredovisning 3. Denna sammanfattas följande:

Vid jämförelsen mellan miljön i de tre stadsdelarna framkom att det var störst skillnader mellan Vårberg och Tensta. I Vårberg är bebyggelsen terränganpassad och söker förstärka landskapet. I Tensta däremot har en stadsmässighet eftersträvats. Bebyggelsen är ordnad i rutnät och markbehandlingen är omfattande. Detta gäller också för Husby, fast här är avgränsningen utåt uppbruten av parkkilar. I Vårberg är bostadshusen av varierande typer och ofta platsbyggda. I Tensta däremot introducerades elementbyggtekniken. Denna finns också i Husby men här har nya miljömässiga kvaliteter eftersträvats såsom sammanhållen färgsättning. Den största skillnaden beträffande serviceverksamhet är att det i Husby satsades på utbyggnad av barnomsorg till full behovstäckning, kvartersgårdar och samordnade verksamheter vid skolorna. I Vårberg har bilvägarnas prioritet i vägsystemet. I Tensta är däremot gång- och bilvägar likvärdiga och fullständig trafiksäkerhet har eftersträvats. Detta gäller också Husby men här har gångvägarna sökt göras till aktiva gågator med hjälp av mindre gatubredder och lokalisering av serviceverksamheter. I Vårberg består utemiljön till största delen av ursprunglig vegetation. I Tensta och Husby är den däremot till största delen anlagd. I Husby har en större omsorg ägnats närmiljöns utformning.

Följande bilder illustrerar något av miljön i de tre stadsdelarna:



Höghus i Vårberg



Gångstråk i Norra Tensta



Gågata i Husby

Efter denna miljöbeskrivning av de tre stadsdelarna görs en redovisning av de programpunkter som olika intressenter ställde vid planeringen av bostadsområdena. De intressenter som på så sätt tas upp är politiker, projektledare för områdesplanarbetet, de olika förvaltningarna i kommunen, remissinstanserna, byggproducenter samt invånare och massmedia.

Vid jämförelser mellan miljön i de tre stadsdelarna och de programpunkter som olika intressenter ställde kunde följande konstateranden göras beträffande erfarenhetsåterföring.

Alldeles uppenbart är att en slags erfarenhetsåterföring finns. Den är dock till övervägande delen osystematisk eller odokumenterad även om vissa intressenter, vars ansvarsområden behandlas avgränsande frågeställningar, haft en förhållandevis systematisk erfarenhetsåterföring.

Inom kommunen har planeringen framför allt utvecklats genom en osystematisk erfarenhetsåterföring. För politikernas del har vid jämförelse mellan planeringen av Vårberg och Tensta deras ökade inflytande främst gällt mer övergripande målsättningar. Vid jämförelse mellan Tensta och Husby har emellertid politikernas intresse för olika detaljerade innehålls-, utformnings- och

handläggningsfrågor ökat markant samtidigt som politikernas kontakt med lokala partiorganisationer förstärkts.

För projektledarnas del har erfarenhetsåterföringen varit mest omfattande mellan Tensta och Husby. Erfarenhetsåterföringen från Vårberg gällde till största delen utformningsfrågor för utvecklandet av ett stadsmässigt bebyggelsesätt. Vid planeringen av Husby utvecklades däremot både innehålls- och utformningsfrågor och som en följd därav också handläggningsfrågor. Mycket i studien pekar på att denna personbundna erfarenhetsåterföring varit den mest framträdande.

För de tyngre kommunala förvaltningarna gäller också att erfarenhetsåterföringen varit mest omfattande mellan Tensta och Husby. Även denna omfattar innehålls- och utformnings- och handläggningsfrågor. Systematisk erfarenhetsåterföring förekommer på ekonomisidan huvudsakligen av fastighetskontoret och gatukontoret.

En tendens i erfarenhetsåterföring är alltså att den varit mer omfattande mellan Tensta och Husby än från Vårberg till Tensta. Detta beror till stor del på att vid planeringen av Tensta utnyttjades erfarenheter från tidigare bostadsområdesplanering endast för att utveckla ett nytt bebyggelsesätt. Genom att Tensta och Husby är byggda efter liknande principer, var det lättare att få till stånd en erfarenhetsåterföring i många och mer detaljerade frågeställningar.

En annan viktig orsak till denna förbättrade erfarenhetsåterföring är dock det ökade intresset för stadsbyggnadsfrågor och den debatt framför allt i massmedia, som förekom kring miljön i Tensta. Denna debatt bidrog till att man inom kommunen sökte förkovra planeringen. Även den förändrade bostadsefterfrågan, där bostadsbristen tycktes förbytt till bostadsöverskott, bidrog till att planeringen av Husby fick en annan kvalitativ inriktning.

Genomgående är också att det är kvalitativa och kvantitativa innehålls- och utformningsfrågor som väglett utvecklingen av planeringen. Nya handläggningsformer har utvecklats som medel

för att skapa den eftersträvade miljön.

En ytterligare slutsats är att erfarenhetsåterföring skett med olika slags periodiciteter för olika förvaltningar och frågor. Det nya bebyggelsesättet som introducerades för Järvafältet, inom vilket stadsdelarna Tensta och Husby ingår, tog hänsyn till erfarenheter från tidigare byggda områden och till de nya förutsättningarna t ex när det gäller terrängen. Tekniken för genomförandet av detta nya bebyggelsesätt utvecklades däremot först vid byggandet av norra Järva, där Husby ingår. Exploateringslotter har ökat och tekniken att samordna gata, hus och produktionsmetoder har successivt förbättrats. Även med utgångspunkt från erfarenheter från Tensta har närmiljön givits större omsorg. Gatusystemet har däremot utvecklats kontinuerligt alltsedan det första trafikseparerade området i Stockholm. Hushöjden har under 50-talet och början av 60-talet ökat för att där efter sjunka och varieras, allt eftersom negativa erfarenheter framkommit av de höga husen. I konsekvens med detta har bebyggelsestrukturen blivit tätare. Satsningen på ökad social service och samordning får sättas i samband med den s k Skärholmsdebatten och det ökade politiska intresset för sociala frågor.

Inom kommunen finns det alltså en omfattande osystematisk erfarenhetsåterföring, som har utvecklat planeringen. Det finns all anledning att förmoda att om denna osystematiska erfarenhetsåterföring skulle göras mer systematisk, skulle detta vara ett bra hjälpmedel att ytterligare förkovra den kommunala planeringen.

De intressenter utanför kommunen som utvecklat en systematisk erfarenhetsåterföring är framför allt de kommunala bostadsbolagen och handelns organisationer. Denna erfarenhetsåterföring handlar dock till största delen om innehålls- och utformningsfrågor men däremot inte om handläggningsfrågor.

Dessa intressenter, som utvecklat en systematisk erfarenhetsåterföring, har påverkat planeringen till stor utsträckning. De har kunnat ställa entydiga och ekonomiskt underbyggda krav. Deras påverkan hade förmodligen kunnat bli än större om de också kunnat utvärderat handläggningsfrågor.

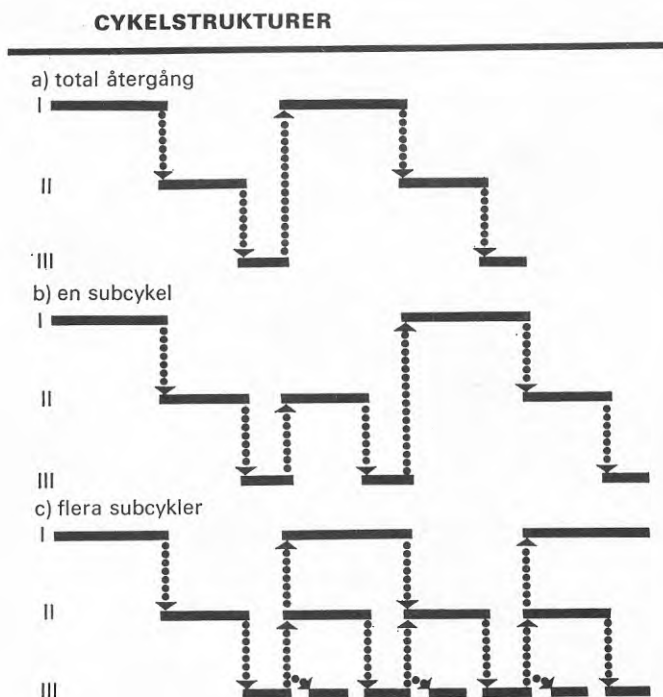
På samma sätt som dessa intressenter utvecklat en erfarenhetsåterföring och ökat sitt inflytande borde andra intressenter kunna göra samma sak. Hyresgästföreningen kan tas som exempel på en intressent, som om de utvecklar en systematisk erfarenhetsåterföring skulle kunna påverka planeringen till förmån för hyresgästerna.

De vägar för erfarenhetsåterföring som berörts här är genom politiker, genom projektledare, genom förvaltningar och genom intressentgrupper. Andra vägarna tycks inte varit påfallande effektiva eller varit utanför studiens möjlighet till bedömning. En utveckling av erfarenhetsåterföring bör i första hand inriktas mot att utveckla de som fungerar.

För att uppnå en förbättrad erfarenhetsåterföring har tre villkor formulerats i studien. Det första villkoret är att planeringen av olika områden sker med en viss kontinuitet och utan stora omkastningar av t ex miljömässiga ambitioner och genomförandemetoder. Det andra villkoret är att den kommunala förvaltningen kan fungera som en självlärande organisation. Detta innebär att en öppen attityd bör eftersträvas både inom och mellan förvaltningarna, att ett gott samarbete bör utvecklas och att experiment bör utföras och värderas. Det tredje villkoret är att utvärderingar görs av planeringsarbeten. Dessa utvärderingar bör helst utföras av självständiga grupper. Utvärderingarna kan gälla innehållsfrågor såsom miljömässiga kvaliteter och verksamhetsinnehåll. De kan också behandla utformningsprinciper, handläggnings- och genomförandefrågor. Av stor betydelse är dessutom att planeringsarbeten ges en sådan uppläggning att successiva korrigeringar kan göras allt eftersom nya erfarenheter erhålls.

I denna figur visas uppläggningsplaneringen av bostadsområdesplanering. Därvid framgår tidsförloppet, samarbetet mellan olika ingående parter samt ansvarsfördelningen. Intressant är att tidsplaneringen räknar s a s bakifrån.

I Storlandstingets planeringsroll från 1970 har flera resonemang om stadsbyggnadsprocessen utvecklats. En av de frågor som berörs av planeringscyklernas längd. Följande figur väljs som exempel på detta.



I denna figur visas olika kopplingsscheman mellan olika planeringscykler. Del a) är vad jag vill kalla en linjär process, d v s planeringsarbetet löper rakt från en övre aggregeringsnivå till en lägre. Del b) och c) visar olika återkopplingar mellan de olika nivåerna. Vilket schema som kommer att gälla i verkligheten är bl a beroende av planeringsarbetenas omfattning och tidsmässiga utsträckning för de olika nivåerna.

Efter dessa studier har få forskningsprojekt ägnats frågor som rör arbetsformerna för den kommunala planläggningen. Under 70-talet har flera studier däremot sökt analysera den kommunala planeringens betydelse gentemot olika intressenter i samhället. Därmed har konflikter och samordningsproblem framträtt som rör näringsliv, markägande, stat och medborgar- och aktionsgrupper. Studien har också genomförts för att utveckla enskilda metoder och tekniker allt ifrån databehandling till redovisningstekniker.

I England har en omfattande forskningsverksamhet bedrivits kring frågor om hur planeringsprocessen kan organiseras. Denna har influerats av systemteoretiska och cybernetiska resonemang.

Brian McLoughlin har i sin bok *Urban and Regional Planning* från 1969 utvecklat ett synsätt på planeringsprocessen som bygger på ett systemtänkande. Denna beskriver dels människans roll i det ekologiska sammanhanget, dels förändringar i omgivningen, dels hur processen för planeringsarbeten skall kunna läggas upp.

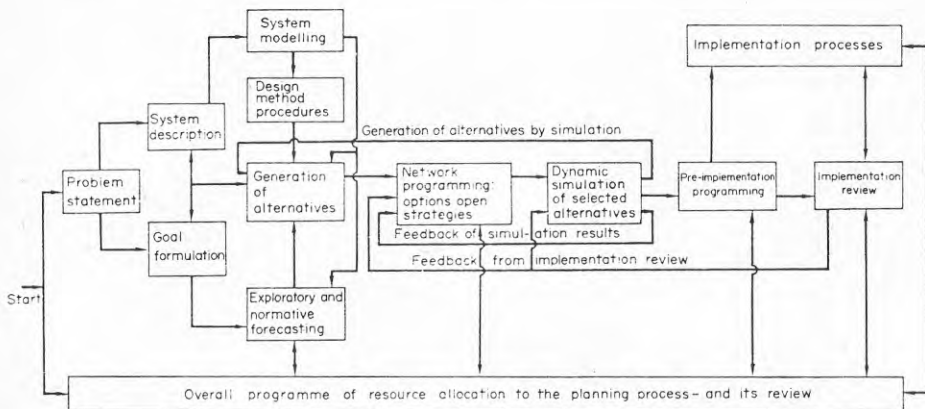
Med system menas här att en komplex helhet, att en mängd delar som sammanhänger, att en skapad organisation och att handlingar som utförs för att skapa en helhet beskrivs eller utvecklas.

Med hjälp av detta systemtänkande har en teori för hur planeringsarbete kan organiseras och utvecklas. Denna teori har tagit fasta på planeringsarbetets relation till förändringar i miljön och till människans beteenden och strävanden. Den omfattar inte endast planeringsarbetet utan också dess samband med utbildning och forskning.

Denna teori för planeringsprocessen beskriver planering som en cyklisk process och att den har samband med andra processer i samhället. Men McLoughlin redovisar denna cykliska process genom att behandla och utveckla de ingående arbetsskedena. Sådana är målformulering, inventeringsarbete, prognos och handlingsalternativ, åtgärdsalternativ, val av åtgärdsalternativ samt genomförande med kontroll och utvärdering. Hur dessa olika arbetsskeden skall kopplas ihop till en cyklisk process har inte behandlats särskilt. Därmed framstår processen mer som en linjär process.

George Chadwick har däremot i sin bok *A Systems View of Planning* från 1971 tagit fasta på den cykliska processen. Även i denna bok beskrivs planeringsprocessen som en delprocess av totala processer av mänskliga aktiviteter och förändringar i miljön. Sådana totala processer är det industriella systemet, det ekologiska systemet samt det sociala systemet. Men Chadwick redogör med större tydlighet för hur kopplingarna mellan de olika arbetsskedena skall göras. Genom att dels indela processen så att de mest väsentliga frågorna behandlas först, dels organisera återkopplingar mellan de olika arbetsmomenten kan en cyklisk process skapas. Därmed ges också en bild av hur programfrågor kan behandlas.

Denna av Chadwick utvecklade Mixed-Programming Strategy redovisas i följande figur:



A mixed-programming strategy for the planning process.

I denna figur visas ett system för dynamisk programmering. Resultat från studier av alternativ (Dynamic simulation of selected alternatives) och åtgärdsstruktur (Network programming: options open strategies) förs samman genom återkopplingar. Därmed kan de väsentligaste frågorna urskiljas från andra programställningstaganden och bli utgångspunkt för förnyade alternativ och strukturstudier. Dessa återkopplingar upprepas flera gånger och därmed åstadkoms en större precisering och konkretion. Vid beskrivning av dessa nivåer för återkopplingar hänvisas till

Etzioni's Mixed-scanning Approach. Här redovisas fyra nivåer, nämligen

- 1) strategisk nivå för ställningstaganden till handlingsätt (A Strategic Level of consideration of Alternatives)
- 2) preliminärt åtgärdsprogram (A Pre-Implementation Programme)
- 3) program, där åtgärderna och deras styrverkan är granskat (An Implementation Review Program or Progress Review)
- 4) ett strategiskt program för resursfördelning (An Overall Programme of Resource Allocation)

Jag uppfattar att resonemangen som ett s k kontinuerligt programarbete är intressanta. Dessa belyser att det finns samband mellan i vilka nivåer planeringsuppgiften behandlas och ordningen för programfrågorna.

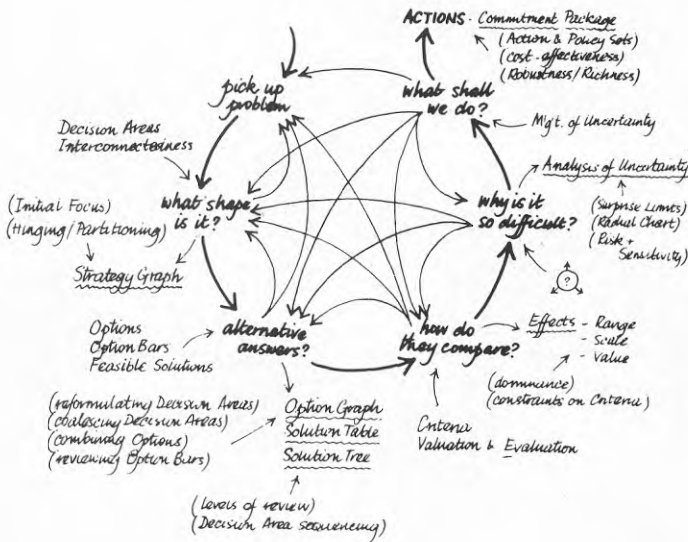
Friend och Jessop har i sin bok *Local Government & Strategic Choice* från 1969 utvecklat en annan sida av planeringsprocessen. McLoughlin kan karaktäriseras så att han utvecklat en mekanisk teknisk syn på planeringsprocessen. Chadwick har givit en dynamisk teknisk syn. Friend och Jessop har däremot tagit fasta på beslutsprocessen och dess samband med organisationsförhållanden i lokal förvaltning och med politiska processer.

Boken redovisar ett studium av beslutsprocessen i Coventry under fyra år. Härvid redovisas planeringsprocessen som en inlärningsprocess med tyngdpunkt på de strategiska besluten och på hur de politiska intressanta frågorna utkristalliseras.

Mot bakgrund av detta studium utvecklas av syn på planering som en kontinuerlig dynamisk process för strategiska val. Denna kontinuerliga process innefattar dialoger på olika nivåer mellan kommunens beslutsledning och samhället. I denna process identifieras dels operationella problem, dels organisatoriska problem. Därefter förs i boken ett resonemang om hur planeringsarbeten skall läggas upp för att dessa två typer av problem skall kunna behandlas. Syftet med detta är att visa hur beslutsprocessen skall organiseras så att de strategiska frågorna framträder. Därmed illustreras en teknik för strategiska val. Denna bygger bl a på hur de problem som är utgångspunkt för planeringsarbetena måste relateras till en större problembild och på

hur åtgärder måste väljas för att garantera framtida handlingsutrymmen.

En fortsättning på Friend och Jessops studium är studiet av Analysis of Interconnected Decision Areas, AIDA, som också bedrivs vid Institute for Operational Research. En delprodukt av detta studium är den utvecklade paradigmen för en cyklisk process som Allen Hickling redovisar i boken *Managing Decisions: The Strategic Choice Approach* från 1974. Ur denna bok hämtas följande figur:



The Strategic Choice Approach

process; concepts; methods;

I denna figur illustreras ett synsätt på planeringsprocessen där denna beskrivs som en kunskapsprocess. De första problemen som är utgångspunkt för planeringsarbetet studeras beträffande deras samband med olika beslutsområden. Därefter utarbetas olika hand-

lingsvägar och alternativ. Dessa jämförs och utvärderas. Vid analys av olika osäkerheter bl a för genomförandet av dessa åtgärder bortfaller en del och nya problem framträder. Därmed kan processen löpa flera gånger mot allt större tydlighet, konkretion och säkerhet, tills ett slutgiltigt åtgärds paket har utarbetats.

