



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

R141:1982

**Kommunplaneringen
i Haninge**

**Medborgarinflytande och
politikerstyrning**

**Anders Alvarsson
José L Ramirez
Bengt Westman m. fl.**

K/mw

INSTITUTET FÖR BYGGDOKUMENTATION	
Accnr	
Plac	<i>ser</i>

R141:1982

KOMMUNPLANERINGEN I HANINGE

Medborgarinflytande och politikerstyrning

Anders Alvarsson
José L Ramirez
Bengt Westman
Gunilla Bjärås
Hans Lindberg

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag
780150-8 från Statens råd för byggnadsforskning
till Haninge kommun, Planeringskontoret, Handen.

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

R141:1982

ISBN 91-540-3848-0
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm
LiberTryck Stockholm 1982

INNEHÅLL

	FÖRORD	5
1	OM SYFTET MED MEDBORGARINFLYTANDE I PLANE- RINGEN	7
1.1	Kommunsammanläggningen och den kommunala demokratien	7
1.2	Demokratisk planering i ett parlamentariskt system	7
1.3	Syften med medborgarinflytande	9
2	MEDBORGARNA I KOMMUNENS PLANERING 1972-1982	13
2.1	Kort bakgrund	13
2.2	Motstånd mot projektet	14
2.3	Upp och ner med KMI-projektet i 10 år	14
3	HUVUDDRAG I PROJEKT FÖR MEDBORGARINFLYTANDE	17
3.1	Bakgrund	17
3.2	Olika typer av frågeställningar	18
3.3	Val av målgrupper	18
3.4	Ska bara de aktiva delta?	19
3.5	Bildande av arbetsgrupper	20
3.6	Arbetsgruppernas organiserande	21
3.7	Informationsinsatser i ett medborgarprojekt	22
4	OM BESKRIVNINGEN AV KMI-PROJEKTEN	23
4.1	De redovisade KMI-projekten	23
4.2	Kort om beskrivningssättet	24
5	BRANDBERGSLEDEN	27
6	DE TIDIGA DELPROJEKTEN 1972-1974	35
6.1	Bakgrund	35
6.2	Lekplatskommittén	35
6.3	Konsumentutredningen	39
6.4	Slätmosse	43
6.5	Norra Jordbro	50
6.6	Lokaler och aktiviteter i Brandbergen	52
6.7	Den kommunala budgeten	52
7	ETT PROJEKT MED OMFATTANDE DELTAGANDE - PLANUTREDNING DALARÖ	55
8	ÄLDREOMSORGSPLANEN	65
8.1	Annorlunda delprojekt	65
8.2	Äldreomsorgsplaneringens första etapp	65
8.3	Äldreomsorgsplaneringens andra etapp	77

9	MILJÖVÅRDSPROGRAMMET	88
10	KOMMUNPLANEARBETET	96
10.1	Kommunplanearbetets första etapp	96
10.2	Kommunplaneprogrammets andra etapp	107
10.3	Kritiska synpunkter på kommunplaearbetet och cirkelverksamheten	112
11	JÄMFÖRELSE MELLAN KMI OCH TRADITIONELLA FORMER FÖR MEDBORGARKONTAKTER. PLANERINGSTEKNISKA ASPEKTER	114
11.1	Bakgrund	114
11.2	Kort planeringsteknisk jämförelse mellan KMI-projekten och några andra former för medborgardeltagande	114
11.3	Något om informationsprojekten (envägskommunikation)	116
11.4	Något om enkät-intervjuundersökningarna (styrd tvåvägskommunikation)	117
12	SYNPUNKTER PÅ PLANERINGSDOKUMENTENS UTFORMNING	119
12.1	Bakgrund	119
12.2	Krav på ÄO-planen som studiedokument	120
12.3	Äldreomsorgsplanens dokument och kompletterande material	120
12.4	Layout m m	121
12.5	Skrivsätt - språk	126
12.6	Frågor - dialog	127
12.7	Annonser, affischer, OH-material m m	127
13	SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	131
13.1	Det demokratiska syftet	131
13.2	Det tekniska syftet	135
13.3	Det sociala syftet	136
13.4	Sammanfattning	137
	José Ramirez personliga kommentarer	138
	SAMMANFATTNING	
	Medborgarinflytande och politikerstyrning i planeringen	145

FÖRORD

Ett projekt för kommunalt medborgarinflytande (KMI) startade i Haninge år 1972.

Haninge är en förortskommun till Stockholm och har idag ca 60 000 invånare. Den helt övervägande delen av befolkningen har flyttat in under den stora flyttningsvågen från mitten av 1950-talet.

Det kändes angeläget för kommunens politiker och planerare att få kontakt med de nya kommunmedborgarna. KMI-projektet förväntades bl a fylla sociala, kulturella, planeringstekniska och demokratiska krav.

Ett antal delprojekt i KMI-projektet har med mer eller mindre lyckat resultat genomförts under de gångna åren. Ett huvudsyfte med denna rapport har varit att redovisa de genomförda projekten så objektivt som möjligt. Andra planerare, politiker och forskare bör kunna dra sina egna slutsatser från projektbeskrivningarna.

Ett annat huvudsyfte för oss har varit att själva beskriva tankarna bakom och kritiskt (kanske okritiskt) analysera resultaten av projekten.

Också andra projekt med medborgarkontakter har genomförts under årens lopp. De projekten har framför allt haft planeringstekniska syften. De beskrivs mycket kortfattat här.

Huvudansvariga för denna rapport är Anders Alvarsson, José L Ramirez och Bengt Westman. Medförfattare är Gunilla Bjärås och Hans Lindberg.

José L Ramirez har varit initiativtagare och andlig fader till KMI-projektet. De olika delprojekten bygger huvudsakligen på hans tankar. Ramirez var projektledare och främsta drivkraft bakom projekten perioden 1972-74 och 1977-79 då de flesta KMI-projekten genomfördes. Han var kommunalråd med huvudansvar för planeringsfrågor perioden 1977-79.

Bengt Westman var planeringssekreterare och bl a sekreterare för KMI-projektet åren 1977-79. Han deltog mycket aktivt i de projekt som då bedrevs. Westman har bl a också skrivit den första dokumentationsomgången av de KMI-projekt som bedrevs perioden 1972-79.

Gunilla Bjärås är utredningssekreterare. Hon har deltagit i och beskrivit den andra etappen av KMI-äldreomsorg. Bjärås har även författat avsnittet om planeringsdokumentationens utformning. Hon har också medverkat i redigeringsarbetet i övrigt och särskilt i avsnittet om traditionella former för medborgardeltagande.

Hans Lindberg är planeringssekreterare. Han har deltagit i och beskrivit den andra delen av KMI-kommunplan.

Anders Alvarsson är planeringschef sedan 1971. Han har varit mer eller mindre inblandad i de flesta KMI-projekten. Alvarsson har varit ansvarig för de planeringstekniska aspekterna. Han har lett övriga projekt av medborgarkaraktär samt ansvarat för KMI-projekten de senaste åren.

Alvarsson har redigerat samman denna rapport. Alvarsson, Ramirez och Westman är gemensamt ansvariga för huvudtongångarna i rapporten. Ramirez svarar ensam för det sista avsnittet. Arbetet med rapporten har försvårats av att Ramirez och Westman slutat som politiker respektive planerare i Haninge kommun vid årsskiftet 1979/80.

Ingrid Wellerfors och Monica Bodin skall ha ett stort tack för sitt tålmodiga arbete med utskrifterna.

Ett stor tack skall också alla de invånare i Haninge ha som vi mött i samband med KMI-projektet. Utan deras medverkan skulle inte KMI-projektet ha fungerat och denna rapport skulle aldrig ha blivit motiverad att skriva.

Författarna

1 OM SYFTET MED MEDBORGARINFLYTANDE I PLANERINGEN

1.1 KOMMUNSAMMANLÄGGNINGEN OCH DEN KOMMUNALA DEMOKRATIN

Under 60-talet genomgick den kommunala sektorn i Sverige en snabb expansion. Kommunernas arbetsuppgifter blev allt fler och detta krävde större inkomster och större effektivitet.

Kommunsammanläggningen har också medfört effekter som försvårar den kommunala demokratin.

- Kommunerna har fått fler invånare.
- Antalet förtroendevalda har minskat.
- Den kommunala verksamheten har ökat i omfång och den kommunalt förtroendevalde har fått större ansvar.
- De kommunala besluten idag är därför viktigare för kommuninvånaren och samtidigt svårare och mer komplicerade än någonsin.

Från att ha varit en känd figur i byn har den kommunalt förtroendevalde blivit en anonym makthavare. I de gamla små kommunerna berörde besluten om t ex vägändringar bara några få enskilda. Idag är våra fysiska planer mycket mer genomgripande. De berör stora grupper av människor och deras totala miljö. Dessutom har kommunerna idag att bestämma över många fler aspekter av medborgarnas liv.

En ny kommunal struktur har krävt nya arbetsformer och en ny politisk organisation. Detta fick dock vänta och har än idag ej genomförts trots all diskussion om decentraliserat beslutsfattande, om kommunalnämnder o dyl.

Mot bakgrund av alla dessa omständigheter är det inte så underligt att allt större krav reses på medborgarinflytande i samhällsplaneringen.

Den medborgarrörelse, som under namn som byalag växte fram under slutet på 1960- och början på 1970-talen måste förstås bl a mot denna bakgrund.

Den ibland organiserade reaktionen som växte fram och som i det berömda "almbråket" 1971 har en av sina viktigaste minnesstolpar, oroade de politiska partierna. Man började diskutera på vilket sätt man skulle skapa möjlighet för medborgarna att ge sin uppfattning till känna och påverka samhällsomvandlingen.

1.2 DEMOKRATISK PLANERING I ETT PARLAMENTARISKT SYSTEM

Parlamentarism och demokrati är inte samma sak. Parlamentarism är den arbetsform vi använder för att låta det demokratiska styrelsesättet förverkligas. Men det räcker inte med den "formella" demokratin. Vid

sidan av parlamenatrismen har andra arbetsformer kommit att komplettera den politiska demokratin i kommunerna. En lag om medbestämmande har exempelvis införts med krav på inflytande för dem som arbetar på varje arbetsplats.

Vad gäller samhällsplaneringen finns det idag krav på att dels de anställda inom varje förvaltning, dels också berörda kommuninvånare - inte bara partimedlemmar - ska få påverka planeringen innan beslutet är fattat, ja t o m innan underlaget är färdigt.

Dessa krav på direkt medborgarinflytande i planeringen upplevs av många politiker som en inskränkning i deras parlamentariska rätt att fatta beslut.

Om man tolkar medborgarinflytandet så att uppfattningen hos majoriteten i ett samråd ska få diktera det beslut politikerna ska rätta sig efter, då får vi naturligtvis en konflikt med det parlamentariska systemet. Hur välorganiserat ett samråd än är kan det aldrig ha anspråk på att vara lika representativt som en fullmäktigeförsamling. Man måste acceptera att politikerna fattar beslut och att de döms därefter vart tredje år.

Hur kunnig en politiker än är kan han/hon inte behärska alla detaljer i ett beslut av komplicerad art. De människor som berörs av beslutet har säkert många kunskaper och erfarenheter att tillföra beslutsprocessen. Politiker gör rätt i att före beslutet sätta sig in i och tillgodogöra sig alla de erfarenheter som de direkt berörda kan bidra med. Även om det rör sig om rena opinionsyttringar utan större underlag är det bra att politikerna vet vilka uppfattningar som omfattas av stora grupper. Detta innebär inte att vilka uppfattningar som helst ska få bestämma. Anser politikerna att det ligger något fel i opinionen så har han/hon möjlighet att förklara och bilda opinion. Den som inte känner till opinionen kan knappast föra en medveten och ansvarsfull dialog. Om de politiska partierna har till uppgift att skaffa sig kunskap om medborgarnas uppfattning och föra fram den på ett artikulerat sätt borde det ligga i varje partis intresse att verkligen veta vad folk tycker. För detta bör de metoder användas, som bäst upplyser om medborgarnas uppfattning.

Att besluta är en angelägenhet för politiker. Samhällsplaneringen är däremot inte bara en angelägenhet för politiker utan i lika hög grad för allmänheten, för skolan, för massmedia o s v.

En politiker ska inte fatta beslut efter påtryckning från varken den ena eller andra gruppen. Beslutet skall vara sakligt grundat och tjäna allmänhetens bästa.

Politikern är skyldig dels att lyssna innan beslut fattas, dels att förklara för väljarna varför beslu-

tet fattades i den ena eller andra riktningen. Allmänheten avkunnar sin dom vid de allmänna valen.

Rollfördelningen mellan politiker och allmänheten bör se ut ungefär så här.

POLITIKER

1. Informerar om utgångsläget, förutsättningar m m

3. Lyssnar, lär sig, besvarar, bemöter

4. Beslutar

6. Förklarar beslutet

ALLMÄNHETEN

2. Ger upplysningar samt anger önskemål, synpunkter och argument

5. Frågar (ev) varför

1.3 SYFTEN MED MEDBORGARINFLYTANDE

Mot bakgrund av tidigare resonemang har det kommunala medborgarinflytandet följande syften.

- Man vill sprida kunskap om och bilda opinion i samhällsfrågor.
- Man vill vidga förståelsen och samarbetet mellan vanliga medborgare och planerare/politiker.
- Man vill låta medborgarnas egna kunskaper och erfarenheter bilda underlag för besluten.

Vad medborgarinflytande däremot inte syftar till är följande.

- Man vill inte främst höra vad de flesta "tycker" för att följa det oavsett vad det innebär.
- Man vill inte ersätta parlamentarismen med direkt demokrati från ett fåtal engagerade.
- Man vill inte ge efter för påtryckningsgrupper enbart på grund av deras makt.

Som påtryckningsgrupper (utomparlamentariska grupper) räknas inte enbart de nykomna medborgargrupperna (byalag, miljögrupper etc) utan även andra starka grupper som av tradition haft stort inflytande över politiker-na (fackföreningar, företagare etc).

När man beskriver medborgarinflytandet såsom här gjorts innebär det ingen nackdel eller motsättning till det parlamentariska systemet. Tvärtom. De parlamentariska partiernas arbete förstärks och förbättras genom medborgarnas medverkan. Ty varje parti gör anspråk på att tjäna inte bara sina egna medlemmar eller sina egna väljare utan hela samhället. Att fränsäga sig möjligheten att ta del av och ta ställning till medborgarnas synpunkter verkar utomordentligt enfaldigt.

Utredningen om den kommunala demokratin gjorde i ett delbetänkande 1974 en genomgång av försök med medborgarinflytande i planeringen. Där sägs bl a "Den svenska demokratin är en representativ demokrati där medborgarnas inflytande utövas genom de politiska partierna. Effektiviteten i systemet beror ytterst på partiernas förmåga att forma och genomföra en politik som stämmer med medborgarnas önskingar. De grundläggande principerna för detta system skall givetvis inte rubbas". I konsekvens med detta synsätt bär delbetänkandet titeln "Information om medverkan i kommunal planering" (SOU 1974:50)- begreppet medborgarinflytande finns alltså inte med.

I samma delbetänkande tar utredningen upp och behandlar den kommunala planeringen. Därmed markerar man den vikt man lägger vid medborgarinflytandes demokratiska syfte. Medborgarinflytandet (medborgarmedverkan enligt utredningens definition) skall stärka den representativa demokratin genom att åstadkomma bättre kontakter mellan de förtroendevalda och medborgarna. Det är alltså främst de förtroendevalda och de partier dessa representerar, som bör vara aktiva också i den kommunala planeringens medborgarkontakter.

Ett annat viktigt syfte med medborgarinflytandeförsöken är att genom medverkan från den som berörs av planeringen söka åstadkomma ett bättre underlag för besluten. Syftet med medborgarinflytandet skulle därigenom främst vara planeringstekniskt. Förhoppningen att få en bättre planering med medborgarnas medverkan växte fram parallellt med att kritik mot 1960-talets planering växte sig starkare. Kritiken startade en yrkesetisk diskussion inom planerarkåren. Planeringsuppgifterna i kommunerna hade blivit allt större. Men de förtroendevalda hade inte förmått att ställa upp med målbeskrivningar och programdirektiv i den utsträckning som planerarna ansåg sig behöva. Istället hade inflytandet från de tidigare etablerade och starka utomparlamentariska grupperna näringslivet, byggnadsindustrin, fackföreningsrörelsen och markägarna vuxit sig allt starkare. För att balansera detta ville många planerare ha med de berörda medborgarna i planeringsprocessen. Många av de medborgarinflytandeförsök som, framför allt i början av 1970-talet, initierades av kommunernas planerare hade framför allt detta tekniska syfte.

I rapporten "Information och medverkan i kommunal planering" redovisas enbart försök med medborgarinflytande i den fysiska planeringen. Samtidigt kritiserar rapporten den hittillsvarande planeringen i termer som ofta har sociala förtecken. Samhällsplaneringen påstods i stor utsträckning vara styrd av ekonomiska intressen och av en omänsklig teknologi som medförde ökade miljörisker för människorna. Det hävdades också att stadsplaneringen kommit att förstärka ojämlikheterna mellan grupper och isolering av stora grupper av människor från social gemenskap.

Debatten om sambanden mellan den fysiska och den sociala miljön har successivt nyanserats under 1970-talet. Man har blivit mer och mer klar över att det är i samspelet mellan den totala miljön och de människor som utnyttjar miljön som de goda eller mindre goda sociala förhållandena uppstår. Arbetet med den nya socialtjänstlagen som pågått under i stort sett hela 1970-talet har bl a bidragit till att framhäva samhällsplaneringens sociala betydelse. Samtidigt har den fysiska planeringens betydelse mer och mer reducerats till den delkomponent av samhällsplaneringen den i verkligheten är.

Genom att den sociala sektorn kommit in i planeringen har det sociala syftet med medborgarinflytandet blivit mer tydligt. Flera projekt med medverkan från socialtjänsten har förekommit. Medverkan i planeringen har i de flesta medborgarprojekt också använts som ett sätt att åstadkomma gemenskap och sociala kontakter.

I början av 1970-talet när diskussionen om medborgarinflytandet var mycket intensiv var militanta protestaktioner från vad man kallade "utomparlamentariska grupper" vanliga.

För många av de etablerade planerarna i kommuner och byggföretag upplevdes dessa aktioner mycket besvärande. Det kan inte uteslutas att en del av de försök med medborgarinflytande som gjorts har haft ett syfte att leda in medborgaropinionen på vägar som lättare kunde kontrolleras av kommunen. Det officiella motivet har dock varit att de utomparlamentariska grupperna arbetat med felaktigt faktaunderlag. Så har det också bevisligen varit i flertalet fall. Man kan ändå inte frita sig från misstanken att man vill "passivisera genom att aktivera".

Det är svårt att beskriva medborgarinflytandeförsök i termer av ett enda syfte. Oftast är syftet sammansatt av två eller flera av de syften vi beskrivit. Men från fall till fall kan olika syften dominera.

2 MEDBORGARNA I KOMMUNENS PLANERING 1972-1982

2.1 KORT BAKGRUND

Haninge kommun tillhör de kommuner som expanderat snabbt under efterkrigstiden. Kommunens utveckling har betingats av de villkor som gällde under de s k "rekordåren" under 1960-talet och under 1970-talets första år.

Miljön i storstädernas förorter (som Haninge) kom att präglas av det industrialiserade bostadsbyggandet under miljonprogrammet 1964-1973. Det visade sig vara svårt att åstadkomma goda sociala förhållanden för de människor som ryckts upp från sin hembygd i Norrland, Värmland, Finland, Jugoslavien, Turkiet, m m.

Den snabba utbyggnaden hade medfört många problem. Allt fler började protestera mot den alltför ensidiga inriktningen mot hög materiell standard. Andra livskvaliteter som trivsel, social trygghet och medinflytande borde också ges stor vikt som led i en ökad välfärd.

I Haninge började man nu diskutera medborgarinflytande i planeringen som en del av kulturpolitiken. I en PM "Kulturpolitik i Haninge" tog José Ramirez, sedermera projektledare för KMI-projektet, upp medborgarinflytande som ett sätt att få människor att påverka sitt liv och sin miljö och få en identitet. Om man får vara med och påverka kommunens utveckling får man lättare att fungera i kommunen och också att känna för den.

Diskussionen resulterade i att man i maj 1972 lade ett förslag till kommunstyrelsen att ett projekt för kommunalt medborgarinflytande skulle tillsättas. Två huvudmotiv som främst föranledde förslaget redovisades.

Några "utomparlamentariska" aktioner var aktuella. "Almbråket" i Kungsträdgården i Stockholm och striden kring motorvägsbygget genom friluftsområdet Fällan vid Farsta i södra Stockholm.

Den senare aktionen berörde Haninge kommun eftersom motorvägsbygget var en första etapp på den motorväg som skulle förbinda Haninge med Stockholm. Även i Haninge hade protester börjat höras kring ett vägbygge, nämligen "Brandbergsleden" mellan Handen och Brandbergen. (Se vidare projektbeskrivningarna.)

Det viktigaste motivet för KMI-projektet var att tillföra planeringen andra kunskaper än de "yrkesmässiga" nämligen de som förvärvas genom direkt erfarenhet av sin miljö och sin situation. Det gällde således att bredda planeringsunderlaget snarare än att överlåta beslutsfattandet och avgörandet. Man ville också öka medvetenheten om relevansen för planeringen av den enskildes erfarenheter. Man ville bygga in planeringen i folkets medvetande. En bättre relation mellan politiker och folk skulle vara en effekt av detta.

2.2 MOTSTÅND MOT PROJEKTET

Förslaget att tillsätta ett projekt för medborgarinflytande väckte en häftig diskussion i kommunstyrelsen. De borgerliga partierna lade ett motförslag som innebar att medborgarinflytandefrågorna skulle handläggas av byggnadsnämndens informationsutskott. Medborgarinflytandet skulle med andra ord begränsas till de planfrågor som handlades av byggnadsnämnden. Det skall observeras att kommunen redan vid denna tidpunkt antagit en planeringsorganisation som överförde det samlade ansvaret för kommunens övergripande planering till kommunstyrelsen.

Mot en enig opposition beslöt kommunstyrelsen att tillsätta en projektgrupp för medborgarinflytande. Den skulle bestå av José Ramirez (politiker) som projektledare samt en representant för planeringskontoret och kommunens informationssekreterare. Man anmodade i beslutet projektledaren att "snarast inkomma med förslag till arbetsprogram, referensgrupper m m".

Inte bara de borgerliga partiernas representanter i kommunstyrelsen ogillade beslutet. Beslutet överklagades till länsstyrelsen av en kommunmedlem. Denna ansåg att ärendet skulle ha avgjorts av kommunfullmäktige med beredning av projektledarvalet i valberedningsnämnden. I sitt avslag av besväret konstaterar länsstyrelsen att projektgruppens uppgifter låg helt inom kommunstyrelsens kompetensområde och att ingen grund att bifalla besväret därmed förelåg.

2.3 UPP OCH NER MED KMI-PROJEKTET I 10 ÅR

Under hösten 1972 sattes flera projekt igång. Ytterligare något projekt tillkom under första delen av 1973. Vid valet 1973 förlorade socialdemokraterna och majoriteterna i nämnder och styrelser ersattes med borgerliga. Som hade framgått vid projektets införande var entusiasmen för KMI-projektet hos den nya borgerliga majoriteten inte särskilt stor. Projektet uppfattades möjligen som ett sätt att göra socialdemokraterna populära. Den avvisande hållningen sommaren 1972 hade dock mildrats något. Vissa borgerliga politiker var dock positiva till projektet redan på ett mycket tidigt stadium. När KMI-projektets existens på nytt behandlades i kommunstyrelsen i maj 1974 beslöt man därför att fortsätta projektet. Men man bytte ut José Ramirez som projektledare mot ett av de nya kommunalråden. Orsakerna till att man inte passade på att lägga ned projektet var flera.

- Man hade fått praktiska erfarenheter från några delprojekt - bl a Brandbergsleden. Man hade sett att medborgarinflytande och partipolitisk profilering inte var oförenliga storheter.
- Byggnadsnämndens informationsutskott i planfrågor hade avskaffats.

- Den allmänna opinionen bland kommunalmän i förhållande till medborgarinflytande hade blivit mer nyanserad.

Beslutet 1974 innebar ändå en viss begränsning av projektets resurser. Planeringschefen utsågs ingå som ständigt ledamot i projektgruppen, och utgöra ersättare för projektledaren medan däremot projektets möjligheter att engagera tjänstemän från andra förvaltningar än planeringskontoret blev sämre. Särskilt allvarig blev denna situation i och med att anställningsstopp infördes. Såväl projektsekreteraren på planeringskontoret som informationssekreteraren slutade sina anställningar i kommunen under 1974.

Under perioden 1974-76 kom ansvaret för medborgarinflytandearbetet därmed i praktiken att läggas huvudsakligen på planeringskontoret, och då framför allt på planeringschefen. Denne var den ende i den ursprungliga projektgruppen som fortfarande var inkopplad i projektet.

Under denna period kom medborgarinflytandeförsöken att delvis skifta karaktär. Den ursprungliga KMI-tanken som förutsatte ett större engagemang från de förtroendevalda i kontakterna med medborgarna var inte längre möjlig. De nya ansvariga förtroendevalda var inte tillräckligt intresserade av att ta på sig denna uppgift. De fick också andra svåra problem att ta itu med. Kommunens ekonomi försämrades kraftigt under 1970-talets första år i takt med att den stora befolkningstillväxten började kräva alltmer service som skolor och barn-tillsyn. Samtidigt uppstod nya stora problem till följd av att de nybyggda bostäderna i kommunen inte längre kunde hyras ut. Som mest stod ca 2 500 av Haninges knappt 22 000 lägenheter tomma vid mitten av 1976.

De kontakter med medborgarna som togs i planeringsfrågor under åren 1974-76 har i denna rapport inte hänförs till KMI-projektet. När de ägde rum hade de dock KMI-beteckningen på sig. "KMI" som begrepp fick därför en etablerad status, och kontakter med medborgarna i någon form blev ett etablerat inslag i kommunens planering. Åren 1974-76 genomfördes ett flertal enkät- eller intervjuundersökningar kompletterade med offentliga möten och utställningar. Dessa projekt redovisas närmare senare. De projekten syftade främst till att söka kunskap om medborgarnas önskemål och att ge dem erforderlig information med begränsade resurser.

Inom den fysiska planeringen utvecklades samtidigt en samrådsmetod för förtätning av de äldre småhus-/fritidshusområdena i kommunen.

Vid valet 1976 fick socialdemokraterna åter majoritet i kommunen och nya kommunalråd tillsattes. Bl a blev José Ramirez kommunalråd för planeringsfrågor.

Kommunstyrelsen fick från den 1 januari 1977 åter ett planeringsutskott, och vid ett av utskottets första sammanträden återinsattes José Ramirez som projektledare för KMI-projektet. En ny tjänst skapades på planeringskontoret som sekreterare både i planeringsutskottet och i KMI-projektet.

Under åren 1977-80 genomfördes den "andra generationen" KMI-projekt, som till sin karaktär kom att skilja sig en del från dem som genomfördes 1972-74. De fyra projekt som genomfördes under denna tid blev mer ambitiöst upplagda än de tidigare projekten. Studiegrupps-/arbetsgruppmodellen blev den dominerande arbetsformen med i flera fall mycket ambitiöst arbetsgruppsarbete. Undantag var möjligen "Miljövårdsprogrammet" som genomfördes enligt de planer som fastlagts 1974 och där organisationer och föreningar prioriterades som målgrupp.

Ett annat nytt inslag var att medborgarinflytandet kombinerades (gäller delprojekten Äldreomsorgsplanen och Kommunplanen) med andra former för att nå vidgad medverkan i kommunens planering. Inspirerat av SAISP-projektet* engagerades i båda dessa projekt fältpersonal från de verksamhetsdrivande förvaltningarna i planeringsarbetet. I arbetet med kommunplanen ingick också ett antal seminarier med en större grupp förtroendevalda. (Se vidare projektbeskrivningarna.)

Från och med 1981 togs det särskilda anslaget för KMI-projektet bort, och medborgarinflytandet drivs nu som en naturlig del av planeringsarbetet i kommunen.

* SAISP = Sociala aspekter i samhällsplaneringen. Försöksprojekt av kommunförbundet i tre kommuner, däribland Haninge 1975-78 (Haninge 1977-78). Rapport från Kommunförbundet mars 1979.

3 HUVUDDRAG I PROJEKT FÖR MEDBORGARINFLYTANDE

3.1 BAKGRUND

Det har bedrivits många medborgarprojekt i Sverige under de gångna åren. Den statliga utredningen om den kommunala demokratin konstaterar att medborgarna måste ges tillfälle att i en öppen debatt påverka besluten framför allt när det gäller planer som har betydelse för kommunens utveckling i stort.

I den försöksverksamhet som förekommit på olika håll har huvudvikten ofta lagts på informationssystemets utformning och mindre på urvalet av dem som ska informeras, utvärdering av deras svar och på samrådsorganisationen. Detta har lett till dyra informationsåtgärder som tagit stora resurser i anspråk. Kostnadsfrågan men också tidsåtgången blir då hinder för mera systematisk användning av medborgarinflytandet i planeringen.

En annan begränsning har varit att man med planering alltid menat fysisk planering. Andra långsiktiga och övergripande planer (äldreomsorgsplaner, sysselsättningsplaner, skol- och barnomsorgsplaner, miljövårdsplaner) har inte åsyftats när man diskuterat medborgarinflytande.

För att skapa ett väl fungerande system för medborgarinflytande i planeringen måste samtliga beståndsdelar i en sådan process beaktas.

1. Vilka frågor skall diskuteras?
2. Vilka målgrupper har speciella kunskaper och intresse av den fråga som skall behandlas och bör därför delta i diskussionen?
3. Vilka politiker och tjänstemän är involverade i de beslut som skall fattas?
4. Hur bör samrådsorganisationen se ut?
5. Hur skall man dels informera medborgarna och dels kanalisera deras åsikter tillbaka?

Av dessa beståndsdelar är kanske den andra den mest väsentliga. Det är den som ger projektet sin karaktär. Därför måste valet av ingående målgrupper vara den viktigaste frågan i projektuppläggningsen. Att diskutera en planeringsfråga med vilka medborgare som helst, sammankallade hur som helst, ger inget system i medborgarinflytande och leder knappast till något meningsfullt medborgarinflytande heller.

3.2 OLIKA TYPER AV FRÅGESTÄLLNINGAR

Främst följande typer av frågor kan bli föremål för medborgarinflytandeprojekt.

- En klart avgränsad fråga som är aktuell för beslut.

Ett exempel kan vara beslutet kring en vägs draging genom ett samhälle. Varje enskilt beslut kan inte göras till föremål för medborgarinflytande. Enbart frågor av mycket genomgripande och kontroversiell karaktär bör väljas. På sikt måste man undvika att behöva föra ut enstaka lösryckta frågor till allmän diskussion. Detta kan ske bl a genom att medborgarinflytandet kommer in tidigare, när kommunens övergripande planer tas. På det sättet anges ramarna för lösningen av de enskilda frågorna.

- Ett större ämnesområde som ska utredas.

Här kan innefattas såväl utarbetande av underlaget till långsiktiga planer som enskilda utredningar som försöker belysa ett område och leda till vissa normer, t ex en utredning om barnens utemiljö.

Vanligtvis har man först arbetat fram dessa utredningar eller underlag och först därefter skickat ut dem på "remiss" till vissa organisationer och instanser. Vad man nu kräver är att man redan i utredningsarbetet skall kunna ta hänsyn till kunskaper och synpunkter "direkt ur livet", dvs från medborgarna. Detta kan ske genom att de bereds tillfälle att delta redan på ett tidigt stadium.

- En samhällsgrupps situation.

Denna frågeställning kan sammanfalla med föregående men problematiken kan vara så pass obestämd att själva målgruppen (medborgargruppen) bidrar till att såväl problemkomplexet som lösningarna konkretiseras. Man vet t ex att ungdomsarbetslösheten är ett besvärande problem och man låter grupper av arbetslösa ungdomar själva hjälpa till med att skaffa fram fakta kring sin situation innan de kommunala instanserna utarbetar sitt definitiva beslutsunderlag.

