



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

R123:1979

Kommunal översikts- planering och osäkerhet

**— en praktikfallsstudie av
utbyggnadsplaneringen i
Göteborg 1972—77**

Olof Wiklund

Byggforskningen

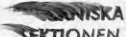
TEKNISKA HÖGSKOLAN I LUND
SEKTIONEN FÖR VÄG- OCH VATTEN
BIBLIOTEKET

R123:1979

KOMMUNAL ÖVERSIKTSPLANERING OCH OSÄKERHETER

En praktikfallsstudie av utbyggnadsplaneringen
i Göteborg 1972-1977

Olof Wiklund

TEKNISKA HÖGSKOLAN I LUND
SEKTIONEN FÖR VÄG- OCH VATTEN
BIBLIOTEKET

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 770801-7
från Statens råd för byggnadsforskning till avd. för
stadsbyggnad, Chalmers Tekniska Högskola, Göteborg.

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

R123:1979

ISBN 91-540-3118-4

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

LiberTryck Stockholm 1979 957654

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sid.

1.	SAMMANFATTNING	5
1.1	Studiens syfte och uppläggning	5
1.2	Praktikfallet	7
1.3	Några preliminära slutsatser och förslag till korrigeringar av planeringsmetodik och beslutsprocess	7
2.	INLEDNING	11
2.1	Studiens syfte och användning	11
2.2	Utgångspunkter för studien	12
2.21	Några hypoteser	12
2.22	Några för studien viktiga begreppsdistinktioner	13
2.23	Avgränsning för studien	15
2.24	Val av forskningsmetodik	15
3.	BESLUTSPROCESSEN	19
3.1	Avsnittets syfte och uppläggning	19
3.2	Beslutsprocess före 1972	19
3.3	Ändrad inriktning för den översiktliga planeringen 1972	20
3.4	Beslutsprocess 1972-1977	20
4.	PLANERINGSMETODIK	29
4.1	Avsnittets syfte och uppläggning	29
4.2	Tillämpad planeringsmetodik före 1972	30
4.3	UP 72 Lägesrapport	31
4.4	UP 73	34
4.41	UP 73 Lägesrapport	34
4.42	UP 73 Huvudrapport	39
4.5	UP 74	43
4.51	UP 74 Lägesrapport	43
4.52	UP 74 Huvudrapport	44
4.6	UP 75	47
4.61	UP 75 Lägesrapport	47
4.62	UP 75 Huvudrapport	49
4.7	UP 76	54
4.71	UP 76 Lägesrapport	54
4.72	UP 76 Huvudrapport	58
4.8	UP 77	60
4.81	UP 77 - problem och utbyggnadsexempel	60
4.82	UP 77 - stadsbyggandet i Göteborg 1981-1990 - förslag till inriktning	64
4.83	UP 77 - stadsbyggandet i Göteborg 1981-1990 - utbyggnadsanvisningar	68
4.9	Sammanfattning. Karaktäristiska drag i den tillämpade planeringsmetodiken, UP 72-UP 77	69
4.91	UP 72	69
4.92	UP 73	69
4.93	UP 74	70
4.94	UP 75	70
4.95	UP 76	71
4.96	UP 77	71

5.	OSÄKERHETER	73
5.1	Avsnittets syfte och uppläggning	73
5.2	Förekomst av osäkerheter	74
5.21	Osäkerheter betingade av den externa omgivningen	74
5.22	Osäkerheter om avsikter i näraliggande beslutsområden	76
5.23	Osäkerheter om värdeskalor	76
5.3	Inverkan av osäkerheter på beslutsprocessen	78
5.4	Inverkan av osäkerheter på tillämpad planeringsmetodik	78
6.	EFFEKTER AV BESLUTSPROCESS OCH TILLÄMPAD PLANERINGSMETODIK	83
6.1	Avsnittets syfte och uppläggning	83
6.2	Utbyggnadsplaneringens styrförmåga	83
6.21	Kompetensområde enligt riktlinjer för den översiktliga markanvändningsplaneringen	83
6.22	Hävdad kompetensområde enligt UP-rapporterna	85
6.23	Kriterier för bedömning av styrningseffekter	87
6.24	Jämförelser mellan rekommenderade utbyggnadsområden och efterföljande program	87
6.25	Styrning av utbyggnadsprogram för trafikleder	88
6.26	Utbyggnadsplaneringens påverkan på detaljplaneringen samt på ställningstaganden till byggnadsförbud och dispensgivning	88
6.27	Jämförelse mellan rekommenderade översiktliga planeringsaktiviteter och faktiskt utförda	89
6.28	Jämförelse mellan rekommenderad detaljplanering och faktiskt utförd	89
6.3	Övriga effekter av tillämpad planeringsmetodik och beslutsprocess	89
6.31	UP som underlag för statliga myndigheters bedömning av markanvändningsförändringar	89
6.32	Planeringsmetodikens och beslutsprocessens inverkan på kommunens nämnder, styrelser och fullmäktige	91
6.33	Planeringsmetodikens och beslutsprocessens inverkan på de kommunala förvaltningarna	92
6.34	Utbyggnadsplaneringens inverkan på allmänheten, intressegrupper och enskilda	96
7.	JÄMFÖRELSE MELLAN PRAKTIKFALLET OCH NÅGRA I LITTERATUREN FÖREKOMMANDE PLANERINGSMODELLER	99
7.1	Avsnittets syfte och uppläggning	99
7.2	Jämförelser praktikfall - planeringsmodeller	100
7.21	Flexibel planering	100
7.22	Adaptiv planering	101
7.23	Strategisk planering	102
7.24	Marginalism eller incrementalism	104
7.25	Mixed scanning	106
7.26	Processplanering	109
7.27	Rationalism	110
7.28	Projektplanering och programmering	111
7.3	Sammanfattning jämförelser	112
7.4	Utbyggnadsplanering betraktad som en fråga om organisatorisk inlärning	112
8.	NÅGRA PRELIMINÄRA SLUTSATSER OCH FÖRSLAG TILL KORRIGERINGAR AV PLANERINGSMETODIK OCH BESLUTSPROCESS	117
	TABELL 1-5	120
	BILAGA 1, Anvisningar för förvaltningsomgång av upprustningsområden i Gbg	127
	REFERENSLITTERATUR	135

1. SAMMANFATTNING

1.1 Studiens syfte och uppläggning

Denna förstudie behandlar utbyggnadsplaneringen i Göteborg 1972-1977. För Göteborgs kommuns del inträffade under denna period stora oförutsedda förändringar inom en rad samhällssektorer. Befolkningen minskade, viktiga delar av näringslivet stagnerade eller råkade i kris, ett stort antal nyproducerade lägenheter stod outnyttjade. Dessutom inträffade några för den översiktliga planeringen än mer oförutsedda och plötsliga förändringar. Den "planeringsmiljö" den översiktliga planeringen hade att hantera var, vad man kan kalla, turbulent.

Den översiktliga planeringen, i form av utbyggnadsplaneringen, karaktäriserades under perioden 1972-1977 av att markanvändningsförändringarna valdes successivt. Flera orsaker bidrog till att utbyggnadsplaneringen fick denna inriktning. I denna studie är dock forskningsperspektivet valt mot bakgrund av att dessa successiva val antas vara ett angreppssätt, som dels betingades av förekomsten av osäkerheter, dels syftade till att hantera osäkerheter.

Förstudiens syfte är i första hand att påvisa sambandet mellan:

- en i vissa avseenden starkt föränderlig planeringsmiljö
- förekomsten av osäkerheter hos tjänstemän och politiker (främst inom stadsbyggnadskontoret resp byggnadsnämnden)
- successiva val av markanvändningsförändringar
- vissa effekter av den planeringsmetodik och den beslutsprocess, som innebar att utbyggnadsplaneringen resulterade i successiva val av markanvändningsförändringar.

I andra hand är syftet:

- att redovisa den i utbyggnadsplaneringen använda planeringsmetodiken och beslutsprocessen
- att jämföra det studerade praktikfallet med några i litteraturen förekommande teoribildningar för att öka förståelsen för utbyggnadsplaneringens verkningssätt och för senare utveckling av en teoretisk referensram beträffande successiva val av markanvändningsförändringar i översiktlig kommunal planering
- att föreslå korrigeringar av tillämpad metodik och beslutsprocess.

Rapporten är upplagd så att hypoteser, viktigare begreppsdistinktioner, avgränsning av studien samt valet av forskningsmetodik presenteras inledningsvis (kapitel 2). Därefter redovisas det studerade praktikfallet i två delar (kapitel 3 och 4), vilka beskriver beslutsprocess respektive planeringsmetodik under perioden 1972-1977.

De följande analyserande avsnitten inleds med en granskning av förekomst och inverkan av osäkerheter på beslutsprocessen och planeringsmetodiken (kapitel 5). Denna analys sker mot bakgrund av den i den inledande avsnittet valda definitionen av osäkerhetsbegreppet. En annan utgångspunkt är det i inledningen redovisade antagandet att osäkerheterna kan inordnas i tre huvudgrupper.

Den valda definitionen av osäkerhetsbegreppet innebär att jag med osäkerheter här avser upplevelser av osäkerhet på gruppnivå - här närmast på ett organisatoriskt plan inom en förvaltning (i första hand inom stadsbyggnadskontoret) respektive på det politiska planet (i första hand inom byggnadsnämnden). Osäkerheterna förutsätts kunna innefatta bland annat upplevelser och brister i informationen rörande utgångsläge, mål, möjliga handlingsalternativ och konsekvenser av föreslagna och/eller beslutade åtgärder. Dessa brister förutsätts vidare kunna inordnas i tre skilda slag av osäkerheter, nämligen:

- 1) Osäkerheter ifråga om kunskap och den externa omgivningen, inkluderande hela den fysiska, sociala, kulturella och ekonomiska omgivningen kring den lokala förvaltningen (här begränsad till att avse stadsbyggnadskontoret).
- 2) Osäkerheter om avsikter i näraliggande beslutsområden.
- 3) Osäkerheter om värdeskalor, inkluderande vilken vikt beslutsfattare tillmäter förväntade konsekvenser av sina beslut, d v s internt betingade osäkerheter.

I den fortsatta analysen (kapitel 6) behandlas effekter av den beslutsprocess och planeringsmetodik, som innebar att successiva val tillämpades. De effekter jag behandlar är:

- utbyggnadsplaneringens styrförmåga
- utbyggnadsplaneringen som underlag för statliga myndigheters bedömning av markanvändningsförändringar
- planeringsmetodikens och beslutsprocessens inverkan på kommunens nämnder, styrelser och fullmäktige, på vissa kommunala förvaltningar samt på allmänheten, intressegrupper och enskilda.

Analysen av utbyggnadsplaneringens styrförmåga består i att formellt och i praktiken hävdad kompetensområde klarläggs, varefter avsikter och faktiskt utfall jämförs. Granskningen av utbyggnadsplaneringen som underlag för statliga myndigheters bedömning av markanvändningsförändringar består i att jag redovisar hur dessa myndigheter reagerat inför utbyggnadsplaneringen i vissa dokumenterade fall. Motsvarande metod används för att påvisa inverkan på de kommunala organen.

I det följande avsnittet (kapitel 7) jämförs praktikfallet med ett urval av några i litteraturen förekommande planeringsmodeller, som beaktar förekomsten av osäkerheter. Avsnittet innehåller även ett försök att betrakta utbyggnadsplaneringen som en fråga om organisatorisk inläring.

Förstudien avslutas (kapitel 8) med en sammanfattning av några preliminära slutsatser samt några förslag till korrigeringar av planeringsmetodik och beslutsprocess.

1.2 Praktikfallet

När 1972-års riktlinjer för kommunens översiktliga och långsiktiga markanvändningsplanering framlades innebar dessa att såväl beslutsprocessen som planeringsmetodiken förändrades.

Den nya beslutsprocessen innebar att den översiktliga planeringen skall avrapporteras två gånger per år - i en lägesrapport och en huvudrapport. Den senare utmynnade i förslag till åtgärder eller rekommendationer. Avsikten med den nya beslutsprocessen var att förbättra den politiska styrningen av planeringen. Beslutsunderlaget skulle begränsas till att omfatta de nödvändiga aktuella besluten. Intresset försköts från att tidigare ha omfattat beskrivningar av ett tillstånd vid ett avlägset horisontår till att avse i tiden mera näraliggande markanvändningsförändringar.

Den planeringsmetodik, som utvecklades efter 1972, kom efter hand allt mer tydligt att anpassas till att förslag om markanvändningsförändringar skulle framläggas successivt. I praktiken kom detta bland annat att innebära att olika geografiskt avgränsade områden respektive vissa bestämda problemkomplex (t ex att lokalisera arbetsområden inom kommunen) studerades på ett sådant sätt att enskilda åtgärder kunde utsorteras och föreslås genomföras genom framförallt bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogrammen. Detta var möjligt bland annat genom att lämpligheten av att utbygga ett vissa område för bostäder eller arbetsplatser studerades som marginella förändringar vid programperiodens slut - d v s vid ett förutsatt tillstånd 5 år fram i tiden, när gällande bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogram genomförts.

1.3 Några preliminära slutsatser och förslag till korrigeringar av planeringsmetodik och beslutsprocess

De slutsatser och de förslag till korrigeringar av beslutsprocess och planeringsmetodik, som redovisas i denna förstudie, är preliminära. Avsikten är att i kommande studier söka utveckla såväl analysen som den teoretiska referensramen.

De viktigaste preliminära slutsatserna synes vara att förändringarna i den externa omgivningen visserligen gav upphov till osäkerheter - åtminstone var beträffar tjänstemännen på stadsbyggnadkontoret - men att förändringarna av såväl beslutsprocessen som planeringsmetodiken efter 1972 mera berodde på andra osäkerheter och andra faktorer. (Huruvida de externa förändringarna också gav upphov till osäkerheter bland förtroendemännen har inte visat sig möjligt att besvara utifrån det källmaterial, som utgjort underlag för denna studie).

De förändringar, som vidtogs beträffande beslutsprocessen efter 1972, orsakades alltså inte, som man skulle kunna ha haft anledning att förvänta sig, av behov av ytterligare anpassningar till den turbulenta planeringsmiljön. Det var snarare så att de

förändringar, som genomfördes efter 1972, berodde på att politikerna upplevde beslutsprocessen med de halvårsvis återkommande avrapporteringarna som alltför dynamisk i förhållande till behovet av omprövningar.

Vad beträffar valet av planeringsmetodik synes detta främst kunna förklaras av osäkerheter på tjänstemannaplanen beträffande vilka värden politikerna kunde tänkas tillmäta konsekvenserna av att utbygga olika områden. Detta kan tyckas något förvånande när det samtidigt framgår av studien att de riktlinjer i form av "mål", strävanden eller programuttalanden, som hade fastlagts av programkommittéer och kommunstyrelse, förändrades påtagligt lite under perioden 1972-1977. Uppenbarligen var dessa riktlinjer av sådant slag att osäkerheterna om värdeskalor fortfarande var betydande på tjänstemannanivån när konkreta åtgärder skulle föreslås.

Vilka blev då effekterna av den beslutsprocess och den planeringsmetodik, som innebar att markanvändningsförändringarna valdes successivt?

Inom det kompetensområde, som mest påtagligt hävdades i UP-rapporterna och som gällde styrningen av bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogrammen, var effekterna ringa fram till 1975. Därefter var påverkan mer påtaglig. En orsak till den långsamma anpassningen var svårigheterna att vid en låg utbyggnadstakt "svänga om" byggandet till nya exploateringsområden innan tidigare planerade och/eller påbörjade utbyggnader genomförts.

Ifråga om den avsedda styrningen av övrig översiktlig planering (bland annat områdesplaneringen) och detaljplaneringen var styrningseffekterna starkt begränsade. Detta var en följd av att det underlag, som utarbetades i utbyggnadsplaneringen, nästan helt inriktades på att styra bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogrammen.

En annan effekt av den tillämpade beslutsprocessen och planeringsmetodiken var att Statens Planverk och länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län ansåg sig sakna tillräckligt underlag för att bedöma betydelsefulla markanvändningsförändringar. Utbyggnadsplaneringen uppfattades som "en rad sektoriella utredningar".

Till skillnad från de statliga myndigheterna synes kommunalpolitikerna och de kommunala förvaltningarna i huvudsak ha accepterat den tillämpade beslutsprocessen och planeringsmetodiken. Ett undantag utgjorde dock fastighetsnämnden och fastighetskontoret, som framförde att utbyggnadsplaneringen i alltför hög grad behandlade frågor, som borde ligga inom ramen för arbetet med bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogrammen.

Jämförelserna mellan praktikfallet och några i litteraturen förekommande planeringsmodeller visar att utbyggnadsplaneringen bar drag av olika modeller. Den modell utbyggnadsplaneringen liknade mest var processplanering. Inkommande information påverkade planeringen kontinuerligt, tidshorisonten varierade, styrmedlen var svaga, tiden mellan initiering och genomförande var lång, planeringen präglades av osäkerhet om värderingar och bilden av önskvärt framtida tillstånd var diffus.

Samtidigt har utbyggnadsplaneringen drag av:

- flexibel planering förändringar inträffade utan att de grundläggande strävandena påverkades
- adaptiv planering fattade beslut var i flera fall anpassbara till efterföljande värderingsförändringar
- strategisk planering antalet handlingsalternativ var stort, osäkerheterna betydande, beslutsunderlaget gav viss överblick, värderingar och mål var inte givna, sökande efter handlingsalternativ pågick kontinuerligt
- incrementalistisk planering antalet faktiskt övervägda alternativ var hårt begränsat i förhållande till det teoretiskt möjliga antalet, konsekvensbeskrivningarna omdefinierades successivt, markanvändningsbesluten kunde anses utgöra en serie små steg, planeringen orienterades mera mot problem än mot mål, värden saknade oftast explicit och självständig existens
- mixed scanning planeringen var avsökande till sin karaktär och fokuseringar förekom på vissa frågor.

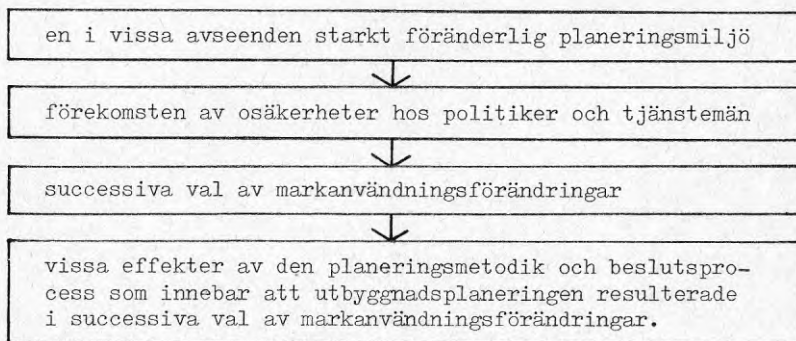
De korrigeringar, som avslutningsvis föreslås i rapporten, gäller främst nödvändigheten av att fastlägga utbyggnadsplaneringens kompetensområde. Härigenom bör det även vara möjligt att synkronisera andra planeringsaktiviteter - besluts- och metodmässigt - med utbyggnadsplaneringen.

2 INLEDNING

2.1 Studiens syfte och användning

Forskningsobjektet i denna studie, den översiktliga planeringen i Göteborg i form av utbyggnadsplaneringen, karaktäriserades under perioden 1972-1977 av att markanvändningsförändringar valdes successivt. Flera orsaker bidrog till att utbyggnadsplaneringen fick denna inriktning. I denna studie är dock forskningsperspektivet begränsat och valt mot bakgrund av att dessa successiva val antas vara ett angreppssätt, som dels betingades av förekomsten av osäkerheter, dels syftade till att hantera osäkerheter.

Denna förstudie syftar i första hand till att påvisa sambandet mellan:



I andra hand är syftet:

- att redovisa den i utbyggnadsplaneringen använda planeringsmetodiken och beslutsprocessen
- att jämföra praktikfallet med några i litteraturen förekommande teoribildningar för senare utveckling av en teoretisk referensram beträffande successiva val av markanvändningsförändringar i översiktlig kommunal planering och för att öka förståelsen för utbyggnadsplaneringens verkningssätt
- att föreslå korrigeringar av tillämplad metodik och beslutsprocess.

Avsikten är härvid:

- att studien skall kunna bidra till att statliga myndigheter, som har att ta ställning till översiktliga markanvändningsplaner, bedriver diskussioner om begränsningar och (utvecklings-)möjligheter att utnyttja successiva val i översiktlig kommunal planering
- att kommuner med planeringsproblem av "dynamisk" karaktär

skall kunna ta del av erfarenheter av att tillämpa successiva val i översiktlig kommunal planering

- att studien för min egen del skall utgöra en del av ett avhandlingsarbete som teoretiskt och praktiskt avser belysa begränsningar och möjligheter att hantera osäkerheter i översiktlig kommunal planering medelst successiva val.

2.2 Utgångspunkter för studien

2.2.1 Några hypoteser

En rad viktiga förutsättningar för den översiktliga planeringen inom Göteborgs kommun förändrades starkt under perioden 1971/72 - 1977. Den under 1960-talet starka befolkningstillväxten ersattes av en befolkningsminskning. Viktiga delar av näringslivet stagnerade och vissa företag, t ex varven, råkade i direkta krissituationer. Samtidigt uppstod ett betydande överskott av nyproducerade lägenheter i flerfamiljshus. Bostadsbyggandets inriktning fick ändras. Nu gällde det bland annat att tillgodose efterfrågan på småhus.

De översiktliga planer, som utarbetades under slutet av 1960-talet och fram till 1971, var anpassade till de förhållanden och den framtidsstro om en fortsatt snabb befolkningstillväxt och ett expansivt näringsliv, som präglade 1960-talet. När planeringsförutsättningarna förändrades framstod behovet av att attackera planeringsproblemen på ett annorlunda sätt mycket tydligt. Men vilka planeringsförutsättningar som skulle gälla, vilka planeringsproblem som skulle lösas eller på vad sätt, var ingalunda självklart.

I denna studie antar jag att dessa oförutsedda förändringar gav upphov till osäkerheter (definieras nedan) dels för de tjänstemän som utförde eller deltog i utbyggnadsplaneringen - främst inom stadsbyggnadskontoret, dels för politikerna - i första hand inom byggnadsnämnden. Detta antas i sin tur ha medfört att tjänstemännen och politikerna påverkade/anpassade planeringsmetodikerna resp beslutsprocessen med hänsyn till dessa osäkerheter på så sätt att markanvändningsförändringarna kunde väljas successivt. Jag antar vidare att den på så sätt förändrade planeringsmetodiken och beslutsprocessen gav upphov till mer eller mindre specifika effekter. En intressant effekt - ett mått på hur effektiv anpassningen var till den förändrade planeringssituationen - antas vara utbyggnadsplaneringens styrförmåga. Inverkan på politiker, planerare och vissa berörda myndigheter antas vara intressant att granska för att därigenom kunna konstatera om planeringsmetodiken och beslutsprocessen i sig accepterades och återverkade på andra planeringsaktiviteter.

Om studien resulterar i att utbyggnadsplaneringen kan påstås ha varit ett sätt att möta osäkerheter, antar jag vidare att utbyggnadsplaneringen såsom modell betraktat, helt eller delvis, företer likheter med någon eller några förekommande planeringsmodeller. Av särskilt intresse är här att använda planeringsmodeller, som beaktar förekomsten av osäkerheter som jämförelseobjekt.

2.22 Några för studien viktiga begreppsdistinktioner

Planering

Avsikten är inte att här genomföra en analys av planeringsbegreppet utan att i korthet motivera ett val av en definition.

Lundqvist (1976) har i en utförlig analys härlett det planeringsbegrepp jag väljer att referera till i denna studie: "Planering är framtidsorienterade processer genom vilka aktören söker uppnå kontroll över sin omgivning för att därigenom genomföra sina intentioner".

Planeringsbegreppet har därmed fått en tämligen vid innebörd ifråga om vad som innefattas i "planering" utan att för den skull sakna pregnans. En viss oklarhet kan dock råda om de beslut, som planering avses leda fram till, ingår i definitionen. Här avses dock så vara fallet. Vidare förutsätter jag att planering präglas av rationalitet - dock inte strikt begränsad till en synoptisk mål-medel-rationalitet utan snarare en rationalitet som präglas av sunt förnuft (Wildawsky, 1973).

Planeringsprocess

Begreppet planeringsprocess används i denna studie som en synonym till "planering". "Planeringsprocess" är dock använt för att betona att det handlar om hela det förlopp och samtliga de arbetsmoment och aktiviteter, som olika aktörer genomför i en viss förutbestämd/icke förutbestämd tidsordning för att förbereda och fatta beslut (alltså inkluderat beslutsfattandet).

Planeringsmetodik

Med planeringsmetodik avses i denna studie de sätt på vilka beslutsunderlaget (prognoser, beräkningar, inventeringar, skisser etc) utarbetas.

Beslutsprocess

Med beslutsprocess avses här den formellt beslutade och/eller praktiskt tillämpade ordning och de aktiviteter som medför att olika politiska aktörer fattar beslut med utgångspunkt från ett visst beslutsunderlag. Beslutsprocessen utgör alltså en del av planeringsprocessen. Såsom framgår i senare avsnitt i rapporten kunde den beslutsprocess, som utnyttjades i utbyggnadsplaneringen, ha innefattats i begreppet planeringsmetodik. En viktig del i det metodiska angreppssättet i utbyggnadsplaneringen bestod nämligen i att välja markanvändningsförändringar successivt. Orsaken till att innebörden av begreppet planeringsmetodik här getts en snävare avgränsning är att de beskrivande momenten därigenom kunnat renodlas, så att delasppekter kan särskiljas tydligare.

Behandlingsordning

Begreppet behandlingsordning används här för att ange tidsföljden eller turordningen för olika aktörers beslutsfattande. Behandlingsordningen beskriver alltså en delasppekter av beslutsprocessen.

Osäkerhet

En nödvändig förutsättning för att kunna studera förekomsten av osäkerheter är att ange innebörden av begreppet osäkerhet.

Linde m fl (1965) har poängterat att beslutsfattare i osäkerhetssituationer inte kan ange sannolikheten för att något skall inträffa. Beslutsfattande under osäkerhet skiljer sig därmed från beslutssituationer som innebär säkerhet eller risk. Säkerhet innebär att beslutsfattaren känner utfallet av respektive handlingsalternativ. Vid beslut som innebär risk kan flera olika utfall följa av varje handlingsalternativ men beslutsfattaren kan i detta fall ange sannolikheten för de tänkbara alternativen.

Eftersom planering inbegriper beslutsfattande förutsätter jag att planering under osäkerhet, också för de personer och den organisation, som utför planeringsarbetet, innebär att sannolikheten inte kan anges för att vissa händelser/förändringar skall inträffa.

Det synes dock välbetänkt att här acceptera Ackoffs (1962) kritik av begreppet beslutsfattande under osäkerhet. Ackoff menar nämligen att en problemsituation inte kan formuleras utan någon kännedom om de sannolika utfallen.

I likhet med Åhrell (Linde m fl, 1965) menar jag att man teoretiskt kan tala om en skala där säkerhet respektive osäkerhet utgör extrempunkterna. I praktiken liksom i denna studie har dock osäkerhetsbegreppet en något vidare innebörd och avser inte endast extrempunkten på en skala.

Söderbaum (1973) hänför osäkerheten till att avse "ett tillstånd hos en enskild individ, som karaktäriseras av subjektivt upplevda brister i den tillgängliga informationen avseende utgångsläge, mål för anpassningens genomförande, möjliga anpassningsalternativ och konsekvenser vid val av enskilda alternativ". Denna begreppsdistinktion har därmed fått en vidare innebörd av Luce och Raiffa (1957) och Ackoff (1962). Dessa betonar nämligen att begreppet osäkerhet enbart är förknippat med osäkerhet om konsekvenser.

Till skillnad från Söderbaum väljer jag att i denna studie inte hänföra upplevelsen av osäkerhet till enskilda individer utan till en grupp individer bestående antingen av tjänstemän (i första hand på stadsbyggnadskontoret) eller av politiker (i första hand inom byggnadsnämnden) - d v s osäkerhet upplevd på ett organisatoriskt plan. Orsaken härtill är att det synes ytterligt svår genomförbart att dokumentera enskilda personers upplevelser enbart med utgångspunkt från de dokument, som utgör källmaterial för denna studie (se vidare avsnitt 2.24 Val av forskningsmetodik). I likhet med Söderbaum (1973) anser jag det rimligt att upplevelserna av osäkerhet kan bero på brister i informationen rörande utgångsläge, mål, möjliga handlingsalternativ och konsekvenser av föreslagna eller beslutade åtgärder.

För att närmare kunna ange arten av osäkerheter antar jag, i likhet med Friend och Jessop (1969 och 1971) och Hickling (1974) att osäkerheterna i princip kan härledas från:

- 1) Osäkerhet ifråga om kunskap om den externa omgivningen, inkluderande hela den fysiska, sociala, kulturella och ekonomiska omgivningen kring den lokala förvaltningen (här begränsad till att avse stadsbyggnadskontoret).
- 2) Osäkerhet om avsikter i näraliggande beslutsområden.
- 3) Osäkerhet om värdeskalor, inkluderande vilken vikt beslutsfattare tillmäter förväntade konsekvenser av sina beslut, d v s interna betingad osäkerhet.

2.23 Avgränsning av studien

Något förenklat kan denna studie primärt sägas handla om a) att söka påvisa och förklara om och hur osäkerheter påverkat valet av planeringsmetodik och beslutsprocess i utbyggnadsplaneringen, b) att söka klarlägga följderna (i en begränsad mening) av att välja en planeringsmetodik och beslutsprocess som innebar att successiva val tillämpades.

Denna studie syftar inte som vissa andra studier (bl a Friend och Jessop, 1969) till en mera fullständig kartläggning av alla osäkerheter, som kan föreligga i ett visst ögonblick. Här antar jag istället att framtiden i många avseenden kan upplevas som osäker - men att det i realiteten är så att det är ett mera begränsat antal osäkerheter, som upplevs aktivt och påtagligt och därför har återverkningar i planeringsprocessen.

Studierna av följderna (konsekvenserna) omfattar styrningseffekter och reaktioner från olika parter relaterade till tillämpad planeringsmetodik och beslutsprocess. Jag utvärderar dock inte de markanvändningsförändringar som utlöstes av utbyggnadsplaneringen. Huruvida den tillämpade metodiken och beslutsprocessen medförde "bättre" eller "sämre" beslut (respektive för vem eller vilka) än en annan planeringsmetodik eller beslutsprocess skulle ha gjorts besvaras alltså inte.

Eftersom studien är fokuserad på att belysa sambandet mellan osäkerheter, successiva val och effekter av successiva val, behandlar jag heller inte frågor som berör t ex tillämpade prognos- och kalkylmetoder eller metoder att analysera förvaltningarnas investeringsberäkningar.

2.24 Val av forskningsmetodik

Den första frågeställning denna studie avser belysa är:

- Gav den i vissa avseenden starkt föränderliga planeringsmiljön upphov till osäkerheter bland tjänstemän och politiker?

Eftersom denna studie behandlar utbyggnadsplaneringen under perioden 1972-1977 i ett historiskt perspektiv har det inte

framstått som möjligt att studera upplevelserna av osäkerheter direkt på beslutsfattare och tjänstemän. Detta skulle ha förutsatt att osäkerheterna kunde ha studerats mer eller mindre kontinuerligt under den aktuella perioden genom t ex intervjuer eller andra observationer.

Jag har istället valt att söka studera förekomsten av osäkerheter genom att granska tillgänglig skriftlig dokumentation om utbyggnadsplaneringen. Jag finner det nämligen rimligt att anta att om det bland dem, som medverkade i eller påverkade utbyggnadsplaneringen, fanns påtagliga och för ett antal individer gemensamma osäkerheter borde dessa ha kommit till uttryck i sammanträdesanteckningar, protokoll, yttranden, rapporter etc. Däremot är det inte troligt att jag på detta sätt kan klarlägga de enskilda individernas alla upplevelser av osäkerhet. Detta synes emellertid inte heller vara av intresse i detta sammanhang eftersom det rimligen måste vara så att osäkerheterna måste ha varit uppenbara för ett antal individer för att de skall ha inverkat på utbyggnadsplaneringen. Den valda metodiken innebär alltså att studien inriktats på att belysa förekomsten av osäkerheter på gruppnivå eller här närmast på en organisatorisk nivå.

Denna inriktning är också naturlig med tanke på min egen medverkan i planeringsarbetet. För att minska riskerna för subjektivitet har jag nämligen på detta sätt kunnat begränsa studien till att baseras på handlingar av officiell karaktär (protokoll, PM, yttranden etc) och på sådant arbetsmaterial från stadsbyggnadskontoret som var konfirmerat på kontorsledningsnivå. Härigenom reducerar jag riskerna för att valda dokument endast återgav enstaka individers egen uppfattning, vilka inte ägt giltighet för en större grupp. För att söka utröna om den "officiella" dokumentationen också återgett en korrekt bild av enskilda - för planeringsarbetet betydelsefulla - individers uppfattningar har dock anteckningar och annat material från dessa personer kontrollerats. Endast i undantagsfall, som särskilt anges, har dylikt material använts i studien.

För att påvisa sambandet mellan förekomsten av osäkerheter och valet av den planeringsmetodik och den beslutsprocess, som innebar att successiva val av markanvändningsförändringar tillämpades, har jag valt ett kronologiskt beskrivningssätt för planeringsmetodik och beslutsprocess. Härigenom förutsätter jag det vara möjligt att ange vilka orsaker som ledde till förändringar under perioden 1972-1977.

För att särskilja orsakssammanhangen har jag vidare valt att behandla beslutsprocess och planeringsmetodik åtskilt. Detta bedöms möjligt eftersom jag kunnat observera att beslutsprocessens förändringar efter 1972/73 i ringa utsträckning berodde på valet av planeringsmetodik.

Beskrivningen av planeringsmetodiken har lagts upp så att den aktuella planeringssituationen skisseras inledningsvis. Där- efter beskrivs den valda metodiken och motiven för valet av metodik. I de fall osäkerheter har observerats lyfts dessa fram. För att ytterligare söka finna förklaringar till valet av metodik väljer jag att extrahera de i många rapporter doku- menterade föreställningarna om önskvärd planeringsmetodik. På

så sätt bör studien dels kunna ge en bild av hur pass tillfredsställande den tillämpade planeringsmetodikens ansågs vara, dels kunna påvisa eventuella orsaker till avvikelser från det önskvärda. Beskrivningen av planeringsmetodik avslutas med en sammanfattning av de rekommendationer, som respektive rapport lett fram till.

Analysen av praktikfallsbeskrivningen inleds med att sambandet mellan vissa planeringsförutsättningar granskas. Jag avser här visa hur prognosunderlagen förändrats och på vad sätt dessa gav uttryck för eller var orsaken till förekomsten av osäkerheter. Vidare antar jag att viktiga men oförutsedda och plötsliga förändringar bör ha gett upphov till eller förstärkt upplevelserna av osäkerhet. På samma sätt antas att instabilitet i bland annat befolknings- och näringslivsprognoserna kan ha gett upphov till förändrade värderingar uttryckta i "målsättningar" etc. Förändrade eller ifrågasatta "målsättningar" kan därvid antas spegla förekomsten av osäkerheter.

I den fortsatta analysen av praktikfallet granskar jag om osäkerheter gav upphov till, påverkade eller förändrade beslutsprocessens eller planeringsmetodikens uppläggning. Jag antar vidare att om osäkerheterna var mycket påtagliga, så bör de ha återverkat på sättet att bedriva områdesplanering eller i beskrivna förutsättningar för denna planering.

I analysen av utbyggnadsplaneringens styrförmåga utgår jag från en granskning av vad utbyggnadsplaneringen avsett styra och vad den i praktiken styrde. Därefter jämför jag avsikter och faktiskt utfall. Styrförmågan beskriver alltså med vilken effektivitet besluten i utbyggnadsplaneringen påverkat andra beslut.

I fråga om övriga effekter av den tillämpad planeringsmetodik och beslutsprocessen framstår det som rimligt att anta att åtminstone starkt kritiska synpunkter kommit till uttryck i skrivelser och yttranden etc från andra nämnder, förvaltningar och myndigheter.

Jämförelsen mellan praktikfallet och ett antal valda planeringsmodeller, slutligen, bygger på resonemang där praktikfallsbeskrivningen tjänar som referensobjekt.

3. BESLUTSPROCESSEN

3.1 Avsnittets syfte och uppläggning

Den beslutsprocess, som utformades och utnyttjades i utbyggnadsplaneringen, kom successivt att förändras från 1972 till 1977. Beskrivningen av beslutsprocessen under den aktuella perioden syftar till att utgöra underlag för att i senare analyserande avsnitt kunna påvisa på vad sätt och i vilken utsträckning förekomsten av osäkerheter bidrog till att förändra beslutsprocessen i formellt eller praktiskt avseende.

För att ge en bakgrund till den kronologiska beskrivningen inleds avsnittet dels med en kortfattad karaktäristik av den tillämpade beslutsprocessen före 1972, dels med en kort redogörelse för "planeringsläget" år 1972. Därefter följer den kronologiska beskrivningen, indelad i sektioner med hänsyn till tidpunkterna för förändringarna i formellt och praktiskt avseende. Beskrivningen avslutas med en schematiserad framställning av den praktiskt tillämpade behandlingsordningen (d v s endast tidpunkter och tidsordning för olika politiska instansers behandling av utbyggnadsplaneringen framgår - ej innebörden av besluten).

3.2 Beslutsprocess före 1972

Den politiska behandlingen av den översiktliga planering, som försiggick före den studerade perioden 1972-1977, följde inte någon i förväg fastställd beslutsprocess. Tidtabell för den politiska behandlingen avgjordes från gång till gång, allt efter som behov ansågs föreligga. Den relativt begränsade information, som lämnades under själva arbetet, riktades främst (och nästan enbart) mot byggnadsnämnden. Först när mera "slutgiltiga" planförslag förelåg intensifierades ansträngningarna att inhämta synpunkter genom t ex remissförfarande och ett vidgat informationsutbyte. Så var bland annat fallet med den översiktliga planeringen av Hisingen, som startade 1964 och ledde till ett förslag till generalplan 1971.

Behovet av en rullande planering växte sig emellertid starkare under slutet av 1960-talet. I den s k MUGG-gruppens rapport beträffande översiktlig fysiskt planering (arbetsgruppen för utveckling av metoder för generalplanering, Eddie Frånberg, Ulf Halloff. Enno Sarapik, juni 1969) framgick bland annat: "den plan som avser hela staden kommer med mycket långa mellanrum och är till vissa delar föråldrad redan vid publiceringen och därför till föga hjälp för den fortsatta planeringen". I en "PM rörande underlag för bostadsbyggnadsprogram för åren 1969-1973" (Göteborgs stadsfullmäktiges handlingar nr 243, 1969) framhölls: "Situationen aktualiserar på nytt behovet av att i planeringen av bostadsbyggandet liksom planeringen och utbyggandet av nya industriområden, trafikleder etc konkretiseras i ett rullande 'Stadsbyggnadsprogram' på längre sikt förslagsvis 15 år och att stadskollegiet fortlöpande tar ställning till dessa frågor".

Ett steg mot en mer samordnad planeringsverksamhet togs 1969, då den inom stadsbyggnadskontoret pågående sk ABHV-utredningen (Investeringsutredning för Angered, Bergum, Hisingen, Vättlefjäll. Framlagd i januari 1969) utnyttjades i arbetet med bostadsbyggnadsprogrammet. En av fastighetskontoret och fastighetsnämnden i samband med bostadsbyggnadsprogrammet framlagd promemoria (Göteborgs Stadsfullmäktiges handlingar nr 243, 1969) föranledde härefter stadsbyggnadskontoret genomföra en utredning, benämnd UP 70. Utredningen, som utgick från den markanvändning som redovisades i Angered-Bergum generalplan och Hisingen generalplan arbetsrapport 1969, utmynnade bland annat i förslagen att prioritera utbyggnaderna på Hisingen före fortsatt exploatering i Angered och att tillskapa en rullande, mer systematiskt upplagd, översiktlig planering.

3.3 Ändrad inriktning för den översiktliga planeringen 1972

1971-1972 började oförutsedda förändringar av planeringsförutsättningarna att inträffa. En relativt hastig befolkningstillväxt ersattes av en befolkningsminskning, en hög efterfrågan på lägenheter ersattes av ökande antal tomma lägenheter i nyproducerade flerfamiljshus och hastig utbyggnad inom näringslivet förbyttes i en avstannad näringslivsutveckling. Osäkerheten var påtaglig bland politiker och tjänstemän även om de flesta syntes tro att det rörde sig om en tillfällig nedgång.

Samtidigt kom reaktionerna på det 1971 framlagda förslaget till generalplan för Hisingen att bli häftiga. Under första halvåret 1972 tycktes det stå klart för en rad politiker att planförslaget inte var gångbart i den nya situation som kommunen befann sig i. Mandeklarerade från flera politiska partier att man önskade se en annorlunda markanvändning med mera bostäder och mindre industri- och hamnområden på Hisingen än den som framlagts i form av "Förslag till generalplan för Hisingen 1971". Osäkerheterna var dock inte ännu så påtagliga att de inverkade på politikernas sätt att se på upplägningen av den översiktliga planeringen.