Jag uppfattar att detta att processen är cyklisk snarare än en bild av hur planeringsuppgifter tanke- och kunskapsmässigt bearbetas än en bild av ett faktiskt förlopp. Paradigmen inspirerar till ett rörligt arbetssätt: Arbeta igenom uppgiften med olika detaljeringsgrader! Lokalisera de kritiska frågorna! Bearbeta dessa särskilt och behandla osäkerheten! Fastna inte i en fas utan bearbeta ånyo hela uppgiften!

I ett forskningsprojekt vid Centre for Environmental Studies om Aspects of Structure Planning in Britain från 1975 illustreras en aspekt som sammanhänger med denna syn på kunskapsprocessen. Här utvecklas tre planeringsmodeller och två metodiker. De tre modellerna är rationell modell (rational model), osammanhängande framväxt (disjointed incrementalism) och blandat sökande (mixed-scanning). De två metodikerna är målinriktat (aim-motivated) och probleminriktat (problem-motivated) arbetssätt.

Ett resonemang utvecklas kring för- och nackdelar med att arbeta mål- resp probleminriktat i de tre planeringsmodellerna. Det probleminriktade arbetssättet har blivit allt vanligare i de i forskningsprojektet studerade fallen av översiktlig planering (Structure Planning). Detta förklaras bl a av att probleminriktning ger större möjligheter till politisk delaktighet och lokala diskussioner. Det målinriktade arbetssättet innebär däremot ofta en linjär rationell planeringsprocess. I rapporten rekommenderas en probleminriktad metodik i kombination med en "mixed-scanning" modell.

Som avslutning på denna sammanfattning av de teoretiska studierna vill jag kort definiera några centrala begrepp.

Planering avgränsas i denna rapport till att beteckna alla de arbetskedan av förberedelsekaraktär som föregår förändringar av bebyggelse och markanvändning. Detta förberedelsearbete kan

vara av två slag. Strategisk planering syftar till att bestämma de åtgärder, med vars hjälp önskad utveckling och handlingsfrihet skapas för framtiden. Produktionsförberedande planering syftar däremot direkt till ett genomförande av byggnader, anläggningar och verksamheter. Planering föregår planläggning, som definieras av byggnadslagen.

Process betecknar att dessa arbetsskeden sker i ett tidsförlopp.

Processmodell betecknar en princip för hur de olika arbetsskedena i ett planeringsarbete organiseras.

Metod betecknar ett sätt som används i ett arbetsskede, t ex ett sätt att inventera, att göra prognoser eller att utvärdera.

Teknik betecknar ett hjälpmedel som används i dessa metoder t ex vid intervjuer, simulering eller redovisning.

6. PROGRAMARBETETS ROLL I PROCESSEN

6.1 Definition av programfrågor

Själva ordet program har i vardagsspråket varierande betydelse allt ifrån ordning, arbetsschema, beskrivning av inriktningen till grundsatser. Det används också med olika innebörder i kommunal planering och områdesplanering.

Vid dispositionsplanearbetet för Smedby och Ljungbyholm betecknade program frågor som rörde verksamhetsinnehållet. I programmet redovisades standardfrågor för bostäder, parker, lekplatser, trafik och teknisk försörjning. I det redovisades också omfattningen av olika serviceverksamheter såsom för handel, social service, skola, fritid, kultur och kyrka. Däremot benämndes inte övergripande mål, handläggnings- och genomförandefrågor eller utformningsfrågor som programfrågor.

Vid områdesplanearbetet för södra Rågsved betecknade program ställningstaganden till planfrågor som togs vid ett speciellt tillfälle. I programmet redovisades innehållsfrågor såsom standarden för bostäder, trafik och friområden. I programmet redovisades också utformning av de olika elementen samt verksamheternas lokalisering. Även frågor kring fortsatt handläggning och genomförande togs med. I detta planarbete betecknar program inte någon slags planfråga utan snarare en viss nivå av precisering. I programmet togs endast de mest centrala och principiella frågorna upp för att därmed få beslut om inriktningen av det fortsatta planarbetet.

Vid områdesplanearbetet för Fjugesta betecknade program på samma sätt som för södra Rågsved ställningstaganden till planfrågor som togs vid ett speciellt tillfälle. Skillnaden här är dock att för Fjugesta betecknar program de ställningstaganden som direkt utarbetades av förtroendemännen i den för ändamålet särskilt tillsatta programkommittén. Dessa ställningstaganden preciserade dessutom till största delen omfattningen av olika åtgärder såsom för bostadsbebyggelse, serviceverksamheter och markreservationer för industrin. Även lokaliseringsfrågor och trafikstandardfrågor berördes men frågor kring utformning, fortsatt handläggning och genomförande behandlades i mindre ut-

sträckning. I detta planarbete betecknar alltså program ställningstaganden till de frågor som förtroendemännen uppfattade som mest centrala för att därmed kunna ge direktiv till själva planarbetet.

Även studien om erfarenhetsåterföring i kommunal områdesplanering illustrerar olika sätt att se på programfrågor. Vid planeringen av stadsdelen Vårberg som skedde i början av 60-talet tillskrevs programdiskussioner ingen större betydelse och några särskilda program förutom de översiktliga, generalplanemässiga studierna utarbetades inte. I samband med planeringen av Tensta och södra Järvafältet utarbetades däremot en särskild programskrift. Denna behandlade planstandardfrågor. Vid den fortsatta planeringen av Järvafältet och för Husby förstärktes programambitionerna ytterligare. Den introducerade plannivån, områdesplanen, sågs som ett sätt att få fram kommunala handlingsprogram. Därmed kom programfrågor inte endast att beröra planstandard utan också verksamhetsinnehåll, handläggning och genomförande.

I Statens Planverks rapport om Program för områdesplaner skisseras en modell för att täcka i de olika typerna av programfrågor. Denna modell utgår ifrån synsättet att program är resultat av en avvägning mellan anspråk och resurser. Därvid bör programmet utarbetas i tre steg.

För det första skall ett arbetsprogram utarbetas. I detta skall ställning tas till de arbetsformer, i vilka de övriga programställningstagandena skall bestämmas. Detta innefattar ställningstaganden till frågor såsom organisation för planeringsarbetet, planeringsresurser, samrådsformer och beslutsprocess.

För det andra skall ett planprogram utarbetas. I detta skall ställning tas till verksamhetsinnehåll, lokalisering av olika anläggningar och verksamheter utformningsprinciper samt vissa genomförandefrågor.

För det tredje och slutligen skall ett åtgärdsprogram utarbetas. I detta skall ställning tas till hur de föreslagna åtgärderna skall genomföras. Därvid kommer frågor om tidsplaner och huvudmannaskap att beröras.

Både i de empiriska studierna och i Statens Planverks rapport kan tre slag programfrågor vid områdesplanering urskiljas. Dessa är

- innehållsfrågor. Dessa omfattar en kvantitativ och kvalitativ bestämning av markanvändning, bebyggelse, anläggningar och verksamheter. Exempel på sådana frågor är markanspråk för olika verksamheter, mängden bostäder och kvalitetskrav för dem, kvalitetskrav för trafik- och tekniska försörjningssystem samt omfattningen av olika serviceverksamheter.

- utformningsfrågor. Dessa omfattar principer för hur de kvantitativa och kvalitativa anspråken för markanvändning, bebyggelse, anläggningar och verksamheter skall samordnas. Exempel på sådana frågor är bebyggelsestrukturens utformning, hur de olika trafiksystemen ordnas samt var olika verksamheter lokaliseras.

- handläggningsfrågor. Dessa omfattar beslutsprocessens organisation samt dess samband med den beslutsförberedande verksamheten och samordningen gentemot andra planformer och olika intressenter. Men dessa omfattar också ställningstaganden till den fortsatta beslutsprocessen och genomförandefrågor. Exempel på sådana frågor är vilka de olika beslutsstegen är, i vilka moment samråd- och remissförfaranden bedrivs samt samordning mellan olika huvudmän vid ett genomförande.

Vid ställningstagande till dessa tre slag av programfrågor i områdesplanering tas hänsyn till programfrågor som bestämts på en mer översiktlig nivå. Dessa översiktliga programfrågor är styrande för områdesplaneringen och utgör ingångsvärden. De bestäms i den översiktliga strategiska planeringen eller sektorsplaneringen. De utgörs i huvudsak av övergripande mål för den kommunala planering som helhet, översiktliga ställningstaganden till markanvändning och bebyggelse eller resursavvägningar inom den kommunala verksamheten. Exempel på övergripande mål från de empiriska studierna är olika politiska ambitioner såsom bostadsbristens avskaffande, en kvalitetsmässig bättre boendemiljö och strävanden att motverka avfolkning i glesbygd och mindre tätorter. Exempel på översiktliga ställningstaganden till markanvänd-

ning och bebyggelse är de ställningstaganden som tagits beträffande var i kommunen som en bostadsbyggnad skall ske, fördelning mellan flerfamiljs- och småhus samt vägnätets utbyggnad. Exempel på resursavvägningsfrågor är utbyggnad av barnomsorg till full behovstäckning, utbyggnad av äldrevard samt överföring av driftsansvar för bostadsgator från gatukontor till de boende eller bostadsförvaltare.

Vid ställningstagande till programfrågor i områdesplanering tas också hänsyn till de programfrågor som kommer att bestämmas i efterföljande detaljplanering och verkställande. De ställningstaganden som tas beträffande innehålls- och utformningsfrågor i områdesplaneringen bör vara genomförbara. Detta innebär att ställning till dessa programfrågor måste tas mot bakgrund av undersökningar av ekonomiska och produktionstekniska förutsättningar för de olika åtgärdernas verkställighet samt av vem som har ansvaret för att genomföra dem, huvudmannaskap. De empiriska studierna visar att sådana undersökningar ofta gjorts inför ställningstaganden till de olika programfrågorna.

Detta synsätt kan också innebära att de översiktliga planeringsarbetena kan uppfattas som program för områdesplaneringsarbeten och att områdesplanen i sin tur kan uppfattas som ett program för efterföljande detaljplanering och genomförande. Därmed kommer ordet program att få en väldigt vid betydelse. Gränserna mellan vad orden program och plan betyder kommer att suddas ut. För att motverka detta bör ordet program beteckna de olika ställningstaganden som fattas till inriktningen av det fortsatta planeringsarbetet och plan de slutliga ställningstagandena till ett genomförande.

Sammanfattningsvis kan programfrågor för områdesplanenivån definieras så att de

dels är av tre slag, nämligen innehålls-, utformnings- och handläggningsfrågor,

dels har en viss preciseringsgrad som bestämmer inriktningen av en fortsatt planeringsverksamhet.

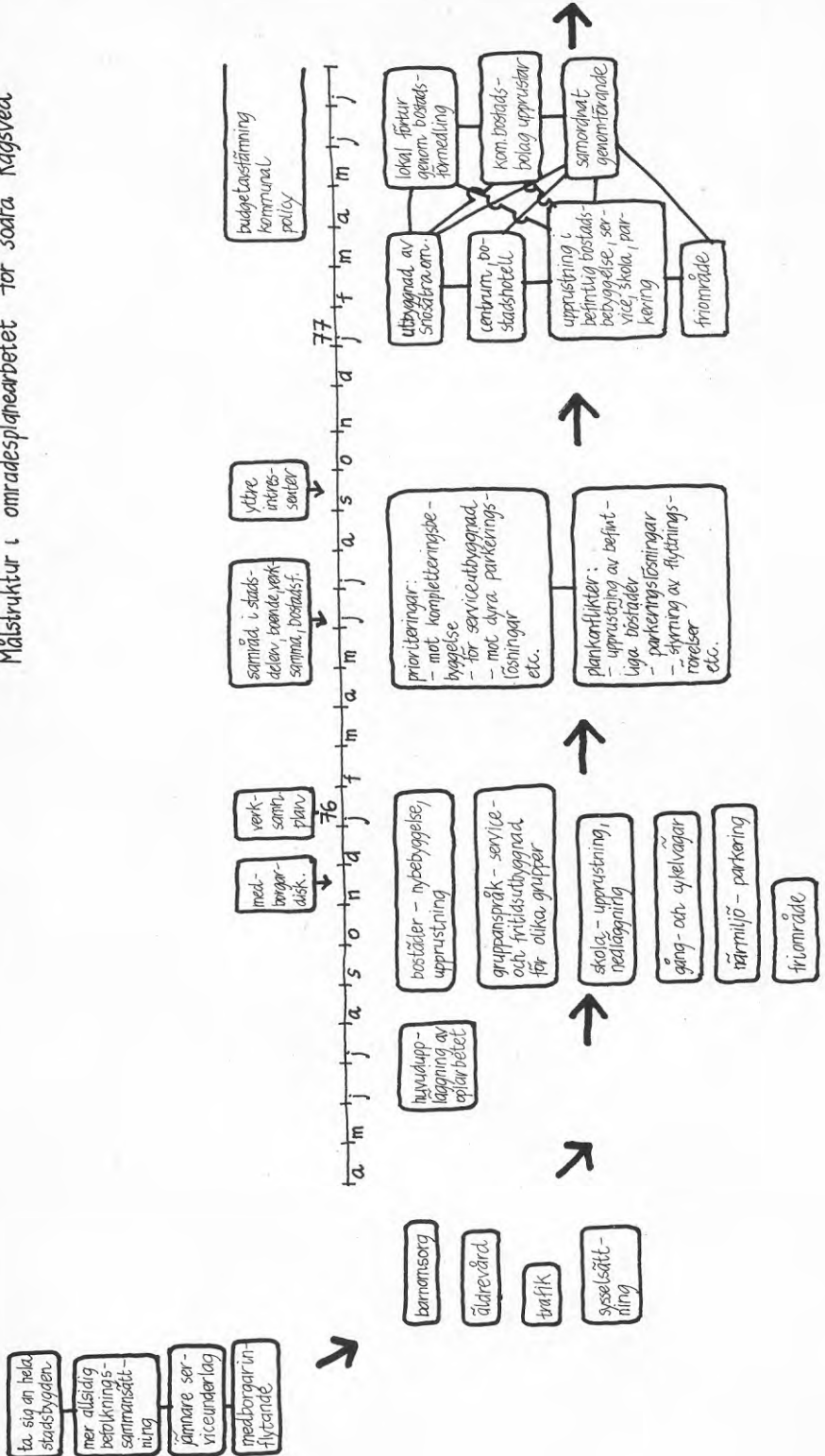
6.2 Programfrågornas behandling i processen

De tre olika slagen av programfrågor behandlas vid olika tidpunkter i processen.

Vid dispositionsplanearbetet för Smedby och Ljungbyholm bestämdes inledningsvis olika handläggningsfrågor samt övergripande utformningsfrågor och därmed sammanhängande genomförandefrågor. Därefter bestämdes innehållsfrågorna. Slutligen bestämdes mer detaljerade utformningsfrågor och mer precisa genomförandefrågor. I samband med detta omprövades i viss utsträckning de tidigare beslutade övergripande utformningsfrågorna och innehållsfrågorna. Denna omprövning innebar också revideringar i handläggningen. Se vidare tabblån över målstrukturen för dispositionsplanearbetet.

I områdesplanearbetet för södra Rågsved behandlades innehålls-, utformnings- och handläggningsfrågorna i tre skeden. I det första skedet hade handläggningsfrågorna en tyngdpunkt. I det andra skedet dominerade innehålls- och utformningsfrågor och därmed sammanhängande genomförandefrågor. En fördjupning skedde av handläggningsfrågorna. I det tredje skedet kommer troligen utformningsfrågorna att dominera. Huruvida en omprövning av de andra programfrågorna då kommer att ske går inte att för tillfället förutsäga. Se vidare tablån över målstrukturen för områdesplanearbetet.

Målstuktur i områdesplanarbetet för södra Rågsved



översiktliga, sektoriella planförutsättningar
 allmänna mål
 direktiv till planarbetet
 programunderlag
 samråd och remiss
 programförslag

I områdesplanearbetet för Fjugesta behandlades i en förstudie framför allt innehållsfrågor. I det inledande skedet behandlades också i huvudsak innehållsfrågor men även utformningsfrågor. Handläggningsformerna för hela planeringsarbetet i huvudsak var i detta skede dessutom klargjort. I det därpå följande skedet dominerade utformningsfrågor och därmed sammanhängande genomförande-frågor. I detta skede omprövades flera av de tidigare beslutade innehålls- och utformningsfrågorna. Se vidare tabblån över målstrukturen för områdesplanearbetet.

Av studien om erfarenhetsåterföring i kommunal områdesplanering framgår inte i vilken ordning de olika programfrågorna behandlades i processen.

Av de olika empiriska studierna kan två olika förhållanden konstateras. Det ena berör den tidsordning i vilken olika programfrågor behandlas och den andra sambandet mellan programfrågor.

Innehållsfrågorna dominerade de inledande skedena i planeringsarbetena. Det avslutande skedet dominerades däremot av utformningsfrågor. Handläggningsfrågorna har till viss utsträckning varit klargjorda vid planeringsarbetets igångsättning men preciserats under hand speciellt beträffande genomförandet.

I både dispositionsplanearbetet för Smedby och Ljungbyholm och områdesplanearbetet för Fjugesta visade det sig att det var först i det konkreta planarbetet som slutlig ställning togs till de olika programfrågorna. Därvid kom flera av de tidigare programfrågorna både de som gällde innehålls- och översiktliga utformningsfrågor samt handläggningsfrågor att omprövas. Slutsatsen av detta är att det är först när de olika programfrågorna ses som en helhet, som de definitiva ställningstagandena kan göras.

En annan slutsats, som också dessa två planeringsarbeten illustrerar, är att om uppdelningen av de olika programfrågorna för de olika skedena drivs för långt framtvingar detta onödigt många omprövningar och dubbelarbete. Att endast behandla handläggningsfrågorna vid planeringsarbetets början kommer att framtvinga omprövningar i slutskedet och kanske också skapa ett visst misstroende mot planeringsarbetets uppläggning. Det går inte att förutsäga alla nödvändiga handläggningsfrågor i ett förberedande arbete. Samma sak gäller om flertalet innehållsfrågor eftersträvas att behandlas i ett inledande skede. Dessa kommer sannolikt också att omprövas, då den slutliga samordningen i det praktiska planarbetet görs. Detta innebär att eftersom utformningsfrågorna har denna avstämmande effekt bör de behandlas även i de inledande skedena.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de tre slagen av program-

frågor, innehålls-, utformnings- och handläggningsfrågor, bör behandlas hela tiden i planeringsarbetet och som en helhet. Handläggningsfrågorna bör behandlas i hela planeringsarbetet. I ett allra första skede bör handläggningsfrågorna som garanterar en effektiv arbetsordning och beslutsprocess dominera. Därefter kan handläggningsfrågorna förmodas övergå till att beröra genomförandet. I ett därpå följande skede bör innehållsfrågorna dominera för att avlösas av ett skede, då utformningsfrågorna framträder. I de två inledande skedena bör definitiva ställningstaganden till programfrågor ej tas. De olika skedena bör snarare syfta till en kontinuerlig precisering och konkretisering av programfrågor.

6.3 Programarbetets behandling i processen

I de tre studerade planeringsarbetena illustreras tre olika sätt att hantera programarbete i planeringsprocessen.

Dispositionsplanearbetet för Smedby och Ljungholm lades upp med en successiv precisering, varvid de olika programfrågorna kom att bestämmas i olika skeden under hela arbetets gång. Det som i dispositionsplanearbetet betecknades som programarbete rörde enbart vissa innehållsfrågor. Men även de andra programfrågorna blev föremål för diskussioner och politiska ställningstaganden. Detta pekar fram mot ett synsätt, där programarbete huvudsakligen inriktas mot innehållsfrågor, men där de övriga programfrågorna blir föremål för programdiskussioner under hela arbetets gång.