Det framgår klart av det ovan nämnda att medborgarinflytandet berör inte bara stadsplaner och andra fysiska planer utan varje långsiktig plan som kommunen kan anta.

3.3 VAL AV MÅLGRUPPER

Målgrupper i ett medborgarinflytandeprojekt är medborgargrupper vars situation är representativ för det problem som skall diskuteras. Det är dagens pensionärer som har direkta erfarenheter av pensionärernas situation och som kan bidra med kunskaper som kan bilda underlag för en kommande äldreomsorgsplan. De boende i ett område som skall saneras bör lämpligen ingå i en grupp som skall diskutera en saneringsplan.

Det kan finnas frågor som berör hela befolkningen i en kommun och en avgränsning mellan intressenter och ickeintressenter blir då omöjlig. Ett exempel är utarbetande av en miljövårdsplan. Vad som kan göras där är att fördela diskussionen mellan olika intressegrupper så att boendeaktiva ägnar sig åt boendemiljö, friluftshintresserade åt friluftsk- och naturmiljön, osv.

I många planeringsfrågor kan och bör emellertid målgruppen begränsas till dem som verkligen och direkt är berörda. Därmed är inte sagt att övriga kommunmedlemmar skall utestängas från information. Deras situation blir oförändrad i förhållande till hittillsvarande praxis i den kommunala beslutsprocessen. Det är den utsedda målgruppen som i medborgarprojektet skall bearbetas särskilt och göras uppmärksam på den fråga som diskuteras. Det nya med medborgarinflytandet är inte att några utestängs utan istället att några andra aktiveras särskilt.

Valet av denna målgrupp som vi kan kalla för referensgrupp är en mycket grannliga uppgift. Det kan av praktiska skäl enbart utgöras av kommunledningen eller projektledningen. Kriterier bör utarbetas för en sådan avgränsning så att anklagelser om bristande objektivitet och manipulering undviks. Detta är svårt men inte omöjligt.

En annan fråga är hur många av de medborgare som bildar referensgrupper som har tid och intresse att delta i ett projekt som kräver visst engagemang. Vissa referensgrupper kan bestå av flera hundra eller flera tusen medborgare.

Principen när man redan utsett en referensgrupp bör vara att var och en som tillhör kategorin skall nås med information om projektet och ges möjlighet att delta. Därför räcker det inte med att bara sätta in en annons i pressen eller ett anslag på en offentlig plats. En annan sak är om vederbörande tar sig mödan att läsa vad som kommer i brevlådan. Kommunen skall nå så långt den kan med enkla medel. Återstoden ankommer på intressenterna.

3.4 SKA BARA DE AKTIVA DELTA?

Det kan knappast vara så att ingen får delta, eftersom alla inte kan eller vill göra det. En sådan slutstas vore orimlig. Man behöver inte svälta ihjäl för att man bara har lite att äta och alltså inte kan bli mätt.

När inget medborgarinflytande finns är det bara starka påtryckningsgrupper samt inflytelserika och väl bevandrade personer som hör av sig, skaffar sig underlag och på olika sätt påverkar.

När alla (åtminstone teoretiskt) får chansen att delta och att sätta sig in i en fråga och påverka dess utveckling, då är det naturligtvis de redan vakna och

starka som i första hand tar chansen. Men det har i realiteten visat sig att de blir tvungna att dela sin exklusiva ställning med andra deltagare. Erfarenheter- na har i vissa fall visat att de som är vana vid att "höras" inte vill delta i medborgarprojekt. De vill inte dela med sig av inflytandet.

Ett projekt för medborgarinflytande aktiverar alltid människor som annars inte skulle komma till tals. De mest passiva nås emellertid inte, åtminstone inte vid första tillfället. Men eftersom man inte är ute efter någon procentpejling av opinionen, utan efter erfarenheter och synpunkter som kan tillföra planeringen någonting, vill man inte avstå från det man kan få.

Om 60% eller vara 10% av de tillfrågade har en åsikt är inte så väsentligt för medborgarinflytandet. Det är hållbarheten i uppfattningen, de bakomliggande argumenten och nyttan i planeringssammanhang som är viktigt. Det är politikern som skall utvärdera synpunkterna och avgöra vad som bör och inte bör tas med i beslutet. Planerare och andra tjänstemän skall främst bidra med teknisk hjälp vid information, tolkning och analys. Det är politikern som blir betygsatt för sina kloka eller okloka beslut vid nästa val. Det politiker- kern främst har skyldighet att göra efter beslutet är att förklara varför beslutet utföll som det gjorde.

Utifrån denna syn kan man dra slutsatsen att även om bara en liten grupp deltar i ett medborgarprojekt så är det bekymmersamt om bara ett fåtal deltar. Börjar man emellertid systematiskt att använda medborgarinflytandet i planeringen kommer allt fler att bli aktiva på sikt. Olika metoder för att tränga ut passiviteteten måste utarbetas. Det gäller att skapa planberedskap inne i människornas medvetande genom att öka deras kännedom om de samband som utgör samhällsplaneringen.

Det är viktigt att skolorna engageras i de medborgarprojekt som pågår löpande. Detta ger verklighet och engagemang i undervisningen. Eleverna blir förhoppningsvis både mer kapabla och mer intresserade av att ta sitt medborgaransvar i framtiden.

3.5 BILDANDE AV ARBETSGRUPPER

Hur liten en referensgrupp i ett medborgarprojekt än är så är gruppen ofta för stor för att man skall kunna få den dubbelriktade information som önskas. Ett antal små grupper med ca 10 personer var måste i de flesta fall bildas för att grupparbetet och dialogen skall fungera.

Projektledningen ansvarar för avgränsningar av referensgruppen. När det gäller bildande av arbetsgrupper måste urvalsprinciper användas som inte låter projektledningen godtyckligt styra valet av deltagande. Urvalsmetoderna beror på referensgruppernas storlek och frågans karaktär. Några exempel redovisas nedan.

- Självurval. Det innebär att var och en i referensgruppen får inbjudan till deltagande i arbetsgrupper. De som själva ställer upp får delta.
- Organisationstillhörighet. Är referensgruppen för stor och täcks den i sin helhet av några föreningar (t ex boendeorganisationerna inom ett visst område) så kan man låta dessa föreningar inom sig utse ett visst antal deltagare. De som inte ingår i arbetsgrupperna kan kontaktas och får tillfälle att delta på annat mindre tidskrävande och arbetsintensivt sätt, t ex genom en enkät. Enkätresultatet kan jämföras med arbetsgruppernas resultat.
- Slumpmässigt urval. Man kan reducera en stor referensgrupp till ett mera hanterligt antal genom ett slumpmässigt urval. De på detta sätt valda bildar sedan arbetsgrupperna. Denna metod kan kanske vara lämplig att använda i vissa typer av frågor men i allmänhet kan den inte rekommenderas för den form av samråd vi äsyftar i KMI-projekten.

Det slumpmässiga urvalet är nödvändigt i intervju- och enkätundersökningar när man vill nå statistisk representativitet och mätbara resultat. Vill man däremot få till stånd ett grupparbete som kan leda till för planeringen användbara, fördjupade kunskaper och argument, då är det statistiska urvalet inte av värde som urvalsgrund.

Det statistiska urvalet utesluter många som har något att ge och som själva kanske vill delta. Dessutom leder metoden ofta till stort bortfall. Man är inte beredd att ställa upp i en arbetsgrupp som kräver visst engagemang bara därför att man råkat bli utsedd genom slumpmässigt urval.

3.6 ARBETSGRUPPERNAS ORGANISERANDE

Man kan med fördel förfara på ungefär följande sätt när man skall organisera arbetsgrupperna och driva grupparbetet.

- När avgränsningen av referensgruppen är gjord (t ex samtliga de boende inom ett planområde) erhåller alla ett brev med inbjudan till ett möte. På mötet händer exempelvis följande:
 - Politiker och planerare lämnar information (eventuellt tryckt information kan ha delats ut).
 - Mötesdeltagarna kritiserar och kommenterar informationsmaterialet och kräver kompletterande material.
 - Det fortsatta arbetet läggs upp (principer för bildande av arbetsgrupper, utseende av sammankallande, arbetsformer, etc.)
 - Frågor ställs till politiker/planerare.

- De bildade arbetsgrupperna träffas (var för sig) ett flertal gånger efter behov.
 - Gruppen sätter sig in i frågan.
 - Den kräver ytterligare information och eventuellt medverkan från kommunen.
 - Den analyserar och drar slutsatser.
 - Den tar ställning i frågan och sammanfattar synpunkterna skriftligt.
- Samtliga deltagare möter politikerna/planerarna på nytt.
 - Frågan diskuteras utifrån de skriftligt framförda synpunkterna.
 - Ytterligare kompletteringar görs muntligt och antecknas noggrant.
- När beslutet är fattat kontaktas grupperna igen för information därom.

3.7 INFORMATIONSENSATSER I ETT MEDBORGARPROJEKT

En dyr och komplicerad informationsapparat bör i de flesta fall undvikas. Ett systematiskt medborgarinflytande i planeringen ställer bl a följande krav på informationen.

- Det material som används i förvaltningarna och av politikerna skall vara utformat så att det direkt går att använda för allmänheten. Materialet måste vara begripligt.
- Den personliga kontakten och informationen skall prioriteras. Därigenom når man en direkt dialog mellan medborgarna och beslutsfattarna. Dessutom kan eventuellt kvarvarande svårigheter och missförstånd i det tryckta materialet förklaras.
- Exklusiva inslag med dyrbara trycksaker bör undvikas. De ger inte bättre medborgarinflytande. De ger ofta ett alltför "definitivt" och "färdigt" intryck.

4 OM BESKRIVNINGEN AV KMI-PROJEKTEN

4.1 DE REDOVISADE KMI-PROJEKTEN

Under den tid KMI-projektet formellt var ett projekt i Haninge (1972-1981) genomfördes ett flertal delprojekt inom projektets ram. Även därefter har liknande projekt genomförts. Delprojekten har gällt olika typer av planerings- och utredningsuppgifter. Huvudmannaskapet för planerings-/utredningsuppgifter blev delvis avgörande för om de ansträngningar som gjordes att nå medverkan från allmänheten betecknades KMI-projekt eller ej. Särskilt gällde detta under perioden 1974-1976 när José Ramirez inte var projektledare för KMI-projektet.

Under denna period hölls beteckningen KMI vid liv främst av planeringskontoret i de projekt planeringskontoret hade ansvaret för. Stadsbyggnadskontorets arbete med samråd kring stadsplaner i förnyelse- förtätningssområden som tog fart under denna tid benämndes t ex inte KMI-projekt. Sätillvida skiljde de sig också från den modell som utarbetats för KMI-projekten att de snarare byggde på ett utvidgat fastighetsägarsamråd enligt byggnadslagstiftningen än på det berördhetsbegrepp som KMI-projektet sökte introducera.

Från de tidigare projekten (1972-1974) är dokumentationen i flera fall bristfällig. Några av projekten drevs i anslutning till tillfälliga kommittéer (t ex Lekplatskommittén, Lokaler i Brandbergen, Konsumentkommittén) eller projektgrupper för utbyggnadsprojekt (Slätmossen, Norra Jordbro). Kunskapen om dessa tidigare projekt baseras därför på ett mycket smalare kunskapsunderlag än projekten efter 1977 där flera inblandade kunnat intervjua om sina erfarenheter, och där en mer fyllig dokumentation i allmänhet gjorts. Vi har därför i de följande projektbeskrivningarna valt att endast kortfattat beskriva vissa delprojekt där dokumentationen är bristfällig. För det första delprojektet Brandbergsleden, och för de projekt som genomfördes 1977 eller senare har vi gjort en mer fyllig beskrivning.

Följande delprojekt inom KMI-projektet har genomförts under perioden 1972-1982.

<u>Benämning</u>	<u>År</u>	<u>Fråga</u>
Brandbergsleden	1972	Trafikledssträckning genom centrala Handen
Lekplatskommittén	1972-73	Utredning om barns utemiljö i kommunen
Slätmossen	1972-73	Utbyggnad av nytt bostadsområde i Handen
Norra Jordbro	1973	Utbyggnad av nytt bostadsområde

Konsumentutredningen	1972-73	Utredning om kommunens arbete med konsumentfrågor
Lokaler och aktiviteter i Brandbergen	1973	Fritidsaktiviteternas förutsättningar i en kommundel
Den kommunala budgeten	1974	Läs- och studieanvisning
Äldreomsorgsplanen 2 etapper	1977 1982	Upprättande av plan för kommunens äldreomsorg
Miljövårdsprogrammet	1977	Utarbeta miljövårdsplan utifrån befintligt miljövårdsprogram
Planutredning Dalarö	1977-78	Förtätning av Dalarö samhälle
Kommunplanen 2 etapper	1979-81	Långsiktig plan för kommunens tätortsområde.

4,2 KORT OM BESKRIVNINGSSÄTTET

Vi har valt följande huvuddisposition för att redovisa projektbeskrivningarna.

BAKGRUND	Bakgrund till delprojektet. Beskrivning av den fråga-utredning-plan-ärende som delprojektet avsett behandla. I några fall beskrivs även kortfattat bakgrunden till planeringsarbetet.
PROJEKTDATA	Beskrivning av KMI-delprojektets formella ram. Hur delprojektet initierats. Var i planeringsprocessen det kommit in. Preciseringsgrupps och målgrupps, delprojektets organisation.
GENOMFÖRANDE	Beskrivning av de olika stegen i delprojektets genomförande (så långt möjligt kronologisk). Beslut, handlingar, resultatets framväxt.
RESULTAT AV PROJEKTET	Försök till beskrivning av resultatet i flera dimensioner <ul style="list-style-type: none"> ● Vilket planeringsunderlag kom ut av projektet ● I vilken utsträckning nåddes andra möjliga syften med projektet

- I några fall - försök till analys av hur det planeringsunderlag som kommit fram i KMI-projektet påverkat den slutliga planen.

Projekten beskrivs i följande ordning.

BRANDBERGSLEDEN - det första delprojektet.

DE TIDIGA DELPROJEKTEN, 1972-1974

- Lekplatskommittén
- Konsumentutredningen
- Slätmosse
- Norra Jordbro
- Lokaler och aktiviteter i Brandbergen
- Den kommunala budgeten

PLANUTREDNING - DALARÖ, det mest utvecklade delprojektet om fysisk detaljplanering.

ÄLDREOMSORGSPLAN och MILJÖVÅRDSPROGRAM - två annorlunda försök med medinflytande.

KOMMUNPLANEN.

5 BRANDBERGSLEDEN

5.1.1 BAKGRUND

År 1966 upprättades "Dispositionsplan för Söderby Gård m m" vilken låg till grund för planläggning av stadsdelen Brandbergen. I denna dispositionsplan studerades trafikföringen i den norra tätortsdelen av kommunen. Det bedömdes då som nödvändigt med en ny trafikled mellan Brandbergen och Handens centrala delar. På grundval av detta redovisades en "Brandbergsled" i dispositionsplaneförslaget. Planförslaget godkändes i samband med fastställelseprövningen av första delstadsplanen för Brandbergen av såväl kommunala som externa myndigheter som underlag för utbyggnaden av Brandbergen. Själva trafikleden blev dock aldrig föremål för något formellt beslut.

Under åren 1971-72 började emellertid kritik mot den föreslagna Brandbergsleden framföras från berörda fastighetsägare och från andra håll. Kritiken gick ut på att leden spolierade eller inkräktade på ett antal fastigheter, att den skiljde av Norra Handen från övriga Handenområdet och att den skulle inverka störande på sjukhusområdet. I samband med kritiken framkom förslag om att placera leden norr om all bebyggelse i Handen, eller att inte bygga någon Brandbergsled över huvudtaget. (En enkel kartskiss redovisas längre fram.)

5.1.2 PROJEKTDATA

5.1.2.1 Initiering

Mot bakgrund av den kritik som framförts mot Brandbergsleden ansågs frågan lämplig att ta upp i det då ny-startade KMI-projektet.

Efter skrivelse från projektledaren för KMI-projektet beslöt kommunstyrelsens planeringsutskott 23 augusti 1972 om delprojektet Brandbergsleden, som blev KMI-projektets första delprojekt.

Till intresset för att låta Brandbergsleden bli föremål för ett KMI-projekt bidrog möjligen också att det i den tidiga diskussionen om leden hade framkommit olika alternativ, något som ansågs utgöra en bra förutsättning för ett medborgarinflytandeprojekt.

5.1.2.2 Inpassning i planeringsprocessen

Delprojektet "Brandbergsledens" tidsmässiga inpassning i planeringsprocessen kan diskuteras utifrån två olika infallsvinklar.

Om man betraktar Brandbergsleden som en integrerad del av planen för Brandbergen kom medborgarinflytandet med i ett mycket sent skede. Dispositionsplanen upprättades redan 1966 och utbyggnaden av Brandbergen började 1969 med de första lägenheterna inflyttningsklara 1970. När KMI-projektet genomfördes 1972 var ungefär hälften

av lägenheterna i Brandbergen färdigställda (drygt 2000 lägenheter).

"För sent" -linjen blev myndigheternas inställning till KMI-projektets önskan att diskutera Brandbergsleden. Bl a hade Statens vägverk denna inställning.

Om man tar fasta på att ingen formell plan för själva trafikleden Brandbergsleden fanns, kom KMI-projektet in i planeringsprocessen i tid. Som nämnts ovan fanns det ett etablerat "huvudalternativ" för att klara trafiken mellan Brandbergen/Vendelsömalm och Handen. Detta innebar att det redan fanns underlagsmaterial som gjorde det enkelt att beskriva de olika alternativ som delprojektet arbetade med.

5.1.2.3 Referensgrupp - målgrupp

Redan i delprojektet Brandbergsleden, som var det första i KMI-projektet, belystes problemet att definiera referensgrupper och målgrupper i en planfråga.

I det första skedet av planeringen, när dispositionsplanen togs fram var den enda "allmänhet" som kontaktades Handens villaägarförening. I sin egenskap av markägare hade föreningens medlemmar under flera år tillfälle att penetrera frågan om Brandbergsleden.

Helt naturligt var man negativ till den föreslagna sträckningen. De som bodde i Norra Handen skulle ju bara uppleva negativa konsekvenser av leden som buller, avskärmning och ianspråktagande av tomtmark. Vissa av villaägarföreningens medlemmar skulle t o m tvingas lämna sina hus för att ge plats för trafikleden.

De som skulle ha nytta av trafikleden var helt andra än traditionellt berörda markägare. Framför allt skulle invånarna i Brandbergen och Vendelsömalm, få en bättre och snabbare kommunikation med Handenområdet.

Naturligtvis var de boende i Norra Handen berörda av Brandbergsleden. De var dock inte de enda berörda. Detta förhållande illustrerades t ex sommaren 1972 (före KMI-projektet) när en villaägarförening i Vendelsömalm i ett brev till kommunen påpekade att om Brandbergsleden inte byggdes ut skulle det få negativa konsekvenser på miljön inom Vendelsömalm.

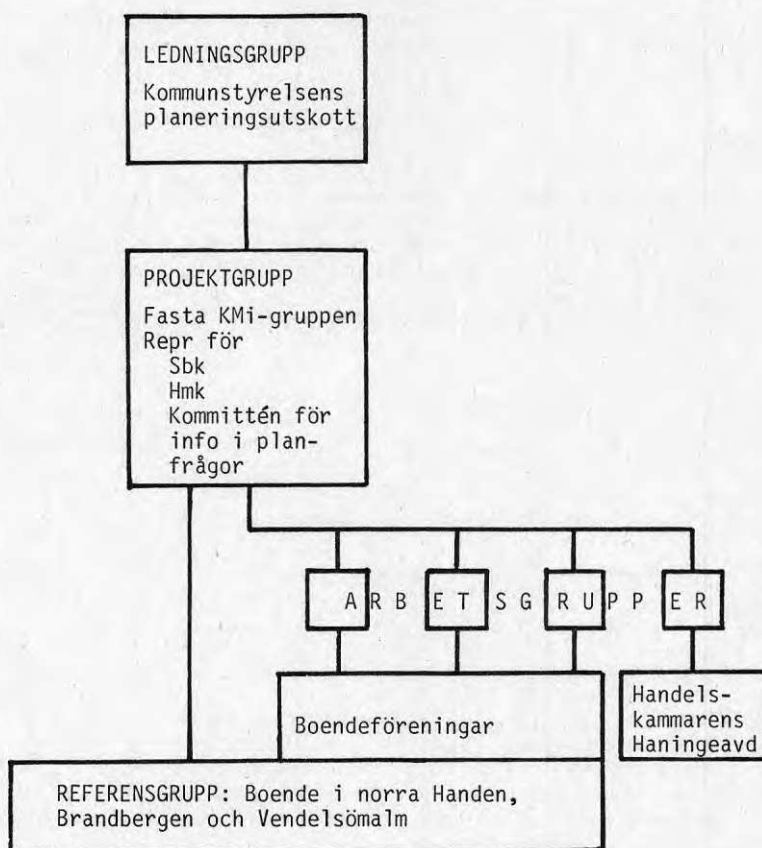
Referensgruppen för delprojektet "Brandbergsleden" kan sägas vara samtliga kommuninvånare. Som referensgrupp för projektet utsågs dock de som bedömdes vara berörda i första hand, nämligen de boende i Vendelsömalm och Brandbergen som nyttjade trafikleden samt de boende i Norra Handen, som boende längs trafikleden.

För mer omfattande arbetsinsatser och kontakter med kommunen utsåg boendeföreningarna i de tre områdena representanter till var sin arbetsgrupp. Urvalet till arbetsgrupperna gjordes med andra ord på grundval av

organisationstillhörighet. Förutom de tre "Boende-
arbetsgrupperna" utsågs en fjärde arbetsgrupp av
Stockholms handelskammarens Haningeavdelning. Förutom
arbetsgrupperna ingick även aktiviteter riktade till
hela referensgruppen i delprojektet. (Se under "genom-
förande" nedan).

5.1.2.4 Organisation av projektet

I det delprojekt som utsågs av planeringsutskottet
ingick förutom "fasta" KMI-projektet tjänstemän från
stadsbyggnadskontor, hälso- och miljövårdskontor, samt
en representant för den sedemera upplösta "kommittén
för information i planfrågor".



Organisation av delprojektet
"Brandbergsleden"

5.1.3 GENOMFÖRANDE

I samband med stadsplanearbetet för Brandbergen fattades inget formellt beslut angående Brandbergsleden. När det blev aktuellt att upprätta en stadsplan för Norra Handen där tidigare ingen stadsplan fanns och byggnadsförbud rådde krävdes dock ställningstagande i vägfrågan.

Eftersom viss kritik emot Brandbergsleden redan kommit till uttryck framförallt från de boende i Norra Handen lät stadsbyggnadskontoret utarbeta en sammanställning av väg- och trafiktekniska synpunkter på den föreslagna Brandbergsleden.

I sammanställningen redovisas fyra alternativa lösningar av kommunikationerna mellan Handen och Brandbergen.

I skrivelse 1972-08-17 redovisade stadsbyggnadskontoret materialet om Brandbergsleden för planeringsutskottet. Mot bakgrund av denna redovisning (där bl a framgick de olika uppfattningarna som boende i olika områden hade) föreslog projektledaren för KMI-projektet uppläggningsplan av ett KMI-projekt om Brandbergsleden.

Planeringsutskottet godkände projektbeskrivningen 1972-08-23.

Uppläggningsplanen innebar kontakt med referensgruppen genom två kanaler. Dels skulle boendeföreningar i de aktuella områdena (Norra Handen, Brandbergen och Vendelsömalm) utse representanter till en arbetsgrupp i var och en av de tre kommundelarna. Dels skulle övriga delen av referensgruppen kontaktas genom en informationsbroschyr och en enkät.

5.1.3.1 Arbetsgrupperna

Avsikten var att deltagarna i arbetsgrupperna skulle beredas tillfälle att diskutera frågan ingående, och vid dessa diskussioner ha tillgång till medverkan från kommunens representanter. Deltagarna i arbetsgruppen skulle i sin tur hålla kontakt med sina respektive uppdragsgivare och redovisa arbetsgruppens diskussioner.

I arbetsgruppen ingick 43 personer som representerade 14 olika föreningar.

Två "rådslag" med representanter från kommunen och samtliga arbetsgruppsdeltagare genomfördes. Dessutom hade flera av de medverkande föreningarna egna medlemsmöten eller andra aktiviteter (typ intervjuer, namnlistor) där ställningstagande till de olika alternativen grundades. Samtliga de inblandade föreningarna utom en inkom med yttranden till kommunen. Några föreningar avlämnade gemensamma svar. Av de 10 svar som inkom förordade 7 att ingen Brandbergsled skulle byggas. En förening som inte lämnat något svar

uppmanade sina medlemmar att själva ta ställning via den utsända enkäten.

5.1.3.2 Informationsblad - Enkät

Till samtliga hushåll i de berörda kommundelarna Handen, Brandbergen och Vendelsömalm (ca 7000 hushåll) utsändes en 16-sidig informationsbroschyr. Broschyren innehöll följande. På nästa sida visas utdrag ur broschyren.

- Inledning med bakgrund till projektet
- Beskrivning av de aktiviteter som genomfördes för att inhämta kommuninvånarnas synpunkter
- Presentation av arbetsgrupperna (namn + tfn. nr)
- De fyra alternativen vardera presenterade med en kartsida och en textsida, där bl a försök gjordes att beskriva de positiva och negativa konsekvenserna av alternativen.
- En sida kostnadsjämförelser mellan alternativen samt trafikstatistik (bl a olycksstatistik)
- Enkät med möjlighet att rita in eget förslag till vägdragning.

Informationsbroschyrens sista blad utgjordes av ett lösttagbart frågeformulär, som kunde avskiljas från broschyren och portofritt insändas till kommunen. I enkäten gavs möjlighet att välja alternativ (eller att rangordna alternativ). Enkäten innehöll även möjlighet att välja bland fem fasta motiv för valet av alternativ ("kortare resväg", "större trafiksäkerhet" m m).

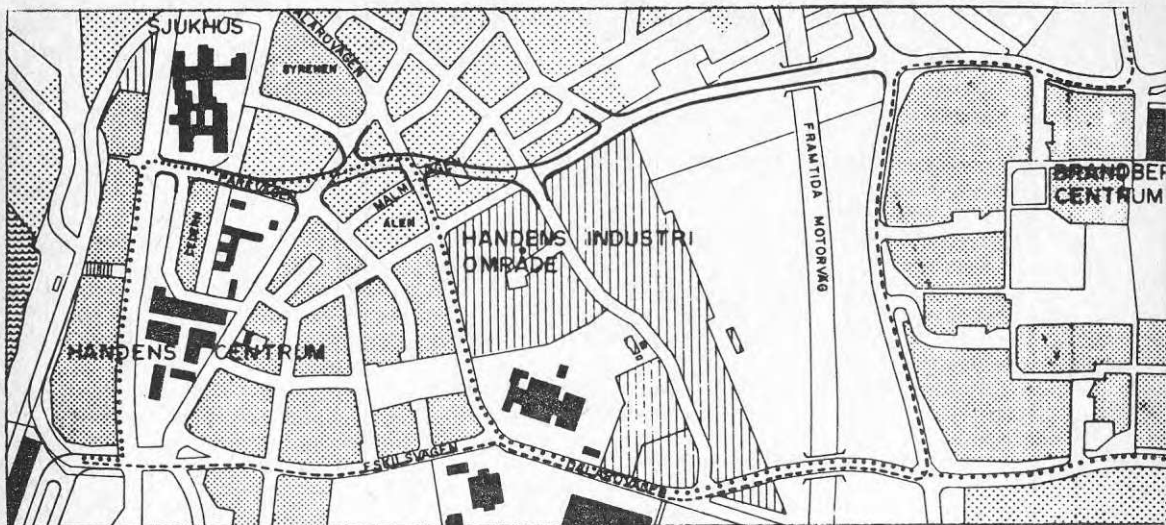
De svarande fick även ange vissa klassificeringssuppgifter om sig själv (bostadens läge, bilinnehav m m). Under den tid insamlingen av enkäten pågick gjorde en aktionsgrupp ett utspel. Man uppmanade bl a genom pressen kommuninvånarna att svara på ett visst sätt ("ingen Brandbergsled").

Enkäten var öppen såtillvida att den som så ville kunde besvara den. Inga särskilda insatser gjordes för att öka antalet svar. När enkätundersökningen avbröts hade 596 enkätsvar inkommit. Av de inkomna svaren befanns 160 vara förfälskningar. Antalet bearbetningsbara svar var endast 431 (ca 6% av utsända formulär).

En jämförelse mellan de svar som inkom före respektive efter utspelet i pressen om att förordna alternativ "ingen Brandbergsled" visade ingen skillnad i resultaten.

Resultatet av enkäten kan hårt sammanfattas på följande sätt.

- 3/4, 73% av de som svarade förordade i första hand



Kostnadssammanställning

Alternativ	Vägbyggnadskostnad i milj kronor	Tomtköpskostnad i milj kronor	Summa
A	2,5	2,5	5,0
B	3,5	4,5	8,0
C	2,0	1,0	3,0
D	Detta alternativ kostar en del för vägombyggnad och trafikomläggning, men betydligt mindre än alternativen A-C.		

Några andra fakta av betydelse

Befolkning i olika stadsdelar år 1980.

Brandbergen	12 000
Vendelsömalm	7 000
Handen (norr om Eskilsvägen)	6 500

Antal polisanmälda trafikolyckor i norra Handen
(Eskilsvägen och norr därom)

1971	24 olyckor, varav 4 med lindrig personskada och 1 med svår personskada.
1972	30 olyckor, varav 7 med lindrig personskada och 3 med svår personskada och 1 dödsolycka

alternativ D (ingen Brandbergsled)

- Starkaste motståndarna till Brandbergsleden återfanns i Handen. Också i Brandbergen var motståndet starkt, medan det var mindre starkt bland Vendelsömalmsborna
- Ingen större skillnad i attityder kunde utläsas mellan bilhushåll och hushåll utan bil.

5.1.4 RESULTATET AV PROJEKTET

Brandbergsleden var ett "tacksamt" samrådsprojekt så tillvida att det var en enkel påtaglig fråga. Den berörde många människors dagliga miljö. Detta resulterade framförallt i att engagemanget från allmänheten ökade successivt medan projektet pågick.

Det största inflytandet fick samrådsgruppens medlemmar. De fick tillfälle att tillsammans med kommunens representanter på djupet diskutera frågan om trafikledens vara eller icke vara. Även vid de olika föreningarnas möten med medlemmarna torde en relativt väl fungerande dialog ha varit möjlig.

Uppgifterna om hur många personer som deltog i dessa möten går ej att få fram. Vid ett par av mötena deltog dock ett femtiotal personer. Totalt kan ett par hundra personer ha deltagit i denna "sekundära" samrådsform.

Förutom de aktiviteter som arrangerades av kommunen förekom också en namninsamling mot Brandbergsleden. Namninsamlingen gav ca 1 500 underskrifter.

Viss kritik mot informationsmaterialet framfördes. Den gällde framförallt den konsekvensbeskrivning med "+" och "-" tecken som fanns för de olika alternativen. Konsekvensbeskrivningen upplevdes av en del personer som inkonsekvent och styrd.

5.1.4.1 Vad hände sedan?

Vilken effekt fick då detta första KMI-projekt på kommunens planer?

KMI-projektet resulterade inte omedelbart i något kommunalt beslut om vägförbindelserna mellan Handen och Brandbergen/Vendelsömalm.

År 1975 presenterade stadsbyggnadskontoret ett underlagsmaterial för kommunstyrelsen. Frågan hade nu av olika skäl blivit akut. Motorvägen till Handen skulle färdigställas 1976 och ett beslut krävdes för att en fortsättning av motorvägen skulle kunna börja byggas. Dessutom vilade stadsplanearbetet med planerna för Norra Handen (bostadsområde) och ett arbetsplatsområde i Brandbergen i avvaktan på beslut.

Kommunfullmäktige tog i februari 1976 slutlig ställning i frågan. Beslutet innebar att Klockarleden -

Dalarövägen - Eskilsvägen skulle byggas ut för all slags trafik och att gång- och cykelvägar skulle projekteras i Brandbergsledens och Vendelsövägens sträckningar. Dock inrymde beslutet även ett vägreservat i Brandbergsledens sträckning för eventuell framtida utbyggnad.