Under andra halvåret 1972 var det påfallande hur det politiska intresset kom att förskjutas från mera avlägsna strävanden till att följa och söka lösa de dagsaktuella problemen. "Långsiktigt eleganta" planer ansågs snarast utgöra en störningskälla - en onödig diskussion i det aktuella läget. Det blev en nödvändighet för politikerna att gå in i frågeställningar som tidigare i stor utsträckning behandlats på tjänstemannaplanen och göra politiska bedömanden och kursförändringar utifrån det politiska ansvaret. Det var uppenbart att nya direktiv erfordrades för att en ny planerings- och beslutsprocess skulle kunna utformas utifrån de politiska villkoren.

3.4 Beslutsprocess 1972-1977

Förslag till riktlinjer för kommunens översiktliga och långsiktiga markanvändningsplanering 1972 -----

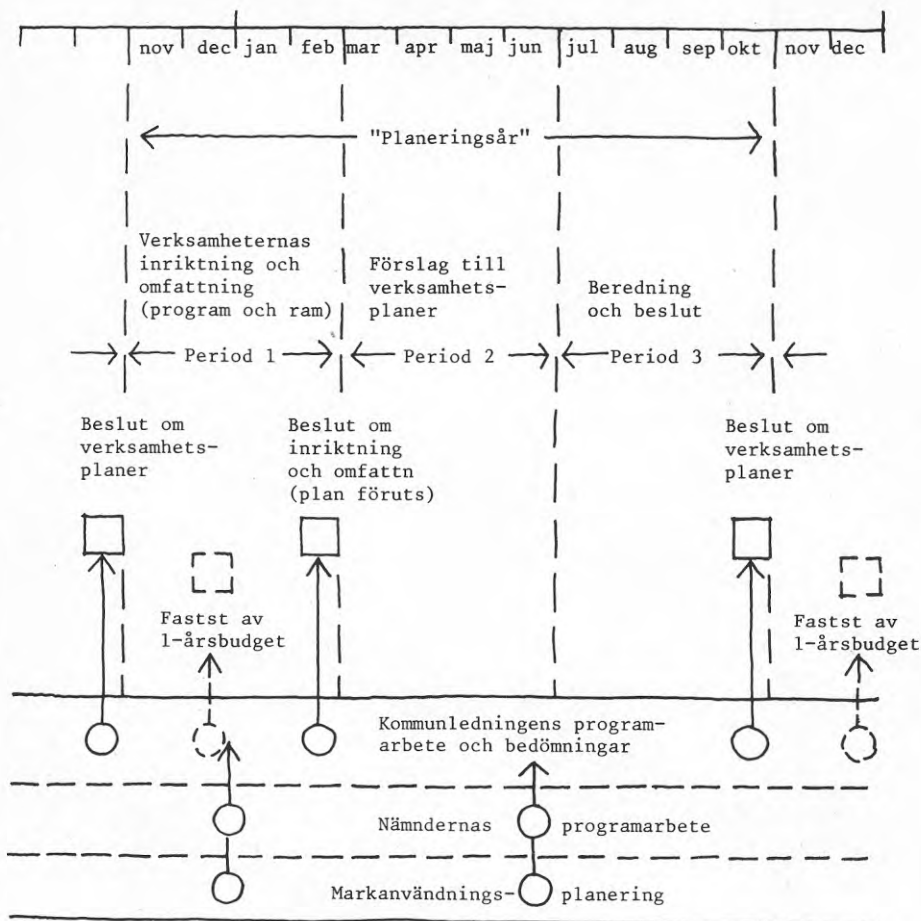
Osäkerheterna hos beslutsfattarna resulterade i ett uttalat behov av att göra politiska bedömanden och av att ta politiskt ansvar för de mest brännande frågorna. Detta kom tydligt till

uttryck i det av markanvändningskommittén i november 1972 behandlade förslaget till riktlinjer för kommunens översiktliga och långsiktiga markanvändningsplanering. (Kommunalrådet Erik Johannessons promemoria 721019, framlagd i markanvändningskommittén 721102 som "Förslag till riktlinjer för kommunens översiktliga och långsiktiga planering".) I detta förslag konstaterades nämligen "att det är nödvändigt att klarare fastlägga planeringens roll i beslutsprocessen" och "att planeringens enda uppgift är att vara vägledanden, att utgöra beslutsunderlag vid beslutsfattandet"....."man måste alltså utgå från de reella beslutssituationer som föreligger eller kan förväntas uppstå"..... Behovet av att öka det politiska inflytandet på planeringen framgick också av att kommunalrådet framhöll att "det blir beslutspersonernas sak att avgöra vilken information och vilka utredningar de vill ha som underlag för sitt handlande". Uppenbart var emellertid att detta inflytande inte kunde utövas enbart vid enstaka tillfällen utan måste kunna komma till uttryck kontinuerligt "ty samhällsplaneringen blir aldrig 'färdig', den utgör en ständigt fortgående process och sysslar med förändringar och utvecklingar i samhället. Det blir fråga om ett komplicerat samspel mellan olika planeringsaktiviteter som har till uppgift att belysa olika aspekter på utvecklingen. Att entydigt beskriva detta i ett processschema är inte möjligt".

Det fanns dock även andra orsaker till förändringar av beslutsprocessen än osäkerheter hos politikerna. Behovet av en anpassning till den 1972 genomförda indelningen av den kommunala verksamheten i "huvudprogram" poängterades nämligen i riktlinjerna. Programtänkandet (PPBS-tänkandet) avsågs därvid ge grunden för en framtida programbudgetering. 1972 ansågs dock verksamheternas indelning i program huvudsakligen ha betydelse för den översiktliga markanvändningsplaneringen på så sätt att programmen skulle ge uttryck för "krav och/eller önskemål på utrymme, läge och markbeskaffenhet....". Man förväntade sig också en anpassning av markanvändningsplaneringen till de sociala och ekonomiska mål som kommunen och kommunledningen uppställt eller förutsattes formulera efter hand.

Slutsatserna av de förda resonemangen var att markanvändningsplaneringen - liksom övrig kommunal planering - behövde förankras i den årliga planeringsproceduren. Kommunalrådet fortsatte i den tidigare nämnda promemorian: "Jag utgår från att de två viktigaste beslutstillfällena är i februari (alt mars) då kommunfullmäktige anger inriktning och omfattning för de kommunala verksamheterna att utgöra förutsättningar för årets planerings- och budgetomgång samt i oktober då verksamhetsplaner, årsbudget och skattesats fastställs.

Det "planeringsår" som kommunalrådets förslag innebar sammanfattades i ett schema (figur 1). Av detta schema framgår också hur och när olika kommunala organ och aktiviteter förutsattes samverka med varandra. Viktigt att notera är den betoning av kommunledningens ansvar, som här kom till uttryck (till kommunledningen räknades därvid också markanvändningskommittén, som förutsattes samordna den översiktliga planeringen). Den eftersträfvade styrningen av den översiktliga planeringen av kommunstyrelsen kan här uppfattas som ett sätt att reducera de osäkerheter en otillräckligt samordnad planering inom kommunen kunde ge upphov till bland beslutsfattarna.



"Kommunens översiktliga och långsiktiga planering skall under period 1 (november - februari) omfatta:

- (d) Beskrivning av nuvarande markanvändning och vilka restriktioner som för närvarande gäller.
 Beskrivning av vilken förändring av markanvändningen som besluten i oktober kommer att resultera i.
 Beskrivning av markanspråk och markanvändning vid alternativa utvecklingsförlopp på 10-15 års sikt.
 Rekommendation av utbyggnadsordning för bostadsområden, arbetsområden etc.
 Detta arbete skall samordnas av markanvändningskommittén.

Arbetet under (d) skall resultera i bedömningar om

- o Kommunens totala resurser
- o Samordnade riktlinjer för de kommunala organens planering, utredningar och agerande".

Figur 1. Utdrag ur kommunalrådet Erik Johannessons promemoria 1972-10-19 "Förslag till riktlinjer för kommunens översiktliga och långsiktiga markanvändningsplanering", behandlad i markanvändningskommittén 1972-11-02. Figuren visar det tidsmässiga sambandet mellan markanvändningsplaneringen och andra kommunala planeringsaktiviteter.

Tillämpning och erfarenheter av det 1972 framlagda förslaget till riktlinjer för kommunens översiktliga och långsiktiga planering

Det förslag till riktlinjer för den översiktliga planeringen, som framlades i november 1972, var känt på stadsbyggnadskontoret i sina huvuddrag redan tidigare under hösten. Anpassningen till riktlinjer kunde därför delvis komma till uttryck redan i den lägesrapport som behandlades i byggnadsnämnden och markanvändningskommittén i augusti 1972. I lägesrapporten UP 72 framgick att "utbyggnadsplaneringen är ett kontinuerligt pågående arbete med årligen återkommande rapporter". Behovet av att med, i förhållande till tidigare, täta intervaller behandla och ompröva den översiktliga planeringen var nu uttalat.

Från 1973 kom den tidsmässiga anpassningen till riktlinjerna successivt att förbättras. UP 73 redovisades i form av en lägesrapport i januari 1973 och en huvudrapport i oktober 1973. Däremot var anpassningen i andra avseenden mindre påtaglig. Av riktlinjerna framgick att en beskrivning av alternativa utbyggnadsförlopp på 10-15 års sikt liksom rekommendationer om utbyggnadsordning för bostads- och arbetsområden skulle avges i lägesrapporten i februari. Lägesrapporten däremot innehöll en redogörelse för tre utbyggnadsexempel, utan rekommendationer om utbyggnadsordningar. I riktlinjerna angavs inte vilket beslutsunderlag som skulle framläggas vid avrapporteringen i oktober månad. I praktiken kom emellertid denna avrapportering att innebära att de i lägesrapporten redovisade utbyggnadsexemplen nu hade vidarebearbetats till utbyggnadsalternativ. Rekommendationerna i rapporten inriktades dock helt på att åstadkomma en snar anpassning till en låg produktionsnivå för bostadsbyggandet. Inga av de i utbyggnadsalternativen redovisade nya större exploateringsområdena rekommenderades tillföras bostadsbyggnadsprogrammet. Osäkerheterna om vilka områden som kunde vara lämpliga att utbygga på längre sikt var uppenbarligen påtagliga på stadsbyggnadskontoret.

Förslag till riktlinjer för kommunens översiktliga markanvändningsplanering 1974

Avsikten var att det förslag till riktlinjer för kommunens översiktliga och långsiktiga planering, som framlades i november 1972, skulle remitteras från markanvändningskommittén till byggnadsnämnden och fastighetsnämnden. Under våren 1973 kom emellertid en ny procedur för kommunens flerårsplanering att utarbetas och fastställas genom beslut i kommunstyrelsen 1973-06-13.

Den nya ordningen innebar att riktlinjerna för nämndernas flerårsplanering förutsattes utfärdas på hösten - i nära anslutning till tidpunkten för fastställandet av förslaget till budget för efterföljande år. Under våren avsågs den genomförda planeringsomgången analyseras varefter arbetet med flerårsbudget skulle ske under hösten. Under våren skulle kommunstyrelsen också lämna intentioner inför arbetet med program för markanvändning, bostadsbyggande och arbetsområden.

För den översiktliga markanvändningsplaneringen kom innebörden av den nya arbetsordningen (Riktlinjer för kommunens översiktliga markanvändningsplanering. Göteborgs Kommunfullmäktiges handlingar nr 199, 1974) beträffande kommunens flerårsplanering att bli att ett redovisningstillfälle förlagt till mars månad skulle utnyttjas för lägesrapportering till kommunstyrelsen, som därvid skulle ge direktiv om det vidare arbetet fram till augusti månad.

Vid avrapporteringstillfället i mars föreslogs "alternativa förslag till utbyggnad av nya samt förändring av befintliga bostadsområden, arbetsområden etc för de närmaste 10-15 åren" föreläggas kommunstyrelsen tillsammans med konsekvensbeskrivningar av dessa utbyggnadsalternativ "på länge sikt än planeringsperioden 10-15 år". Kommunstyrelsen förutsattes härvid ge direktiv om vilket eller vilka alternativ som skulle vidare bearbetas. Senast i mitten av augusti förutsattes förslag till utbyggnadsplan för den närmaste 10-15 årsperioden framläggas till kommunstyrelsen. Detta förslag angavs bland annat böra innehålla:

- rekommendation om vilket alternativ som skulle gälla för fortsatt flerårsplanering
- beskrivning av eventuella behov av förändringar i gällande eller utarbetade program och planer. (Bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogram, kommunikationsprogram, investerings- och driftplaner).

Sedan byggnadsnämnden och fastighetsnämnden behandlat det vidare bearbetade förslaget till utbyggnadsplan avsågs förberedande behandling kunna ske i kommunstyrelsen. Efter eventuella justeringar av byggnadsnämnden skulle slutlig behandling kunna ske senast i november i såväl kommunstyrelsen som kommunfullmäktige.

Den remissbehandling, som 1974 års förslag till riktlinjer genomgick, berörde byggnadsnämnden och fastighetsnämnden. Byggnadsnämnden redovisade därvid inga ytterligare synpunkter i frågan. Fastighetsnämnden däremot poängterade att arbetet med utbyggnadsplaneringen borde ges en närmare anknytning till fastighetsnämnden - bland annat genom att göra anspråk på att få till stånd en samordningsgrupp med företrädare för fastighets-, stads- och stadsbyggnadskontoren.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det nya förslaget till riktlinjer i högre grad överensstämde med vad som förevarit i samband med UP 73 än 1972 års riktlinjer gjorde. 1974 års riktlinjer hade alltså i vissa avseenden anpassats till det praktiska uttryck utbyggnadsplaneringen hade tagit sig under 1973.

Erfarenheter av 1974 års riktlinjer för den översiktliga markanvändningsplaneringen

Vissa störningar kom att bli märkbara i samband med arbetet på UP 75. Dessa hade främst sin orsak i oklar ansvarsfördelning mellan stadsbyggnadskontor, fastighetskontor och stadskontor. Behovet av en samordningsgrupp med företrädare från de tre nämnda förvaltningarna och av en "detaljerad arbetsplanering"

hade betonats i fastighetsnämndens remissvar på 1974 års förslag till riktlinjer för den översiktliga planeringen. Av olika skäl visade det sig emellertid svårt att uppnå den önskade samordningen. Ett skäl härtill var att arbetsfördelningen och tidplaneringen inte resulterade i att fastighetskontoret och fastighetsnämnden gavs tillfälle till realprövning av utbyggnadsplaneringens förslag såsom hade varit avsikten. Uppenbart blev också efterhand att fastighetskontoret och fastighetsnämnden fann att innehållet i utbyggnadsplaneringen blev sådant att det borde ligga inom programarbetet. Fastighetskontoret framhöll därför åter betydelsen av att den rollfördelning på det politiska planet, som förutsattes ligga till grund för riktlinjerna, respekterades. Man upprepade de argument som i remissbehandlingen av 1974 års riktlinjer innebar att "det ankommer på de programansvariga nämnderna att ge det mera konkreta innehållet i respektive utvecklingsalternativ liksom givetvis i programmen" (Göteborgs Kommunfullmäktiges handlingar nr 199, 1974).

Ändrade riktlinjer för den översiktliga planeringen 1976

De korrigeringar av riktlinjerna, som hade föranletts av fastighetsnämndens remissvar 1974, visade sig efter hand otillräckliga för att lösa samverkansfrågorna mellan stadsbyggnads-, fastighets- och stadskontoren. Under våren 1976 fördes därför, på stadskontorets initiativ, diskussioner om bland annat en ändrad ansvarsfördelning för utbyggnadsplaneringen. Resultatet av överläggningarna var att kontoren överenskom om att föreslå att huvudmannskapet för utbyggnadsplaneringen borde förändras. 1974 års riktlinjer innebar att fastighetsnämnden och byggnadsnämnden solidariskt delade ansvaret för produkten. Nu föreslog man att byggnadsnämnden ensam borde bli huvudman med "samordningsansvar och produktionsansvar för utbyggnadsplaneringen" (anteckningar förda av programadministratör B-O Holmberg, stadskontoret, vid sammanträde 1976-03-12).

Utöver ett ändrat huvudmannskap kom även förändringar ifråga om behandlingsordningen att diskuteras vid samma tillfälle (1976-03-12). Orsaken härtill var att en avrapportering vid två tillfällen under året var svår att hinna genomföra på det politiska planet inom de begränsade tidsramar som stod till buds. Samtidigt antydde att det medförde vissa problem att motivera beslutsfattarna till en ingående halvårsvis återkommande prövning av ett underlagsmaterial som kunde anses vara av begränsat politiskt intresse. Diskussionerna utmynnade därför i förslag om att lägesrapporten borde utgå och att utbyggnadsplaneringen borde begränsas till att behandlas en gång om året. Upplevelserna av osäkerheter tycks nu ha varit mindre påtagliga hos beslutsfattarna, i vart fall vad avsåg inverkan på den översiktliga planeringen. Om särskilda skäl - t ex "viktiga strategiska" valsituationer - skulle uppstå oförutsett föreslogs dessa kunna aktualiseras oberoende av ett i förväg bestämt avrapporteringstillfälle (anteckningar förda av programadministratör B-O Holmberg, stadskontoret, vid sammanträde 1976-03-12).

Ytterligare och mera långtgående förändringar av behandlingsordningen var också föremål för diskussioner vid det nämnda tillfället i mars 1976. Som ett alternativ till en årlig avrapportering framfördes nämligen tanken på en tre-årscykel.

En sådan ansågs "möjligen också höja utbyggnadsplanens 'status' hos våra politiker och länsstyrelsen".

Den föreslagna åtgärden att låta lägesrapporten utgå kom till följd av stadskontorets tjänsteutlåtande beträffande förslaget till utbyggnadsplan 1976 att konfirmeras genom kommunfullmäktiges behandling av UP 76 i december 1976. Vid samma tillfälle fastställdes det ändrade huvudmannaskapet enligt den ovan nämnda modellen (Göteborgs Kommunfullmäktiges handlingar nr 528, 1976).

För den politiska behandlingen av UP 77 angavs i samma tjänsteutlåtande på byggnadsnämndens förslag "att ett preliminärt förslag till utbyggnadsplan skall lämnas ut på remiss i början av februari 1977. Efter en remissbehandling på ca två månader och revidering skall förslaget behandlas av byggnadsnämnden i juni och därefter överlämnas till kommunstyrelsen. Denna ordning innebär att kommunstyrelsen har tillgång till det preliminära förslaget till utbyggnadsplan vid sin behandling av nämndernas förslag till flerårsplaner enligt den ordning för beredning av dessa som gäller till mars 1977". Även dessa förslag godtogs vid kommunfullmäktiges behandling 1976-12-09 av UP 76.

Fortsatta förändringar i samband med UP 77 av riktlinjerna för den översiktliga markanvändningsplaneringen -----

Uppläggnings- och avrapporteringen av UP 77 kom inte att överensstämma med den behandlingsordning som beslutades i samband med UP 76. UP 77 kom nämligen att presenteras genom tre rapporter. På hösten 1976 förelades byggnadsnämnden ett underlag - "Problem och utbyggnadsexempel" - som syftade till att få reaktioner så att de från politisk utgångspunkt mest angelägna "problemen" kunde behandlas och åtgärdas. På stadsbyggnadskontoret förelåg uppenbarligen påtagliga osäkerheter om politikernas preferenser. Under våren 1977 utarbetades med ledning av de politiska reaktionerna fyra preciserade utbyggnadsalternativ. Efter förvaltningsbearbetningar och nämndremiss presenterades dessa i form av "UP 77. Stadsbyggnadskontoret i Göteborg 1981-1990. Förslag till inriktning". Rekommendationer om att tillföra enskilda områden till programmen redivisades härefter för byggnadsnämnden i augusti. Efter remissbehandling blev utbyggnadsanvisningarna föremål för byggnadsnämndens beslut i oktober 1977. Den slutliga behandlingen av UP 77 skedde i kommunstyrelsen i januari och i kommunfullmäktige i februari 1978.

I samband med diskussionen om utbyggnadsalternativen i februari 1977 kom den fortsatta behandlingsordningen för utbyggnadsplaneringen att diskuteras av byggnadsnämnden. Därvid konstaterades att den politiska behandlingen av UP 77 inte följde den ordning som beslutats i samband med UP 76 och efter förslag från stadsbyggnadskontoret framhöll byggnadsnämndens ordförande att en avrapportering vart tredje år kunde vara lämplig framdeles med tanke på "att inte så mycket händer under ett normalår". Byggnadsnämndens ordförande förefaller mot denna bakgrund inte ha upplevt uttalade osäkerheter om kommande förändringar. En låg förändringstakt förknippades med, i förhållande till tidigare, längre tidsintervall mellan avrapporteringstillfällena.

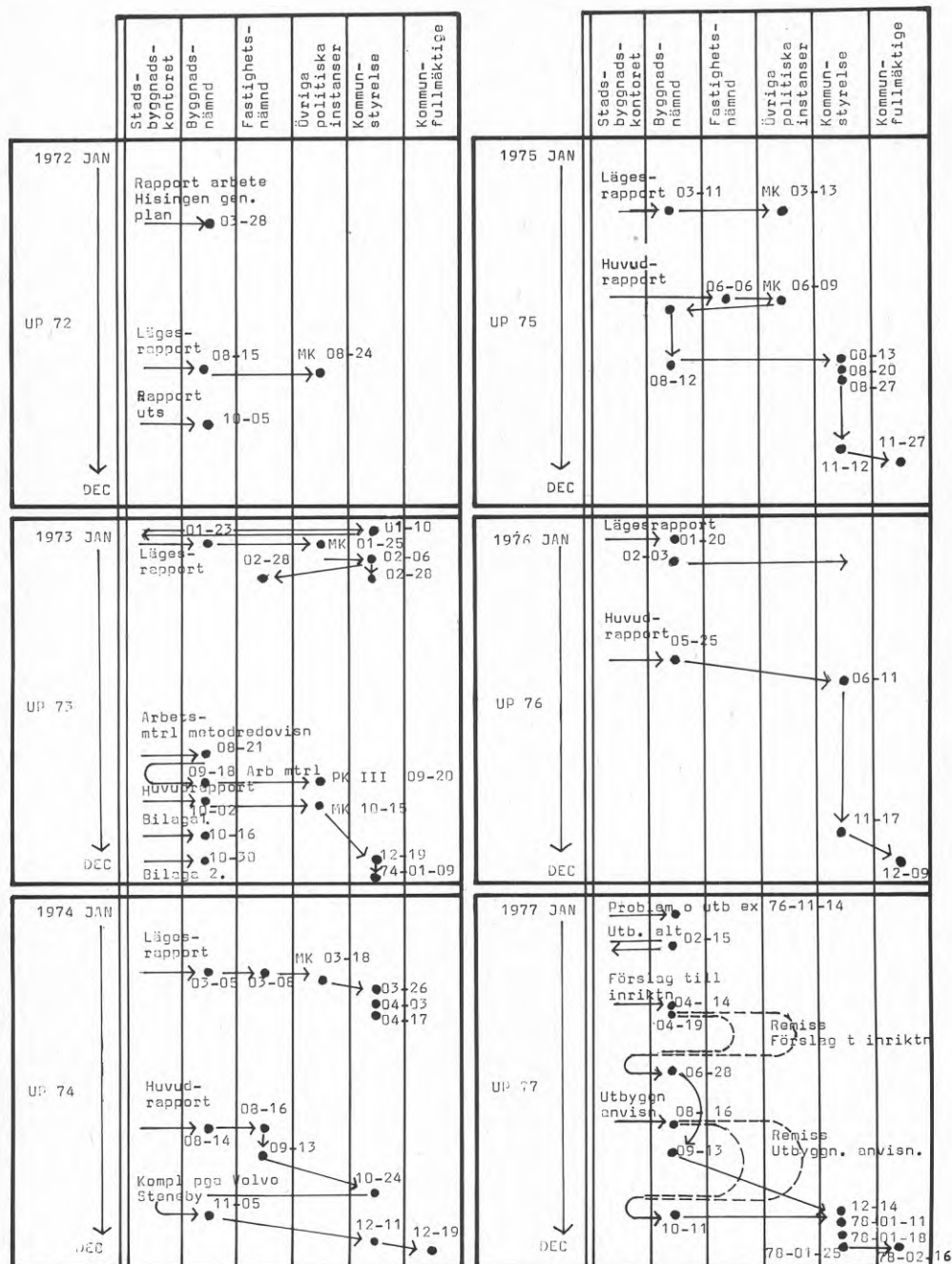
Förslaget till förändrad behandlingsordning återkom sedermera på följande sätt i utbyggnadsanvisningarna: "Avsikten är att återkomma ungefär vart 3:e år med motsvarande arbete" (dvs förslag till inriktning) "och under mellanåren begränsa arbetet till utbyggnadsanvisningar".

Jämfört med vad som angavs i utbyggnadsanvisningarna hade stadskontorets tjänsteutlåtande beträffande UP 77 (konfirmerades i februari 1978 genom kommunfullmäktiges beslut om UP 77 1978-02-16) en lydelse som innebar att utbyggnadsplaneringen endast föreslogs redovisas vart tredje år. Av tjänsteutlåtandet framgick nämligen att: "Byggnadsnämnden, liksom flera av instanserna, har föreslagit att förslag till inriktning av stadsbyggandet på längre sikt än vad som redovisas i bostads- respektive arbetsområdesprogrammen skall utarbetas vart tredje år. Stadskontoret instämmer i detta förslag" (Göteborgs kommunfullmäktiges handlingar nr 47, 1978).

Orsaken till att den föreslagna årliga avrapporteringen av utbyggnadsanvisningar inte berördes i stadskontorets utlåtande torde ha varit de under 1977-78 pågående diskussionerna om bland annat dessa kompetensfrågor i en utredning om arbetsorganisation och ansvarsfördelning i stadsbyggnadsverksamheten i Göteborg. I denna utredning hade nämligen klarlagts att just utbyggnadsanvisningarna, eller rekommendationerna om att tillföra enskilda områden till programmen, utgjorde en väsentlig källa till friktioner i samarbetet mellan stadsbyggnadskontor och fastighetskontor.

Praktiskt tillämpad behandlingsordning 1972-1977

Den i praktiken tillämpade behandlingsordningen 1972-1977 framgår av figur 2.



Figur 2. Schematisering av den praktiskt tillämpade behandlingsordningen i UP 72 - UP 77 (enl av generalplaneavdelningen, stadsbyggnadskontoret, diarieförda sammanträden i nämnder, programkommittéer, kommunstyrelse och kommunfullmäktige).

4. PLANERINGSMETODIK

4.1 Avsnittets syfte och uppläggning

Kapitel 4. PLANERINGSMETODIK är avsett att utgöra en del av underlaget för analys i kapitel 5 av sambandet mellan:

- en i vissa avseenden starkt föränderlig planeringsmiljö
- förekomsten av osäkerheter hos vissa tjänstemän (främst på stadsbyggnadskontoret) och politiker (främst inom byggnadsnämnden) och
- successiva val av markanvändningsförändringar.

Eftersom det är rimligt att anta att detta samband inte utgjorde ett statistiskt förhållande utan förändrades över tiden, har jag valt att låta beskrivningen i detta avsnitt i kronologisk ordning behandla respektive läges- och huvudrapport (inklusive eventuella bilagor). Avsnittet kan på detta sätt, tillsammans med kapitel 3. BESLUTSPROCESSEN, också tjäna som en fristående praktikfallsbeskrivning.

Beskrivningen av respektive rapport inleds med att jag, för överblickens skull, ger en allmän, kortfattad beskrivning av innehållet i respektive rapport samt anger under vilken tid det aktuella arbetet pågick.

Därefter följer en summering av i rapporterna beskrivna eller på annat sätt dokumenterade antaganden om planeringsförutsättningarna. Min avsikt är här att särskilt söka visa eventuella uttryck för osäkerheter i rapporterna eller i andra handlingar, som dokumenterat viktiga planeringsförutsättningar. I några fall har de i respektive rapport beskrivna planeringsförutsättningarna kompletterats med uppgifter om viktiga händelser inom kommunen, Sverige eller på det internationella planet. De händelser, som jag här noterat, anser jag vara av ett så betydelsefullt slag att jag finner det rimligt att anta att de bör ha bidragit till att planeringsmiljön uppfattades som starkt föränderlig.

För respektive rapport beskrivs vidare under "Tillämpad planeringsmetodik" hur de viktigare momenten i det arbete som ledde fram till successiva val av markanvändningsförändringar kom att genomföras. Jag har, som tidigare nämnts, valt att låta dessa beskrivningar bli relativt utförliga för att de både skall kunna tjäna som underlag för analys av förekomst och inverkan av osäkerheter och som en praktikfallsbeskrivning av utbyggnadsplaneringen.

Valet av planeringsmetodik måste antas ha styrts av flera orsaker. Genom att komplettera analysunderlaget med i rapporter och andra handlingar "dokumenterade föreställningar om önsk-

värd planeringsmetodik" är avsikten att söka påvisa orsaker till eventuella differenser mellan den faktiskt tillämpade och den "önskvärda" metodiken.

Beskrivningen av respektive läges- eller huvudrapport avslutas med att de resultat och/eller rekommendationer, som rapporterna ledde fram till, sammanfattas. Avsikten är dels att ge kontinuitet åt den kronologiska beskrivningen, dels att påvisa överensstämmelse mellan beslutsunderlag och beslutssituation. En bristande överensstämmelse kan bland annat antas tyda på att planeringsmiljön var så föränderlig att beslutsläget inte kunde överblickas - vilket i sin tur kan ha gett upphov till osäkerheter.

Kapitlet avslutas med att de särskilt karaktäristiska dragen i den tillämpade planeringsmetodik sammanfattas.

4.2 Tillämpad planeringsmetodik före 1972

I den under 1960-talet pågående översiktliga planeringen av Angered-Bergum och Hisingen tillämpades en planeringsmetodik, som innebar att markanvändningen vid en tänkt tidpunkt belägen ca 30 år fram i tiden beskrevs. Hela denna metodik byggde på föreställningar om att det dels var möjligt att i viktiga avseenden förutsäga den långsiktiga utvecklingen, dels var lämpligt att ange hur marken skulle användas på lång sikt. Det var en planering som i ringa utsträckning präglades av osäkerheter.

Den traditionella formen av generalplanering hade uppenbarligen både sina förtjänster och brister i den planeringssituation som var för handen under 60-talet. Där det gällde att inom en begränsad tidsrymd planera både översiktligt och i detalj för en snabb byggstart - såsom var fallet för delar av Angered - tycktes det vara ett framgångsrikt sätt att planera (Mellström, Wiberg, 1977). Bristerna blev dock i slutet av 1960-talet allt mer uppenbara - åtminstone för vissa tjänstemän och politiker. Hur den i planerna angivna markanvändningen på lång sikt skulle genomföras eller till vilka kostnader var exempel på frågor som inte kunde besvaras.

Inom stadsbyggnadskontoret formulerade den s k "MUGG-gruppen" (arbetsgruppen för utveckling av metoder för generalplanering. Eddie Frånberg, Ulf Halloff och Enno Sarapik. Arbetsrapport 1 juni 1969) kritiken enligt följande:

"Nuvarande metod för översiktlig fysisk planering på längre sikt uppfyller inte de krav som angavs i det föregående. De generalplaner som nu produceras är inte utfärderade och inte heller anges hur planen skall byggas ut eller vad det kommer att kosta. Oftast utförs planeringen isolerat för olika delar av staden utan att konsekvenserna för övriga stadsdelar är kända eller beaktas. Den plan, som avser hela staden, kommer med mycket långa mellanrum och är till vissa delar föråldrad redan vid publiceringen och därför till föga hjälp för den fortsatta planeringen. Genom att denna plan grundats på fixerade antagandens och utveckling etc kommer varje förändring av dessa att reducera planens värde, samtidigt som avsaknaden av alternativa planer medför att en meningsfull utvärdering av ekonomiska och andra konsekvenser inte kan ske".

Den planeringsmetodik "MUGG-gruppen" förespråkade framgår i schematiserad form av figur 3.

Ytterligare kritiska synpunkter sammanfattades i det "Förslag till riktlinjer för kommunens översiktliga och långsiktiga markanvändningsplanering", som framlades i markanvändningskommittén 721102. Där framgick nämligen bland annat:

..."planeringens enda uppgift är att vara vägledande, att utgöra beslutsunderlag vid beslutsfattandet. Vid framtagandet av beslutsunderlaget - vid planeringen - måste man utgå från de reella beslutssituationer som föreligger eller kan väntas uppstå".

I 1974-års riktlinjer ingick också följande citat hämtat ur en skrivelse från Statens Planverk till kommunerna beträffande "vidgad generalplanering":

"Erfarenheterna av den hittills bedrivna generalplaneringen har heller inte varit uteslutande goda. Generalplaneringen har i många fall endast återgivit en statisk framtidsbild av en avsedd markanvändning och därmed inte förmått ge vägledning för de ständigt pågående förändringarna av markanvändningen inom kommunen. Därtill kommer att generalplaneringen sällan varit underbyggd av en långsiktig ekonomisk planering".

Den mer "dynamiska" metodik som förespråkades i 1972-års riktlinjer föreslogs innebära att:

"Markanvändningsplaneringen måste i stället inrikta sig på att beskriva alternativa utvecklingsförlopp på säg 10 à 15 års sikt med utblickar på längre sikt och utifrån ett sådant material lämna rekommendationer rörande utbyggnadsordningar, allt i syfte att utgöra underlag för beslut om konkreta utbyggnadsprojekt och för kommunens långsiktiga markförvärv".

4.3 UP 72 Lägesrapport

Allmän beskrivning av UP 72

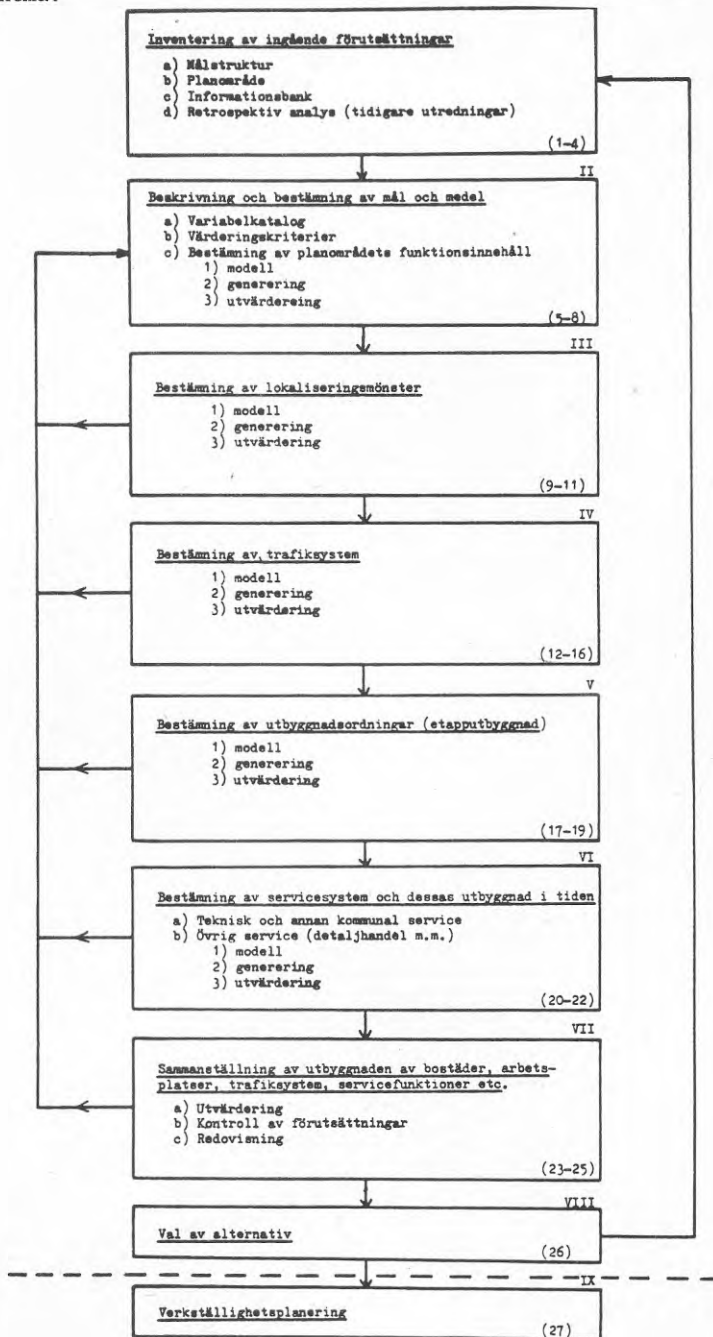
Arbetet med UP 72, som pågick från oktober 1971 till augusti 1972, resulterade i en rapport benämnd "Utbyggnadsplanering lägesrapport". Rapporten kom främst att innehålla förslag till nedskärningar av bostadsbyggandet till följd av ett ökande antal outhyrda lägenheter i framförallt kommunens nordöstra delar.

Planeringsförutsättningar

När Hisingen generalplan framlagts år 1971 och rönt stark kritik uppkom behov av förnyade studier framförallt rörande markanvändningen på västra och centrala Hisingen. I oktober 1971 beslöt ledningen inom stadsbyggnadskontoret att förslaget till generalplan för Hisingen snarast skulle omarbetas och att en ny rapport skulle gramläggas under 1972. Någon antydning om att ett nytt metodiskt angreppssätt erfordrades eller att utvecklingstakten på längre sikt inte kunde bedömas lika optimistiskt som tidigare, förelåg ännu inte när man inom stadsbyggnadskontoret i oktober 1971 diskuterade uppläggningsen av UP 72. Man

ANSATS TILL PLANERINGSMETODIK VID ÖVERSIKTLIG FYSISK PLANERING

Sammandrag av planeringsschema daterat den 28 maj 1969 redovisat i metodutvecklingsgruppens rapport nr 1. Siffrorna inom () i nedanstående schema refererar till metodutvecklingsgruppens schema.



Figur 3. Ansats till planeringsmetodik enligt den s k "MUGG-gruppen".

konstaterade att det prognosunderlag, som redovisats beträffande befolknings- och näringslivsutvecklingen i UP 70, sannolikt fortfarande kunde gälla.

Behovet av att framlägga ett nytt bearbetat förslag till generalplan för Hisingen kom emellertid hastigt att förändras från slutet av oktober 1971 till januari 1972. Detta kom också att påverka valet av planeringsmetodik. I slutet av oktober 1971 kom nämligen signaler från stadskontoret om nedskärningar av befolkningsprognoserna.

Tillämpad planeringsmetodik

I januari 1972 konstaterade tjänstemännen på stadsbyggnadskontoret att det nya prognosläget (stadsbyggnadskontoret PM 711222) medförde att UP 72 måste ges en begränsad omfattning. Behov ansågs nu inte finnas av nya utbyggnadsområden utöver de som redan upptagits i bostadsbyggnadsprogrammet. Bostadsproduktionen förutsattes alltså helt kunna förläggas till områden där utbyggnader påbörjats eller planerades starta under programperioden. Nedskärningarna innebar i praktiken att lägre utbyggnadstakter prövades i enskilda områden, dvs utbyggnaderna tänjdes i flera områden ut över en längre tidsperiod. Därutöver kom planerade utbyggnader i två större nyexploateringsområden (V Tuve och Angered Centrum) att diskuteras ingående och ifrågasättas.

Den tillämpade "planeringsmetodiken" kan närmast karaktäriseras som ett samråd mellan fastighets- och stadsbyggnadskontoret. Någon anledning att avvakta nya planer fanns uppenbarligen inte. Nu gällde det att snabbt anpassa utbyggnadstakten till den aktuella situationen. Vilken utbyggnadstakt, som kunde anses lämplig på längre sikt, var en fråga som det inte fanns anledning eller möjlighet att nu besvara.

Dokumenterade föreställningar om önskvärd planeringsmetodik

Föreställningen om att en systematiskt utarbetad total markanvändningsplan, för ett horisontår ca 15 år fram i tiden, borde utgöra underlag för utbyggnadsplaneringen (som framförallt förutsattes behandla frågor som utbyggnadsordning och utbyggnadstakt) dominerade fortfarande på ledningsnivå inom stadsbyggnadskontoret 1971/1972. Detta framgår bland annat av ett på stadsbyggnadskontoret upprättat arbetsprogram (SBK 711019) som uppftar de aktiviteter som förutsattes ingå i arbetet med UP 72. (Detta arbetsprogram redovisade en planeringsmetodik, som i flera viktiga avseenden liknade den som föreslogs i den sk "MUGG-rapporten" 1969. Se avsnitt 4.2). I programmet föreslogs nämligen följande moment genomföras:

- målsättningsdiskussion
- beskrivning av "nuläge" 1970 och "utgångsläge" 1976 vad beträffar boende och sysselsatta
- ramar boende sysselsatta 1976-1986
- total markanvändningsplan

- restriktioner
- beskrivning av transportnät 1970, 1976 och horisontplan för transportnätet
- generering av utbyggnadsalternativ
- förvaltningssynpunkter på utbyggnadsalternativ
- utvärdering.

Samma föreställning om att den översiktliga planeringen borde resultera i en kommunomfattande markanvändningsplan med en relativt avlägsen tidshorisont markerades i stadsbyggnadskontorets svar på en motion från hr Casserstedt i april 1972. Av detta framgick bland annat att avsikten skulle vara att "de närmaste åren" utarbeta ett förslag till översiktsplan för Göteborg. En ökad medvetenhet om att förutsättningarna snabbt kunde förändras kom samtidigt till uttryck genom att behovet av kontinuerlig omprövning framhölls.

Liknande tankegångar återkom sedermera i den 1972 framlagda lägesrapporten. Där framgick nämligen:

"Till grund för utbyggnadsplaneringen måste ligga alternativa markdispositioner med ett långt tidsperspektiv".....
 .. "de (markdispositionerna) bör baseras på målsättningar som uttrycker vilken önskvärd utveckling av näringslivet och boendet i kommunen man önskar från ansvarigt håll".
"Utbyggnadsplaneringen är ett kontinuerligt arbete med årligen återkommande rapporter"....."Stadsbyggnadskontoret har därför planerat att i samarbete med berörda förvaltningar i medio av nästa år framlägga en mer omfattande rapport avseende UP 73".