Områdesplanearbetet för södra Rågsved lades däremot upp så att flertalet programfrågor sökte behandlas i ett inledande skede. Programarbetet berörde här innehålls-, utformnings- och handläggningsfrågor. Programmet var ett instrument för att få beslut om de mest väsentliga programfrågorna inför det efterföljande planeringsarbetet. Detta pekar fram mot ett annat synsätt. Programarbete ses som ett inledande arbete för att bestämma de mest centrala programfrågorna och med en preciseringsgrad som ej är alltför detaljerad.

Områdesplanearbetet för Fjugesta lades också upp med ett inle-

dande programarbete. Men uppdelningen mellan program och plan drevs längre än för södra Rågsvedsarbetet. Programarbetet drevs av särskilt utvalda förtroendemän med hjälp av en tjänstemannagrupp. Planarbetet sågs som ett arbete för att effektuera detta program och sköttes av en annan tjänstemannagrupp. Trots detta kom ändå flera programfrågor att behandlas i det avslutande programarbetet. Detta pekar fram mot ett tredje synsätt. Programarbete är ett sätt att formulera de politiska direktiv som förtroendemän anser särskilt viktiga.

Den tidigare redovisade definitionen av programfrågor och tidsordningen, i vilken de behandlas motiverar ytterligare ett synsätt. Eftersom ställning tas till de olika programfrågorna hela tiden under planeringsarbetets gång bör programarbete vara det arbete som direkt sammanhänger med att programpunkter bestäms. Detta överensstämmer med det som Chadwick redogör för i sin bok *A System View of Planning* och den figur av detta som redovisas på s 48. Detta innebär att genom en cyklisk process med växlingar och återkopplingar mellan de olika arbetsskedena kommer programpunkter att falla ut kontinuerligt under planeringsarbetets gång.

Trots detta är det ändå motiverat att utarbeta ett särskilt dokument i ett inledande skede av planeringsarbetet. Därmed kan en diskussion skapas för att garantera att planeringsarbetet inriktas mot att behandla de önskade frågeställningarna. Detta dokument kan då benämnas program om det görs med insikten att programfrågor kommer att bestämmas i de efterföljande skedena och att det egentliga programarbetet löper som en del av hela planeringsprocessen. Frågan blir då vad ett sådant dokument, program, skall innehålla för att möjliggöra en sådan diskussion om inriktningen.

I det föregående avsnittet om programfrågornas behandling i processen kunde konstateras att de tre slagen av programfrågor bör behandlas hela tiden i planeringsarbetet och som en helhet. De tre slagen av programfrågor dominerade dock i olika skeden av planeringsarbetet. I ett förberedande skede bestämdes i huvudsak de handläggningsfrågor som berör arbetsordning och beslutsprocess. Men dessa kan inte bestämmas utan studier också av

beslutsprocess. Men dessa kan inte bestämmas utan studier också av innehålls- och utformningsfrågor. Varje planeringsarbete är unikt genom att planförutsättningar och planeringsproblem varierar. Dessa måste därför studeras grovt inledningsvis, så att det fortsatta planeringsarbetet kan ges en ändamålsenlig uppläggning och beslutsprocess.

I ett därpå följande skede dominerar innehållsfrågor. Dessa kan heller inte bestämmas utan studier av de andra slagen av programfrågor. Handläggningen kan komma att omprövas. Vid studier av utformningsfrågor kan det visa sig att de anspråk, som ställts beträffande innehållsfrågorna, inte är förenliga i en konkret verklighet. Genom grova studier av handläggnings- och utformningsfrågor kan realistiska ställningstaganden fattas till innehållsfrågorna.

I ett avslutande skede dominerade utformningsfrågorna. Därmed tas mer precis och definitiv ställning till avstämningar.

Om program skall innebära etappredovisning för att möjliggöra kontroll om planeringsarbetet drivs åt rätt håll, kan det göras efter det första, efter det andra eller efter de två första skedena. Efter det första skedet kan en sådan etappredovisning benämnas projektbeskrivning eller direktiv till planeringsarbetet. Det andra skedet kan summeras i ett programdokument, som då också kan innehålla och vidareutveckla den första projektbeskrivningen.

Detta resonemang leder över till frågor om hur processer som helhet skall organiseras. Detta är betydelsefullt för att hitta de arbetsformer, i vilka programarbetet skall bedrivas.

7. PROCESSEN FÖR OMRÅDESPLANEARBETE

7.1 Områdesplanearbete som problemlösning

I de empiriska studierna av pågående planeringsarbeten har dessa beskrivits i delarna problemavgränsning, problemanalys och problemlösning.

I dispositionsplanearbetet för Smedby och Ljungbyholm påbörjades planeringsarbetet med en problemuppfattning. Det gällde att snabbt få fram planer för en bostadsutbyggnad med vissa kvaliteter och till en viss omfattning. Planeringsarbetet lades upp efter detta syfte. De olika arbetsskedena ordnades linjärt för att successivt kunna beta av olika planeringsfrågor alltifrån mer översiktlig nivå till detaljerade förslag. Planeringsarbetet bedrevs inom en projektorganisation för att snabbt få fram de olika förvaltningarnas anspråk. Samordningen med yttre intressenter föranledde däremot inget extraordinärt arbetssätt. Beslutsprocessen ordnades så att successiva beslut fattades under planeringsarbetets gång för att därmed söka gardera sig mot tidsödande omprioriteringar i slutet.

Men under planeringsarbetets gång och vid analys av de olika problemställningarna framträdde nya problem. Till exempel minskade behovet av bostadsbyggnad och ekonomiska förutsättningar för investeringar. En lokal diskussion uppstod dessutom som framtvingade en omprövning av att bygga på jordbruksmark. Dessa nya problem aktualiserade i sin tur utredningar för att analysera dem och finna nya lösningar. De resulterade också i en ny syn på handläggningen av planeringsarbetet. En mindre del av dispositionsplanearbetet sågs som en direkt produktionsförberedande plan och en annan del som en planberedskap av utredande karaktär.

Områdesplanearbetet för södra Rågsved påbörjades utifrån både ett mer övergripande problem och ett mer konkret. Det övergripande problemet gällde hur den äldre ytterstaden skall upprustas för att motverka obalanser mellan befolkningssammansättning, serviceunderlag, verksamhetsutbud och den fysiska miljöns utformning. Det mer konkreta planeringsproblemet gällde att se hur nybebyggelse av bostäder skall kunna samordnas med andra åtgärder i den befintliga bebyggelsen för att motverka just de so-

ciala problemen som framträdde i södra Rågsved.

Planeringsarbetet lades däremot främst upp för att behandla det konkreta planeringsproblemet. Arbetet inleddes med en omfattande programdiskussion för att precisera delproblem och åtgärdsförslag. Därvid framträdde vissa huvudfrågeställningar. Programdiskussion bedrevs inom en arbetsgrupp med tjänstemän från olika förvaltningar. Därmed kunde olika åtgärdsförslag utarbetas och samordnas för att lösa dessa huvudfrågeställningar. Programdiskussioner fördes också genom samråd med föreningar, boende och verksamma i stadsdelen för att få en fördjupad bild av huvudfrågeställningarna.

Denna uppläggning gav däremot små förutsättningar för att lösa det övergripande planeringsproblemet. Planeringsarbetet sågs dock som ett pilotprojekt och bedrivna utvärderingar av arbetet kan bidra till ökad kunskap om det övergripande problemet.

I områdesplanearbetet för Fjugesta var ett klart avgränsat planeringsproblem utgångspunkt för arbetet. Det gällde att söka motverka befolkningsminskningen i glesbygden genom en utbyggnad i tätorten Fjugesta.

Arbetet inleddes med en omfattande programdiskussion. Denna drevs av förtroendemän i en programkommitté. Anspråk från olika förvaltningar inhämtades. Åtgärdsförslag diskuterades med lokala företrädare. Det inledande programarbetet avlöstes av ett planarbete, varvid nya problem och lösningar framträdde. Denna uppdelning mellan program- och planarbete förlängde planeringsarbetet tidsmässigt. Dessutom kom avvaktan på resultat från det påbörjade områdesplanearbetet att stoppa upp genomförandet av olika åtgärder såsom bostadsutbyggnad. Därmed kom planeringsarbetet att skapa nya problem.

Genomgången av de tre planeringsarbetena pekar på att frågor kring problemavgränsning, problemanalys och problemlösning finns med under hela processens gång. Huvuddelen av problemavgränsningen görs i början av planeringsarbetet. Men denna kan inte göras utan en viss analys av problemen och skissning av olika lösningar. Problemanalysen dominerar det därpå följande arbetet och kan komma att ompröva problemavgränsningen och ge anvisning-

ar till olika lösningar. Därefter kan de slutliga problemlösningar framträda.

Sammanförs detta resonemang med det som fördes om olika programfrågor och deras hantering i processen fås följande skedesindelning. I ett inledande skede, som inriktas mot att få fram en problemavgränsning, kommer vissa handläggningsfrågor att dominera. Det gäller att avgränsa det eller de problem som är utgångspunkt för planeringsarbetet och söka lägga upp arbetet så att detta eller dessa kan behandlas. I det därpå följande skedet, då det eller dessa problem skall analyseras, kommer innehållsfrågorna att dominera. Det gäller här att förstå problemen så att relevanta kvalitativa och kvantitativa anspråk för den fysiska miljön och för verksamheter kan ställas. Men detta kan inte göras utan att också utformnings- och genomförandefrågor studeras. I det avslutande skedet, då lösningarna definitivt skall bestämmas, kommer utformningsfrågorna att dominera. Det gäller att utforma förändringarna av markanvändning och bebyggelse, så att dessa stämmer med de uppställda anspråken och planeringsproblemen. Därmed måste också genomförandefrågorna preciseras. Arbetet med denna helhetslösning måste med nödvändighet innebära delvis förnyade analyser av problemen och de innehållsmässiga anspråken.

Denna genomgång av områdesplanearbete som problemlösning har styrkt att processen kan indelas i tre skeden. Men processen kan också beskrivas i de delprocesser den består av. Med delprocess menas att problemlösningsprocessen betraktas utifrån en aspekt. Den ena delprocessen benämns kunskapsprocess. Denna omfattar hur kunskapsunderlagen för problemavgränsning, problemanalys och problemlösning utarbetas. Den andra delprocessen benämns samordningsprocess. Denna omfattar hur problemavgränsningen, problemanalysen och problemlösningen samordnas dels med andra plannivåer och planformer i den kommunala planeringen, dels med berörda intressenter. Den tredje delprocessen benämns beslutsprocess. Denna omfattar i vilka steg beslut fattas, som berör problemavgränsningar, problemanalysen och problemlösningen.

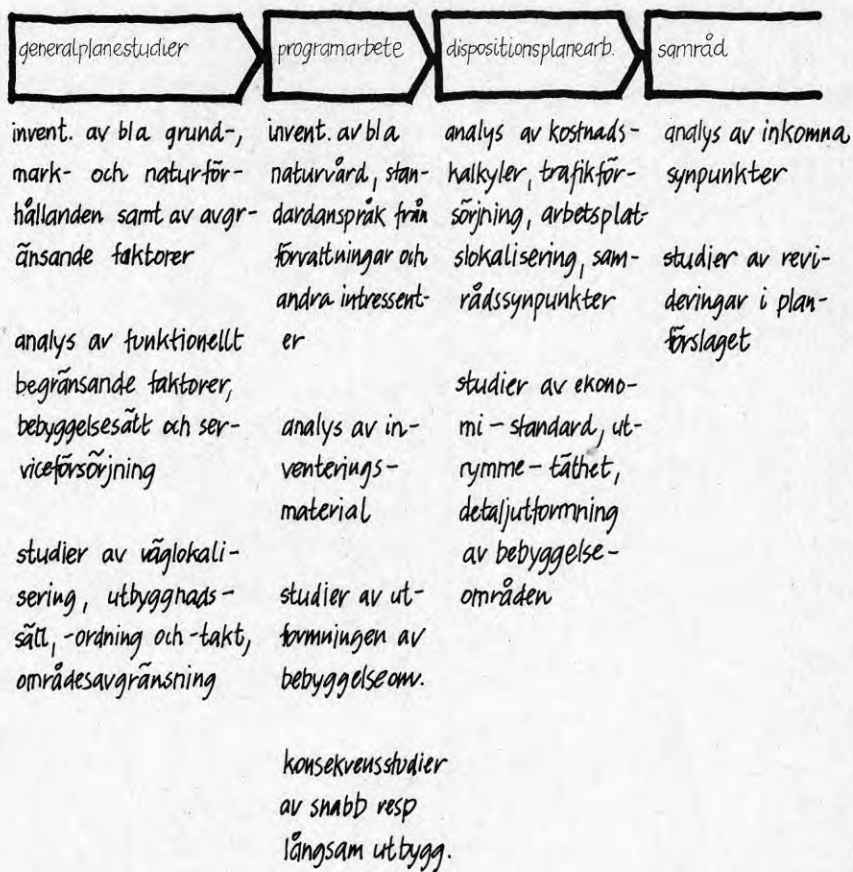
7.2 Delprocessen i områdesplanearbetet

7.2.1 Kunskapsprocessen

Kunskapsprocessen i de tre studerade planeringsarbetena har bedrivits på olika sätt.

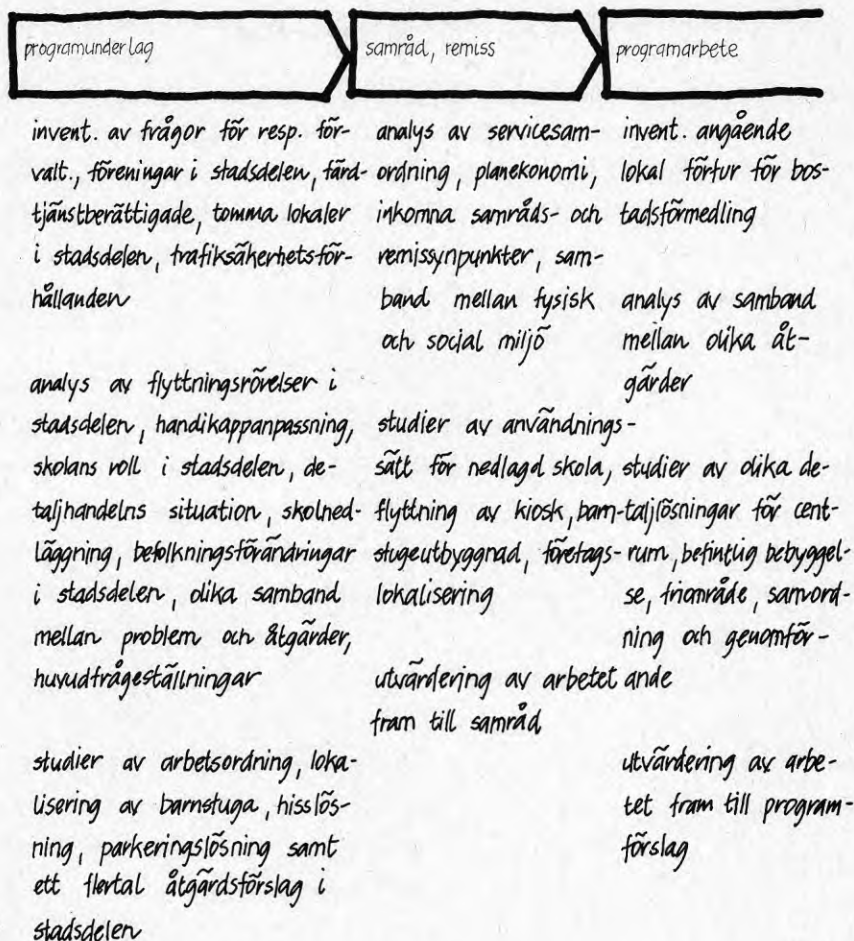
Dispositionplanearbetet för Smedby och Ljungbyholm kan sägas ha varit ett utsträckt planarbete. De olika lösningarna alltifrån översiktliga avgränsningar av bebyggelseområden till detaljerade planer för markanvändning och bebyggelse bestämdes utan någon medveten eller systematisk uppläggning av inventeringar och analyser. De inventeringar som utfördes var direkt motiverade av planarbetet och omfattade t ex grundförhållanden, landskapskaraktär och bullerförhållanden. Analyser gjordes framför allt kring frågor om långsam, successiv utbyggnad resp snabb, koncentrerad utbyggnad och detta var också direkt motiverat av planarbetet. Inventeringar och analyser utfördes av vissa frågeställningar som motiverades i det successiva planarbetet och kunskapsprocessen kan därför sägas ha varit osammanhängande och fragmentarisk.

Arbetsfaserna i denna kunskapsprocess illustrerar schematiskt i följande figur:



Kunskapsprocessen i områdesplanearbetet för södra Rågsved har utvecklats i olika faser. Inventering, analys och syntes av frågor kring upprustningen av stadsdelen behandlades hela tiden men med olika preciseringsgrader. I det första förberedande arbetet, då direktiv till planeringsarbetet bestämdes, genomfördes inventeringar av vissa då väsentliga frågeställningar såsom av bostadsbeståndet, befolkningssammansättningen och utvecklingen för vissa serviceunderlagen. I detta sammanhang gjordes också en viss analys genom att problemställningar preciserades och exempel på lämpliga åtgärder angavs. Som underlag till den därpå följande programdiskussionen utfördes omfattande inventeringar. Dessa beskrev utvecklingstrender för stadsdelen och kartlade olika förhållanden såsom för befolkning, bostäder, trafik, service, föreningsaktiviteter och utemiljö. En omfattande analys bedrevs också genom att huvudfrågeställningar med åtgärds-exempel preciserades. I det kommande arbetet kommer sannolikt sammanvägningar av detta material att genomföras. I de olika arbetsfaserna hanteras hela planeringsuppgifter men med ökad precisering och kunskapsprocessen kan därför sägas ha varit cyklisk.

Arbetsfaserna i denna kunskapsprocess illustreras schematiskt i följande figur:



Kunskapsprocessen i områdesplanearbetet för Fjugesta har utvecklats på ännu ett sätt. En översiktlig inventering och planering föregick det egentliga områdesplanearbetet. I denna inventerades olika förhållanden i samhället såsom för befolkning, samsättning, serviceverksamhet, bostadsbestånd, trafik och naturmiljö. Denna gav ingångsvärden till den därpå följande planeringsuppgiften. I den inledande programdiskussionen återupprepades och i viss mån utvidgades dessa inventeringar. Samtidigt gjordes en viss analys, varvid problemknutar framträdde kring bebyggelselokaliseringen och trafiksaneringen. I det därpå följande planarbetet söker detta material sammanvägas vid utarbetandet av åtgärdsförslagen. Men det nödvändiggjorde nya mindre inventeringar och analyser. I de olika arbetsfaserna behandlades de olika frågor en efter en och kunskapsprocessen kan i stort sett sägas ha varit linjär.