Utbyggnaden av motorvägen påbörjades 1978/1979. Förnyade utredningar hade då medfört att beslutet om vägförbindelserna återigen aktualiserats. I april 1979 beslöt kommunfullmäktige att även Vendelsövägen, förutom Klockarleden skulle hållas öppen för all slags trafik. Någon väg i Brandbergsledens sträckning blev det dock inte heller denna gång.

5.1.4.2 Andra syften uppnåddes

Genom detta första delprojekt kan man säga att KMI-projektet fick en "flygande start". Om det upplevdes så av deltagarna under och strax efter projektet är dock oklart. Kommunen tog hänsyn till de framförda synpunkterna och efter projektet inriktade man sitt arbete mot andra alternativ än det ursprungliga förslaget. Därigenom borde man ha vunnit en viss goodwill.

Den aktionsgrupp som hårdast kämpade mot utbyggnaden av Brandbergsleden, och som under projektets gång visade sin misstro mot kommunens uppsåt med projektet upphörde mer eller mindre att existera en tid efter projektets genomförande.

Om ett syfte hade varit att ta udden av aktionsgruppen och behålla initiativet i planeringen hos kommunen ("passivisera genom att aktivera") kan man säga att även detta syfte uppnåddes.

6 DE TIDIGA DELPROJEKTEN 1972-1974

6.1 BAKGRUND

Under KMI-projektets första år startades ett antal delprojekt som nära nog samtliga, så här lång tid efteråt, kan betecknas som mindre lyckade. Av olika skäl kom antingen delprojekten eller, vilket var vanligare, planerings-/utvecklingsarbetet att avbrytas. En orsak kan också ha varit att ledningen för KMI-projektet, efter genomförandet av delprojektet Brandbergsleden, snabbt försökte beta av hela den lista som skisserats av projektledaren tidigare. Inom själva KMI-projektet fanns inte resurser att klara så många delprojekt samtidigt, och "KMI-arbetet" fick därför till större delen överlätas på den kommitté eller projektgrupp som arbetade med den aktuella planen/utredningen. Vid denna tidpunkt verkar inte alltid kunskapen om KMI-projektets syfte och tänkta arbetssätt ha varit tillräcklig. Att det för flera av dessa delprojekt saknas viktig dokumentation från medinflytandeinslagen kan kanske vara ett uttryck för detta. Nedan följer kortfattade beskrivningar av de sex delprojekt som genomfördes efter Brandbergsleden under perioden 1972-1974.

6.2 LEKPLATSKOMMITTÉN

6.2.1 BAKGRUND

Kommunfullmäktige beslöt 1971-06-14 att tillsätta en kommitté (sedermera kallad "Lekplatskommittén") om sju ledamöter med uppdrag .. "att framlägga förslag om hur man praktiskt skall lösa tillskapandet av en god utemiljö för barnen i Haninge kommun"..

I kommitténs uppdrag ingick såväl att ge förslag på förbättringar i befintliga bostadsområden som att ta fram "underlag för målsättningsdiskussion för ståndarden på lekanläggningar i nya bostadsområden".

Kommittén skulle även lägga fram förslag till riktlinjer för samordning av planering och drift av lekplatser.

Till grund för kommitténs arbete skulle ligga, dels betänkandet från den statliga kommittén för barns utemiljö (SOU:1970:1), dels det material som lagts fram av den i tidigare Österhaninge kommun tillsatta barn-tillsynskommittén angående hur lekplatser bör vara utformade, och hur de bör vara lokaliserade.

6.2.2 PROJEKTDATA

6.2.2.1 Initiering

På uppdrag av lekplatskommittén bildades en arbetsgrupp med representanter från kommittén och från "fasta" KMI-projekt för att genomföra ett delprojekt angående lek-

miljö i Haninge kommun. Delprojektet benämns i fortsättningen "KMI-lekplatskommittén".

6.2.2.2 Inpassning i planeringsprocessen

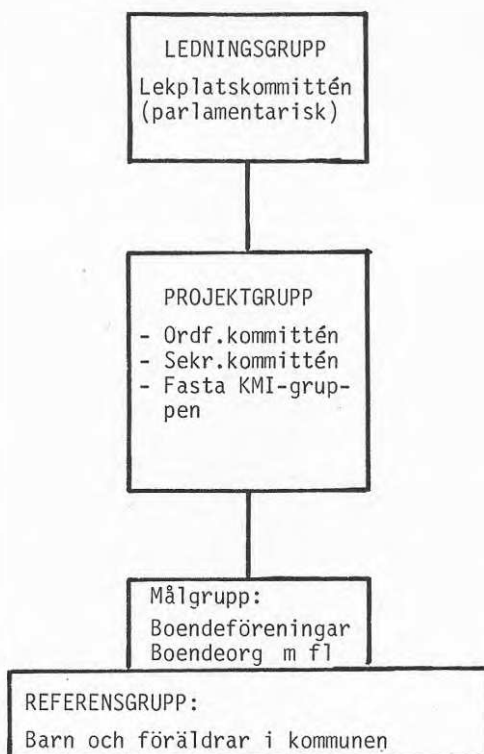
KMI-lekplatskommittén var ett av de KMI-projekt som inte behandlat någon konkret plan. Kommitténs uppdrag gällde snarare att precisera en planstandard för lekplatser, samt att finna lämpliga organisatoriska former för planering och drift av lekplatser.

6.2.2.3 Referensgrupp

Referensgrupp för projektet var alla barn som utnyttjade eller borde ha tillfälle att utnyttja lekplatser i kommunen. I viss mån kunde även föräldrarna till dessa barn sägas ingå i referensgruppen.

6.2.2.4 Målgrupp

Som målgrupp i delprojektet valdes föreningar och organisationer som på olika sätt hade att bevaka frågan om barns utemiljö. Till dessa räknades bostadsrättsföreningar, hyresgäströrelsens kontaktkommittéer, villaägarföreningar (motsv), samfälligheter samt barn-tillsynspersonalens kontaktgrupp.



Organisation av delprojektet "Lekplatskommittén".

Vid projektets genomförande utgick inbjudan till samtliga bostadsrättsföreningar och kontaktkommittéer. Endast ett fåtal av villaägarföreningarna och samfälligheterna inbjöds dock. Anledningen till detta var en angelägenhetsbedömning från lekplatskommitténs sida. Man ansåg att förbättringar av den yttre miljön var nödvändig framför allt i hårt exploaterade flerbostadshusområden.

6.2.2.5 Organisation av projektet

Den organisation som användes för delprojektets genomförande byggde i huvudsak på medverkan från lekplatskommittén. En KMI-arbetsgrupp tillsattes med ordförande och sekreterare i kommittén samt projektledaren för KMI-projektet.

6.2.3 GENOMFÖRANDE

De föreningar som utsetts ingå i målgruppen bereddes tillfälle att utse en representant till ett diskussionsmöte 28 oktober 1972. Den utsedda representanten skulle också fungera som kontaktperson i det fortsatta KMI-projektet.

Till inbjudan fogades tre frågeställningar som underlag för diskussionen:

- Är Ni nöjd med utemiljön där Ni bor (eller verkar)?
- Om inte, vad skulle Ni vilja ändra på? Preciserar fel och förbättringar t ex beträffande trafiklösningar, planteringar och annan växtlighet, anlagda lekplatsers placering och utrustning.
- Om Ni från början fick delta i planeringen av ett nytt bostadsområde (ny barnstuga eller skola) hur skulle Ni då planera för att undvika de misstag Ni eventuellt anser har begåtts i planeringen av Ert område?

Vid mötet deltog 27 representanter från 22 föreningar (motsvarande). Mötet innehöll förutom inledande introduktion om Lekplatskommitténs och KMI-projektets uppgift, framför allt diskussion kring de i förväg utsända frågeställningarna.

För att få ytterligare synpunkter på utemiljön utsändes efter sammanträffandet 1972-10-28 diskussionsmaterial till samtliga kontaktpersoner. Avsikten med detta material var att kontaktpersonerna skulle samla föreningarna i arbetsgrupper och ytterligare diskutera utemiljö. I materialet togs bl a upp frågorna om växtlighet, djurhållning och olycksrisker i bostadsområdet. Vidare diskuterades om lekplatserna var för påkostade och i vilken utsträckning de boende själva kunde delta i utformningen av lekplatser.

Som resultat av denna utsändning kom skriftliga synpunkter från nio föreningar (motsvarande). I flertalet föreningar var svaren resultatet av diskussioner vid ett eller ett par möten. Ett par föreningar avgav att de inte haft möjlighet att anordna speciella möten med anledning av KMI-projektet, men att frågor kring utemiljön diskuterats i andra sammanhang i föreningen.

När Lekplatskommittén i början av maj 1973 hade tagit fram de avsnitt i sitt betänkande som rörde utformningen av befintliga och planerade lekutrymmen utsändes dessa till kontaktpersonerna (= de som deltagit i det första mötet). KMI-arbetsgruppen i delprojektet hade då också gjort ett förslag till indelning av kontaktpersonerna i grupper, med förslag till sammankallande i varje grupp.

I skrivelsen uppmanades de sammankallande att kontakta de övriga i gruppen för att vid ett par tillfällen diskutera och lämna synpunkter på det material som sänts ut. Synpunkterna skulle dels sammanfattas skriftligen, dels diskuteras vid en sammankomst den 28 maj, till vilken samtliga kontaktpersoner inbjöds.

Vid denna sammankomst, där endast nio av de tjugofem kontaktpersonerna var närvarande, visade det sig att grupparbetet av olika anledningar inte hade fungerat tillfredsställande och att endast en grupp lämnade skriftliga synpunkter.

Den främsta anledningen till att något grupparbete inte hade kommit till stånd var att de sammankallande inte hade kontaktat de övriga i gruppen. Vissa menade också att tiden var för kort med hänsyn dels till materialets omfång dels till svårigheten att organisera grupparbetet.

6.2.4 RESULTAT

Vid det första mötet kom 27 personer som representerade 22 föreningar. En klar majoritet av deltagarna var kvinnor. Föreningarna som var representerade vid mötet fördelades på olika kategorier enligt följande:

Bostadsrättsföreningar	8
Villaägarföreningar	4
Kontaktkommittéer	4
Daghem (repr.daghem)	2
Föräldraföreningar	2
Övriga	<u>2</u>
SUMMA	22

De nio föreningar som lämnade skriftliga synpunkter efter det första mötet fördelade sig på följande kategorier:

Bostadsrättsföreningar	4
Villaägarföreningar	3
Kontaktkommittéer	1
Daghem	<u>1</u>
SUMMA	9

De föreningar som grundar sin verksamhet på gemensamma ekonomiska intressen (bostadsrättsföreningar och villaägarföreningar) har som synes engagerat sig mer i projektet än andra föreningar.

Lekplatskommittén betecknar i sin slutrapport att medverkan i KMI-projektet hade varit ytterst värdefull för kommitténs slutliga förslag.

Lekplatskommitténs betänkande avlämnades i juni 1973. Det sändes därefter på remiss till nämnder, styrelser och kontor samt till HSB Stockholm och de kommunala bostadsstiftelserna.

Remissinstanserna gav uttryck för en i huvudsak positiv inställning till kommitténs förslag. Vid remissbearbetningen framgick dock att de ekonomiska konsekvenserna av kommitténs förslag var otillräckligt belysta.

Kommunstyrelsen tog inte ställning till kommitténs förslag. Lekplatskommitténs ordförande anhöll i skrivelse 1973-12-17 att kommunstyrelsen skulle behandla utredningen så att förslagen skulle kunna ligga till grund för ansökningar om särskilt statsbidrag för boendemiljöförbättrande åtgärder, som utgick under 1974.

Först 1977 när socialdemokraterna återtog makten togs kommitténs förslag åter upp till behandling.

Efter en "mini"-remiss beslutade kommunfullmäktige 1977-10-31 att "Lekplatskommitténs utredning om barns utemiljö i Haninge kommun överlämnas till stadsbyggnadskontoret för beaktande vid planeringen".

Av kommitténs förslag kan man säga att beslut endast fattades om de normativa delarna. Tilläggas kan att dessa förslag till största delen anslöt sig till den statliga utredningen om barns utemiljö.

De förslag till samordning av kommunens lekplatsverksamhet och de förslag till konsumentmedverkan i utformningen av lekplatser, som kommittén avlämnade, blev ej föremål för något som helst ställningstagande.

6.3 KONSUMENTUTREDNINGEN

6.3.1 BAKGRUND

I en motion 1971 föreslogs att Haninge skulle tillsätta en konsumentnämnd. I motionen framhölls att stort behov finns av ett kommunalt organ med uppgift att i

den egna kommunen bedriva en aktiv konsumentpolitik, ge invånarna stöd och hjälp i konsumentfrågor, övervaka företags och myndigheters service och fungera som sambandsorgan mellan konsumenter och statliga myndigheter.

På grund av ärendets omfattning och natur beslutade Haninge kommunfullmäktige i januari 1972 att tillsätta en parlamentarisk kommitté om fem personer med uppgift att utreda frågan om eventuellt inrättande av en konsumentnämnd alternativt konsumentkommitté i Haninge kommun.

6.3.2 PROJEKTDATA

6.3.2.1 Initiering

Av den försöksverksamhet med lokala konsumentkommittéer, som hade bedrivits sedan 1967, hade den slutsatsen dragits, att ett stort behov av lokalt organ för rådgivning och information i konsumentfrågor finns hos konsumenterna. Ärendetillströmningen har ständigt ökat. Ärendena har också blivit allt "svårare".

Mot denna bakgrund beslutade Haninge konsumentutredning att gå ut till några av kommunens konsumenter för att utröna, vilka konsumentproblem som fanns. Detta gjordes inom KMI-projektets ram.

6.3.2.2 Inpassning i planeringsprocessen

Arbetet med utredningen är ett exempel där medborgarinflytandet inte i första hand syftade till att bidra till ett planeringsunderlag i en planeringsprocess. Syftet med utredningen var främst att ge underlag för beslut om vilka insatser kommunen skulle vidta för att stödja konsumenterna. (Bland utredningens förslag kan nämnas inrättande av ett konsumentutskott under kommunstyrelsen och inrättande av en tjänst som konsumentsekreterare.) I förlängningen kan dock utredningen och den kartläggning av problem som där genomförts betraktas som underlag för planering av olika typer av service.

6.3.2.3 Referensgrupp

Samtliga kommuninvånare är i någon form, direkt eller indirekt, konsumenter och utgör därmed referensgrupp.

6.3.2.4 Målgrupp

Alternativa definitioner av målgruppen diskuterades.

Slumpmässigt urval av ett antal personer som sedan skulle kontaktas och utnyttjas som samrådspartners för konsumentkommittén var en metod som förkastades. Anledningen till detta var svårigheterna och arbetsbelastningen med att välja ut och kontakta personer och att ersätta dem som av någon anledning inte ville delta.

Kommittén stannade slutligen vid att definiera målgruppen genom organisationstillhörighet. Organisationstillhörigheten användes dock endast indirekt som urvalsmetod.

Urvalet tillgick så att man först definierade ett antal (känsliga) intressanta konsumentgrupper såsom hyresgäster, hemmafruar, ensamstående, ungdomar, pensionärer, fysiskt kandikappade, invandrare och glesbygdsboende. Genom den befintliga konsumentorganisationen inom Konsum Stockholm gjordes sedan urvalet av målgruppen.

Konsumentföreningen är i Haninge indelad i fem distrikt. Varje distrikts fullmäktigeförsamling fick inom sitt distrikt välja ut en representant från vardera konsumentgruppen. Dessutom fick fullmäktige i distriktet välja ut en ledamot som skulle fungera som kontaktman och som dessutom skulle representera den tidigare ej utvalda gruppen "engagerade konsumenter". Inga krav ställdes på att de utvalda i övrigt skulle vara medlemmar i konsumtionsföreningen. Sålunda utvaldes sammanlagt 45 personer, nio vardera från distrikten Vendelsö, Handen, Jordbro, Västerhaninge och Tungalsta.

6.3.2.5 Organisation av projektet

Konsumentkommittén som genomförde KMI-konsumentutredningen som en del i sitt utredningsuppdrag var en parlamentariskt tillsatt kommitté. Som sådan hade kommittén begränsade personella resurser. Kommittén utsåg därför sin ordförande och sekreterare att verkställa en stor del av KMI-arbetet. (Se nästa sida.)

6.3.3 GENOMFÖRANDE

Sedan samrådsgrupperna utsetts anordnades ett informationsmöte där kommittén och samtliga referensgrupper var närvarande. Mötet hölls i december 1972.

Information lämnades om utredningens uppdrag, om KMI-projektet och om betydelsen av medverkan från konsumenternas sida. Mötet avslutades med en gemensam diskussion kring konsumentproblemet.

Efter inledande mötet utformades ett omfattande frågeformulär (7 sidor 46 frågor) som behandlade familje-, hushålls- och datafrågor om konsumtionsvanor/önskemål och frågor om konsumentvägledning. Frågeformuläret utarbetades i januari 1973.

Frågeformuläret utsändes till deltagarna i samrådsgruppen. Därefter sammanträffade kommitténs ordförande och sekreterare med respektive grupp (5 grupper).

Vid träffen diskuterades förutom formuläret även andra konsumentfrågor och problem. De frågor och problem som låg utanför enkätens ram noterades särskilt vid mötet. 31 av de 45 utvalda i samrådsgrupperna deltog i dessa möten. Av de övriga 14 ifylldes så småningom enkäten av 11 personer.

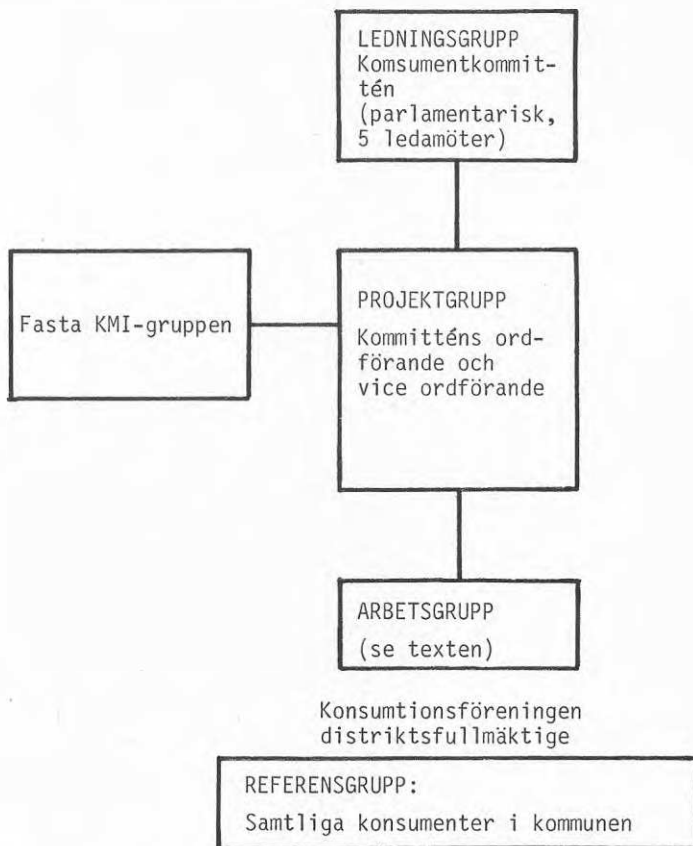
Enkäten bearbetades och presenterades i konsumentkommittéens betänkande. Bearbetningen gjordes mycket ytligt och den nyansering av informationen som förberetts genom urvalet av olika typiska konsumentgrupper gick därigenom till stor del förlorad.

Med stöd från bl a resultatet av medborgarkontakterna föreslog kommittén i sin slutrapport i augusti 1973 att en lokal konsumentverksamhet skulle startas i Haninge.

Konsumentkommitténs förslag fick därefter vila i nära fyra år till dess socialdemokraterna åter fick ledningen i kommunen.

I april 1977 dammades utredningen åter av. Under mellantiden hade utvecklingen gjort att många kommuner redan skaffat sig lokala konsumentorgan.

En konsument- och informationskommitté har nu skapats i kommunen och en tjänst som konsumentsekreterare har inrättats.



Organisation av delprojektet "Konsumentutredningen".

6.4 SLÄTMOSSEN

6.4.1 BAKGRUND OCH PROJEKTDATA

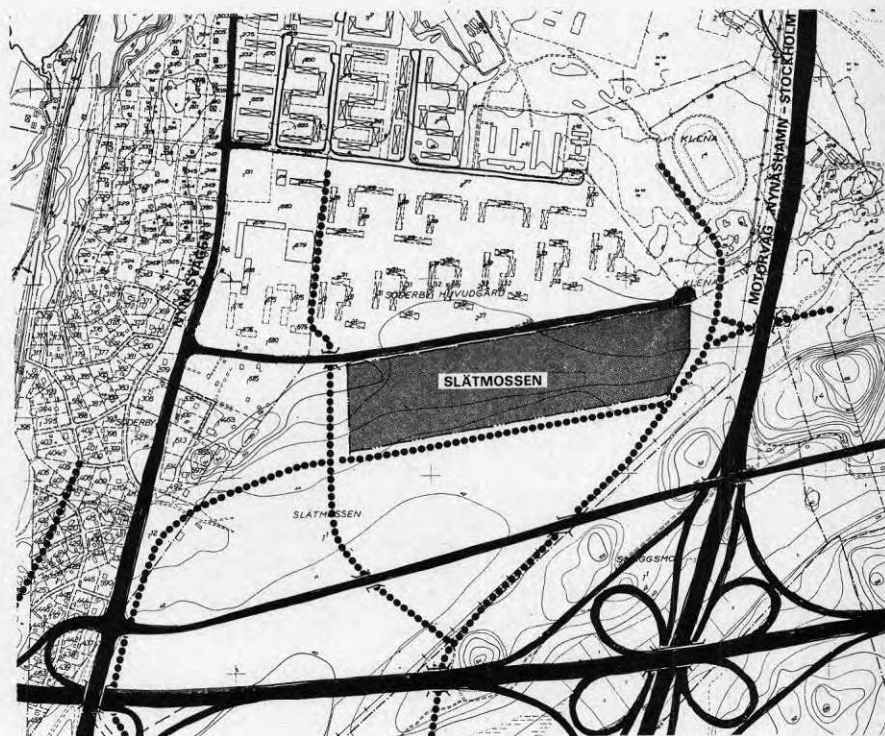
6.4.1.1 Initiering

I november 1972 gav planeringsutskottet i uppdrag åt KMI-projektet att genomföra ett delprojekt vid planeringen av stadsdelen Slätmossen. KMI-projektet fick på det sättet i sista stund ta över ett uppdrag som tidigare åvilat den av byggnadsnämnden och planeringsutskottet tillsatta "kommittén för information i planfrågor".

Slätmossen är ett område i södra delen av kommundelen Handen. Områdets närhet till en rad viktiga servicefunktioner gjorde att det ansågs mycket lämpligt för bebyggelse. Å andra sidan komplicerades planeringen av besvärliga grundförhållanden.

Utöver dessa nackdelar restes andra invändningar mot Slätmossens utbyggnad. Man anförde att byggnationen skulle avskärma den befintliga bebyggelsen i norr från rekreativområdet i och i anslutning till området.

Kommunen var genom avtal bunden att låta bebygga området.



Utdrag ur KMI-projekt "Slätmossen". Den slutliga utformningen och vägdragningen blev en annan.

6.4.1.2 Inpassning i planeringsprocessen

Syftet med KMI-Slätmosse beskrevs på följande sätt.

- Man vill få fram idéer och sakkunskap om Slätmosse av de som till vardags har kontakt med denna miljö och dess problem.
- Man vill kartlägga allmänhetens önskemål om utformningen av bostadsområdet.
- Man vill få en sammanhängande bild av södra Handen för att få veta vad det nya området kan tillföra samhällsbildningen.

I praktiken visade det sig att KMI-projektet kom in i planeringen av Slätmosse i ett så sent skede (enligt då gällande tidplaner) att målsättningarna för delprojektet måste begränsas till att undersöka följande.

- Vilka preferenser föreligger bland allmänheten vad gäller typ av bostadsbebyggelse (flerfamiljshus, småhus, markbostäder).

6.4.1.3 Referensgrupp

Att avgränsa en referensgrupp för ett tänkt bostadsområde är alltid vanskligt. I fallet Slätmosse valdes att ange de boende i bostadsområdet "Kastanjen" omedelbart norr om Slätmosse som referensgrupp. Dessa ansågs kunna bidra med bl a svar på följande frågor.

- Vad kan det nya området tillföra sina grannar?
- Vilka brister och misstag föreligger inom Kastanjenområdet som kan undvikas i det nya området?

När det gäller utbyggnad av ett nytt område dyker frågan upp om motivering till byggnationen över huvud taget. Arbetsgrupperna i Kastanjen väckte också frågan. Projektgruppen har med avsikt utelämnat denna fråga, dels därför att den på grund av avtal inte gick att påverka, dels därför att en sådan fråga som berör en del av kommunens bostadsbyggnadsprogram inte hör hemma i en så begränsad referensgrupp som de boende i Kastanjen. Frågan om "bebyggelse eller ej" angår hela kommunen. KMI-projektets princip, att till varje vald referensgrupp ställa frågor som är relevanta för just den gruppen eller där gruppen kan ge ett fullt meningsfullt svar, skulle då inte uppfyllas.

Att frågan om "bebyggelse eller obyggt" ej togs upp i KMI-Slätmosse fick vissa konsekvenser för projektets genomförande, vilket redovisas längre fram.

6.4.1.4 Målgrupp

I KMI-Slätmosse utgjorde hela referensgruppen (= de boende i Kastanjen) målgrupp för flertalet aktiviteter.

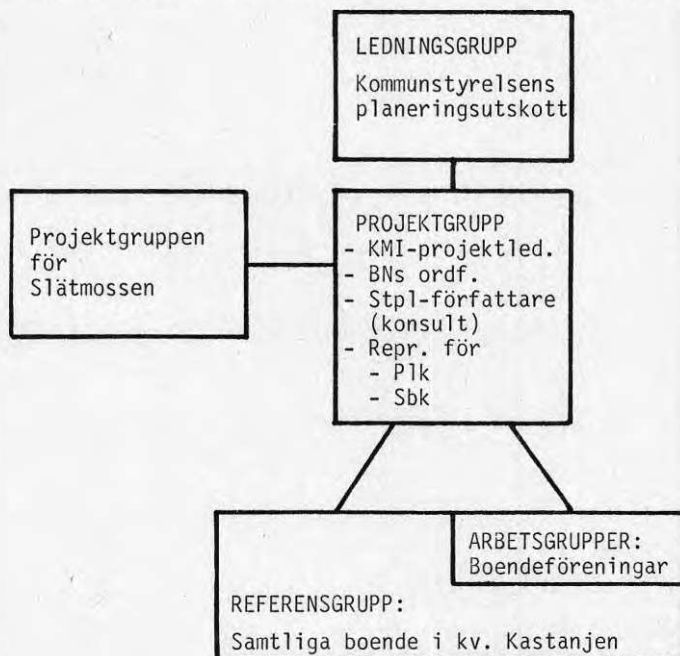
Som komplement till de åtgärder som var riktade till hela referensgruppen utvaldes också två arbetsgrupper på sammanlagt 14 personer (en grupp tillsatt av hyresgästföreningens kontaktkommitté och en grupp av bostadsrättsföreningen Loke i Kastanjenområdet).

Under projektets förberedande stadium, diskuterades lämpligheten av att bilda en arbetsgrupp genom slumpmässigt urval, men varken tid, resurser eller andra praktiska skäl tillät användning av denna arbetsmetod. Samma metod som vid Brandbergsledenprojektet användes därför. De föreningar som tillsammans representerade hela referensgruppen bildade sina egna arbetsgrupper.

Till skillnad från projektet om Brandbergsleden har arbetsgruppen inte fungerat som förmedlare av de övriga boendes (i respektive område) synpunkter. Någon utåtriktad aktion har inte skett. Arbetsgruppen har således fungerat som självständig diskussionsgrupp.

6.4.1.5 Organisation

I delprojektet ingick BNs ordförande och stadsplane-konsulten från "projektgruppen för Slätmosse" samt representanter från stadsbyggnadskontoret och planeringskontoret. För uppläggning och genomförande av KMI-Slätmosse svarande projektledaren för KMI-projektet.



Organisation för delprojekt "Slätmosse".

6.4.2 GENOMFÖRANDE

Aktiviteterna i KMI-Slätmosse vände sig dels till hela referensgruppen (samtliga boende i Kastanjenområdet) dels till de speciella arbetsgrupperna.

De aktiviteter som vände sig till samtliga boende i området var följande.

- Informationstrycksak
- Frågeformulär
- Utställning

Informationstrycksaken distribuerades under första hälften av december 1972 till samtliga hushåll (1.200) i Kastanjenområdet. Trycksaken var på 8 sidor med följande innehåll.

- Presentation av delprojektet med anvisning om utställningen, frågeformuläret, etc.
- Kort presentation av innehållet i principförslagets olika alternativ.
- Dispositionsplan för Slätmosse med omgivningar.
- Tre olika bebyggelseförslag A, B, och C (flerbostadshus, småhus, blandat) för Slätmosseområdet.

Informationen i trycksaken begränsades till planskisserna, antalet lägenheter och fördelningen på hustyper, eventuellt avspärrande av genomfartstrafiken och omvandling av resterande delar av mosse till rekreationsområde.

Frågeformuläret distribuerades samtidigt med trycksaken. Frågeformuläret begränsade sig till de principförslag som redovisades i informationstrycksaken. Frågor kring områdets detaljutformning förekom inte. Frågeformulären kunde lämnas i särskilda brevlådor (i området eller i nämndhuset).

Trycksaken och frågeformuläret distribuerades i området genom boendeföreningarnas försorg.

Utställningen (med ungefär samma sakinhåll som informationsbroschyren) var utställd i områdets LM-skola under en vecka.

För den sedvanliga allmänna informationen till kommuninvånarna flyttades utställningen därefter till nämndhusets reception, där den sedan fanns under en månad. Planskisserna presenterades också i kommunens informationstidning.

För de särskilda arbetsgruppernas arbete valdes följande upplägning.

- Grupperna tillsattes före jul 1972 och skulle då träffas var för sig för att sätta sig in i problematiken.
- Båda grupperna skulle kallas samtidigt till ett informationsmöte i Nämndhuset, där ytterligare information skulle lämnas av projektgruppen för Slätmosse. Deltagarna skulle kunna ställa frågor samt en preliminär diskussion skulle förekomma. Detta skedde den 18 januari 1973.
- Arbetsgrupperna skulle därefter träffas var för sig ett par tre gånger för att mot bakgrund av det som framkommit ta ställning till föreliggande förslag. Man skulle också förbereda ett om möjligt gemensamt uttalande.
- Båda grupperna skulle kallas på nytt till diskussionsmöte med projektgruppen. Gruppernas synpunkter på förslagen och inlämnande av eventuellt skriftliga remissyttrande skulle vara mötetets utgångspunkt. Detta skedde den 13 februari 1973.

Eftersom så lång tid förflöt mellan bildandet av arbetsgrupperna och informationsmötet 18 januari hade kontaktkommittégrupperna redan då kommit ganska långt i sina diskussioner.

Vid mötet uppstod visst missnöje med begränsningen av arbetsgruppernas uppgift till att behandla de tre principalalternativen. Vid informationsmötet gavs grupperna därför möjlighet att före diskussionsmötet även förbereda synpunkter angående boende- och servicefunktionerna. Så skedde från bostadsrättsgruppens sida som i sitt slutliga yttrande tog upp frågor i anslutning till problemet "Hur skall området utformas?", medan kontaktkommittégruppen mera inriktade sig på kritik av projektet över huvud taget. Kontaktkommittégruppen följde därför inte de kompletteringsdirektiv som gavs vid informationsmötet 18 januari. Vid slutdiskussionsmötet 13 februari uteblev flera av gruppens medlemmar.

6.4.3 RESULTAT

Synpunkter från referensgruppen utgjordes dels av enkätsvar, dels av rapporterna från arbetsgrupperna.

Enkäten delades ut till samtliga 1 230 hushåll i Vallamo området. 75 svar inkom vilket utgör ca 6% av det totala antalet hushåll. Den jämförelse mellan de svarande och totalpopulationen som gjorts, visade att de svarande hushållen hade fler barn, något högre inkomster, och troligen bestod av något äldre personer än genomsnittet i området.