Rekommendationer

Lägesrapporten 1972 resulterade dels i ett förslag till produktionsvolym för bostadsbyggandet under åren 1973-1984 dels i en redovisning över möjliga bostadsprojekt i Göteborgs kommunblock 1973-1978 (figur 4). I förslaget till produktionsvolym angavs också en lämplig fördelning av bostadsproduktionen på större respektive mindre nyexploateringsområden, totalsanering och modernisering.

4.4 UP 73

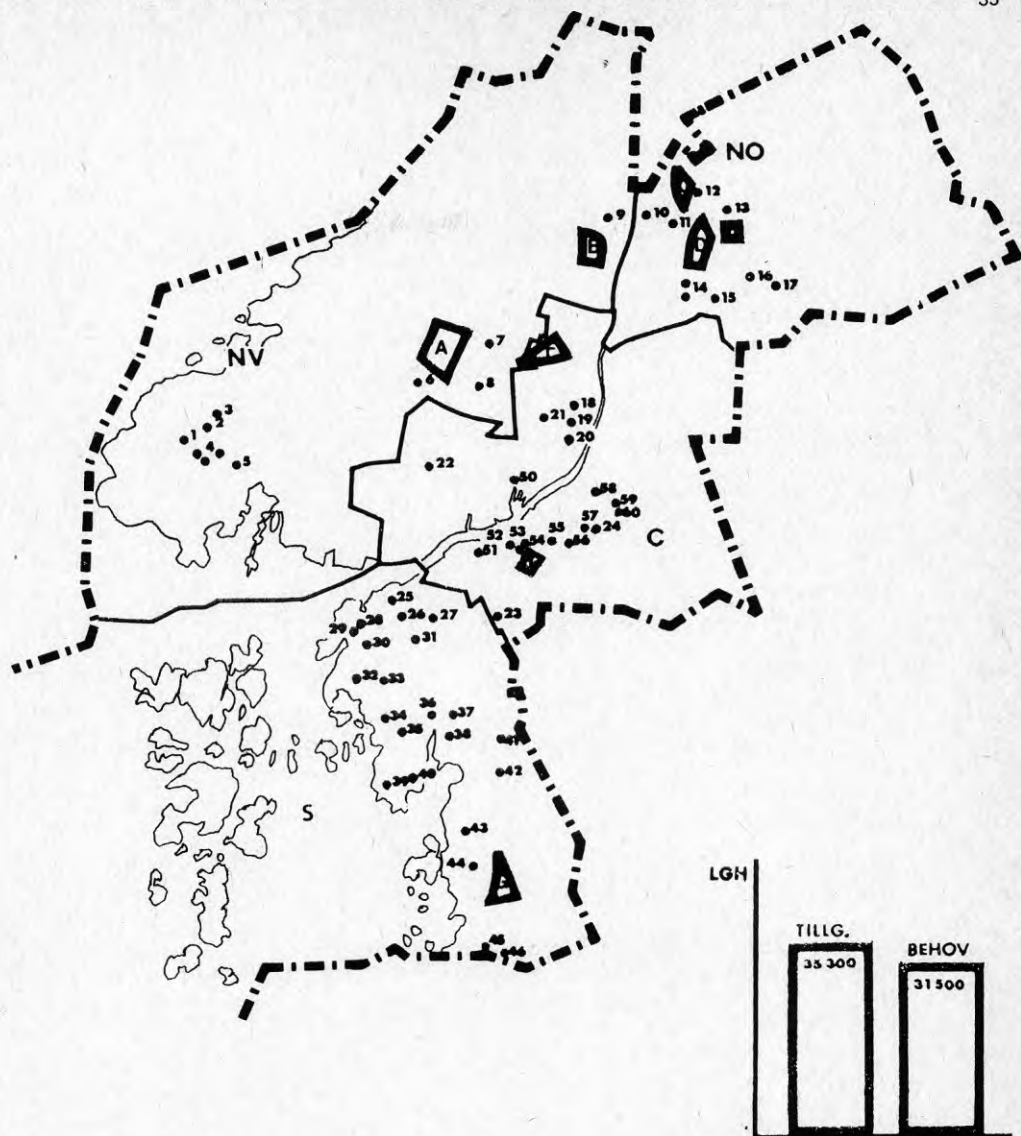
4.41 UP 73 Lägesrapport

Allmän beskrivning av UP 73 lägesrapport

Arbetet med 1973 års lägesrapport pågick från oktober 1972 till januari 1973. Den i januari redovisade lägesrapporten innehöll främst en redovisning av tre utbyggnadsexempel.

Planeringsförutsättningar

I UP 72 lägesrapport framhölls att en mer omfattande avrapportering skulle ske i UP 73. Under hösten 1972 blev emellertid



FÖRSLAG TILL MÖJLIGA BOSTADSOMRÅDEN 1973 - 1978

- större nyexploateringsområde
- mindre nyexploateringsområde
- ● sanerings- och moderniseringsområde

Figur 4. Redovisning av "möjliga bostadsområden 1973-1978" enligt UP 72.

de förändringar som direkt hade påverkat UP 72 ännu mer påtagliga. Befolkningsminskningen i Göteborg, framförallt orsakad av utflyttningen till förorter, accelererade hastigt. 1971 hade befolkningen minskat för första gången på flera decennier. 1972 var nettominskningen för Göteborgs kommuns del ca 9.000 personer. Samtidigt ökade antalet outhyrda lägenheter till ca 3.600 (731231). Under hela hösten 1972 och våren 1973 bedömdes trots detta en befolkningstillväxt till 790.000 invånare i regionen år 1985 vara det mest troliga alternativet. I lägesrapporten konstaterades dock att "stora osäkerheter råder om utvecklingen de närmaste åren".

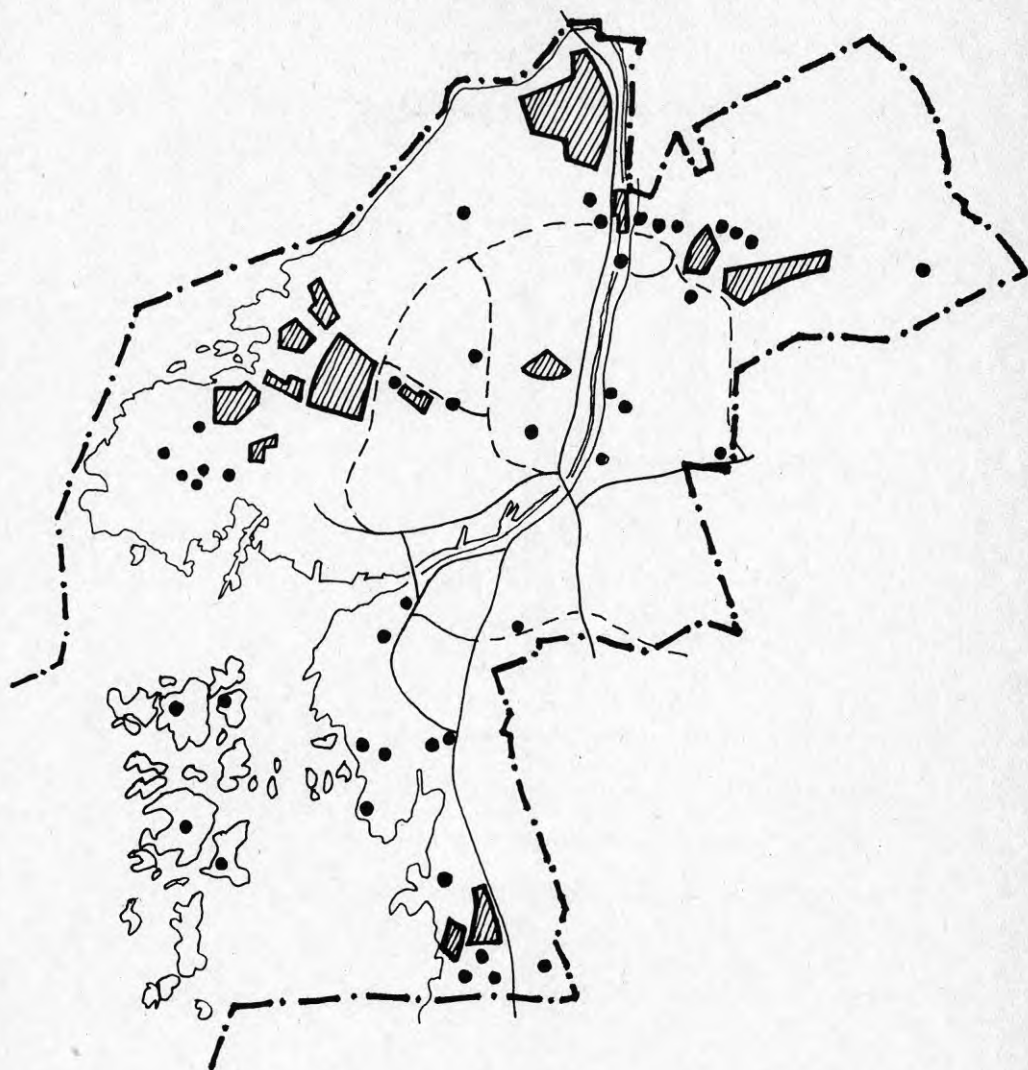
Tillämpad planeringsmetodik

Den planeringsmetodik som kom att utnyttjas i UP 73 var förändrad i förhållande till den metodik som diskuterades i samband med UP 72. Nu utgick inte arbetet ifrån att en total markanvändningsplan skulle utgöra grunden för generering av utbyggnadsalternativ utan insikten om att det borde finnas ett samband mellan bland annat utbyggnadstakt och lokaliseringen av bostäder och arbetsområden var nu mer påtaglig. Detta framgår bland annat av den vid ett möte mellan stadsbyggnadskontoret och stadskontoret 730104, redovisade och sedermera utnyttjade planeringsmetodiken. Denna metodik innebar att följande tre huvudmoment genomfördes:

- 1) förutsättningar (beskrivningar och beräkningar av pendling, befolkningsprognos, fördelning av boende och sysselsatta etc)
- 2) program (målsättningar, program)
- 3) markanvändningsplanering (regionala förutsättningar, utbyggnadsexempel och utvärdering).

Det tredje momentet, "Markanvändningsplaneringen", resulterade, som tidigare nämnts, i tre utbyggnadsexempel. Dessa avsåg tillsammans illustrera det "tänkbara" handlingsutrymmet under perioden 1975-1984. Konstruktionen av alternativen genomfördes enligt följande:

1. Utgångsläget för exemplen specificerades (bostadsbyggandet antogs genomföras t o m 1974 enligt gällande program).
2. Pågående bostadsbyggnadsprojekt i utgångsläget (741231).
3. "Alternativgemensamma" områden för exemplen definierades med hänsyn till vissa formulerade målsättningar.
4. Återstående volymer under perioden 1974-1984 fördelades med hänsyn till önskvärheten att förlägga bostadsbyggandet:
 - a) "i god kontakt med de stora befintliga arbetsplatserna på västra Hisingen" och "närhet till rekreationsområden av hög klass" (motsvarande Utbyggnadsexempel, se figur 5),
 - b) med "närhet till befintliga större bostadsområden och city", c) med "närhet till city och större arbetsplatser på Hisingen" medan "närheten till rekreationsområden av hög klass har getts lägre prioritet".



▨ ● UTBYGGNADSOMRÅDE FÖR BOSTÄDER OCH ARBETSPLATSER

Figur 5. Utbyggnadsexempel 1, enligt UP 73, lägesrapport.

Utbyggnadsexemplen konstruerades så att samtliga (i bland annat Hisingen generalplan och Angered Bergum generalplan) utbyggnadsområden i kommunen, vilka bedömdes tänkbara att exploatera före 1985, ingick i något av exemplen.

Det underlag som tillställdes förvaltningarna (va-verket, energiverken, sjukvårds-, skol- och socialförvaltningen samt televerket) innehöll kartor utvisande de aktuella utbyggnadsområdena och tabeller med uppgifter om totalt innehåll i respektive område samt blanketter för klassificering av de ingående områdena. De bedömningsklasser som därvid föreslogs utnyttjas framgår av följande schema:

		Området bedöms ur förvaltnings-synvinkel vara		
		Förmånligt	Neutralt	Oförmånligt
På en bedömningsgrund som är:	Säker	1	3	5
	Osäker	2	4	6

Till skillnad från de enskilda områdena jämfördes eller värderades inte de tre principexemplen av förvaltningarna. Exemplen tjänade enbart som bakgrund till områdesklassificeringen.

Efter sammanställning och utvärdering av förvaltningsmaterialet redovisades ett fåtal mer entydiga slutsatser. Några enskilda områden hade utkristalliserats vara klart oförmånliga, varför de i lägesrapporten UP 73 rekommenderades utgå som tänkbara större exploateringsområden under perioden 1974-1984. Områden som från förvaltningssynpunkt bedömdes som mer tveksamma kvarstod däremot som tänkbara exploateringsområden.

Dokumenterade föreställningar om önskvärd planeringsmetodik

Genomslaget av de metoddiskussioner, som fördes i 1972 års riktlinjer, var påtagligt i lägesrapporten i januari 1973. I rapporten framgick nämligen:

"Markanvändningsplaneringen har till uppgift att för alternativa utvecklingsförlopp visa hur olika programområdens krav på utrymme, läge och markbeskaffenhet skall kunna tillgodoses inom en period om 10 till 15 år med utblickar på längre sikt när så erfordras. Utifrån ett sådant material skall rekommendationer lämnas rörande utbyggnadsordningar i syfte att utgöra underlag för beslut om konkreta utbyggnadsprojekt och som underlag för kommunens långsiktiga markförvärv. Markanvändningsplaneringen skall således genom en årlig avrapportering, utbyggnadsplaneringen, till kommunledningen rekommendera vilka områden som successivt skall tillföras bland annat bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogram. En på detta sätt redovisad översiktlig markanvändningsplanering kommer att utgöra det huvudsakliga underlaget för vidare detaljplanering samt för ställningstagandet till stadsplaner, byggnadsförbud och dispensgivning".

Rekommendationer

De rekommendationer som överlämnades till politisk behandling innebar bland annat:

- att vissa områden, som genom förvaltningsbedömningarna klassificerats som klart oförmånliga, föreslogs utgå som tänkbara större utbyggnadsområden 1975-1985
- att en kommunomfattande inventering av kompletteringsområden för bostäder skulle genomföras (frågan hade uppkommit genom att muntliga önskemål framfördes från politiker i fastighetsnämnden att få dessa möjligheter klarlagda)
- att särskild uppmärksamhet skulle ägnas markanvändningsfrågorna på västra och centrala Hisingen.

Avsikten från politikernas sida med utredningen om kompletteringsområden var att söka klarlägga möjligheterna att förlägga bostadsproduktionen till mindre och ekonomiskt mer fördelaktiga områden för att därigenom undgå att behöva starta utbyggnader i investeringskrävande stora nyexploateringsområden. Detta kan uppfattas som ett påtagligt uttryck för osäkerheter beträffande utbyggnadsbehoven bland politikerna i fastighetsnämnden.

4.42 UP 73 Huvudrapport

Allmän beskrivning av UP 73 huvudrapport

Arbetet med 1973 års huvudrapport pågick från februari till september 1973. I huvudrapporten redovisades framförallt de utbyggnadsexempel, som tidigare behandlats i lägesrapporten, i bearbetad form såsom utbyggnadsalternativ.

Utöver huvudrapporten framlades dels en bilaga med förvaltningsekonomiska konsekvenser av utbyggnadsalternativen, dels den tidigare nämnda inventeringen av tänkbara kompletteringsområden för bostäder i kommunen.

Planeringsförutsättningar

Under augusti 1973 kom prognosunderlaget vad beträffar det beräknade bostadsbyggnadsbehovet i Göteborgs kommun att förändras mycket drastiskt. Nu genomfördes nämligen förnyade beräkningar med lägre antaganden beträffande hushållsbildningskvoten med utgångspunkt från den tidigare lägsta beräknade men nu bedömda troliga befolkningen i göteborgsregionen år 1985, 740.000 personer. Beräkningarna gav vid handen att det årliga bostadsbyggnadsbehovet kunde reduceras avsevärt - från tidigare 2.250 lgh/år minimum till 1.500 lgh/år minimum (i nyexplatering).

Tillämpad planeringsmetodik

De arbetsmoment, som genomfördes när utbyggnadsexemplen bearbetades till utbyggnadsalternativ, påverkades inte direkt av de nya beräkningarna av bostadsbyggnadsbehovet. Den förändrade planeringssituationen markerades dock genom att ett sökförfarande, som syftade till att finna förvaltningsekonomiskt för-

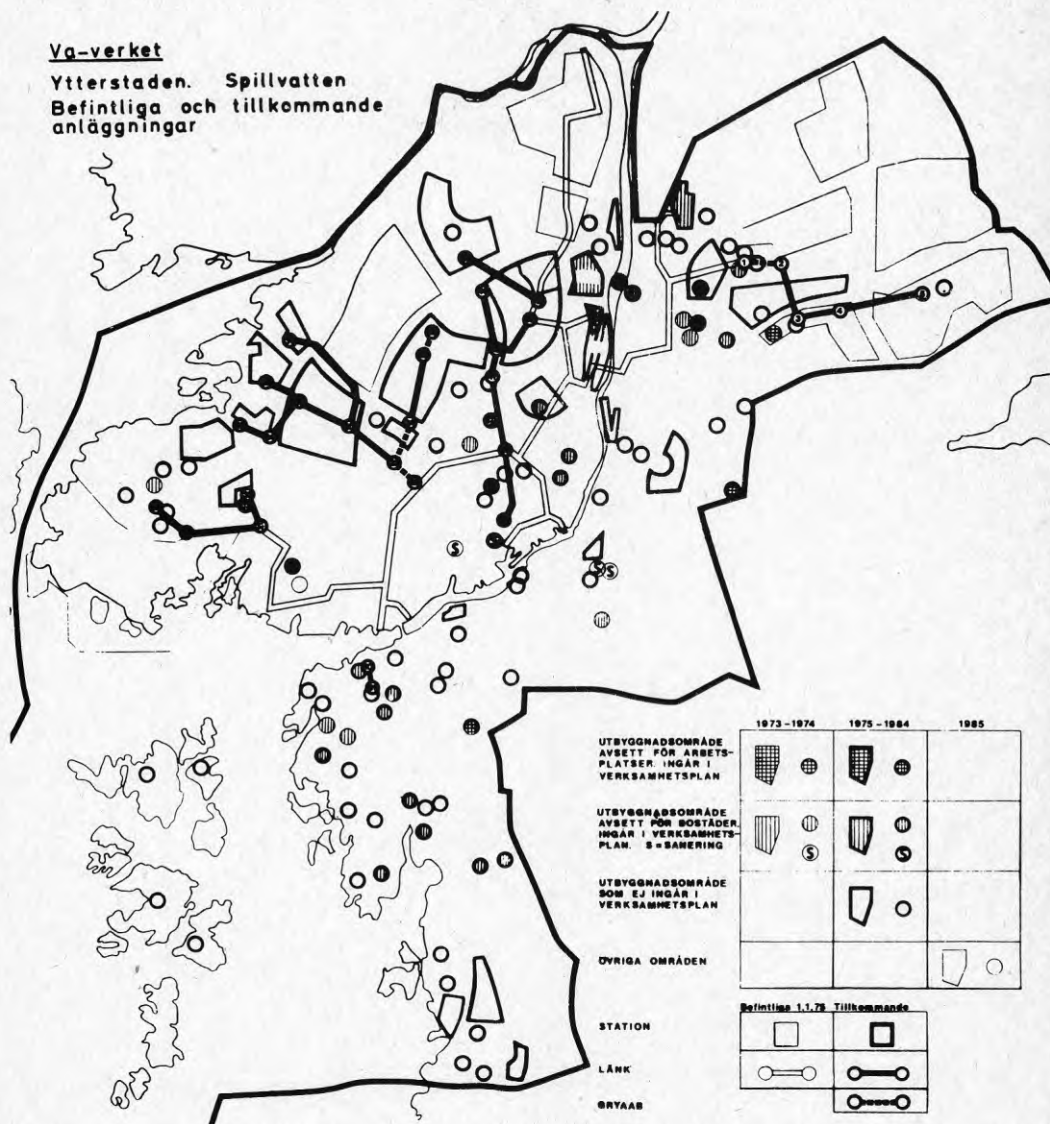
månliga områden, utvecklades. Arbetsmomenten var följande:

1. Som tänkbara utbyggnadsområden angavs de från lägesrapporten 1973 återstående områdena.
2. För de aktuella områdena utarbetades inom stadsbyggnadskontoret kartor och tabeller med uppgifter om avgränsning, innehåll (lgh och ytberäkningar).
3. Underlaget tillställdes förvaltningarna som:
 - a) angav befintliga generalplanenät per 750101 på kartunderlaget
 - b) redovisade erforderligt tillkommande generalplanenät vid utbyggnad i de aktuella områdena (exempel se figur 6)
 - c) beräknade investeringarna för tillkommande generalplanenät
 - d) förtecknade samband mellan utbyggnad i enskilda områden och erforderliga generalplaneanläggningarn på härför utdelade matriser
 - e) beräknade lokala investeringar, (i huvudsak med hjälp av schabloner)
 - f) uppgav argument för eller emot nyexploatering i samtliga de upptagna områdena utifrån den egna förvaltningens synpunkter.
4. Analys av förvaltningsmaterialet samt konstruktion av tre utbyggnadsalternativ (inkl kartor och tabeller) på stadsbyggnadskontoret.
5. Beräkningar av erforderliga investeringar samt rangordning av de tre alternativen på respektive förvaltning.
6. Utvärdering av materialet samt utarbetande av förslag till rekommendationer på stadsbyggnadskontoret.

Moment 3 b, 3 c och 3 d är intressanta att observera i detta sammanhang eftersom dessa synes återspegla något av en brytning mellan en horisont- och en etappvis inriktad planering. Det tillkommande generalplanenät, som förvaltningarna ombads utarbeta, under punkt 3 b, preciserades vara ett horisontnät som skulle möjliggöra att samtliga angivna utbyggnadsområden i kommunen skulle kunna exploateras. Det gällde alltså fortfarande att dimensionera bland annat de tekniska näten för en maximal utbyggnad. Beräkningarna av investeringarna under 3 c för de tillkommande generalplanenätet genomfördes dock så nätet bröts ner i två typer av anläggningar: dels länkar (ledningsstråk, vägvagnsnett etc), dels stationer (anläggningar lokaliserade till en "punkt" t ex en skola eller en vårdanläggning). De samband som uppgavs, under 3 d, innebar dels att de anläggningar som ovillkorligen ("ovillkorliga anläggningar") måste utbyggas om ett område förutsattes tas i anspråk förtecknades, dels att de anläggningar uppgavs som först förutsattes behövas om två eller flera preciserade områden skulle exploateras. Avsikten med den-

Va-verket

Ytterstaden. Spillvatten
Befintliga och tillkommande
anläggningar



Figur 6. Exempel på redovisning av befintligt och tillkommande generalplanenät enligt UP 73.

na uppdelning och precisering av villkorliga resp ovillkorliga anläggningar (och därmed investeringar) var bland annat att ge materialet en sådan utformning att det skulle vara möjligt att utnyttja materialet för preciserade beslutssituationer och för att kunna göra nya kombinationer av områden. Det senare kom också att bli fallet eftersom stadsbyggnadskontoret i samband med konstruktionen av utbyggnadsalternativen så långt möjligt och lämpligt utnyttjade de mera förmånliga områdena, framför de mindre förmånliga. Den utnyttjade metodiken medgav också att ett alternativ kunde konstrueras utifrån utgångspunkten att välja förvaltningsekonomiskt gynnsamma områden. Valet av områden genomfördes härvid genom ett systematiskt sökförfarande. Detta innebar att nya områden lades in i alternativen allt efter rangordning med hänsyn till marginellt tillkommande investeringar.

Av sökförfarandet framgick att valet av områden kunde fortgå till ett "vägskäl" där två utbyggnadsriktningar kunde väljas. Vilken utbyggnadsriktning som var den förmånligaste ansågs dock inte kunna besvaras i UP 73 utan frågan hänsköts till UP 74.

Det avslutade arbetsmomentet (6) innebar bland annat att alternativen analyserades med hänsyn till olika tänkbara produktionsnivåer för bostadsbyggandet. Därvid konstaterades att det alternativ, som konstruerats utifrån förvaltningsekonomiska utgångspunkter (d v s så förvaltningsekonomiskt gynnsamma områden som möjligt), var de mest gynnsamma vid en hög bostadsproduktion. Däremot skulle "förvaltningsalternativet" vid en låg produktionstakt innebära att en rad stora nyexploateringsområden skulle påbörjas men inte färdigställas under den studerade perioden 1975-1984. De stora nyexploateringsområdena var alltså förvaltningsekonomiskt gynnsamma först då de utbyggs i sin helhet.

Dokumenterade föreställningar om önskvärd planeringsmetodik

Till skillnad från i lägesrapporten 1973 diskuterades i huvudrapporten inte planeringsmetodiken explicit. UP 73 uppfattades uppenbarligen vara väl anpassad till de riktlinjer för kommunens översiktliga och långsiktiga markanvändningsplanering som presenterades i november 1972. Förhoppningar fanns därför att UP 73 skulle kunna tillfredsställa behoven av en kommuntäckande markanvändningsplanering, som accentuerats efter det "planlösa" tillstånd som uppstått efter misslyckandet med Hisingen generalplan.

Rekommendationer

Insikten om den höga förändringstakten och de stora osäkerheterna beträffande utvecklingen efter 1973 gjorde rekommendationerna i UP 73 mer begränsade än som ursprungligen var avsikten. Nu blev det nödvändigt att sortera fram och rekommendera mindre utbyggnadsområden, som dels var förvaltningsekonomiskt förmånliga, dels medförde begränsade låsningar och åtaganden. Osäkerheten bland tjänstemännen på stadsbyggnadskontoret var stor. I rekommendationerna framhölls: "Rekommendationerna har utformats för att mot bakgrund av rådande osäkerhet om utvecklingen framöver en så stor handlingsfrihet som möjligt. ... Utbyggnads-

planeringen utgör emellertid en kontinuerlig planeringsprocess vars slutsatser och rekommendationer kan revideras när ändrade omständigheter så påkallar".

Mera konkret innebar rekommendationerna förslag om att snarast anpassa bostadsbyggnadsprogrammet till den lägsta produktionsnivån (1.500 lgh/år i nyexploatering). Som lämpliga tillskott till bostadsbyggnadsprogrammet föreslogs med tanke på osäkerheten om utbyggnadsbehoven efter programperioden endast några mindre nya områden, framförallt på västra Hisingen. Fortsatta studier rekommenderades vad beträffar de större bostadsutbyggnaderna på Hisingen (d v s den tidigare nämnda valsituationen). Ett uttryck för den rådande osäkerheten var också de reservområden, som angavs i rekommendationerna, "för att möjliggöra dels en smidig anpassning till en högre produktionsnivå, dels förändringar i bostadsbyggandets inriktning mot ett större byggande i centrala stadsdelar och ett större inslag av småhus".

4.5 UP 74

4.51 UP 74 Lägesrapport

Allmän beskrivning av UP 74 lägesrapport

Arbetet med lägesrapporten UP 74 kom att pågå från december 1973 till april 1974.

Lägesrapporten kom framförallt att innehålla redogörelser för planeringsförutsättningar och vissa utgångspunkter för huvudrapporten 1974.

Planeringsförutsättningar

I lägesrapporten 74 påpekades att det "rådde en markant osäkerhet om den framtida nivån för bostadsbyggandet när huvudrapporten 1973 presenterades" och att man som en följd härav rekommenderat att produktionsplanerna borde skäras ned till att omfatta 1.500 lgh/år. Samma osäkerhet markerades också i lägesrapporten 1974. Här angavs att "en rimlig planeringsförutsättning för Göteborgs kommun kan vara 1.000-2.000 lägenheter/år i nyexploateringsområden".

Det svårbedömda läget gällde även behovet av arbetsområdesmark. Detta återspeglades genom att det årliga tillskottet av arbetsområdesmark i arbetsområdesprogrammet 1974 skars ner från tidigare 66 ha/år till 56 ha/år 1974-77, medan man för tiden 1977-1979 endast angav vissa riktlinjer.

1974-01-01 införlivades Askims och Styrösö kommuner med Göteborgs kommun. Planeringsansvaret gick därmed i sin helhet över till Göteborg. Osäkerheten på stadsbyggnadskontoret om vilka låsningar som gällde ifråga om fortsatt bostadsbyggande i Askim var påtaglig vid införlivningen.

Tillämpad planeringsmetodik

Då lägesrapporten 1974 främst behandlade vissa förutsättningar för UP 74 huvudrapport utifrån tillgängligt inventerings- och

statistikmaterial, ägnas inte den tillämpade metodiken närmare uppmärksamhet i denna rapport.

Dokumenterade föreställningar om önskvärd planeringsmetodik

I lägesrapporten 1974 redovisades inga resonemang som berörde metodfrågor. Däremot finns anledning att påpeka att 1974- års "riktlinjer för kommunens översiktliga planering" (Göteborgs kommunfullmäktiges handlingar nr 199, 1974) behandlades politiskt våren 1974 - d v s samtidigt med UP 74 lägesrapport.

Rekommendationer

De rekommendationer, som formulerades i UP 74 lägesrapport, innebar att studier skulle genomföras för bland annat vissa områden på västra Hisingen.

4.52 UP 74 Huvudrapport

Allmän beskrivning av UP 74 huvudrapport och bilagda områdes-
beskrivningar

Arbetet med huvudrapporten 1974 pågick från mars 1974 till augusti samma år. Huvudrapporten kom främst att behandla frågan om lokaliseringen av nyexploateringsområden för bostäder inom kommunen.

Planeringsförutsättningar

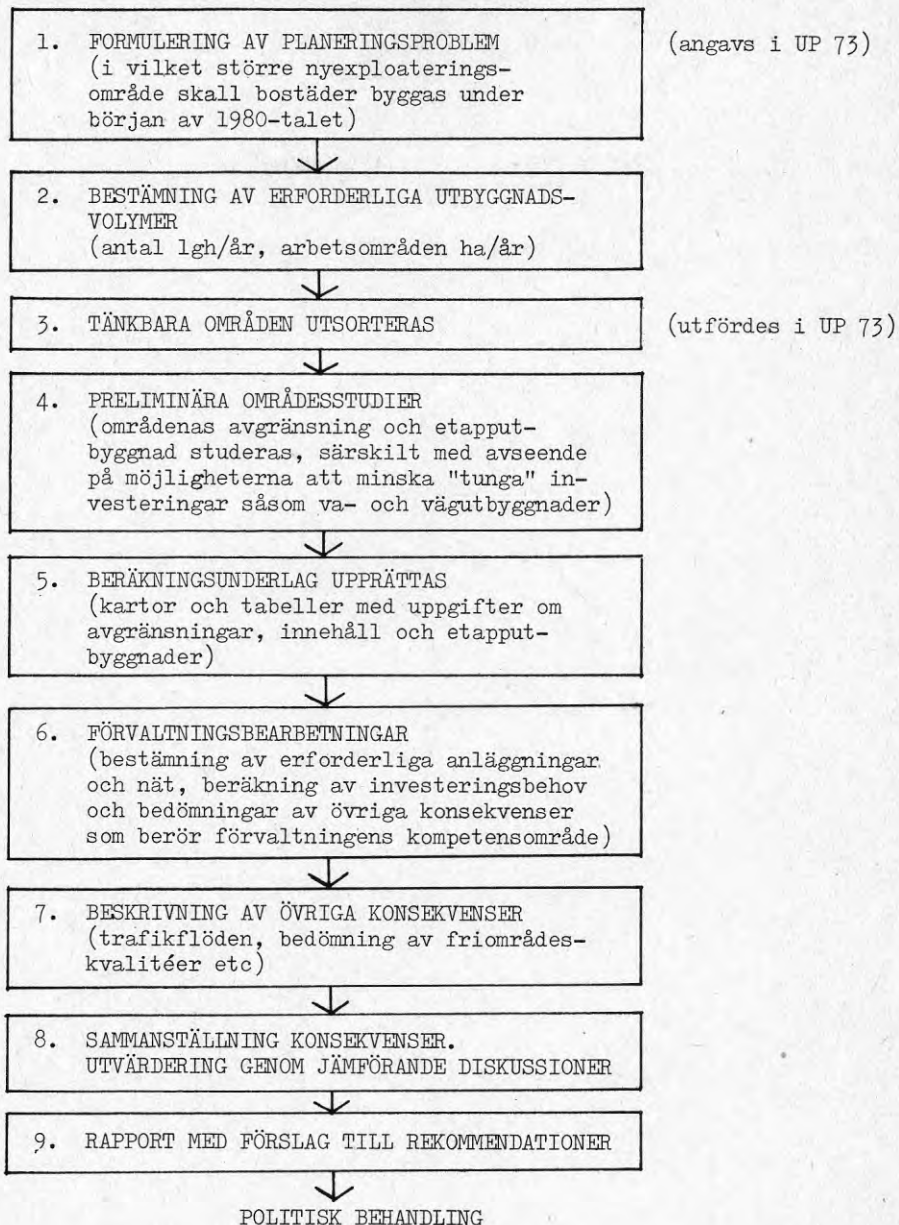
I lägesrapporten 1974 markerades en betydande osäkerhet ifråga om behovet av nyexploatering av bostäder. Den sannolika nivån angavs till mellan 1000-2000 lgh/år efter programperioden. Osäkerheten i dessa bedömningar kvarstod oförändrade när huvudrapporten utarbetades. Behovet av ny industrimark angavs till ca 40 ha/år.

Tillämpad planeringsmetodik

Rekommendationerna i lägesrapporten 1974 resulterade i att ett antal områden - tänkbara för bostadsexploatering - skulle studeras mer ingående till huvudrapporten. Studierna genomfördes enligt figur 7. I figur 8 redovisas ett exempel på den i beräkningsunderlaget genomförda etappindelningen (500 lgh/år för ett område. Vidare framgår av samma figur motsvarande investeringar i tekniska anläggningar fördelat på etapper samt markförvärv och sociala investeringar för området i sin helhet). Från metodsynpunkt är här av särskilt intresse att notera dels den skillnad i detaljeringsgrad, som områdesstudierna genomfördes med jämfört med i UP 73, där t ex ingen etappindelning av respektive mindre delområde förekom i utgångsmaterialet, dels det synsätt som innebar att exploateringsområdena konsekvent betraktades som marginella tillskott (eller förändringar) vid programperiodens slut.

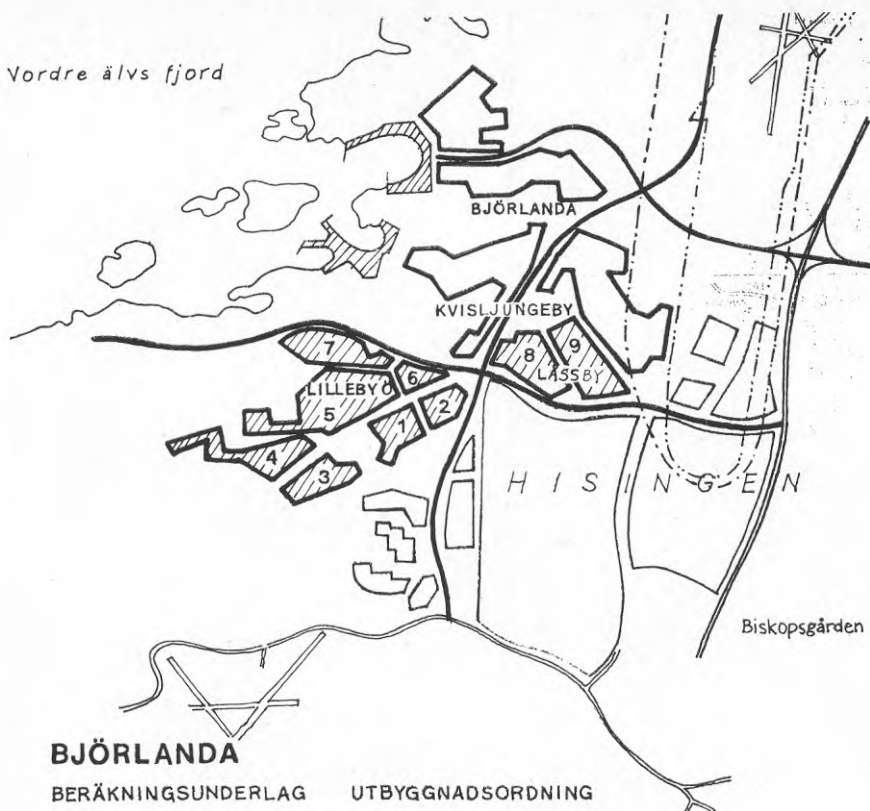
Dokumenterade föreställningar om önskvärd planeringsmetodik

Metodfrågan diskuterades inte explicit i huvudrapporten. Där- emot kan man utifrån huvudrapporten och andra handlingar konstatera att föreställningarna inom stadsbyggnadskontoret förändrades under arbetets gång.



Figur 7. Schematisering av tillämpad planeringsmetodik i UP 74.

Vordre älvs fjord



Tabell 1. Investeringar per teknisk förvaltning och etapp

Förvaltning	Miljoner kronor per utbyggnadsetapp									Σ	Tkr/lgh
	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
Elverket	6	1	2	1	1	1	1	2	1	17	4
Kraftvärksev.	1	1	2	2	4	1	2	2	1	17	4
Va-verket	14	9	17	12	18	9	11	17	14	119	27
Gatukontoret	6	3	5	5	7	4	8	11	6	55	12
Televerket	1	1	1	2	2	1	1	2	1	13	3
Σ Mkr	28	15	27	22	33	17	23	33	24	222	
Tkr/lgh	57	20	55	43	65	33	46	66	49		49

Tabell 2. Sociala investeringar och markförvärv

Förvaltning	Σ Mkr	Tkr/lgh
Idrottsn.	4	1
Sjukvårdsförv.	0	0
Skolförv.	24	5
Socialförv.	25	6
Mark	16	4
Σ Mkr	69	
Tkr/lgh		15

Figur 8. Schematiserat exempel på beräkningsunderlag i UP 74 för Björlandaområdet samt redovisning av motsvarande investeringar i tekniska anläggningar fördelat på etapper resp markförvärv och sociala investeringar för området i sin helhet.

När uppläggningsplaneringen av UP 74 diskuterades på stadsbyggnadskontoret i december 1973 konstaterades att UP 73 främst varit inriktad på kort och medellång sikt! (Detta kan tyckas anmärkningsvärt eftersom UP 73 behandlade perioden till 1985. Den korta sikten hade snarast blivit resultatet av rekommendationerna). Ambitionen skulle därför vara att i UP 74 förlänga sikten till att omfatta bostadsbyggandet fram till 1990.

Föreställningarna om behovet av att behandla fördelning och lokalisering av bostadsbyggandet i kommunen på längre sikt återkom sedermera i huvudrapporten, där olika tänkbara fördelningar av bostadsbyggandet på sektorer och enskilda områden vid olika utbyggnadstakter fram till år 1990 diskuterades.

Vad beträffar områdesstudierna är det uppenbart att dessa planeringsmetodiskt återspeglade en annorlunda uppfattning än den nyss nämnda, vad beträffar tidsperspektivet. I områdesstudierna tillämpades nämligen ett mer marginellt synsätt. Detta innebar att konsekvenserna av att bygga ut ett enskilt aktualiserat område beskrevs som marginella tillskott till en planerad situation vid programperiodens slut. De aktuella områdena betraktades alltså, var för sig, som enda tillkommande utbyggnadsområde vid en tidpunkt belägen 5 år fram i tiden.

Rekommendationer

Det viktigaste resultatet av UP 74 var att Lilleby, på västra Hisingen, rekommenderades som reservområde för bostäder för att utgöra "nästa tillkommande större nyexploateringsområde för bostäder". I övrigt innebar rekommendationerna i huvudrapporten att vissa mindre områden föreslogs vid behov tillföras bostadsbyggnads- resp arbetsområdesprogrammen. För områden på västra Hisingen förutsattes kompletterande översiktlig markanvändning genomföras.

4.6 UP 75

4.61 UP 75 Lägesrapport

Allmän beskrivning av UP 75 lägesrapport

Arbetet med UP 75 lägesrapport pågick från december 1974 till mars 1975.

Lägesrapporten 1975 kom, i likhet med tidigare rapporter, att innefatta beskrivningar av vissa planeringsförutsättningar i form av redogörelser för befolknings- och sysselsättningsutvecklingen, vissa målsättningar och programsynpunkter och för framlagda bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogram. I lägesrapporten framlades också förslag till innehåll i huvudrapporten 1975.

Planeringsförutsättningar

I lägesrapporten 1975 framgick, liksom i flera tidigare UP-rapporter, det starka ömsesidiga beroendet mellan bostadsbyggnadsbehovet i Göteborg och bostadsbyggandet i övriga kommuner i regionen. Befolkningsutvecklingen i Göteborg kunde alltså konstateras vara avhängig byggandets omfattning i förortskommunerna.

Våren 1975 konstaterades också att ökad pendling liksom en ökad förvärvsintensitet helt kunnat täcka ett ökat arbetskraftsbehov.