Arbetsfaserna i denna kunskapsprocess illustreras schematiskt i följande figur:



invent. av bl a frågor för resp. förvaltning, grund- och markägoförhållanden, trafiksituationen, kulturhistorisk miljö, rekreationsområden, arbetslöshetsituationen

analys av inkomna remisspunkter

studier av trafiksanering

analys av inkomna samrådssynpunkter

studier av områdesplaneförslag, revideringar i flera etapper

analys av tidigare utarbetat invent. mtrl, alternativa utbyggnads mål, servicenivå, industrimarksbehov, bostads efterfrågan, exploat. beväkn.

studier av VA- och trafiksanering, områdesavgränsning, länsvägslokalisering, bostads-, service-, industri- och fritidsaktivitetsutbyggnad, kostnadsberäkningar

utvärdering av konsekvenserna av en tillbakagång

Olika för- och nackdelar kan urskiljas med dessa tre kunskapsprocesser. Den osammanhängande är tillfälligt styrd och varierar från fall till fall. Den är därför svår att beskriva i generella termer och också svår att bedöma. En fördel är att omfattningen om det beslutsförberedande arbetet kan bli litet. Man behöver inte göra så att säga onödiga utredningar. Samtidigt ökar osäkerheten vid beslutstillfället, då beslutsunder-

lagen kan vara ofullständiga. Det finns också en risk att besluten fattas medvetet eller omedvetet inom de beslutsförberedande organen. Därmed kommer programfrågorna inte fram till politisk diskussion.

I den linjära kunskapsprocessen inleds arbetet med inventering, som övergår i analys och avslutas med syntes. Inventering betyder att ta fram dataunderlag t ex för befolkningssammansättning och dess utveckling, sysselsättningsförhållande, bostadsbestånd, trafiksystem och verksamheter. Analyser betyder att ta ställning till dessa dataunderlag, att se samband och identifiera problemknutar. Syntes betyder att sammanväga detta till en helhetsbild.

Följs den linjära kunskapsprocessen bokstavligt tenderar inventeringsarbetena att svälla ut. Det finns ingen ände på hur mycket datamaterial som kan vara bra att ha. Eftersom datamaterialet då blir komplexa och innehåller beskrivningar av skilda förhållanden och skeenden kan en strikt analys vara svår att genomföra. I analysen kommer sannolikt i stället nya förhållanden att framträda som aktualiserar nya inventeringar. Syntesarbetet skjuts därmed framåt i tiden samtidigt som de utarbetade dataunderlagen förlorar i aktualitet. En strikt linjär kunskapsprocess, där planeringsprocessen ses som en rationell, logisk kunskapshandling, blir därför lätt resultatlös. Det beslutsförberedande arbetet blir stort. Dessutom kan de olika programfrågorna komma att vävas in i analyser och synteser på ett sådant sätt att de inte blir föremål för politisk prövning.

Den cykliska kunskapsprocessen har tidigare kort beskrivits på s 50 genom att hänvisa till Allen Hicklings bok *Managing Decisions, the Strategic Choice Approach*. Fördelen med detta sätt att se kunskapsprocessen är att planeringsuppgiften behandlas som en helhet upprepade gånger och med ökad konkretion och precisering. Därmed kan omprövningar och fördjupningar göras hela tiden, så att samband mellan de olika programfrågorna kan göras tydliga. Det möjliggör också att programfrågorna successivt under arbetets gång kan dras fram till politisk prövning. Det beslutsförberedande arbetet kan få en ändamålsenlig storlek. Men detta förutsätter då att cyklerna inte behöver bli för många och

att preciseringsgrader för de olika cyklerna ökas på ett medvetet sätt.

Den empiriska studien om erfarenhetsåterföring i kommunal områdesplanering pekar på att en förstärkt erfarenhetsåterföring är ett sätt att vidga kunskapsunderlagen och förkovra den kommunala planeringen. Ett av de tre villkoren, som preciseras i studien för att erfarenhetsåterföringen skall kunna förbättras, är att utvärderingar görs. Därmed kan erfarenheter från ett planeringsarbete komma ett annat till del. Om planeringsarbetet dessutom bedrivs som en cyklisk process, kan utvärderingar av ett skede korrigera arbetet i det därpå följande.

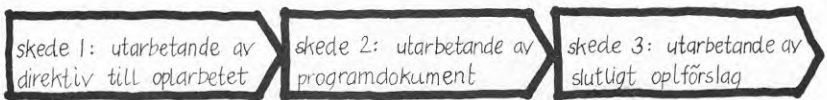
Denna genomgång av olika sätt att bedriva en kunskapsprocess visar att en cyklisk process ger stora fördelar. Denna kan ge en tydlighet och öppenhet åt processen och så att programfrågorna kan framträda. Detta synsätt på kunskapsprocessen kan sammanföras med den tidigare redovisade hanteringen av programfrågorna och beskrivna skedesindelningen av områdesplanearbetet. Därvid fås att de tre tidigare beskrivna skedena kan utgöras av tre arbetsfaser av kunskapsprocessen.

I det första skedet, där problemavgränsningen och handläggningsfrågor dominerar, kan hela planeringsuppgiften snabbt genomarbetas. Därvid kan de mest framträdande sambanden mellan de olika programfrågorna förstås och planeringsarbetet kan ges en meningsfull problemavgränsning och ändamålsenlig uppläggning. Erfarenheten från tidigare motsvarande planeringsarbeten kan beaktas.

I det därpå följande skedet kan hela planeringsuppgiften återigen genomarbetas men nu med syftet att få en förståelse av planeringsproblemen och kunna bestämma de innehållsmässiga programpunkterna. Vid denna genomarbetning kommer studierna att få en tyngdpunkt i att studera problemen, se hur dessa sammanhänger med olika beslutsområden och utarbeta olika alternativa åtgärdsförslag. Genom utvärderingar, studier av olika osäkerhetsfaktorer och bearbetning av helhetslösning kan de lämpliga åtgärdsförslagen väljas ut. Men detta kan göras mer översiktligt i detta skede.

I det avslutade skedet kan hela planeringsuppgiften för tredje gången genomarbetas. Tyngdpunkten bör då ligga på att utvärdera, behandla osäkerheter och utarbeta helhetslösning. Om de två föregående skedena beskrivits och utvärderats, kan nödvändiga korrigeringar göras. I problemlösningen kommer utformningsfrågor och därmed sammanhängande genomförandefrågor att dominera. Men genom att problemavgränsningen och problemanalysen återigen bearbetas kan eventuella omprövningar göras.

Kunskapsprocessen för områdesplanearbetet med dess olika arbetsfaser kan schematiskt sammanfattas i följande figur:



snabb bearbetning av hela områdesplaneuppgiften med syfte att

- hitta de mest väsentliga problemställningarna
- bestämma den mest ändamålsenliga handläggningen med hänsyn till beslutsområdena och problemställningarna

mer noggrann bearbetning av hela områdesplanearbetet med syfte att

- analysera problemställningarna
- bestämma anspråk framför allt beträffande innehållsfrågor

definitiv bearbetning av hela områdesplanearbetet med syfte att

- hitta problemlösningar
- bestämma helhetslösningen och åtgärds paket och framför allt beträffande utformningsfrågor

7.2.2 Samordningsprocessen

Samordningsprocessen har i de tre studerade planeringsarbetena bedrivits på olika sätt både beträffande hur samordningen skett gentemot olika plannivåer och planformer i den övriga kommunala planeringen och beträffande hur samordningen bedrivits gentemot olika berörda intressentgrupper.

I dispositionsplanearbetet för Smedby och Ljungbyholm skedde samordningen med andra plannivåer på ett linjärt sätt. Ett kommunplanearbete var utgångspunkt för dispositionsplanearbetet.

Efter detta påbörjades detaljplanearbete för ett mindre planområde. Några återkopplingar från detaljplanearbetet till den kommunomfattande nivån gjordes inte. Men genomförandet av en del av planområdet sköts på framtiden och framtvungade förnyade utredningar. Därmed kan en del av planeringsarbetet urskiljas som produktionsförberedande. Det övergår direkt i detaljplanering och verkställande. En annan del kan sägas vara utredande och ge en planberedskap. Denna del kom också att återkopplas till kommunomfattande studier.

Samordningen gentemot andra planformer skedde i två moment. Det första var i början av planeringsarbetet, då material från de olika förvaltningarnas verksamhetsplanering inhämtades. De anspråk som då inkom avstämde mot ekonomisk långtidsprognos. Det andra momentet var i slutet av planeringsarbetet. Då blev dispositionsplaneförslaget föremål för remissbehandling av de olika facknämnderna. En förnyad avstämning skedde mot ekonomisk långtidsplan, varvid en del framflyttningar av investeringar gjordes. Denna samordning underlättades av att arbetsgruppen bestod av representanter från de viktigaste förvaltningarna. Referensgruppen sammanträdde mer sällan men i denna var andra förvaltningar företrädda.

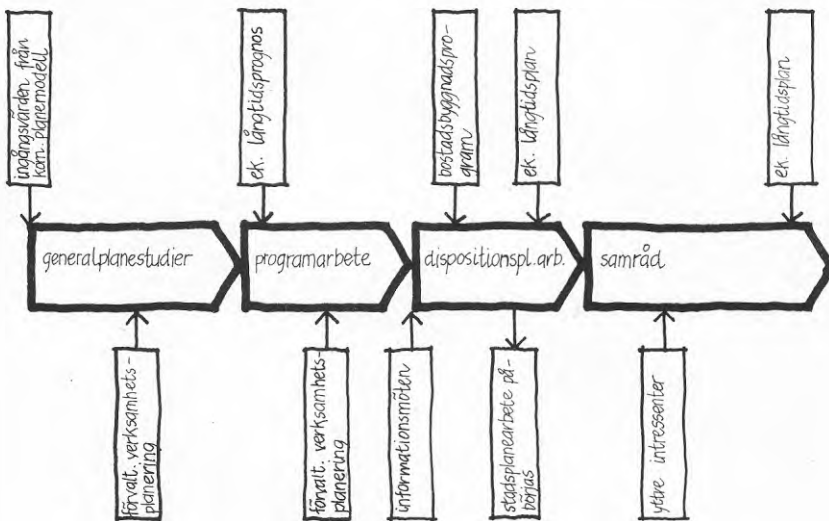
Samordningen med berörda intressenter skedde i huvudsak i ett moment. Detta sammanföll med det andra momentet för samordning gentemot andra planformer. Detta bedrevs som ett traditionellt remissförfarande av ett relativt genomarbetat dispositionsplaneförslag och föranledde revideringar och kompromisser.

En mindre antal informationsmöten hade dock hållits med invånarna tidigare under planeringsarbetet. Dessa syftade till att få fram synpunkter på hur utbyggnaden skulle göras men fick i huvudsak en informativ roll. Dessa informationsmöten var allmänt hållna. De reaktioner som framkom var reaktioner mot utbyggnad i allmänhet och på jordbruksmark i synnerhet. Dessa reaktioner föranledde planrevideringar. Bl a togs ett skogsområde i anspråk för bebyggelse i stället för jordbruksmark, vilket innebar ett hänsynstagande till markägare av jordbruksmark.

Samordningen med andra plannivåer och planformer och med berör-

da intressenter kan sägas ha skett i begränsade moment av planeringsarbetet och utan medvetet förberedda och bearbetade problemställningar. Samordningen syftade i huvudsak till att inhämta synpunkter som sedan sammanjämkades i planarbetet. Konflikter drogs inte medvetet fram för analys och politiska ställningstaganden.

Samordningsprocessen i sin helhet för dispositionsplanarbetet redovisas schematiskt i följande figur:



I områdesplanarbetet för södra Rågsved hanterades samordningsprocessen på ett annat sätt. I den omfattande programdiskussionen som bedrevs söktes hela samordningsproblematiken behandlas.

Samordningen mellan plannivåer blev dock inte föremål för några större satsningar. Något särskilt sektorsövergripande och kommunomfattande planeringsarbete bedrivs inte för Stockholms kommun och någon samordning med en sådan kunde därför inte ske. Däremot bedrivs kommunomfattande planer för speciella frågor såsom barnomsorg, äldrevård, trafik, näringsgeografiskt program och ekonomi. Resultat från dessa blev ingångsvärden för områdesplanarbetet. Områdesplanarbetet sågs som ett pilotprojekt och programdiskussionen beskrev upprustningsproblematiken på ett sådant sätt att nya frågeställningar för sektorövergripande kommunom-

fattande studier framkom. I programdiskussionen studerades de olika åtgärdsförslagen genom detaljskissning. Detta kommer förmodligen att upprepas, när det slutliga dispositionsplaneförslaget utarbetas. Någon särskild form för hur samordningen mellan plannivåerna skulle bedrivas hade inte utvecklats.

Även detta områdesplaneförslag har därmed fyllt två funktioner. Den utredande funktionen har varit betydelsefull, då södra Rågsvedsarbetet var det första egentliga projektet, i vilket upp- rustningsproblematiken för den äldre ytterstaden sökte behandlas. Denna utredande karaktär förstärkes genom den omfattande programdiskussionen. Den produktionsförberedande funktionen tillskrevs också en stor betydelse genom den utvecklade samordningen mellan förvaltningarna.

Samordningen med andra planformer tillmättes alltså en stor betydelse. Områdesplanearbetet bedrevs inom en arbetsgrupp bestående av tjänstemän från olika förvaltningar. Eftersom arbetsgruppen sammanträdde ofta och de ingående tjänstemännen förde diskussioner i sina resp förvaltningar och facknämnder, blev samordningen mellan förvaltningsområdena väl utvecklad. Den analys av upp- rustningsproblematiken och precisering av huvudfrågeställningar som gjordes bidrog till denna samordning.

Samordning med de förvaltningar och andra planformer som inte deltog i arbetsgruppens arbete gjordes i två moment och genom remissförfarande. Av stor betydelse för denna samordning blev drätselnämndens behandling av programförslaget. Drätselnämnden var förberedande instans åt kommunstyrelsen och bedömde bl a de ekonomiska förutsättningarna för de olika förvaltningarnas anspråkskrav. Detta skedde som en slutlig prövning inför beslut om inför beslut om programförslaget.

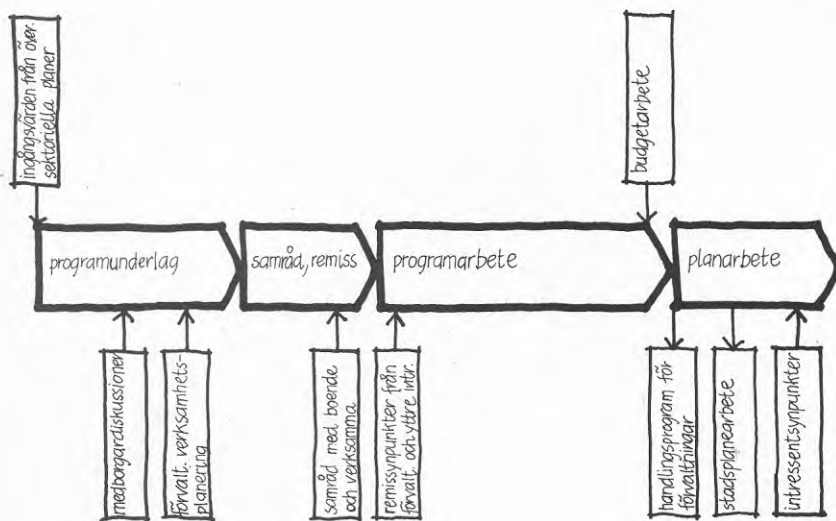
Samordningen med övriga berörda intressenter sökte också behandlas i programdiskussionen. Ett omfattande samråd hölls med invånare och föreningar i stadsdelen. Detta samråd skedde genom informationsverksamhet såsom utställning, broschyr och informationsmöten och genom studiegruppverksamhet. Eftersom underlaget till denna programdiskussion hade utarbetats som en problem- och åtgärdsdiskussion, blev det möjligt för de olika invånar-

grupperna att ta ställning för och emot olika problemställningar och åtgärdsförslag. Genom att resultaten från detta samråd delgavs remissinstanserna för programförslaget, kunde dessa beakta de lokala synpunkterna.

Bostadsförvaltarna spelar en central roll för genomförandet av åtgärder i ett befintligt bostadsbestånd. Informella kontakter togs med dessa under hela programdiskussionen för att precisera vilka åtgärder som var önskvärda och möjliga att genomföra. Informella kontakter togs också med andra intressenter med motsvarande syfte t ex affärsidkare, landsting och bostadsförmedling.

Sammanfattningsvis kan samordningsprocessen sägas ha varit koncentrerad till programdiskussionen. I denna inhämtades material från olika plannivåer och planformer samt synpunkter från berörda intressenter genom samråd, informella kontakter och sedvanligt remissförfarande. Avstämningarna mellan dessa på så sätt framkomna anspråken skedde preliminärt inom arbetsgruppen och definitivt av byggnadsnämnderna, drätselnämnden och kommunstyrelsen.

Samordningsprocessen i sin helhet för det hittills bedrivna och det planerade områdesplanarbetet redovisas schematiskt i följande figur:



I områdesplanearbetet för Fjugesta bedrevs samordningen på ett motsvarande sätt genom att den också söktes koncentreras till programdiskussionen.

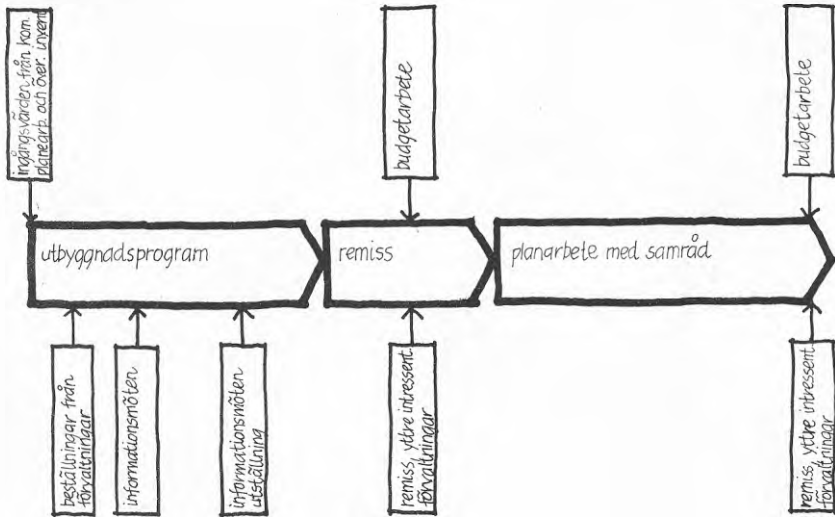
Samordningen mellan plannivåer bedrevs däremot på ett linjärt sätt. Generalplane- och kommunplanearbete gav ingångsvärden till områdesplanearbetet. Detta övergick i sin tur direkt till detaljplanearbete inför en verkställighet. Några avstämningar under planeringsarbetets gång med kommunomfattande planer utfördes inte med undantag av framflyttningar i bostadsbyggnadsprogrammet. Nya detaljplanearbeten påbörjades först i slutet av områdesplanearbetet. Vissa pågående detaljplanearbeten sköts framåt i tiden, tills områdesplanearbetet i stort sett var avslutat. Områdesplanearbetet fick därmed i huvudsak en rent produktionsförberedande karaktär.

Samordningen med olika planformer tillmättes stor betydelse i programdiskussionen. Programarbetet drevs av särskilt utvalda förtroendemän och tjänstemän från olika förvaltningar. Därmed kunde anspråk från olika förvaltningar både inhämtas och avstämmas direkt.

Även samordningen med berörda intressenter tillmättes stor betydelse. Under programdiskussionen bedrevs informationsverksamhet med invånare i samhället genom utställning och diskussionsmöten. Synpunkter inkom som rörde utbyggnaden i stort och att den ej skulle förläggas till ett skogsområde. Även under själva planarbetet är informationsverksamhet planerad. Informella kontakter har tagits under hela planeringsarbetets gång med näringslivs- och företagsintressen i samhället för att kunna bedöma industriutbyggnad och sysselsättningsutveckling. De formella kontakterna är koncentrerade till remissförfarande.