De olika frågorna i enkäten var egentligen variationer

på samma huvudfråga, nämligen om man önskade tät bebyggelse (flerbostadshus), blandad bebyggelse, eller småhusbebyggelse i området.

Enkätresultatet sammanfattades i projektets avrapportering på följande sätt.

"Klart är att man i samtliga fall i främsta hand förordar en småhusbebyggelse och i andra hand vill ha en blandad bebyggelse. Den blandade bebyggelsen förordas främst ur utseendesynpunkt. Ytterst få vill ha flerbostadshusbebyggelse med den högklassiga service man kan beräknas erhålla.

En tendens i materialet finns, som pekar på att man för egen del helst vill bo i småhus medan man kan acceptera att lite fler andra hushåll bor i flerfamiljshus i närheten så att man kan få en varierad stadsbild och ett gott serviceunderlag.

Någon klar tendens som pekar på att svarande i olika åldrar skulle ha olika önskemål finns inte. Barnushållen tycks i något högre grad vilja bo i småhus än vad hushållen utan barn önskar."

Synpunkterna från de två särskilda arbetsgrupperna blev mycket olika till sin karaktär. Anledningen till det var de olika synsätt som kontaktkommittégruppen respektive bostadsrättsgruppen hade på samrådet och som redovisats tidigare.

Kontaktkommittégruppen vill bl a ifrågasätta projektet över huvud taget. Vid informationsmötet framfördes kritik på den snäva begränsningen av arbetsgruppens uppgift. Gruppernas uppgift kompletterades då med ett antal frågeställningar.

- En relativt noggrann analys av nödvändiga kommersiella och sociala servicefunktioner med utgångspunkt från de erfarenheter Kastanjenborna har.
- Utformningen av utemiljön: grönområden, lekplatser, vindskydd, utnyttjande av klimatologiska och terrängmässiga möjligheter o s v.
- Bostädernas inre utformning och utrustning.
- Inventering av överflödiga och nödvändiga ting.

Dessa synpunkter beräknades kunna påverka det fortsatta programarbetet för Slätmosse.

Från bostadsrättsföreningsgruppens sida följde man de skisserade frågeställningarna relativt väl. Man anslöt sig således till villkoren för projektet. Gruppens svar innehöll bl a en uppräknings av brister och åtgärdsförslag för Kastanjen.

Dessutom framhöll gruppen:

- Man bör delvis satsa på självbyggeri.
- Insatserna måste regleras så att alla kan komma i åtnjutande av bostäderna.
- Fågelsjön ansågs kunna vara ett för barn farligt inslag. En igenläggning ansågs av några vara en lyckligare lösning.
- Arbetsgruppen uttryckte sin önskan att få ytterligare kontakter och information när projektet fortskridit och detaljutformningen påbörjats.

Kontaktkommittégruppen däremot ville inte diskutera projektet inom de ramar som uppställts, utan förbehöll sig rätten att förutsättningslöst diskutera projektet. Bl a diskuterades frågan om bebyggelse överhuvudtaget.

- Mot bakgrund av kommunens egen utredning ansåg gruppen att grundförhållandena var så dåliga att man borde satsa på ett modifierat alternativ C, som innebar att bebyggelsen flyttades västerut och söder om Valla-skolan.
- De i förslaget redovisade trafiklederna söder om Slätmosse bör slopas.
- Planeringen av Slätmosse bör ej genomföras utan hänsyn till Kastanjenområdet. Tillsammans utgör Kastanjen och det kommande området en liten stad på ca 6 000 själar, vilket borde innebära att de viktigaste servicefunktionerna borde finnas där. Slätmosse bör således planeras som en del i en sammanhängande helhet där Kastanjen ingår.
- Gruppen befarade att bebyggelsen skulle frånta Vallaområdet det enda rekreativsområdet de har i brist på andra ytor för social kontakt med Vallaområdet.
- Oavsett alternativ borde området berikas med ett servicehus, där olika funktioner som idag saknas skulle komma till stånd för både Slätmosse och Kastanjenområdet.

6.4.4 RESULTAT

Av olika skäl kom bebyggelsen i Slätmosse inte igång enligt tidplanen. Bebyggelsen försköts i tiden inom ramen för det exploateringsavtal, som förutom Slätmosse också innehöll två andra bostadsområden i kommunen.

Planerna för Slätmosse kom så småningom att innehålla enbart småhusbebyggelse. Detta berodde på att kommunen hade fått ett stort antal lediga lägenheter i flerbostadshus. För en första etapp av området fastställdes stadsplan 1978.

1978 tillsattes också i kommunen en projektgrupp för "utredning och program kring boendemiljön i flerbostadshusområden" BOMI-projektgruppen valde bl a Vallaområdet som ett av sina försöksområden i kommunen. Ledare för BOMI-projektet blev den återinsatte ledaren för KMI-projektet. Förutom att förberedelsearbete för upprustning av den yttre boendemiljön igångsattes diskuterade gruppen även sambanden mellan Kastanjenområdet och den planerade bebyggelsen i Slätmossen.

1979 igångsattes byggandet i Slätmossen. Den första etappen innehåller en utbyggnad av småhus enligt den fastställda stadsplanen. I den senare etappen byggs dock nu flerbostadshus, bl a på grundval av BOMI-projektets diskussioner. I flerbostadshusen som byggs under år 1982 kommer även att finnas bostäder för handikappade. Sammanhanget mellan Vallaområdet och Slätmossen har också studerats. Bl a har diskuterats att styra bostadssökande från Vallaområdet till Slätmossen.

6.5 NORRA JORDBRO

6.5.1 PROJEKTDATA

6.5.1.1 Bakgrund/Initiering

Kommunstyrelsens planeringsutskott gav i juni 1973 KMI-projektet i uppdrag "att göra Norra Jordbro eller annat lämpligt byggnadsprojekt till föremål för KMI-projektets försöksverksamhet". Genom en skrivelse till den projektgrupp som arbetade med utbyggnaden av Norra Jordbro tog KMI-projektet senare samma månad initiativ till "KMI-Jordbro Norra".

6.5.1.2 Inpassning i planeringsprocessen

Arbetet i en särskild projektgrupp pågick sedan 1972. Projektgruppens uppdrag var att utarbeta en dispositionsplan för Norra Jordbro. I programföresättningar na sades att området skulle bebyggas med "integrerad" bebyggelse bestående av ca 40% småhus och 60% flerbostadshus. I begreppet "integrerad" ingick inte bara förväntningar på områdets fysiska utformning, utan också en önskan att erhålla en blandning av människor "från olika samhälls- och inkomstgrupper".

När KMI-projektet kom in i arbetet var tre dispositionsplanealternativ aktuella i projektgruppen. Olika alternativen gällde i första hand fördelningen småhus/flerbostadshus.

Områdets fysiska huvuddisposition var lika mellan alternativen. De olika fördelningar småhuslägenheter/flerbostadshuslägenheter man arbetade med var 100%/0%, 70%/30% och 60%/40%. Småhusen förutsattes i alla alternativ både vara hyresrätter och äganderätter. Arbetet i projektgruppen hade m a o kommit ganska långt när KMI-projektet kom in i bilden, bl a hade man ju frångått programföresättningar na i den viktiga frågan om bebyggelsetyp.

6.5.1.3 Referensgrupp - Målgrupp

Referensgruppen för ett nytt bostadsområde består ju av människor som ska flytta in i de nya bostäderna. Man försökte nå dessa personer genom att via småhuskön få intresserade att delta i projektet. I början av augusti tillskrevs de som stod i kommunens småhuskö. De erbjöds delta i projektet. I ett senare skede (november 1973) gjordes också ett försök att på samma sätt som i Slåtmosse engagera de boende i det intilliggande bostadsområdet Jordbro. De på så sätt erhållna grupperna utgjorde målgrupp för projektet. När det gällde småhuskön utsågs målgruppen genom självurval (den som önskade fick delta). Bland de boende i Jordbro utsågs målgruppen delvis genom självurval från ett urval (300 hushåll) av befolkningen.

6.5.1.4 Organisation av projektet

KMI-projektet fungerade direkt i den befintliga projektorganisationen för utbyggnaden av Norra Jordbro. Representanter för KMI-projektet gick in i projektgruppen, och projektorganisationen kompletterades med de arbetsgrupper som skapades inom KMI-projektet.

6.5.2 GENOMFÖRANDE

I början av augusti 1973 tillskrevs småhusköns intressenter och ombads anmäla eventuellt intresse för deltagande i projektet före augusti månads utgång.

Under september månad arbetades inom projektgruppen fram en beskrivning av Norra Jordbro med utgångspunkt från det dittillsvarande planeringsarbetet. Det handlade om dispositionsplanealternativen, olika hustyper, m m (ca 30 sidor).

De intresserade i småhuskön kallades till ett första möte en söndagförmiddag (30 september) på platsen för utbyggnaden i Jordbro. Programmet för förmiddagen var omfattande med information kring Norra Jordbro, rundvandring på utbyggnadsområdet, bildande av arbetsgrupper m m. Deltagarna som uppgick till ca 50 personer bjöds under dagen på en enklare förtäring.

De fem arbetsgrupper som bildades vid detta första möte träffades under oktober ytterligare 3-5 gånger vardera och diskuterade områdets utbyggnad utifrån den utarbetade beskrivningen. Under detta arbete stod grupperna i ständig kontakt med delprojektet, som ordnade lokaler, material m m. Gruppernas arbete avrapporterades vid ett möte i nämndhuset i Handen den 31 oktober. Grupperna avrapporterade skriftligt sitt arbete och en allmän diskussion avslutade mötet. Ytterligare ett möte utlovades för att grupperna skulle få tillfälle att lämna detaljsynpunkter på bebyggelsens utformning till den projekterande arkitekten. Detta möte kom dock aldrig till stånd.

I ett andra steg kontaktades 300 boende i Jordbro genom ett brev från KMI-projektet i början av november 1973. Intresserade att delta i arbetsgruppen fick tio dagar på sig att anmäla sitt intresse. Ca 20 personer anmälde sig. På så sätt valet i september 1973 hade gett en ny majoritet i Haninge och att huvudmannaskapet för KMI-projektet därmed var oklart rann fortsättningen på KMI-Jordbro Norra ut i sanden.

6.5.3 RESULTAT

På grund av att antalet lediga lägenheter i kommunen ökade starkt under perioden 1974-1976 skrinlades planerna på flerbostadshusbebyggelse i norra Jordbro. När området slutligen byggdes ut bestod det av enbart ägda småhus. De synpunkter som kom fram beträffande husens utformning i vissa detaljer har dock påverkat byggnationen. Detta har uppskattats bl a av de deltagare i projektet som sedan flyttade till norra Jordbro.

6.6 LOKALER OCH AKTIVITETER I BRANDBERGEN

I den nybyggda stadsdelen Brandbergen upplevde nybildade föreningar och boendegrupper stora svårigheter att hitta lokaler där de kunde bedriva sin verksamhet. Samtidigt upplevdes det från kommunens sida att det fanns stort behov av aktiviteter för Brandbergens nyinflyttade befolkning.

Ett KMI-delprojekt tillsattes där samtliga föreningar/intressegrupper skulle engageras. Kontakter togs med föreningarna, de olika kommunala förvaltningarna med verksamhet i Brandbergen och bostadsföretagen i stadsdelen. Genom den ömsesidiga informationen detta ledde till, hade man i stor utsträckning löst frågan. Delprojektet hade därmed onödiggjort sig självt redan genom att man ordnade kontaktmötet i den nya kommunaldelen.

6.7 DEN KOMMUNALA BUDGETEN

I många sammanhang där medborgarinflytandet diskuteras har frågan om vilken planering som blivit föremål för medborgarinflytande väckts. Den fysiska planeringen har i de flesta fall ansetts lämplig för medborgarinflytande medan grundläggande kommunala planer inom t ex det ekonomiska området mycket sällan har diskuterats.

Redan i de första tankarna kring vilka typer av projekt som kunde tänkas som KMI-projekt fanns "den kommunala budgeten" med som ett tänkbart delprojekt. Av sikten var att öka intresset för den kommunala budgetarbetet hos politiker och allmänhet. Därmed skulle man få möjlighet att föra en mer konstruktiv budgetdebatt mellan de förtroendevalda och väljarna.

"Den kommunala budgeten" diskuterades vid ett flertal tillfällen inom KMI-projektet under 1973. I och med att José Ramirez avgick som projektledare och intensi-

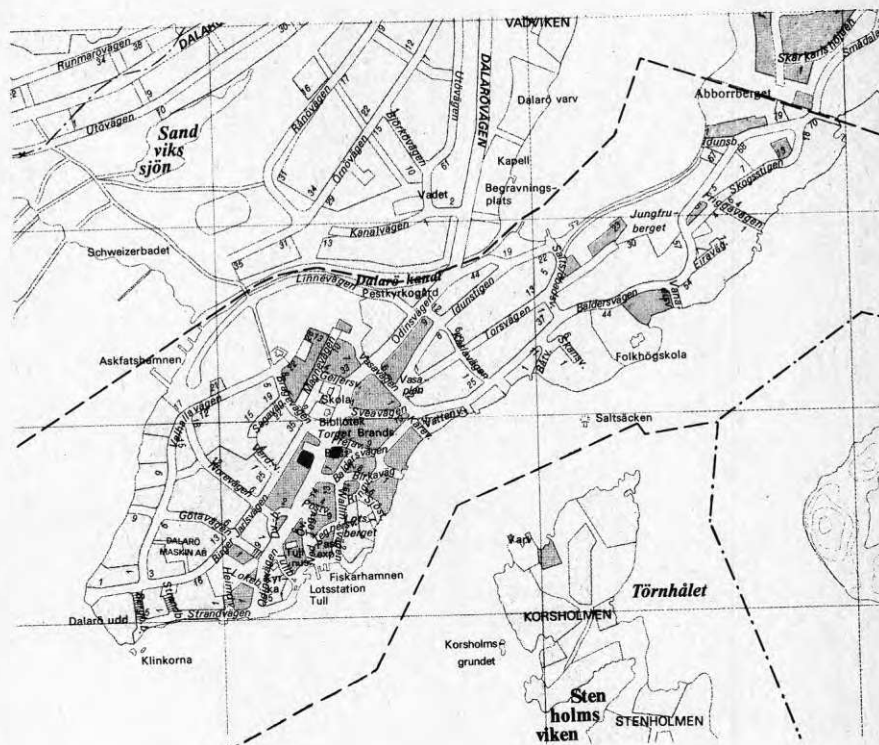
teten i projektet avtog, föll även ambitionerna kring detta delprojekt. Resultatet av projektet inskränkte sig till att det inom planeringskontoret togs fram en kortfattad läsanvisning till den kommunala budgeten. Läsanvisningen kom aldrig att användas i någon utåtriktad verksamhet. Några exemplar användes dock under en tid för utbildning av nya förtroendevalda och anställda i kommunen.

7 ETT PROJEKT MED OMFATTANDE DELTAGANDE - PLANUTREDNING DALARÖ

7.1.1 BAKGRUND

Dalarö samhälle var fram till början av 1900-talet den största tätortsbildningen i nuvarande Haninge kommun. Orten blomstrade och växte till som viktig tullort under 1600- och 1700-talen. Under 1800-talet blev Dalarö under sommaren tillflyktsort för Stockholms borgare. Idag präglas orten framför allt av de stora sommarhusen med snickarglädje och punchverandor från denna tid.

År 1920 fastställdes en stadsplan för Dalarö. Svårigheter att tolka planen och dess allmänt otidsenliga utformning gjorde att ett nybyggnadsförbud utfärdades för Dalarö 1965. Stadsbyggnadskontoret fick 1973 i uppdrag att upprätta en ny stadsplan för Dalarö. En projektgrupp tillsattes för att utarbeta en planutredning som underlag för planarbetet.



Under arbetet med planutredningen uppmärksammades kulturhistoriska värden i Dalarö. Bland annat hade Dalarö

i den fysiska riksplaneringen betecknats som riksintresse på grund av den kulturhistoriskt intressanta miljön med 1700-tals och 1800-talsbebyggelse. Byggnadsnämnden utfärdade därför rivningsförbud i Dalarö (1976) för att skydda den kulturhistoriskt intressanta bebyggelsen.

I april 1977 presenterades resultatet av stadsbyggnadskontorets och projektgruppens arbete i två produkter.

- Planutredning för Dalarö
- Förslag till bevarandeplan för Dalarö

Planutredningen skulle efter utställning och remiss ligga till grund för kommande detaljplanearbete.

Planutredningen pekade på flera problem.

- Befolkningsunderlaget för service året runt måste öka för att Dalarö skulle kunna fortsätta fungera som serviceort i Stockholms södra skärgård.
- Trafikförhållandena är besvärande på grund av att det otidsenliga gatunätet tvingas klara genomfartstrafiken till Smådalarö och till Ornö m m.
- Avloppsnätet svarar inte mot dagens krav.

Efter behandling i planeringsutskottet under våren 1977 beslöt utskottet 30 mars 1977 att offentliggöra planutredningen. Vid detta sammanträde togs också ett principbeslut om att särskild anläggningstaxa för vatten och avlopp skulle tillämpas i Dalarö.

Planutredningen presenterades för fastighetsägarna i Dalarö vid ett informationsmöte den 31 maj 1977. Samtidigt distribuerades ett frågeformulär till fastighetsägarna om deras intresse för att förtäta sina fastigheter. Planutredningen ställdes ut i biblioteket i Dalarö och i nämndhuset i Handen.

Dalaröborna reagerade mycket starkt på offentliggörandet av planutredningen. Vad man framför allt vände sig emot var de kostnader för utbyggnad av vatten- och avloppsnätet som presenterades i utredningen. Även förslaget till förtätning ansågs vara alltför omfattande. Man ogillade att det utarbetats utan djupare samråd med fastighetsägarna.

Efter informationsmötet tog några fastighetsägare initiativ till att bilda en fastighetsägarförening i Dalarö. Man arrangerade ett konstituerande möte den 1 juli 1977 och delade till samtliga fastighetsägare i Dalarö ut ett flygblad där de ekonomiska konsekvenserna för fastighetsägarna av planutredningens förslag beskrevs så som fastighetsägarföreningen hade tolkat dem.

Flygbladet hade god effekt och vid det konstituerande mötet deltog över 200 personer (från de 290 fastigheter som totalt finns inom planutredningsområdet).

Vid mötet beslöts att föreningens första uppgift skulle vara "att rekommendera samtliga fastighetsägare att sända in en skrivelse till kommunen för att förhindra att det utställda förslaget till stadsplan klubbades igenom". Fastighetsägarföreningen har konsekvent betraktat planutredningen som ett stadsplaneförslag.

Interimstyrelsen för fastighetsägarföreningen delade i juli ut ett flygblad med denna uppmaning till samtliga fastighetsägare. Till flygbladet fogades ett förslag till protestskrivelse som den som ville kunde begagna sig av som remissvar på planutredningen.

Vid remisstidens slut den 1 augusti hade denna skrivelse inkommit i ca 150 exemplar till kommunen. Dessutom hade ett flertal mer omfattande skrivelser inkommit. De flesta var i huvudsak negativa till planutredningen.

7.1.2 PROJEKTDATA

7.1.2.1 Initiering

Den 6 juli 1977 hade representanter från fem olika föreningar i Dalarö ett gemensamt möte där planutredningen diskuterades. Deltagarna enades om att arbeta efter två strategier gentemot kommunen. Kortsiktigt gällde det att söka stoppa eller förskjuta planutredningen i tiden. Som långsiktig strategi valde man att föreslå kommunen fortsatt utredning, med dalaröbornas medverkan.

Vid ett andra möte med samma intresseföreningar den 10 juli deltog även projektledaren för KMI-projektet som speciellt inbjudits till mötet. Denne påpekade där möjligheterna att inordna det fortsatta planarbetet inom KMI-projektets ram.

Dessa diskussioner i kombination med reaktionerna från dalaröborna under remisstiden resulterade i att KMI-projektet den 11 augusti i skrivelse till kommunstyrelsens planeringsutskott föreslog att ett delprojekt kring planutredningen skulle bildas. Planeringsutskottet beslutade i enlighet med förslaget.

7.1.2.2 Inpassning i planeringsprocessen

När planutredningen för Dalarö blev ett KMI-projekt hade utredningens remisstid redan avslutats. I och med att delprojektet kom igång togs dock ett antal steg tillbaka i planeringsprocessen. Med planutredningen som underlag påbörjades arbetet med en ny planutredning där dalaröbornas medverkan var en huvudförutsättning.

Händelseförloppet i "KMI-Planutredning Dalarö" kan vara av värde när man diskuterar den kritik som kan

framföras mot medborgarinflytande att det tar för lång tid. På grund av att det i det ursprungliga arbetet med planutredningen inte förekom någon medverkan från dalaröborna förskjöts arbetet avsevärt (minst två år). Dessutom försämrades relationerna mellan dalaröborna och kommunen. I Dalarö betraktades utredningen som ett försök från "storkommunens" sida att "köra över" Dalarö. Man betraktade därefter mycket som kommunen gjorde eller föreslog med den största misstänksamhet. En del av denna misstänksamhet framkom bl a i den beskrivning av KMI-Dalarö som gjordes vid ett medborgarinflytandeseminarium i Sigtuna i september 1979 och som finns dokumenterat i BFR-rapporten T 32:1980 "Medborgarinflytande i kommunal planering".

7.1.2.3 Referensgrupp - Målgrupp

Fastighetsägarföreningen ställde sig i brev till kommunen positiva till att planutredningen lagts på hyllan i avvaktan på att KMI-projektet genomfördes. Från kommunens sida klargjorde man dock för fastighetsägarföreningen att KMI-projektet inte fick bli en intern angelägenhet för fastighetsägarföreningen. Alla de boende i Dalarö ingick i referensgruppen och ingen fick därför utestängas från projektet. Detta villkor accepterades av föreningen som i stort sett "lade ner" sin egen verksamhet under den tid delprojektet pågick.

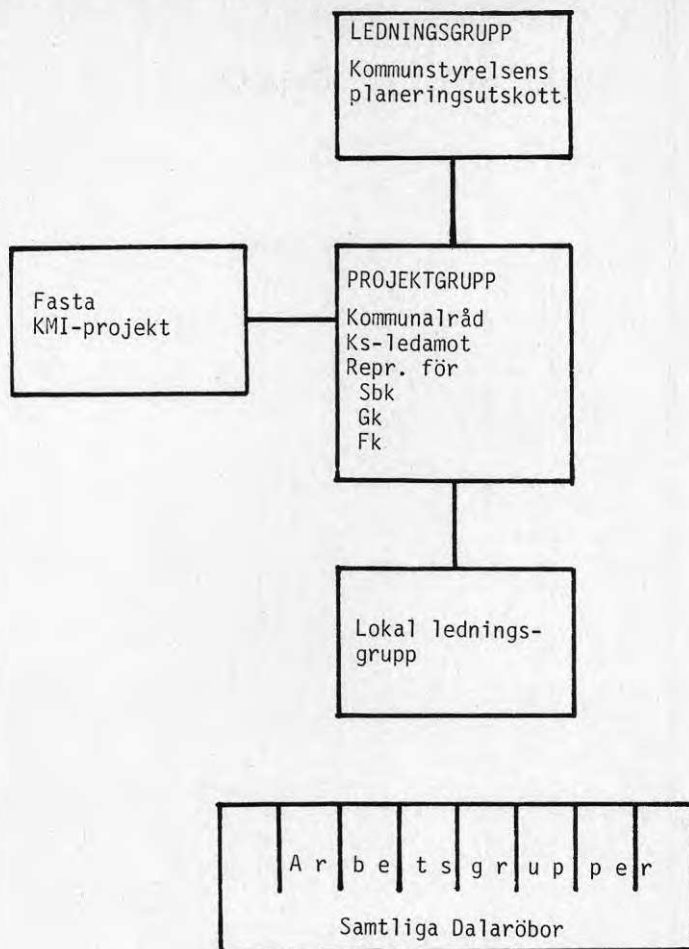
KMI-Dalarö kom att engagera huvuddelen av Dalarös invånare. I utgångsläget användes dock en urvalsmetod där de föreningar som varit representerade vid de tidigare mötena formellt stod för kontakten mellan invånarna och kommunen. Dessa föreningar var:

- Södra skärgårdens intresseförening
- Dalarö föstighetsägarförening
- Dalarö byalag
- Dalarö Båtklubb
- Dalarö Hem & Skolaförening
- Dalarö Husmodersförening, Hem och Samhälle
- Smådalarö intresseförening

7.1.2.4 Organisation av projektet

Planeringsutskottet utsåg en projektgrupp bestående av politiker från utskottet och från byggnadsnämnden samt av tjänstemän från stadsbyggnadskontoret, gatukontoret och fastighetskontoret.

I de ursprungliga planerna hade de ovan nämnda föreningarna tänkts utgöra kontakt mellan invånarna (referensgruppen) och kommunen. Vid upptaktsmötet beslöt dock dalaröborna att utse en särskild lokal ledningsgrupp. Den formella organisationen fick därför följande utseende.



Organisation av delprojektet "Dalarö".

7.1.3 GENOMFÖRANDE

Efter godkännande av delprojektet i planeringsutskottet och diskussioner med representanter för de föreningar som skulle ingå i projektet kallade kommunen till ett möte i Dalarö gamla kommunalhus den 28 oktober 1977. Både fastighetsägare, boende och rörelseidkare inbjöds.

Till kallelsen fogades en kort beskrivning av projektets bakgrund och hur kommunen tänkt sig uppläggningsen. Projektgruppen föreslog att kvartersgrupper skulle bildas och att dalaröborna själva skulle utse en lokal ledningsgrupp för att bevaka de administrativa rutinerna för projektet.

Vid inbjudan till mötet hade även en tidplan för arbe-

tet skisserats. Tidplanen tog sikte på att samrådet skulle vara genomfört under våren (april-maj) 1978. Vid stormötet valde dock dalaröborna en annan uppläggning än den som skisserats av kommunen. Man ville först arbeta i ämnesgrupper vilka var och en skulle arbeta med en sektor i planutredningen, och först där efter övergå till att arbeta i kvartersgrupper. Denna ändrade arbetsform innebar att den av kommunen skisserade tidplanen blev orealistisk. Två omgångar av arbete i arbetsgrupper skulle ju genomföras.

Elva ämnesgrupper bildades. De flesta av dessa kom också så småningom igång med sitt arbete. Dessutom bildades en tvärgrupp med representanter för samtliga ämnesgrupper, som skulle svara för samordningen av ämnesgrupperna och en enkätgrupp som skulle utarbeta en informationskrift och enkät rörande ämnesgruppernas arbete.

Arbetet bedrevs under vintern-våren 1977-1978 i respektive grupper. Kommunen ställde upp med tjänstemän när grupperna så ville. Framför allt samarbetade man kontinuerligt med den planarkitekt som var sekreterare i delprojektet och som tidigare hade arbetat med planutredningen.

I maj 1978 hade en första rapport med resultat från ämnesgruppernas arbete sammanställts. Rapporten distribuerades till samtliga boende och fastighetsägare i Dalarö. Till rapporten fannas fogat en enkät med frågor kring ämnesgruppernas synpunkter och förslag.

187 svar på enkäten inkom, varav 153 från fast boende inom planområdet. Enligt enkätgruppens uppgifter representerade svaren 397 personer (inkl familjemedlemmar) inom planutredningsområdet och 145 personer i övrigt. Av de boende inom planutredningsområdet skulle därmed mer än hälften ha deltagit i enkäten. Majoriteten av de svarande delade de olika ämnesgruppernas syn på Dalarös utveckling. Det bör dock i detta sammanhang påpekas att dessa synpunkter i flera fall väl sammanföll med kommunens uppfattning i planutredningen. De punkter på vilka kommunens syn skiljde sig från ämnesgruppernas (= invånarnas) var framför allt:

- Förtätningens omfattning. Kommunen hade skisserat 175-200 nya bostäder. Dalaröborna föreslog i detta skede 50-75. När förtätningen studerats närmare i ett senare skede kom KMI-grupperna fram till en betydligt högre siffra.
- Trafiksystemets standard. Dalaröborna ville behålla en "låg" standard med grusbeläggning, utom breddningar, trottoarer, vändplatser m m.
- Smådalarövägens utformning. Kommunens förslag ansågs medföra för stora ingrepp i miljön.

- En viss majoritet ville avskaffa byggnadsförbudet oberoende av planarbetet.
- Stor oro fanns för de ekonomiska konsekvenserna för såväl utbyggnad av vatten och avlopp som för ombyggnad av vägar.

När enkätgruppen i juni 1978 bearbetat svaren sammanställdes dessa i en andra rapport. Den distribuerades till samtliga fastighetsägare och boende i Dalarö. Till rapporten fogades även en intresseförfrågan för bildande av kvartersgrupper för det fortsatta samrådet.

Sexton "kvarter" hade avgränsats inom planutredningsområdet och meningen var att aktiva inom respektive kvarter skulle samla sina grannar för att diskutera avstyckningar och förtätningar, gatutformning m m.

Inga kontaktpersoner fanns utsedda i de olika kvarteren när arbetet skulle sätta igång. Av detta och av andra skäl (bl a oenighet mellan fastighetsägare och övriga deltagare) fungerade kvartersgrupperna inte särskilt väl. Endast fem grupper avlämnade skriftliga rapporter. Enligt den rapport som utarbetades om kvartersgruppernas arbete lämnades dessutom tre muntliga rapporter. Totalt kom således svar från endast 8 av de 16 kvartersgrupperna. Utifrån kvartersgruppernas arbete, de enkätsvar som inlämnats och utifrån ämnesgruppernas rapporter utarbetade två av de mest aktiva deltagarna ett förslag till förtätning i de olika kvarteren. Totalt innehöll förslaget 140 möjliga nya lägenheter (mot 196 i kommunens planutredning).

I november 1978 sammanställdes rapporten om arbetet på kvartersnivå och slutrapporterna från ämnesgrupperna till en slutrapport från KMI-Dalarö. Slutrapporten distribuerades till samtliga boende och fastighetsägare tillsammans med en kallelse till ett avslutande stormöte den 1 december.

Vid stormötet underkändes den del av slutrapporten som behandlade kvartersgruppsarbetet. Personer som begärt att få delta hade ej blivit kallade till någon grupp och inte heller de som deltagit i vissa grupper kunde i den slutliga rapporten känna igen sina synpunkter.

Efter stormötet sändes KMI-gruppernas slutrapport på remiss till kommunens förvaltningar. Den förvirring som uppstått i och med att förtättningsförslaget ströks ur slutrapporten avspeglas i remissvaren. Flera av kontoren har i huvudsak upprepat synpunkter som tidigare lämnats (t ex i samband med remissen på planutredningen) eller också har man trots det bifogade protokollet från stormötet tagit förtättningsrapportens 140 nya lägenheter ad notam.

7.1.4 RESULTAT AV PROJEKTET

Ett av de mått vi använder när vi beskriver medborgarinflytande är deltagande. Enligt detta mått var Dalarö-

projektet ett mycket lyckat projekt. Engagemanget var hela tiden stort och i förhållande till antalet invånare imponerande.

Trots engagemanget och det stora arbetet som lades ner upplevde dock alla parter resultaten av projektet som magert.

I ett flygblad från fastighetsägarföreningen kan man hösten 1979 läsa "Kommunen struntar i vad vi på Dalarö Tycker! Bit för bit tänker kommunen krossa idyllen på Dalarö och genomföra den stadsplan vi redan sagt nej till två gånger. KMI-projektet var bara sysselsättningsterapi. Politikerna hade aldrig tänkt att Du skulle få något verkligt inflytande över stadsplanen".

Även från kommunens sida var man besviken över projektets resultat. Ur sammanställningen av remissvaren på slutrapporten kan följande passus ur inledningen exemplifiera detta.

"Föreliggande rapport 3 är KMI-projektets slutresultat och avsåg att sammanfatta arbetet i ämnesgrupperna och på kvartersnivå. Vid det stormöte som hölls 1978-22-01 inför avrapporteringen till kommunen, beslöt man emellertid att utsluta bl a bilaga 1 som redovisar KMI-arbetet på kvartersnivå ur rapporten, samt att modifiera tidigare ståndpunkt beträffande färjeläget. Besluten ger en antydning om de motsättningar som genomstrukat KMI-arbetet. I rapporten i övrigt framförs en del ganska motsägelsefulla önskemål. Man vill ha ökat serviceunderlag men ingen förtätning. Grönområden skall bevaras men mark skall avsättas för service, turism m m. Man vill ha fler parkeringsplatser på torget men också kulturhus och affärer på samma plats."