Bedömningarna av bostadsbyggnadsbehovet framstod trots allt som betydligt säkrare än tidigare. I lägesrapporten beräknades nämligen behovet av nyexploatering för bostäder uppgå till ca 1.100 lgh/år. Behovet av nya arbetsområden angavs, liksom i UP 74, till 40 ha/år, trots att sysselsättningsutvecklingen nu bedömdes mindre optimistiskt.

Tillämpad planeringsmetodik

Lägesrapporten 1975 redovisade, som tidigare framgått, i huvudsak vissa planeringsförutsättningar som var aktuella i mars 1975. Den tillämpade arbetsmetodiken är därför av underordnat intresse i detta sammanhang.

Dokumenterade föreställningar om önskvärd planeringsmetodik

Av tillgängligt källmaterial och lägesrapporten 1975 framgår inte att metodfrågorna diskuterades mera påtagligt under första kvartalet 1975. Det var dock tydligt att områdesstudierna i UP 74 hade visat sig vara en arbetsmetod, som man inom stadsbyggnadskontorets generalplaneavdelning också fann tillfredsställande för att kunna behandla frågan om lokalisering av arbetsområden i kommunen. I lägesrapporten 1975 betonades att avsikten nu skulle vara att för lokaliseringen av arbetsområden åstadkomma ett beslutsunderlag av liknande karaktär som framlagts för bostadsområden i UP 74. Anmärkningsvärt är dock att också de långsiktiga ambitioner, som förekom i UP 74 (och som i UP 74 synes ha berott på rekommendationernas utformning i UP 73), nu åter upprepades. I lägesrapporten 1975 angavs nämligen att avsikten i huvudrapporten var att "framlägga förslag till utbyggnaden av arbetsområden för en 10-15 års period och redovisa konsekvenser på längre sikt".

I fråga om de i UP 74 föreslagna utredningarna om saneringsrespektive upprustningsområden var ambitionerna i metodhänseende otydliga. Dessa utredningar angavs tämligen preciserat "kunna ge underlag för beslut om den fortsatta sanerings- och upprustningsverksamheten".

Rekommendationer

Rekommendationerna i 1975 års lägesrapport behandlade enbart pågående arbete inför huvudrapporten. Som tidigare framgått fanns i lägesrapporten förslag till utredningar beträffande lokalisering av arbetsområden i kommunen respektive sanerings- och upprustningsområden. Vidare presenterades utöver anvisningar om detaljplanering av vissa områden, vissa förslag bland annat rörande fortsatt översiktlig planering av de bostadsområden på västra Hisingen som rekommenderades i UP 74. Värt att notera är också att lägesrapporten angav behov av en översyn av den 1973 färdigställda utredningen beträffande kompletteringsområden. Syftet var detsamma som 1973 d v s att utreda vilka nyexploateringsområden som kunde föregå den föreslagna utbyggnadsstarten på västra Hisingen (Lilleby i Björlanda). Behovet av att starta ett större nyexploateringsområde för bostäder framstod uppenbarligen ännu som osäkert.

4.62 UP 75 Huvudrapport

Allmän beskrivning av UP 75 huvudrapport och bilagor (Arbetsområden; Underlag för områdesprogram för Nolered samt lägesrapport av den fortsatta planeringen av västra Hisingen; Inventering av kompletteringsområden -----

Arbetet med 1975 års huvudrapport pågick från mars till och med maj 1975. Den arbetsområdesstudie, som presenterades i huvudrapporten och i särskild bilaga, utarbetades från augusti 1974 till maj 1975. Övriga studier, som presenterades i form av bilagor (kompletteringsområden respektive översiktliga studier av västra Hisingen), utarbetades under samma tid som huvudrapporten. De utredningar, som startades i januari 1975 beträffande upprustnings- och saneringsområden slutfördes och redovisades först i samband med lägesrapporten UP 76.

Planeringsförutsättningar

De prognoser, som redovisades i huvudrapporten 1975, beträffande befolknings- och sysselsättningsutvecklingen i göteborgsregionen och i Göteborgs kommun, var i stort sett identiska med de som presenterades i lägesrapporten 1975.

Särskilt värt att notera i övrigt är att kommunstyrelsen under våren 1975, i samband med behandlingen av bostadsbyggnadsprogrammet, hävdade att programmet i otillräcklig utsträckning beaktat den av kommunfullmäktige (i samband med behandlingen av UP 74) uttalade målsättningen "att en stor del av nyproduktionen av bostäder med hänsyn till arbetsplatsernas lokalisering bör förläggas till Hisingen och att ansträngningar bör göras att öka produktionen av egna hem i Angeredsområdet". I sitt svar ("PM till förslag till ytterligare precisering av bostadsbyggnadsprogrammet 1975-1979" FXBP/AG Dnr 98/1974) framhöll fastighetskontoret att svårigheterna att snabbt omfördela byggandet geografiskt, tidsmässigt och med avseende på hustyps-fördelningen var betydande vid de lägre utbyggnadstakter, som nu var aktuella.

Tillämpad planeringsmetodik

● Arbetsområden

Den utredning som genomfördes beträffande arbetsområden kom att innefatta studier av tänkbara utbyggnadsområden dels en prognos beträffande markbehoven för arbetsområden.

Studierna av tänkbara utbyggnadsområden för arbetsplatser genomfördes i allt väsentligt på samma sätt som områdesstudierna i UP 74. Arbetsområdesstudien omfattade följande moment:

1. Samtliga exploateringsområden i kommunen (dock ej mindre ytor om några enstaka hektar) som överhuvud taget bedömdes kunna komma ifråga som arbetsområden förtecknades.
2. Förberedande diskussioner mellan representanter för stadsbyggnadskontorets generalplaneavdelning respektive avdelningen för ekonomiska utredningar och va-verk och trafikplaneavdelningen (inom stadsbyggnadskontoret) rörande lämp-

lig etappindelning vid utbyggnad i de aktuella områdena eller delar av områdena. Som grund för diskussioner utnyttjades kartmaterial med preliminära, grova, avgränsningar av respektive område.

3. Planstudier med hänsyn till "förvaltningssynpunkterna". Vid etappindelningen av områdena eftersträvades (liksom i UP 74) att de kommunala investeringarna skulle fördela sig så gynnsamt som möjligt över tiden d v s ogynnsamma tröskelinvesteringar undveks om möjligt. Beräkningsunderlag upprättades för de aktuella områdena i form av kartor och tabeller. Kartorna angav avgränsningar av exploateringsytor och etapper, erforderligt vägnät (endast t o m sekundärleder - således ej matargator och angöringsgator). Tabellerna redovisade motsvarande arealuppgifter och utbyggnadsordningar (d v s utbyggnadsföljderna inom de aktuella områdena) samt schablonmässigt beräknat antal sysselsatta i de olika etapperna (främst som underlag för bedömningar av konsekvenserna av att utbygga resp område med avseende på tillgängliga trafikkapaciteter).
4. Förvaltningarna preciserade dimensionerade och lokaliserade erforderliga anläggningar och motsvarande investeringar i olika utbyggnadsetapper.
5. Sammanställning och utvärdering av beräkningsresultaten på stadsbyggnadskontorets avdelning för ekonomiska utredningar. (I figur 9 framgår studerade områden respektive investeringsutfall för de aktuella områdena).
6. Beskrivning av förutsättningarna för och konsekvenserna av utbyggnad inom respektive område betraktat (liksom i Områdesstudier 1974) som marginella tillskott till den planerade situationen 1980.

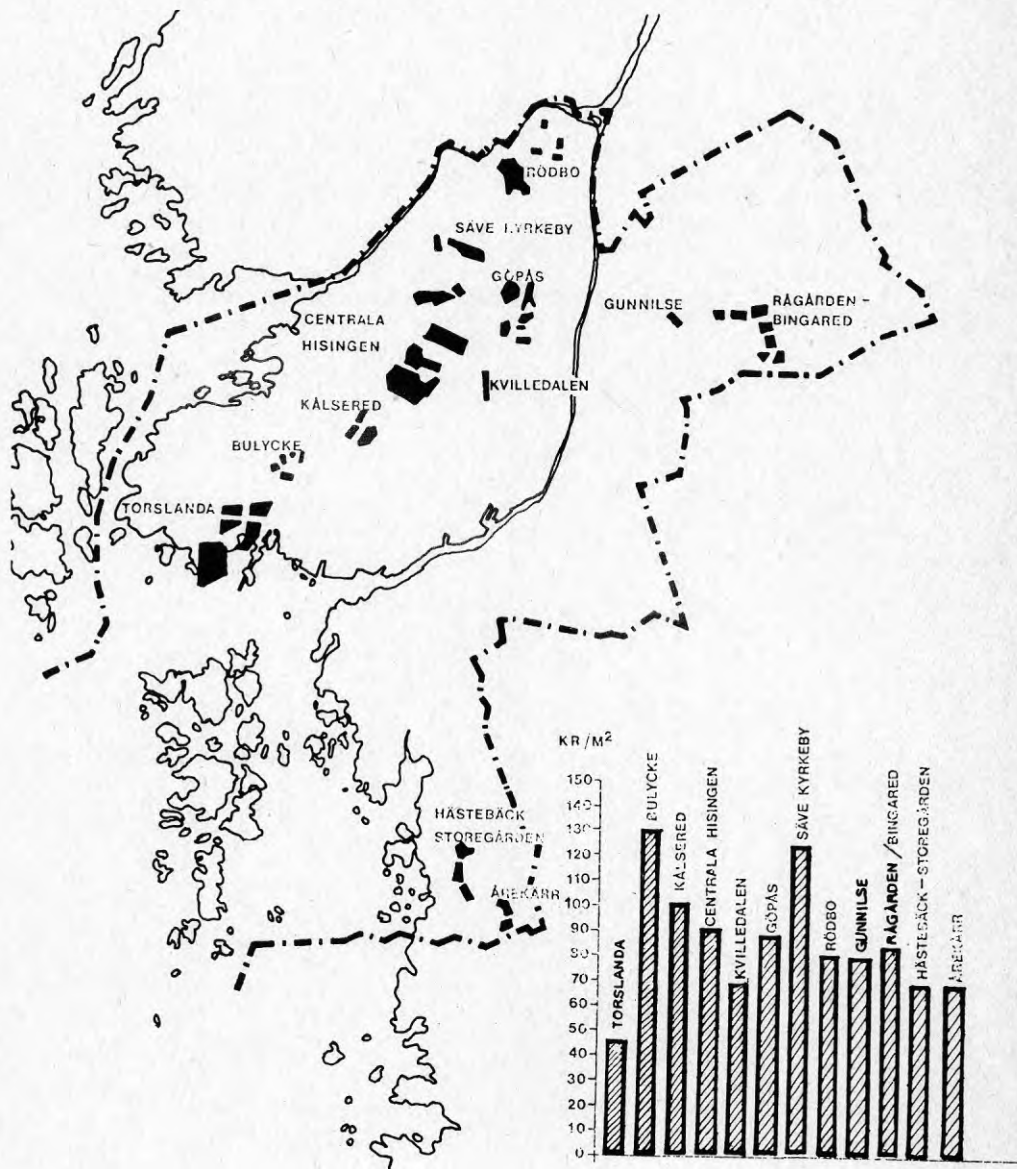
Studien av behov och efterfrågan på ny arbetsområdesmark genomfördes utifrån de för kommunen utarbetade näringslivsprognoserna. Utredningen begränsades till att omfatta det prognosticerbara behovet av mark för "ordinära" verksamheter, medan mark för särskilt ytkrävande verksamheter (t ex Volvo, varven och den petrokemiska industrin) inte förutsattes kunna behandlas med prognosteknik. Resultatet av studierna var att tidigare angivna behov av nya arbetsområden överensstämde med de förnyade prognoserna.

- Inventering av kompletteringsområden

Den inventering av kompletteringsområden för bostäder som utfördes 1975 bestod i en översyn av motsvarande inventering från 1973 kompletterad med förvaltningsekonomiska synpunkter för de aktuella områdena.

- Underlag för områdesprogram för Nolered samt lägesrapport av den fortsatta planeringen av västra Hisingen.

Den översiktliga planering som redovisades i UP 75 för västra Hisingen omfattade dels underlag för områdesprogram för vissa mindre områden i form av vissa planeringsförutsättningar (lämpliga utbyggnadsordningar och utbyggnadstakter, synpunkter på trafiksystem, lokalisering av service etc), dels viss komplet-



Figur 9. Studerade arbetsområden i UP 75 samt motsvarande investeringsutfall för områdena i sin helhet.

terande översiktlig planering (utbyggnadsetapper, utbyggnadsförlopp, lokalisering av överordnad service) för den planerade större nyexploateringen i Björlanda på västra Hisingen.

Båda dessa delstudier genomfördes med en stark betoning på frågor som berörde lämplig utbyggnadstakt och utbyggnadsordning i områdena på västra Hisingen. Särskilt karaktäristiskt var att dessa studier beskrev utbyggnaderna som förlopp som delvis angavs vara osäkra. (Se figur 10).

Dokumenterade föreställningar om önskvärd planeringsmetodik

I UP 75 förekom inga explicit uttryckta föreställningar om önskvärd planeringsmetodik. Uppenbart är dock att UP 75 i hög grad präglades av den planeringsmetodik, som kom till användning i UP 74. Påfallande var vidare att planeringsproblemen, avgränsades sektoriellt (ex arbetsområden) eller geografiskt (ex områden på västra Hisingen) för att lättare kunna bearbetas och för att bli mera anknutna till en aktuell beslutssituation.

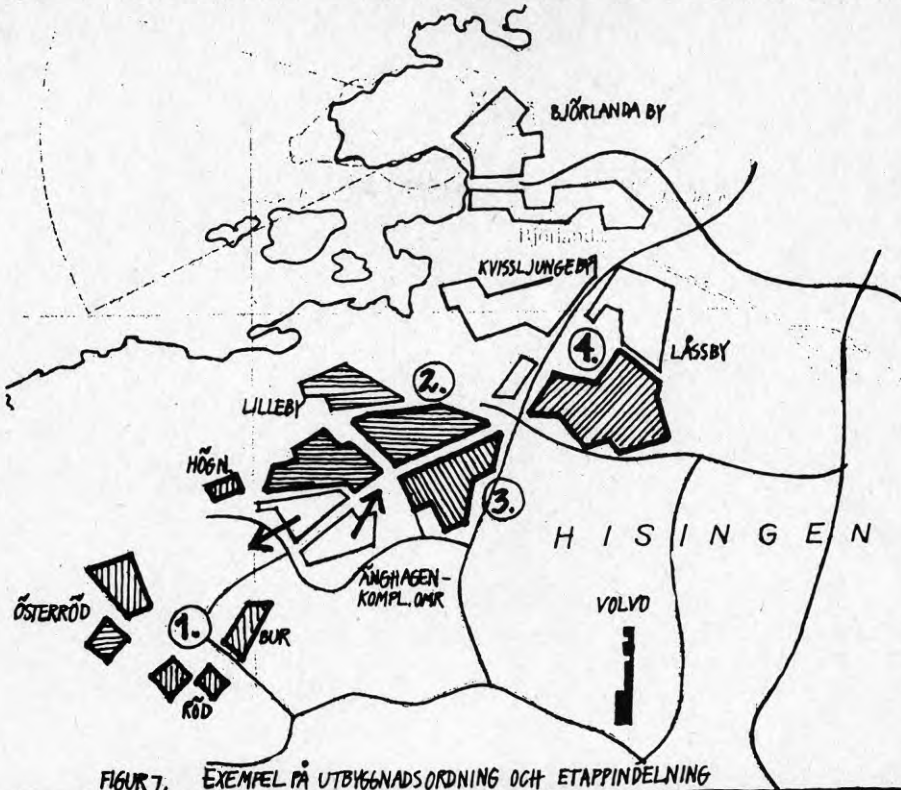
Rekommendationer

I huvudrapporten 1975 exemplifierades ett antal arbetsområden som vid full utbyggnad skulle kunna täcka det beräknade behovet av nya områden under en stor del av 1980-talet. Rekommendationen begränsades dock att omfatta de ytor som antogs behöva exploateras 1980-1983. Därutöver angavs vissa ytterligare ytor som reservområden, lämpliga att vid behov (t ex av områden med järnvägsanslutning) tillföras programmet.

En liknande uppläggning av rekommendationerna redovisades för bostadsområden. Vissa områden specificerades som lämpliga att tillföra bostadsbyggnadsprogrammet medan andra angavs som reservområden.

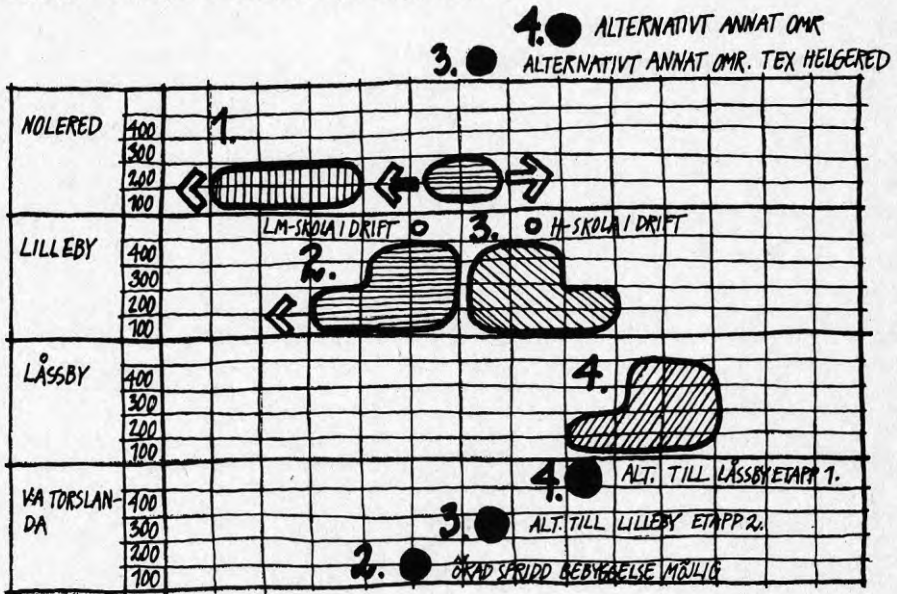
De planeringsaktiviteter, som angavs i rekommendationerna innefattade till skillnad från tidigare år vissa i kvantitativa och kvalitativa avseenden konkreta förslag (t ex förslag till begränsning av dels utbyggnadstakten dels de totala utbyggnadsvolymererna i områdena på västra Hisingen).

Vad beträffar den översiktliga planeringen rekommenderades fortsatta studier av en rad områden, särskilt i de nordöstra stadsdelarna (Angered) och på västra Hisingen. Syftet med dessa studier var att efter hand kunna detaljplanlägga vissa områden. Som en komplettering till dessa planeringsaktiviteter föreslogs också att den i utbyggnadsplaneringen tidigare perifert behandlade frågan om lokalisering och dimensionering av centrumanläggningar nu skall bearbetas. Särskilt värt att notera är vidare att rekommendationerna också omfattade förslag till utarbetande av "samordnade utbyggnadsalternativ".



FIGUR 7. EXEMPEL PÅ UTBYGGNADSORDNING OCH ETAPPINDELNING

FIGUR 8. EXEMPEL PÅ UTBYGGNADSTAKT OCH VÄLSITUATIONER



Figur 10. Utdrag ur områdesstudier för västra Hisingen i UP 75. I figurerna visas olika tänkbara utbyggnadsförlopp.

4.7 UP 76

4.71 UP 76 Lägesrapport

Allmän beskrivning av UP_76 - lägesrapport

Arbetet med 1976 års lägesrapport pågick från oktober 1975 till januari 1976. Förutom lägesrapporten presenterades vid avrapporteringstillfället två bilagor, saneringsutredningen och upprustningsutredningen. Dessa hade ursprungligen avsetts bli redovisade i samband med UP 75, huvudrapport. Av tidsskäl kom emellertid detta arbete att fullföljas först i januari 1976.

Planeringsförutsättningar

Prognosunderlagen för kommunens planering under hösten 1975, vad beträffar de bedömda behoven av bostäder och arbetsområden, påverkades i viss utsträckning av den vid tidpunkten rådande högkonjunkturen och av ett något minskat antal outhyrda lägenheter. I inledningen av lägesrapporten framhölls:

"Inom näringslivet efterfrågas fortfarande mark i betydande omfattning. ... Som visats i UP 75 blir det under 1980-talet nödvändigt att förlägga nya arbetsområden till perifera lägen i kommunen och efterfrågan fortsätter ligga på nuvarande nivå".

Den försiktiga optimismen resulterade i att det förslag till bostadsbyggnadsprogram som framlades 75-11-21 omfattade 1.350 lgh/år under programperioden, trots att det så sent som i huvudrapporten UP 75 betonats att bostadsbyggnadsbehoven kunde bli avsevärt lägre än 1.000-2.000 lgh/år.

Den försiktiga framtidstro som följde i högkonjunkturens spår återspeglades även på andra områden. Sålunda diskuterades under hösten 1975 intensivt möjligheterna att få till stånd en kombinerad kol- och omlastningshamn för stålprodukter i Göteborg för den planerade utbyggnaden av Norrbottens Järnverk, NJA.

Tillämpad planeringsmetodik

● Lägesrapporten

Tyngdpunkten i 1976 års lägesrapport var lagd på sammanfattningar av upprustnings- och saneringsutredningarna. Visst utrymme ägnades även redogörelser för det fortsatta planeringsarbetet på västra Hisingen.

Från metodsynpunkt torde det i detta sammanhang endast vara av särskilt intresse att behandla sanerings- och upprustningsutredningarna.

● Saneringsutredningen

Den saneringsutredning, som genomfördes under våren och hösten 1975 inom ramen för utbyggnadsplaneringen och presenterades i samband med lägesrapporten 1976, utgjorde en komplettering till den kommunala saneringsberedningens arbete.

Saneringsutredningen (i UP) kom att utformas som en intressentanalys, där kostnader och nytta av sanering i 35 saneringsområden beskrevs för olika berörda intressenter (de boende, företagen, de anställda och fastighetsägare i saneringsområdena samt för kommunen).

Intressentanalysen för kommunen omfattade i huvudsak beräkningar och bedömningar av de förvaltningsekonomiska konsekvenserna. Den metodik som härvid tillämpades överensstämde i allt väsentligt med den metodik för områdesstudier, som tidigare utnyttjades i bland annat UP 74 och UP 75.

Beräkningsunderlagen för respektive område upprättades utifrån tillgängliga programansatser (Programansatser för saneringsområden. Göteborgs saneringsberedning. Göteborgs kommunfullmäktiges handlingar 1974, Nr 356 B) och föreslaget till zonplan (Centrala staden. Förslag till zonplan. Stadsbyggnadskontoret i Göteborg, november 1974). Beräkningsunderlagen redovisades i form av kartor med angivande av läge och avgränsningar för vart och ett av de 35 saneringsområdena. Därutöver bifogades till förvaltningarna tabeller med beräkningar av lägenhetsinnehåll, lokalytor och folkmängd före (76-01-01) respektive efter sanering.

Förvaltningsbearbetningarna omfattade fyra delmoment:

- a) specifikation över erforderliga nya anläggningar för att serviceförsörja saneringsområdena efter om- eller nybyggnad
- b) redovisning av eventuella överkapaciteter i tillkommande anläggningar
- c) beräkning av investeringskonsekvenserna över tiden enligt saneringsberedningens förslag till tidplan för genomförande av saneringarna
- d) redovisning av den för förvaltningen förmånligaste turordningen.

Det förvaltningsekonomiska materialet visade sig vid efterföljande analyser inte oväntat innebära att det från förvaltningsekonomisk synpunkt skulle vara fördelaktigt att totalsanera jämfört med att nyexploatera i ytterstaden. Vidare konstaterades att turordningen för genomförande av saneringarna inte hade den betydelse, som utbyggnadsordningarna befunnits ha i tidigare utredningar för nyexploateringsområden i ytterstaden.

Konsekvenserna för övriga intressenter beskrevs med utgångspunkt från utredningar och forskningsrapporter, som andra sammanhang påvisat samband mellan åtgärder och konsekvenser. Sålunda diskuterades sociala konsekvenser med utgångspunkt från undersökningar i liknande områden där sanering genomförts.

Ett annat resultat av utredningen var att den 1976 aktuella verksamhetsstrukturen i saneringsområdena påvisades vara känslig för saneringsåtgärder, vilket skulle kunna medföra betydande minskningar av antalet verksamhetsställen och sysselsättningsstillfällen.

• Upprustningsutredningen

Vid behandlingen av 1974 års huvudrapport fattades beslut om att genomföra en kommundäckande studie av de förvaltningsekonomiska konsekvenserna av en upprustning av bland annat Va- och gator i befintliga äldre småhusområden i kommunen. I studien motiverade av att det i kommunen finns ett stort antal äldre småhusområden (se figur 11) med totalt ca 7.000 hus, som saknar såväl gällande stadsplan som kommunal-teknisk service. Bebyggelsen i områdena består i vissa fall av helårsbostäder och i andra fall av fritidshus, som i varierande utsträckning utnyttjas som helårsbostäder. Dessa förhållanden framstod uppenbarligen som särskilt otillfredsställande bland vissa kommunalpolitiker. Från tid till annan förekom också partipolitiska uttalanden, som markerade ett visst intresse av att lösa den svårbemästrade frågan. Osäkerheten om de reella möjligheterna att genomföra erforderliga åtgärder var dock påfallande, inte minst på stadsbyggnadskontoret. Upprustningsutredningen syftade bland annat till att söka minska osäkerheten bland politiker och tjänstemän i fråga om de ekonomiska konsekvenserna av ett genomförande av upprustningsåtgärderna.

Som underlag för beräkningar av de förvaltningsekonomiska konsekvenserna genomfördes schematiska studier på såväl översiktlig som mera detaljerad nivå av samtliga områden. Härvid förutsattes att i huvudsak all bebyggelse, i de aktuella områdena, skulle övergå till helårsbostäder. I beräkningsunderlaget, som omfattade planskisser och tabellmaterial, förutsattes vidare viss kompletterande bebyggelse tillkomma på återstående mindre angränsande ytor. I två fall kombinerades den skisserade upprustningen med tidigare (i UP 74) studerade större nyexploatering av bostäder. I förvaltningarnas investeringsberäkningar antogs vidare en förenklad planstandard tillämpas i fråga om bland annat gatubredder, gatuanslutningar och dagvattenledningar. Den metodik, som i övrigt utnyttjades för förvaltningsberäkningarna, överensstämde i allt väsentligt med vad som tidigare tillämpats för UP 74 och UP 75. I bilaga 1. redovisas de anvisningar för investeringsberäkningar de engagerade kommunala förvaltningarna erhöll i samband med upprustningsutredningen.

Dokumenterade föreställningar om önskvärd planeringsmetodik

I lägesrapporten 1976 förekom inga planeringsmetodiska resonemang. Det var dock tydligt att det underlag som nu redovisades i bland annat sanerings- och upprustningsutredningarna tillsammans med tidigare UP-rapporter gav anledning till förhoppningar om ett ökat inflytande för utbyggnadsplaneringen. I inledningen till 1976 års lägesrapport framgick bland annat att:

"Utbyggnadsplaneringen vidgar successivt sitt engagemang för att åstadkomma en samordnad styrning av samtliga de åtgärdsprogram för bostadsbyggande, exploatering av arbetsområden samt tillkomsten av nya trafikleder etc som berör markanvändningen i Göteborgs kommun".



SKALA 1:200.000

Figur 11. Studerade områden i upprustningsutredningen enligt
UP 76 , lägesrapport.

Rekommendationer

I UP 76 lägesrapport redovisades endast förslag till innehåll i huvudrapporten. De problem, som betonades vara särskilt angelägna att bearbeta, var nulägesbeskrivningar, lokaliseringsmöjligheter för särskilt ytkrävande verksamheter och lokalisering av arbetsområden under 1980-talet.

I lägesrapporten förutskickades också att det under 1976 skulle vara möjligt att påbörja arbetet med "samordnade utbyggnadsalternativ".

4.72 UP 76 Huvudrapport

Allmän beskrivning av UP 76 huvudrapport och bilagor

Den huvudrapport, som utarbetades från januari till maj 1976, innefattade material av relativt olikartad karaktär. I likhet med tidigare rapporter preciserades behov av nya bostäder och arbetsområden utifrån gällande prognosmaterial för regionen och kommunen. I huvudrapporten sammanfattades vidare bilagorna "Utgångsläge för planeringsinsatser", "Utbyggnad av arbetsområden under 1980-talet" samt "Lokalisering av speciellt ytkrävande verksamheter".

Planeringsförutsättningar

De planeringsförutsättningar, som redovisades i lägesrapporten 1976, vad beträffar prognosunderlag och behov av bostads- och arbetsområdesutbyggnad, förändrades inte till huvudrapporten. Den i förhållande till föregående år något mer optimistiska (eller något mindre pessimistiska!) bedömningen av erforderligt bostadsbyggnadsbehov kvarstod alltså.

I detta sammanhang bör också påpekas att det var riksdagsmänna- och kommunalval i september 1976. Som en följd härav framstod möjligheterna att under senvåren och sommaren få beslut om viktiga översiktliga frågor som mycket begränsade och osäkra. Redan efter årsskiftet 75/76 tolkades inom fastighets- och stadsbyggnadskontoren viss ovisshet råda rörande den politiska viljeinriktningen beträffande bostadsbyggandets geografiska lokalisering. Ett påtagligt uttryck härför ansågs på stadsbyggnadskontoret vara att Lilleby inte kom att ingå i bostadsbyggnadsprogrammet för åren 1976-1981.

En faktor, som skulle kunna ha bidragit till en ökad osäkerhet vad beträffar bostadsbyggnadsbehovet, var de i februari 1976 konkretiserade planerna på åtgärder inom varvsindustrin. 76-02-09 offentliggjordes planerna på nedläggning av Eriksbergs varv. I mars 1976 presenterade regeringen sitt program för att rädda varvsindustrin genom bland annat kreditgarantier.

Den lokala pessimism, som utlöstes av varvskrisen, motverkades delvis av den på det rikspolitiska planet refererade (i februari 1976 offentliggjorda) OECD-rapporten, som klargjorde att Sverige klarat att hålla en hög sysselsättning trots den internationella lågkonjunkturen.

Tillämpad planeringsmetodik

- UP 76 huvudrapport

Huvudrapporten 1976 kom i huvudsak att omfatta summeringar av utredningar som presenterades i särskilda bilagor.

De utredningar, som behandlade markanvändningsfrågor i vissa enskilda områden, behandlas inte i detta avsnitt, då dessa utredningar saknar intresse i denna studie.

- Utgångsläge för planeringsinsatser

Studien kan uppfattas som ett försök att skapa en säkrare plattform - en gemensam problemuppfattning - till grund för förslag till åtgärder i utbyggnadsplaneringen.

I bilagan utvecklades vilka faktorer som kunde påverka bostadsbyggnadsbehovet. I fråga om näringslivet poängterades de överliggande strävanden, som var vägledande för lokaliseringen av bostäder och arbetsplatser i utbyggnadsplaneringen. I avsnittet kommersiell service ägnades särskilt butiksstrukturen inom dagligvaruhandeln intresse. Risker påtalades för en betydande utslagning av butiker i äldre bostadsområden och för nedläggningar i vissa överordnade centrumbildningar till följd av en åldrande och utglesad befolkning. I avsnittet "kommunikationer" sammanfattades de orsaker och motiv som låg till grund för valet av åtgärder i trafikledsnätet. Någon styrning av programmen för trafikledsbyggandet aktualiserades nu inte så som var fallet i lägesrapporten UP 76.

- Lokalisering av speciellt ytkrävande verksamheter respektive Utbyggnad av arbetsområden under 1980-talet

"Lokalisering av speciellt ytkrävande verksamheter" initierades främst av att man 1974, i samband med lokaliseringen av en mycket ytkrävande (130 ha) lastvagnsfabrik för AB Volvo, fann att kommunens beredskap för att ta emot stora industrialanläggningar var dålig.

Arbetsmetodiskt genomfördes studien med hjälp av det material, som utarbetades i UP 75. De områden, eller delar av områden, som bedömdes kunna utnyttjas för att åstadkomma större sammanhängande ytor om 20-100 ha specialstuderades. Det förvaltningsmaterial, som utarbetades 1975 kunde nu med några kompletteringar utnyttjas för att precisera de erforderliga va-anläggningar och motsvarande förvaltningsekonomiska konsekvenser. Särskilt intresse ägnades bland annat behovet av tidsutrymme för planering och byggande av erforderliga anläggningar före eventuella etableringar och möjligheterna till järnvägsanslutning av olika områden.

I "Utbyggnad av arbetsområden under 1980-talet" var syftet att söka klarlägga vilka alternativa inriktningar som skulle kunna väljas för den fortsatta utbyggnaden av arbetsområden. Tidigare hade i UP hävdats önskvärdheten att åstadkomma en jämnare fördelning - "balans" - mellan bostäder och arbetsplatser i de olika sektorerna i kommunen. Nu var avsikten att utröna om utgångspunkterna behövde modifieras.

Mot bakgrund av tänkbara förändringar inom olika branscher under 1980-talet diskuterades möjligheter att välja olika lokaliseringsprinciper. Önskemål om hög sysselsättning skulle kunna föranleda kommunen att erbjuda företagen stora valmöjligheter genom ett stort och varierat utbud av arbetsområden i samtliga kommundelar. Önskemål om en hög kvinnlig förvärvsintensitet ansågs kunna innebära ökade ansträngningar att lokalisera vissa typer av arbetstillfällen nära bostadsområden eller i goda kollektivtrafiklägen o s v. Utredningen konstaterade att det var möjligt att tillämpa olika lokaliseringsprinciper och att ett val var önskvärt med tanke på att önskemålen delvis syntes motstridiga.

Dokumenterade föreställningar om önskvärd planeringsmetodik

I huvudrapporten 1976 och tillhörande bilagor uttrycktes inga klara föreställningar om önskvärd planeringsmetodik. "Utgångsläge för planeringsinsatser" kan dock ses som ett metodförsök, som innebar att förslag om förändrad markanvändning hårdare skulle knytas till vissa definierade "problem", i stället för att som tidigare koppla förslagen om markanvändningsförändringar till prognosproblematiken. Metodiken kan därför ses som ett försök att undvika osäkerhet. Angreppssättet kan också förklaras av en ökad insikt om att utbyggnadsvolymerna även i framtiden skulle bli mycket begränsade. Det framstod därför som rimligt att utgå ifrån att tillkommande bebyggelse skulle bidra till att förbättra förhållandena i den befintliga bebyggelsen i stället för att lokaliseras med hänsyn till framtida osäkra utbyggnader.

"Lokalisering av speciellt ytkrävande verksamheter" syftade till att åstadkomma en "strategisk" beredskap - i form av reservområden - i det fall industrianläggningar med stora ytanspråk skulle bli aktuella att etablera.

Rekommendationer

Rekommendationerna i UP 76 begränsades omfatta dels förslag till områden att tillföras bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogrammen, dels förslag till vissa planeringsaktiviteter - i synnerhet "att redovisa samordnade utbyggnadsalternativ".

4.8 UP 77

4.81 UP 77 - problem och utbyggnadsexempel

Allmän beskrivning av rapporten

Den inledande fasen av UP 77 genomfördes från juni till november 1976. Arbetet bestod i att genomföra en relativt noggrann problemavsökning för att kunna peka på de problem som kunde tjäna som utgångspunkt för konstruktion av utbyggnadsexempel (jfr UP 76). Efter utsortering av de problem, som bedömdes kunna påverkas genom utbyggnadsplaneringen, konstruerades tre utbyggnadsexempel. Exemplet visade hur den fortsatta utbyggnaden av bostäder och arbetsområden skulle kunna ske om vissa problem prioriterades bli åtgärdade.

Planeringsförutsättningar

De planeringsförutsättningar, som redovisades i UP 76 huvudrapport vad beträffar behovet av bostäder och arbetsområden under början av 1980-talet, kom också att gälla i UP 77. Nu antogs vidare att samma årliga behov kunde vara rimligt att tillgodose under återstoden av 1980-talet. Antagandena innebär att nyproduktionen av bostäder i nyexploateringsområden beräknades fortsätta att uppgå till 1.300 lgh/år under 1980-talet. Behovet av arbetsområdesmark uppskattades till 30 ha/år under samma period. Till skillnad från UP 73 framstod det nu uppenbarligen som onödigt att variera exploaterings-takten. Framtidsutsikterna bedömdes nu tydligen som relativt säkra.

Vad beträffar det allmänna samhällsläget påpekades i det föregående att riksdagsmänna- och kommunalval genomfördes i september 1976. Valet medförde en förändring på det kommunalpolitiska planet så tillvida att socialdemokraterna fick en knapp majoritet och de borgerliga partierna fick träda tillbaka i oppositionställning. Redan inför valet diskuterades den kommunala ekonomin intensivt och under hösten 1976 stod klart att det var nödvändigt med en, i förhållande till de närmast föregående åren, kraftig skattechöjning. Samtidigt prognostiserades det kommunalekonomiska läget försämrats fram till 1980 på ett allvarligt sätt.

Tillämpad planeringsmetodik

Utgångspunkt för UP 77 var att de "samordnade utbyggnadsalternativen" skulle konstrueras så att problem, som bedömdes påverkbara genom utbyggnader av bostäder och arbetsområden eller genom förändringar i bil- eller kollektivtrafiksystemen, skulle preciseras. Avsikten var att man från politikernas sida härigenom skulle kunna göra prioriteringar så att utbyggnadsexemplen skulle kunna illustrera konsekvenserna av de mest angelägna åtgärderna.

Problemsökningen genomfördes av grupper sammansatta av tjänstemän inom stadsbyggnadskontoret med olika yrkeskompetens, för att erhålla en så "riktig" och allsidig problembild som möjligt. Efter hand utkristalliserades sex huvudgrupper av problem och motsvarande åtgärder, vilka ansågs kunna hanteras genom utbyggnadsplaneringen. Problemen sammanhänge med:

- 1) bostads- och arbetsresor
- 2) service (kommersiell, kulturell, social- och teknisk service)
- 3) friområden
- 4) efterfrågeanpassning (rörande utbud av bostäder och arbetsområden)
- 5) boendesegregation
- 6) kommunala investeringar.

Med problem-åtgärdsredovisningen som utgångspunkt konstruerades herefter tre utbyggnadsexempel utifrån olika valda kombinationer av problem och åtgärder nämligen:

● Exempel 1 - "Nuvarande inriktning"

Utbyggnadsexemplet baserades på tidigare beslut rörande 1980-talets byggande i form av

- fullföljande av gällande bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogram
- genom UP föreslagen programförlängning
- genom UP föreslagen produktionsreserv

Därutöver inkluderades områden, som med hänsyn till teknisk försörjning, serviceutbyggnad eller förvaltningsekonomiska synpunkter, ansågs utgöra en naturlig fortsättning på områden som tidigare rekommenderats som utbyggnadsområden

Karaktäristiskt för den "nuvarande planeringsinriktningen" angavs vara önskemålen att fördela bostäder och arbetsplatser på ett jämnare sätt i kommunen (fler bostäder till västra Hisingen - fler arbetsplatser till sydvästra Göteborg) och önskemålen att samtidigt med nyexploateringen av bostäder förse vissa befintliga områden - med fritidshus och helårsbostäder blandade - med teknisk försörjning.

● Exempel 2 - "Hem till stan"

I detta exempel eftersträvades dels en begränsning av det totala resandet i kommunen medelst en jämnare fördelning av bostäder och arbetsplatser och genom förbättrade förutsättningar för kollektivtrafiken, dels förbättringar av den sociala, kommersiella och tekniska servicen för befintlig bebyggelse genom lämplig lokalisering av nyexploateringen. Dessa strävanden resulterade i att ny bostadsbebyggelse framförallt lokaliserades i centrala Göteborg och på västra Hisingen (i anslutning till upprustningsområdena). Arbetsområden lokaliserades i första hand till sydvästra Göteborg och Angered.

● Exempel 3 - "Ut till naturen" (figur 12)

Exemplet innebar att såväl bostadsbyggandet som nya arbetsområden förutsattes lokaliseras med hänsyn till rådande "efterfrågan". Detta innebar att nya bostäder (småhus) framförallt förlades till kustområdet i sydvästra Göteborg och på västra Hisingen. Av arbetsområdena förutsattes en stor del behöva förläggas till Hisingen.

● Illustration av minimering av kommunala investeringar

För att klargöra konsekvenserna av att söka minimera de kommunala investeringsåtagandena utarbetades också en illustration av ett dylikt utbyggnadsexempel.



UTBYGGNADSEXEMPEL 3.

FÖRDELNING PÅ STADSOMRÅDEN

HISINGEN	4500 LGH	210 Ha
NORDÖST	2000 -"-	50 -"-
SYDVÄST	6500 -"-	40 -"-
C GÖTEBORG	—	—
	<u>17.000 LGH</u>	<u>300 Ha</u>

- BOSTADSOMRÅDEN, KOMPL. FÖRTÄTNING
- ▨ — " — NYEXPLOATERING
- ARBETSOMRÅDE
- ☼ NATUROMRÅDE
- MÅLPUNKT, FRITIDS AKT. I ANSLUTNING TILL NATUROMRÅDE
- MÅLPUNKT, FRITIDS AKT. I ANSLUTNING TILL KUST OCH SKÄRGÅRD

Figur 12. Utbyggnadsexempel 3 enligt UP 77 "Problem och utbyggnadsexempel".