Sammanfattningsvis kan hela denna samordningsprocess sägas vara koncentrerad till programdiskussionen. I denna togs informella kontakter med de planarbeten och de intressenter, som uppfattades som betydelsefulla för planeringsarbetet. Detta bedrevs av förtroendemän så att dessa direkt kunde styra programfrågorna. Därefter övergick samordningen till att bedrivas på alltmer formellt sätt.

Samordningsprocessen i sin helhet för det hittills bedrivna och det planerade områdesplanearbetet redovisas schematiskt i följande figur:



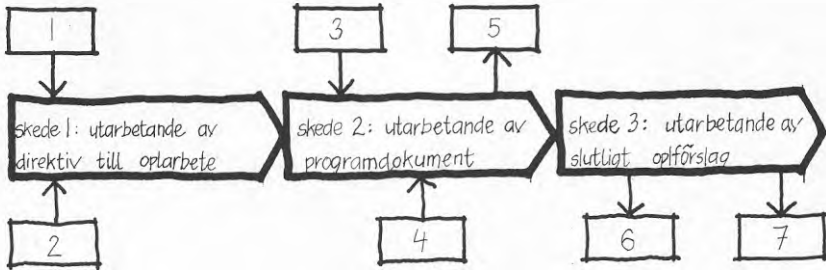
Vid genomgången av frågor kring samordning mellan plannivåer framkom två aspekter. Den ena är att områdesplanearbeten kan fylla både en utredande och en produktionsförberedande funktion. Den utredande karaktären kan förmodas ha fått en allt större betydelse i och med att kommunernas investeringsförmåga har minskat och nya planeringsproblem tillväxer. Behovet av en planberedskap har ökat. Därmed kan förhastade planlösningar motverkas och politiska omprioriteringar möjliggöras. En planberedskap är också nödvändig för att snabbt kunna möta uppkomna utbyggnadsbehov. Detta motiverar att områdesplanearbeten bedrivs också med en utredande funktion.

I de två inledande skedena för ett områdesplanearbete såsom de redovisas tidigare bör den utredande karaktären dominera. Programdokumentet, som är redovisningen från dessa två skeden, bör därför kunna ge material till kommunomfattande planeringsarbeten. Det bör också möjliggöra för förtroendemännen att ta ställning till om planeringsarbetet skall drivas vidare eller ej. Om

programdokumentet godkänns och det beslutas att planeringsarbetet skall drivas, kan områdesplanearbetet övergå till ett direkt produktionsförberedande arbete.

Den andra aspekten som genomgången har belyst är konsekvenser av ett linjärt samordningssätt mellan plannivåer. Om principen att övergå från kommunomfattande planer till områdesplaner till detaljplaner följs strikt, får detta olika konsekvenser. Återkopplingar av planfrågor från mer detaljerade studier till översiktliga försvåras, vilket kan medföra en begränsad kunskapsåterföring till och utarmning av den översiktliga, strategiska planeringen. Dessutom kan ett linjärt sätt medföra att detaljplanering och genomförande stoppas upp i avvaktan på beslut om de mer översiktliga planerna. En ständig växling mellan de olika nivåerna och en sådan precisering och flexibilitet i varje plannivå, att dessa kan pågå samtidigt, vore därför att föredra. Genom att se områdesplanearbete som både utredande och produktionsförberedande kan en sådan växling ske. Om skissning av olika detaljlösningar görs i de inledande skedena, kan själva områdesplaneförslaget bearbetas samtidigt med alternativa detaljplanlösningar.

Samordningsprocessen för områdesplanearbete och andra plannivåer med dess olika samordningsmoment kan schematiskt sammanfattas i följande figur:



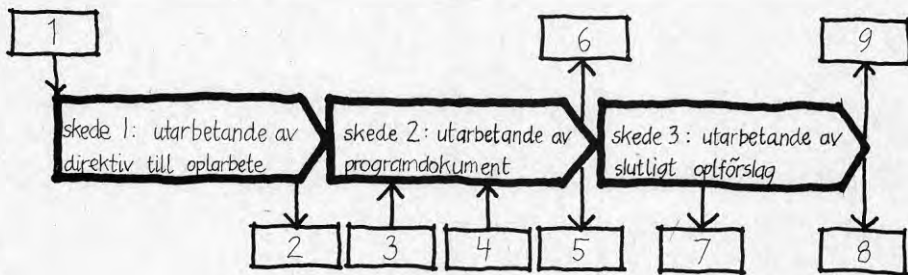
områdesplanearbetet startar med ingångsvärden från översiktliga (1) och detaljerade (2) planarbeten

i det utredande områdesplanearbetet inhämtas ytterligare material från översiktliga planarbeten (3) samt detaljlösningar skissas (4). Det utredande områdesplanematerialet, programdokumentet, ger underlagsmaterial till olika översiktliga studier (5).

i det produktionsförberedande områdesplanearbetet övergår detta linjärt till detaljplanarbeten antingen i början (6) för att påskynda ett genomförande eller i slutet (7).

Genomgången av frågor kring samordning med andra planformer pekar på att denna lämpligen bör drivas i arbetsgruppsform i de inledande skedena. Till programdiskussionen bör det ingå moment, där material inhämtas från olika planformer. Anspråken från de olika förvaltningsområdena kan därmed avstämmas mot kommunens ekonomiska förutsättningar och de politiska ambitionerna.

Samordningsprocessen för områdesplanearbete och andra planformer med dess olika moment kan schematiskt sammanfattas i följande figur:



som utgångspunkt för områdesplanearbetet finns ett beslut (1) av någon politisk instans, t.ex. KS, FSN eller BN. Efter en snabb bearbetning beslutas i BN (2) om områdesplanearbetets huvudinriktning och uppläggning

som ingångsvärdet till programarbetet fås diskussionsmaterial från berörda facknämnder (3). Dessa diskussionsmaterial har då varit föremål för behandling i resp facknämnd. BN (4) beredes möjlighet att ta del av inkomna samrådssynpunkter. för att kunna ge direktiv. BN (5) godkänner programdokumentet. Detta behandlas event av överordnad politisk instans t.ex. KS (6) för avstämning mot ramar och strategier.

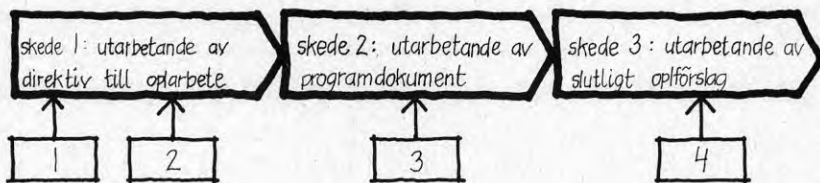
samtidigt med att områdesplanearbetets bearbetas handlingsprogram för resp facknämnder. I detta arbete är resp facknämnd inkopplat (7). Områdesplaneförslaget godkännes av BN (8). KF antar områdesplanen (9).

Genomgången av frågor kring samordning med berörda intressenter pekar på att denna också bör ha en tyngdpunkt i de inledande skedena. Ett omfattande samråd mot bakgrund av ett väl utvecklat diskussionsunderlag är att föredra. I detta diskussionsunderlag bör problemställningar precisera och alternativa åtgärdsexempel redovisas. Konsekvensbedömningar och redovisningar av realistiska kostnadsramar är önskvärda. Samrådet bör om möjligt vända sig till samtliga berörda intressenter i planfrågan och framför allt till de som inte har formella möjligheter att lämna sina synpunkter. Därmed blir detta samråd ett komplement till ett sedvanligt remissförfarande. Önskvärt vore dock att gränsdragningen mellan informella och formella kontakter ändrades, så att även formella rutiner för en vidgad intressentmedverkan i programdiskussionen skapades.

Men samordning med berörda intressenter kan inte alltid ses som ett rent samordningsproblem. De värderingar, som olika aktörer i ett planeringsarbete ger uttryck för, kan vara så motstridiga att en sammanjämkning inte är möjlig. Desto viktigare måste det då vara för förtroendemännen att tidigt få ta del av dessa värderingar och kunna beakta dem på ett medvetet sätt.

För att uppnå medborgarinflytande måste kontakter med medborgargrupper etableras under hela planeringsarbetets gång för ömsesidig kommunikation. Det kan inte vara tillfyllest att endast informera om föreslagna åtgärder för att få reaktioner utan mer förutsättningslös information är önskvärd. Medborgare i ett område måste få material tidigt för att kunna ta ställning till vad som är de centrala problemen och hur planeringsarbetet skall läggas upp. De bör kunna medverka och själva utarbeta åtgärds-exempel. Detta förutsätter då att kommunikationen med medborgare sker i olika moment under hela processen. Men det förutsätter också att underlagsmaterialen till denna kommunikation behandlar frågor om problem, process och åtgärder. Samrådsmomenten bör inte komma alltför tätt utan att problemställningarna bör kunna diskuteras ordenligt av de berörda medborgargrupperna.

Samordningsprocessen för områdesplanearbete och berörda intressenter med dess olika samordningsmoment kan schematiskt sammanfattas i följande figur:



vid bearbetningen av de mest väsentliga problemställningarna preciseras vilka intressenter (1) som kan anses berörda samt dessa informeras om att områdesplanearbetet påbörjats. Intervjuundersökning görs event kring vissa problemställningar och för vissa intressenter (2).

Samråd (3) hålls med berörda intressenter kring problemställningar och åtgärds exempel

slutlig kontroll (4) med berörda intressenter kring det slutliga områdesplaneförslaget genom remiss och utställning

Hela denna samordningsprocess, där samordning alltså sker med andra plannivåer, med andra planformer och med berörda intressenter, gör att planeringsarbetet kan beskrivas som en omfattande administrativ process. Själva handläggningen blir att sammanställa och avväga material från olika planarbeten och synpunkter från olika intressenter. Denna sammanställning och avvägning av delsynpunkter beträffande helhetslösningar och detaljlösningar kan komma att göras på ett mekaniskt sätt. Därvid finns det en risk att de gestaltningsmässiga aspekterna på utformningen av den fysiska miljön kan komma bort. Önskvärt vore därför att gestaltningsfrågorna beaktades hela tiden i arbetet och att de kreativa inslagen respekterades.

För att underlätta samordningen är en systematisk hantering av

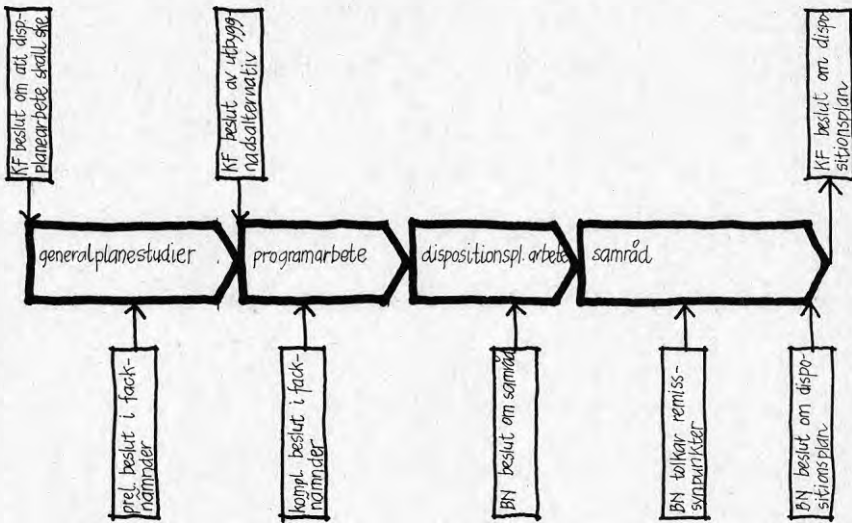
planeringsuppgiften önskvärd. Tillämpas en cyklisk process för kunskapsprocessen i planeringsarbetet kan en sådan systematisering åstadkommas. De väsentliga problemställningarna, som urskiljs i början av planeringsarbetet, kan prövas och förtydligas genom de olika synpunkter som kommer fram. Samordningen med andra plannivåer och planformer och samråd med olika intressenter bör därför utgå ifrån dessa problemställningar. Detta innebär också att de synpunkter, som på så sätt framkommer, ytterligare kan precisera de angelägna planeringsproblemen. Det är utifrån problemen som samordning kan åstadkommas.

7.2.3 Beslutsprocessen

Beslutsprocessen har i de tre studerade planeringsarbetena skett på olika sätt.

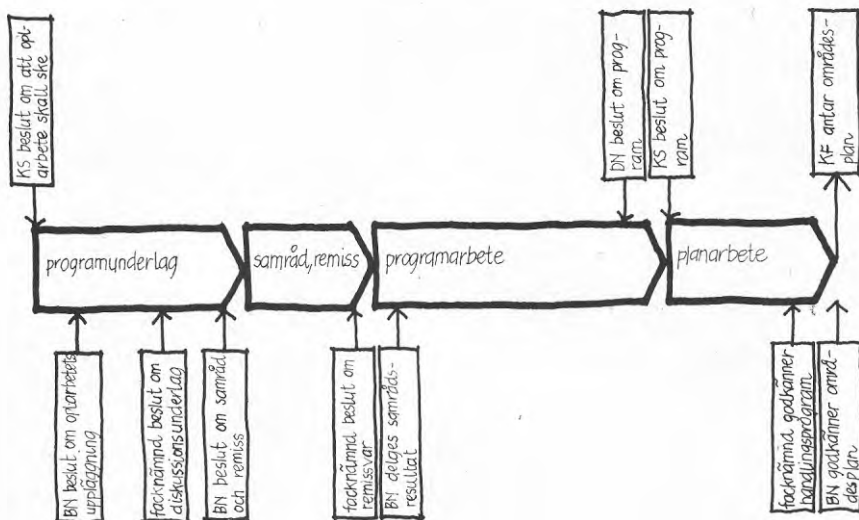
I dispositionsplanarbetet för Smedby och Ljungbyholm eftersträvades att beslut skulle fattas i steg samtidigt med den successiva preciseringen av planarbetet. Ett sådant beslut fattades också på central politisk nivå efter de inledande generalplanestudierna. Men beslut om de uppställda förvaltningsanspråken kunde inte fattas fastän de hade uppställts av respektive facknämnd. Det hade inneburit en uppbindning att genomföra åtgärder, när de ekonomiska förutsättningarna inte var klarlagda. De definitiva politiska besluten togs därför först i slutskedet av planarbetet. Då fanns alla anspråk preciserade och de olika intressenterna hade lämnat sina synpunkter. Dessa beslut innebar vissa revideringar av de tidigare fattade.

Beslutsprocessen för dispositionsplanarbetet kan schematiskt sammanfattas i följande figur:



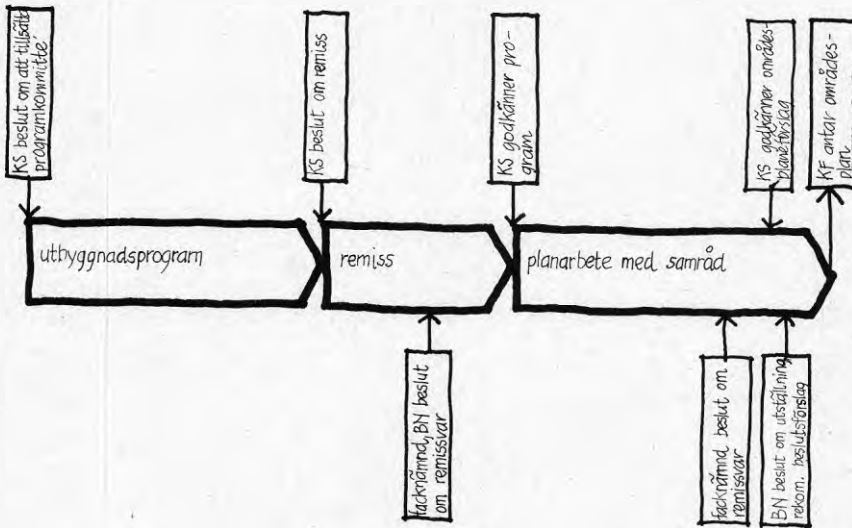
I områdesplanearbetet för södra Rågsved studerades beslutsprocessen särskilt. Detta gjordes därför att besluten om förvaltningarnas handlingsprogram önskades samordnas med beslutet om själva områdesplaneförslaget. Beslutsprocessen ordnades därför i tre steg. Det första beslutet fattades om direktiven till planeringsarbetet. Det andra beslutet kommer att fattas om programförslaget. Detta fattas mot bakgrund av berörda intressenters synpunkter och behandling i facknämnder av de olika anspråken. Inför detta beslut gjordes en ekonomisk bedömning av förutsättningarna att genomföra de föreslagna åtgärderna. Det tredje beslutet kommer att fattas kring det slutliga dispositionsplaneförslaget. Detta kommer då förmodligen att föregås av förnyad sammanställning av berörda intressenters synpunkter, behandling i facknämnderna och ekonomisk avstämning.

Beslutsprocessen för områdesplanearbetet som helhet kan schematiskt sammanfattas i följande figur:



I områdesplanearbetet för Fjugesta var beslutsprocessen ordnad på motsvarande sätt. Även här ordnades beslutsprocessen i steg. Det första beslutet rörde direktiven till områdesplanearbetet. Det andra beslutet fattades om utbyggnadsprogram för samhället Fjugesta. Detta beslut togs mot bakgrund av remissammanställning och behandling i facknämnder. Det tredje beslutet kommer att fattas om den slutliga områdesplaneförslaget. Även detta beslut kommer förmodligen att ske mot bakgrund av remissammanställning och facknämndsbehandling.

Beslutsprocessen för områdesplanearbetet som helhet kan schematiskt sammanfattas i följande figur:



Genomgången av beslutsprocessen för de tre planeringsarbetena belyser olika aspekter. Den första är att det är olyckligt om beslutsordningen läggs upp så att besluten fattas som delfrågor och som omprövas i senare beslutssteg. Önskvärt vore att beslutsstegen ordnades så att varje beslut endast band upp det nödvändiga och lämnade framtida handlingsalternativ. För att detta skall vara möjligt är en cyklisk process för planeringsarbetet lämplig. Om alla planeringsfrågorna bearbetas i olika faser

med ökad konkretisering och precisering, kan den formella beslutsprocessen ordnas så att varje fas av kunskapsprocessen avslutas med beslut. Beslutsprocessen kan då läggas upp s a s baki-från. De olika beslutsstegen ordnas från slutet och omfattar beslut om det nödvändiga. Vid varje beslutstillfälle kan då en uppdelning göras av programställningstagandena och definitiva ställningstaganden.

Den andra aspekten som belyses är hur beslutsprocessen skall organiseras så att beslut på central politisk nivå tar hänsyn till och avväger facknämndernas beslut. I dispositionsplanarbetet för Smedby och Ljungbyholm görs den slutliga avvägningen mellan facknämndernas anspråk vid antagandet av planförslaget. Men både i områdesplanarbetet för södra Rågsved och för Fjugesta är beslutsgången sådan att kommunstyrelsen skall fatta beslut om programförslag och de där föreslagna avvägningarna mellan facknämndsanspråken. Även i Statens Planverks rapport om Program för områdesplaner skisseras en sådan beslutsgång.

Alldeles uppenbart ligger det ett värde i att beslut fattas på central nivå på ett tidigt stadium om avvägningen mellan olika anspråk och om avstämningar mot ekonomiska förutsättningar. Men detta förutsätter att besluten har en sådan preciseringsgrad att omprioriteringar inte behöver göras längre fram i planeringsarbetet. Om beslut fattas om vad som är de mest centrala problemen, om ekonomiska ramar samt om huvudinriktningen beträffande innehålls- och utformningsfrågor kan handlingsmöjligheten lämnas till det senare planeringsarbetet och de definitiva ställningstagandena.