Vad beror då denna ömsesidiga känsla av misslyckande på?

Förklaringen till "misslyckandet" beror troligen på att invånarna och kommunen hade helt olika förväntningar på projektet. Om vi först ser på hur dalaröborna har uppfattat det hela.

Planutredningen upplevdes som ett försök att köra över dalaröbon. Utan att ha blivit tillfrågad ser han att någon ritat in ett hus på hans tomt och dessutom skrivit i planutredningen att han ska betala en hel del pengar för detta.

Många dalaröbor kan betecknas som politiskt starka. De vet vart man skall vända sig med sina problem och hur man kan agera för att få bästa effekt av sitt handlande. Det första skedet efter offentliggörandet av planutredningen kännetecknas av stark konfrontation. För att lättare nå sina syften och ge tyngd åt sina argument sluter sig dalaröborna på olika sätt samman gentemot kommunen (t ex stormötet 1 juli 1977 och standardiserade remissvaret). Motiven för aktionerna under remisstiden är dock huvudsakligen egoistiska, och sam-

verkan utnyttjas för att nå egoistiska motiv. Man vill hålla den egna miljön och ekonomin opåverkad. Man vill behålla sin suveränitet över sin omgivning.

När KMI-projektet organiserades uppfattades detta som en halv seger. Man hade tillkämpat sig en ännu starkare förhandlingsposition.

Hur uppfattade då kommunens politiker det inledande skedet? Man blev smått chockade över reaktionen på planutredningen. Man insåg att arbetet med planutredningen borde ha bedrivits på något annat sätt under medverkan från dalaröborna. Man godkände därför att arbetet drevs vidare inom KMI-projektets ram. Man ändrade dock inte på sina principer att genomförandet av planutredningens förslag skulle bekostas av Dalarö.

Det var dock gentemot dessa punkter som dalaröborna reagerade genom KMI-projektet. Dels ville man inte acceptera den förtätning som kommunen föreslagit för att kunna fördela kostnaderna på så många kostnadsbärare som möjligt.

KMI-projektet i Dalarö kunde genomföras tack vare några få eldsjälar bland dalaröborna. Deras intresse och kunskaper (som de genom sina yrkesarbeten hade skaffat sig) blev avgörande för att man valde att arbeta i ämnesgrupper i stället för i kvartersgrupper. På så sätt ville man leta fram alla tänkbara fakta som kunde användas för att argumentera mot kommunens experter.

Kommunen å andra sidan betraktade detta som överambitiöst eftersom vissa principer var fastlagda. Vad kommunen däremot var intresserad av var att dessa principer kunde fullföljas på ett så "bra" sätt som möjligt. Kvartersförtätningen var en huvudpunkt i möjligheterna att ordna den fortsatta utvecklingen på ett sätt som kunde accepteras av både kommunen och invånarna i Dalarö.

Genom arbetet i ämnesgrupper hände två saker med KMI-projektet.

- Ämnesgrupperna blev "experter" inom sina respektive områden. Inflytandet blev inte speciellt vidgat. Motsättningarna i Dalarö doldes därmed i viss mån.
- Motsättningarna mellan de enskilda ämnesgrupperna och kommunens principer klarnade snabbt och ämnesgrupperna förstod så småningom att KMI-projektet inte innebar att den representativa demokratin skulle ersättas.

Genom att kvartersgruppsarbetet misslyckades, befästes den känsla av besvikelse som kommunens representanter kände med projektet.

Genom ämnesgruppernas fåfänga försök att ändra på kom-

munens principer befästes känslan av besvikelse hos deltagarna i projektet. Uttrycket "sysselsättningsterapi" skall ses mot bakgrund av att man naturligt nog kände sig manipulerade av kommunen. Först blev man överkörda av planutredningen, sedan upplevde man att inget av det arbete man lagt ner gav något resultat. Till detta skall läggas ett tredje fenomen. Genom att man arbetade i ämnesgrupper doldes delvis de inre motsättningarna bland dalaröborna. Dessa kom framför allt fram vid stormötena där kommunens representanter var närvarande. Försöken från de kommunala representanterna att klargöra vad som egentligen var dalaröbornas uppfattning upplevdes då som försök att "splittra" dalaröborna.

Viktigt att notera är att man genom hela arbetet kunde se en motsättning mellan de fritidsboende och de permanentboende. De förra ville ha det mesta så oförändrat som möjligt. De senare hade behov av barnomsorg, butiker, m m.

Bland de inblandade politikerna fanns också de som genom hela projektet uppenbart arbetade i egen sak. Det förbättrade inte heller tilltron till politikerna.

7.1.4.1 Vad hände sedan?

En delstadsplan för en första etapp av Dalarös fortsatta utbyggnad har tagits fram. Anledningen till att delstadsplanen skyndats på är att den avser lösa två akuta problem i Dalarö. Problem som också vitsordas i KMI-projektets slutrapport. Det är dels behovet av en barnstuga, dels behovet av lägenheter för pensionärer. Förutom barnstuga och ett antal lägenheter i flerbostadshus innehåller stadsplaneförslaget ett antal enfamiljsvillor för att skapa ekonomi i utbyggnaden.

Att delstadsplanen tagits fram betraktas av flera dalaröbor som ytterligare ett bevis på att KMI-projektet endast var "sysselsättningsterapi".

Utbyggnaden har ännu våren 1982 inte kommit till stånd. Det beror främst på att avloppsreningsfrågan ännu inte blivit löst.

8 ÄLDREOMSORGSPLANEN

8.1 ANNORLUNDA DELPROJEKT

I de flesta kommuner som provat vidgat medborgarinflytande av någon form i sin planering har försöken gällt fysiska planer. Inom KMI-projektet har dock aldrig denna ensidiga inriktning funnits. Redan från början fastlades att även andra utredningar/planeringsuppgifter kunde bli föremål för KMI-projekt. Under den senare KMI-perioden genomfördes två större sådana projekt, Äldreomsorgsplanen och Miljövårdsprogrammet. Äldreomsorgsplaneringen initierades våren 1977 som en ny planeringsuppgift i kommunen, medan Miljövårdsprogrammet hade levt ett händelserikt liv redan innan det blev KMI-projekt sommaren 1977.

8.2 ÄLDREOMSORGSPLANERINGENS FÖRSTA ETAPP

8.2.1 BAKGRUND

Sveriges befolkning blir allt äldre. Med stigande ålder följer ökade krav på samhällets resurser när det gäller vård och annan service. Samtidigt uppmärksammas alltmer att de äldre ofta är missgynnade ifråga om bostadsstandard, möjlighet att utnyttja service m m.

Många kommuner, framför allt sådana med en stor andel äldre i befolkningen, har därför funnit det angeläget att upprätta särskilda äldreomsorgsplaner, där insatserna för de äldre inom olika områden samordnas.

Haninge hade 1977 (och har fortfarande) en relativt liten andel äldre i sin befolkning. Cirka 5% av befolkningen var över 65 år jämfört med över 15% i riket som helhet. Antalet pensionärer ökar dock snabbt.

8.2.2 PROJEKTDATA

8.2.2.1 Initiering

I januari 1977 initierade kommunalrådsberedningen arbetet med en äldreomsorgsplan för Haninge. Kommunen ville i god tid få ett grepp om de konsekvenser den ökade andelen äldre kunde medföra.

Planeringsutskottet beslöt också i maj 1977 att ett KMI-projekt skulle genomföras med anknytning till äldreomsorgsplaneringen.

8.2.2.2 Inpassning i planeringsprocessen

KMI-Äldreomsorg följde KMI-projektets intentioner så tillvida att medborgarnas medverkan skulle komma in i ett tidigt skede av planeringsprocessen.

Starten av äldreomsorgsplaneringen utgjordes av förbe-

redelserna för KMI-äldreomsorg. Den genomgång och sammanställning av material som erfordrades för projektet tjänade också som den första struktureringen för äldreomsorgsplanen. Avsikten var att KMI-äldreomsorg omedelbart skulle fortsätta med övriga delar av planarbetet, med i huvudsak samma organisation.

Äldreomsorgsplanen skulle enligt de direktiv som givits vara en plan som behandlade de äldres totala levnadssituation. Den skulle som sådan utgöra grunden för verksamhetsplaneringen inom socialnämndens, fritidsnämndens och kultur- och fritidsnämndens verksamhetsområden när det gällde insatser för äldre.

Den skulle vidare vara delunderlag för bostadsförsörjningsplanen, varuförsörjningsplanen m m.

På grund av personalbrist och på grund av att andra arbetsuppgifter trängde sig emellan, drog arbetet med äldreomsorgsplaneringen ut på tiden.

Den första etappen i äldreomsorgsplaneringen bestod därför till stor del just av KMI-arbetet samt av vissa inventeringsarbeten och enkla prognosstudier. Denna del av KMI-arbetet beskrivs här först.

Sedan hösten 1980 intensifierades arbetet med äldreomsorgsplaneringen. Ett plandokument färdigställdes årsskiftet 1981/82. Cirkelstudier anordnades kring detta material våren 1982. En beskrivning av medborgardeltagandet i denna andra etapp beskrivs senare.

8.2.2.3 Referensgrupp

Referensgruppen definierades som samtliga kommuninvånare 65 år eller äldre.

Ett par alternativa avgränsningar av referensgruppen diskuterades men förkastades.

- En utvidgning till åldrarna före pensioneringen kunde ha varit värdefull genom att man då skulle kunna spåra attitydförändringar mellan dagens och framtidens pensionärer.

Utvidgningen förkastades dock då erfarenheten av att leva som pensionär ansågs vara den väsentliga tillgången hos referensgruppen.

Dessutom skulle en utvidgning ha medfört stora praktiska svårigheter. Referensgruppen skulle ha blivit mycket större och mer heterogen eftersom den då bl a skulle innehålla också förvärvsarbetande.

- En utvidgning av referensgruppen till att omfatta även grupperna förtidspensionärer och handikappade diskuterades även, såväl i

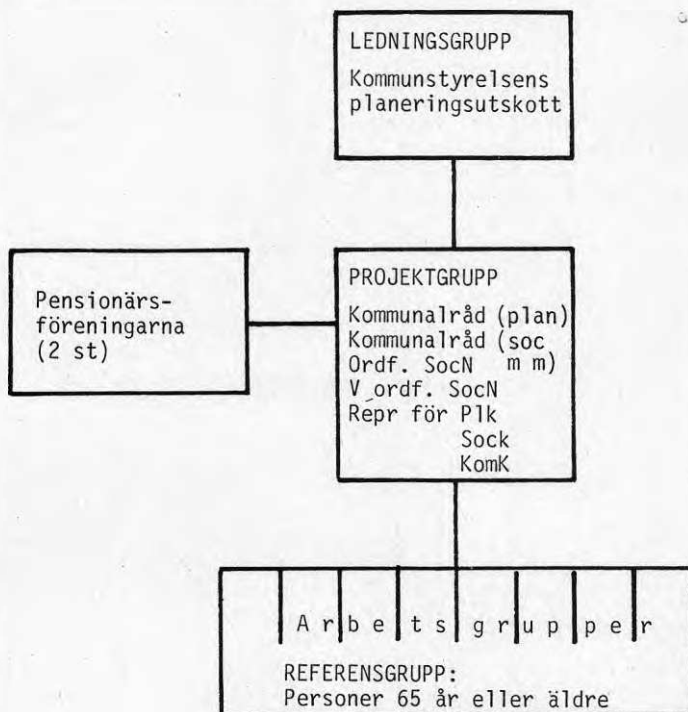
KMI-äldreomsorg som i den efterföljande äldreomsorgsplaneringen. Denna utvidgning förkastades med motivering att dessa grupper främst i sociala sammanhang förknippas med äldregruppen och att äldreomsorgsplanen inte kunde betraktas som en social sektorsplan. Den är en plan för förbättring av de äldres levnadssituation totalt sett. På motsvarande sätt bör en särskild handikapplan utarbetas. Ett sådant arbete pågår våren 1982.

8.2.2.4 Målgrupp

Målgruppen definierades genom självurval, det vill säga samtliga ålderspensionärer erbjöds delta i projektet. De som "kände sig kallade" skulle ges möjlighet till en aktiv medverkan.

8.2.2.5 Organisation av projektet

En organisation för projektet skisserades löst. Denna organisation användes också i huvudsak. Förutom fasta KMI-gruppen ingick två av kommunalråden, ordförande och vice ordförande i sociala centralnämnden samt tjänstemän främst från planeringskontoret och socialförvaltningen men även från kultur- och fritidsförvaltningarna.



Organisation av delprojektet "Äldreomsorgen".

Vid uppläggningsen av KMI-äldreomsorg medverkade även representanter för pensionärs- och handikapprörelserna som fanns i kommunen.

8.2.3 GENOMFÖRANDE

Den 30 mars 1977 redovisades och diskuterades en skiss till program för ett KMI-projekt kring äldreomsorgsplanningen i kommunstyrelsens planeringsutskott. Skissen hade utarbetats inom den fasta KMI-projektgruppen.

Efter denna diskussion igångsattes förberedelserna för KMI-äldreomsorg.

Den 6 maj 1977 diskuterades uppläggning och organisation av projektet. Man beslöt att, innan den slutliga uppläggningsen fastlades, diskutera denna med representanter för pensionärsföreningarna. Detta möte hölls 12 maj.

Den 10 maj redovisade projektledaren för KMI-projektet i en skrivelse till planeringsutskottet uppläggningsen av projektet KMI-äldreomsorg.

I en skrivelse motiverades KMI-projektet bl a på följande sätt.

"Att bilda arbetsgrupper (en eller flera) bland kommunens pensionärer för att diskutera de äldres situation och utnyttja deras erfarenheter och idéer vid utformandet av planen för äldreomsorg är onekligen stimulerande för deltagarna. Det bidrar till att skapa trivsamt sysselsättning och öka deras känsla av att vara värdefulla samhällsmedborgare. Även för de kommunala befattningshavarna måste sådana kontakter vara ytterst värdefulla".

Syftet sammanfattades i fyra att-satser.

- att i arbetet med kommunens äldreomsorgsplanning kunna ta tillvara de erfarenheter som pensionärerna själva kan bidra med
- att genom arbetet i KMI-projektet ge de äldre en känsla av att aktivt delta i samhällsarbetet
- att skapa kontakter mellan politiker, tjänstemän och äldregrupperna för det fortsatta arbetet inom äldreomsorgen
- att bidra med metodologiska erfarenheter till huvudprojektets arbete med att finna åtgärder för att åstadkomma bestående organiserade kanaler för medborgaropinion.

Även projektorganisationen fastlades i skrivelsen, liksom uppläggningsen av projektet.

- Uppläggning av projektet ska göras i samråd med pensionärerna...
- Alla pensionärer får ett brev där de inbjuds till ett sammanträffande med i delprojektet ingående politiker och tjänstemän. Innan kallelse till samtliga pensionärer utsänds informeras pensionärsföreningarna om projektet och det praktiska genomförandet av sammanträffandena diskuteras. Pensionärsföreningarna förutsätts även aktivt delta i hela projektarbetet.
- Vid sammanträffandet redogörs för problematiken och det fortsatta arbetet organiseras.
- De pensionärer som velat och kunnat ställa upp indelas i arbetsgrupper. Arbetsgrupperna arbetar under hösten och lägger i stort upp arbetet själva. De ska dock erbjudas hjälp av kommunens politiker och tjänstemän när de så önskar, efter kontakt med KMI-projektets sekreterial.
- Sedan arbetsgrupperna avslutat sitt arbete, hålls ytterligare en större träff, där resultatet av gruppernas arbete redovisas samlat. Arbetet avses vara avslutat kring årsskiftet 1977-78.
- Resultatet sammanställs och används i kommunens fortsatta arbete med äldreomsorgsplaneringen.
- De pensionärer som inte medverkar i arbetsgrupper kontaktas eventuellt genom enkät, intervjuer eller dylikt.
- För pensionärer på ålderdomshem hålls separata möten och särskilda arbetsgrupper bildas eventuellt.
- De kommunalanställda som arbetar med äldre "på fältet" exempelvis hemsamariter och ålderdomshemspersonal knyts till äldreomsorgsplaneringen på annat sätt. Metoder för deras deltagande utarbetas i samråd med fackföreningarna.

Den 25 maj beslöt kommunstyrelsens planeringsutskott om genomförande av KMI-äldreomsorg.

Pensionärerna indelades i grupper efter bostadens (adressens) läge.

- Handen - Jordbro
- Brandbergen - Vendelsömalm - Vendelsö
- Västerhaninge - Tungalsta
- Dalarö

- Ålderdomshem m m
- Glesbygd och skärgård

Samtliga pensionärer i grupp 1-3 (kommunens tätortsområde) inbjöds i brev daterat 25 maj till möten i sina respektive kommundelar för att diskutera projektet och bilda arbetsgrupper.

Till inbjudan fanns fogad en beskrivning av kommunens avsikter med äldreomsorgsplaneringen.

Grupp 4, Dalarö, fick vänta till efter sommaren för att ett annat KMI-projekt i Dalarö inte skulle störas (se föregående avsnitt)

Grupp 5, pensionärer på ålderdomshem m m, kontaktades inte.

De inledande stormötena hölls i början av juni 1977. Vid dessa medverkade från kommunen politiker från kommunstyrelsen och sociala centralnämnden samt tjänstemän från planeringskontor och socialkontor.

Tre stormöten hölls i denna omgång.

- 9 juni i Folkets Hus i Handen för pensionärer från Handen och Brandbergen. 58 pensionärer närvarande.
- 10 juni i biografen "Cosmos" i Brandbergen för pensionärer från Brandbergen - Vendelsö - Vendelsö. 55 pensionärer närvarande.
- 13 juni i Ribbyskolan i Västerhaninge för pensionärer från Västerhaninge och Tungelsta. 42 pensionärer närvarande.

I programmet för mötena ingick förutom presentation av arbetsplanen för äldreomsorgsplaneringen och KMI-projektet även en redovisning av det studiecirkelarbete som under våren 1977 bedrivits inom kommunens pensionärsföreningar i anslutning till det s k POMS-projektet*. För att locka till deltagande medverkade en trubadur. Kommunen bjöd också på kaffe.

Syftet med detta upptaktsmöte var att få pensionärerna intresserade av projektet och bilda arbetsgrupper som sedan under hösten skulle arbeta vidare.

För att få en enkel kontaktväg till arbetsgrupperna och för att få en viss säkerhet för att arbetsgrupperna skulle fungera hade projektledningen i samråd med

* POMS = Pensionärsomsorg i samverkan. Försöksprojektet bedrevs av landstinget och kommunförbundets länsavdelning. Det behandlade fyra försökskommundelar i länet. I projektet togs samverkan mellan kommunens och landstingets äldreomsorger, pensionärernas boendemiljö mm upp.

pensionärsföreningarna överenskommit att försöka få en studiecirkelvan representant från någon pensionärsförening som sammankallande i arbetsgrupperna.

Detta väckte dock protester från deltagarna såväl på Handenmötet som på Brandbergenmötet. I stället överenskomms då att projektledningen skulle dela in mötetsdeltagarna i arbetsgrupper i dessa kommundelar. Bostadsadressen skulle vara indelningsgrund. Kallelse till det första arbetsgruppssammanträdet skulle också skötas av kommunen. Sammankallande utsågs av respektive grupp vid det första arbetsgruppsmötet.

I juli 1977 utarbetades ett studiematerial för det fortsatta arbetet i arbetsgrupper.

Studiematerialet omfattade totalt ca 60 sidor. Det innehöll anvisningar för arbetsgrupperna och fyra arbetsavsnitt som vardera behandlade en viktig sektor eller grupp av sektorer i äldreomsorgsplanen. Dessutom redovisades en sammanställning med statistik och prognoser rörande pensionärer i Haninge och en sammanfattning av socialutredningens förslag om samhällets äldreomsorg.

Studiematerialet urarbetades i samverkan mellan de förvaltningar som var engagerade i projektet.

Varje arbetsavsnitt avslutades med ett frågepaket i anslutning till avsnittet. Om man skulle använda sig av färdiga frågor eller inte diskuterades inom projektledningen. Ställningstagandet till att ha frågor grundades på farhågor för att inte studiecirkelvana deltagare i arbetsgrupperna annars skulle ha svårt att använda materialet på rätt sätt. Frågorna formulerades dock så att de skulle stimulera till diskussion. Frågor som entydigt kunde besvaras med "ja" eller "nej" undveks.

En uppdelning av pensionärerna i arbetsgrupper gjordes. 10-13 pensionärer sammanfördes i varje grupp. Antalet valdes något högre än vad som beräknades vara en lämplig gruppstorlek, eftersom det rådde en viss osäkerhet om huruvida alla deltagarna vid inledningsmötena verkligen var intresserade av att delta i arbetsgrupper eller ej.

Under augusti behandlade projektledningen också frågan om hur man skulle nå de pensionärer som inte deltagit i upptaktsmötena. Med hänsyn till hur tidigare enkät- och intervjuundersökningar i kommunen utfallit när det gällde pensionärsgruppen beslöt man att avstå från någon sådan.

Frågan om hur "de övriga" pensionärerna skulle nå hölls öppen. Samtalsintervjuer med ett fåtal pensionärer och intervjuer via hemvårdspersonal diskuterades som alternativ till en enkät/intervjuundersökning.

Den 6 september 1977 utsändes kallelser till de första

arbetsgruppssammanträdena. Indelningen i arbetsgrupper hade då i huvudsak utförts.

Två grupper hade dock bildat sig själva i anslutning till upptaktsmötena. En av dessa utgjordes av en studiecirkel som skulle studera cirkeln "Bo på äldre dar" och som fann det lämpligt att komplettera det studiematerialet med kommunens studiematerial.

Resultatet av kallelsen till arbetsgruppsmötena blev dåligt. Mötena koncentrerades till tre dagar 13-15 september 1977.

13 september hölls möten i

Vendelsömalm	3 deltagare
Västerhaninge	0 "
Handen (3 möten)	7 "
Brandbergen	1 "

15 september hölls möten i

Brandbergen	9 deltagare
Handen (Jordbro)	0 "
Västerhaninge	13 "

19 september hölls möten i

Vendelsömalm	0 deltagare
Brandbergen	0 "
Handen	7 "
Västerhaninge	5 "

Inbokningen av mötena hade gjorts utan att det var klart att representanter från kommunen kunde delta vid samtliga möten. I några fall fanns därför ingen från kommunen, som kunde ta hand om dem som kom till mötena.

I denna första omgång bildades grupper enligt följande.

Västerhaninge	1 grupp	11 deltagare
Jordbro	1 grupp	12 "
Handen	2 grupper	10 + 7 deltagare
Brandbergen	1 grupp	9 deltagare

Dessutom fanns studiecirkeln "Bo på äldre dar" i Handen.

Omedelbart efter dessa första arbetsgruppsmöten, som mest gick åt till att bilda arbetsgrupperna, bildades ytterligare en arbetsgrupp i Västerhaninge. De båda grupperna i Västerhaninge, liksom grupperna i Jordbro och Brandbergen fungerade därefter på avsett sätt under projektets gång.

Den grupp som fanns "färdigbildad" i Handen fungerade till en början tillfredsställande. I slutet av oktober hotades gruppen dock att upplösas av inre motsättningar. Problemen löstes dock av gruppmedlemmarna själva efter kontakt med projektledningen och gruppen fungerade därefter (dock hade den då reducerats till sju personer).

Den andra gruppen i Handen som till en början hade sju medlemmar kallades även till sitt andra sammanträde av kommunen. Före sammanträdet hade förnyad kallelse med svarsblankett och svarskuvert skickats till alla i Handen som inte ställt upp vid första arbetsgruppsmötet. Ytterligare fyra personer anmälde härvid sitt intresse. I och med detta möte lämnades arbetsgruppen att arbeta på egen hand. Så skedde dock inte utan gruppen upplöstes.

Den 29 september hölls också ett introduktionsmöte i Dalarö (motsvarande de möten som hölls i Handen, Brandbergen och Västerhaninge i juni). Tolv pensionärer ställde upp och lovade bilda en arbetsgrupp. En sammankallande utsågs på mötet och studiematerialet delades ut. Genom ett aktivt arbete från sammankallande utökades gruppen till att omfatta totalt ca 20 personer. Gruppen fungerade som avsett.

I Handen hade en studiecirkel om "Pensionärsomsorg i samverkan" (POMS) genom en studieorganisation (ABF) erhållit studiematerialet och behandlat detta under sitt cirkelarbeta. Många av de som inte ställde upp när de kallades till det första arbetsgruppsmötet återfanns i denna cirkel som hade 14 deltagare.

De olika arbetsgrupperna sammaträdde olika antal gånger. Genomgående tycks grupperna ha träffats fler gånger än fem som var det rekommenderade minimiantalet. Flest sammanträden torde Dalarögruppen haft. Denna grupp träffades 16 gånger under vintern 1977-78 innan gruppens rapport var klar. Delvis innehöll dock dessa möten även andra aktiviteter än arbete med studiematerialet. Bland annat bildade gruppen en pensionärsförening i Dalarö.

Under den tid arbetsgrupperna arbetade gavs de möjlighet till besök från kommunen. Detta utnyttjades främst av grupperna i Västerhaninge och Dalarö. Politiker och tjänstemän från planeringskontor, socialkontor och fastighetskontor besökte vid sammanlagt fem tillfällen dessa grupper. Dessutom hade Dalarögruppen också besök av distriktssköterskan i Dalarö.

Arbetsgrupperna avrapporterade sitt arbete skriftligt. Rapporterna inlämnades i november 1977 - mars 1978 då den sista arbetsgruppen (Dalarö) var klar.

Synpunkterna bearbetades därefter av planeringskontoret och sammanställdes i en rapport på ca 60 sidor.

Rapporten behandlade avsnitt för avsnitt de synpunkter

som hade lämnats på de olika frågorna i studiematerialet. Dessutom trycktes gruppernas rapporter i oredigerat skick (ca 80 sidor). Det skedde i en begränsad upplaga.

Rapporten distribuerades till dem som deltagit i studiecirkelarna.

Resultatet av KMI-projektet redovisades för kommunstyrelsens planeringsutskott den 26 april, då sammanställningen av synpunkter överlämnades. Synpunkterna redovisades även vid sammanträde med kommunens pensionärsråd och handikappråd.

I augusti 1978 startades formellt det fortsatta arbetet med äldreomsorgsplanen genom beslut i kommunstyrelsens planeringsutskott.

8.2.3.1 Jämförelse mellan den planerade uppläggningsen och den genomförda

Följande avvikelser mellan den skisserade uppläggningsen och den verkliga kan konstateras.

- Tidplanen för delprojektet försköts ca 2-3 månader främst på grund av att arbetet i Dalarögruppen inte kom igång förrän i oktober. Även ett par av de andra grupperna arbetade en bit in på år 1978.
- Något avslutningsmöte hölls inte med deltagarna i arbetsgrupperna. Främst berodde detta på att det rådde oklarhet om det fortsatta arbetet med äldreomsorgsplanen under hela våren 1978. Planeringsutskottets beslut om det fortsatta arbetet kom först i augusti.
- Vid det ovan relaterade mötet med projektledningen i augusti 1977 förkastades tanken på en enkätundersökning i pensionärgruppen. Under hösten föreslog kommunförbundets länsavdelning i PM att kommundelen Handen skulle ingå som försöksområde i kommunförbundets och landstingets försöksprojekt POMS. I försöket ingick bl a en brukarundersökning bland pensionärerna i kommundelen. Brukarundersökningen omfattade intervjuer med 220 personer, valda efter boendeform. I intervjuerna behandlades levnadssituationen i stort för pensionärerna.

Trots att undersökningen begränsades till kommundelen Handen beslöts att brukarundersökningen inom POMS-projektets ram skulle ersätta den diskuterade intervjuundersökningen i KMI-äldreomsorg.

- Möten med pensionärer på ålderdomshem diskuterades några gånger inom projektledningen

men genomfördes aldrig på grund av praktiska svårigheter.

- Kommunen hade genom sin medverkan i kommunförbundets försöksprojekt SAISP (Sociala aspekter i samhällsplanering) prövat medverkan från "fältpersonal" i sin planering. Då formerna för detta inte hade prövats vid starten för KMI-äldreomsorg, beslöts att denna medverkan inte skulle ingå. I den efterföljande äldreomsorgsplaneringen har en samrådsgrupp bland personalen åter aktualiserats. I POMS-projektet förekom medverkan från gruppen fältpersonal. en omfattande studie- och samrådsverksamhet skett. Se beskrivning av äldreomsorgsplansens andra etapp. I POMS-projektet förekom medverkan från gruppen fältpersonal.

8.2.4 RESULTAT

8.2.4.1 Resultat av projektet

När KMI-äldreomsorg startade fanns ca 2 600 personer över 65 år i kommunen.

Av dessa fick ca 2 100 kallelse till upptaktsmötena i Handen, Brandbergen, Västerhaninge och Dalarö. Övriga ca 500 bestod av pensionärer i glesbygden (ca 300) och av pensionärer på ålderdomshem och andra vårdinrättningar (ca 200).

Av dessa ställde 167 personer upp vid upptaktsmötena. Om vi jämför antalet deltagare i mötena med referensgruppens storlek i de olika kommundelarna får vi följande resultat.

Möte	Pensionärer från	Ref.grupp storlek	Mötesdelt.	Andel mötesdelt.
Handen	Handen, Jordbro	716	58	8,1 %
Brandbergen	Brandbergen, Vendelsö- malm, Vendelsö	681	55	8,1 %
Västerhaninge	Västerhaninge, Tungelsta	797	42	5,3 %
Dalarö	Dalarö	104	12	11,5 %
Summa		2 595*	167	6,4 %

* I totalantalet ingick ca 300 personer som bodde i glesbygd och skärgård, vilka inte kallades till mötena.

Antalet deltagare i arbetsgrupperna blev knappt 100.

Grupp	Antal deltagare
Västerhaninge 1	13
Västerhaninge 2	12
Jordbro	12
Brandbergen	9
Handen	7
Handen (Bo på äldre dar)	ca 10
Handen (POMS)	14
Dalarö	21
Summa	98

I de rena KMI-grupperna i tätortsområdet (ej Dalarö och ej de grupper som kombinerade KMI-arbetet med andra studiecirkclar) gjordes en mindre enkätundersökning med deltagarna i arbetsgrupperna. I enkäten undersöktes deltagarnas kön, ålder, bostadsförhållanden, medlemskap i föreningar m m).

Undersökningen visade att när det gällde ålder och kön var det mycket liten skillnad mellan deltagarna i arbetsgrupperna och pensionärerna i övrigt. En något högre andel kvinnor i arbetsgrupperna kan vara värd att notera.

När det gäller aktivt föreningsmedlemskap visar deltagarna i Västerhaninge och Handen störst intresse för föreningsmedlemskap och aktiviteter. I Västerhaninge var t ex samtliga arbetsgruppsdeltagare medlemmar i pensionärsföreningen (totalt är ca 50% av pensionärerna i kommundelen medlemmar i en pensionärsförening).

Jordbro och Brandbergen, kommunelar där pensionärerna liksom den övriga befolkningen i stor utsträckning är nyinflyttade till kommunen, visade en betydligt lägre andel tidigare aktiva pensionärer. I Jordbro var endast två av elva deltagare medlemmar i pensionärsföreningar. Sju av elva brukade inte delta i studiecirkclar.

I Brandbergen uppgav sig, liksom i Västerhaninge, samtliga arbetsgruppsdeltagare vara medlemmar i pensionärsföreningen. Den pensionärsförening de var medlemmar i existerade dock inte vid starten av KMI-äldreomsorg, utan bildades under tiden projektet pågick. Den möjlighet att träffa varandra som projektet erbjöd torde ha bidragit till att föreningen bildades.

Grupperna avrapporterade sitt arbete skriftligt. Omfattningen varierade mellan 2 och 20 sidor. De flesta svaren omfattade ca 4-5 sidor.