Dokumenterade föreställningar om önskvärd planeringsmetodik

Den arbetsmetodik, som låg till grund för UP 77, diskuterades under våren och sommaren 1976. Det förslag som av ledningen inom stadsbyggnadskontoret accepterades ligga till grund för genomförandet (Inriktning av översiktlig markanvändningsplanering - ett förslag till arbetssätt. Avdelningen för ekonomiska utredningar, stadsbyggnadskontoret, 76-05-16) innebar att inriktningsplaneringen föreslogs delas upp i "tre nivåer": perspektivstudier (III), samordnade utbyggnadsalternativ (II) och avtappning (nivå I). Avtappningen avsågs utgöra "det årligen återkommande arbetet med att motivera och rekommendera förlängningar av programmen för bostadsbyggande och arbetsområden".

Nivå II, de samordnade utbyggnadsalternativen, föreslogs utarbetas vart tredje år, i takt med den politiska mandatperiodens längd. Detta arbete ansågs bära omfatta underlag och "förslag till strategisk inriktning för alla de åtgärdsprogram som medför förändringar av markanvändningen (bostadsbyggands- och arbetsområdesprogram etc)". De samordnade utbyggnadsalternativen avsågs emellertid inte konstrueras utifrån "ambitioner och önskemål" utan förutsattes byggas upp från "vad som kan åstadkommas inom det givna handlingsutrymmet" med utgångspunkt från nuläget. Metodiken föreslogs anpassas till förekomsten av varierande och motstridiga intressen. Hur dessa intressen och problem skulle angelägenhetsgraderas och eventuellt tillgodoses förutsattes vara en politisk fråga. Utbyggnadsalternativen syftade till att illustrera olika sätt att lösa problemen för att på så sätt kunna tjäna som "känslspröt" inom de ramar, som ansågs utgöra det möjliga handlingsutrymmet.

Nivå III, perspektivstudier, förutsattes vara "av abstrakt och spekulativ karaktär och lösgjorda ifrån det kortsiktigt realistiska". Avsikten var att extrapolera utbyggnadsalternativen inemot 20 år fram i tiden för att upptäcka kritiska omvärldshändelser och kunna presentera dessa i olika "framtidbilder".

Rekommendationer

I rapporten "Problem och utbyggnadsexempel" redovisades inga rekommendationer eftersom syftet var att erhålla reaktioner, invändningar eller särskilda direktiv från politikerna i byggnadsnämnden. (Vid redovisningen av rapporten i byggnadsnämnden var även representanter för kommunstyrelsen och fastighetsnämnden närvarande).

Ett resultat av dialogen med förtroendemännen blev att ytterligare ett alternativ skulle utarbetas, som skulle syfta till att minimera de kommunala investeringarna.

4.82 UP 77 - stadsbyggandet i Göteborg 1981-1990

Förslag till inriktning

Allmän beskrivning av rapporten

Förslaget till inriktning utarbetades från november 1976 till april 1977. Arbetet bestod dels i att de i november 1976 redovisade utbyggnadsexemplen (rapporten "Problem och utbyggnads-

exempel") bearbetades till preciserade utbyggnadsalternativ, dels i att konsekvensbeskrivningar inklusive investeringsberäkningar utvecklades för vart och ett av alternativen. Konsekvensbeskrivningarna utgjorde härefter utgångspunkt för utvärdering och konstruktion av förslaget till inriktning.

Planeringsförutsättningar

De planeringsförutsättningar som presenterades i rapporten "Problem och utbyggnadsexempel" (november 1976) upprepades i förslaget till inriktning.

Under senhösten 1976 föranledde den krisartade situationen för den kommunala ekonomin betydande aktivitet på det kommunala planet. Denna markerades, som tidigare nämnts, av ett klart intresse för det alternativ som syftade till att minimera de kommunala investeringarna.

Fokuseringen på den besvärliga situationen för den kommunala ekonomin förstärktes under våren 1977 av den kraftiga lågkonjunktur som nu påverkade viktiga delar av näringslivet i Sverige och av den varvskris, som redan tidigare drabbat Göteborg, men som nu ytterligare förvärrades.

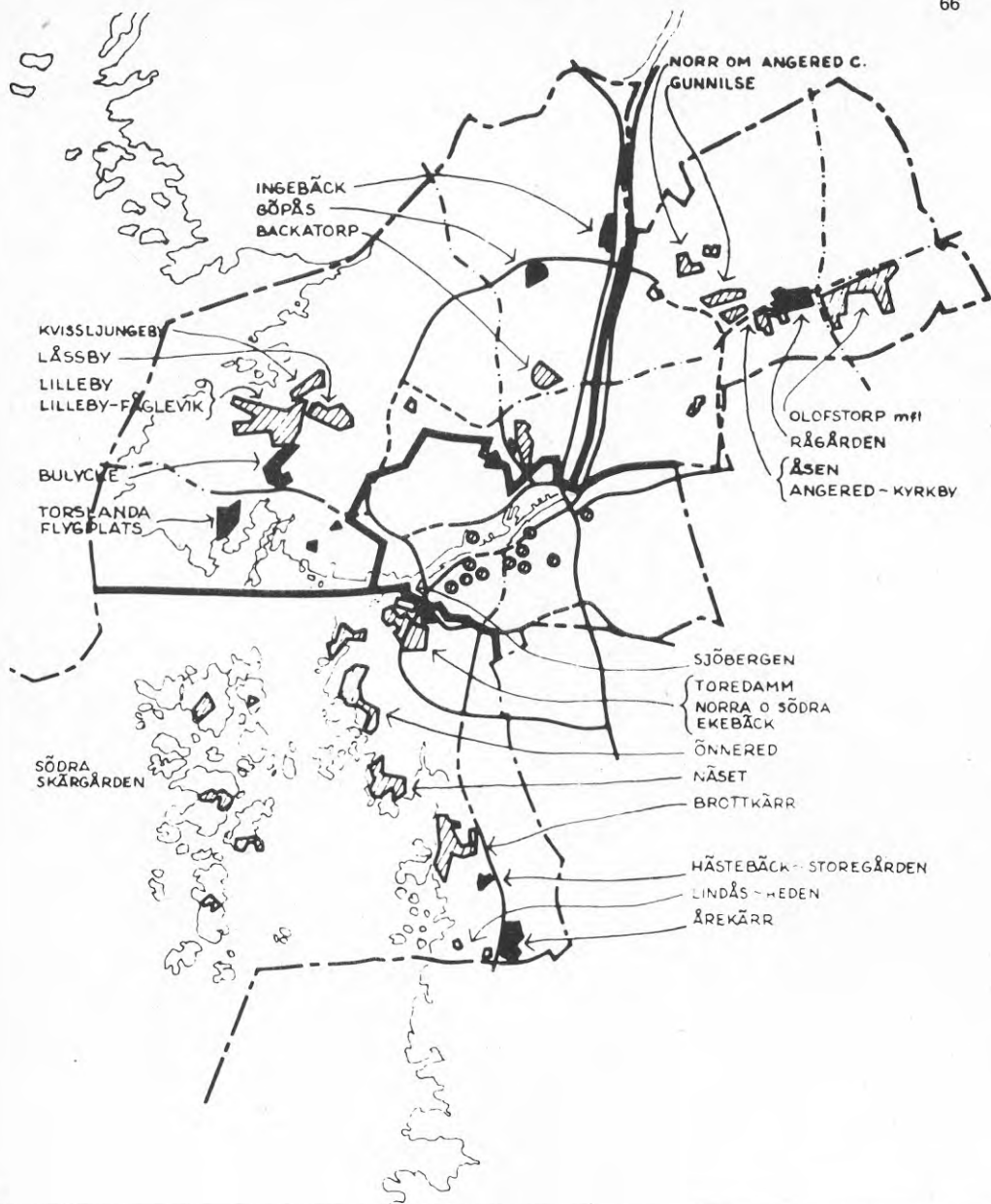
På det kommunalpolitiska planet är av intresse att notera att kommunstyrelsens programkommittéer och indelningen av kommunalrådets ansvarsområden efter programområden slopades av den nya socialdemokratiska majoriteten i november 1976. Härigenom kom byggnadsnämndens roll i den översiktliga markanvändningsplaneringen att bli mera aktiv.

Tillämpad planeringsmetodik







De tre utbyggnadsexemplen och illustrationen av "minimering av kommunala investeringar" vidarebearbetades under december 1977 och januari 1978 till fyra utbyggnadsalternativ.

Bearbetningen bestod i att underlagsmaterialets preciserades vad beträffar de ingående områdenas innehåll och avgränsningar. Dessutom fördelades igångsättningen av de erforderliga utbyggnadsvolymer över tiden på de upptagna områdena. Fördelningen av volymer genomfördes med en successivt minskad noggrannhetsgrad under 1980-talet (utbyggnadsvolymer - antal lgh eller ha arbetsområde - preciserades för 1981, 1982, 1983-1985 respektive 1985-1990).

Tabellmaterial och kartor med preciseringar av respektive alternativ (utbyggnadsalternativ 1 redovisas i figur 13) och områden levererades i februari 1977 till en rad verk för investeringsberäkningar (va-verket, gatukontoret, elverket, kraftvärmeverket, fastighetskontorets markförvärvsavdelning, socialförvaltningen, sjukvårdsförvaltningen, fritidsförvaltningen samt statliga televerket). Investeringsberäkningarna genomfördes härefter med den metodik som utnyttjades i bland annat UP 74 och UP 75. Utöver dessa beräkningar redovisade förvaltningarna också andra synpunkter på områdena ifråga.



UP 77 UTBYGGNADSLTERNATIV 1. "DAGENS INRIKTNING"

-  utbyggnadsområde för bostäder
-  utbyggnadsområde för arbetsplatser
-  större trafikleder utbyggda fram till 1980
-  större planerade trafikleder 1981 - 1990
-  trafikledsreservat
-  sektorsgräns

Figur 13. Utbyggnadsalternativ 1 enligt UP 77 - stadsbyggandet i Göteborg 1981-1990. Förslag till inriktning.

De konsekvensbeskrivningar, som utarbetades inom stadsbyggnads-kontoret samtidigt som förvaltningsbearbetningarna genomfördes, syftade till att beskriva i vilken grad de tidigare preciserade problemen (d v s de långa bostads- arbetsresorna, risken för utslagning av kommersiell service, tillgången till friområden, den bristande anpassningen till efterfrågan på bostäder och arbetsområden, den ojämna åldersfördelningen i olika kommundelar och områden, knappheten på investeringsmedel samt tänkbara handlingsvägar med hänsyn till utvecklingen i regionen) påverkades av respektive utbyggnadsalternativ.

Dokumenterade föreställningar om önskvärd planeringsmetodik

Vid byggnadsnämndens sammanträde 77-02-10 presenterades den "nya planeringssyn" som UP 77 avsågs representera. Denna "syn" framhölls bland annat vara präglad av:

- "- Osäkerhet i stället för tvärsäkerhet.
- Behärskad pessimism i stället för optimism.
- Begränsat handlingsutrymme.
- En öppen planering med mänsklig anknytning - ett intressentperspektiv.
- Aktiv anpassning i stället för strukturtänkande."

Presentationen föranledde inga invändningar eller synpunkter från byggnadsnämndens ledamöter.

Rekommendationer

Resultatet av UP 77 ansågs inte peka på behov av radikala ändringar av den "nuvarande inriktningen" utan endast mindre riktningförändringar föreslogs genomföras. Förändringarna motiverades av konsekvensbeskrivningarna, som pekade på att de långa bostads- arbetsresorna och behovet av kommunala investeringar var de "problem" som i första hand borde påverkas.

Innebörden av de förändringar, som föreslogs i rekommendationerna, var en hastigare och något större bostadsutbyggnad i nordvästsektorn (Hisingen) medan bostadsbyggandet i sydväst föreslogs bli mindre totalt sett över perioden 1981-90 än i "nuvarande inriktning". Samtidigt föreslogs utbyggnadstakten i sydväst dämpas under första hälften av 80-talet. Vad beträffar utbyggnaden av arbetsområden rekommenderades mindre volymer i nordväst och större i sydväst än som framgick av "nuvarande inriktning".

Såväl nämndremissen under april-maj 1977 som kommunstyrelse- och kommunfullmäktigebehandlingen i december 1977 respektive

februari 1978, innebar att den föreslagna inriktningen i allt väsentligt bekräftades.

4.83 UP 77 - Stadsbyggandet i Göteborg 1981-1990

Utbyggnadsanvisningar

Allmän beskrivning av rapporten

Förslaget till utbyggnadsanvisningar utarbetades under maj-juni 1977.

Anvisningarna innebar att rekommendationer om att tillföra enskilda områden till bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogrammen (som 1973-1976 inkluderades i huvudrapporten) framlades i en separat rapport.

Planeringsförutsättningar

Förslaget till inriktning samt de planeringsförutsättningar som presenterades i inriktningsförslaget utgjorde utgångspunkt för utbyggnadsanvisningarna.

Tillämpad planeringsmetodik

Det underlagsmaterial, som utarbetades för utbyggnadsalternativen inklusive fördelningen av utbyggnadsvolymer för åren 1981, 1982 respektive 1983-1985 utgjorde den plattform från vilken anvisningarna diskuterades. I likhet med föregående år förutsattes härvid att påbörjade exploateringar skulle fullföljas samt att områden därutöver skulle föreslås så att behoven av bostads- och arbetsområdesbyggande kunde tillgodoses.

Dokumenterade föreställningar om önskvärd planeringsmetodik

Uppdelningen av UP 77 på förslag till inriktning respektive förslag till utbyggnadsanvisningar hade flera orsaker. En orsak var den tidsbrist under våren 1977 som gjorde att det inte var möjligt att utarbeta utbyggnadsanvisningarna samtidigt med inriktningsförslaget. En annan orsak var att man genom uppdelning avsåg markera skillnaden mellan det arbete som föreslogs genomföras med treårsintervall och utbyggnadsanvisningarna som föreslogs presenteras årligen.

Rekommendationer

Utbyggnadsanvisningarna omfattade förslag till områden respektive reservområden lämpliga att föra in/vid behov föra in i bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogrammen.

4.9 Sammanfattning. Karaktäristiska drag i den tilllämpade planeringsmetodiken, UP 72 - UP 77

4.91 UP 72

UP 72 kom, till följd av ett hastigt växande överskott på bostäder, främst att behandla möjligheterna att snabbt minska bostadsbyggandet. Förslag om vilka påbörjade eller planerade utbyggnader, som borde stoppas, tänjas ut i tiden eller tills vidare avföras ur programmet utarbetades genom samråd mellan stadsbyggnadskontoret och fastighetskontoret. Underlag för samrådet utgjorde sammanställningar av utbyggnads- och/eller planeringsläget för de områden, som ingick i bostadsbyggnadsprogrammet 1971-1975. "Återstående" områden presenterades i UP 72 som möjliga bostadsprojekt 1973-1978.

4.92 UP 73

UP 73 syftade till att, i form av utbyggnadsalternativ, ange var och i vilken turordning nyexploatering av bostäder borde ske fram till 1984. Mot denna bakgrund prövades konsekvenserna av utbyggnader i samtliga tidigare utpekade nyexploateringsområden (d v s i översiktliga planer utarbetade i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet). Tre utbyggnadsexempel utarbetades som underlag för bedömningar av respektive områdes lämplighet för exploatering från förvaltnings synpunkt. Mot bakgrund av bland annat dessa synpunkter konstruerades, konsekvensbeskrevs och utvärderades tre mera genomarbetade utbyggnadsalternativ. Konsekvensbeskrivningarna innebar bland annat att erforderliga kommunala investeringar beräknades av de kommunala förvaltningarna.

Till skillnad från tidigare utbyggnadsplanering 1969 och 1970 (ABHV 1969 och UP 70) syftade UP 73 inte enbart till att, utifrån en given markanvändning, ange lämplig utbyggnadsordning. Nu var nämligen syftet också att generera och utvärdera olika alternativa lokaliseringar av nyexploateringsområden för bostäder.

Karaktäristiskt för underlaget, som tillställdes förvaltningarna för bedömningar och beräkningar av erforderliga kommunala investeringar, var bland annat att avgränsningar och innehållsberäkningar för respektive område utfördes mycket schematiskt. Kännetecknande för UP 73 - liksom tidigare utbyggnadsplanering - var vidare att de generalplanenät förvaltningarna dimensionerade och lokaliserade utgjorde horisontnät, vilka på lång sikt skulle medge full utbyggnad i samtliga (!) tidigare utpekade exploateringsområden i kommunblocket. Samtidigt markerades dock i UP 73 också behovet av att kunna konsekvensbeskriva mera dagsaktuella beslut. Förvaltningsbearbetningarna genomfördes nämligen så att sambanden mellan en utbyggnad i ett visst avgränsat exploateringsområde och motsvarande erforderliga generalplaneanläggningar och investeringar kunde specificeras.

Den i UP 73 valda planeringsmetodiken ledde till att valet av utbyggnadsalternativ (och därmed utbyggnadsområden) konstaterades vara beroende av utbyggnadstakten. Då tillräckligt underlag inte förelåg för att kunna bedöma takten i det framtida

bostadsbyggandet, kunde heller inget val av alternativ ske i UP 73. Det utarbetade beslutsunderlaget kunde alltså inte utnyttjas i den aktuella beslutssituationen. Endast några mindre exploateringsområden, som betraktades vara oberoende av framtida större utbyggnader, rekommenderades tillföras bostadsbyggnadsprogrammet respektive utgöra reservområden i programmet.

4.93 UP 74

I UP 74 behandlades ett snävare avgränsat beslutsproblem än i UP 73. UP 74 syftade nämligen till att klarlägga i vilket större område nyexploatering av bostäder borde ske åren närmast efter den femåriga programperioden. I enlighet med förslag i UP 73 studerades mot denna bakgrund sex större områden.

De sex aktualiserade områdena blev föremål för ingående studier vad avsåg bland annat avgränsningar och etapputbyggnad av va- och trafiksystem. Mera karaktäristiskt för den i UP 74 tillämpade planeringsmetodiken var dock att konsekvenserna av att utbygga respektive område beskrevs som marginella förändringar eller tillskott vid programperiodens slut (d v s 1980). Vart och ett av områdena antogs alltså utgöra enda (större) markanvändningsförändring i förhållande till den situation (markanvändning) som förutsattes gälla efter det att beslutade bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogram och programmerade trafikledsutbyggnader genomförts.

UP 74 resulterade i att ett av de sex studerade områdena rekommenderades som reservområde lämpligt att tillföra bostadsbyggnadsprogrammet vid behov. Vidare rekommenderades några mindre områden som lämpliga att tillföras till programmet.

4.94 UP 75

I UP 75 presenterades beslutsunderlag i flera frågor. En väsentlig del bestod i att, på ett i jämförelse med UP 74 i huvudsak motsvarande sätt, lokalisera utbyggnaden av arbetsområden efter programperioden. En skillnad var dock att nu behandlades "samtliga" (utöver ytor om enstaka hektar) tänkbara områden i kommunen - inte som i UP 74 bara ett fåtal områden. Ur den studerade mängden utsorterades såväl områden lämpliga att tillföra arbetsområdesprogrammet och reservområden som olämpliga områden för arbetsplats.

I UP 75 utvecklades också det översiktliga planeringsunderlaget för de i UP 74 rekommenderade mindre områdena respektive reservområdet på västra Hisingen. Detta underlag kännetecknades särskilt av att utbyggnadstakt och utbyggnadsordningar behandlades ingående. Avsikten var dels att så långt som möjligt utnyttja befintliga kapaciteter i bland annat skolanläggningar, va-system och serviceanläggningar, dels att fördela investeringarna så att påbörjade utbyggnader skulle kunna avbrytas. Resultatet av utredningen innebar att lämplig utbyggnadstakt och utbyggnadsordning rekommenderades för områdena på västra Hisingen.

4.95 UP 76

I UP 76 presenterades flera utredningar, med skilda syften, utarbetade med delvis olika metodiska angreppssätt.

I samband med lägesrapporten 1976 framlades saneringsutredningen. Genomförandet av denna liknade i planeringsmetodiskt avseende det i UP 74 utnyttjade tillvägagångssättet.

Saneringsutredningen syftade till att klarlägga lämplig utbyggnadsordning och utbyggnadstakt för totalsanering i 35 saneringsområden. Det material, som utgjorde underlag för förvaltningsbedömningar och investeringsberäkningar, var mer detaljerat än i UP 74 bland annat på grund av saneringsområdenas begränsade och relativt väldefinierade omfattning. I övrigt var dock principerna för förvaltningsmaterialet samma som i UP 74. Karaktäristiskt för saneringsutredningen var att de konsekvensbeskrivningar, som utarbetades med förvaltningsberäkningarna och bedömningarna som underlag, var intresseorienterade. Konsekvenserna relaterades till bland annat företag och sysselsatta i saneringsområdena och till kommunen. Saneringsutredningen resulterade i att valet av utbyggnadsordning och utbyggnadstakt konstaterades ha måttlig eller liten betydelse från förvaltningssynpunkt. För andra intresser ansågs dock detta val vara mera viktigt. Risker för "utslagning" av i områdena befintliga verksamheter på grund av många verksamheters sannolikt stora känslighet för hyresförändringar påpekades särskilt.

I upprustningsutredningen behandlades särskilt de förvaltningsekonomiska konsekvenserna av att upprusta befintliga äldre fritidshusområden (med delvis permanentade fritidshus) genom att förse dessa med bland annat va- och gator. Frånsett att underlaget för förvaltningsberäkningarna var mer detaljerat än i UP 74 var metodiken nu i princip densamma. Utredningen resulterade dels i att den förvaltningsekonomiskt mest förmånliga utbyggnadsordningen presenterades, dels i konstaterandet att en upprustning av samtliga områden skulle kräva mycket stora investeringsbelopp.

I utredningen "Lokalisering av speciellt ytkrävande verksamheter" var syftet att avsätta reservområden för stora industrianläggningar. De stegvisa förslagen till markanvändningsförändringar kunde alltså inte utnyttjas för alla ändamål. Det var dock möjligt att med smärre kompletteringar utnyttja arbetsområdesstudierna i UP 75 för att ange lämpliga större reservområden för ändamålet.

UP 76 resulterade i övrigt i bland annat förslag till områden lämpliga att tillföra bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogrammen, respektive utgöra reservområden i programmen.

4.96 UP 77

Förslaget att utarbeta "samordnade utbyggnadsalternativ" i UP 77 kan bland annat ses mot bakgrund av att en rad "sektoriella" utredningar framlades i UP 74-UP 76. Efter hand uppstod till följd härav behov av en förbättrad överblick över planeringsläget och av att kunna sammanväga de olika utredningsresultaten. En annan bidragande orsak till tillkomsten av "samordnade utbyggnadsal-

ternativ" var de i UP 76 markerade ambitionerna att hårdare styra de kommunala åtgärdsprogrammen för bostäder, arbetsområden och trafikleder.

Det metodiska angreppssättet i UP 77 liknade delvis det som utnyttjades i UP 73. I båda fallen konstruerades utbyggnads-exempel, vilka sedermera utvecklades till mera genomarbetade utbyggnadsalternativ. UP 77 behandlade emellertid såväl lokaliseringen av nyexploateringsområden för bostäder och arbetsplatser som totalsanering i de inre delarna av kommunen. Ett karaktäristiskt drag i UP 77 var vidare att exemplen och alternativen genererades utifrån utgångspunkten att valet av utbyggnadsområden i vart och ett av dessa exempel och alternativ avsåg medföra att vissa specificerade "problem" åtgärdades (t ex problemet med de långa och tidskrävande bostadsarbetsresorna). För konstruktionen av exempel och utbyggnadsalternativ utnyttjades tidigare utförda "sektoriella" studier.

Resultatet av UP 77 bestod dels i förslag till fördelning av nya bostads- och arbetsområden inom olika geografiska sektorer i kommunen, dels i förslag till utbyggnadstakt i respektive sektor. I en särskild rapport, "Utbyggnadsanvisningar", framlades rekommendationer om områden lämpliga att tillföra bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogrammen respektive utgöra reservområden i programmen.

5 OSÄKERHETER

5.1 Avsnittets syfte och uppläggning

Som utgångspunkt för denna studie har jag antagit att den i vissa avseende starkt föränderliga planeringsmiljön (1972-1977) gav upphov till osäkerheter hos tjänstemän (på stadsbyggnadskontoret) och politiker (i byggnadsnämnden). Vidare har jag antagit att förekomsten av osäkerheter inverkar både på beslutsprocessen och på valet av planeringsmetodik. Detta avsnitt syftar till att, utifrån det redovisade praktikfallet, söka påvisa riktigheten i dessa antaganden.

I avsnitt 2.22 definierades den innebörd jag i denna studie valt för begreppet osäkerhet. Vidare angavs osäkerheterna enligt Hickling (1974) kunna vara av tre slag, nämligen:

1. Osäkerhet ifråga om kunskap om den externa omgivningen, inkluderande hela den fysiska, sociala, kulturella och ekonomiska omgivningen - här kring en del av den kommunala förvaltningen, stadsbyggnadskontoret. (Friend och Jessop 1969 och 1971, liksom Hickling 1974, har för denna osäkerhet använt förkortningen UE, d v s "uncertainty about the operating environment").
2. Osäkerheter om avsikter i näraliggande beslutsområden (UR, d v s "uncertainty about choices in related areas of decision"). Som näraliggande beslutsområden betraktas här beslut som fattas i de kommunala nämnderna, styrelserna eller fullmäktige utom i byggnadsnämnden (som i denna studie betraktas som det "egna" beslutsområdet). Det näraliggande beslutsområde, som i första hand behandlas i denna studie, är dock fastighetsnämndens.
3. Osäkerhet om värdeskalor (UV, d v s "uncertainty about policy values") inkluderande osäkerhet om vilken vikt beslutsfattare (här byggnadsnämnden) tillmäter förväntade konsekvenser av sina beslut. (I vissa sammanhang, t ex Ingelstam 1973, används benämningen intern osäkerhet).

Hickling (1974) menar att de tre slagen av osäkerheter ger upphov till vissa, mer eller mindre, specifika effekter. Osäkerhet om den externa omgivningen (UE) anses kunna medföra efterfrågan på mer information, bättre undersökningar, mer forskning samt uttalade behov av en bättre överblick. Osäkerheter betingade av förhållanden i näraliggande beslutsområden (UR) kan enligt Hickling resultera i anspråk på "större grepp" och mer samordning. Osäkerhet om värdeskalor (UV) medför ofta, enligt Hickling, efterfrågan på tydligare uttalade mål och/eller starkare politisk ledning.

I detta avsnitt väljer jag att först analysera förekomsten av de tre formerna av osäkerhet. Därefter behandlas inverkan av konstaterade osäkerheter på beslutsprocess och planeringsmetodik.

UE antas kunna spåras i beskrivningarna av prognosunderlagen i UP-rapporterna. Oförutsedda förändringar i den externa omgivningen antas också ha medfört osäkerheter, som kom till uttryck i UP-rapporterna.

UR antas ha inverkat så att det av UP-rapporterna framgått att föreslagna beslut varit beroende av beslutsavsikterna - i första hand i samband med behandlingen av bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogrammen. UR kan vidare ha inneburit anspråk på och sökande efter starkare politisk styrning och en bättre överblick över planeringsläget.

UV, slutligen, antas kunna ha orsakats av värderingsförändringar, som i olika avseenden bör ha kommit till uttryck i UP-rapporterna. Om dylika osäkerheter förelåg skulle man också kunna anta att valen av utbyggnadsområden präglades av viss instabilitet eller att beslutsunderlaget utformades så att besluten väsentligen innebar att indikationer på den politiska viljeinriktningen erhöles. Det sistnämnda sambandet - mellan UV och planeringsmetodikerna - behandlas främst i avsnitt 5.4.

5.2 Förekomst av osäkerheter

5.2.1 Osäkerheter betingade av den externa omgivningen.

Prognosunderlag

De ingångsvärden beträffande befolknings- och sysselsättningsutveckling respektive behov av bostadsbyggande och arbetsområdesmark, som användes i utbyggnadsplaneringen 1972-1977, framgår av tabell 1.

Av tabellen kan utläsas att det förutsatta bostadsbyggnadsbehovet mer än halverades från 1972 till 1974. Som synes framgå av tabellen var osäkerheten om detta behov särskilt påtagligt fram till och med UP 74. Från 1975 stabiliserades uppfattningarna att gälla 1.100-1.300 lgh/år i nyexploatering och ca 700 lgh/år i totalsaneringsområden. Lämplig årlig volym för ombyggnadssaneringen behandlades inte under den studerade tidsperioden i utbyggnadsplaneringen.

Ifråga om det prognostiserade behovet av arbetsområdesmark är det intressant att konstatera att förändringarna över tidsperioden var tämligen små. Inverkan av bland annat varvskrisen, som blev särskilt påtaglig 1976-1977, på utbyggnadsbehoven i kommunen och regionen blev alltså mycket begränsade fram till och med 1977.

I denna studie ingår inte att närmare granska prognosmetodikerna och den inverkan osäkerheterna haft för denna. Prognoserna, fränsett transformeringen av sysselsättningsprognoserna till behov av arbetsområdesmark, utarbetades nämligen helt utanför ramen för utbyggnadsplaneringen. Däremot kan konstateras att UP-rapporterna i huvudsak inskränktes till att återge de ingångsvärden som här har nämnts. Mera detaljerade nerbrytningar av prognosunderlagen förekom i liten utsträckning i beskrivna planeringsförutsättningar. De prognostiserade utbyggnadsbehovens betydelse för valen av utbyggnadsområden måste vidare ge-

nomgående betraktas om mycket oklara. Explicita uttryck för dessa samband saknas nämligen - om man bortser från UP 72 och UP 73 då en lägre utbyggnadstakt förutsattes innebära att start av större exploateringsområden borde undvikas.

Utöver de nämnda ingångsvärdena hade prognoser beträffande behoven av nya hamnområden och trafikleder viss inverkan på den översiktliga planeringen. Även dessa prognoser tillkom dock helt utanför ramen för utbyggnadsplaneringen. De hamnprognoser, som utarbetades 1972-1973, innebar att beräknade långsiktiga behov av nya hamnområden begränsades avsevärt. Dessa bedömningar av det "maximala", långsiktiga behovet kom efter 1973 knappast att ifrågasättas i utbyggnadsplaneringen utan betraktades snarast som "säkra". (Däremot kom behovet av hamnområden på längre sikt att ifrågasättas i andra utredningar rörande hamnutbyggnaderna). De fram till 1971 prognostiserade behoven av överordnade trafikleder och trafikledsreservat reducerades efter hand framförallt till följd av förändrade bedömningar av den långsiktiga boende- och näringslivsutvecklingen, men också av de ändrade och mindre optimistiska bedömningarna av bland annat behoven av hamnområden. De förändrade prognoserna beträffande behoven av vägar och hamnområden kan dock inte påvisas ha varit en påtaglig källa till osäkerheter för den översiktliga markanvändningsplaneringen.

Oförutsedda förändringar

Under den studerade tidsperioden inträffade vissa plötsliga oförutsedda förändringar, som kunde ha medfört att förutsättningarna för den översiktliga markanvändningsplaneringen uppfattats såsom mer osäkra.

Oktoberkriget 1973 mellan Israel och Egypten medförde att bensinransonering infördes i Sverige under januari-februari 1974. Alltsedan denna händelse har föreställningarna om en - på kort eller längre sikt - förestående knapphet på olja samt ett efter hand ökande pris på varan inpräntats via massmedia. Ett starkt ökande pris på olja och bensin har också bidragit till att insikterna förstärkts efter hand. Konsekvenserna har heller inte uteblivit. Energibesparingar inom olika samhällssektorer är 1978 ett allmänt accepterat politiskt mål. För utbyggnadsplaneringen har emellertid dessa förändringar inte kommit att behandlas i explicit form eller som en planeringsförutsättning i annan mening än att en bättre balans mellan bostäder och arbetsplatser eftersträvades för att minska bostads- arbetsresorna. Uppenbarligen uppfattades inte ändrade bedömningar av energitillgångar och priser som en osäkerhetsfaktor som på annat sätt kunde avspeglas direkt i utbyggnadsplaneringen.

En annan förändring, som inträffade under den studerade perioden, men som senare delvis miste sin aktualitet, var frågan om lokalisering av bland annat en större kolhamn till Göteborg. Utbyggnaden av en kolhamn sammanhängande dels med den planerade utbyggnaden av Norrbottens Järnverk, NJA, dels med behovet av, på ett nationellt plan, att utnyttja andra bränslekällor än olja. Planerna för en kolhamn utvecklades tämligen långt 1974-1975 och olika lokaliseringalternativ undersöktes, dock helt utom utbyggnadsplaneringens ram. De studerade lägena innebar inte i något fall intrång på planerade utbyggnadsytor för an-

nat än industri- och hamnändamål. Utredningarna kan inte dokumenteras ha inneburit direkt påverkan på de planeringsförutsättningar som behandlats i UP-rapporterna.

Ett tredje exempel på oförutsedda förändringar var den under sensvåren och sommaren 1974 studerade lokaliseringen av en lastvagnsfabrik för AB Volvo. Utredningen, som av tids- och sekretessskäl helt kom att behandlas vid sidan om utbyggnadsplaneringen, resulterade i förslaget att fabriken skulle förläggas till centrala Hisingen. Lokaliseringsförslaget godtogs i september 1974 av samtliga partigrupper utom Vpk. Ca 130 ha oexploaterad mark avsattes därmed för industriändamål. Lokaliseringsbeslutet föranledde kommunstyrelsen, vid behandlingen av 1974-års huvudrapport, att via en återremiss till byggnadsnämnden begära att konsekvenserna för rekommendationerna i UP 74 belystes. Sedan frågan prövats och inte befunnits föranleda några förändrade rekommendationer kom den beslutade (och 1978 delvis genomförda) lokaliseringen enbart att registreras som en given förutsättning. Lokaliseringsfrågan gav alltså inte upphov till mer än en temporär osäkerhet hos beslutsfattarna.

Sammantaget är det påfallande att såväl planeringsarbetet som valet av utbyggnadsområden i ringa utsträckning kan sägas ha påverkats av plötsliga oförutsedda förändringar av planeringsförutsättningarna.

5.22 Osäkerheter om avsikter i näraliggande beslutsområden

Utbyggnadsplaneringen syftade under perioden 1972-1977 främst till att utgöra underlag för och styra bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogrammen. Som också framgår av det redovisade praktikfallet var dock osäkerheterna om de faktiska beslut, som avsågs fattas i samband med programmen, påtagliga under hela den studerade perioden. Dessa medförde t ex att förslaget till möjliga bostadsområden 1973-1978 i UP 72 vida översteg det förväntade behovet. Förklaringen torde ha varit dels osäkerheter om valet av produktionsnivå för bostäder, dels osäkerheter om de politiska strävandena beträffande lokaliseringen av bostadsbyggandet.

Från och med UP 73 rekommenderades konsekvent ett antal reservområden för bostäder, vilka vid behov skulle kunna tillföras bostadsbyggnadsprogrammet. Från och med UP 75 förekom på motsvarande sätt reservområden för arbetsplatser. Att rekommendationerna på detta sätt också omfattade lämpliga reservområden kan uppfattas som en indikation på dels osäkerheter om den externa omgivningen, dels osäkerheter om avsikter i näraliggande beslutsområden. Att anledning till osäkerheter om beslutsavsikterna i samband med programmen fanns framgår bland annat av tabell 2, som visar att programmen först 1975 mera påtagligt påverkades av rekommendationerna.

5.23 Osäkerheter om värdeskalor

Målsättningar, strävanden, programuttalanden

I UP-rapporterna redovisades 1973-1976 en rad målsättningar och programuttalanden. De senare hade i de flesta fall behandlats

av kommunstyrelsens beredande organ, programkommittéerna. Målsättningarna och programuttalandena var såväl av karaktären mål som medel - vissa mer operativt uttryckta än andra.

Av UP-rapporterna framgår att övergripande lokaliseringskriterier tillsammans med ett antal delvis motsvarande, operationaliserade geografiskt orienterade strävanden sammantaget dominerade starkt (ex: åstadkom en jämnare fördelning av bostäder och arbetsplatser; bygg bostäder på västra Hisingen; bygg arbetsområden i sydvästra Göteborg och i Angered; var återhållsam med nya arbetsområden på Hisingen).

Ifråga om rent kvalitativa uttalanden (ex: bygg nya bostadsområden i god anslutning till värdefulla fri- och rekreationsområden; spar markytor för senare kompletteringsbebyggelse för att motverka negativa effekter av den befolkningsutglesning som är vanlig i nya bostadsområden och för att ge möjlighet till omflyttning inom egna geografiska sektorn) var dessa mindre vanliga än lokaliseringskriterier och geografiskt orienterade strävanden.

Sammantaget är påfallande att de övergripande lokaliseringskriterierna, de geografiskt orienterade strävandena och övriga uttalanden var mycket stabila under hela 5-årsperioden. I några få fall blev de dock inaktuella på grund av att de ledde till önskade åtgärder (ex: bygg ut Angered Centrum; åstadkom så långt som möjligt en jämn servicenivå i olika kommundelar). Endast i enstaka fall förändrades bedömningarna och/eller värderingarna (ex: dämpa dagligvaruutbudet i centrala staden; behåll antalet sysselsatta i centrala staden).

De uttalade strävandena synes vidare i liten utsträckning kunna ses som uttryck för osäkerheter. Ett undantag återfinns dock i UP 74 där det betonades att en eventuell utbyggnad av Lilleby-Björlanda på västra Hisingen skulle kunna ske så att avbrott i utbyggnaderna skulle bli möjliga. Osäkerheter om de faktiska utbyggnadsbehoven liksom om beslutsavsikterna synes ha varit de bakomliggande orsakerna till att möjligheterna till avbrott var särskilt viktiga att poängtera.

Val av utbyggnadsområden

Antagandet om att osäkerheter om värdeskalor skulle ha inverkat så att instabilitet rådde ifråga om valen av utbyggnadsområden synes inte kunna beläggas. Såsom bland annat kan utläsas av tabell 2 upprepades rekommendationerna tämligen systematiskt såvida de inte föranledde att områdena/området ifråga upptogs i programmen. De principer som tillämpades för valen av utbyggnadsområden var också, som framgått ovan, mycket stabila under perioden 1972-1977. Endast i några få fall kan konstateras att valet av markanvändning i vissa områden omprövades (de förhållandevis små områdena Lindås och Heden i sydvästra Göteborg rekommenderades 1973 som lämpliga bostadsområden men förutsattes sedermera bli arbetsområden). I en rad fall studerades däremot konsekvenserna av olika markanvändningar utan att beslut fattades i form av rekommendationer.

5.3 Inverkan av osäkerheter på beslutsprocessen

1972- och 1974-års riktlinjer för den översiktliga planeringen syftade till att skapa en planeringsprocess, som bland annat tacklade osäkerhetsmoment i beslutsprocessen. Den årliga avrapporteringen i en huvudrapport skulle medge att beslut kunde fattas successivt om nödvändiga och överblickbara markanvändningsförändringar. Lägesrapporterna (1973-1976) syftade till att ge beslutsfattarna möjlighet att påverka planeringsarbetet så att ett adekvat beslutsunderlag kunde framläggas i huvudrapporterna. Osäkerheterna skulle med andra ord kunna minskas vid beslutstillfällena.

Syftet med lägesrapporterna uppnåddes dock inte. Politikerna kom nämligen i ringa utsträckning att påverka planeringsarbetets inriktning genom lägesrapporteringen. De beslut, som fattades på grundval av lägesrapporterna, var nästan uteslutande en bekräftelse på föreslagna arbetsinsatser. Påfallande var också att planeringsarbetet fram till beslut fattades om lägesrapporterna delvis förlamades av föreställningarna att det förelåg osäkerheter om lämplig inriktning av planeringen.

Den cykliska uppbyggnaden av beslutsprocessen kom att innebära att vissa rekommendationer upprepades till dess föreslagna utbyggnadsområden upptogs i bostadsbyggnads- eller arbetsområdesprogrammen. Det var påtagligt att osäkerheterna om avsikterna i närliggande beslutsområden innebar tveksamheter om besluten skulle komma till stånd om inte föreslagen återupprepades. Uppreppningen innebar dock inte en systematiskt reducering av osäkerheterna kring varje enskilt område genom att mera exakt information framlades. Som exempel kan nämnas att Lilleby på västra Hisingen i UP 74-UP 77 rekommenderades såsom ett utbyggnadsområde för bostäder utan att besluten efter hand refererade till ett mer detaljerat material, t ex beträffande avgränsningar, innehålls- och arealuppgifter, servicestruktur eller trafiknät.

Vid ett tillfälle - i samband med kommunstyrelsebehandlingen av UP 74 huvudrapport - bröts beslutsprocessen. Orsaken var att kommunstyrelsen önskade få belyst vilka konsekvenser för rekommendationen den då beslutade lokaliseringen på centrala Hisingen av en lastvagnsfabrik för AB Volvo skulle medföra. Den förnyade prövningen innebar dock inga förändringar av rekommendationerna.

Behandlingen av detta lokaliseringsärende påvisade att oförutsedda händelser inte utan vidare kunde länkas in i beslutsprocessen trots en halvårsvis återkommande avrapportering. Kommunstyrelsens förfrågan om rekommendationernas giltighet visade också att värderingarna på det politiska planet inte var så entydiga när det gällde utbyggnaderna på västra Hisingen att de inte kunde ifrågasättas.