En tredje aspekt på beslutsprocessen, som framkommer vid en jämförelse mellan denna och kunskaps- och samordningsprocessen, är frågan om formell och informell beslutsprocess. I detta avsnitt har den formella beslutsprocessen redovisats. Betydelsen av de formella besluten kan dock diskuteras. Innebär kommunstyrelsens eller facknämndernas beslut verkligen ställningstaganden till planeringsuppgiften eller är de endast en formell bekräftelse på de resultat, som den beslutsförberedande verksamheten utarbetat?

Det sätt på vilken kunskapsprocessen bedrivs, dvs vilka problem man tar fasta på och vilka inventeringar och analyser som görs, kommer högst påtagligt att påverka vilka åtgärdsförslag den framlagda planen innehåller. Även det sätt, på vilket samordningsprocessen bedrivs, kommer att påverka detta. I denna samordningsprocess sammanförs delbeslut som fattats av olika remissinstanser och medborgargrupper eller inom andra planeringsarbeten. Dessa delbeslut fattas dessutom ofta utifrån begränsade beslutsunderlag, då en föreslagen helhetslösning inte alltid föreligger eller så hämtas de från planeringsarbeten som haft andra syften än det aktuella.

Två tillvägagångssätt kan diskuteras för att förbättra den formella beslutssituationen. Det enda är att den informella beslutsprocessen görs tydlig och beskrivs. Om kunskapsprocessen ordnas så att programfrågorna framträder kommer detta att öka de formella beslutsfattarnas betydelse. I direktiven till planeringsarbetet kan inte endast utgångspunkterna och huvudinriktningen anges utan också redovisning av en föreslagen kunskaps- och samordningsprocess. Därmed får den aktuella politiska instansen möjlighet att korrigera planeringsarbetets uppläggning och förutse den fortsatta behandlingen. Vid beslutstillfällena för programdokumentet och planförslaget kan också de bedrivna kunskaps- och samordningsprocesserna sammanfattningsvis redovisas.

Det andra tillvägagångssättet är att den politiska instansen verkligen ställs inför en beslutssituation. De motstridiga anspråken som ofta framkommer i kunskaps- och samordningsprocessen kan sammanföras till ett mindre antal alternativ till lösningar av de problem, som är de mest centrala för planeringsuppgiften. Därmed kan den politiska instansen utifrån sina politiska ambitioner välja de lämpligaste lösningarna. Det är också oftast först vid dessa beslutstillfällen, som beslutsunderlagen utarbetats så att en helhetsbedömning kan bli möjlig.

Beslutsprocessen för områdesplanearbetet med dess olika beslutsteg kan schematiskt sammanfattas i följande figur:



vid bearbetningen av de mest väsentliga problemställningarna studeras vilka beslutsområden (1) dessa tillhör

anspråk (2) inhämtas från de beslutsområden i (1) och som sammanhänger med den kommunala planeringen tex facknämnderna. Som underlag till prioritering av anspråk utarbetas en planekonomisk utredning (3) som innehåller ställningstaganden från kommunens ekonomiska planering.

från områdesplanearbetet ges direktiv till de berörda beslutsområdena inför verkställighet. Åtgärdsförslagen avstämms efter en kostnadsberäkning mot kommunens ekonomiska planering (4) och införs i förvaltningarnas verksamhetsplanering (5).

8. METODER OCH TEKNIKER I PROCESSEN

8.1 Situationsbeskrivning

Med situationsbeskrivning menas här sammanfattningen av alla de inventeringar och andra slag av datasamlingar, som görs för att beskriva det område i kommunen som planeringsarbete berör. Dessa har gjorts på olika sätt i de studerade planeringsarbetena.

I dispositionsplanearbetet för Smedby och Ljungbyholm utfördes inventeringar i huvudsak för att få underlag till att bestämma hur den nyttillkommande bebyggelsen skulle ansluta till den befintliga. Situationsbeskrivningen innehöll därför beskrivning av dagsläget när det gäller förhållanden för markägandet, bebyggelsen, serviceutbudet, arbetsplatser, trafik- och va-försörjning. Dessutom redovisades grundläggingsförhållandena samt det aktuella och framtida behovet av barnstugeplatser och skolklasser. Den redovisades med hjälp av kartor, tabeller och text och utarbetades av handläggande tjänstemän med hjälp från olika förvaltningar.

Huvuddelen av denna beskrivning av situationen för de två samhällena gjordes i inledningen av dispositionsplanearbetet och inför programdiskussionen. Denna programdiskussion syftade främst till att bestämma anspråken för nybebyggelsen och i viss mån för upprustningen. Dessa anspråk berörde i huvudsak innehållsfrågor och i mindre utsträckning utformnings- och genomförandefrågor. Utgångspunkten för hela planeringsarbetet var ju att en del av kommunens bostadsbyggnadsbehov skulle byggas i de två samhällena. Utgångspunkter var inte att inifrån de två samhällena studera deras behov av förnyelse och utbyggnad. Situationsbeskrivningen fick därför ingen problemanalytisk funktion. Den var framför allt informativ för att ge nödvändiga data så förvaltningarnas anspråk skulle kunna preciseras och avstämmas inför den förutsatta utbyggnaden.

I områdesplanearbetet för södra Rågsved utfördes en omfattande situationsbeskrivning. Den syftade till att ge underlag till en diskussion om vilka upprustningsbehov som fanns i stadsdelen samt om vilka upprustningsåtgärder som var önskvärda. Situa-

tionsbeskrivningen innehöll bakgrundsdata till stadsdelens roll i kommunen. Den innehöll också en problem- och åtgärdsdiskussion och behandlade bostads- och befolkningsförhållanden, serviceutbud, arbetsplatser, trafik- och parkeringsförhållanden, förenings- och fritidsaktiviteter samt utemiljö. Den beskrev i huvudsak dagsläget men framhöll också vissa utvecklingstendenser beträffande befolkningmängden och serviceunderlagen för butiker, skolor, barnomsorg och äldreomsorg. Den redovisades med hjälp av kartor, tabeller, text och fotografier och hade utarbetats av handläggande tjänstemän med hjälp från olika förvaltningar. Stora delar av den presenterades i en utställning i stadsdelen.

Situationsbeskrivningen gjordes i inledningen av områdesplanearbetet och inför programdiskussionen i stadsdelen. Denna programdiskussion syftade främst till att bestämma angreppssättet för upprustningen och huvuddragen för innehålls-, utformnings- och handläggningsfrågorna. Utgångspunkten för hela planeringsarbetet var ju att hitta ett sätt att inte endast bygga nya bostäder i en halvgammal stadsdel utan att samordna nybebyggelse med andra åtgärder i stadsdelen. Därför behövde situationsbeskrivningen fylla en problemanalytisk funktion. Den skulle stödja den lokala politiska diskussionen om vilka de viktigaste upprustningsfrågorna var.

Samtidigt med att denna situationsbeskrivning utarbetades bedrevs på socialförvaltningens initiativ andra arbeten. Dessa syftade till att mera nära och djupt beskriva olika brukargrupperns anspråk. Ett sådant arbete var Miljöutvecklingsprojektet. Detta skulle utifrån socialförvaltningens verksamhetsområde och vidgade ambitioner utveckla sätt för hur anspråk från barn, ungdomar och äldre bättre skulle kunna beaktas. Arbetet bedrevs i huvudsak genom diskussioner och studiegruppsarbete med boende och verksamma i stadsdelen.

I områdesplanearbetet för Fjugesta utfördes situationsbeskrivningar två gånger. Den första gången var ett led i den kommunomfattande generalplaneringen. Den inventering som då gjordes syftade till att ta fram ingångsvärden inför det kommande områdesplanearbetet. Denna inventering omfattade basdata om dags-

läget i samhället beträffande befolkning, mark, bebyggelse, service, trafik och va-försörjning. Dessutom hade konsekvenser av olika befolkningsutvecklingar skisserats i form av bostads- och serviceutbyggnad. Denna situationsbeskrivning redovisades i huvudsak i text, tabeller och kartor och hade utarbetats av utredare inom förvaltningen.

Den andra situationsbeskrivningen var i många avseenden upprepning av den föregående men preciserade och utökade denna. Utvidgningen gällde framför allt att data togs fram som rörde hur samhället skulle kunna utvecklas utifrån dess olika behov. Medan den tidigare situationsbeskrivningen i huvudsak jämförde förhållanden i samhället med olika standardmått, som utvecklats för den kommunala verksamheten på centralt håll, sökte den senare i större utsträckning tolka de speciella förhållanden som rådde i samhället. Inventeringar, som stödde diskussionen om realistisk trafiksanering, stöd åt fritidsverksamhet och företagsamhet samt äldrevård, fick därmed en mer framskjuten plats. Den redovisades i en utställning i samhället och också i en publikation med hjälp av text, kartor och tabeller. Den hade utarbetats av tjänstemän från olika förvaltningar.

Denna utställning innefattade följande rubriker: utvecklingsbeskrivning, utbyggnadsplanering, kultur, natur och rörligt friluftsliv, fritidsanläggningar, barntillsyn, skola servicelägenheter, trafiksanering och kollektivtrafik samt vatten- och avloppsanläggningar. Huvuddelen av materialet till denna utställning var inventeringar av dagsläget. Utvecklingsriktningar för befolkningsförändringar redovisades och dessutom hade vissa skissmässiga åtgärdsförslag fogats.

Denna mer utvidgade situationsbeskrivning för samhället gjordes i inledningen av områdesplanearbetet och inför den informationsverksamheten som hölls i samhället. Denna informationsverksamhet syftade främst till att förklara bakgrunden till de föreslagna åtgärderna och väckte därmed synpunkter som kunde beaktas. Utgångspunkten för hela planeringsarbetet var ju att från centralt håll inom kommunen utarbeta planer för hur utvecklingen i samhället skulle befrämjas. Därför behövde situationsbeskrivningen fylla både en informativ och problemanalytisk funktion.

Den skulle både ge förvaltningarna dataunderlag så de kunde precisera sina anspråk och stödja en lokal diskussion om hur samhället skulle utvecklas. Allt eftersom planeringsarbetet framskred fick det andra syftet allt större betydelse.

I genomgången av dessa olika sätt att utarbeta situationsbeskrivningar kan olika konstateranden göras. För det första tycks både deras omfattning och uppläggning ha bestämts av de syften, med vilka planeringsarbetena påbörjades. Under planeringsarbetenas bedrivande har däremot nya problemställningar framträtt, som motiverar andra slags inventeringar. I samtliga dessa tre planeringsarbeten har planeringsuppgiften varit att planera för nybebyggelse av bostäder och i samband med detta söka en upprustning av befintligt samhälle eller stadsdelen. Men det är endast i områdesplanearbetet för södra Rågsved som uppläggningsen av situationsbeskrivningen till fullo tagit fasta på detta. I de två andra planeringsarbetena har detta inte gjorts lika tydligt. I den informationsverksamhet som hållits i anslutning till dessa två har däremot sådana aktualiserats. Men det är säkert betydelsefullt att en problemuppfattning, även om denna kommer att ändras, styr situationsbeskrivning. Därmed behöver den inte bli alltför omfattande.

Som en direkt följd av detta kan för det andra konstateras att situationsbeskrivningen på ett avgörande sätt kan påverka vilka problem som uppfattas som utgångspunkt för planeringsarbetet. Situationsbeskrivning är en del av planeringsuppgiftens problemanalys. Den kommer därmed både att precisera och hitta nya problemställningar.

I genomgången av de tre situationsbeskrivningarna har två funktioner framkommit. Den ena är att inventeringar av olika förhållanden i samhället eller stadsdelen utarbetas, så att förvaltningar får dataunderlag för att bestämma sina anspråk. Det sätt, med vilket dessa data tas fram, kommer att påverka denna situationsbeskrivning. Bearbetning av statistiskt material och planmaterial kan ge en bild. Enkäter och diskussioner med berörda boende och verksamma kan ge en annan och kanske mer nyanterad bild av dessa gruppers situation och önskemål. Ett utvecklat sätt att utarbeta situationsbeskrivningar genom sådana en-

käter och studier kan öka de centrala förvaltningarnas kunskap om lokala grupper och olika brukargrupperns anspråk. Därmed kan dessa grupper få större möjlighet att få sina synpunkter beaktade.

Den andra funktionen är att situationsbeskrivningen skall kunna vara underlag för lokala diskussioner, om vilka de angelägna planeringsproblemen är. Bortsett från redovisningstekniska frågor är två förhållanden säkert betydelsefulla för en sådan diskussion. Samhällets eller stadsdelens förhållande till den övriga kommunen med dess utvecklingstendenser bör framgå. Därmed kan den lokala diskussionen om problem och önskemål sättas in i ett större sammanhang. På så sätt kan den bli mer realistisk och mindre gruppegoistisk. Även olika brukargrupperns situation i stadsdelen bör framgå så att förståelsen mellan dessa kan ökas.

Båda dessa två funktioner pekar på att situationsbeskrivningen med fördel bör utarbetas genom ett samarbete mellan handläggande tjänstemän, andra tjänstemän från olika förvaltningar samt föreningar och intresserade boende och verksamma.

Det tredje konstaterandet som kan göras är att situationsbeskrivningarna görs i inledningen av områdesplanearbetet. Om detta överförs till den processmodell som redovisats tidigare medför detta att situationsbeskrivningar bör utarbetas i två etapper. Först bör en mindre situationsbeskrivning utarbetas som stöd och motiv till direktiven för områdesplanearbetet. Därefter bör en mer omfattande situationsbeskrivning bilda underlag till förnyad bearbetning av planeringsuppgiften.

8.2 Redovisning av alternativ

Med redovisning av alternativ menas här hur olika problem och åtgärder beskrivs genom att vissa variabler hålls konstanta och andra varierar. Detta har gjorts på olika sätt i de studerade planeringsarbetena.

I dispositionsplanearbetet för Smedby och Ljungbyholm utarbetades alternativ i det inledande arbetet. De utarbetade alterna-

tiven skulle stödja diskussionen om och ställningstaganden till om utbyggnaden av de två samhällena skulle ske snabbt och koncentrerat eller långsamt och successivt. Dessa två utbyggnadssätt åskådliggjordes med hjälp av material från olika förvaltningar. Den snabba utbyggnaden visade sig medföra stora investeringar i början t ex beträffande väg- och va-utbyggnad. Men dessa skulle genom stordrift bli fördelaktiga. Den långsamma utbyggnaden visade sig medföra ett jämnare utnyttjande av olika serviceverksamheter såsom skolor och barnomsorg. Toppbelastningar för dessa verksamheter med extra ekonomiska utgifter kunde därmed undvikas. Dessa två utbyggnadsalternativ blev föremål för politiska diskussioner. I ekonomiska termer uppfattades alternativen som likvärdiga. Ökade utgifter för sociala verksamheter i ena fallet kompensterades av ökade utgifter för gatu- och va-sidan i det andra. De sociala konsekvenserna uppfattades däremot mest fördelaktiga för den långsamma utbyggnaden och denna valdes därför.

Under den senare delen av dispositionsplanearbetet utarbetades också alternativ. Dessa utarbetades som ett led i skissarbetet för att hitta den lämpligaste etappindelningen och utbyggnadsordningen.

I det första fallet fyllde alternativplaneringen en problemanalytisk funktion. Studien av de alternativa utbyggnadssättet ökade kunskapen om för- och nackdelar med olika sätt och underlättade därmed beslutet i denna fråga. I det andra fallet ingick alternativplaneringen i passningsförfarandet för att hitta den bästa kompromissen och slutliga lösningar.

I områdesplanearbetet för södra Rågsved utarbetades också alternativ i det inledande arbetet. Dessa alternativ var åtgärdsexempel, pusselbitar, som illustrerade tänkbara åtgärder. Ekonomiska och sociala konsekvenser av dessa åtgärdsexempel belystes. Samtidigt illustrerade dessa åtgärdsexempel alternativa befolkningsutvecklingar. Därmed gavs en möjlighet för olika intressenter att välja de åtgärder, som dessa uppfattade bäst. T ex utarbetades alternativ som illustrerade olika grader av kompletteringsbebyggelse i den befintliga stadsdelen. Dessa gav upphov till en lokal diskussion i stadsdelen, där starka protester väcktes mot

en omfattande sådan.

När detta skrivs har inte arbetet med den slutliga områdesplanen påbörjats, så det går inte att se om alternativplanering kommer att tillämpas då.

Den funktion som alternativplanering hittills har fyllt i områdesplanearbetet har varit problemanalytisk. De olika utvecklingsalternativen och pusselbitarna bidrog till att uppfattningen hos olika intressenter, om vad som var problem och hur dessa kunde åtgärdas preciserades.

I områdesplanearbetet för Fjugesta utarbetades också alternativ i det inledande arbetet. Även i den översiktliga inventering och planering som föregick själva områdesplanearbetet använde alternativplanering. Olika befolkningsutvecklingar för samhället testades beträffande deras konsekvenser för bostadsbebyggelse, serviceverksamheter, arbetsplatser och kommunala ekonomiska åtaganden.

I inledningen av områdesplanearbetet omprövades dessa befolkningsutvecklingar och alternativ för utbyggnaden utarbetades. Dessa alternativ väckte en lokal diskussion både om utbyggnaden i sig och på vilket sätt samhället skulle byggas ut. Det utarbetades också alternativ för upprustningen av de befintliga samhället t ex beträffande trafiksanering.

Även under den senare delen av områdesplanearbetet utarbetades olika alternativ. Dessa var led i skissarbetet för att finna den slutliga utbyggnadslösningen. I dessa alternativ prövades t ex olika lägen för bebyggelseområden och olika sätt att ordna vägsystemen. Dessa olika alternativ diskuterades med olika intressenter och förvaltningar och på så sätt skedde en successiv precisering. Därefter utarbetades två alternativ som blev föremål för samråd.

Den funktion som alternativplanering fyllt i detta områdesplanearbete har alltså både varit en problemanalytisk och som en sökmetod. Studierna av de olika befolkningsutvecklingarna och utbyggnadsriktningarna preciserade uppfattningarna om vad som var angeläget att göra och hur detta kunde ske. I den senare

delen av områdesplanearbetet skapade alternativplaneringen möjligheter till dialog med olika intressenter för att på så sätt söka sig fram till en slutlig lösning.

En jämförelse mellan alternativplanering i de tre studerade planeringsarbetena pekar entydigt mot hur denna metod kan användas. För det första kan den användas för att göra problemanalyser. Genom att hårdra tendenser och laborera med olika lösningar kan problemuppfattningen förtydligas. Dessa olika alternativa utvecklingsriktningar och åtgärdsexempel kan sedan utvärderas. Utvärderingar kan göras genom samråd med olika intressenter eller med olika utvecklande konsekvensstudier.

Detta sätt att använda alternativplanering kan tillämpas i det andra skedet av den tidigare redovisade problemmodellen. I detta skulle huvuddelen av problemanalysen göras och angreppssättet på planeringsuppgiften bestämmas. Alternativplanering kan då vara ett hjälpmedel att förtydliga planeringsfrågorna och precisera huvuddragen av vilka medel som skall föreslås.

För det andra kan alternativplanering användas i skissarbetet som ett redskap för att föra dialog med olika intressenter. Deras synpunkter kan på så sätt beaktas direkt i själva passningsförfarandet och syntesarbetet blir kollektivt. Det är ju först när det finns alternativ som olika intressenter och förtroendemän ställs i en verklig valsituation. Hur dessa alternativ presenteras i denna kommunikationsprocess är säkert betydelsefullt. Planskisser är ett sätt men storskaliga modeller är kanske ett tydligare redovisningssätt.

Att använda alternativplanering som sökmetod kan tillämpas i det tredje skedet i processmodellen. I detta skulle det slutliga områdesplaneförslaget utarbetas. Redovisning av alternativ kan då vara både ett sätt att arbeta sig fram till en lösning och att ge förtroendemännen valmöjligheter.