De flesta av grupperna, framför allt de som inte arbetade inom någon annan studiecirkel samtidigt, hade

följt de i studiematerialet uppställda frågorna ganska väl. Som tidigare nämnts var dock dessa så formulerade att de skulle uppmuntra till diskussion. I flera fall kan man konstatera, att detta givit resultat så tillvida, att grupperna kommit in på förhållanden som inte tagits upp i studiematerialet.

De inkomna synpunkterna bearbetades så att en sammanställning gjordes avsnittsvis.

Den största delen av synpunkterna var allmänt hållna. De beskrev generella förhållanden och önskemål och kom mer sällan in på konkreta detaljkrav och önskemål som var specifika för den egna kommundelen.

Vid redovisningen av materialet iaktogs stor försiktighet med att försöka sammanfatta synpunkterna. En sådan sammanfattning skulle ha inneburit en mycket grov sortering av synpunkterna som inte var önskvärd. Det färdigredigerade materialet förutsattes därefter tas om hand i äldreomsorgsplaneringen.

Så långt möjligt försökte sedan planerarna ta hänsyn till de önskemål och kunskaper som redovisades av grupperna. Mera om detta i beskrivningen av äldreomsorgsplaneringens andra etapp.

8.3 ÄLDREOMSORGSPLANERINGENS ANDRA ETAPP

8.3.1 BAKGRUND

Äldreomsorgsplaneringens första etapp utgjordes främst av det KMI-arbete som beskrivits i det föregående. Dessutom utarbetades en del prognoser och gjordes vissa inventeringar.

Från år 1978 skedde ett nära samarbete med POMS-projektet (POMS=Pensionärsomsorg i samarbete). Projektet drevs som ett praktiskt metodologiskt forskningsprojekt inom kommunförbundets länsavdelning och i samverkan med kommuner och landsting. I projektet ingick intervjuer, studiecirkelarbete m m kring särskilda studiematerial. Man hade djupgående kontakter både med ålderspensionärerna och med personal inom hemtjänsten och på ålderdomshemmen.

POMS-projektet medförde många praktiska förändringar löpande inom äldreomsorgen i Haninge. Det gav också forskningsresultat av stort värde för äldreomsorgsplanen. Projektdaren för POMS-projektet deltog också aktivt i arbetet med att ta fram äldreomsorgsplanen (studiematerialet) i den andra etappen.

Arbetet med äldreomsorgsplaneringen i den första etappen drog ut på tiden och ledde till mycket begränsade resultat. Det berodde på att man inte hade möjlighet att satsa tillräckliga resurser på projektet.

Från senhösten 1980 statsades mer resurser på projektet. Man försökte beakta erfarenheterna dels från KMI-pro-

jektets första etapp och dels från POMS-projektet. En huvudrapport och 4 kommundelsrapporter färdigställdes till årsskiftet 1981/82.

8.3.2 PROJEKTDATA

Ordförande i ledningsgruppen för ÄO-planen under perioden 1977-79 var också ordförande i KMI-projektet. Denne slutade som politiker vid årsskiftet 1979/80. Ordförande i ledningsgruppen blev då kommunalrådet för social-, skol-, fritids-, kultursektorerna.

I ledningsgruppen ingick i övrigt ordförande och vice ordförande i sociala centralnämnden. Till ledningsgruppen adjungerades också en representant för ålderspensionärerna och en representant för de handikappade.

Projektgruppen för ÄO-projektet leddes från senhösten 1980 av planeringschefen. I övrigt ingick personal från planerings- och socialkontoren. Samarbete skedde även med fritids- och kulturförvaltningarna.

De positiva erfarenheterna framförallt från KMI-kommunplan ledde till att man beslutade genomföra ett liknande projekt KMI-ÄO. Beslut om detta togs dels i ledningsgruppen och dels i kommunstyrelsens planeringsutskott.

KMI-ÄO förutsattes genomföras av projektgruppen för ÄO-projektet.

I och med KMI-ÄO kan man säga att KMI-projekten i praktiken blivit en naturlig kompletterande metod att använda vid behov i kommunens planering.

Redovisningen i det följande av KMI-ÄO är kortfattad. Metodologiskt avviker inte KMI-ÄO särskilt mycket från vissa av de tidigare redovisade projekten t ex andra etappen av KMI-kommunplan.

8.3.4 GENOMFÖRANDET

8.3.4.1 Studiedokumentet

Äldreomsorgsplanens dokument är uppdelade på fem olika delar, dels ett huvuddokument och dels fyra kommundelsdokument.

Huvuddokumentet är på ca 150 sidor. Det behandlar kommunens långsiktiga äldreomsorgsproblem med tonvikt på boendet och speciella servicekrav som finns i samband med åldrandet. Här behandlas också de sociala och ekonomiska aspekterna.

De fyra kommundelsdokumenten är på ca 40 sidor vardera. Dessa behandlar mera i detalj de speciella problem som är förknippade med varje kommundel, t ex lokal service av olika slag miljöfrågor m m.

Kommundelsdokumenten är samlade i grupper av kommun-
delar efter socialdistriktens indelning.

- Handen, Vega, Norrby, Jordbro
- Vendelsö-Gudö, Vendelsömalm, Brandbergen
- Västerhaninge, Tungelsta
- Dalarö och glesbygden.

Hela ÅO-planen d v s samtliga delar fungerar både som remissmaterial för expertorgan och som studiematerial och demokratiskt dokument. Planen är i sin helhet skriven för att öppna en dialog mellan olika planera-
re/politiker och vanliga människor.

Planen är upplagd så att den först för varje problem-
område ger de fakta som finns samt de alternativa
lösningarna till dessa. I anslutning till texten är
sedan kopplat ett antal frågor som kan besvaras en-
skilt eller i grupp.

Plandokumentet är omfattande, men dess uppläggning på
deldokument och på avsnitt ger läsaren möjlighet att
själv välja vilka delar han vill behnåda. För den
som utöver ÅO-planen ytterligare vill fördjupa sig
i frågor som anknyter till äldreomsorgen finns det ett
kompletterande material. Detta material har bl a ta-
gits fram av socialkontoret i kommunen som led i de-
ras löpande arbete. POMS-projektets delrapporter har
också haft stort värde som kompletterande material.

ÅO-planen bör kunna användas både vid individuella
studier och i studiecirkelarbete. Svaren på frågorna
kan således skickas in till kommunen enskilt eller i
grupp.

För att planen skall fungera som studiematerial för
bl a människor som är ovana vid studier har man för-
sökt utforma dokumenten på ett logiskt och lättläst
sätt.

Layouten är enhetlig och stor möda har lagts ner på
att göra dokumenten tillgängliga för så många som
möjligt.

Man har använt ett enkelt skrivsätt med korta meningar
och försökt undvika svåra ord. Rubriksättningen är
tydlig med olika storlekar för olika nivåer. Den lö-
pande texten är stor och lättläst. Man har dessutom
valt två textspalter av rent pedagogiska skäl.

Kartor och övriga figurer har fått en enkel utformning.
Så långt som möjligt har man eftersträvat enhetlighet
i bildmaterialet.

Frågerutorna är placerade i direkt anslutning till den
text som skall behandlas. Frågorna är skrivna enkelt
och med stor stil. Härigenom får de äldre och synska-
dade som har svårt att se möjlighet att delta i cir-
kelarbetet.

8.3.4.2 Den följda tidplanen

Nedan redovisas översiktligt men någorlunda i tidsordning hur de olika momenten i KMI-ÅO genomförts i den andra etappen. Här beskrivs förberedelser, marknadsföring, cirkelledarutbildning, avrapportering m m fram t o m maj 1982 då denna skrift färdigställdes. Arbetet med KMI-ÅO fortsätter efter denna tid med en djupare analys av remissvaren.

Det tar lång tid av förberedelser att starta KMI-projekt i form av cirkelstudier. Därför togs frågan om ett KMI-ÅO upp i ÅO-projektets ledningsgrupp redan i mars 1981. Detta var långt innan plandokumentet var klara. Även kommunstyrelsen och planeringsutskottet behandlade frågan. Man beslöt sig för att göra ett projekt av samma typ som den andra etappen av kommunplanearbetet. D v s studiedokument skulle utarbetas och studiecirkelklar skulle drivas i samarbete med studieförbunden.

I början av april 1981 genomfördes ett möte med representanter för studieförbunden och pensionärsorganisationerna. På mötet diskuterades studiedokumentens uppbyggnad, tidplan, marknadsföring m m. Vid mötet deltog 10 personer de flesta var pensionärsrepresentanter.

Under september och oktober diskuterades uppläggningsen av KMI-ÅO ytterligare med ledningsgruppen. Diskussioner fördes också med representanter för pensionärsorganisationerna om hur uppläggningsen skulle ske och vilka som skulle kallas till cirkelarbete.

I början av november förekom ett sista förberedande möte med ABF om de praktiska arrangemangen kring cirkelarbetet.

Kommundelsrapporterna var klara i början av november. I mitten av november genomfördes en första cirkelledarutbildning omkring kommundelsrapporterna. Material utdelades till cirkelledarna. Totalt deltog cirka 20 pensionärer i denna omgång. Cirkelarbetet vidtog.

Det första flygbladet-affisch och brev i A4 format om KMI-ÅO gick ut i ca 7 000 ex under november. Det sändes ut till ett antal organisationer för vidare befordran till pensionärerna. Pensionärs- och handikapporganisationerna, kyrkan, ÅO-personal m fl hörde till dem som fick affischen. Dessutom sattes den upp i bibliotek, affärer och läkarmottagningar m m.

Under november gick även pressreleaser ut till flera dagliga tidningar samt lokalpressen. Intervjuer genomfördes med planerare inom kommunen. Dessa resulterade i artiklar i tre lokaltidningar och en rikstäckande tidning.

Ett tiotal studiecirkelklar kring kommundelsmaterialet startades och drevs under december och januari. Därefter påbörjade studiecirkelklarna sitt arbete med hu-

vudplanen.

Artiklar om ÄO infördes i två på varandra följande nummer i kommunens egen informationstidning.

Huvudplanen var färdig i januari 1982.

I samband härmed sändes ett andra flygblad ut till samma mottagare som vid det första flygbladet. Även vid det tillfället gick det ut en pressrelease som resulterade i några artiklar i lokalpressen.

I slutet av januari gick ÄO-planen på remiss till ett antal remissorgan bl a politikerorgan, expertorgan, föreningar m fl.

Informations- och upptaktsmöten hölls i början av februari i Handen, Västerhaninge, Vendelsö och Dalarö. Dessa möten samlade totalt ca 400 personer.

Vid de mötena beskrevs innehållet i planen. Diskussion hölls om uppläggningsen av det fortsatta studiearbetet samt om den hjälp som kommunens tjänstemän och politiker kunde erbjuda studiecirkelarna i deras arbete.

Cirkelledarutbildningen kring huvudplanen skedde också i början av januari.

Under vintern 1980/81 hade några planerare diskuterat utformning och frågeställning kring ÄO-planen med en liten grupp pensionärer i Västerhaninge. Denna grupp fick särskild information om den färdiga ÄO-planen i mitten av februari 1982.

Ungefär samtidigt inlästes en intervju om ÄO-planen i de synskadades taltidning. Översättning av delar av ÄO-planen till finska skedde i samarbete med ABF. Likaså förekom möten med pensionärer på Muskö och Dalarö.

Vid mitten av mars skedde uppföljningsmöten med cirkelledarna, då ca 20 personer deltog. Vid detta möte presenterades även den enkät som skulle besvaras av cirkelarna efter avslutat cirkelarbete.

Vid samma tid startade även cirkelledarutbildning för personal vid socialförvaltningen. Cirkelledarna ledde sedan ett antal personalcirklar för hemtjänstpersonal och för ålderdomshemspersonal.

Under perioden mars-april deltog personal från planeringskontoret i ca 15 cirkelmöten i olika cirklar runt om i kommunen. Många cirklar hade begärt hjälp i vissa speciella frågor. Några ville ha mer allmän information än man fått tidigare.

I mitten av april skedde gemensamt, på cirkelarnas önskan, ett avrapporteringsmöte där gemensamma frågor diskuterades med tjänstemän och politiker.

Den 15.4.82 gick remisstiden definitivt ut vilket innebär att ett antal remiss- och cirkelsvar kom in vid det tillfället. Men även därefter har ett antal svar kommit in fram till slutet av maj då detta skrivs. Först härefter kan analysen av ÅO-svaren börja.

Enkätsvaren som skulle vara inlämnade samma dag som remissvaren har även de droppat in långt fram i maj.

8.3.5 PLANERINGSTEKNISKT RESULTAT

När denna rapport skrivs i slutet av maj 1982 har remissvar och studiecirkelrapporter nyligen kommit in. Vi kan därför bara ge en preliminär och översiktlig bild av resultatet. När materialet hunnit analyseras mera i detalj kan kanske bilden ändras något.

De kontakter som förekommit i KMI-ÅO första etappen, i POMS-projektet samt under arbetet med äldreomsorgsplanens dokument har bl a redan lett till följande praktiska resultat.

- Man har beslutat börja bygga ett servicehus i Handen. Projektering pågår i maj 1982.
- Man har beslutat om hur matfrågan skall lösas temporärt för pensionärerna.

I slutet av maj 1982 har remissvar inkommit från huvuddelen av kommunens nämnder samt från de flesta tillfrågade förvaltningarna.

Två lokala partiorganisationer och de två mest berörda fackorganisationerna har också svarat.

Två regionala organ har svarat hittills. Sannolikt kommer fler remissyttranden in under den närmaste tiden.

Mer än 20 studiecirkelar har arbetat. Skriftliga svar har hittills inkommit från 12 pensionärscirkelar och 2 personalcirkelar.

Flera av cirkelsvaren ligger ur användbarhetssynpunkt i nivå med och i några fall klart över svaren från remissinstanserna. Också kommunstyrelseordföranden och forskare blir pensionärer. Man skall inte tro att de slår sig till ro. Tvärtom. Nu kan de klippa till utan strategiska baktankar. Nu har de fått tid också att fundera ut slående och välgenomtänkta formuleringar. Det finns inga unga byrådirektörer och utredningssekreterare som kan mäta sig med de här gamla rävarna, varken i kunskap eller formuleringskonst.

En första överblick visar att det inkomna materialet blir mycket användbart. Planerarna får både stöd och tillrättavisningar.

De flesta cirkeldeltagarna har blivit mycket engagerade men också mycket kunniga. Många uttrycker sin

tacksamhet över att de fått vara med i projektet.

Nu har man fått ännu mera kunskap. Kunskap är makt. Nu vill man absolut vara med om att påverka detaljplaneringen och genomförandet.

Man vill också skynda på. De som nu är ålderspensionärer vill ha åtgärder under sin egen tid. Man är rädd för att "de fina intentionerna i planen inte blir genomförda tillräckligt snabbt".

Svaren på KMI-ÄO andra etappen visar framförallt på värdet av KMI-ÄO första etappen och på värdet av övriga kontakter med pensionärerna.

Man understryker vikten av grundanpassningen av miljön. Man pekar på betydelsen av att pensionärerna så länge som möjligt får bo i vanliga (anpassade) bostäder och bostadsområden i kontakt med andra.

Man vill vara med och ta sitt ansvar och sin del av arbetet för sig själva och andra i framtiden.

Man har klara åsikter om och konkreta användbara förslag till hur olika typer av serviceboende m m skall fungera i framtiden.

Kommundelscirklarna har i flera fall ingående diskuterat hur äldreomsorgen bör fungera i deras kommunal. Man diskuterar för- och nackdelar med olika lägen för servicehus, närträffpunkter m m. Man pekar på miljöförbättringsmöjligheter, trafikfällor m m.

Frågan är om inte KMI-ÄO är det KMI-projekt som givit det mest användbara materialet tillbaka till planerarna. Men nu är förväntningarna stora. Kommer kommunens politiker att kunna införliva de krav som nu ställs från en viktig grupp i samhället.

8.3.6 CIRKELDELTAGARNAS REAKTIONER PÅ CIRKELARBETETS UPPLÄGGNING OCH INNEHÅLL M M. SOCIALA OCH DEMOKRATISKA ASPEKTER

8.3.6.1 Bakgrund, uppläggning av enkät m m

Cirkeldeltagarnas synpunkter på de frågor som tas upp i KMI-cirklarna är naturligtvis viktiga. De är viktiga för planerare och för politiker, och som underlag för statliga planer och för beslut om åtgärder.

Det är även viktigt att ta upp frågan om hur deltagarna upplever cirkelstudierna och de arrangemang som görs för att möjliggöra studierna. Ett syfte med KMI-projektet är just att finna former för hur medborgarinflytandet skall fungera. Man lär sig för framtida projekt.

I samband med cirkelstudier i KMI-ÄO:s andra etapp har vi gjort en enkätundersökning som riktats till deltagarna i studiecirklarna. Tiden för cirkelarbetet

blev alltför kort. Det gjorde att vissa grupper ansåg att de inte hade tid att svara på enkäten. Tiden behövdes till cirkelarbetet. Det var dock 8 grupper som svarade. Dessa representerade 105 cirkeldeltagare.

Det är omöjligt att ge exakta och kvantitativt mätbara svar när man svarar i grupp. I vissa grupper har man diskuterat sig fram till ett gemensamt svar. I andra svarar gruppdeltagarna individuellt, för att därefter ha sammanställt svaren. Man har så långt som möjligt angett vilka alternativ som deltagarna har valt.

Frågorna angav dels alternativa svarsmöjligheter och dels i de flesta fall även öppna frågor. I de följande delavsnitten redovisas huvudinnehållet (huvudtendenserna) i de svar som lämnats av grupperna.

Cirkelarbetet har även diskuterats med tjänstemän under arbetets gång. De synpunkter som då framkommit kompletterar bilden från enkätsvaren.

8.3.6.2 Var deltagarna representativa?

Totalt deltog ca 300 personer i cirkelarbetet. Av dessa svarade 8 cirklar med drygt hundra deltagare på enkäten. Utöver pensionärscirklar så förekom det även ett antal cirklar med personal i äldreomsorgen. Personalen kom från olika geografiska områden. De cirklarna träffades vid fem tillfällen.

Att antalet enkätsvar blev lågt berodde på den knappa tiden som var till förfogande. Vissa personer var mycket irriterade över det extra arbete som enkäten innebar. Andra tyckte att det var intressant och nyttigt med en enkät.

Vi tror att de som svarade på enkäten är ganska representativa för cirkeldeltagarna.

Något fler män än kvinnor deltog i cirklarna. Eftersom antalet kvinnor bland ålderspensionärerna är avsevärt fler än männen, var männen överrepresenterade. Detsamma brukar alltid gälla vid denna typ av arrangemang.

De flesta var i åldrarna 65-69 år, men relativt många var yngre än 64 år. Antalet deltagare avtog snabbt med stigande ålder. Endast två deltagare var över 80 år. De äldsta var således underrepresenterade, vilket var helt naturligt.

Så gott som alla cirkeldeltagare var medlemmar i pensionärsorganisationer. Många har tidigare varit politiskt aktiva. De som är aktiva som pensionärer har således varit aktiva även under sina tidigare år. Bl a var två f d kommunstyrelseordföranden mycket starka som opinionsbildare bland pensionärerna.

8.3.5.3 Varför ville man vara med i cirkelarbetet?

Som svar på denna fråga får man veta att de flesta ville vara med i cirklarna för att få veta mer om ÄO.

Många angav även att de ville vara med och påverka planeringen. Några var intresserade av diskussionen som sådan.

Det verkade vara relativt vanligt att pensionärerna i Haninge deltar i studiecirklar. Särskilda pensionärs-cirklar har även förekommit kring kommunplanearbetet.

Det skulle vara bra att blanda pensionärer med övriga kommunmedborgare i cirkelarbeta. Detta har dock visat sig svårt att genomföra på olika levnadssätt hos grupperna. Pensionärerna vill helt ha sina cirklar på dagen medan övriga medborgare anser att kvällarna är lämpligare för studiearbete.

8.3.6.4 Hur man fick information om cirkelarna?

På frågan ovan svarade de flesta att de fått information genom någon pensionärsförening. Vissa hade även fått information på ett eller flera andra sätt. De olika sätt, varpå man kunde få information, var i turordning enligt nedan.

- Genom pensionärsförening
- Affisch per brev hem
- Affisch uppsatt någonstans
- Annonser i tidning
- Artikel i kommunens informationstidning
- Artikel i annan tidning
- Genom studieförbund

Kommunen utarbetade en affisch som skickades ut som brev till alla pensionärer via pensionärsorganisationerna. Affischen sattes dessutom upp i offentliga lokaler som bibliotek, läkarstationer, m m samt i dagligvaru-butiker, föreningslokaler, m m.

De flesta ansåg att affischens utformning var lätt att förstå. Synpunkter har dock framkommit på utseendet på gubben som fanns på den första affischen. Han såg alldeles för gammal och ful ut tyckte många. De kände inte igen sig.

8.3.6.5 Hur uppfattade man studiematerialet (planrapporten)?

Nästan hälften av alla som svarat på enkäten ansåg att rapporterna var acceptabelt utformade. Ca 1/3 ansåg att rapporterna var bra utformade.

Man ansåg genomgående att det gått bra att läsa texten med avseende på spalter, textstorlekar m m.

De flesta ansåg också att texten var lätt att förstå. Ett fåtal tyckte texten var svår att förstå. Någon retade sig till och med på att texten var för enkel.

Flertalet tyckte även att figurerna var lätta att förstå. Ett mindre antal ansåg dem vara acceptabla eller svåra att förstå.

Ungefär hälften tyckte att kartbilderna var lätta att tyda, medan övriga ansåg att de var acceptabla.

Nästan samtliga ansåg att studiematerialet var alltför omfattande. Man tyckte att det handlade om för mycket. Många frågeställningar återkom dessutom på flera ställen. Någon tyckte att vissa frågor var självklara och i princip redan besvarade i texten. Ca 10% av de som svarade på enkäten tyckte studiematerialet var lagom omfattande.

8.3.6.6 Hur fungerade cirkelarbetet?

Nästan samtliga hade den uppfattningen att cirkelarbetet var bra och trevligt.

Ca 2/3 av deltagarna ansåg att alla i cirklarna har varit aktiva. De övriga ansåg att flera varit aktiva. Endast i en grupp ansåg cirkelledaren att få varit aktiva.

De flesta tyckte att man, trots omfattande material och kort tid, hunnit med att arbeta med det viktigaste. Många tyckte att man hunnit med bra. Många utökade också studietiden för att hinna med.

I samtliga fall var det cirkelledaren som förde anteckningarna under arbetets gång. I vissa grupper var det även andra som förde anteckningar för egen del.

Huvuddelen av de tillfrågade tyckte att frågorna i planen var till stor hjälp, medan ca 10% ansåg att de inte varit till någon hjälp. I vissa fall tyckte man att frågorna var direkt ledande.

Hälften ansåg att frågorna varken var lätta eller svåra att besvara. De övriga tyckte de var lätta att svara på.

Något mindre än halva antalet tillfrågade ansåg att rapporterna gav bra information om dagens och framtidens äldreomsorg. Medan övriga tyckte att informationen var acceptabel. Några ansåg att rapporten gav lite information.

Personalen uppfattade cirkelarbetet som ett medel att lära känna andra kollegor och utbyta erfarenheter.

Hos personalen finns stora resurser och stor kompetens, men möjligheterna att föra fram denna kunskap var liten.

8.3.7 VILKEN TILLTRO HAR MAN TILL VERKAN AV CIRKLARNAS ARBETE?

På frågan om man tror att deras synpunkter blir beaktade, så svarade ca 3/4 att de kanske blir beaktade.

För övrigt tror något fler att svaren blir beaktade, än de som tror att de inte blir det.

Av de som varit med i tidigare cirkelstudier ansåg något fler än hälften att deras synpunkter hade beaktats åtminstone till en del. Endast en liten andel hade deltagit i cirklar av detta slag tidigare.

Många cirkeldeltagare har uttryckt sitt missnöje över politikernas bristande engagemang. Man är därför tveksam till möjligheterna att genomföra det som planen föreskriver.

Inom båda typerna av cirklar har man ställt sig undrande till vad som händer när remisstiden är slut. Man önskar följa arbetet med ÄO-planen även i försättningen.

Många anser att om inte cirkelarbetet följs upp på ett vettigt sätt, så vill man inte ställa upp i fler projekt av KMI-typ. Dessa synpunkter har främst kommit från cirklarna i Handen, Dalarö och Tungelsta.

8.3.8 SYNPNKTER PÅ CIRKELLEDARUTBILDNINGEN OCH KONTAKTERNA MED CIRKLARNA FRÅN TJÄNSTEMÄN OCH STUDIEFÖRBUND

Av de cirkelledare som deltagit i cirkelledarutbildning och kontaktmöte vid mitten av studieperioden ansåg de flesta att det var värdefullt. Några ansåg att utbildningen var mycket värdefull, medan ett fåtal ansåg den värdelös.

De grupper som begärt hjälp av kommunens tjänstemän under cirkelarbetets gång hade också fått den. Vissa ansåg att hjälpen var mycket värdefull.

Studieförbunden som administrerat bidrag m m fick dåligt betyg. Endast en grupp, den finska pensionärsföreningen, ansåg sig ha fått värdefull hjälp från det hållet. De övriga ansåg sig inte fått någon hjälp alls.

Personalcirklarna ansåg sig ha fått väldigt dålig introduktion vid cirkelarbetets början. Cirkelledarna fick alltför kort förberedelse och dålig hjälp med att sätta sig in i materialet.

9 MILJÖVÅRDSPROGRAMMET

9.1.1 BAKGRUND

1968 lämnade centerpartiet i dåvarande Västerhaninge kommun in en motion till kommunfullmäktige om tillsättande av ett miljöråd. Året därpå motionerade centerpartiet i Österhaninge om upprättande av ett miljö-
vårdsprogram.

Vid kommunsammanslagningen 1971 markerades miljöfrågornas ökade tyngd genom att hälsovårdsnämnden blev hälso- och miljövårdsnämnd med vidgat ansvar för miljöfrågorna.

1972 inlämnades ånyo motioner av centerpartiet och socialdemokraterna. 1973 följde en motion från folkpartiet. Med anledning av motionerna beslöt kommunstyrelsen 1973-04-11 att tillsätta en redaktionskommitté som hade att "på basis av inkomna motioner och förslag, lägga fram förslag till ett kommunalt miljö-
vårdsprogram, vilket sedan skall gå ut till allmänheten för inhämtande av synpunkter".

Allmänhetens deltagande förutsattes således redan i kommunstyrelsens beslut att starta projektet.

Kommittén bestod av 7 ledamöter med samtliga fem fullmäktigepartier representerade. Kommittén utarbetade ett förslag till miljö-
vårdsprogram som under hösten 1973 remitterades internt till kommunens förvaltningar. 1974-03-28 avlämnade så redaktionskommittén ett förslag till miljö-
vårdsprogram. Till förslaget fogades även en projektbeskrivning till ett KMI-projekt för programmets fortsatta behandling.

Kommunstyrelsen behandlade programförslaget i maj 1974 varvid man beslutade att ej ta ställning till miljö-
vårdsprogrammet förrän allmänhetens synpunkter inhämtats (såsom beskrivits i KMI-projektbeskrivningen).

Redaktionskommittén (som på g a valet 1973 ombildats) fullföljde dock inte intentionerna om allmänhetens deltagande. I stället för att gå ut till allmänheten med miljö-
vårdsprogrammet tillsattes en arbetsgrupp inom kommunens förvaltning som utarbetade ett verkställighetsprogram med kostnadsuppskattade åtgärdsförslag för olika miljöförbättringar. Arbetet med verkställighetsprogrammet färdigställdes i juni 1976 varefter det gick ut på en visserligen bred men traditionell remiss.

9.1.2 PROJEKTDATA

9.1.2.1 Initiering

Någon bearbetning av remissvaren på verkställighetsprogrammet skedde ej. När KMI-projektet i januari 1977 åter bytte projektledning konstaterades att de intentioner för KMI-miljö-
vårdsprogrammet som fastlagts i skrivelsen 1974 helt hade missats i den handläggning

projektet fått under mellantiden. Meningen var att allmänheten på basis av sina erfarenheter och kunskaper skulle tala om vilka miljöproblem som de ansåg viktiga. Dessa skulle sammanställas i en miljöcatalog som skulle bilda utgångspunkt för en miljövårdsplan.

Vidare konstaterades vid planeringsutskottets sammanträde 1977-03-16 att miljövårdsprogrammet på grund av ny lagstiftning m m blivit inaktuellt i vissa stycken. Programkommittén fick därför i uppdrag att revidera programmet varefter det åter skulle tas upp till behandling. En överarbetning gjordes våren 1977.

I skrivelse från projektledaren till kommunstyrelsen 1977-06-07 initierades därefter ånyo delprojektet KMI-miljövårdsprogram.

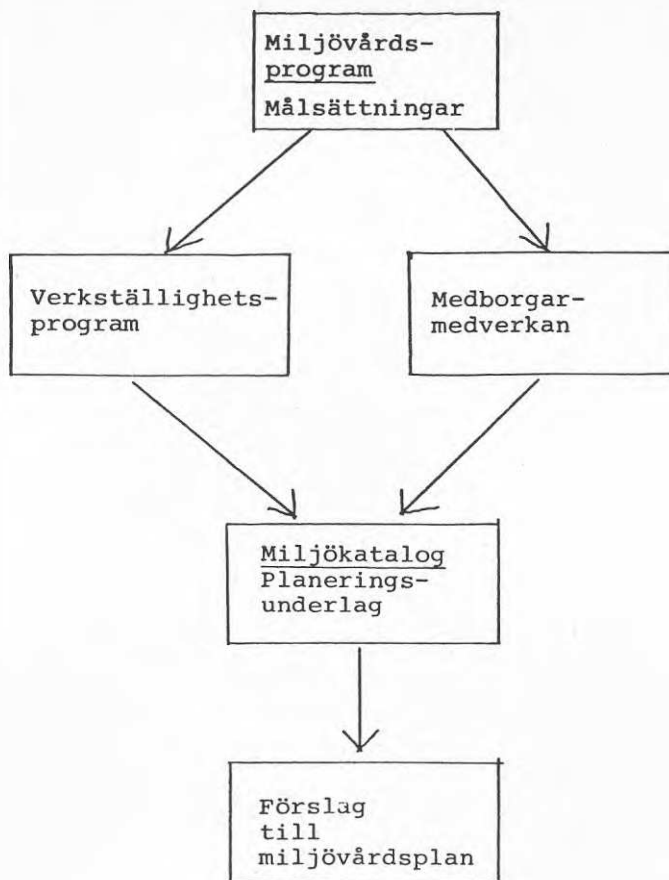
Planeringsutskottet godkände den föreslagna uppläggningsen 1977-06-15, kommunstyrelsen ombildade 1977-08-10 den tidigare redaktionskommittén till en programkommitté för en miljövårdsplan och anvisade 20 000 kronor för genomförande av KMI-projektet.

9.1.2.2 Inpassning i planeringsprocessen

Det miljövårdsprogram som utarbetats av redaktionskommittén var ett förslag till målsättningar för miljö-
vårdspolitiken i Haninge. Den tänkta miljövårdsplanen skulle utformas utifrån dessa målsättningar.

Enligt de ursprungliga planerna skulle KMI-projektet utgöra inledning till inventeringsskedet i planarbetet. I och med att verkställighetsprogrammet togs fram genomfördes också delar av inventerings- och analysarbetet före samrådet.

När delprojektet sattes igång valde programkommittén att inte redovisa verkställighetsprogrammet, och de förslag som där presenterades. Man genomförde i stället ett KMI-projekt enligt de ursprungliga planerna, och förutsatte att verkställighetsprogrammet i själva planarbetet, tillsammans med resultatet från KMI-projektet, skulle utgöra planeringsunderlag. Nedan har ett försök gjorts att illustrera planeringsprocessen.



Översiktlig beskrivning av planeringsprocessen vid miljövårdsplaneringen.