5.4 Inverkan av osäkerheter på tillämpad planeringsmetodik

Den praktiskt tillämpade planeringsmetodiken 1972-1977 synes i hög grad återspegla osäkerheter på förvaltningsplanet ifråga om beslutsavsikterna hos politikerna. Det fanns en klar strävan

att låta metodiken utformas så att beslutsunderlaget blev ett känselspröt mot beslutsfattarna, trots att förekomsten av osäkerheter inte markerades särskilt påtagligt. Det gällde nämligen samtidigt att övertyga beslutsfattarna om de "rätta" besluten. Programuttalandena, önskemålen och/eller andra strävanden uppfattades naturligt nog inte som tillräckliga för att "rätt" planeringsinriktning skulle vara säkerställd. Detta förhållande kom till uttryck bland annat genom följande:

- I UP 72 var utgångspunkten att bostadsbyggandet skulle skäras ned. Hur denna nedskärning skulle ske och var bostadsbyggandet skulle förläggas, var en fråga som måste lösas i ett sammanhang där de politiska värderingarna kunde komma till uttryck. Planeringsmetodiken bestod i att klarlägga möjligheter - i brist på uttalade politiska värderingar.
- I UP 73 grovsorterades tänkbara exploateringsområden. Ett antal områden avfördes som aktuella fram till 1985, framförallt på grundval av bedömda förvaltningsekonomiska konsekvenser. Andra områden - t ex på västra och centrala Hisingen - kvarstod som intressanta med hänsyn till bland annat de förvaltningsekonomiska konsekvenserna. Osäkerheten rörande det verkliga politiska intresset för de återstående områdena gjorde att UP 73 kunde inte resultera i en mer entydig sällning av områden till UP 74.
- I UP 74 formades därför en urvalsmetod för ett begränsat antal utbyggnadsområden för bostäder. Beslutet om rekommendationerna innebar att de politiska värderingarna befästes i fråga om västra Hisingen.
- I UP 75 var det, med hänsyn till oklara politiska värderingar, nödvändigt att utsortera ett antal tänkbara utbyggnadsområden ur den totala mängden presumtiva arbetsområden. Den metod som tillgreps liknade i hög grad den som tillämpades i UP 74 men antalet kandidater var nu fler. Den vägledning programuttalanden etc gav uppfattades uppenbarligen än mer otillräcklig än när det gällde att välja nya bostadsområden.
- I UP 76, lägesrapport, valdes en metod, som medförde att problemet med upprustning av områden med stor andel fritidshus och inslag av helårshus, belystes med avseende på det totala behovet av kommunala investeringar. Materialet syftade dels till att ge underlag för politiska prioriteringar, dels till ett angreppssätt för att lösa problemen.
- I UP 76, huvudrapport, inriktades en del av arbetet på att söka åstadkomma mer nyanserade politiska värdering för lokaliseringen av arbetsområden. En annan utredning syftade till att söka ange valmöjligheter ifråga om att lokalisera större industrier i kommunen och en tredje på att söka homogenisera de problemuppfattningar som skulle vägleda planeringen.
- UP 77 kan i stort sägas ha inneburit ett försök att sammanjämka och förtydliga beslutsunderlaget så att det skulle bli möjligt relatera markanvändningsförändringarna i kommunen som helhet till politiska ståndpunkter. Valet av inriktning kan därmed ses som ett sätt att söka befästa grundläggande värderingar för den översiktliga planeringen.

Redovisningen av "tillämpad planeringsmetodik" och "dokumenterade föreställningar om önskvärd planeringsmetodik" i avsnitt 4. Återspeglar ett tydligt inbördes glapp, som särskilt åren 1972-1973 torde ha utgjort en påtaglig metodmässigt anknuten, normativ osäkerhet. Av UP-rapporterna framgår nämligen tämligen frekvent under hela perioden - dock med särskild tydlighet åren 1972-1973 - att ambitionerna att åstadkomma beslutsunderlag ofta var större eller annorlunda än det faktiskt (ofta senare) redovisade underlaget.

Orsakerna till att framlagt beslutsunderlag ofta inte överensstämde med redovisade förväntningar och ambitioner måste antas ha varit flera, samtidigt som de förändrades över tiden. 1972 och 1973 fanns förhoppningar om att kunna ange lämplig markanvändning i kommunen på längre sikt. Dessa kunde dock inte infrias bland annat på grund av att planeringsförutsättningarna förändrades hastigt och på ett oförutsett sätt. Föreställningarna om önskvärd planeringsmetodik år 1972-1973 byggde i liten utsträckning på en medvetenhet om osäkerheter. UP 74 - UP 77 innebar i väsentliga stycken en ökad medvetenhet och en förbättrad anpassning till förekomsten av osäkerheter. Försöken att reducera osäkerheter blev också mer intensiva under slutet av den studerade perioden, d v s i UP 76 och UP 77.

Den områdesplanering, som initierades genom utbyggnadsplaneringen, påverkades i varierande utsträckning av osäkerheter. I planeringen av Lilleby (områdets läge i kommunen framgår av fig 13) på västra Hisingen markerades osäkerheterna relativt tydligt 1974-1975, då man framhöll tämligen tydligt att det kunde bli fråga om en varierad utbyggnadstakt eller t o m avbrott i bostadsbyggandet. Konsekvenserna av dessa utgångspunkter var bland annat att planeringen syftade till att söka minimiera förinvesteringarna. Varje utbyggnadsetapp skulle så långt som möjligt bara bära sina egna kostnader och inte framtvinga fortsatta utbyggnader.

Den fortsatta planeringen av Lilleby efter 1975 har lett till att en områdesplan utarbetats. Detta planeringsarbete synes dock i liten utsträckning ha präglats av osäkerheter. Detta är heller inte förvånande eftersom denna planering syftade till att åstadkomma ett underlag för bedömning av områdets användning i sin helhet och inte dess delbarhet.

För Gunnilse-Rågården (områdets läge i kommunen framgår av fig 13) m fl områden i Angered-Bergum var osäkerheterna i ännu mindre utsträckning påtagliga i områdesplaneringen än i Lillebyfallet. Detta kan delvis förklaras av att de områden som ingått i planarbetet samtliga hade rekommenderats som utbyggnadsområden. Tilltron till rekommendationernas styrförmåga tycks också ha varit betydande i detta fall. Anledning till att ta hänsyn till att genomförandet av planerna måste betraktas som osäkert fanns dock, då framförallt fastighetskontoret markerade tveksamhet till bland annat de investeringspåtåganden som en utbyggnad skulle medföra för kommunens del.

Ett exempel på inverkan av osäkerheter genererade av den i utbyggnadsplaneringen valda planeringsmetodiken utgör områdesplaneringen av Hästebäck-Storegården beläget i Askim i Göteborgs sydvästra delar. I UP 75 rekommenderades en del av ett

större exploateringsområde såsom arbetsområde. Utgångspunkterna för denna rekommendation var bland annat den ojämna fördelningen av bostäder och arbetsplatser i kommunen förenat med en direkt brist på arbetsområden i sydväst. Den fortsatta områdesplaneringen avsågs enligt utbyggnadsplaneringen syfta till att klarlägga och lösa genomförandet av den rekommenderade utbyggnaden. I stor utsträckning kom emellertid den områdesplaneringen att inriktas på att pröva lämpligheten av rekommendationen från lokal synpunkt. Orsaken härtill var att stadsbyggnadskontorets stadsplaneavdelning ansåg att det underlag som redovisades i UP 75 var alltför osäkert för ett slutligt ställningstagande till markanvändningen. Här förelåg uppenbarligen glapp mellan detaljplanerarnas anspråk på underlag för fortsatt planering och på detaljeringsnivån i det faktiska beslutsunderlaget i UP 75. Från översiktsplanerarnas sida hävdades dock att säkerheten i utbyggnadsplaneringens bedömningar var tillräcklig. Om t ex tekniska problem skulle lägga hinder i vägen för genomförande förutsattes en omprövning av beslutet kunna ske vid den årligen återkommande politiska behandlingen av utbyggnadsplaneringen.

6. EFFEKTER AV BESLUTSPROCESS OCH TILLÄMPAD PLANERINGSMETODIK

6.1 Avsnittets syfte och uppläggnig

Av avsnitt 5. framgår att den mest påtagliga inverkan av förekomsten av osäkerheter synes ha varit beslutsprocessens och planeringsmetodikens anpassning genom tillämpningen av successiva val av markanvändningsförändringar. Detta avsnitt syftar till att söka påvisa vissa effekter av denna anpassning.

De effekter, som jag både finner intressanta i detta sammanhang och möjliga att analysera med utgångspunkt från tillgänglig dokumentation är:

- utbyggnadsplaneringens styrförmåga samt
- övriga effekter ("reaktioner") från viktiga parter/intressenter i planeringsprocessen av den beslutsprocess och den planeringsmetodik, som innebar att successiva val av markanvändningsförändringar tillämpades.

Med utbyggnadsplaneringens styrförmåga avses i det följande ett mått i vilken utsträckning planeringen - inklusive de beslut, som fattades med UP-rapporterna som underlag - förmådde påverka efterföljande planering, beslut och åtgärder i en avsedd riktning. En analys av styrförmågan förutsätter dock att avsikterna med det beslutsunderlag, som framlades i utbyggnadsplaneringen, kan anges. Först därefter kan avsikter och utfall jämföras.

Vad beträffar övriga effekter behandlas de successiva valens inverkan på användningen av utbyggnadsplaneringen som underlag för statliga myndigheters (Statens Planverk och länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län) prövning av markanvändningsförändringar. Vidare analyseras beslutsprocessens och planeringsmetodikens (d v s de successiva valens) inverkan på vissa av kommunens nämnder och styrelser, på fullmäktige och på vissa av de kommunala förvaltningarna. Vad beträffar inverkan på allmänheten, intressegrupper och enskilda är den dokumentation, som finns att tillgå, mycket begränsad. De effekter jag här berör har snarast med periodiciteten och den cykliska beslutsprocessen att göra - d v s vad som i denna studie inrymts i begreppet "betslutsprocessen".

6.2 Utbyggnadsplaneringens styrförmåga

6.2.1 Kompetensområde enligt riktlinjer för den översiktliga markanvändningsplaneringen

De riktlinjer, som diskuterades i markanvändningskommittén 1972 behandlade en planeringsform avsedd att ersätta den till denna tidpunkt bedrivna generalplaneringen, såsom det kommit till uttryck i bland annat Hisingen Generalplan 1971. Det beslutsunderlag, som nu skulle utvecklas, syftade till att belysa frågor "varom beslut måste fattas i nuet". Detta skulle ske genom att

inrikta markanvändningsplaneringen "på att beskriva alternativa utvecklingsförlopp på säg 10 å 15 års sikt med utblickar på längre sikt och utifrån ett sådant material lämna rekommendationer rörande utbyggnadsordningar, allt i syfte att utgöra underlag för beslut om korkreta utbyggnadsprojekt och för kommunens långsiktiga markförvärv".

Den i riktlinjerna redovisade synen på den översiktliga markanvändningsplaneringen framhölls "ganska väl överensstämma" med det synsätt som Statens Planverk redovisade i en skrivelse beträffande "vidgad generalplanering" i maj 1972. Enligt denna skulle den översiktliga planeringen enligt 1972-års riktlinjer bland annat vara "styrande för den mera detaljerade fysiska planeringen och vägledande för de kommunala förvaltningarnas planeringsarbete".

Det 1972 skisserade kompetensområdet för utbyggnadsplaneringen avsågs uppenbarligen innefatta hela den översiktliga markanvändningsplaneringen. Dessa avsikter framgick än tydligare i 1974-års riktlinjer då det framhölls att: "En på detta sätt redovisad översiktlig markanvändningsplanering kommer att utgöra det huvudsakliga underlaget för vidare detaljplanering samt för ställningstagande till frågor om byggnadsförbud och dispensgivning"....."Den justerade utbyggnadsplanen förelägges kommunstyrelsen i oktober (vecka 44) och kommunfullmäktige i november (vecka 48) för beslut och ingår därefter i anvisningarna för nämndernas fortsatta flerårsplanering. Utbyggnadsplanen kan därefter betraktas som generalplan (understruket här) för kommunen".

Betoningen av vikten av ett kortare tidsperspektiv och en starkare tidsmässig koppling mellan översiktlig planering och genomförande ökade efter hand. 1974 var det dags att ändra rubriceringen från vad som i 1972-års riktlinjer benämnts "kommunens översiktliga och långsiktiga markanvändningsplanering" till "kommunens översiktliga planering". Förskjutningen av tyngdpunkten i kompetens- och intresseområdet mot i tiden mera näralliggande frågor var nu uppenbar.

Ambitionerna att låta all översiktlig markanvändningsplanering innefattas i utbyggnadsplaneringen rubbades heller inte 1976, även om riktlinjerna då förändrades i vissa andra avseenden. Samma ambitioner hävdades ytterligare med önskvärd tydlighet i stadskontorets tjänsteutlåtande beträffande förslag till zonplan för centrala staden (Göteborgs kommunfullmäktiges handlingar nr 143, 1976). Där angavs bland annat att utbyggnadsplaneringen efter hand skulle behandla markanspråk inom samtliga programområden. Av det nämnda tjänsteutlåtandet framgick vidare att:

"Den översiktliga planeringen blir aldrig 'färdig', den fortgår ständigt och sysslar med förändringar i samhället.

Kommunledningen skall därvid vara oförhindrad att ompröva tidigare ställningstaganden till inriktningen av det översiktliga planarbetet. Avsikten med dessa återkommande diskussions- och inriktningstillfällen är enbart att styra planeringsarbetet, inte att besluta om långtidsplaner. Som ovan nämnts gäller omprövning och ändrad inriktning endast då förändrade

förhållanden så kräver.

Kommunens planering inom olika programområden har att uttrycka önskemål om utrymme, läge och andra betingelser för olika funktioner inom kommunen. Dessa önskemål måste samordnas.

I markanvändningsplaneringen skall lämplig lokalisering av dessa funktioner klarläggas. Avsikten med de riktlinjer för den översiktliga markanvändningsplaneringen som kommunfullmäktige fattat beslut om, är att en sådan lokaliseringsbedömning skall ske i den årliga redovisningen av markanvändningsfrågorna, utbyggnadsplaneringen (UP). Den redovisning som t o m utbyggnadsplan 1975 har skett av olika programområdens krav på utrymme etc har ej varit fullständig. Hitills har främst bostäder och större arbetsområden behandlats. Detta beror dels på att det tar tid innan utbyggnadsplaneringen omfattar alla programområden, dels på att underlaget ännu ej helt fått en form och ett innehåll som ger den översiktliga markanvändningsplaneringen möjlighet att göra lokaliseringsbedömningar och föreslå lösningar i enlighet med kommunfullmäktiges riktlinjer".

Här bör noteras att stadskontoret i sitt tjänsteutlåtande i den nämnda kommunfullmäktigehandlingen förutsatte att områdesplaner skulle utnyttjas som underlag för beslut om översiktliga markanvändningsförändringar. Stadskontoret fortsatte:

"Om sålunda den översiktliga planeringen inte skall resultera i markanvändningsplaner, 'horisontplaner', som beskriver tillstånd för hela staden eller stora delar av staden i en avlägsen framtid t ex generalplan för Hisingen eller zonplan för Centrala staden, bör den i stället behandla de begränsade och mera överblickbara områden, som är aktuella för åtgärder.

En sådan planering av mindre områden, upprättade av områdesplan (områdesprogram), skall enligt planverket handläggas enligt reglerna för antagen generalplan och således inte föreläggas kommunfullmäktige".

Här framkom alltså en begränsning av utbyggnadsplaneringens kompetensområde, som efter 1976 uttrycktes allt mer tydligt. Denna begränsning innebar att den slutliga prövningen av markanvändningen i enskilda områden försköts från att förutsättas ske i utbyggnadsplaneringen till att handhas i områdesplaneringen. Utbyggnadsplaneringen avsågs alltså nu initiera - men inte innefatta - områdesplanering och markanvändningsbeslut. Orsaken var att politiskt behandlade och beslutade rekommendationer hade sina begränsningar att referera till då dessa inte preciserade områdenas läge, avgränsning etc.

6.22 Hävdad kompetensområde enligt UP-rapporterna

Det i UP-rapporterna i praktiken hävdade kompetensområdet varierade och var inte helt kongruent med det som angavs i riktlinjerna för den översiktliga planeringen.

I lägesrapporten 1972, som föregick 1972-års riktlinjer, fram-

gick nämligen att utbyggnadsplaneringen syftade till att klarlägga lämpliga utbyggnadsanordningar medan själva markanvändningsfrågan däremot inte förutsattes bli behandlad i den årliga utbyggnadsplaneringen. Till grund för utbyggnadsplaneringen skulle nämligen ligga "alternativa markdispositioner med ett långt tidsperspektiv".

I lägesrapporten 1973 var inverkan av de i november 1972 behandlade riktlinjerna för kommunens översiktliga och långsiktiga markanvändningsplanering påtaglig och anspråken på kompetensområdet större. I denna lägesrapport framhölls nämligen:

"Markanvändningsplaneringen skall således genom en årlig avrapportering, utbyggnadsplaneringen, till kommunledningen rekommendera vilka områden som successivt skall tillföras bland annat bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogrammen. En på detta sätt redovisad översiktlig markanvändningsplanering kommer att utgöra det huvudsakliga underlaget för detaljplanering samt för ställningstagande till stadsplaner, byggnadsförbud och dispensgivning".

De utbyggnadsalternativ, som utarbetades i UP 73, måste uppfattas som en strävan att låta hela den översiktliga markanvändningsplaneringen ingå i utbyggnadsplaneringen. Resultaten av UP 73 blev dock mer blygsamma än uppläggningsarbetet gav anledning att förvänta. Rekommendationerna kom nämligen endast att innebära val av några mindre utbyggnadsområden samt förslag till vissa planeringsaktiviteter (vissa översiktliga utredningar och "detaljplanestudier" av rekommenderade områden och områden angivna såsom "produktionsreserv").

I uppläggningsarbetet av områdesstudierna i UP 74 var anspråken på kompetensområde motsvarande de som kom till uttryck i rekommendationerna i UP 73, d v s mer blygsamma än i 1972- och 1974-års riktlinjer för den översiktliga planeringen. I rekommendationerna i UP 74 upprepades dock åter ambitionerna att styra (initiera) planeringsarbetet såväl på översikts- som på detaljplanenivå.

UP 75 fick, vad beträffar utredningen om lokalisering av arbetsområden, en liknande inriktning, som den som var för handen i områdesstudierna i UP 74. De i UP 75 redovisade studierna av tidigare rekommenderade utbyggnadsområden för bostäder på västra Hisingen måste dock ses såsom en strävan att bedriva områdesplanering inom utbyggnadsplaneringens ram. Rekommendationerna i UP 75 omfattade, förutom förslag till utbyggnadsområden lämpliga att tillföras programmet, också förslag till såväl översiktlig som detaljplanering.

1976 var anspråken på kompetensområdet åter större. Anledningen var att de i samband med lägesrapporten 1976 presenterade utredningarna beträffande upprustningsområden och saneringsområden gav förhoppningar om möjligheter till ett större inflytande för utbyggnadsplaneringen. I lägesrapporten framgick:

"Utbyggnadsplaneringen vidgar successivt sitt engagemang för att åstadkomma en samordnad styrning av samtliga de åtgärdsprogram för bostadsbyggande, exploatering av arbetsområden samt tillkomsten av nya trafikleder etc som berör markan-

vändningsplaneringen i Göteborg".

Den samordnade styrningen avsåg de "samordnade utbyggnadsalternativ" som aviserades till UP 77 i såväl lägesrapporten som huvudrapporten 1976. I praktiken hävdades dock i UP 76 - liksom i UP 74 och UP 75 - att styrningen avsåg bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogrammen, detaljplanering av rekommenderade utbyggnadsområden (inklusive föreslagna produktionsreserver) samt tillkomsten av vissa översiktliga utredningar.

Kompetensområdet för de i UP 77 presenterade utbyggnadsalternativen uttrycktes aldrig explicit. Ambitionerna var stora men tämligen oprecist angivna. Resultatet - d v s det faktiskt hävdade kompetensområdet - inskränkte sig till att avse den tids- och volymmässiga fördelningen av bostads- och arbetsområdesutbyggnaderna kompletterat med förslag till områden lämpliga att tillföra programmen.

6.23 Kriterier för bedömning av styrningseffekter

Under perioden 1972-1977 hävdades, såsom tidigare framgått, genomgående i UP-rapporterna och riktlinjerna för den översiktliga planeringen, att ett av utbyggnadsplaneringens syften var att rekommendera områden lämpliga att tillföra bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogrammen. 1976 utvidgades syftet till att också omfatta styrningen av programmen för utbyggnaden av trafikleder. Med dessa utgångspunkter väljer jag att kontrollera styrningseffekterna av utbyggnadsplaneringen genom att jämföra rekommendationer och utfall i de nämnda programmen.

Av 1972- och 1974-års riktlinjer framgick att den översiktliga planeringen bedriven i utbyggnadsplaneringens form skulle vara "styrande för den mera detaljerade fysiska planeringen" och "utgöra det huvudsakliga underlaget för vidare detaljplanering samt för ställningstagande till frågor om byggnadsförbud och dispensgivning". Styrningseffekter förutsätts med ledning härav kunna konstateras genom jämförelser mellan redovisat underlag i UP-rapporterna och innehållet i efterföljande planering och beslut.

Slutligen hävdades återkommande alltsedan UP 73 ambitioner att styra såväl tillkomsten av översiktliga utredningar som detaljplaneringen av rekommenderade områden. Styrningseffekterna förutsätts i detta fall kunna granskas genom jämförelser av föreslagna planeringsaktiviteter och faktiskt utförda.

6.24 Jämförelser mellan rekommenderade utbyggnadsområden och efterföljande program

När rekommenderade områden och motsvarande områdets förekomst i programmen jämförts (tabell 3 och 4) kan konstateras:

- att programmen i liten utsträckning överensstämde med beslutade rekommendationer under början av perioden (1972-75)
- att överensstämmelsen mellan rekommendationer och program blev bättre under senare delen av perioden

- att huvuddelen av de rekommenderade områdena efter hand kom att ingå i programmen, dock ofta med flera års fördröjning
- att för 7 områden av totalt 49 har rekommendationerna icke resulterat i att områdena upptagits i efterföljande program (t o m program 78-82) eller i efterföljande rekommendationer
- att ca en tredjedel av de rekommenderade områdena (16 av 49) kan ha initierats för utbyggnad genom rekommendationerna (vilket dock inte utesluter att frågan om visst utnyttjande och utbyggnad i de aktuella områdena kan ha initierats på annat sätt).

Styrningseffekterna blev alltså mer påtagliga under den senare delen av perioden. Förklaringen till den eftersläpande anpassningen var enligt fastighetskontoret och fastighetsnämnden följande:

"I en period som utmärkes av expansion är det relativt lätt att tillgodose önskemål om förändringar i bostadsbyggandet genom att starta nya projekt med önskvärd inriktning och lokalisering. I en period av successivt minskat bostadsbyggande däremot blir möjligheterna till en förändring begränsade. Som kontoret (fastighetskontoret) tidigare framhållit får dagens bostadsbyggande ses som en kompromiss mellan långsiktiga önskemål och kortsiktiga möjligheter".
 ("PM till förslag till ytterligare precisering av bostadsbyggnadsprogrammet 1975-1979", FXBP/AG Dnr 98/1974).

6.25 Styrning av utbyggnadsprogram för trafikleder

Utbyggnadsplaneringen var under perioden 1972-1977 inte styrande för programmen för utbyggnaden av trafikleder (d v s dels de fördelnings- och långtidsplaner vägverket upprättade vart 3:e år för en 5- respektive 10-års period, dels kommunens årligen utarbetade investeringsplaner för en 4-års period). Den 1976 aviserade styrningen av dessa program via utbyggnadsplaneringen kom alltså inte till stånd. Erforderliga exploateringsanknutna sekundärleder och matargator initierades av bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogrammen.

Ifråga om det överordnade trafikledsnätet förändrades planerna på detta påtagligt lite under perioden. Det förefaller snarare riktigare att påstå att planerade eller programmerade utbyggnader av huvudtrafikleder och tillgängliga trafikkapaciteter var en styrande faktor för valet av utbyggnadsområden.

6.26 Utbyggnadsplaneringens påverkan på detaljplaneringen samt på ställnings>taganden till byggnadsförbud och dispensgivning

Detaljplaneringen av utbyggnadsområden för bostäder och arbetsplatser styrdes under perioden 1972-1977 inte direkt av utbyggnadsplaneringen, såsom angavs vara avsikten i 1972- och 1974-års riktlinjer för den översiktliga planeringen. Översiktligt underlag i form av avgränsningar, trafikledslägen, servicestruktur etc redovisades alltså inte i utbyggnadsplaneringen

såsom ett direkt underlag för fortsatt planering. Beräkningsunderlag, förvaltningsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar, som utarbetades i t ex områdesstudierna i UP 74, tjänade dock som utgångspunkter för den fortsatta planeringen, även om de inte kan anses ha varit styrande.

Ifråga om ställningstaganden till byggnadsförbud och dispenser kan konstateras att utbyggnadsplaneringen direkt påverkade anvisningarna i den 1975 framlagda kommunöversikten. De redovisade restriktionerna utgick nämligen ifrån att möjligheterna att genomföra i utbyggnadsplaneringen aktualiserade utbyggnader inte skulle påverkas negativt av eventuella byggnadslov.

6.27 Jämförelse mellan rekommenderade
översiktliga planeringsaktiviteter
och faktiskt utförda

Av tabell 4 framgår att de översiktliga planeringsaktiviteterna som rekommenderades i utbyggnadsplaneringen också fullföljdes i huvudsak i föreslagen utsträckning. Politikerna synes alltså antingen ha samtyckt till föreslagna planeringsåtgärder utan att behöva initiera och styra, eller i det närmaste ställt sig helt passiva till denna form av styrning.

(Av tabellsammanställningen framgår också det tidigare påpekade förhållandet att områdesplaneringen initierades genom utbyggnadsplaneringen, men att den efter 1976 avspjälkades och redovisades separat).

6.28 Jämförelse mellan rekommenderad
detaljplanering och faktiskt utförd

Från och med UP 73 rekommenderades årligen vissa områden bli föremål för detaljplanestudier och/eller detaljplanläggning. Syftet var att härigenom söka styra genomförandet av rekommenderade utbyggnader eller att åstadkomma en produktionsreserv. Jag konstaterar dock att detaljplaneringen i första hand styrdes av olika områdets förekomst i bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogrammen, medan inverkan av rekommendationerna i UP-rapporterna måste anses ha varit liten. Orsaken härtill var att den otillräckliga planeringskapaciteten på stadsbyggnadskontoret nödvändiggjorde en prioritering av "säkra" anspråk på detaljplanering.

6.3 Övriga effekter av tillämpad planeringsmetodik och beslutsprocess

6.31 UP som underlag för statliga myndigheters bedömning av markanvändningsförändringar

Statens Planverks uppfattning om den i utbyggnadsplaneringen använda planeringsmetodiken kom till uttryck vid ett sammanträde 1976-06-02 mellan företrädare för planverket och Göteborgs kommun. (Statens Planverk företrädades av generaldirektör L Holm och avdelningsdirektör T Edsjö. Göteborgs kommun representerades bland annat av stadsbyggnadsdirektör K-H Henriksson, avdelningscheferna P Djurman och L Fredriksson, stadsbyggnadskontoret; programadministratör B-O Holmberg, stadskontoret). Mötet

föranleddes av behovet av att diskutera den i utbyggnadsplaneringen använda metodiken mot bakgrund av prövningen av vissa betydelsefulla lokaliseringsärenden.

Under sammanträdet klargjorde planverkets chef att översiktliga planer borde ge uttryck för mer långsiktiga intentioner än som var fallet i utbyggnadsplaneringen, samtidigt som det borde vara möjligt att ge utrymme för förändringar i den långsiktiga planeringen. Planverkets företrädare framhöll också att en "rullande plan" av utbyggnadsplaneringstyp inte kan ersätta en långsiktig plan. I de aktuella ärendena hade man också funnit det svårt av avgöra vilket bedömningsunderlag som skulle gälla och var detta kunde återfinnas. De närvarande kommunalråden menade att man, bland annat med hänsyn till den osäkra framtiden och debattklimatet, inte var beredd att förordna den typ av planering som planverket eftersträvade. (Anteckningar O Wiklund, stadsbyggnadskontoret 1976-06-02).

En jämfört med Statens Planverk liknande inställning till den i utbyggnadsplaneringen tillämpade metodiken hävdades av länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län. I samrådsutlåtande 1976-08-06 beträffande kommunöversikt för Göteborg framhölls bland annat:

"Full förståelse måste visas för svårigheterna att i en storstadskommun som Göteborg framställa en kommunöversikt. Samma gäller i viss mån ambitionerna till och värdet av den omfattande 'kringinformation'. Bristen på en heltäckande markanvändningsplan torde vara huvudskälet till kommunöversiktens digra innehåll".

"Kommunöversikten baserar sig på den kommunala plan- och planeringssituation som rådde då förslaget upprättades. Denna situation präglades i sin tur av planer och utredningar från olika tidpunkter med olika status och på olika nivåer. Till sin konstruktion är kommunöversikten avsedd att sammanfatta sådana planeringsförhållanden. En bland många övriga uppgifter kommunöversikten har, är att peka på planeringsbehov.

Ett sådan behov som aktualiserats med kommunöversikten är behovet av en kommunomfattande markdispositionsplan. Den utbyggnadsplanering, UP-planering, som ofta åberopas i kommunöversikten, är ett viktigt, sektoriellt underlagsmaterial för denna. Men UP-planeringen kan inta rollen som kommunomfattande markdispositionsplan först sedan samhällsbyggandets alla sektorer fått komma in och stämmas av mot varandra i en gemensam plan.

Bostads- och industriplaner måste med andra ord samtidigt överblickbart avvägas med intressen för areella näringar, rekreation, varu- och tjänsteservice, trafik- och teknisk försörjning, som säkerställande instrument för riksobjekt kan UP-planeringen inte heller godtagas i sin nuvarande form, något som man kan förledas tro vara avsikten vid studium av tabellen på sidan 60 i kommunöversikten".

6.32 Planeringsmetodikens och beslutsprocessens inverkan på kommunens nämnder, styrelser och fullmäktige

Inverkan av såväl tillämpad planeringsmetodik som beslutsprocess i utbyggnadsplaneringen på kommunens nämnder, styrelser och fullmäktige uttrycktes i liten utsträckning explicit under den studerade tidsperioden. Vissa indikationer på effekterna av metodik och beslutsprocess på det politiska planet synes dock kunna utläsas av följande.

1972- och 1974-års riktlinjer för den översiktliga planeringen föranleddes av reaktioner på bland annat kommunstyrelsenivå mot den i t ex Hisingen generalplan tillämpade planeringsmetodik. Förtroendemännen hade funnit att den avlägset valda tidshorisonten (ca 30 år fram i tiden) medförde en debatt kring frågor som saknade politisk aktualitet medan underlag saknades för de närmast förestående besluten.

Det tidigare nämnda sammanträdet 1976-06-02 mellan bland annat företrädare för kommunstyrelsen och Statens Planverk kan ses som en bekräftelse på att den i utbyggnadsplaneringen 1972-1976 tillämpade planeringsmetodik var tillräcklig och önskvärd ur förtroendemännens och i synnerhet ur kommunstyrelsens synvinkel.

Begränsningen av tidshorisonten och av antalet områden, som bearbetades mer ingående från översiktlig synpunkt, blev efterhand föremål för viss kritik från fastighetsnämnden, som samtyckte till de av fastighetskontoret framförda synpunkterna i bland annat bostadsbyggnadsprogrammet 1978-1982 att möjligheterna till val av områden vid upprättandet av bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogrammen efter hand blev alltför begränsade.

Bsluten i samband med UP 77 bör för kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges del ha inneburit att man nu delade den mera reserverade hållning till utbyggnadsplaneringen, som kom till uttryck i stadskontorets tjänsteutlåtande beträffande UP 77 (Göteborgs kommunfullmäktiges handlingar nr 47, 1978). I detta framhölls begränsningarna i det underlag planeringsmetodik i UP medfört:

"Enligt stadskontorets uppfattning räcker inte det underlag som redovisas i utbyggnadsanvisningarna för beslut om vilka områden som bör tillföras programmen. Underlaget omfattar inte de mark- och bostadspolitiska aspekter, som också måste behandlas".

Den enligt fastighetsnämnden (och fastighetskontoret) otillräckliga framförhållningen i utbyggnadsplaneringen liksom frågan om kompetensfördelningen mellan byggnadsnämnd och fastighetsnämnd behandlades vidare i den utredning kommunstyrelsen genom beslut 1975-11-26 tillsatte beträffande "stadsbyggnadsprocessen". Då denna utredning i mars 1979 ännu inte framlagts för politisk behandling kan inga ytterligare politiska reaktioner dokumenteras i denna studie.

De reaktioner, som här återgivits, synes i huvudsak tyda på att man på den kommunalpolitiska nivån var införstådd med den tillämpade metodiken - även om vissa korrigeringar efter hand

blev önskvärda. För detta talar också att framlagda rekommendationer nästan undantagslöst resulterade i föreslagna beslut. Endast i några få fall kompletterades rekommendationerna. (Tämligen vanligt förekommande var dock, under den studerade tidsperioden, att särskilda yttranden framlades av de olika partigrupperingarna).

De korrigeringar, som aktualiserades efter hand, kan framförallt härledas till erfarenheter av beslutsprocessen. Vissa av de effekter man konstaterade fram till 1976 föranledde sålunda stadskontoret att i sitt tjänsteutlåtande beträffande UP 76 (Göteborgs kommunfullmäktiges handlingar nr 528, 1976) föreslå att den halvårsvis återkommande avrapporteringen fortsättningsvis skulle inskränkas till en rapport årligen. Orsakerna var bland annat att otillräckligt med tid stod till förfogande för politisk behandling mellan avrapporteringstillfällena, samt att två avrapporteringar per år medförde ineffektivt utnyttjande av personalresurserna för rapportbearbetningar och redigeringar. En annan orsak, som dock inte framhölls i tjänsteutlåtandet, var uppfattningen att UP-rapporterna kom alltför tätt för att tillräckligt med politiskt intresse skulle kunna uppåddas. En i tjänsteutlåtandet påtalad orsak var den oklara ansvarsfördelningen i arbetet, vilken också ansågs medföra en oklar roll i beslutsprocessen för främst fastighetsnämndens del.

De förändringar av beslutsprocessen som genomfördes i samband med UP 77 (Göteborgs kommunfullmäktiges handlingar nr 47, 1978) hade sin orsak i samma erfarenheter som de 1976. Nu beslöts att inriktningen skulle omprövas vart tredje år. Huruvida årliga rekommendationer skulle framläggas eller ej framgick dock inte.

Sammantaget kan man konstatera att de politiska instanserna i mycket begränsad utsträckning uttryckte synpunkter på valet av planeringsmetodik eller på utformningen av beslutsprocessen. En förklaring till detta kan vara att det från politisk utgångspunkt framstod som ointressant att lägga synpunkter på procedur- och metodfrågor - så länge som dessa inte förorsakade särskilda problem för politikerna. Den nästan fullständiga samstämmigheten mellan föreslagna rekommendationer och motsvarande beslut kan antingen tyda på ett svalt politiskt intresse eller på att resultaten var väl förankrade och accepterades redan när de framlades för beslut.

6.33 Planeringsmetodikens och beslutsprocessens inverkan på de kommunala förvaltningarna

Den under den studerade perioden använda planeringsmetodiken, som för de kommunala förvaltningarnas del innebar upprepade bedömningar av konsekvenserna av att bygga ut en mängd områden, hade troligen en kunskapshöjande effekt - även om detta inte kan beläggas i denna studie. De upprepade frågorna bör också ha bidragit till att förvaltningarna blev mer medvetna om att planeringsförutsättningar och bedömningar kunde förändras. För detta talar det faktum att förvaltningarna efter hand presenterade alternativa lösningar av t ex den tekniska för-

sörjningen till en rad områden. Dessa lösningar utgick i flera fall från högst varierande antaganden om t ex utbyggnadstakt i områdena.

Ytterligare belysning av effekterna av tillämpad metodik på de kommunala förvaltningarna synes kunna utläsas av dokument, som behandlar utbyggnadsplaneringen näraliggande planeringsaktiviteter.

● Exempel 1

I samband med UP 74 beslöt kommunfullmäktige att Lilleby på västra Hisingen "tills vidare antages utgöra nästa större utbyggnadsområde för bostäder i Göteborg". Detta beslut innebar att översiktliga planeringsaktiviteter startades för att en utbyggnadsstart i början av 1980-talet skulle bli möjlig. Planeringsaktiviteterna var till mitten av år 1975 helt inlemda i utbyggnadsplaneringen. Därefter kom områdesplaneringen att bedrivas helt åtskild från utbyggnadsplaneringen. Viktiga redovisnings- och beslutstillfällen 1974-1977 framgår av tidsschema figur 14.

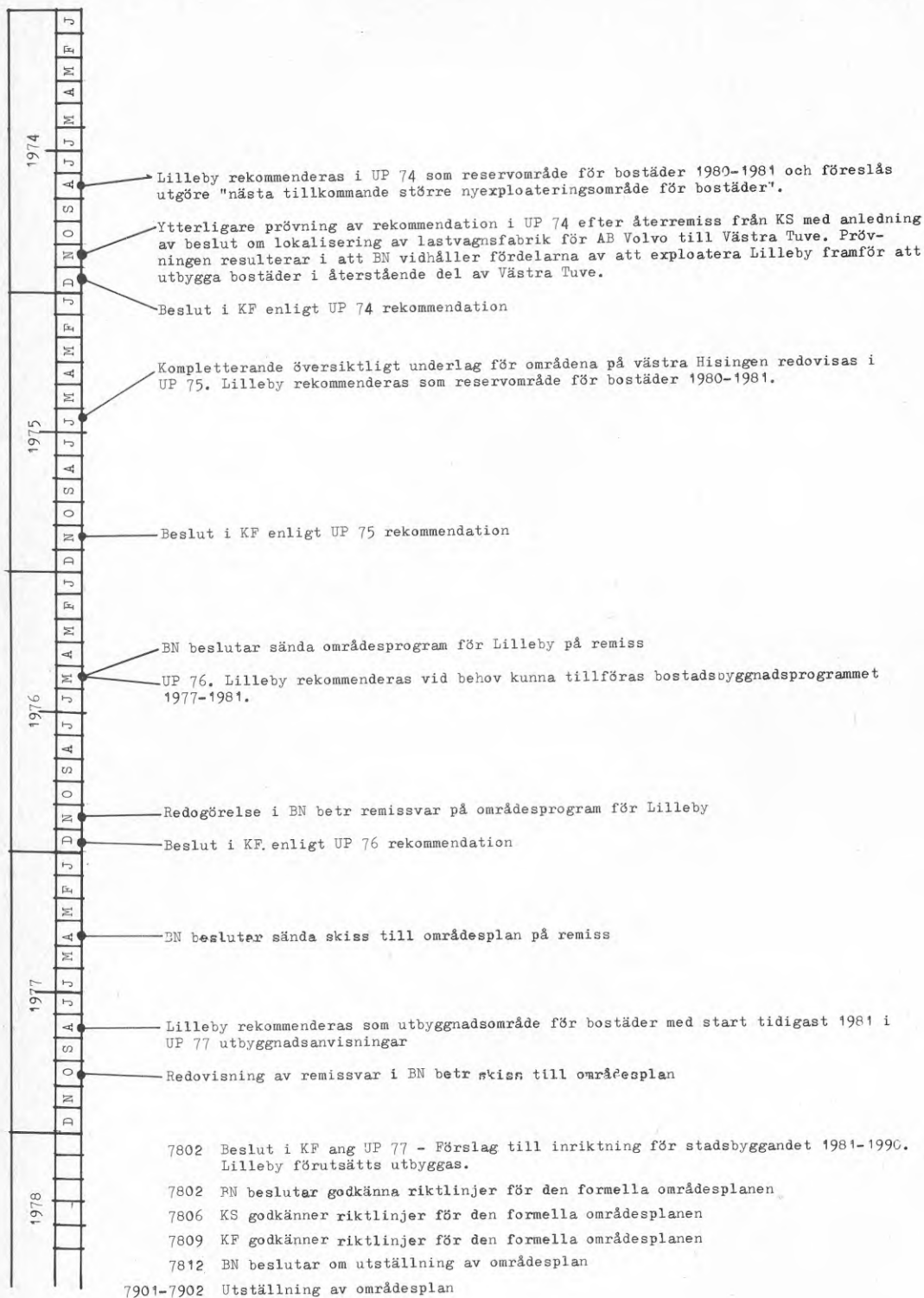
Såsom framgår av tidsschemat fortgick Lillebyplaneringen med en successivt ökad precisering fram till en områdesplan 1979. Samtidigt upptogs Lilleby årligen 1974-1977 bland rekommenderade utbyggnadsområden. Den med utbyggnadsplaneringen parallellt pågående områdesplaneringen innebar att informationsmängden och säkerheten i bedömningarna ökade. Intressant är emellertid att konstatera att de remissyttranden, lämnade beträffande program och områdesplan, inte berörde de planeringsmetodiska och beslutsmässiga kopplingarna mellan områdesplanearbetet och utbyggnadsplaneringen. Detta kan exemplifieras av att man i två fall (hälsovårdsnämnden och Göteborgs muséer) påtalade behovet av en översiktlig plan för hela det område där Lilleby ingår (Björlanda) medan man i andra fall (t ex skolförvaltningen, socialförvaltningen, spårvägen) enbart konstaterade att Lilleby rekommenderats såsom utbyggnadsområde i UP 74.

● Exempel 2

Rågårdenområdet i Angered rekommenderades i UP 75 som ett större utbyggnadsområde för arbetsplatser. Förslaget motiverades bland annat av en förutsedd brist på arbetsområden i Angered under första hälften av 1980-talet.