8.3 Konsekvensbeskrivning

Med konsekvensbeskrivning menas här utvärderingar av olika åtgärder. Dessa har gjorts på olika sätt i de studerade planeringsarbetena.

I dispositionsplanearbetet för Smedby och Ljungbyholm utarbetades konsekvensbeskrivningar i anslutning till redovisning av alternativen i inledningen av arbetet. Konsekvensbeskrivningarna innehöll beräkningar av nödvändiga investeringskostnader för föreslagna anläggningar och verksamheter samt av hur befolkningsförhållandena antogs förändras. Därmed kunde ekonomiska och sociala konsekvenser av de två alternativa utbyggnadssätten illustreras. Ekonomiska följder av det slutliga planförslaget beräknades.

I områdesplanearbetet för södra Rågsved utarbetades konsekvensbeskrivningar också i anslutning till alternativplaneringen i inledningen av arbetet. Konsekvensbeskrivningarna var av två slag. Den ena var att investeringskostnader, sociala följder och administrativa frågor beskrevs för varje åtgärdsexempel. Den andra var att de konsekvenser som tre olika utbyggnads- och upp-
rustningssätt som helhet skulle få för befolkningsammansättningen belystes. I anslutning till programdokumentet gjordes också en planeekonomisk utredning för att bl a bedöma kommunal-ekonomiska följderna av de föreslagna åtgärderna.

I områdesplanearbetet för Fjugesta utarbetades konsekvensbeskrivningar i huvudsak endast i form av att investeringskostnader för olika alternativa åtgärdsförslag beräknades. Under hela planeringsarbetet har i stort sett principen upprätthållits att inte diskutera några åtgärder utan att veta vad de kostar.

Vid jämförelse mellan konsekvensbeskrivningarna i de tre studerade planeringsarbetena kan konstateras att dessa utarbetas i anslutning till alternativplanering. Om redovisning av alternativ är ett hjälpmedel att visa valmöjlighet är konsekvensbeskrivningen det kunskapsunderlag som möjliggör att val kan fattas mellan dessa.

De konsekvensbeskrivningar som återfinns i de studerade planeringsarbetena behandlar i huvudsak investeringskostnader och följder för befolkningsammansättningen. Metoderna för hur sådana här konsekvensstudier skall utarbetas tycks inte vara särskilt välutvecklade och de tre planeringsarbetena visar stora variationer. Att konsekvensbeskrivningarna spelar en betydelsefull

roll för olika intressenter och förtroendemän att kunna ta ställning till föreslagna åtgärder är uppenbart. Att söka få in fler aspekter i konsekvensbeskrivningarna blir därför angeläget. En sådan utökning skulle kunna vara att inte endast redovisa investeringskostnaden utan också driftskostnader och kostnader för olika kostnadsbärare. Även konsekvenserna för sociala förhållanden borde kunna göras på mer omfattande sätt. Därmed kan olika intressenters värderingar och eventuella konflikter mellan dessa redovisas. En annan utökning skulle kunna vara att söka beskriva konsekvenserna för stadsbilden av de föreslagna åtgärderna. Detta kan tyckas särskilt angeläget under det andra skedet i processmodellen då utformningsaspekter annars lätt kan komma att utelämnas.

8.4 Erfarenhetsåterföring

Med erfarenhetsåterföring menas här att erfarenheter från tidigare planeringsarbeten beaktas i ett aktuellt planeringsarbete. I de tre studerade planeringsarbetena tycks inte erfarenhetsåterföring ha bedrivits i någon systematisk och dokumenterad form. En särskild empirisk studie har därför utförts för att närmare kunna se hur erfarenhetsåterföring kan förbättras.

Denna studie har relaterats tidigare i sammanfattningen av de empiriska studierna. I denna studie uppställs tre villkor för att förbättra erfarenhetsåterföringen. Det första villkoret är att planeringen av olika områden sker med viss kontinuitet och utan stora omkastningar av miljömässiga ambitioner och genomförandemetoder. Det andra villkoret är att den kommunala förvaltningen kan fungera som en självlärande organisation. Med detta menas att en öppen attityd hålls både inom och mellan förvaltningarna, att ett gott samarbete utvecklas och att experiment görs och utvärderas. Det tredje villkoret är att utvärderingar görs av planeringsarbeten. Dessa utvärderingar bör helst göras av i förhållande till de i planeringsarbetena deltagande självständiga grupper. Utvärderingarna kan gälla innehållsfrågor såsom miljömässiga kvaliteter och verksamhetsinnehåll. De kan också behandla utformningsprinciper, handläggnings- och genomförandefrågor. Av stor betydelse är dessutom att planeringsarbetena ges en sådan uppläggning att successiva korri-

geringar kan göras allt eftersom nya erfarenheter erhålls.

Dessa villkor innebär att planeringsprocessen som helhet ses som en kontinuerlig inlärningsprocess. Erfarenheter överförs från person till person från planeringsarbete till planeringsarbete och från kommun till kommun. Här skall en genomgång göras om hur dessa tre villkor kan beaktas i processen för en områdesplan.

Det första villkoret har en generell karaktär. Det handlar om att upprätthålla kontinuitet i den kommunala planeringsverksamheten. Detta kommer då att påverka vilka planeringsuppgifter och ambitionsnivåer som väljs. Det kommer dock inte att påverka processens uppläggning speciellt eller vilka metoder som bör tillämpas.

Kommunen har ett ansvar att se till att det finns tillräckligt med bostäder och att bostadsmiljöerna har en tillfredsställande standard. Men de planeringsuppgifter som väljs i en kommun för att uppnå detta kan variera allt ifrån stor nybyggnadsverksamhet på obebyggd mark, mindre nybyggnader, utbyggnader i anslutning till befintliga samhällen till direkta upprustningsåtgärder i befintlig bebyggelse.

Studien om erfarenhetsåterföring behandlar tre planeringsarbeten för stor nybebyggelse på obebyggd mark. Jämförelsen mellan dessa visade att det gick att utveckla erfarenhetsåterföring om inte ambitionerna t ex beträffande miljömässiga kvaliteter ändrades alltför mycket. De tre studierna om pågående planeringsarbeten behandlade däremot planeringsarbeten för att bygga ut i anslutning till befintliga samhällen. För dessa planeringsarbeten tycktes det vara svårare att få erfarenhet från motsvarande tidigare planeringsarbeten.

När kommunen ställs inför en planeringsuppgift, som den har begränsad erfarenhet av, vore det lämpligt om detta särskilt beaktades. Det kan t ex ske genom att framför allt de två inledande skedena bedrivs på ett mer omfattande sätt. För detta krävs då att extra resurser satsas på det beslutsförberedande arbetet och att samarbetsformer mellan intressenter och förvaltningar

utvecklas som möjliggör ett tvärfackligt angreppssätt. Erfarenheter från andra kommuner som arbetat med motsvarande planeringsuppgifter kan inhämtas. Ett mer noggrant beslutsunderlag behöver alltså utarbetas då det inte finns tidigare egna erfarenheter att falla tillbaka på.

Det andra villkoret om självlärande organisation påverkar inte heller processens uppläggning speciellt utan är mer en policyfråga för den kommunala förvaltningen.

Så t ex är det olyckligt om kommunen inte vågar ta sig an en planeringsuppgift därför att den har begränsad erfarenhet av denna. Att inte våga göra experiment och därmed kanske också misstag gör att erfarenheter och kunskaper begränsas.

Att bedriva planeringsarbete med en öppen attityd kan ses som ett sätt att söka vidga erfarenheter. Detta kan åstadkommas genom att regelbundna seminarier hålls under planeringsarbetet för interna diskussioner inom förvaltningen. Att arbeta i slutna grupper utan kritik utifrån begränsar erfarenhetsmängden och kan innebära att arbetet går snett.

Det tredje villkoret om att utvärderingar skall göras av olika frågor för planeringsarbetet påverkar däremot påtagligt uppläggningsav processen.

Utvärderingar kan komma till användning på två sätt i planeringsarbetet. Det ena sättet är att utvärderingar görs av det bedrivna planeringsarbetet och att processen ges en sådan uppläggning att korrigeringar kan göras med hänsyn till deras resultat. Det andra sättet är att resultat från utvärderingar från andra planeringsarbeten inhämtas och beaktas i det bedrivna.

För att möjliggöra korrigeringar under planeringsarbetet är en cyklisk process lämplig. Detta innebär ju att planeringsuppgiften genomarbetas i sin helhet upprepade gånger med ökad precisionsgrad. Görs utvärderingar efter varje bearbetningsgång, kan resultaten från dessa beaktas i den nästa bearbetningen och nödvändiga korrigeringar kan göras. Dessa utvärderingar bör då behandla innehålls-, utformnings- och handläggningsfrågor och inriktas mot de som är huvudfrågeställningarna för planeringsar-

betet.

Detta innebär att framför allt efter de två första skedena i den tidigare redovisade processmodellen bör diskussioner hållas inför det nästa skedet. Dessa diskussioner kan då utifrån en utvärdering av det hittillsvarande skedet söka bestämma det fortsatta arbetets inriktning och uppläggning. Den diskussionen som bör hållas efter att programdokumentet utarbetats, kan göras särskilt omsorgsfullt. Då finns de flesta programfrågorna utredda och flertalet intressenter har kunnat delge sina synpunkter.

Att inhämta resultat från utvärderingar från andra planeringsarbeten kan snabbt vidga beslutsunderlaget. Det borde därför vara rutin i ett planeringsarbete att inhämta erfarenheter som dragits av motsvarande planeringsarbeten inom den egna kommunen eller från forskningsprojekt som behandlar dessa frågeställningar. För planeringsarbeten som syftar till nybebyggelse och där det inte finns berörda invånargrupper att samråda med kan detta sätt vara ett hjälpmedel att få med brukarsynpunkter.

I det första skedet i processen, då planeringsuppgiften snabbt skall genomarbetas för att formulera direktiv till arbetet, kan t ex erfarenheter från andra planeringsarbeten inhämtas som rör uppläggnings- och beslutsförberedande arbetet. Detta kan öka möjligheterna till att ge planeringsuppgiften en ändamålsenlig organisation.

I det andra skedet i processen, då planeringsuppgiften återigen skall genomarbetas och på ett fördjupat sätt för att utarbeta ett programdokument, kan t ex erfarenheten från andra planeringsarbeten användas beträffande innehålls- och utformningsfrågor. Detta kan beröra frågor såsom hur nybebyggelse skall avslutas till befintlig, hur olika former av service skall samordnas eller hur små slutna system för va-försörjning skall utformas.

I det tredje skedet i processen, då planeringsuppgiften återigen bearbetas för att utarbeta den slutliga lösningen, kan t ex erfarenheten från andra planeringsarbeten användas då genomförandefrågorna bestäms. Detta kan beröra frågor såsom hur den detal-

jerade utformningen av bebyggelsen och anläggningarna skall göras för att ett enkelt och ekonomiskt genomförande skall kunna åstadkommas.

Slutligen måste också konstateras att om utvärderingar skall kunna införlivas i pågående planeringsarbeten måste också helst varje planeringsarbete efterlämna utvärderingar.

Dessa utvärderingar kan utföras parallellt med det pågående planeringsarbetet av självständiga grupper eller i särskilda forskningsprojekt. Att utvärdera innebär att t ex ett bostadsområde eller ett planeringsarbets bedrivande jämförs med mål och förväntningar som ställts från olika intressenter. Utvärderingar kan behandla kunskapsmässiga, metodiska eller organisatoriska frågor. För att sådana utvärderingar skall kunna göras krävs att planeringsarbetet dokumenteras på olika sätt.

Ett slag av dokumentation är de delredovisningar som görs efter varje skede såsom direktiven till planeringsarbetet, programdokumentet och det slutliga planförslaget. En önskvärd dokumentation förutom dessa är att de olika programpunkterna som bestäms under hela processens gång sammanställs till en dagbok. Därmed kan också de ställningstaganden som fattats tidigt men som av olika anledningar reviderats tas med. Om denna programsammanställning utökas med att också redovisa de kunskapsunderlag, metoder och organisationsförhållanden som dessa programpunkter sammanhänger med kan en nästan fullständig dokumentation av planeringsarbetet fås. Dessa dokumentationer kan sedan användas till de olika utvärderingarna.

Här skall exempel ges på några olika typer av utvärderingar. Utvärderingar som berör kunskapsmässiga frågor kan behandla helhetsmässiga aspekter eller begränsade frågeställningar. När ett område är färdigbyggt kan t ex "social hearings" eller diskussioner med lokala föreningar hållas för att höra hur området fungerar. Ett annat sätt är att självständiga forskargrupper arbetar i stadsdelen för att beskriva och analysera sociala, ekonomiska och fysiska aspekter i miljön. Dessa kan söka värdera brukandet och uppskattningen av den byggda miljön och därmed beskriva områdets funktionsduglighet. Resultat från sådana dis-

kussioner och attitydundersökningar kan sedan jämföras med de innehålls- och utformningsambitioner som formulerades i planeringsarbetet.

Utvärderingar av avgränsade kunskapsmässiga frågeställningar kan göras på motsvarande sätt. Om det t ex varit en betydelsefull ambition i planeringsarbetet att eftersträva trafikseparering och trafiksäkerhet, bör studier av detta utföras för att utvärdera hur de valda lösningarna uppfyller denna strävan. Har en av de viktigaste frågorna i ett planeringsarbete varit att söka en samordning av olika serviceverksamheter för att skapa ett mer allsidigt utnyttjande och bättre social kontakt, bör studier av hur detta fungerar utföras. Dessa kan belysa om den valda lösningen är tillfredsställande.

Utvärderingar som berör metodiska frågor kan behandla hela planeringsprocessen eller tillämpade metoder och tekniker. En sådan typ av utvärdering av process- produktutvärdering. De kvaliteter och brister som uppmärksammas i området kan på så sätt härledas till och förklaras av planeringsarbetets uppläggning eller dess förutsättningar. Detta medför att en ökad kunskap kan fås om genomförandet och om hur planeringsarbeten kan ges en ändamålsenlig uppläggning. En sådan process-produktstudie kan göras som ett självständigt utredningsarbete eller enklare genom att anordna rundabordskonferens med de i planeringsarbetet involverade intressenterna och med boende och verksamma i området. Vid denna kan de olika parterna i en öppen diskussion påpeka för- och nackdelar med planeringsarbetets bedrivande och resultat.

Utvärderingar som berör organisatoriska frågor kan t ex behandla organisationen för processen. Detta kan beröra projektgrupper och samordningsgrupper och där ambitioner för dessa grupper jämförs med deras faktiska betydelse.

8.5 Behandling av osäkerhet

Osäkerhet är något som intimt sammanhänger med planering. Att planera innebär att bedöma olika samhällsföreteelse och förändringar och att utifrån detta formulera olika förutsättningar för projektering och verkställighet. Att bestämma alla dessa

förutsättningar med fullständig säkerhet går inte utan det måste alltid till viss utsträckning bli frågan om gissningar och helst då kvalificerade sådana. Två litteraturhänvisningar får ytterligare beskriva vad som kan menas med osäkerhet.

Lars Ingelstam redovisar i boken Planerings grundproblem från år 1972 ett resonemang om genuin och hävbar osäkerhet. Genuin osäkerhet är sådan osäkerhet som alltid måste finnas och som inte går att eliminera. Planeringsarbeten bör därför om möjligt söka gardera sig mot dessa. Hävbar osäkerhet är däremot sådan osäkerhet som t ex genom förbättrade beslutsunderlag och förfinade metoder går att eliminera.

Allen Hickling redovisar en annan uppdelning av osäkerhet i boken *Managing Decisions, the Strategic Choice Approach*. Det finns tre typer av osäkerhet. Den första behandlar osäkerhet om den omgivning planeringsuppgiften skall behandla, *operating environment*. Vi behöver mer kunskap, mer forskning och mer överblick. Den andra typen behandlar osäkerhet om politiska värderingar, *policy values*. Vi behöver klarare målsättningar och tydligare politiska ställningstaganden. Den tredje typen behandlar osäkerhet om ställningstaganden inom beslutsområden som sammanhänger med varandra, *choices in related areas of decisions*. Vi behöver se frågorna i ett större sammanhang och behöver mer samordning.

I de tre studierna av pågående planeringsarbeten har olika osäkerhetsfaktorerna framstått som betydelsefulla.

I dispositionsplanarbetet för Smedby och Ljungbyholm framstod kommunens befolkningstillväxt, de ekonomiska ramarna och de värderingsmässiga förändringarna som de främsta osäkerhetsfaktorerna.

De befolkningsprognoser som gjordes vid planeringsarbetets början var optimistiska. De blev mål för bostadsutbyggnaden, men allt eftersom dispositionsplanarbetet framskred framstod de som orealistiska. En del av utbyggnadsplanerna blev då direkt produktionsförberedande, medan en annan fick karaktär av planberedskap. Den etappindelning som hade gjorts i utbyggnadsplanerna underlättade en sådan uppdelning.

Som ett led i programarbetet, då de olika verksamhetsanspråken preciserades, gjorde avstämningar mot den ekonomiska långtidsprognosen. Denna var optimistisk. När den slutliga avstämningen gjordes inför genomförandet fick vissa investeringar flyttas fram.

En attitydsmässig förändring ägde rum under planeringsarbetets gång. Vid planeringsarbetets början utgick förtroendemän och tjänstemän ifrån att det skulle gå bra att bygga på jordbruksmark. En stark opinion växte däremot fram mot detta och om-disponeringar av bebyggelseområdena fick göras.

De två första osäkerhetsfaktorerna, befolkningsutvecklingen och de ekonomiska ramarna, får illustrera att utförligare studier, säkrare prognosmetoder och noggrannare beräkningar hade kunnat minska osäkerheten. Men de illustrerar också hur flexibilitet och etappindelning är en metod att hantera osäkerhet.

Den tredje osäkerhetsfaktorn är svårare att gardera sig mot i planeringsarbetet. Men samråd med berörda i inledningen av planeringsarbetet kan medföra att olika aktörers inställning till planeringsuppgiften blir känd tidigt. De olika värderingarna kan då få påverka hela arbetets uppläggning.

I områdesplanearbetet för södra Rågsved framstod vissa genomförandefrågor som de främsta osäkerhetsfaktorerna. Att söka upp-rustning av en halvgammal stadsdel innebar att åtgärder preciserades, som tidigare inte genomförts i någon större skala. De ekonomiska och administrativa förhållanden inte var helt utredda. Detta gällde åtgärder som lägenhetssammanslagningar, ordnad parkering på förutvarande gatumark och lokal bostadsförmedling.

Hur dessa osäkerhetsfaktorer kommer att behandlas i och påverka planeringsarbetet kan inte redovisas, då planeringsarbetet inte är slutfört då detta skrivs. Men troligen kan dessa osäkerheter minskas om dessa frågeställningar utreds t ex genom kontakter med berörda intressenter och studier av andra planeringsarbeten, där dessa frågor behandlats.

I områdesplanearbetet för Fjugesta framstod framför allt sysselsättningsutvecklingen, de ekonomiska ramarna och de värderings-

mässiga förändringarna som de främsta osäkerhetsfaktorerna.

Sysselsättningsutveckling är alltid svårt att bedöma. Men detta blev särskilt svårt i Fjugesta därför att en industribyggnad brann ner och ersättningsmark måste anskaffas snabbt. Dessutom uppstod en lokal diskussion och protester med olika föreslagna lokaliseringar av industrimark. Samtidigt som kommunen ville erbjuda hög planberedskap för industrietableringar försvårades den konkreta planläggningen.