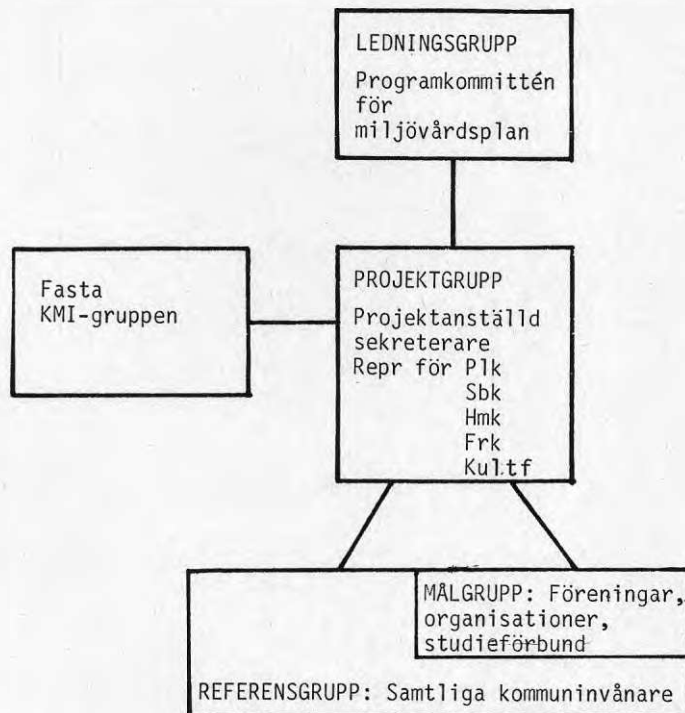
9.1.2.3 Referensgrupp - Målgrupp

Den målgrupp som valdes i projektet var föreningar och organisationer. De flesta föreningar har en lokal anknytning, och många sysslar dessutom med verksamheter som på något sätt har anknytning till miljön (ex villaägareföreningar, bostadsrättsföreningar, hyresgästföreningar, kontaktkommittéer m fl) Organisationstillhörigheter ansågs därför vara en lämplig urvalsmetod för projektet.

Mycket av den information som gick ut vände sig dock till allmänheten i stort, och fungerade därför som ett stöd för föreningarnas egna arbete att skapa intresse för miljöfrågor.

9.1.2.4 Organisation av projektet

Programkommittén för en miljövårdsplan var ledningsgrupp för arbetet. Genomförande av KMI-projektet sköttes i huvudsak av en projektanställd projektsekreterare.



Organisation av delprojektet "Miljövårdsplan".

9.1.2.5 Genomförande

Nedan beskrivs kortfattat hur projektet genomfördes.

Kommunens informationstidning "Samhällsinformation i Haninge" hade i sitt nr 3/77 (delades ut 10-12 oktober 1977) ett temanummer kring miljöfrågor, miljövårdsprogrammet och KMI-projektet. Där fanns hänvisningar dels till Studieförbunden, dels direkt till kommunen för dem som var intresserade av att delta.

Affischering skedde i två skeden. I samrådets början (första hälften av september) sattes ca 200 affischer upp runt om i kommunen med information om att samrådet satts igång.

Senare informerades om de kommundelsvisa mötena i en separat affischkampanj (ca en vecka efter mötet).

Programmet trycktes i 5 000 ex. Den 13 september sändes 600 miljövårdsprogram ut till de sex största biblioteken. I slutet av månaden kompletterades insatserna på biblioteken genom att bokbord med "miljölitteratur" iordningställdes, affischer sattes upp och en "litteraturlista" på 15 sidor med redovisning av litteratur och tidskrifter lades ut. Dessutom uppsattes brevlådor med möjlighet att lägga synpunkter. Övriga bibliotek fick också material.

Förutom genom biblioteken spreds programmen via föreningarna och via livsmedelsbutikerna i bostadsområdena. Ca 450 program spreds via butikerna.

I början av september skickades miljövårdsprogrammet (med följbrev) till 270 föreningar. Föreningarna kallades till möte den 28 september. Även gymnasie- och högstadieskolorna fick miljövårdsprogrammet under september som studie- och diskussionsmaterial.

Till mötet den 28 september kom ca 80 representanter från 53 föreningar. Olika typer av boendeföreningar svarade för ca hälften av antalet deltagare.

Mötet resulterade i livliga diskussioner i de kommundelsgrupper som bildades bland deltagarna under mötets senare del.

Med vissa föreningar (framför allt "miljöföreningar") lärare på skolorna och med studieförbunden togs telefonkontakt före och under samrådets gång. Vid tre förningsmötet deltog representanter för kommunen.

Som komplement till miljövårdsprogrammet utarbetades i samrådets början ett frågehäfte "Förslag till frågor".

Avsikten var att hjälpa de grupper som hade svårt att komma igång med enbart det allmänt hållna miljövårdsprogrammet.

Fem kommundelsvisa möten hölls i kommunens tätortsdel under tiden 26 oktober - 30 november.

De inleddes med att en politiker berättade om samrådet och om miljövårdsplanen. Deltagarna delades därefter in i grupper på 10-15 personer som var för sig diskuterade miljöfrågor (efter en viss ämnesindelning). Anteckningar fördes av kommunens representanter vid mötena.

Förutom de tidigare redovisade affischkampanjerna i de olika kommundelarna användes även andra informationskanaler för att få deltagare till mötena.

- Tidningarna (DN-syd och Södernyheter) informerades i korta notiser om samtliga möten.

- Lokalradio - Radio Stockholm - berättade om tre av mötena i "Stockholm idag".
- Telefonkontakt från ledamöter i programkommittén och projektsekreteraren till föreningar i kommundelen.
- I två kommundelar delades flygblad ut till samtliga hushåll.

I samband med de kommundelsvisa mötena uppstod också ett intresse från lokalpressen för samrådet. Vid flera av mötena var journalister närvarande, vilket resulterade i flera artiklar, med referat av de synpunkter som fördes fram på mötena.



Totalt lämnades synpunkter från 34 föreningar, 13 enskilda personer och två skolklasser i gymnasieskolan.

Synpunkter på målsättningen i miljövårdsprogrammet förekom endast i ett fåtal fall. De var då oftast konstateranden av att inget fanns att invända emot den höga målsättningen i programmet. Däremot var vissa meddelanden strukturerade på samma sätt som miljövårdsprogrammet. Några hade utarbetat svaren utifrån det frågehäfte som ingick i samrådsmaterialet.

Övergripande resonemang för hela kommunen behandlades endast av ett fåtal samrådsdeltagare. De frågor som behandlades rörde främst boende- och trafikmiljön. Naturvårdsfrågor behandlades endast av några föreningar.

Föreningarna hade olika förfaringssätt vid behandlingen av miljövårdsprogrammet. Några av de inlämnade synpunkterna hade utarbetats av den styrelsemedlem/kontaktperson som fått programmet. 23 av de 34 föreningssvaren var dock resultatet av minst två möten där flera medlemmar deltog. Totalt hade ca 230 kommunmedlemmar medverkat vid ca 80 möten i föreningar och organisationer, för att utarbeta 34 svar.

Samtliga inkomna svar sammanställdes ämnesvis. Sammanställningen utgjordes av en ca 80-sidig "miljökatalog" med citat från olika skrivelser och mötesanteckningar. Vid varje citat angavs varifrån synpunkten kom.

9.1.3 RESULTAT AV PROJEKTET

Allmänhetens synpunkter under samrådet framfördes via föreningarna. Av de 270 föreningar som tillsänts miljöprogrammet inkom 34 med synpunkter. Ytterligare 15-20 föreningar deltog vid föreningstinget och vid de kommundelsvisa mötena, dock utan att inlämna skriftliga synpunkter.

Totalt hade ca 230 personer deltagit i utformningen av föreningarnas skriftliga synpunkter. Om man räknar in de föreningsmedlemmar som deltog vid de offentliga mötena, utan att lämna skriftliga synpunkter blir antalet ca 290 (ca 50 föreningar).

I de föreningar som inkom med skriftliga synpunkter utgjorde kvinnor ca 35% (ca 80 st) av deltagarna. Samtliga deltagare var över 20 år).

Av de olika möten som avhölls under samråd var föreningstinget 28 september mest välbesökt med 80 personer från 53 föreningar närvarande.

De kommundelsvisa mötena besöktes sammanlagt av 109 personer. 106 av dessa besvarade en enkät som utdelades vid mötena.

Närmare 60% av deltagarna på dessa möten tillhörde någon förening som behandlade miljövårdsprogrammet.

Mötesdeltagarna tillfrågades om vissa bakgrundsvariabler. Klara skillnader mellan mötesdeltagare och befolkningsgenomsnitt förelåg främst vad gäller boendeform.

Boendeform	Mötesdeltagare (%)	Haninge enl FoB-1975 (%)
Eget småhus	47	27
Bostadsrätt	25	27
Hysesrätt	26	44

Mötesdeltagarna bodde således i småhus i avsevärt större utsträckning, och i hyreslägenheter i avsevärt mindre utsträckning än kommungenomsnittet.

I projektbeskrivningen till KMI-miljövårdsprogrammet angavs att KMI-projektets synpunkter skulle vidarebearbetas. Den programkommitté som tillsattes i samband med starten av KMI-projektet har arbetat vidare med något som betecknas som "miljövårdsplan för Haninge". Innehållet i denna produkt är dock i främsta hand en bearbetning av de allmänna synpunkterna i miljövårdsprogrammet.

10 KOMMUNPLANEARBETET

10.1 KOMMUNPLANEARBETETS FÖRSTA ETAPP

10.1.1 BAKGRUND

Haninge har under flera år saknat en användbar översiktsplan för tätortsområdet. Den fysiska planeringen har inriktats dels på att lösa de frågor som aktualiserats i samband med den fysiska riksplaneringen dels på att producera detaljplaner för att klara akuta utbyggnadsbehov. Översiktliga planeringsproblem har behandlats genom särskilda utredningar från fall till fall.

En av anledningarna till att arbetet med planen inte kommit igång var att ambitionen för planarbetet sattes högt i förhållande till de resurser som fanns tillgängliga. Planen skulle vara mer än en markanvändningsplan. Markanvändningsplanen skulle utarbetas främst utifrån sociala och ekonomiska förutsättningar och inte bara från tekniskt-fysiska. Naturligtvis innebar ett sådant synsätt en mängd praktiska svårigheter i planarbetet.

Situationen blev dock alltmer akut, främst när det gällde möjligheterna att ta fram fysiskadetaljplaner. Kommunen fick en allt större brist på outnyttjad välbelägen mark. Tvånget att styra om samhällsordningen till mindre markbitar belägna inom den befintliga bebyggelsestrukturen har blivit alltmer påträngande.

10.1.2 PROJEKTDATA

10.1.2.1 Initiering m m

Efter ett flertal diskussioner i kommunstyrelsens planeringsutskott under 1977 fattade utskottet i december 1977 ett beslut om att arbetet med en kommunplan för Haninge skulle påbörjas. Underlag för beslutet var dels de diskussioner som tidigare förts i utskottet dels en skrivelse från planeringskontoret där uppläggnings- och arbetet skisserats. I skrivelsen förutsattes att inventerings- och analysarbetet skulle bedrivas ganska långt innan kommunplanen fördes ut i ett brett samråd.

Under våren 1978 gjordes som ett första led i kommunplanearbetet en utveckling av GPF, vilken gavs en mer heltäckande utformning. Utvecklingsarbetet medförde att GPF-arbetet drog ut på tiden till hösten 1978.

Under tiden diskuterades uppläggnings- och samrådsinsatsen och en lämplig nivå för allmänhetens deltagande söktes. I början av oktober fattades slutligen beslut om hur samrådet skulle utformas. Beslutet innebar en tidigareläggning i förhållande till de ursprungliga planerna.

Detta kom att innebära att medborgarinflytandet kom in i två etapper. Den första etappen som beskrivs här utgjorde ett led i inventeringsarbetet. Den andra etappen vidtogs efter det att ett förslag till kommunplaneprogram utarbetats.

10.1.2.2 Inpassning i planeringsprocessen

Samrådet (första etappen) kom in i ett mycket tidigt skede av planeringsprocessen. Inget sammanhängande planmaterial fanns egentligen utarbetat. Det material som togs fram hade främst karaktären av sammanställning av olika förutsättningar. Delvis liknade materialet kommundelsvisa GPF. De frågor som presenterades var i mycket de frågor som planerarna själva ställde sig i detta planeringsskede.

Det planeringsskede i vilket samrådet ingick ska utmynna i ett program för kommunplanen.

10.1.2.3 Referensgrupp - Målgrupp

Hela befolkningen är referensgrupp i kommunplanearbetet.

Vid starten av projektet betraktades alla invånare som målgrupp. De enda extra insatser som gjordes för att aktivera speciella grupper var specialinformation till föreningar i kommunen.

Några politiska partier vände sig också med information speciellt till sina medlemmar. Ur kommunplanegruppens synvinkel var dock denna information att betrakta som sekundärinformation eftersom inga speciella insatser gjordes särskilt från kommunplanegruppens sida för att aktivera partiernas medlemmar.

10.1.2.4 Organisation av projektet

Samrådet drevs inom samma organisation som kommunplanearbetet i övrigt. Inom kommunplanegruppen utsågs en ansvarig för samrådet. Denne samordnade olika insatser som utarbetande av studiematerial m m.

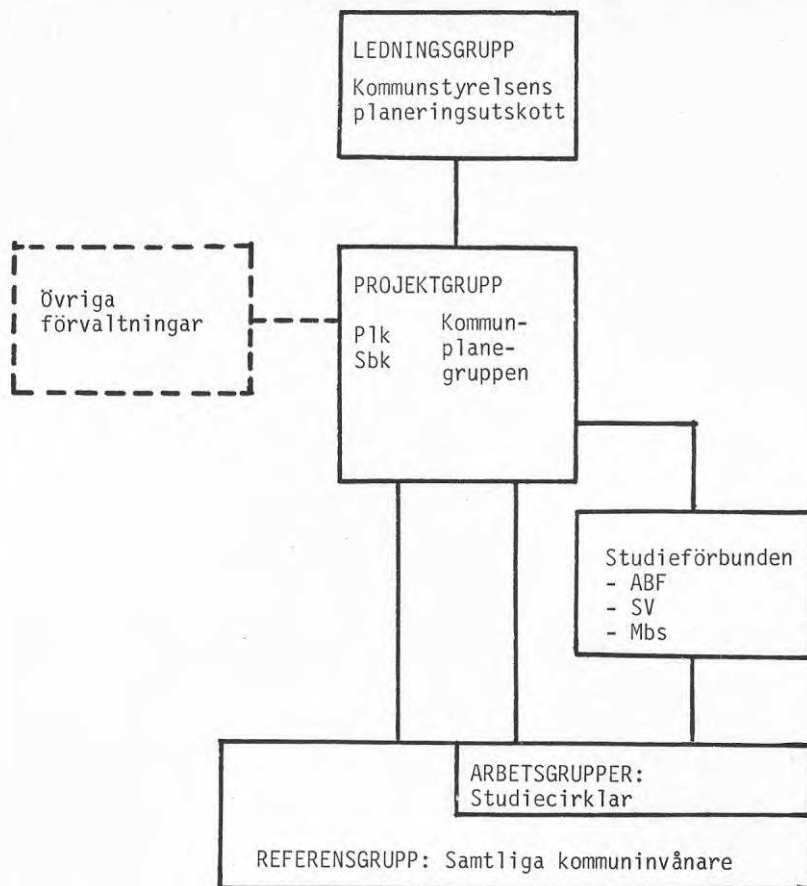
Kommunplanegruppen höll löpande kommunstyrelsens planeringsutskott informerad om arbetet. Planeringsutskottet var ledningsgrupp för kommunplanearbetet.

10.1.3 GENOMFÖRANDE

10.1.3.1 Uppläggnig

Som tidigare nämnts fanns redan från början ett samråd med allmänheten inlagt i planerna för kommunplanearbetet. Den första projektbeskrivningen var dock mycket löst formulerad både vad gällde tidsperiod för och uppläggnig av samrådet.

Den uppläggnig som slutligen valdes byggde på erfarenheter från de tidigare KMI-projekten. Den byggde också



Organisation av delprojektet "Kommunplanen".

på liknande projekt från andra kommuner och delvis på erfarenheter från SAISP-projektet.

SAISP-projektet som bedrev försöksverksamhet i Haninge 1977-78 gick ut på att engagera tjänstemän inom social, skol-, fritids- och kulturförvaltningarna samt statliga och landstingskommunala institutioner. På det sättet gavs de människor som i sitt dagliga arbete kommer i kontakt med människor en roll i planeringsarbetet.

I början av september 1978 tog planeringskontoret upp samrådet för diskussion med planeringsutskottet. Där skisserades möjligheten att i ett första steg i samrådet bilda arbetsgrupper på ungefär samma grunder som i SAISP-projektet dock med den skillnaden att grupperna även skulle innehålla planerare och politiker.

Efter modifiering av förslaget (inga politiker i grupperna) fastställde planeringsutskottet i början av oktober uppläggningsen av samrådet.

Beslutet innebar i korthet följande.

- Samrådet skulle genomföras på kommunalnivå under våren 1979.
- Samrådet skulle bygga på kommunalnbeskrivningar.
- Fältpersonal genom SAM III:s*) samordningsgrupper skulle delta i utarbetandet av kommunalnbeskrivningarna.
- Samrådet skulle kanaliseras genom studieförbunden.
- De politiska partierna skulle engageras i det slutliga samrådet under våren.

10.1.3.2 Samordningsgrupperna

En beskrivning av den planerade uppläggningsen och av de fem samordningsgruppernas roll som hjälp i utarbetande av studiematerialet utarbetades och utsändes till grupperna.

Vid sammanträffandena mellan planerarna och grupperna deltog större delen av gruppernas representanter. Vid de första två sammanträffandena gjordes en inledning där kommunalnplanegruppen försökte beskriva hur man såg på sambandet mellan människornas levnadsvillkor och de faktorer, som skulle behandlas i kommunalnplanen. Utifrån dessa beskrivningar sökte man sedan föra en diskussion om förhållandena i kommunaldelen.

Vi hade en känsla av att denna uppläggningsen upplevdes som lite för teoretisk och därför användes vid de övriga tre sammanträffandena en annan infallsvinkel för diskussionen.

En uppsättningsen frågor utarbetades och utsändes i förväg till gruppen. Detta tjänade flera syften.

- Det gick lättare få igång diskussioner vid sammanträffandena eftersom den "tunga" inledningsen inte längre erfordrades.
- Deltagarna stimulerades att fundera kring problemen före sammanträffandetsen.

* Haninge kommuns förvaltning är indelad i tre samordningsområden. Samordningsområde III - SAM III - innehåller skol-, social-, fritids- och kulturförvaltningarna. Fältpersonal inom dessa förvaltningar, som är verksamma inom samma kommunaldel, träffas en gång/månad i en samordningsgrupp för att diskutera gemensamma frågor.

- Vi fick möjlighet att testa frågor för det efterföljande samrådet.

Efter varje sammanträffande sammanställdes de frågor, som diskuterats i punktform. De rapporter som då framställdes skulle primärt utgöra underlag för kommunaldelsbeskrivningarna. Men de gav också direkt synpunkter på förhållandena i kommundelarna.

10.1.3.3 Studiematerialet

Under november påbörjades förberedelserna för det egentliga samrådet.

Preliminärt beslutades i kommunplanegruppen, att studiematerial skulle utarbetas för vardera av de fem kommundelar, som vi arbetat med när vi hade kontakt med samordningsgrupperna. Efter kontakt med studieförbund och politiker beslöts att området Västerhaninge - Tungelsta skulle delas. I samrådet fanns därför material från sex olika kommundelar.

- Vendelsö - Gudö - Vendelsömalm
- Brandbergen
- Handen - Vega - Norrby
- Jordbro
- Västerhaninge
- Tungelsta

Ett alternativ till att göra ett separat material för varje kommundel skulle ha varit, att endast separera ut själva kommunaldelsbeskrivningen. Man skulle ha ett gemensamt material med studieanvisningar, frågor och beskrivningar rörande hela kommunen.

Med de separata studiematerial som utarbetades fann vi följande fördelar.

- Materialet vann i överskådlighet och blev mer lätthanterligt.
- Det blev lättare att arbeta med för cirklar-
na.
- Vi kunde variera frågorna mellan de olika kommundelarna och på så sätt lättare ta upp kommunaldelsspecifika problem

Utformningen av studiematerialet och uppläggningsen av samrådet diskuterades med såväl studieförbunden som med planeringsutskottet under november. Direkt efter det första mötet med samordningsgruppen i Vendelsö (det första samordningsgruppmötet) påbörjades utarbetandet av studiematerialet för denna kommundel.

Det beslutades att Gemensamma planeringsförutsättningar, Statistisk årsbok och Bostadsbyggnadsprogram-

met 79-83 skulle utgöra referensmaterial för cirklarna I och med detta kunde studiematerialet väsentligt bantas vad gällde faktaredovisningen.

I detta skede beslutades också att studiematerialet skulle innehålla frågor.

Detta beslut grundades på erfarenheterna från samordningsgruppsmötena och på det faktum, att samrådet kom in i ett så tidigt skede av planeringsprocessen, att det fanns risk för att cirklarna, utan konkret planmaterial skulle hamna snett i sitt arbete.

Problemet med "felaktiga" synpunkter är ganska stort. Om man menar allvar med ett samråd men inte lyckas få in rätt typ av synpunkter måste man välja mellan två dåliga alternativ. Antingen får man ta med det lilla användbara som finns och riskera missnöje från samrådsdeltagarna på grund av att deras synpunkter inte beaktas. Eller också får man försöka ta hand om alla synpunkter vilket organisationen inte klarar av utan stor ansträngning.

Vid uppläggning av studiematerialet diskuterades även vilken indelning som skulle användas. Vi hade med samordningsgrupperna diskuterat koppling mellan olika levnadsförhållanden och kommunplanen.

Av praktiska skäl och av rädsla för att få ett alltför abstrakt material valdes i studiematerialet en sektorsvis redovisning. Vid formulering av frågorna gjordes sedan försök att anknyta till olika levnadsförhållanden.

Studiematerialet kom slutligen att få följande uppläggning.

● Studieanvisningar	2 sid
● Haninge kommun, kort beskrivning av läge och historik	2 sid + kartblad
● Kommunens planering	4 sid
● Presentation av kommundelen*	1 sid
● Befolkning*	2 sid + frågor
● Bostäder - Boende*	3-4 sid + frågor
● Service*	7-8 sid + frågor
● Arbetsmarknad*	4 sid + frågor
● Fritid - rekreation*	3-4 sid + frågor
● Trafik*	5 sid + frågor
● Framtida markanvändning*	3-4 sid + frågor

De avsnitt som markeras med stjärna var specifika för för respektive kommundel.

Totalt omfattade de olika studiematerialen 55-60 sidor vardera. Förutom den tidigare angivna referenslitteraturen framställdes också kartmaterial för respektive kommunedel. Detta utgjordes av kommunens adresskarta, skala 1:15 000 och för varje kommunedel ett genomskinnligt överlägg där pågående och planerade utbyggnader angavs.

Texten i studiematerialet bearbetades något av en journalist före den slutliga presentationen.

Studiematerialet principgodkändes av planeringsutskottet i mitten av januari (17:e) 1979. Materialet för Vendelsö var då färdigt och arbetet med de övriga fem kommundelarna igångsattes omedelbart därefter. Samtliga studiematerial var färdiga en månad senare (20 februari).

10.1.3.4 Tidplanen

Den första detaljerade tidplanen utarbetades i mitten av november 1978 och siktade på en start av studiecirklarna i början av februari. Tidplanen reviderades när studiematerialen var klara (20 februari) men behöll sitt huvudsakliga innehåll.

Moment	Tidplan nov 1978	Tidplan febr 1979
Ett material klart för godkännande	slutet dec	(17 jan)
Information, rekrytering	januari	jan-febr
Samtliga material klara	jan/febr	20 febr
Cirkelledarträff 1	jan/febr	27 febr
Cirkelarbetet	febr-maj	febr/mars- maj/juni
Cirkelledarträff 2	febr/mars	mars/april
Stormöte med samtliga cirklar	ev mars	?
Avslutningsmöte med deltagande från kommunen (ett i varje kommunedel)	maj	maj

Resultatet av att tiden för produktion av materialet förlängdes nästan en månad blev att tiden för cirkelarbetet krymptes. Det var orealistiskt att tänka sig någon större aktivitet under sommaren.

10.1.3.5 Information

Eftersom referensgruppen för kommunplanearbetet utgjordes av alla kommuninnevånarna satsades på en bred information till invånarna. Den kanal som användes var framför allt tidningar. Även affischer och flygblad, brev och information inom de olika politiska partierna förekom. Tyvärr beslutades samrådet så sent att det inte var möjligt att föra ut information via studeförbundens ordinarie vårterminsprogram.

Följande insatser gjordes.

- Samlingsannons. Kommunens informationsannons som gick ut i likaltidningarna varannan vecka innehöll vid två tillfällen information om kommunplanesamrådet.
- En separat annons om kommunplanesamrådet infördes i DN-Syd och Södernyhetera.
- En pressrelease till lokaltidningar och lokalradio resulterade i en kort artikel om samrådet i DN-Syd.
- Kommunens informationstidning innehöll i nr 1/79 ett uppslag om samrådet. Tidningen distribuerades till samtliga hushåll i kommunen.
- En affisch i format A3 framställdes och spreds i kommunen till anslagstavlor, bibliotek, butiker och föreningar.
- Föreningarna i kommunens föreningsregister (104 föreningar) tillskrevs särskilt. De fick även affischen.
- Bibliotek och skolor erhöll studiematerial.
- Studieförbunden gick i några fall ut med egen information (flygblad). I flera fall skedde det i samarbete med föreningar och partier.
- Partiernas ledamöter i planeringsutskottet ombads informera sina medlemmar om samrådet.

10.1.3.6 Rekrytering

Rekryteringen pågick från mitten av februari till början av april. De flesta studiecirkelarna kom igång ganska snabbt, men på grund av sportlovet startade arbetet i cirkelarna i de flesta fall först i slutet av mars.

Vid den första summeringen (12 mars) hade 16 studiecirkel bildats. 27 mars fanns det 20 cirkel. Ytterligare 3 cirkel tillkom sedan under april, så att totalt 28 studiecirkel bildades.

Rekryteringen tycks ha gått till på i princip fyra olika sätt.

- Vissa personer som uppmärksammat informationen har antingen själva bildat/lett cirkel eller med hjälp av studieförbunden skaffat cirkelledare. Sex eller sju cirklar har bildats på detta sätt.
- Arbetsplatscirklar arrangerade av fackliga organisationer på arbetsplatser. Åtta cirklar bildades på detta sätt. Initiativet togs efter kontakter mellan ABF och studieorganisatörer på företagen.
- Cirklar bildades genom föreningar, typ kontaktkommittéer, bostadsrättsföreningar, pensionärsföreningar, i samverkan med respektive studieförbund. ABF gick ut med egen information som komplement till kommunens information till dessa grupper. Fem eller sex cirklar kan räknas till denna grupp.
- Cirklar huvudsakligen bildade inom ramen för de politiska partierna. Nio cirklar av denna typ fanns.

De flesta cirklar bildades genom att en eller ett par personer först blev intresserade. Med stöd av den allmänna informationen om samrådet har dessa i sin tur värvat medlemmar i sin förening eller organisation eller i sitt bostadsområde.

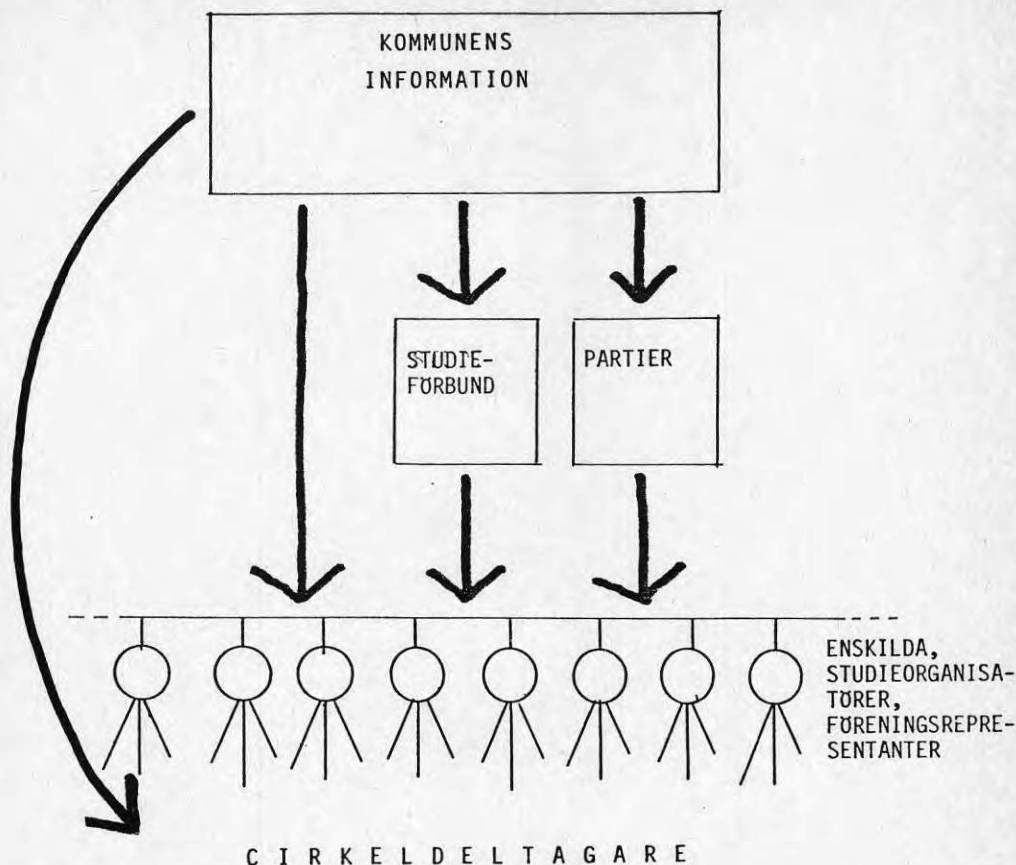
Fördelning på kommundelarna av de 28 cirklarna såg ut på följande sätt.

● Vendelsö - Gudö - Vendelsömalm	7
● Brandbergen	3
● Handen - Vega - Norrby	4
● Jordbro	4
● Västerhaninge	6
● Tungelsta	3
● Hela kommunen	1
	<hr/>
Summa	28

10.1.3.7 Arbetet i cirklarna

Den 27 februari hölls ett upptaktsmöte med de cirkelledare som då fanns utsedda. Nio cirkelledare och representanter för studieförbunden deltog i mötet. Vid mötet redovisades materialet och arbetets uppläggning.

Under den tid cirklarna arbetade bistods de med material och besök i den utsträckning de så önskade.



Informationsvägar i delprojekt "Kommunplanen".

Det andra cirkelledarmötet hölls den 23 april. 15 representanter från cirklarna deltog. Eftersom många cirklar inte hade hunnit så långt och eftersom de upplevde sig i tidsnöd beslöts, att något stormöte inte skulle hållas.

Representanterna från kommunen gavs i uppdrag att med politikerna i planeringsutskottet efterhöra möjligheten att förlägga de avslutande mötena i kommundelarna som möten ingående i höstens valrörelse. Anledningen till detta var framför allt svårigheterna att i de olika kommundelarna bli färdiga med cirkelarbetet före sommaren.

Tyvärr ställde sig planeringsutskottets ledamöter kall-sinniga till förslaget. De cirklar som fullföljde samrådet hade klarat av sina 7-8 sammanträden i och med maj månads utgång.

10.1.3.8 Avrapportering

I kommunplanearbetet var en konferens med en större grupp politiker och tjänstemän inplanerad på försommaren 1979.

Meningen var att en preliminär redovisning av samrådet skulle göras vid konferensen. Med de svårigheter som uppstod valde man i stället att inbjuda representanter för studiecirkelarna till konferensen.

Konferensen hölls i början av juni 1979. Den var utsträckt över tre dagar. Sju representanter för studiecirkel i olika kommundelar, ett femtontal politiker (varav en del också deltagit i cirkelarbetet) och ett tiotal tjänstemän deltog i konferensen.

De studiecirkelarna som var representerade vid konferensen redovisade sina synpunkter där, såväl muntligt som skriftligt.

Under sommaren droppade fler cirkelrapporter in och när bearbetningen började i mitten av augusti hade 17 cirkel svarat skriftligt. Två cirkel hade dessutom muntligt avrapporterat sina synpunkter, en vid konferensen och en tidigare.