Till UP 76 genomfördes en begränsad studie som utvisade att det skulle vara rimligt från investeringssynpunkt att kombinera en utbyggnad i Rågården med en exploatering av bostäder i Gunnilse, Åsen och Angered Kyrkby. Dessa tre områden hade tidigare rekommenderats som reservområden för bostäder i UP 73, men inga ytterligare planeringsaktiviteter försiggick för dessa områden förrän i samband med UP 76. Resultatet av UP 76 var att Rågården rekommenderades som arbetsområde, Åsen som bostadsområde samt Gunnilse och Angered Kyrkby som reservområden för bostäder. När arbetet med områdesprogram och områdesplan startade 1976 kom därför samtliga de fyra nämnda områdena att inkluderas i planområdet.

Områdesplaneringen kom från 1976 att bedrivas tämligen obero-



ende av utbyggnadsplaneringen. Enda klart styrande inverkan hade den i utbyggnadsplaneringen. föreslagna tidpunkten för utbyggnadsstart. I förhållande till Lillebyplaneringen kom områdesprogrammet och områdesplanearbetet för Gunnilse-Rågården att i liten utsträckning behandla möjligheterna till etapputbyggnad och avbrott. Det senare kan dock förklaras av att samtliga nämnda utbyggnadsområden rekommenderades för utbyggnad i UP 76.

Den mindre dynamiska planeringsinriktningen kom också till uttryck i ett remissvar 1977-09-12 från Göteborgs vatten- och avloppsverk beträffande "Rågården. Förslag till områdesplanprogram":

"Va-verket föreslår att programmet kompletteras med följande.

Bedömningen av den framtida utvecklingen i sin helhet inom Angered-Bergum. Underlaget är nödvändigt för bedömning av utbyggnadsalternativ".

Att behov fanns av en annorlunda mer dynamisk planeringsmetodik framhölls emellertid av fastighetskontoret i ett remissvar (1977-09-19) beträffande "Rågården. Förslag till områdesplan, program" på följande sätt:

"Hittills har en utgångspunkt i plan- och programarbetet varit att man behöver bygga bostäder och skaffa arbetsområden i berörd del av Angered inom en 5-årsperiod. Bland annat har som tidigare påpekats i vårens arbete med investeringsplanen föreslagits att medel skall avsättas för va-arbeten med sikte på att arbetsområdesmark skall kunna börja tas i anspråk i Rågården 1981.

Planeringsarbetet inom ett så stort område som det här är fråga om borde därför bli av olika karaktär för skilda delar: dels mera direkt produktionsförberedande, bland annat avstämt mot tillgängliga resurser, dels mera översiktligt och långsiktigt med alternativa lösningar ("strategiskt")."

Övriga remissvar beträffande detta områdesplanearbete behandlade inte kopplingarna till utbyggnadsplaneringen från metod eller beslutssynpunkt.

Sammantaget tyder de två exemplen på:

- att utbyggnadsplaneringen haft en mycket begränsad metodmässigt inverkan på den områdesplanering, som initierades genom rekommendationerna. Utbyggnadsplaneringen medförde med andra ord inte en homogenisering av tillämpad planeringsmetodik i hela den översiktliga planeringen
- att behandlingsordningen för områdesplaneringen lades upp oberoende av utbyggnadsplaneringen - frånsatt att den i utbyggnadsplaneringen angivna tidpunkten för tidigaste utbyggnadsstart utgjorde en given förutsättning.
- att förvaltningarna enbart betraktade utbyggnadsplaneringen som tidsordnanden för utbyggnader

- att förvaltningarna följaktligen inte betraktade utbyggnadsplaneringen som styrande för avgränsningar, trafiknät, servicestruktur etc
- att förvaltningarna mera betraktade utbyggnadsplaneringen som en med andra parallellt pågående planeringsaktivitet - och inte en "överordnad"
- att de osäkerheter som präglade utbyggnadsplaneringen hade ringa eller mycket måttligt genomslag i övriga planeringsaktiviteter.

Att styrningseffekterna av utbyggnadsplaneringen framstod som begränsade och delvis oklara för de kommunala förvaltningarna är måhända förklarligt då man kan konstatera att detta också var fallet för den huvudansvariga förvaltningen, stadsbyggnadskontoret. I den organisationsutredning som pågick 1975-1977 för bland annat stadsbyggnadskontorets generalplaneavdelning konstaterades nämligen att "undanröjandet av uttalade oklarheter beträffande utbyggnadsplaneringens innehåll och beslutskompetens är en nödvändig förutsättning för en förändrad organisation" (Ekonomisk företagsledning maj 1977).

Att effekterna av tillämpad metodik var påtagliga för relationerna mellan stadsbyggnadskontoret och fastighetskontoret stod klart i den utredning beträffande "stadsbyggnadsprocessen" som startade genom kommunstyrelsens beslut 1975-11-26. I denna utredning framhölls nämligen att planeringsmetodik och framlagda rekommendationer ledde till kompetenskonflikter. Stadsbyggnadskontoret hävdade att rekommendationer om utbyggnadsområden lämpliga att tillföra programmen låg inom byggnadsnämndens kompetensområde. Fastighetskontoret däremot betonade att fastighetsnämndens ansvar för kommunens bostadsförsörjning och exploateringsverksamhet medförde att fastighetsnämnden måste kunna påverka både omfattning och lokalisering av nya bostadsområden och arbetsområden inom gränser angivna i den översiktliga markanvändningsplaneringen.

6.34 Utbyggnadsplaneringens inverkan på allmänheten, intressegrupper och enskilda

Information som primärt behandlade utbyggnadsplaneringen delgavs allmänheten under den studerade perioden 1972-1977 via pressen i samband med redovisningar i bland annat byggnadsnämnden, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Pressen fick därvid ta del i det rapportmaterial som förelades beslutsfattarna. Allmänheten orienterades också om utbyggnadsplaneringen via kommunens informationsskrift till hushållen i kommunen ("Vårt Göteborg"). Reaktionen från allmänheten på redovisat beslutsunderlag finns dock inte dokumenterade.

Viss information om utbyggnadsplaneringen meddelades också sekundärt till allmänhet, intressegruppen och politiska organisationer i samband med redovisning av områdesplanering och kommunöversikt. Informationen om utbyggnadsplaneringen tjänade därvid som bakgrund för dessa planeringsaktiviteter.

Större informationsinsatser som primärt behandlade utbyggnads-

planeringen genomfördes däremot inte 1972-1977. Orsakerna härtill var bland annat den förhållandevis korta tid som enligt beslutsprocessen stod till buds mellan avrapporteringstillfällena. Detta betonades också av såväl byggnadsnämndens (Dnr 34/77) som fastighetskontorets (Dnr 611/1977) svar på en "motion om uppdrag åt kommunstyrelsen att utarbeta förslag till anordnande av offentlig debatt om kommunens utbyggnad" (motion av hr Svensson, vpk). Båda nämnderna framhöll att frågan tidsmässigt lättare kunde lösas om och när beslut fattas om 3-årigt intervall mellan omprövningen av inriktningen för stadsbyggnadet och föreslog därvid att informationsfrågan fortsättningsvis borde beaktas i utbyggnadsplaneringen. Byggnadsnämnden påpekade också att ett lämpligt tillfälle kunde vara i samband med utställningen om markdispositionsplan 1978-1979.

Utöver informationsfrågan måste effekterna på allmänheten, intressegrupper och enskilda givetvis härledas till konsekvenserna av de beslutade rekommendationerna. Denna studie innefattar dock inte, som inledningsvis framgått, dylika aspekter.

7. JÄMFÖRELSENER MELLAN PRAKTIKFALLET
OCH NÅGRA I LITTERATUREN FÖRE-
KOMMANDE PLANERINGSMODELLER

7.1 Avsnittets syfte och uppläggnig

I detta avsnitt jämförs praktikfallet med några planeringsmodeller. Jämförelserna har två syften, nämligen:

- att för läsaren av denna rapport söka öka förståelsen för utbyggnadsplaneringens verkningssätt på ett mera generellt plan
- att lägga grunden för att kommande studier söka utveckla en mer sammanhängande teoretisk referensram rörande successiva val i översiktlig kommunal planering.

De planeringsmodeller, som här används, kan sägas på ett teoretiskt plan beskriva hur planering kan, bör eller måste gå till under vissa givna betingelse. De valda modellerna omfattar såväl önskvärda förebilder som avbilder av hur planering synes gå till under vissa omständigheter. De valda planeringsmodellerna kan grovt indelas i två huvudgrupper. Dels sådana som utgår ifrån och betonar förekomsten av osäkerheter, Dels sådana som i ringa eller ingen utsträckning synes beakta eller utgå från förekomsten av osäkerheter. Urvalet synes också representera några av de i litteraturen mest förekommande och refererade modellerna.

Här skall betonas att det inte är möjligt att inplacera de valda modellerna på en skala där den ena extrempunkten skulle innebära ett maximalt hänsynstagande till osäkerheter och där den andra skulle innebära ett totalt bortseende från osäkerheter eller en fullständig frånvaro av osäkerheter. Den turordning, som här valts för jämförelserna, kan endast sägas innebära att de första sex modellerna - till skillnad från de två sista - synes utgå från och beakta förekomsten av osäkerheter. Efter de parvisa jämförelserna mellan praktikfall och modeller följer ett kort försök till sammanfattning av likheter och olikheter mellan praktikfallet och samtliga planeringsmodeller.

Avsnittet avslutas med ett försök att betrakta utbyggnadsplaneringen som en fråga om organisatorisk inläring. Orsaken till att denna betraktelse införts i studien är dels att organisatorisk inläring (trots oklarheter i litteraturen om begreppets egentliga innebörd) synes ha ett nära släktskap med successiva val i översiktlig planering, dels att det i aktuell planeringslitteratur (se t ex Statens Planverk rapport 44, del 2, 1978) blivit vanligt att betrakta organisatorisk inläring som något av en planeringsmodell.

Det är av vikt att betona att detta avsnitt inte gör några anspråk på fullständighet. Min förhoppning är att det i kommande studier skall vara möjligt att göra mer systematiserade jämförelser.

7.2 Jämförelser praktikfall - planeringsmodeller

7.21 Flexibel planering

• Innebörd

Flexibel kan härledas från latinets *flexibilis*, som betyder böjlig eller anpassbar. Flexibel planering kan knappas sägas vara utvecklad som fullständig planeringsmetod eller modell. Det förefaller snarare riktigare att påstå att flexibel planering innebär en "teknik" som gör beslut, tekniska lösningar etc anpassbara till efterföljande förändringar. Innebörden av denna teknik är dock inte entydig.

En mycket snäv tolkning av flexibilitetsbegreppet har t ex använts av Statens Planverk, som i en skrivelse beträffande "vidgad generalplanering" (maj 1972) angav att planeringen skall vara flexibel och preciserade begreppet att avse "tills dess ställningstagande krävs hålla tänkbara handlingsalternativ öppna". Enligt Statens Planverk skulle således ett beslutsinplacering i tiden innebära att flexibilitet uppnås. Beslutstillfället skulle med andra ord väljas vid senaste möjliga tidpunkt för att osäkerheten skall vara minsta möjliga.

En vidare innebär har angetts av Ingelstam (1972), som betonar att flexibiliteten kan ligga i såväl planens/beslutens utformning som i den fysiska verkligheten (d v s planeringsobjektet). Ingelstam säger nämligen att man bör "utforma den egna verksamheten så att den får tillräckligt god effekt i samtliga de tillstånd som bedöms någorlunda sannolika. Detta brukar kallas flexibel planering".

Mc Loughlin (1969) har, jämfört med Ingelstam, givit flexibilitetsbegreppet en liknande innebörd när han skriver: "Flexibility can be termed that characteristic of a system (and its structure) which enables it to respond to secular changes with a minimum degree of disruption to the system as a whole. Biological notions of adaptability and survival are obviously useful mental analogues here". Mc Loughlin förknippar alltså på samma sätt som Ingelstam flexibiliteten med anpassbarhet i planen/besluten eller i den fysiska verkligheten, d v s planeringsobjektet.

Ståhl, Ysander, Grape (1967) beskriver flexibilitet med militärstrategiska ögon när de anger att "med flexibilitet avses en valstrategi, som är flexibel i den meningen att den kan anpassas och ge tillräckligt gott resultat oavsett hur den framtida miljön gestaltar sig, d v s för att möte oförutsedda externt betingade förändringar". Denna definition synes vara väl förenlig med de, som angetts av Ingelstam och Mc Loughlin, förutom att förändringarna här preciseras vara betingade av externt betingade förändringar. En sådan precisering framstår emellertid som riktig mot bakgrund av de definitioner av olika osäkerheter som använts i studien.

I denna studie väljer jag därför att med flexibilitet mena att planeringen bedrivs så att fattade beslut medger en anpassbarhet till efterföljande oförutsedda förändringar i den externa omgivningen utan att de grundläggande strävandena förändras avsevärt. Strävandena förutsätts kunna vara uttryckta i själva

planen, i fattade beslut eller i genomförda åtgärder. Upplevelserna av osäkerhet kan alltså i detta fall relateras till externa faktorer.

- Jämförelse utbyggnadsplaneringen - flexibel planering

Som tidigare konstaterats i avsnitt 5 var de redovisade och praktiskt tillämpade övergripande lokaliseringskriterierna mycket stabila över tidsperioden 1972-1977. De successivt fattade besluten om rekommendationerna resulterade alltså inte i att de uttalade strävandena behövde överges. Att så blev fallet synes sammanhånga med att utbyggnadsområdena valdes så att låsningarna till fortsatta utbyggnader så långt som möjligt begränsades och att de kommunala förinvesteringarna för eventuellt kommande utbyggnader minimerades.

Viss flexibilitet synes också ha åstadkommit på så sätt att områden med kända eller troliga "viktiga" konkurrerande markanspråk inte rekommenderades för utbyggnad. Att detta också resulterade i en anpassbar markanvändning kan illustreras av att det var möjligt att lokalisera den mycket ytkrävande lastvagnsfabriken för AB Volvo på mark, som både diskuterats för bostäder och arbetsplatser, därför att valet av markanvändning inom det aktuella området fått anstå. På samma sätt kunde de slutliga, bindande ställningstagandena till markanvändningen för hela södra Askim anstå, genom att det i UP 75 rekommenderade arbetsområdet begränsades arealmässigt.

En bidragande orsak till att flexibilitet uppnåtts i vissa avseenden torde också ha varit den cykliska beslutsprocessen. Genom denna begränsades besluten på ett naturligt sätt i räckvidd samtidigt som osäkerheten om kommande rekommendationer och beslut vidmakthölls kontinuerligt.

7.22 Adaptiv planering

- Innebörd

Adaptiv kommer av latinets adaptare, som betyder anpassa. Adaptiv planering kan, i likhet med flexibel planering, knappast sägas vara en fullständigt utvecklad metod eller modell. Snarare kan man också här påstå att det rör sig om en teknik.

Ingelstam (1972) menar att innebörden av adaptivitet i planeringssammanhang är att "i den egna verksamheten förbereda anpassning till framtida förhållanden när man ser att de sannolikt kommer att inträffa: skapa optioner på alternativa utvecklingar". Denna definition synes innebära att adaptivitet förutsätter att åtgärder behövs vidtas när anpassningsbehovet uppstår; men att dessa åtgärder är förberedda. Flexibilitet skulle alltså till skillnad från adaptivitet innebära en mera passiv anpassning - i själva anpassningsögonblicket. Den definition som Ingelstam föreslagit för adaptiv planering framstår dock som opraktisk att utnyttja eftersom det måste vara svårt, i många fall, att särskilja när insatserna gjorts för att åstadkomma anpassbarheten.

Rimligare synes vara att utgå från en definition, som angetts av Cyon (1968) respektive Ståhl, Ysander, Grape (1967). Cyon menar att adaptivitet innebär "att man är osäker på sin egen vilja framgent" och att detta kräver anpassbarhet i planen. Ståhl, Ysander, Grape förbinder på ett liknande sätt adaptivitet med osäkerhet om egna framtida värderingar.

Om planeringen varit adaptiv utgår jag, mot denna bakgrund, ifrån att anpassbarheten betingas av intern osäkerhet, d v s osäkerhet om "egna" framtida värderingar. (UV).

- Jämförelse utbyggnadsplaneringen - adaptiv planering

Som framgått i avsnitt 5. var osäkerheten inom stadsbyggnadskontoret om hur de politiskt uttalade strävandena skulle operationaliseras påtaglig 1972-1977. Det var nödvändigt att inskränka sig till att hitta utbyggnadsområden som var "goda nog", d v s accepterades av beslutsfattarna. Planeringen var alltså adaptiv i bemärkelsen anpassbar till delvis skilda tolkningar av politikernas strävanden eller värderingar.

Åtgärderna för att uppnå denna adaptivitet var samma som de som medförde flexibilitet, d v s besluten begränsades i räckvidd, områden med konkurrerande markanvändningsintressen undveks och medvetenheten om osäkra värderingar vidmakthölls.

På liknande sätt kan utformningen av rekommendationerna för enskilda områdes ses som ett uttryck för en strävan att ta hänsyn till osäkerheter om "egna" värderingar framgent. Rekommendationerna inskränktes nämligen i huvudsak till att för respektive område ange bostäder respektive arbetsplatser. Utrymme lämnades härigenom till att i senare skeden noggrannare specificera markutnyttjandet - d v s hävda vissa värderingar.

7.23 Strategisk planering

- Innebörd

Strategisk kan härledas från grekiskans strategos och agein, som betyder här (krigshär) respektive föra.

Hussey (1967) framhåller relativt oprecist att "strategisk planering innebär att man specificerar företagets långsiktiga mål och ambitioner samt fördelar resurserna för att nå dessa mål. För att nå uppsatta mål måste företaget försöka att på bästa sätt utnyttja sina möjligheter. Företaget måste vidare tillse att faktorer som behövs i framtiden förbereds idag".

Som något mer preciserad framstår emellertid Mainers definition (1968). Han menar nämligen att "den strategiska planen syftar till att bestämma sambandet mellan organisationen, dess resurser och möjligheter, och dess totala omgivning (konkurrenter, kunder, leverantörer, teknisk utveckling, stat och kommun osv). Mot denna bakgrund väljer man sedan det handlingsalternativ för företaget som har de bästa förutsättningarna".

Åhrell (Linde m fl 1971) pekar på en rad karaktäristika som gör att man på ett mera entydigt sätt kan tala om strategiska beslut till skillnad från "vanliga" beslut:

- antalet tänkbara handlingsalternativ är större och planeringsperioden längre
- osäkerheten är större
- beslutsprocessen oprogrammerad och varje beslutssituation nästan unik
- beslutsunderlaget mindre detaljerat
- besluten mer beroende av omgivningen och informationen mer av extern karaktär
- värderingar, mål och inriktning av företaget inte givna utan ifrågasatta
- sökandet efter handlingsalternativ en mer väsentlig del av beslutsprocessen.

Åhrell refererar ytterligare definitioner av andra teoretiker som betonar att strategisk planering innebär att företaget specificerar sina framtida mål. Vidare framhåller Åhrell att "de planerade åtgärderna icke skall låsas vid ett handlingsalternativ utan snarast har karaktären av betingade handlingsregler Ett antal sammanfogade betingade handlingsregler kallar vi strategier". Massé (1962) (refereras av Söderbaum 1973), förknippar på liknande sätt strategi med villkorlig plan.

Rimligt synes här vara att förutsätta att de karaktäristika som Åhrell (Linde m fl 1971) definierar begreppet strategisk planering äger giltighet. Jag finner det vidare vara av intresse att dessutom utgå ifrån att strategisk planering innebär att villkoren för förändringar - betingade handlingsregler - i någon form framgår.

- Jämförelse utbyggnadsplaneringen - strategisk planering

En rad av de kriterier, som jag använt för att definiera strategisk planering uppfylls uppenbarligen av det studerade praktikfallet. Jag konstaterar nämligen:

- att antalet möjliga kombinationer av områden och markanvändningar teoretisk sett var mycket stort vid de tillfällen rekommendationer utarbetades (antalet tänkbara exploateringsområden uppgick i flera UP-rapporter till 100-150)
- att osäkerheterna var påtagliga i en rad avseenden (t ex om politiska värderingar)
- att beslutsunderlaget i UP-rapporterna innebar viss överblick över den aktuella beslutssituationen (jfr lokaliseringen av arbetsområden, UP 75)
- att informationen av extern karaktär bör ha ökat beslutsfat-

tarnas osäkerhet

- att "mål" och inriktning ifrågasattes i flera väsentliga avseenden (t ex i UP 77)
- att sökandet efter handlingsalternativ pågick kontinuerligt
- att beslutsprocessen inte var programmerad i den meningen att beslutens innebörd var likartad över hela tidsperioden.

Om jag till dessa kriterier också lägger att strategisk planering skall ha karaktären av betingade handlingsregler (Massé, 1959 och Söderbaum, 1973) blir mina slutsatser desamma. Jag har nämligen funnit att man i UP 73 formulerade betingade handlingsregler (d v s strategier) på så sätt att valet av utbyggnadslalternativ angavs vara villkorligt förbundet med bostadsproduktionens storlek. Möjliga handlingavvägar prövades också i en rad andra fall (t ex beträffande lokalisering av speciellt ytkrävande verksamheter) men dessa resulterade aldrig i ställningstaganden till t ex när eller under vilka omständigheter möjligheterna skulle utnyttjas. Som betingande handlingsregler måste dock också räknas de reservområden, som återkom regelbundet i rekommendationerna som områden lämpliga att tillföra programmen. Dessa reservområden förutsättes nämligen "vid behov" tillföras programmen.

7.24 Marginalism eller incrementalism

• Innebörd

Denna planeringsmodell, som framförallt utvecklats av den amerikanske statsvetaren C E Lindblom (1959), förutsätter att en rad begränsningar styr möjligheterna att planera. Lindblom menar nämligen att planeringen bland annat måste ske med hänsyn till

- människans begränsade kognitiva (förståndsmässiga) kapacitet
- att informationen med nödvändighet blir otillräcklig i komplexa system
- att kostnaderna för att införskaffa och behandla stora informationsmängder blir stora
- att målen oftast inte kan anges.

Mellström, Wiberg (1977) (se även Lindblom, 1965, Lindblom och Braybrooke, 1963 och Faludi, 1973) har sammanfattat modellen på ett sätt som jag finner rimligt att använda. De menar att ett marginalistiskt sätt att planera innebär att:

- " 1) uppmärksamheten är riktad på status quo,
- 2) hård begränsning av urvalet övervägda alternativ,
- 3) hård begränsning av antalet beaktade konsekvenser för varje alternativ,
- 4) målen anpassas till medlen,

- 5) problemen omdefinieras successivt i en inlärningsprocess,
- 6) planeringen sker i en serie små steg,
- 7) problemorientering snarare än målorientering,
- 8) planeringen decentraliserad med avseende på inflytande,
- 9) värden saknar explicit och självständig existens,
- 10) planeringen präglas både av politiska och analytiska processer".

- Jämförelse utbyggnadsplaneringen - marginalism

Huruvida utbyggnadsplaneringen 1972-1977 kan sägas ha inneburit ett marginalistiskt sätt att planera kan diskuteras. Jag anser nämligen att

- antalet faktiskt övervägda alternativ (eller områden) inför rekommendationer kan påstås ha varit hårt begränsat, men antalet studerade områden var ändå förhållandevis stort
- konsekvensbeskrivningarna omfattade de aspekter som vanligtvis förekommer när markanvändningsförändringar prövas. Huruvida detta skall betraktas som hårt begränsade konsekvensbeskrivningar kan givetvis diskuteras
- inflytandet på planeringen kan i praktiken sägas ha varit decentraliserad (bland annat genom förvaltningarnas medverkan och genom att den slutliga prövningen av utbyggnadsområden skett i arbetet med bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogrammet) men formellt sett kan utbyggnadsplaneringen sägas vara ett uttryck för önskemål om en starkt decentraliserad styrning till kommunstyrelsen.

Mera säkra likheter mellan utbyggnadsplaneringen och ett marginalistiskt betraktelsesätt finner jag dock i följande avseenden:

- målen anpassades till medlen (vissa mål eller strävanden fanns angivna, men det synes uppenbart att valet av områden - d v s rekommendationerna - var ett sätt att främst diskutera medlen)
- planeringsproblemen förändrades successivt i en inlärningsprocess (var bygga bostäder, 1973 och 1974; var lokalisera arbetsområden, 1975 och 1976)
- markanvändningsförändringarna tillkom genom beslut i en serie små steg - mindre än som är eller har varit vanligt i översiktlig planering (jfr Statens Planverks uppfattning om utbyggnadsplaneringen)
- planeringen var snarare orienterad mot "problem" än mot mål (jfr bostadsområden 1974; arbetsområden 1975, upprustnings- och saneringsområden 1976)
- värden i huvudsak saknade explicit och självständig existens

(gällde likaväl de värden politikerna tillmätte olika mark-användningsförändringar som de värden som låg i olika utbyggnadsrekommendationer)

- planeringen präglades av både politiska och analytiska processer (även om de analytiska processerna synes ha dominerat kraftigt).

I likhet med Lindbloms modell präglades också valen av utbyggnadsområden av starkt begränsade utvärderingar. Den avsökande metodik, som utnyttjades kontinuerligt 1972-1977 tyder vidare - som tidigare framgått - på att tjänstemännen uppfattade värderingarna på det politiska planet som osäkra och flytande åtminstone vad beträffar vilka områden som skulle kunna anses rimliga som utbyggnadsområden från politisk utgångspunkt.

Huruvida man kan påstå att utbyggnadsplaneringen på marginalistiskt sätt riktade uppmärksamheten på status quo är däremot inte lika klart. I förhållande till tidigare översiktsplanering (före 1972) var visserligen utbyggnadsplaneringen avsevärt mer inriktad på relativt närliggande beslut. Jämfört med annan kommunal planering - t ex den ekonomiska - måste dock utbyggnadsplaneringen anses ha haft en långsiktig inriktning.

7.25 Mixed scanning

- Innebörd

En planeringsmodell, som i likhet med incrementalismen, innebär hänsynstagande till förekomsten av osäkerheter är mixed scanning (ung "blandad avsökning") utvecklad av Etzioni (1968). Mixed scanning gör anspråk på att vara en syntes av rationalism och marginalism.

Etzioni utgår från att den incrementalistiska modellen bland annat präglas av följande svagheter:

- vid stegvisa, marginalistiska beslut är det de kända, mest påtagliga och inflytelserika intressena som kommer att dominera. De opriviligierade och politiskt oorganiserade intressena blir inte representerade
- marginalistiska beslut innebär en fokusering på den korta sikten och på på begränsade förändringar av nuläget. Förändringarna kan därmed också komma att leda "vart som helst" eftersom man inte kan se vart de leder.

Etzioni menar att det finns vissa beslut som är viktigare och mer övergripande än andra (kontextuella beslut) och att dessa styr eller påverkar de mindre viktiga ("bit-decisions"). Vid de viktigare "strategiska" beslutstillfällena, menar Etzioni, att effektiva beslutsfattare tenderar att överväga olika alternativ på en övergripande nivå och om så behövs i ett längre tidsperspektiv. Detta förutsätts ske genom att beslutsfattaren väljer en beskrivningsnivå som gör att han kan bortse från detaljer. På denna nivå övervägs sedan alla relevanta alternativ genom en sökprocedur. Valet av beskrivningsnivå är därmed ett sätt att anpassa planeringsmetodiken till de begränsningar som rör beslutsfattarens begränsade förmåga att fatta rationella

beslut i komplexa beslutssituationer. Vid beslutsfattande som berör mindre viktiga frågor menar Etzioni att dessa fattas enligt den incrementalistiska modellen. Mixed-scanning kan alltså sägas vara en planeringsmetod som söker överbrygga svårigheterna att fatta beslut i komplexa och osäkra situationer genom valet av beskrivningsnivå och genom ett sökförfarande. Karaktäristiska drag är att detaljeringsgraden och tids-horisonten förutsätts variera allt efter beslutets vikt.

- Jämförelse utbyggnadsplaneringen - mixed scanning

Utifrån det redovisade praktikfallet konstaterat jag att planeringsmetodikerna i sig inte inneburit några större variationer av detaljeringsgraden 1972-1977. Däremot varierades i viss utstäckning aggregeringen av data och resultat i själva rapporterna under perioden. Av mer översiktlig karaktär än övriga rapporter var UP 73 och UP 77 - förslag till inriktning. Valen av beskrivningsnivå skedde helt på tjänstemannaplanen t o m UP 77. Först i samband med behandlingen av UP 77 kan någon egentlig politisk påverkan på valet av beskrivningsnivå spåras. Då beslöts nämligen att inriktningen för stadsbyggandet på längre sikt skulle omprövas vart 3:e år, medan rekommendationer om enskilda utbyggnadsområden skulle behandlas årligen. Inriktningen förutsattes därvid - åtminstone på stadsbyggnadskontoret - innebära att markanvändningsförändringarna skulle behandlas på en mer övergripande nivå än de årliga rekommendationerna.

Sambanden mellan valen av beskrivningsnivå och beslutens räckvidd eller betydelse fram till och med UP 77 är dock som framgår inte alldeles entydiga:

- 1972 måste besluten om nedskärningar av bostadsbyggandet ha uppfattats som viktiga. Trots detta fick UP 72 ett starkt begränsat och relativt detaljerat innehåll. En rimlig förklaring synes vara svårigheterna att över huvud taget överblicka situationen. Det är därför inte förvånande att konstatera att de föreslagna underlaget präglades av försiktighet. Det gällde att känna sig för och parera den uppkomna situationen.
- I UP 73 gjordes ett försök att åstadkomma underlag för viktiga beslut om val av utbyggnadsområden på längre sikt. Materialet medgav sig överblick över tänkbara alternativ. Beslutssituationen var dock en helt annan än den förutsatta när underlaget framlades. Besluten måste uppfattas ha varit av begränsad betydelse.
- UP 74 syftade till att åstadkomma beslut om lokaliseringen av det fortsatta bostadsbyggandet. Detta uppfattades uppenbarligen också som ett viktigt beslut. Beslutsunderlaget begränsades emellertid med stöd av UP 73, till att bland en liten skara kandidater välja "nästa större nyexploateringsområde för bostäder".
- UP 75 genomfördes på liknande sätt som UP 74. Nu studerades emellertid samtliga "tänkbara" områden. Utsorteringen inför rekommendationerna blev följaktligen mer omfattande än 1974, vilket möjligen resulterade i ett mer översiktligt material.

- De beslut som fattades i UP 76 kan påstås vara av en relativt sett mindre betydelse än rekommendationerna i UP 74 och UP 75. Beslutsunderlaget, vad beträffar rekommenderade områden, var också mycket knapphändig.
- UP 77 syftade till att ange en inriktning för stadsbyggandet. Beslutsunderlaget präglades också av översiktlighet. Vilken vikt besluten om inriktning skulle kunna tillmätas är dock inte självklart.

Jämförelserna tyder snarast på att det var alternativmängden som styrde graden av översiktlighet i beslutsunderlaget - inte beslutets vikt. Ju fler alternativ, desto mera översiktligt underlag - ju färre alternativ, desto mera detaljerat underlag. Den bakomliggande förklaringen synes närmast ha varit föreställningar om beslutsunderlagets största acceptabla omfång - inte planeringsproblemets vikt.

Det redovisade praktikfallet kan också ge upphov till andra slutsatser beträffande variationerna av översiktlighet och långsiktighet. 1972 var situationen för bostadsbyggandet krisartad. Den upplevdes uppenbart som osäker av både politiker och planerare i den meningen att man inte kunde förutse om krisen var tillfällig eller bestående eller vilka konsekvenserna skulle bli. Fixeringen till behovet av akuta åtgärder gjorde att man parerade, d v s ägnade sig åt att vidta kortsiktigt inriktade åtgärder för att lösa de mest brännande frågorna. Mer översiktliga och långsiktiga resonemang fick skjutas på framtiden - till en tidpunkt då situationen kunde överblickas. Läget stabiliserades dock efter hand och 1975 ansågs nivån för bostadsbyggandet på längre sikt mera säker. Nu ökade anspråken på långsiktighet bland planerarna. "Behovet" av en inriktning för stadsbyggandet markerades av tjänstemännen.

Detta tyder alltså på att variationerna av översiktlighet och långsiktighet snarare kan förklaras av planeringsförutsättningarna än av vikten av de beslut som skall fattas. I en turbulent planeringsmiljö (Emery, 1965) tycks det alltså som om den översiktliga planeringen skulle bli mer kortsiktigt inriktad och mer detaljerad - medan det omvända förhållandet tycks råda under mer stabila förhållanden. Orsaken till att dylika variationer uppträder kan vara insikter hos planerarna om svårigheterna att snabbt och säkert återföra starkt förändrade planeringsförutsättningar till konsekvenser för den översiktliga markanvändningsplaneringen.

Mera relevant synes Etzionis resonemang om betydelsen av kriser vara med tanke på vad som inträffade i den översiktliga planeringen i Göteborg i början av 1979-talet. Etzioni menar nämligen att:

..."the role of crisis is significant; in relatively less passive democracies, crisis serve to build consensus for major changes of direction which are overdue (e.g. desegregation)".

1972-1973 års kris byggde uppenbart upp ett samförstånd som gjorde att föreställningarna om önskvärd framtida markanvändning kunde förändras radikalt. Innebörden av de förändrade fö-

reställningarna förblev dock i många fall oklara under hela perioden 1972-1977.

7.26 Processplanering

• Innebörd

Processplanering företer likheter med såväl den incrementalistiska som Etzionis "mixed scanning"-modell.

Behovet av att tillämpa processplanering kan enligt Faludi (1973) respektive Friend och Jessop (1969) härledas till:

- osäkra föreställningar om mål eller önskvärt resultat
- ofullständig eller ringa grad av kontroll över planeringsobjektet
- att den tid det tar innan konsekvenser av beslut och åtgärder är realiteter, som kan upptäckas, registreras och eventuellt föranleda nya beslut och åtgärder, är lång.

De osäkra föreställningarna om målen gör det nödvändigt att känna sig för. De ofullständiga möjligheterna att styra planeringsobjektet medför att information ständigt måste fångas in för att planeringen skall motsvara de förutsättningar som gäller. För att informationen någorlunda snabbt skall kunna utnyttjas fordras att processplanering innebär att man skaffar sig en slags systemförståelse - en överblick över sambanden mellan olika företeelser, händelser och konsekvenser. Den fortgående informationshämtningen, de ständigt föränderliga planeringsförutsättningarna leder mer eller mindre automatiskt till att tilltron till plandokumentet blir liten.

Innebörden av processplanering företer uppenbara likheter med vad som av Stevrin (1974) benämnts processtyrning. Stevrin hävdar nämligen att processtyrning med fördel kan tillämpas när:

- det styrda systemet är komplext, d v s består av ett antal delsystem, vilkas samband är oklara
- resultaten, effekterna eller målen inte kan specificeras och/eller kan variera under processens gång.

• Jämförelse utbyggnadsplaneringen - processplanering

Processplanering synes vara en modell som väl överensstämmer med tillämpad metodik, beslutsprocess och bakomliggande synsätt i utbyggnadsplaneringen under perioden 1972-1977. Detta anser jag indikeras av bland annat följande:

- när bostadsbyggandet skars ner 1973 fick detta omedelbart verkningar på planeringen. Inkommande information påverkade alltså planeringen kontinuerligt, både 1973 och senare
- tidshorisonten varierade i planeringsarbetet. 1972 behandlades byggandet under programperioden, 1973 utbyggnaderna fram till 1990, 1974 bostadsbyggandet i början av 1980-talet o s v

- att styrmedlen var svaga belyses bland annat av att överensstämelsen mellan rekommendationer och program i det närmaste var obefintliga under de första åren under perioden
- tidsrymden mellan initiering och genomförande förutsattes som minst vara 5-6 år, oftast betydligt längre
- utbyggnadsplaneringen påverkades särskilt av föreställningar bland tjänstemännen på stadsbyggnadskontoret om osäkra värderingar hos beslutsfattarna. Det var "nödvändigt" att låta planeringen bli utforskande till sin karaktär
- utbyggnadsrekommendationerna angav en ram för efterföljande planering och programmering att bearbeta resp välja bland
- oklarheterna om önskvärt framtida tillstånd medförde att preciseringarna av markens användning på längre sikt var mycket begränsade.

7.27 Rationalism

● Innebörd

Traditionell generalplanering (ofta redovisad i form av bland annat en karta utvisande ett avlägset framtida tillstånd) synes utgå ifrån ett raionalistiskt betraktelsesätt.

I sin mest extrema form, den komprehensiva rationaliteten, förutsätter (Sandberg, 1975; Faludi, 1973) denna modell bland annat:

- att det finns gemensamma stabila värderingar som grund för beslutsfattandet
- att målen, strävandena, kan anges precist
- att det är möjligt att ange de vägar som leder mot målet
- att konsekvenserna av de åtgärder som leder mot målet kan beskrivas fullständigt
- att det är möjligt att välja det alternativ som är optimalt.

Denna komprehensiva raionalitet kan sägas överensstämma med den bilden av den ekonomiska människan "economic man" (Simon, 1957).

"Economic man" har i sin tur modifierats till "administrative man" (Simon, 1957), som präglas av en begränsad rationalitet. Den ekonomiska människan har därmed försetts med mänskliga egenskaper - såsom kognitiva och perceptuella begränsningar - vilka innebär att förmågan att överblicka, behandla stora informationsmängder och lösa komplicerade problem är begränsad. Den administrativa människan maximerar inte - utan nöjer sig med det alternativ som är "gott nog" - d v s tillfredsställande.

- Jämförelse utbyggnadsplaneringen -
rationalism

Likheterna mellan en rationalistiskt präglad metodik (komprehensiv rationalitet) och utbyggnadsplaneringen måste sägas vara mycket begränsade. Komprehensiv rationalitet förutsätter nämligen att hela den värdestruktur som styr planeringen är känd, stabil och homogen. Utifrån denna värdestruktur antas åtgärderna kunna härledas till att avse optimala sätt att uppnå målen. Det synes heller inte rimligt att påstå att utbyggnadsplaneringen karaktäriserades av en mer begränsad mål-medel rationalitet. Visserligen formades angreppssättet till att finna godtagbara lösningar, men den begränsademåluppsättningen och svårigheterna att ange samband mellan mål och medel, liksom bristen på kontroll över genomförandet, gör att man knappast kan betrakta utbyggnadsplaneringen som ett uttryck för ett begränsat rationellt angreppssätt.

7.28 Projektplanering och programmering

- Innebörd

Projektplanering tillhör gruppen rationalistiskt präglade modeller. Ett exempel på projektplanering utgör större väg- och vattenbyggnadsföretag, där plandokumentet och aktivitetsscheman (tidsplaner etc) leder fram mot ett väl preciserat och fastställt mål, oftast inom en fastställd tidsrymd. Den organisation som genomför aktiviteterna är ofta hierarkiskt uppbyggt med klara och entydiga rollfördelningar.

Vad som skiljer projektplaneringen från den komprehensiva rationaliteten är närmast att projektplaneringen rör ett avgränsat delsystem - inte en större del av samhällssystemet.

Projektplanering förutsätter:

- att aktiviteterna skall pågå inom ett avgränsat till fullo kontrollerbart delsystem
- att slutmålet kan anges med säkerhet
- att det organisatoriska systemet är så uppbyggt att det går att med säkerhet leda verksamheten fram till målet.

Programmering är en modell som företer stora likheter med projektplanering. Båda dessa modeller utgår från ett rationalistiskt betraktelsesätt. Skillnaden är närmast att programmering utgår ifrån att det finns faktorer, som inte fullständigt kan styras. Med denna utgångspunkt väljer man sedan den bästa vägen mot ett preciserat mål. Sättet att nå målet, den bästa vägen, förutsätts kunna optimeras innan genomförandet av programmet börjar verkställas (Sandberg, 1975).

- Jämförelse utbyggnadsplaneringen -
projektplanering-programmering

Jämförelsen mellan utbyggnadsplaneringen och programmering respektive projektplanering behöver knappast utvecklas särskilt mycket. Utbyggnadsplaneringen handlade nämligen inte om att

planera mot ett genomförande av i förväg preciserade resultat under säkra, kontrollerbara betingelser.

7.3 Sammanfattning jämförelser

De jämförelser, som här har gjorts, leder närmast fram till att utbyggnadsplaneringen burit drag av olika modeller. Tydligt är också att modellerna inte bildar ett klart system där den ena utesluter den andra. Den modell utbyggnadsplaneringen liknade mest var dock processplanering - inkommande information påverkade planeringen kontinuerligt, tidshorisonten varierade, styrmedlen var svaga, tiden mellan initiering och genomförande var lång, planeringen präglades av osäkerhet om värderingar och bilden av önskvärt framtida tillstånd var diffus.

Samtidigt bar utbyggnadsplaneringen drag av:

- flexibel planering förändringar inträffade utan att de grundläggande strävandena påverkades
- adaptiv planering fattade beslut var i flera fall anpassbara till efterföljande värderingsförändringar
- strategisk planering antalet handlingsalternativ var stort, osäkerheterna betydande, beslutsunderlaget gav viss överblick, värderingar och mål var inte givna, sökande efter handlingsalternativ pågick kontinuerligt
- incrementalistisk planering antalet faktiskt övervägda alternativ var hårt begränsat i förhållande till det teoretiskt möjliga antalet, konsekvensbeskrivningarna var begränsade, målen anpassades till medlen, problemen omdefinierades successivt, markanvändningsbesluten kunde anses utgöra en serie små steg, planeringen orienterades mera mot problem än mot mål, värden saknade oftast explicit och självständig existens
- mixed-scanning planeringen var avsökande till sin karaktär, fokuseringar förekom på vissa frågor.