De ekonomiska ramarna för upprustningen av det befintliga samhället överskattades vid planeringsarbetets början. Så t ex visade sig de trafiksaneringsförslag som utarbetades alltför kostsamma och inskränkningar fick göras i det avslutade planeringsarbetet.

Attityder hos den lokala befolkningen inför en utbyggnad av samhället var inte från början känd av de centralt arbetande företroendemännen och tjänstemännen. Från början bedrevs planeringsarbetet utifrån ambitionen att söka ge Fjugesta "örebrostandard", men befolkningen slog vakt om glesbygdskaraktären. En omfattande trafikseparering önskades t ex inte. Dessutom uppstod protester mot att förlägga utbyggnadsområden i direkt anslutning till befintliga och på närströvområden.

Denna genomgång av de tre planeringsarbetena påpekar olika osäkerhetsfaktorer som de bedrivna planeringsarbeten inte förmått särskilt behandla på ett tidigt stadium. Dessa har upptagits som exempel och som en bakgrund till ett resonemang om hur osäkerhetsfaktorer kan behandlas i processen.

Det synsätt som Ingelstam utvecklat kan tolkas så att det är angeläget att ge planeringsarbetet en sådan uppläggning att den hävbara osäkerheten kan elimineras. De olika osäkerhetsfaktorerna i planeringsarbetet måste därför upptäckas tidigt i arbetet. Därmed kan kunskaps-, samordnings- och beslutsprocessen avpassas efter dessa.

Hickling sammanförde dessa osäkerhetsfaktorer till tre typer. Här skall ett resonemang utvecklas om hur dessa skall kunna behandlas i processen.

Osäkerhet om den omgivning som planeringsuppgiften avser att behandla kan gälla frågor såsom om befolningsutvecklingen, om arbetsmarknads- och sysselsättningsförhållanden och om byggtknisk utveckling. Vid den första snabba genomarbetningen av planeringsuppgifter kan dessa osäkerhetsfrågor preciseras och särskilda utredningar eller bearbetningar kan göras av dem. Därmed kan intervaller bestämmas inom vilka dessa utvecklingsförhållanden kan variera. En beslutsordning bör eftersträvas som innebär att endast de nödvändiga besluten fattas steg för steg. Ett exempel på detta är att utbyggnadsplanen innehåller sådana etapper att den kan fungera oberoende av vilka befolkningsutvecklingar som kommer att gälla.

Osäkerhet om politiska värderingar kan gälla frågor som hur olika politiska partier prioriterar mellan olika intressenters synpunkter. Detta kan gälla om utbyggnaden skall förläggas på jordbrukarnas jordbruksmark eller på invånarnas friluftsområden. För att komma åt dessa värderingar och få politiska ställningstaganden är en tidig programdiskussion med berörda intressenter, medborgargrupper och förtroendemän angelägen. Därmed kan olika synpunkter och intressekonflikter komma fram tidigt och kan bearbetas genom alternativ- och konsekvensstudier. Sådana studier kan underlätta för förtroendemännen att fatta beslut om de nödvändiga avvägningarna.

Osäkerhet om sammanhängande beslutsområden kan gälla frågor såsom hur åtgärder som har olika huvudmän skall kunna samordnas. Detta kan gälla hur vägbyggande som staten planerar och genomför skall kunna samordnas med det av kommunen planerade bostadsbyggandet eller hur servicesamordning mellan serviceverksamheter som kommuner och landsting bedriver skall kunna uppnås. Ett sätt att komma åt sådana frågor är att i den inledande bearbetningen precisera de aktuella beslutsområdena för planeringsuppgifter och utarbeta en fortsatt handläggning där samråd med dessa bedrivs. Därmed kan de olika åtgärdsförslagen förankras i de olika beslutsområdenas egen planering.

Förutom dessa tre sätt att behandla olika osäkerhetsfrågor är det betydelsefullt hur processen för planeringsarbetet som helhet organiseras. En medveten samverkan mellan kunskaps-, samordnings-

och beslutsprocess kan ses som en processmetod att behandla osäkerhet. Genom en cyklisk process, där programfrågorna preciseras mer och mer, bearbetas planeringsuppgiften systematiskt från nästan total osäkerhet till maximal säkerhet.

Avslutningsvis vill jag också framhålla betydelsen av en utvecklade erfarenhetsåterföring för att minska osäkerheter. Genom att utvärdera processen för planeringsuppgifter och se vad som gjorde att resultatet blev som det blev kan en ökad kunskap och handlingsförmåga växa fram inom kommunen.

9. SLUTORD

Detta forskningsarbete har sökt att beskriva hur programfrågor kan behandlas. Därvid har processen för områdesplanearbetet studerats. En förhoppning har varit att utveckla processen till en sådan tydlighet och ordning, att medborgargrupper och förtroendemän kan följa och styra planeringsarbetet.

Det slag av områdesplanearbete som behandlades är sådana som syftar till nybebyggelse och komplettering av bostadsområden eller mindre samhällen. Men planeringsprocessen har beskrivits i förhållandevis generella termer. Tillämpning av det utvecklade synsättet är säkert också möjligt för andra planeringsuppgifter.

Sammanfattningsvis har följande synsätt utvecklats:

Programfrågor behandlas under hela planeringsarbetet. Dessa kan beröra handläggnings-, innehålls- och utformningsfrågor. Alla dessa typer av programfrågor behandlas under hela arbetet. Men handläggningsfrågorna dominerar det inledande arbetet. Därefter dominerar innehållsfrågor och avslutningsvis utformningsfrågor. Denna komplexitet mellan de olika programfrågorna aktualiserar betydelsen av hur processen organiseras. Det är genom skedesindelningen av processen och genom ordningen för hur programpunkterna behandlas som den reella diskussionen om programfrågorna kan förstärkas.

Planeringsarbetet kan ses som en problemlösningssprocess. Lösningar skall bestämmas för de planeringsfrågor som är utgångspunkt för planeringsarbetet. Visserligen kan planeringsfrågorna omformuleras under arbetets gång och utarbetade lösningar kan finnas vara orealistiska. Men en plan kan alltid sägas vara ett svar på ett antal uppställda frågor.

För att komma åt hur denna problemlösningssprocess fungerar har den studerats utifrån tre aspekter. Den har därför delats upp i tre delprocesser. Kunskapsprocessen är de olika faser, då kunskapsunderlagen utarbetas. Den omfattar hela det arbete, då de olika programfrågorna bereds och planmaterial utarbetas.

Samordningsprocessen är de olika moment, då planeringsarbetet avstäms mot andra planeringsarbeten och planformer och då samråd hålls med olika intressenter och medborgargrupper. Beslutsprocessen är de olika steg, i vilka beslut fattas.

Det är genom en medveten samverkan mellan dessa delprocesser, som de olika programfrågorna kan framträda. Kunskapsprocessen bör behandlas som en cyklisk process, dvs hela planeringsarbetet bör genomarbetas upprepade gånger mot ökad precisering. Därmed kan successiva avstämmingar och beslut fattas och för tidiga lösningar motverkas. Programdiskussionen kan på så sätt bli förutsättningslös inom de ramar planeringsuppgifter har.

Tillämpas denna cykliska process för områdesplanarbeten kan följande skedesindelning fås.

- i ett inledande skede genomarbetas hela planeringsarbetet snabbt. Detta innebär att de problemställningar som är utgångspunkt för planeringsarbetet studeras likaså att alternativa lösningar skissas och utvärderas samt att tänkbara åtgärder utarbetas. Vid denna genomarbetning preciseras, med vilka andra planeringsarbeten på andra plannivåer och planformer som en samordning är nödvändig. Det preciseras också vilka intressenter och medborgargrupper som är berörda. Genom en politisk programdiskussion kan därefter en ändamålsenlig fortsatt handläggning av planeringsarbetet bestämmas. Detta skede bör avslutas med att Direktiv till områdesplanen beslutas.

Beslutet innebär ställningstagande till vad som är planeringsproblemen och hur de skall angripas.

- i ett efterföljande skede genomarbetas hela planeringsarbetet återigen men noggrannare. Denna gång kommer tyngdpunkten dock att ligga på att få fram de olika anspråk, som ställs för den aktuella planeringsuppgiften. Kunskapsprocessen kommer därvid att präglas av en fördjupad problemanalys. Hur ser planeringsproblemen ut och vad är önskvärt att göra? Samordningsmomenten bör därmed syfta till att inhämta konsekvenser och förutsättningar för planeringsarbetet från andra planeringsarbeten och önskemål från olika intressenter och medborgargrupper. En omfattande programdiskussion om problem och åtgärder bör hållas, var-

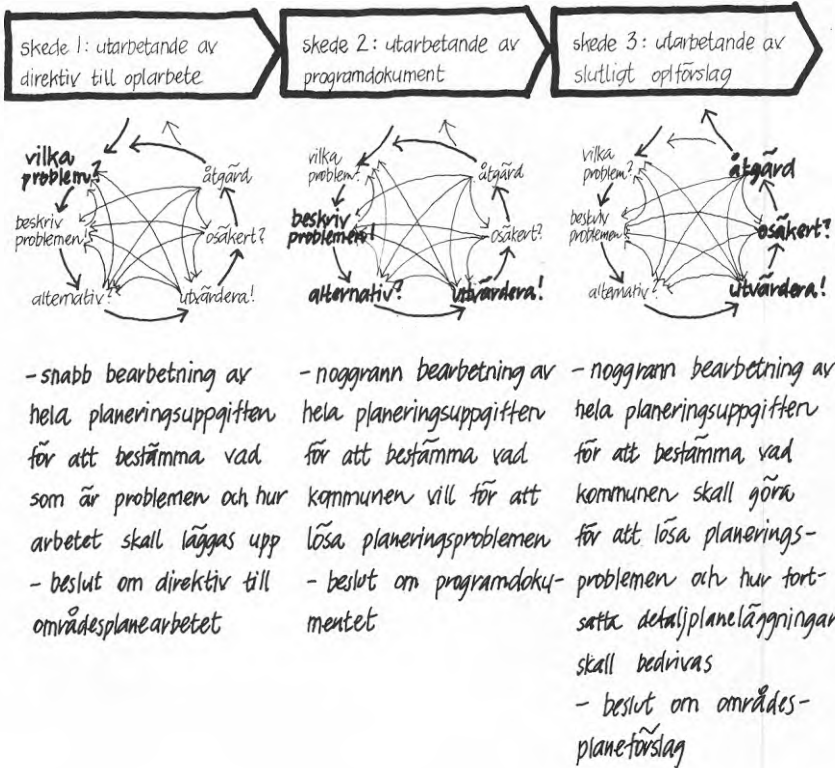
vid framför allt innehållsfrågorna kommer att preciseras. Detta skede bör avslutas med att ett Programdokument för områdesplanen beslutas.

Beslutet innebär ställningstagande till vad kommunen vill för att lösa planeringsproblemen.

- i ett avslutande skede genomarbetas hela planeringsarbetet ännu en gång. Men tyngdpunkten kommer då att ligga på att hitta de slutliga planutformningarna. Kunskapsprocessen kommer att präglas av studier av olika åtgärdsalternativ och sociala, ekonomiska och genomförandemässiga utvärderingar av dessa. Samordningsprocessen kommer i huvudsak att innebära en slutlig precisering av de olika åtgärderna och ett påbörjande av ett genomförande. Programdiskussionen kommer i stort sett att innebära kontroll av att de föreslagna åtgärderna är lämpliga. Detta skede avslutas med beslut om Områdesplan.

Beslutet innebär ställningstagande till vad kommunen skall göra för att lösa planeringsproblemen och hur fortsatta detaljplanearbeten skall inriktas.

Processen för områdesplanearbetet med dess skedesindelning kan schematiskt sammanfattas följande:



Olika metoder och tekniker kan ses som exempel på hjälpmedel till hur kunskapsprocessen kan behandlas för att stödja de olika samordningsmomenten och beslutsstegen. De metoder och tekniker som tas upp är situationsbeskrivning, redovisning av alternativ, konsekvensbeskrivning, erfarenhetsåterföring och behandling av osäkerhet. Dessa metoder och tekniker kan användas i olika skeden för att förtydliga problemuppfattningen, bestämma de önskvärda målen, finna de lämpliga åtgärderna och de enkla genomförandemetoderna. Fortsatta utvecklingsarbeten om hur dessa kan bedrivas är önskvärda för en ytterligare fördjupad programdiskussion.

10. LITTERATURLISTA

- Albertsson B. Ödmann E: Kommunal och industriell planering i Sundsvallsregionen 1950-1970. BFR R67:1973
- Alvarsson A: Samordnad ekonomisk - fysisk - social planering, BFR R28:1974
- Asplund J: Om undran inför samhället, Argos Förlag AB, Uppsala 1970
- Barras R, Broadbent T A: A framework for Structure Plan analysis, PRAG T P 8, CES, London, 1975
- Bebyggelseplaneringens läge, Aktuellt 1964 från Byggnadsstyrelsen del 2
- Bergström L: Objektivitet, Prisma, Stockholm, 1972
- BFR-program för blocket om den kommunala planerings- och planläggningsprocessen, stencil, 1976
- Buchley W: Sociology and Modern Systems Theory, Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc., 1967
- Byggnadslagen och byggnadsstadgan, Kommunförbundets förlag, Kristianstad, 1974
- Chadwick G: A Systems View of Planning, Pergamon Press, Oxford, 1971
- Cyon S: Modeller och planering, modelltänkandet och den fysiska planeringsmetodiken, arbetshandling R3:1968 från Byggforskningen
- Dror Y: Public Policymaking Reexamined, Chandler, Scranton, Penn., 1972
- Emery F E red: Systemteori för ekonomer och samhällvetare, Prisma, Stockholm, 1972
- Etzioni A: The Active Society, The Free Press, New York, 1968
- Faludi A: Planning Theory, Pergamon Press, Oxford, 1973

Faludi A, Hamnett S: The study of Comparative Planning, CES CP 13, London, 1975

Floderus Å, Fog H: Planen före detaljplanen, artikel i Plan nr 1967:6

Fog H: Den fysiska samhällsplaneringens administrativa struktur, Statens institut för byggnadsforskning, rapport 32:1965

Fog H, Ryman N: Tidplanering, från stadsplan till byggstart, BFR informationsblad 1965:40

Fog H, Ryman N: Stadsplaners genomförande, Statens institut för byggnadsforskning, rapport 38:1967

Fog H, Henricsson I: Intressenter och kalkyler i bebyggelseplaneringen, BFR R13:1976

Friend J K, Jessop W N: Local Government and Strategic choice: An Operational Research Approach to the Processes of Public Planning, Tavistock Publications, London, 1969

Friend J K, Power J M, Yewlett C J L: Public Planning: The Inter-Corporate Dimension, Tavistock Publications, London, 1974

Gottschalk G, Tonboe J C: Offentlighed, hemmelighed og medindflydelse i planlægningen 1: Introduktion og udenlandske forhold, SBI - Byplanlægning 22, Köbenhavn, 1974

Hickling A: Managing Decisions, the Strategic Choice Approach, Mantec publications, Rugby, 1974

HMSO, People and Planning, London, 1969

HMSO, Development Plans, a manual on form and context, London, 1970

HMSO, Management Network, a study and an example for Structure Plans, London, 1971

HMSO, Environmentat design i four General Improvement Areas, London, 1972

HMSO, Public Participation in General Improvement Areas, London,

1973

HMSO, Using predictive models for Structure Plans, London, 1973

Ingelstam L: Planeringens grundproblem, Ds Ju 1972:26

Jönsson S, Lundin R, red: Perspektiv på kommunala problem, BAS ek för, Göteborg, 1976

Klingberg T, Lindahl C: Märsta - om beslutsprocessen i samhällsbyggnadet, BFR T4:1974

Malmberg L: Kommunal långtidsplanering, BFR R33:1976

Maunsbach T, Mårtensson B: Den kommunala planeringen och expansionsproblemen i Olofström, avd för Samhällsbyggnad, KTH, 1973:4

Maunsbach T m fl: Den kommunala planeringen och industrietableringarna i Värö, avd för Samhällsbyggnad, KTH, 1974:4

Maunsbach T, Mårtensson B: Metoder för analys av kommunal planering, stencil, avd för Samhällsbyggnad, KTH, 1974

Mellström L, Wiberg S: Förebilder och beteenden i kommunal planering, BFR R61:1977

McLoughlin J B: Urban and Regional Planning, A Systems Approach, Faber & Faber, London, 1969

McLoughlin J B, Thorneley J, Drake M, Thompsson R: Aspects of Structure Planning in Britian, CES, London, 1975

Mölleryd B m fl: Önsta-Gryta i Västerås - ett bostadsområdes tillkomst, avd för Samhällsbyggnad, KTH, 1972

Normann R: Effektiv samhällsplanering eller kontrollerad slumpprocess, en systemstudie av bostadskvoteringen, Studentlitteratur, Lund, 1972

Orrskog L, Ödmann E: Kommunal planering i Umeå 1950-1970, BFR R18:1974

Pass D: Vällingby and Farsta - from idea to reality, doktorsavhandling vid stadsbyggnad, KTH, Cambridge, Mass., 1973

Rehmann R: Systemsamhället - om organisationsproblem i samhället, Bonniers, Malmö, 1975

Regeringens proposition 1975/76:187 om kommunal demokrati, ny kommunallag m m, 1976

Ryman N: Hur fyra bostadsområden planerats, BFR 17:1968

SOU 1972:52, Rapport angående kommunal information. Utredning om den kommunala demokratin

SOU 1974:21, Markanvändning och byggande, principer för lagstiftning

SOU 1974:50, Information och medverkan i kommunal planering

SOU 1974:84, Stat och kommun i samverkan

SOU 1974:99, Enhetlig kommunallag

SOU 1975:17, Markanvändning och byggande. Remissammanställning, utgiven av bostadsdepartementet

SOU 1975:41, Kommunal demokrati

SOU 1975:46, Kommunal organisation och information

Statens Planverk, Områdesplanering, 9 planer för bostäder, rapport 34 del 1, 1975

Statens Planverk, Planeekonomiska utredningar, rapport 35, 1975

Statens Planverk, Handläggning av plan- och byggnadsärenden, publikation, 1976

Statens Planverk, Program för områdesplaner, rapport 37, 1977

Sthlms stadsbyggnadskontor, Planstandard 65, 1965

Sthlms stadsbyggnadskontor, Planfaktorer 70, 1970

Sthlms stadsbyggnadskontor, Planprocessen, 1972

Storlandstingets planeringsroll, Stockholm, 1970

Sv Kommunförbundet, Kommunal nätplanering, spar tid och pengar, 1971

Sv Kommunförbundet, Kommunal projektorganisation, 1972

Sv Kommunförbundet, Informationsrutiner i kommuner, 1972

Sv Kommunförbundet, Metoder för att underlätta beslut, 1972

Sv Kommunförbundet, Kommunplanering, 1974

Tonboe J C: Offentlighed, hemmelighed og medinflydelse i planlægningen 2: Demokratiets ideal og verkelighed, SBI - Byplanlægning 29, København, 1974

Town & Country Planning Association: The New Citizen's Guide to Town and Country Planning, London, 1974

Törnebohm H: Kunskapsbildning inom syntetiserande studier, avd för vetenskapsteori, Göteborgs universitet, 1973

Wikforss Ö: Åskådlig planredovisning, om bildberättelse i fysisk planering, BFR T8:1977

**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 740382-4 från
Statens råd för byggnadsforskning till Avd. för
stadsbyggnad, KTH, Stockholm**

R28:1978

ISBN 91-540-2841-8

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

**Art.nr: 6600728
Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering**

**Distribution:
Svensk Byggtjänst, Box 1403
111 84 Stockholm**

Cirka pris: 35 kr exkl moms