7.4 Utbyggnadsplanering betraktad som en fråga om organisatorisk inlärning

I olika aktuella sammanhang förekommer, som tidigare nämnts, att man betonar värdet av att se översiktlig planering som en fråga om organisatorisk inlärning. Detta betraktelsesätt har också antagits kunna vara värdefullt i denna studie, genom att förståelsen för utbyggnadsplaneringens verkningssätt - dess möjligheter och begränsningar - möjligen kan vidgas på detta sätt.

Innebörden av begreppet "organisatorisk inlärning" är ingalunda självklar. Som framhållits av Eklund och Sjöstrand (1977) "finns idag ingen etablerad teori om inlärning. Däremot existerar ett antal relativt isolerade, mer eller mindre utvecklade begreppssystem, som på varierande sätt kan påstås referera till lärande i organisationer".

Kända är organisationsteoretikerna Cyert och March, som i sin bok "A Behavioral Theory of the Firm" (1963) använde sig av begreppet organisatorisk inläring ("organizational learning").

Cyert och March såg organisatorisk inläring som en viktig del av beslutsprocesser i organisationer. Man menade att inläring sker genom tre ständigt fortgående anpassningsprocesser i organisationen: 1) anpassning till organisatoriska mål ("goals"), 2) anpassning av uppmärksamheten vis-à-vis omgivningen ("attention rules") samt 3) anpassning i metoder för problemlösning ("search rules") Eklund och Sjöstrand (1977). Målen, strävandena förutsätts korrigeras kontinuerligt genom att erfarenheterna av "verkligheten" ständigt matas in i organisationens arbete. På så sätt "lär sig" organisationen dels uppmärksamma vissa företeelser eller problem i omvärlden medan andra ignoreras, dels finna problem genom det sätt att söka, som tidigare visat sig framgångsrikt. Det organisatoriska beteendet präglas alltså, menar Cyert och March, av de tidigare erfarenheterna.

Möjligheterna att tillvarata dessa erfarenheter kan dock vara olika. Erfarenheterna kan vara "resultat av såväl motsättningar som samarbete och interaktion mellan enheter inom en organisation eller mellan enheter Insamlingen av erfarenheter - den organisatoriska inläringen handlar alltså om förändringar av verklighetsuppfattningar och därmed om förändringar i värdesystem och ofta också om förändringar i organisationens maktstruktur" Melin (1977). I vilken grad eller på vad sätt dylika förhållanden eller förändringar påverkade den organisatoriska inläringen påvisas dock inte i denna studie.

Utbyggnadsplaneringen kan vidare ses som ett system där olika parter vid upprepade tillfällen fått ta ställning till olika problem och olika sätt att lösa problemen. Denna process bör ha lett till en erfarenhetsinsamling som i sin tur resulterade i en fortgående inläring på ett organisatoriskt plan.

Va-verket, exempelvis, fick 1973-1975 ta ställning till och ange lösningar på bland annat följande frågor:

1973: - Vilka områden är direkt oförmånliga för förvaltningen?

- Hur ser det nät ut förvaltningen behöver för att försörja samtliga områden i angivna utbyggnadsalternativ?
- Om detta nät bryts ner - vilka anläggningar utlöses då av respektive område?
- Vilken investeringskostnad utlöser respektive anläggning.

1974: - Vilken nät och/eller vilka anläggningar erfordras om något av de sex angivna områdena skulle byggas ut som bostadsområde direkt efter programperioden?

- Vilka investeringskostnader utlöser respektive nät och/eller anläggningar?

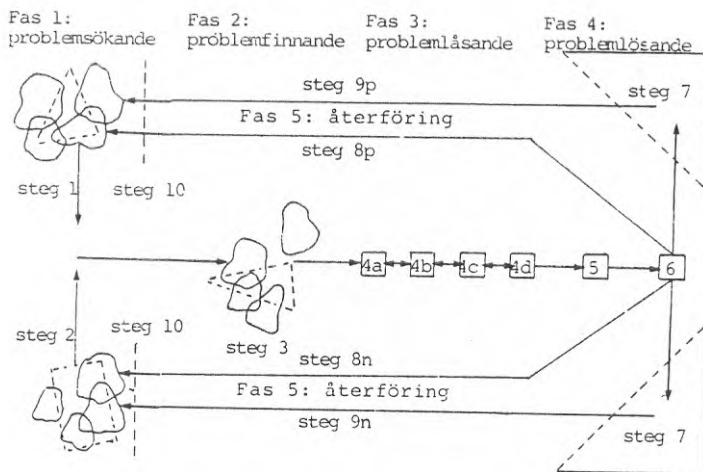
1975: - Vilket nät och/eller vilka anläggningar erfordras för att exploatera vart och ett av de angivna områdena för sig såsom arbetsområde direkt efter programperioden?

Om jag antar att dylika bearbetningar ledde till en organisatorisk inlärnin g är det dock inte självklart hur den "verklighet" såg ut som va-verket efter hand skapade sig. Det borde ha varit eftersträvansvärt att den "verklighet", som va-verket och andra förvaltningar skapade sig, överensstämde någorlunda väl. Om så var fallet är dock utomordentligt oklart. Avgörande kan ha varit med vilken effektivitet och klarhet det ömsesidiga informationsutbytet skedde under planeringsprocessen.

Den "verklighet" olika aktörer upplevde berodde också på tidigare erfarenheter. Ett viktigt hinder för organisatorisk inlärnin g är nämligen som Melin (1977) påpekar "att individer i en organisation ofta kopplar en upplevd situation till ett tidigare inlärt mönster". Detta skulle t ex tänkas kunna ha inneburit att förvaltningarna tenderat att uppfatta och behandla t ex UP 73 på samma sätt som en tidigare generalplan.

Motsatt effekt skulle den upprepade omprövningen av möjligheterna att bygga ut vissa områden (t ex Säve Kyrkeby enbart prövat som exploateringsområde i UP 73, som bostadsområde i UP 74 och som arbetsområde i UP 75) liksom de olika slutsatser som följde av denna omprövning (Säve Kyrkeby ej rekommenderat i UP 73 och UP 74, rekommenderat som arbetsområde för verksamheter med behov av järnvägsanslutning i UP 75, ej rekommenderat i UP 76, ej upptaget i utbyggnadsalternativen i UP 77) kunna ha haft, eftersom "minskad ordning och ökad osäkerhet och varietet avseende organisationens verklighetsuppfattningar" enligt Melin (1977) främjar organisatorisk inlärnin g.

Eklund och Sjöstrand (1977) har redovisat en figur som på ett schematiserat sätt söker åskådliggöra den process som leder till organisatorisk inlärnin g (figur 15).



Figur 15. Organisatorisk inlärnin g enligt Eklund, Sjöstrand (1977).

I fas I i figuren förutsätts att det i organisationen finns individer som bär på olika uppfattningar (symboliserade av "oregelbundningarna") om organisationens mål och strävanden. Genom diskussioner, förhandlingar etc förutsätts dessa individrelaterade uppfattningar jämkas till en "auktoriserad" organisationsuppfattning om verklighet och "mål" symboliserade av en streckad triangel respektive av en streckad rektangel.

I fas 2 jämförs de sammanjämkade "målen" och "verklighetsuppfattningarna". Bristande överensstämmelse mellan "mål" och "verklighet" uppfattas nu som "problem" av olika individer ("oregelbundningarna"). Efter förhandlingar, diskussioner eller liknande kan man anta att en problemuppfattning, som är organisationens, utkristalliseras.

I fas 3 läses problemen. Sätt att åtgärda problemen penetreras genom alternativsökning, alternativfinnanden, utvärdering av alternativens konsekvenser och jämförelser av konsekvenserna (symboliseras av kvadraterna 4a - 4d).

I fas 4 "löses" problemen i form av att en plan upprättas med beskrivning av t ex när, hur och i vilken ordning åtgärder skall genomföras (symboliseras av kvadrat 5).

Den beslutade planen leder till åtgärder (kvadrat 6) och erfarenheter av beslut (triangel "steg 7"). Effekterna av åtgärderna leds, genom ofta subjektiva slutsatser hos individerna i en organisation, åter som erfarenheter när processen startar på nytt.

Om den redovisade figuren återger det förlopp som leder till organisatorisk inlärning kan jag konstatera att utbyggnadsplaneringen liknar den redovisade inlärningsprocessen, men att samtliga moment inte ingick i den årliga planeringsprocessen. En viktig avvikelse synes vara att effekterna av beslutade rekommendationer inte kunde avläsas därför att ett förverkligande av dessa först skulle kunna ha iakttagits 6-7 år senare. Detta förhållande förefaller viktigt att beakta därför att det kan ha ökat svårigheterna att uppnå gemensamma verklighetsuppfattningar i fas 1 och 2.

Vidare skulle man kunna anta att bristen på erfarenhetsåterföring och efter hand troligen allt mer divergerande "verklighetsuppfattningar" bidrog till att UP 77 kom att genomföras. Samlade inriktningsprövningar skulle alltså kunna ses som ett sätt att förbättra möjligheterna att åstadkomma en synkroniserad organisatorisk inlärning.

Behovet och värdet av att betrakta utbyggnadsplaneringen såsom en inlärningsprocess synes också väl förenliga med kunskaperna om människans begränsade förståndsmässiga (kognitiva) kapacitet. Beslutsfattarens likaväl som planerarens förmåga att söka, bearbeta och sprida information är begränsad (Krech, Crutfield, Balachey, 1962; March & Simon 1958; Simon 1947 och 1957). En därmed direkt sammanhängande företeelse är förekomsten av perceptuell selektivitet, d v s begränsningar i människans förmåga att se och överblicka omgivningen i komplexa situationer.

Insikten om dessa betydelsefulla begränsningar om mänskliga begränsningar har varit utgångspunkt för marginalismen om "mixed-scanning" (Lindblom, 1959; Lindblom och Braybrooke, 1963; Etzioni, 1959). I vilken grad dessa restriktioner borde återverka på beslutsunderlaget i utbyggnadsplaneringen och på ansträngningarna att metodiskt behandla inlärningsproblemet för t ex beslutsfattare och förvaltningar är självfallet en fråga av både utomordentligt stor betydelse och komplexitet. Det synes utifrån dessa utgångspunkter emellertid rimligt att anta att möjliga förenklingar av beslutssituationer och beslutsunderlag bör tillgripas så långt som det överhuvudtaget är möjligt för att översiktlig planering skall kunna bedrivas med framgång.

Då jag finner det rimligt att anta att utbyggnadsplaneringens, likaväl som annan översiktlig planerings, möjligheter och begränsningar i viktiga avseenden är förknippade med den effektivitet den organisatoriska inläringen kan hanteras, borde den diskussion som här förts vara fruktbar att utveckla i andra sammanhang.

8. NÅGRA PRELIMINÄRA SLUTSATSER OCH
FÖRSLAG TILL KORRIGERINGAR AV
PLANERINGSMETODIK OCH BESLUTSPROCESS

En utgångspunkt för denna studie har varit antagandet att den turbulenta "planeringsmiljön" under perioden 1972-1977 gav upphov till osäkerheter bland tjänstemän och politiker (i första hand inom stadsbyggnadskontoret respektive byggnadsnämnden). De externt betingade osäkerheterna antogs vidare ha påverkat beslutsprocessen och valet av planeringsmetodik på så sätt att successiva val av markanvändningsförändringar kom att tillämpas.

Resultatet av denna studie pekar på att förändringarna i den externa omgivningen visserligen gav upphov till osäkerheter - åtminstone vad beträffar tjänstemännen på stadsbyggnadskontoret - men att dessa osäkerheter inte var den dominerande orsaken till att successiva val tillämpades. (Huruvida de externa förändringarna gav upphov till osäkerheter bland förtroendemännen har inte varit möjligt att besvara utifrån det källmaterial som utgjort underlag för denna studie).

Beslutsprocessen förändrades i olika avseenden 1972-1977. De mest betydelsefulla förändringarna skedde dock redan då 1972-års riktlinjer för kommunens översiktliga och långsiktiga planering framlades. Dessa riktlinjer innebar att markanvändningsplaneringen skulle avrapporteras två gånger per år (i en läges- resp en huvudrapport). Avsikten synes ha varit att söka erhålla rätt beslutsunderlag för de nödvändiga aktuella besluten vid rätt tillfälle, för att på så sätt reducera politikernas osäkerhet vid beslutstillfällena. Nu skulle markanvändningsförändringarna ses som förlopp och inte som ett tillstånd vid ett avlägset horisontår och besluten skulle fattas stegvis.

De förändringar, som vidtogs beträffande beslutsprocessen efter 1972, orsakades inte som man skulle kunna ha haft anledning att förvänta sig av behov av ytterligare anpassningar till den turbulenta planeringsmiljön. Det tycks snarare ha varit så att de förändringar, som genomfördes, berodde på att politikerna upplevde beslutsprocessen, med de halvårsvis återkommande avrapporteringarna, som alltför dynamisk i förhållande till behovet av omprövningar.

Vad beträffar valet av planeringsmetodik synes detta främst kunna förklaras av osäkerheter på tjänstemannaplanen beträffande vilka värden politikerna (främst inom byggnadsnämnden) kunde tänkas tillmäta olika utbyggnadsområden eller konsekvenser av att utbygga olika områden. Detta kan tyckas något förvånande när det samtidigt framgår av studien att de riktlinjer i form av "mål", strävanden eller programuttalanden, som hade fastlagts av programkommittéer och kommunstyrelse förändrades påtagligt lite under perioden 1972-1977. Uppenbarligen var dessa riktlinjer av så generell slag att osäkerheterna om värdeskalor fortfarande var betydande på tjänstemannanivå när konkreta åtgärder skulle föreslås.

Vilka blev då effekterna av den beslutsprocess och den planeringsmetodik, som innebar att markanvändningsförändringar valdes successivt?

Inom det kompetensområde, som mest påtagligt hävdades i UP-rapporterna och som gällde styrningen av bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogrammen, var effekterna ringa fram till 1975. Därefter var påverkan mera påtaglig. En orsak till den relativt långsamma anpassningen var svårigheterna att vid en låg utbyggnadstakt "svänga om" byggandet till nya exploateringsområden innan tidigare planerade och/eller påbörjade utbyggnader genomförts.

Ifråga om den avsedda styrningen av övrigt översiktlig planering (bland annat områdesplaneringen) och detaljplaneringen var styrningseffekterna starkt begränsade. Detta var en följd av att det underlag, som utarbetades i utbyggnadsplaneringen, nästan enbart inriktades på att styra bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogrammen.

En annan effekt av den tillämpade beslutsprocessen och planeringsmetodiken var att Statens Planverk och länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län ansåg sig sakna tillräckligt underlag för att bedöma markanvändningsförändringar. Utbyggnadsplaneringen uppfattades som "en rad sektoriella utredningar".

Till skillnad från de statliga myndigheterna synes kommunalpolitikerna och de kommunala förvaltningarna i huvudsak ha accepterat den tillämpade beslutsprocessen och planeringsmetodiken. Ett undantag utgjorde dock fastighetsnämnden och fastighetskontoret, som framförde att utbyggnadsplaneringen i allt för hög grad behandlade frågor som borde ligga inom ramen för arbetet med bostadsbyggnads- och arbetsområdesprogrammen.

Jämförelserna mellan praktikfallet och några i litteraturen förekommande planeringsmodeller visar att utbyggnadsplaneringen företedde likheter med flera modeller. Mest påtagliga är dock likheterna mellan utbyggnadsplaneringen och processplanering - inkommande information påverkade planeringen kontinuerligt, tidshorisonten varierade, styrmedlen var svaga, tiden mellan initiering och genomförande var lång, planeringen präglades av osäkerhet om värderingar och bilden av önskvärt framtida tillstånd var diffus.

Denna studie visar också på vissa förhållanden, som kan finnas anledning att korrigera. Utbyggnadsplaneringen utgjorde (och utgör) en del av kommunens planeringssystem. Vilket kompetensområde man önska hävda med utbyggnadsplaneringen - och med andra aktiviteter inom den översiktliga markanvändningsplaneringen - måste därför vara av betydande intresse att kunna fastlägga. I annat fall kan svårigheter uppstå att åstadkomma de resultat och åtgärder planeringen syftar till.

På liknande sätt borde det vara till fördel om man - efter det att kompetensområdena klarlagts för vilka planeringsaktiviteter - också kunde synkronisera andra översiktliga planeringsaktiviteter (bland annat områdesplaneringen) planeringsmetodiskt och beslutsmässigt med utbyggnadsplaneringen så att planeringssystemet blir mer sammanhängande.

Slutligen finner jag att det är rimligt att anta att tillämpningen av successiva val i översiktlig markanvändningsplanering ställer stora krav på informationsflödena i planeringsprocessen. Det avsnitt som behandlar utbyggnadsplaneringen betraktad som en fråga om organisatorisk inlärning pekar på vikten av att ytterligare anpassa den översiktliga planeringen, och i synnerhet utbyggnadsplaneringen, till ett dylikt betraktelsesätt. Utan tillräcklig och "riktig" information till de olika parter, som är berörda i planeringsprocessen, kan inte de önskvärda och avsedda resultaten uppnås.

TABELL 1. UP 77 REDOVISADE PROGNOSER FÖR BEFOLKNINGSTUTVECKLING I UP 72 - UP 77 MOTSVARANDE BERÄKNINGAR AV BOSTADBYGGNADSBEHÖVET FÖR GÖTEBORGSREGIONEN RESP. GÖTEBORGS ÅRSTAD.

Rapport	Befolkning				Bostadsbyggnadsbehov lgh/år		Anmärkningar/övrigt
	Göteborgsregionen antal inv.		Göteborgs kommun antal inv.		Göteborgsregionen (totalt inkl Gbg block (-1974))	Göteborgs kommun/kommun-block (-1974)	
	1980	1985	1990	1990			
UP 72 lägesrapport	790.000	790.000			7.900 ¹⁾	4.300 ²⁾	1) avsåg det årliga genomsnittliga behovet 1972 - 1985 2) avsåg perioden 1975 - 1977
UP 73 lägesrapport	740.000 790.000 825.000		(=huvudalt)	400.000 493.000		3.200 4.500 5.500	
UP 73 huvudrapport	740.000 790.000		(=huvudalt)		4.400 4.900 6.600	2.850 ³⁾ 3.200 ⁴⁾ 4.300 ⁵⁾	3) varav 1.500 lgh/år i nyexploatering 4) varav 2.250 lgh/år i nyexploatering 5) varav 3.550 lgh/år i nyexploatering
UP 74 lägesrapport	725.000 740.000 750.000		(=huvudalt)		2.500-3.500	1.000-2.000	i nyexploater.
UP 74 huvudrapport	725.000 740.000 750.000		(=huvudalt)	395.000 414.000 425.000	4.000-4.500	1.000-2.000	i nyexploater.
UP 75 lägesrapport			725.000- 730.000		2.250 ⁶⁾ 2.100 ⁸⁾	1.250 ⁷⁾ 1.100 ⁹⁾	6) 1976-1979 7) 1976-1979 8) efter 1979 9) efter 1979
UP 75 huvudrapport			725.000- 730.000		2.250 ¹⁰⁾ 2.100 ¹²⁾	1.250 ¹¹⁾ 1.100 ¹³⁾	10) 1976-1979 11) 1976-1979 12) efter 1979 13) efter 1979
UP 76 lägesrapport			720.000- 725.000		3.500	2.000 inkl totalsanering	
UP 76 huvudrapport			725.000- 730.000		3.500	2.000 inkl totalsanering	
UP 77 rapport fr pågående arb	700.000		720.000		3.500	2.000 inkl totalsanering	
UP 77 utbyggnads- anvisningar					3.500	2.000 ¹⁴⁾ inkl total- sanering	14) varav 1.300 lgh/år i nyexploatering. Nyexploateringen föreslogs vid behov kunna ske till 2.000 lgh/år, dvs 2.700 lgh/år inkl totalsanering

TABELL 2.
I UP 72 - UP 77 REDOVISADE PROJEKTER FÖR STYRSÄKTIVITETSUTVECKLINGEN SAMT MOTSVARANDE BERÄKNINGAR
AV BEHOVET AV ARBETSOMRÅDESMARK I GÖTEBORGSREGIONEN RESP. GÖTEBORGS KOMMUN.

Rapport	Antal sysselsatta				Behov av arbetsområdesmark ha/år			Anmärkningar / Övrigt
	Göteborgsregionen (totalt inkl Gbets kommun)		Göteborgs kommun		Göteborgs- regionen (lot. kommun/kommun- inkl Gbets kom.) block (1974)	Göteborgs kommun/kommun- block (1974)	Arbetsområdesmark ha/år	
	1980	1985	1990	1985				
UP 72 lägesrapport								
UP 73 lägesrapport		340.000- 360.000			285.000		40	
UP 73 huvudrapport		340.000- 360.000					40 1)	1) exkl mark för särskilt ytkrävande verk- samtler
UP 74 lägesrapport		325.000					30-40 1)	- " - - " -
UP 74 huvudrapport		325.000					40 1)	- " - - " -
UP 75 lägesrapport		325.000- 330.000					40 1)	- " - - " -
UP 75 huvudrapport			325.000- 330.000			250.000	35 1)	- " - - " -
UP 76 lägesrapport			330.000- 350.000				30-40 1)	- " - - " -
UP 76 huvudrapport			325.000- 330.000				30-40 1)	- " - - " -
UP 77 rapport fr pågående arb	315.000		330.000				20-35 1)	- " - - " -
UP 77 utbyggnads- anvisningar							30-40 1)	- " - - " -

TABELL 5.
 REDOVISNING AV REKOMENDERADE, GENOMFÖRDA OCH REDOVISADE ÖVERSIKTLIGA PLANERINGSAKTIVITETER
 I UP 72 - UP 77.
 (ja = genomförd aktivitet † r = redovisad aktivitet)

Rekomenderat resp redo- visat i UP 72	Akti- vitet 72-73	Rekomenderat resp redo- visat i UP 73	Akti- vitet 73-74	Rekomenderat resp redo- visat i UP 74	Akti- vitet 74-75	Rekomenderat resp redo- visat i UP 75	Akti- vitet 75-76	Rekomenderat resp redo- visat i UP 76	Akti- vitet 76-77	Rekomenderat resp redo- visat i UP 77	Akti- vitet 77-78	Anmärkingar / Övrigt
		Inventering av kompl.omr. för bostäder ja, r										1) initierat av FN vid behandl av UP 73 lägesrapport
		Utredn av Backatorp som småhusomr	-	-	-	-	ja	r				2) i lägesrapporten UP 76
		Översiktliga studier av -V. Holjered -Bjällanda -V. bostads- bandet	ja ja ja ja	r r r			ja	r				3) i lägesrapporten UP 76
		Utredn av saneringsomr		Utredn av upprustn.omr								4) initierat av FN
		Studier av arbetsomr	ja	ja	r							5) i lägesrapporten UP 76 jfr UP 74
		Inventering av kompl.omr för bostäder	ja		Utredn av upprustn.omr	Utredn av upprustn.omr	ja	r				6) i lägesrapporten UP 76 jfr UP 74
		Lokalisering av spec vt-krävande verkts					ja	r				

TABELL 5. (sid 2)
 REDOVISNING AV REKOMMENDERADE, GENOMFÖRDA OCH REDOVISADE ÖVERSIKTLIGA PLANERINGSAKTIVITETER
 I UP 72 - UP 77.
 (ja = genomförd aktivitet; r = redovisad aktivitet)

Rekommererat resp redovisat i UP 72	Rekommererat resp redovisat i UP 73	Rekommererat resp redovisat i UP 74	Rekommererat resp redovisat i UP 75	Akti-vitet 75-76	Rekommererat resp redovisat i UP 76	Akti-vitet 76-77	Rekommererat resp redovisat i UP 77	Akti-vitet 77-78	Anmärkingar / övrigt
			Utbyggnad av arb.omr under 1980-talet	ja	r				7) redovisat separat
			Underlag för omr.program för Lilleby	ja	r	7)			8) redovisat separat, endast inventering utförd
			Användn.plan för kustzonen på via Håsin-Gen	ja	r	8)			begränsad utredn
			Komplett. omr. studier för Angered inkl Cunnilse	ja	r				
			Översiktliga planutr för - Skve	-	r	9)			9) redovisat separat
			- Gånås	ja	r	9)			
			- Håstebäck	ja	r	10)			10) redovisat separat
			Utredn betr kompl omr för arb.platser	ja	r				
			Utredn betr service o centrumstrukt	ja	r				
			Samordnade utbyggnadsalt	-	-	ja	r		
			Utredn betr kompl omr för arb.platser	-	-	-	-		jfr UP 75

TABELL 5. (sid 3)
 REDOVISNING AV REKOMMENDERADE, GENOMFÖRDA OCH REDOVISADE ÖVERSIKTLIGA PLANERINGSAKTIVITETER
 I UP 72 - UP 77.
 (ja = genomförd aktivitet; r = redovisad aktivitet)

Rekommenderat resp redo- visat i UP 72	Rekommenderat resp redo- visat i UP 73	Rekommenderat resp redo- visat i UP 74	Rekommenderat resp redo- visat i UP 75	Rekommenderat resp redo- visat i UP 76	Rekommenderat resp redo- visat i UP 77	Rekommenderat resp redo- visat i UP 78	Anmärkingar / Övrigt
				Forts utr betr spec ytkräv verks			
				Forts utr betr service o centrumstr			
				Smordnade ut- byggnadsalt ja	r		
				Fullfölja studier betr via Hisingen			
				Områdesplan för Lilleby ja	r 11)		11) redovisat separat efter UP 75
				Användn plan för kustzonen på via His- ingen			
				Fullfölja studier av -Gunnilse -Åsen -A-d Kyrky -Rågården	r 12)		12) redovisat separat efter UP 76
				Forts studier av bl a -Hästebäck- Storegården -Årekrärr	r 13)		13) redovisat separat efter UP 75
				Översiktli studier av Göpsåsomr			

STADSBYGGNADSKONTORET
 Avdelningen för ekonomiska utredningar
 Göteborg

1975-04-08

Bilaga 1

Handläggare:
 Sven Wiberg/bma

Ekonomisk analys av upprustningsområden, etapp I. Anvisningar för förvaltningsgenomgång av upprustningsområden på Hisingen

1. Syfte

Kommunstyrelsen har uppdragit åt Byggnadsnämnden att fullfölja det förslag till fortsatt utredningsarbete som anges i Utbyggnadsplan 1974. Enligt detta utredningsprogram skall en förvaltningsekonomisk genomgång göras för kommunens upprustningsområden. Upprustningsstudien skall vara kommundäckande och betona de förvaltningsekonomiska aspekterna. Arbetet skall samordnas med dispensutredningen.

Upprustningsutredningen i UP 75 syftar till att lägga ett ekonomiskt grundmaterial för fortsatt planering av kommunens tänkbara upprustningsområden. Ambitionen är att på sikt bygga upp ett underlag för att rekommendera ordning och takt för kommunens engagemang i upprustning av äldre småhusområden.

2. Underlag

Till grund för utredningen ligger ett kart- och tabellmaterial som redovisar avgränsningar och innehåll för 36 tänkbara upprustningsområden på Hisingen. Kartorna består av en kommunöversikt i skala 1:50000 och tre områdesöversikter för vardera Björlanda och Västra Torslanda i skala 1:10000. Dessutom lämnas för varje upprustningsområde precierade beräkningsunderlag i form av detaljkartor i skala 1:10000 samt i skala 1:4000. Till vissa förvaltningar utsändes ytterligare ett antal kartor i skala 1:4000 med tillhörande tabeller, som visar inventeringar av den befintliga gatustandarden inom respektive upprustningsområde.

Till varje upprustningsområde hör en kortfattad planbeskrivning, som anger bl.a. planläge, restriktioner och övriga planeringsförutsättningar.

I tabell 1 sammanfattas innehåll per upprustningsområde före och efter upprustningsåtgärd. I tabell 2 anges motsvarande uppgifter för angränsande större nybyggnadsområden.

3. Uppgiften

Den förvaltningsekonomiska analysen av upprustningsområden har indelats i två etapper. Föreliggande etapp I av utredningsarbetet omfattar upprustningsområden på Hisingen. Tidplanen för den första utredningsdelen omspannar månaderna april och första hälften av maj. Den andra utredningsetappen, vartill kommer att utgå särskilda anvisningar och underlag i slutet av denna månad, omfattar övriga tänkbara upprustningsområden i kommunen.

Uppläggningsen av utredningsetapp I är i huvudsak densamma som tilllämpas i den pågående saneringsutredningen. Detta innebär att förvaltningen ombedes dimensionera och lokalisera de tillkommande anläggningar som erfordras för att förse upprustningsområden och angränsande nybyggnadsområden med service samt ange vilka samband som föreligger mellan olika anläggningar och områden.

Förvaltningen skall i första hand dimensionera tillkommande anläggningar för att ge enbart upprustningsområdet en tillfredsställande service. I upprustningsområdet ingår som framgår av tabell 1 både befintliga helårshus och sådana som tillkommer genom förtätning, komplettering och konvertering av fritidshus. I andra hand skall förvaltningen beakta de kringliggande större nybyggnadsområden som anges i tabell 2. Med hänsyn till en samtidig eller senare exploatering i något eller några av dessa nybyggnadsområden kan det vara motiverat att överväga en mer kapacitetsstark servicelösning än den som föranledes av enbart upprustningsområdet. Anläggningar som på detta sätt "överdimensioneras" i förhållande till upprustningsområdet skall anges som villkorligt kopplade, d.v.s. ✓ i blankett 1. Som villkor för aktualisering anges därefter i blankett 2 att något eller några nybyggnadsområden förutsätts bli exploaterade inom viss tid efter upprustningen. De förenklade eller provisoriska serviceanläggningar som alternativt skulle kunna försörja upprustningsområdet förses samtidigt med villkoret att de endast aktualiseras om inte dessförinnan den ambitiösare servicelösningen kommit till utförande.

Etapp I av upprustningsutredningen kan indelas i fyra moment:

- a) Den nuvarande servicesituationen i respektive upprustningsområde. Vilken tillgång och närhet finns idag till den service som förvaltningen erbjuder? Vilka brister finns i servicehänseende? Går det att gruppera de olika upprustningsområdena m.h.t. servicenivå? Finns det några förhållanden som kan kompensera en avsaknad av viss service? Förvaltningen ombedes välja ett lämpligt sätt att beskriva den existerande servicenivån.
- b) Sambanden mellan olika anläggningar och områden. Denna sambandsanalys utgör en förenklad variant av den som tilllämpades i UP 73. Till stöd för utredningsmoment a) och b) ligger blanketterna 1 och 2. På baksidan av dessa blanketter framgår närmare uppläggningsen av sambandsanalysen. I denna uppgift ingår att tala om under vilka förutsättningar en viss given anläggning aktualiseras. Det kan gälla att en anläggning utlöses när en viss andel av helårshus eller lägenheter tillkommit i ett område. Det kan också gälla att en kombination av områden tvingar fram en viss anläggning.
- c) Elasticiteten i angivna anläggningar gentemot ytterligare öknings av antal helårshus eller lägenheter i respektive område. Hur stora tillskott utöver det beräknade slutliga innehållet är det tänkbart att tillföra området utan att anläggningens kapacitet överskrides. Denna punkt avser att fånga upp frågan om ökad exploateringsgrad kan främja det förvaltningsekonomiska utfallet. Som förutsättning gäller antagandet att samtliga angivna anläggningar och områden är utbyggda.

- d) Särskilt gynnsamma eller problematiska delar inom respektive upprustningsområde. Går det att urskilja vissa delområden om ställer sig jämförelsevis enkla eller svåra att förse med en tillfredsställande service. Förvaltningen ombedes avgränsa dessa delområden på kartan och motivera varför de bör uppmärksammas.

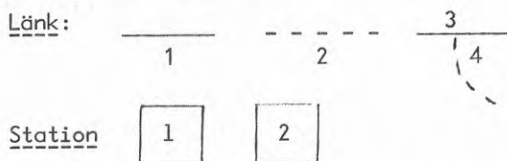
Utångsläget utgör situationen den 1976-01-01. Investeringar som enligt budget planeras utförda under 1975 betraktas därför som befintliga. De planbedömningar som utförts beträffande innehåll och avgränsningar av upprustningsområdena utgör rimliga ansatser och är sålunda ej att betrakta som planförslag. Syftet med beräkningsunderlaget är enbart att möjliggöra en grov ekonomisk jämförelse mellan de olika upprustningsområdena.

Förvaltningen ombedes vänligen avlämna svar på momenten a) b) c) och d) ovan bestående av blankett- och kartredovisning senast 1975-05-15 under adress Stadsbyggnadskontoret, avdelningen för ekonomiska utredningar, Nils Ericsonsgatan 17, 411 03 Göteborg. Det bör observeras att dessa tidpunkter innebär att den tidigare angivna preliminära tidplanen har ändrats.

Lennart Fredriksson

Anvisningar för blankett 1

1. Dimensionera och lokalisera det tillkommande servicenätet.
2. Dela upp det tillkommande nätet i anläggningar som utgör minsta möjliga aktualiserade komponenter i förhållande till olika tänkbara turordningar mellan områdena.
3. Tilldela anläggningarna sifferkoder och markera dem på kartan enligt följande förslag till beteckningar.



4. För in anläggningskoden i kolumnen 1 av blankett 1 och ange typ av anläggning och investeringsbelopp i Mkr med 1 decimal.
5. Lokala investeringar som är schablonmässigt beräknade och ej kan hänföras till definierade anläggningar, anges med L i kolumn 1 och 0 i sambandsmatrisen under respektive område.
6. I sambandsmatrisen anges på likartat sätt som i UP 73 ovillkorliga samband med 0. Med 0 i krysset mellan en anläggning och ett område menas följaktligen att det området under alla förhållanden måste försörjas med service från den bestämda anläggningen.
7. Villkorliga samband noteras med \checkmark . Med villkorliga samband menas att ett område under vissa specifika förhållanden aktualiserar en viss anläggning.
8. Kolumn 5 - tröskel - används för att kartera befintliga reservkapaciteter. Här anges för respektive tillkommande anläggning omfattningen av den upprustning som kan ske i berörda områden efter 1975 innan anläggningen ifråga aktualiseras.
9. Kolumn 6 - elasticitet - används för att ange eventuella överkapaciteter i tillkommande anläggningar. Förutsättning är full utbyggnad av servicenät och de upprustnings- och nybyggnadsområden som anges i tabell 1 respektive 2. Vilka marginaler finns för exploateringsökningar jämfört med det beräknade områdesinnehållet? Ange ungefär det ytterligare lägenhetstillskott som kan ske i det eller de områden som är kopplade till en viss anläggning innan den planerade kapaciteten överskrids.

UP-ekön 75

Förvaltning: Kontaktman:
 Datum:
 Blankett 1. Samband mellan anläggningar och områden.

Samband mellan		4. Uprustningsområde: nummer och namn			Nybyggnadsområde: nummer och namn			5.	6.
1.	2.	Kod	Typ	3.	Mkr				
1	Sandvik								
2	Amhult-andalen								
3	Gosbydalen								
4	Hällsvik								
5	Dykarr								
6	Dalen								
7	Hjuvik								
8	S. Håstevik								
9	C. Håstevik								
10	O. Håstevik								
14	Tumlehed Norra								
16	Osterröd								
17	S. Lilleby								
18	V. Ånghagen								
19	O. Ånghagen								
20	Lilleby Berges								
21	V. Lässby								
22	Sävikén								
23	Lilleby-Rågelv								
24	Lilleby Mellan								
25	Skråddareg. O								
26a	Skråddareg. V								
27	Lässby Bj								
28	Hede								
29	Ingridsbergs								
30	Tulsegården								
31	Skomakaregård.								
32	Kvistjungeby								
33	S om Store Udd								
34	Björlanda								
35	Hovgården-Nolv								
37	Kipholmen								
38	Kvillheden								
39	Brunstorp								
42	Svankällan-Mys								
44	Ingebäck								
L1	Lilleby Södra								
L2	- " -								
L3	- " -								
L4	Lilleby								
K1	Kvistjungeby								
K2	- " -								
L41	Lässby								
B1	Björlanda								
B2	- " -								
B3	- " -								
B4	- " -								
N1	Nolvik								
N2	- " -								
N3	- " -								
H5	Hjuvik								
H8a	Håstevik								
H8b	- " -								
T10	Tumlehed								
	Tröskel								
	(antal hus)								
	Blasticitet								
	(antal hus)								

4.7

Anvisningar till blankett 2

1. De villkorliga aktualiseringssambanden markerade i blankett 1 med ✓ förs till blankett 2, kolumnerna 1 och 2.
2. I kolumnerna 3, 4 och 5 specificeras de villkor beträffande den föregående eller efterföljande utbyggnaden av anläggningar och områden som gäller för att området skall utlösa anläggningen.
3. I kommentarkolumnen kan t.ex. noteras motiv och förklaringar till utbyggnadssamband, tidsrestriktioner eller övriga anmärkningar.

REFERENSLITTERATUR

- Ackoff, R.L.: Scientific method: Optimizing applied research decisions, New York, 1962.
- Braybrooke, D. och Lindblom, C.E.: A Strategy of Decision-Policy Evaluation as Social Process, New York, 1963.
- Cyert, R och March, J.G.: A Behavioral Theory of the Firm, Englewood Cliffs, 1963.
- Cyon, S.: Modeller och planering (Arbetshandling R3:1968 från Byggforskningen), Stockholm, 1968.
- Eklund, L. och Sjöstrand, S-E.: Inlärningsorganisation. Fallet Kista, Stockholm. Stockholm, 1977.
- Etzioni, A.: Mixed-scanning: A "Third" Approach to Decision-making. Public Administration Review, Vol. 27, pp. 385-92
resp
The Active Society, London, 1968.
- Emery, F.E. och Trist, E.L.: The Causal Texture of Organizational Environments, se Systems Thinking (ed. Emery, F.E.) Harmondsworth, 1969.
- Faludi, A.: Planning Theory, Oxford, 1973.
- Faludi, A.: A Reader in Planning Theory, Oxford, 1973.
- Friend, J.K. och Jessop, W.N.: Local Government and Strategic Choice, London, 1969.
- Hickling, A.: Managing Decisions, the strategic choice approach, Rugby, 1975.
- Holmberg, B-O.: Ansvarsfördelning och samverkansproblem inom stadsbyggnadsverksamheten i Göteborg. Svenska kommunaltekniska föreningens tidskrift Stadsbyggnad nr 7-8, 1978.
- Hussey.: Why and how strategic planning?, Business Management, jan 1967.
- Ingelstam, L.: Planeringens grundproblem. Stockholm, 1972. (Specialarbete S 3 till SOU 1972:59, Justitiedepartementet Ds:Ju 1972:26).
- Krech, D., Crutchfield, R.S., Ballachey, E.L.: Individual in Society. A textbook of Social Psychology, New York, 1962.

- Lindblom, C.E.: The Science of "Muddling Through"
Public Administration Review, vol XIX,
1959.
- Lindblom, C.E.: The Intelligence of Democracy. Decision
Making through Mutual Adjustment. The
Free Press, New York, 1965.
- Linde, A. (m.fl.): Strategisk planering, Stockholm, 1971.
- Luce, R.D. och
Raiffa, H.: Games and Decisions, New York, 1957.
- Lundqvist, L.: Politisk planering. Statsvetenskaplig
tidskrift 1976:2.
- Mainer, R.: "The case of the stymled strategist",
Harvard Business Review, May-June 1968.
- March, T.G. och
Simon, H.A.: Organizations, New York, 1958.
- Masse, P.: Optimal Investments Decisions. Rules for
Action and Criteria for Choice, Engle-
wood Cliffs, 1962.
- McLoughlin, B.: Urban and Regional Planning. A Systems
Approach, London, 1969.
- Melin, L.: Strategisk verksamhet i ett pappersföre-
tag - en studie av organisatorisk inlä-
ring, Linköping, 1976.
- Melin, L.: Strategisk inköpsverksamhet - organisa-
tion och interaktion. En referensram med
utgångspunkt från två fallstudier, Lin-
köping, 1977.
- Mellström, L. och
Wiberg, S.: Förebilder och beteende i kommunal plane-
ring, Stockholm, 1977. (Byggforskningen
rapport R 61:1977).
- Simon, H.A.: Administrative Behavior. A Study of Deci-
sion-Making Process in Administrative
Organization, 1947, 1957; svensk översätt-
ning: Administrativt beteende. En studie
av beslutsprocessen i administrativa or-
ganisationer, Stockholm, 1971.
- Stevrin, P.: Samhällsstyrning - utveckling och tillämp-
ning av en föreställningsram för analys
av de statliga myndigheternas styrning av
samhället, Stockholm, 1974.
- Ståhl, Ysander,
Grape: Allmänna principer för planering och
stridsekonomisk värdering, (FOA-rapport
C-8171-11), Stockholm, 1967.

- Söderbaum, P.: Positionsanalys vid beslutsfattande och planering. Ekonomisk analys på tvärvetenskaplig grund, Uppsala, 1973.
- Wildavsky, A.: If Planning is Everything, Maybe it's Nothing? Policy Sciences nr 4, 1973.
- Åhrell, L.: Vad är strategisk planering? (Linde, A. m. fl.), Stockholm, 1971

**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 770801-7 från
Statens råd för byggnadsforskning till avd. för stadsbyggnad,
Chalmers Tekniska Högskola, Göteborg.**

R123: 1979

ISBN 91-540-3118-4

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6700023

**Abonnemangsgrupp:
Samhällsplanering**

**Distribution:
Svensk Byggtjänst, Box 7853
103 99 Stockholm**

Cirkapris: 35 kr exkl moms