10.1.4 RESULTAT AV PROJEKTET BEHANDLING AV CIRKLARNAS SVAR

Svaren från cirkelrapporterna redovisades, analyserades och kommenterades i en särskild rapport. Denna rapport byggdes upp med sikte på att ge svar på frågeställningar som skulle behandlas i det kommande förslaget till kommunplaneprogram.

Eftersom cirkelarbetet bedrivits i kommundelarna framkom en hel del fakta och önskemål kring utvecklingen i kommundelarna.

De mera entydiga svaren gav planerarna fingervisningar om konkreta planförslag. Där olika cirkel och olika personer framfört olika åsikter gav dessa vägledning till val av skilda utvecklingsalternativ eller pekade på konfliktområden.

En mängd detaljuppgifter var av sådan karaktär att de visserligen "upplyste" planerare och politiker men de hade föga värde för konstruktionen av det kommande kommunplaneprogrammet. Det materialet sändes vidare till berörda förvaltningar och nämnder för beaktande i det löpande arbetet.

Analysrapporten översändes till cirkelledarna och de cirkeldeltagare man lyckades få tag i.

När cirkelstudier återupptogs i den andra etappen åberopades ånyo denna analysrapport. Ett flertal cirkeldeltagare som deltog i båda cirkelomgångarna kunde verifiera att man använt sig av en hel del av de fakta

och önskemål som framförts i den första cirkelomgången som underlag för kommunplaneprogramskriften. Andra klagade över att man inte beaktat vissa synpunkter som man tidigare fört fram. De flesta hade dock förståelse för att det var en omöjlig uppgift. Nu fick de möjlighet att framföra sina synpunkter igen.

10.2 KOMMUNPLANPROGRAMMETS ANDRA ETAPP

10.2.1 BAKGRUND OCH PROBLEMSTÄLLNINGAR

Under hösten 1979 och våren 1980 framställdes slutligen ett förslag till program för kommunplan för tätortsområdet. Underlag för detta var dels det planeringstekniska arbetet och dels de synpunkter som framförts vid de tidigare KMI-projekten. Den dominerande frågan som behandlades i dokumentet är hur man med beaktande av sociala och ekonomiska restriktioner kan välja mellan olika alternativ för utveckling av tätortsområdet. Mer konkret handlar det om hur bostäder, service och arbetsplatser kan fördelas mellan olika delar av kommunen. Skall man bygga på mark i anslutning till befintliga tätortsdelar, skall man förtäta glesa villa- och fritidshusområden eller bygga i hittills orörda större områden? Hur skall service och sysselsättning lokaliseras? Skall man sprida eller koncentrera den inom kommunen eller kommundelen? Skall man bygga tätt så att man får underlag för service och väl utnyttjar markområden som är välbelägna eller skall man bygga glest så att ingreppen i befintliga områden ej blir så stora? Dokumentet innehöll även bakgrundsavsnitt som behandlar viktiga förhållanden utanför kommunens direkta inflytande som tillgången på energi, den ekonomiska utvecklingen, näringslivsutvecklingen och regional service.

Förslaget till kommunplaneprogram är uppdelat i fyra huvudavsnitt. Det första behandlar vissa grundläggande yttre förutsättningar framför allt resursutveckling och energitillgång. Det andra behandlar totalutvecklingen i kommunen beträffande service, sysselsättning, befolkning och bostäder. Det tredje avsnittet behandlar fördelningen mellan kommundelarna och det sista avsnittet handlar om utformning och fördelning inom enskilda kommundelar. Kommunplaneprogrammet presenterar flera olika alternativ för olika aspekter. Härigenom underlättas val och befrämjas en dialog. Framför allt gäller detta för fördelningen av det framtida bebyggelsetillskottet i kommunen samt utformningen av enskilda kommundelar.

Kommunen är uppdelad i nio kommundelar med viss självständighet beträffande service. Dessa kommundelar används som bas för att fördela det framtida bostadstillskottet. Fyra av kommundelarna är i det närmaste färdigbyggda - Vendelsömalm, Brandbergen, Handen och Jordbro. I dessa områden som bildar det s k basprogrammet sker endast en mindre kompletteringsbebyggelse under programperioden och inga alternativ redovisas för dessa områden. Därutöver finns ett alternativpro-

gram som gäller Vendelsö-Gudö, Vega, Norrby, Västerhaninge, Tungelsta och helt jungfruliga områden. Detta program är utvecklat i tre olika alternativ som består av olika utbyggnadskombinationer för dessa kommundelar. Alternativen är inga renodlade extremer utan de sammanfaller delvis med varandra. För samtliga alternativ gäller att redan gjorda investeringar utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt. De skiljer sig främst åt beträffande hur mycket man offrar skogs- och friluftsområden i närheten av befintlig bebyggelse eller hur hårt man går fram i förnyelseområdena.

Ett alternativ (A) innebär att man går försiktigt fram i befintliga områden och i stället på längre sikt tvingas att exploatera större jungfruliga områden. Ett annat (C) sammanfaller på lång sikt i stora delar med detta alternativ men man rör ej jungfruliga områden utan bygger på friluftss- och jordbruksmark i Västerhaninge och förtätar hårdare i Vendelsö. Det tredje alternativet (B) slutligen innebär att man förtätar hårt i Vega, Norrby och Tungelsta.

De olika alternativen redovisas i programskriften relaterat till de begränsningar som ges dels av tillgång på obebyggd mark och dels av befintlig servicekapacitet.

10.2.2 DOKUMENTENS UTFORMNING

Redan när förslaget till kommunplaneprogram togs fram var det klart att det förutom vanlig remissbehandling skulle behandlas i en brett upplagd studiecirkelverksamhet bland invånare i kommunen. Deltagarna i cirk-larna skulle troligen ha en mycket skiftande utbildningsbakgrund. Det var därför extra angeläget att läsbarheten hos dokumentet var stor. Av denna anledning lades det ner stor omsorg på dokumentets grafiska utformning. Det trycktes i två spalter med satt text och med figurer och kartor i flera färger. Figurer och figurtext avskiljdes från den löpande texten med en ram. Inga hänvisningar gjordes till figurerna i texten utan löptext och figurer var två parallella framställningar som kunde läsas var för sig. Alla målformuleringar och andra värderande utsagor markerades med kursiverad text. Som angavs delades dokumentet upp i olika huvuddelar. Den första delen beskrev vissa bakgrundsförutsättningar framför allt rörande resursutvecklingen. Den andra delen beskrev utvecklingen totalt i kommunen för befolkning, bostäder och näringsliv. Den tredje delen diskuterade fördelningen mellan olika kommundelar av bostäder, service och sysselsättning. Den fjerde och sista delen slutligen behandlade fördelning och utformning inom varje kommundel. Varje avgränsat avsnitt i dokumentet avslutades med en "dialogruta" i vilken frågor ställdes till läsaren. Frågorna gällde dels huruvida de fakta som presenterades var korrekta dels om de mål och värderingar som angavs kunde godkännas. Avsikten med detta var att styra in läsarna på de viktigaste frågeställningarna och underlätta en kommande sammanställning av synpunkterna.

10.2.3 PROJEKTDATA OCH GENOMFÖRANDE. PROCESSEN.

10.2.3.1 Samråd

Kommunplaneprogrammet utarbetades i samarbete mellan planeringskontoret och stadsbyggnadskontoret med kommunstyrelsens planeringsutskott som politisk ledningsgrupp. Samråd skedde med berörda nämnder och styrelser under arbetets gång. När innehållet i kommunplaneprogrammet började ta form hölls ett antal större konferenser med deltagare från alla kommunens nämnder och förvaltningar. En genomfördes i november 1979, en i januari 1980 och en tvådagars konferens i maj 1980 då materialet var helt klart.

10.2.3.2 Marknadsföring

När dokumentet närmade sig sin fullbordan annonserades dess nedkomst på olika sätt - genom annonser i dags- och lokalpress, inslag i lokalradion, presskonferens, artiklar i kommunens informationstidning samt en extensiv annonskampanj i kommunen. Dels sattes det upp stora affischer på offentliga platser dels mindre affischer i A4-format på anslagstavlor i butiker och på

HANINGE I FRAMTIDEN
STUDIECIRKLAR I HÖST

HUR OCH VAR SKALL VI BO I HANINGE ?
 VILKEN SERVICE SKALL VI HA ?
 VAR SKALL ARBETSPLATSERNA LIGGA ?
 HUR SKALL KOMMUNDELARNA BYGGAS UT ?

VAR MED OCH PÅVERKA !

NYTT CENTRUM?	FLER ARBETS- TILLFÄLLEN?
FLER DAGHEM?	FLER MARK- BOSTÄDER?
MINDRE SKOLOR ?	KORTARE ARBETSRESOR?
NYTT GYMNASIUM?	LÄGRE ENERGI KONSUMTION?

LÄS PROGRAM-
SKRIFTEN !
RING 08/745 8 135

DELTA I
STUDIECIRKLAR
SOM STARTAR
I OKTOBER



I STUDIEFÖRBUNDENS REGI
 ABF 08- 777 0175
 MEDBORGAR SKOLAN 08- 7450172, 745 0173
 STUDIEFRÄMJANDET I SÖDERTÖRN 0750-24612
 STUDIEFÖRBUNDET VUXENSKOLAN 0750-27929, 21968

institutioner m m. Denna introduktion av kommunplaneprogrammet avslutades med två offentliga möten där innehållet i dokumentet presenterades för allmänheten och möjlighet gavs att ställa frågor om innehållet.

Nästa fas i processen var att få igång studiecirklar. En ny affischkampanj inleddes som informerade om att studiecirklar skulle starta under hösten och att kommunens invånare inbjöds att vara med att påverka planeringen av sin egen kommun. Samtidigt inleddes en artikelserie i kommunens informationstidning. Den beskrev delar av kommunplaneprogrammet och uppmanade till deltagande i studiecirkarna.

Studiecirkelarbetet organiserades i samarbete med fyra studieförbund ABF, Medborgarskolan, Studieförbundet samt Vuxenskolan. Studieförbunden tog hand om de praktiska frågorna beträffande bidrag, anskaffande av cirkelledare m m medan planeringskontoret tog hand om de innehållsliga frågorna.

Studiecirkelverksamheten inleddes under hösten med att en cirkelledarutbildning anordnades under en fredag kväll och en lördag förmiddag. I anslutning till denna utdelades studieanvisningar och en del kompletterande material av typ GPF och bostadsbyggnadsprogram. Cirkelledarutbildningen lades upp så att dels gjordes en utförlig genomgång av kommunplaneprogrammet och dels behandlades studieanvisningarna. Avsikten med detta var att cirkelledarna skulle få lättare att förstå innehållet i dokumentet dels förstå vilka de viktiga problemställningarna var för att kunna koncentrera cirkelarbetet på detta.

10.2.3.3 Studieanvisningarna

I studieanvisningarna beskrevs först vilka kärnfrågorna i kommunplaneprogrammet var. Vidare fördes en diskussion om vad kommunen kan påverka för att styra in cirkeldeltagarnas arbete på dessa frågor. Vidare betonades att dokumentet beskrev en valsituation med olika alternativ för kommunens utveckling. Avsikten var att få cirkelarna att jämföra fördelar och nackdelar med olika alternativ utifrån sin lokala kunskap. Vidare innehöll anvisningarna kompletterande kommentarer för att underlätta tolkningen av en del figurer som beskrev konsekvenser av olika utbyggnadsalternativ. En del kommentarer gjordes också till hur man skulle kunna jämföra och bedöma olika möjliga uppläggningar av studiecirkelarbetet t ex temainriktat, intressentgruppsinriktat eller kommundelsinriktat. Vidare redovisades en tidplan för kommunplanearbetsbehandling och kontaktpersoner för olika avsnitt i dokumentet.

10.2.3.4 Studiecirkelarnas arbete

Studiecirkelarnas arbete startade i oktober 1980 och pågick fram till januari. Antalet cirklar uppgick till 37 med 400-500 deltagare. I början av december anordnades ett nytt möte med cirkelledarna där man diskute-

rade hur arbetet fungerade. Frågor som togs upp var om några avsnitt i kommunplaneprogrammet var svåra att förstå och om man ville ha något kompletterande material. Man fick ange om man ville ha någon medverkan i cirkelarna av tjänstemän och politiker, hur avrapportering av resultaten skulle ske samt om den utsatta tiden räckte till. Som väl var väntat ansåg många att tiden var för knappt tilltagen. Tiden utsträcktes därför något så att man även fick julhelgen på sig att arbeta.

Det bestämdes redan från början att samtliga studiecirkel skulle lämna skriftliga rapporter. För att kunna fånga upp synpunkter som hamnat utanför den skriftliga rapporteringen anordnades också avrapporteringsmöten med cirkelarna i varje kommunal del. Tanken var att en del cirkeldeltagare skulle ha lättare att uttrycka sig muntligt än skriftligt och att därför kompletterande synpunkter skulle kunna fångas upp på detta sätt.

Sluttidpunkten för remissbehandlingen och cirkelarbetet hade flyttats fram till den sista januari 1981 och fram till dess kom också de flesta cirkelrapporterna och remissutlåtandena in. Dock kom ytterligare remisser och rapporter in under hela våren.

10.2.4 RESULTAT AV PROJEKTET

Remiss- och rapportmaterialet var dels mycket omfattande, ca 500 maskinskrivna sidor, dels var det av mycket skiftande karaktär. Analysen av materialet skulle alltså bli en ganska svår uppgift. För att spara tid gjordes en enkel grovsortering av materialet efter följande typer av remissinstanser.

1. Statliga organ.
2. Statliga regionala organ
3. Landsting och övriga kommuner.
4. Kommunens förvaltningar och nämnder.
5. Kommunalscirkel.
6. Övriga lokala remissvar.

Därefter mångfaldigades materialet och delades ut främst till de politiska partierna i avvaktan på att en analys skulle hinna göras.

Arbetet med remisserna och cirkelrapporterna påbörjades under sommaren. Dels ordnades materialet efter ämnesområden t ex bostadsbyggandets omfattning, upplåtelseformer, exploateringstäthet, utbyggnadsetapper, sysselsättning, service o s v. Dels ordnades materialet efter synpunkter på fördelningen av byggande och service mellan kommunal delar och slutligen samlades synpunkterna på varje kommunal del för sig.

Vidare grupperades materialet för kommunal delarna och fördelningen inom kommunen efter följande rubriker.

- Synpunkter på sakuppgifter
- Synpunkter på mål för utvecklingen
- Konflikter och konsekvenser.

Redan vid den första genomläsningen av materialet kunde man konstatera att det var av mycket skiftande kvalitet och att innehållet var mycket skiftande. Det spände över detaljfrågor som trösklar i bostäder och kolonilotter till globala perspektiv på ekonomi och energi.

När det gäller frågan om bostadsbyggandets fördelning mellan kommundelarna har cirkelarna i allmänhet inte "köpt" något av de tre alternativen A, B eller C men ej heller redovisat något eget konsistent alternativ för denna fördelning.

De lokala synpunkterna som kommit fram beträffande byggande i den egna kommundelen har i stort sett samtliga gått ut på en mycket begränsad utbyggnad eller ingen alls.

Cirkelarbetet har alltså ej gett svar på frågan hur man skall bygga ut kommunen. Dock har man fått en någorlunda fullständig provkarta över vilka intressen som står i konflikt med varandra och vilka som kan uppstå. En vägning av dessa intressen mot varandra får i stället ske på central politisk nivå liksom en värdering av de olika alternativens konsekvenser.

Vi står nu inför att utarbeta ett sammanfattande program för det mera renodlat fysiska kommunplanearbetet. Cirkelsvaren lika väl som remissvaren och de planeringstekniska utredningarna har givit oss värdefull hjälp i det arbetet.

Kommunplanearbetet och den diskussion som cirkelstudierna bidragit till har redan varit av mycket stort värde.

- Det löpande kommunala bostadsbyggnadsprogrammet har fått en bättre kvalitet. Ett stort antal frågor har fått svar men många nya har också väckts.
- Kommunen har fått säkrare grepp över skol- och barnomsorgsutbyggnaden.
- Det fortsatta områdesplanearbetet har väsentligt för-enklats. Behovet av bakgrundsutredningar för områdes- och detaljplaner har minskats radikalt.
- Politiker, tjänstemän och många av allmänheten har fått en gemensam referensram. Samarbetet har underlättats och vi upplever att engagemanget har ökat.

10.3 KRITISKA SYNPUNKTER PÅ KOMMUNPLANEARBETET OCH CIRKELVERKSAMHETEN

Lokala cirklar verkar ha svårt att behandla centrala avvägningsfrågor. Man förefaller sätta det privata intresset i första hand. Kommundelen sätts före kommunen och kvarteret före kommundelen. Därför borde cirkelarbetet i första hand inriktats på avvägningsfrågor inom den egna kommundelen. Ätminstone gäller detta sådana

studiecirkclar som enbart rekryterat deltagare från en enda kommunedel. Dessa cirkclar kunde t ex konfronterats med ett antal volymmässigt likvärdiga alternativ och sedan inbördes fått diskutera vilket av alternativen som var minst dåligt. Härigenom skulle man kunna få dem att med sin unika lokalkännedom väga olika uppoffringar av t ex rekreationsytor mot varandra.

För att klara en diskussion om avvägningen av byggnaderna mellan olika kommundelar borde man satt ihop cirkclar med deltagare från olika kommundelar. I dessa hade man kunnat konfrontera olika bevarandeintressen mot varandra. Man kanske hade lyckats få en värdering av de olika utbyggnadsalternativen då. Kanske hade då nya konsistenta alternativ tagits fram.

Att delta i den här typen av studiecirkclar är krävande. Man får lägga ned en hel del tid vanligtvis på kvällarna. Arbetet är också tröttande med hänsyn till den intellektuella ansträngning det kräver. Därför kan urvalet till cirkclarna lätt bli snedvridet och inte alls representativt för befolkningen. Viktiga målgrupper t ex förvärvsarbetande med småbarn kan helt falla bort på grund av att de har svårt att uppbringa de krafter och den tid som krävs. Ett sätt att komma åt detta skulle kunna vara att nivåindela materialet på något sätt. Man skulle kunna ha dels ett enklare och översiktligare material och dels ett enbart lokalt material som fler grupper skulle kunna och orka ta del av. Kanske skulle man kunna ha ett sådant förenklat material i broschyrform och till det koppla någon typ av enkla enkäter.

Studiecirkeln i den form som arbetat med kommunplane-programmet i Haninge skulle kanske främst koncentrera sig på att behandla lokala frågor för kommundelen. De svåra och komplexa avvägningsfrågorna skulle man kanske bäst kunna hantera med någon form av paneler där man lade ner extra insatser på att utbilda deltagarna i dessa paneler. Det kan dock eventuellt invändas att de politiska partierna bör kunna motsvara dessa panelers funktion. Dock kan kanske sådana paneler på ett värdefullt sätt komplettera det politiska arbetet. En sak som försvårat arbetet att ta tillvara på studiecirkclarnas arbete var att alternativen i kommunplanen var för lika varandra. De skillnader som trots allt fanns borde markerats tydligare.

11 JÄMFÖRELSE MELLAN KMI OCH TRADITIONELLA FORMER FÖR MEDBORGARKONTAKTER, PLANERINGS-TEKNISKA ASPEKTER.

11.1 BAKGRUND

Huvudsyftet med denna rapport är att beskriva och analysera KMI-projekten. Den som läser den här skriften kan lätt få intrycket att vi anser att KMI-projekten är lösningen på alla typer av medborgarkontakter i den kommunala planeringen. Men så är det ju inte alls.

KMI-projekten tillkom i hög grad därför att vi ansåg att de mera traditionella formerna för medborgarkontakter inte räckte till.

I det följande skall vi därför göra en enkel planeringsteknisk jämförelse mellan de mera traditionella formerna för medborgarkontakter å ena sidan och KMI-projekten å andra sidan.

Mycket kortfattat och översiktligt skall vi också beskriva en del av de andra former för medborgarkontakter som vi bedrivit i Haninge under den tidsperiod då vi också bedrev KMI-projekten.

11.2 KORT PLANERINGSTEKNISK JÄMFÖRELSE MELLAN KMI-PROJEKTEN OCH NÅGRA ANDRA FORMER FÖR MEDBORGARDELTAGANDE

En hel del av styrningen av samhällsutvecklingen sker helt ovanför huvudena på medborgarna. Man litar på planerarnas och politikernas kunskaper och man litar också på att de förtroendevalda känner folks vilja i olika beslutssituationer.

Både politiker och tekniker har brister. Man har otvivelaktigt behov av att oftare ta del både av människornas önskemål och kunskaper. Man måste alltså få en fungerande kommunikation mellan beslutsfattare/tekniker och medborgare.

Först måste medborgarna informeras. Detta kallas envägskommunikation. Det är svårt att ha en användbar åsikt i en fråga om man inte känner till grundläggande fakta. Ju enklare och mera lättillgänglig informationen görs desto fler blir informerade.

Informationen kostar tid och pengar. Den kan vara av glädje för medborgarna. Men den saknar planeringstekniskt värde om inte medborgarna reagerar tillbaka. När de också ger med sig tillbaka av sina önskemål och kunskaper kallar vi det för tvåvägskommunikation.

En enkel form för tvåvägskommunikation är exempelvis offentliga informations- och diskussionsmöten. Planeringstekniskt ger emellertid de mötena inte så mycket om mötena inte förbereds och genomförs mycket omsorgsfullt.

Andra former är enkät- och intervjuundersökningar. Här ger man först grundinformation i ett frågekomplex. Man förutsätter också att medborgarna redan har viss kunskap och att de känner ett engagemang eller har åsikter om frågekomplexet.

Om man vill ha mätbara svar bör man göra en totalundersökning eller ett slumpmässigt urval. Svarsfrekvensen bland de utvalda måste också vara hög. Urvalet måste ha en viss storlek. Frågorna måste formuleras och tolkas entydigt o s v.

Enkät- och intervjuundersökningar är tekniskt komplicerade och arbetssamma att genomföra. Man ger enkel information, man frågar och får svar. Kommunikationen går i två riktningar. Men man orkar bara med ett enda varv.

Medborgarna får en given information och givna frågor att besvara. Frågorna kan vara ofullständiga och ensidiga. Man får i princip inte möjlighet att fråga. Det blir alltså ingen riktig dialog. Vi kan kalla detta för styrd tvåvägskommunikation. Den sker på planerarens/frågarens villkor.

I många fall har man rent planeringstekniskt behov av att få denna typ av mätbara svar.

Vi har i Haninge gjort ett flertal enkät- och intervjuundersökningar som har bildat underlag för flera viktiga beslut.

Öppna enkätundersökningar där vem som helst som önskar kan svara helt eller delvis är oftast lika planeringsteknisk värdelösa som namninsamlingar.

I intervju- och enkätundersökningar kan man alltså inte uppnå någon riktig dialog mellan politiker/planerare och medborgare. KMI-projektet har just haft syftet att möjliggöra en sådan dialog. Man vill åstadkomma riktig tvåvägskommunikation så långt det nu är möjligt.

Nedan beskrivs några av de krav som ställs på en riktig tvåvägskommunikation.

- Deltagarna får en mera fullödlig information.
- Deltagarna får delta i uppläggningsarbetet.
- Deltagarna får kräva in mer information löpande under arbetets gång.
- Deltagarna får utveckla sina kunskaper och åsikter tillsammans med andra i grupp.
- Projekt kan pågå över en längre tidsperiod.
- Deltagarna kan få hjälp med vissa arbetssamma moment.

- Man får vid flera tillfällen diskutera med och påverka politiker och planerare.
- Man får själv bilda opinion och föra en offentlig dialog om man så önskar.
- Svaren likställs med etablerade remissinstanssvar. Det är styrkan i fakta och argument som räknas.

Planeringstekniskt är det kvaliteten i svaren som fås genom KMI-projekten som är viktigast.

Riktigt utförda enkät- och intervjuundersökningar kan liknas vid opinionsundersökningar. De ger kvantitativt mätbara resultat. Men det gör inte KMI-projekten. Det beror bl a på följande.

- Urvalet av deltagare är inte under statistisk kontroll.
- Frågorna är inte fixerade och exakt lika för alla.
- Den löpande dialogen påverkar svaren.
- Processen är öppen för känslor från alla parter.

11.3 NÅGOT OM INFORMATIONSPROJEKTEN (ENVÄGSKOMMUNIKATION)

Det grundläggande syftet med planeringsinformationen är just att ge medborgarna mera faktakunskap. Förhoppningsvis ökar då deras intresse och engagemang. Fler blir aktiva i kommande medinflytandeprojekt och i det politiska livet.

De flesta KMI-projekt, studiematerial och mera strategiska planarbeten som genomförts i kommunen under senare år har distribuerats till kommunens högstadieskolor, gymnasiet m fl skolor. Härigenom hoppas vi att framtidens medborgare blir mera kapabla att, intresserade av och engagerade i att delta i styrningen av samhällsutvecklingen.

Genom åren har vi planerare tvingats lära oss att skriva enklare och göra bättre layout så att planeringsdokumenten blir mera begripliga. Vanliga medborgare bör kunna ta del av dem med behållning.

Vissa mera komplexa planeringsdokument har omarbetats till särskilda informationsskrifter som kan läsas av många. Det har exempelvis skett för GPF-EFP.

Kommunens periodiska informationstidning har använts. Vi har dels gjort temanummer exempelvis om all pågående planeringsverksamhet. Men vi har också haft artikelserier i flera på varandra följande nummer när något projekt varit aktuellt. Det har exempelvis gällt barnomsorgen, äldreomsorgen och kommunplanearbetet, den fysiska riksplaneringen m m.

Lokalradion och lokalpressen har naturligtvis använts genom pressreleaser, presskonferenser m m. Det är mycket bra kanaler. Journalisternas vinklingar står man oftast ut med. Men den okunnighet i planeringsfrågor de ibland visar kan vara svår att bära.

Kommunen har en löpande utställningsverksamhet. Det har skett både centralt i nämndhuset och lokalt exempelvis i bibliotek, skolor och på arbetsplatser. Utställningar har utarbetats om egna planeringsprojekt från "Haninge i siffror" till "Orlångsleden" och "Cykelplan för Haninge". Besöksfrekvensen är relativt hög.

Kommunen har gjort utställningar där man polemiserat exempelvis mot länsstyrelsen om länsplaneringen. De olika politiska partierna har i andra fall polemiserat mot varandra i andra planeringsfrågor o s v.

En enkel och ofta utnyttjad form är de möten som ordnas för allmänheten, för en yrkeskår, för facket, för pensionärerna, för föräldrarna o s v. De här mötena skall egentligen ge möjlighet till en dialog. I någon mån gör de kanske det. Men i första hand är det fråga om information främst i en riktning.

11.4 NÅGOT OM ENKÄT-INTERVJUUNDERSÖKNINGARNA (STYRD TVÅVÄGSKOMMUNIKATION)

Ett flertal enkät- och intervjuundersökningar har genomförts under årens lopp. En undersökning studerade behovet av och attityderna till barnomsorg för förskolebarnen. I den undersökningen behandlades också föräldrarnas arbets-studievillkor och önskemål samt deras koppling till barnomsorgen.

I en annan undersökning kartlades behovet av och önskemålen om fritidsplatser och fria aktiviteter i skolan. Undersökningen gjordes som en totalundersökning med lärarna och skolorna som mellanhänder. Den gav bl a dessa mellanhänder värdefull detaljinformation om de enskilda barnen. Undersökningen var inte anonymitets-skyddad.

Fem olika enkät- och intervjuundersökningar har med olika vinklingar och för olika kommundelsgrupper bl a behandlat den kommersiella servicen.

I en enkätundersökning frågade man utflyttarna om huvudskälen till deras utflyttning. I en annan frågade man hur det var att bo i kommundelen Handen. En undersökning behandlade levnadsförutsättningarna i glesbygden.

Ett flertal enkät- och intervjuundersökningar har behandlat de äldres levnadsförutsättningar. Flertalet undersökningar har givit en svarsfrekvens på ca 90%.

Ytterligare ett antal undersökningar har gjorts i kommunens regi. Några har varit av värde. Andra har varit

så illa gjorda att de bör glömmas så snabbt som möjligt. Det har också skett och därför skall vi inte påminna om dem här.

De planeringstekniskt och statistiskt riktigt genomförda undersökningarna har givit en hel del användbara resultat.

I vissa fall har vi fått goda kartläggningar av fakta (inventeringar) för utgångsläget. Det kan gälla lokalytor, parkeringsproblem, extra aktiviteter i barnomsorgen o s v.

Vi har också fått värdefulla uppgifter om önskemål och problem. Enkäten om barnomsorgsbehovet har jämförts med de teoretiska beräkningsresultaten.

Enkätresultaten har i vissa fall lett till förändringar i verksamheterna. De har i några fall lett till andra beslut än man ursprungligen tänkt sig o s v.

Undersökningarna om den kommersiella servicen låg till grund för en centrumundersökning av strategiskt värde. Svaren i en intervjuundersökning ledde bl a till att planerna på en systembolagsbutik i en av våra kommundelar stoppades.

Ett bestående intryck är att kommunens politiker tagit del av resultaten. De har följt folkets råd i flera fall men de har också gått emot dem. Men i de fallen har det främst varit därför att ytterligare information tillkommit. Förutsättningarna kan även i övrigt ha ändrats.

12 SYNPKTER PÅ PLANERINGS-DOKUMENTENS UT-FORMNING

12.1 BÅGRUND

Om bredare grupper av befolkningen skall kunna delta i planeringen är planeringsdokumentens utformning av mycket stor betydelse. Den som inte får tillräcklig och riktig information om ett planeringsproblem kan inte delta i medborgardiskussionen.

All information kan inte ges lättvindigt i form av föredragningar, korta tidningsartiklar och dyligt. Vill man kunna påverka komplexa frågeställningar måste man också vara beredd att sätta sig in i komplexa samband. Man måste kunna få tid på sig och man måste kunna ta fram och fundera kring problemen åter och återigen både i grupp och ensam.

Det är viktigt att information- och diskussionsmaterial finns i lättillgänglig skriftlig form. De planer och utredningar som tas fram för granskning av politiker och experter måste kunna läsas, förstås och kritiseras av de människor som berörs.

Skilda typer av dokument krävs i olika sammanhang. Olika problemkomplex kräver olika uppläggning av dokumenten.

Informationsmaterial som tas fram i olika tidsskeden i planerings- och beslutsprocessen bör utformas på olika sätt.

Valet av referensgrupper som man vänder sig till och de erfarenheter dessa har har stor betydelse. Studiegruppernas storlek har också betydelse. Ju fler som studerar en fråga desto mer kan man "kosta på sig" och desto mer blir man i praktiken beroende av skriftlig dokumentation.

Ofta tar man fram sammanfattningar (för alla), huvuddokument (för många) och material- eller hjälputredningar för ett fåtal specialintresserade. Givetvis bör man utforma de olika dokumenten på olika sätt.

När det gäller huvuddokumentet bör de helst utformas så att de ger erforderligt underlag för experter och väl insatta beslutsfattare. De skall vara anpassade för de många läsarna i referensgruppen. Men de skall också kunna fungera för kommande beslutsfattare och referensgrupper. Med andra ord bör viktigare planutredningar kunna användas i undervisningen i högsta-dieskolor och gymnasier.

Det är mycket viktigt att planeringsdokumentet kan tas fram både snabbt och billigt. Det är därför nödvändigt att planerare och tillgänglig kanslipersonal kan utföra ett "hyfsat" jobb. Det är också sällan som man har tillgång till journalister och lay-out folk.

Efter många år av misslyckanden har vi planerare i Haninge blivit mindre och mindre illa skickade att utforma våra planeringsprodukter. Vi har också sett att dokumenten läses, förstås och diskuteras av fler och fler.

Vi skall i detta avsnitt beskriva och diskutera utformningen m m av vårt senaste framtagna plan- och studiedokument äldreomsorgsplanen. Det är långt ifrån frågan om något "proffsarbete". Det är utfört av ordinarie personal på kommunens planeringskontor. Det har tagits fram snabbt och billigt. Det är just det som är intressant för vanliga planerare. Beskrivningen får gälla för att vara ett "hyfsat" jobb. Vi inser att vi gjort en hel del misstag. Ta materialet som ett ofullständigt diskussionsinlägg. Utvecklingen måste gå vidare.

12.2 KRAV PÅ ÄO-PLANEN SOM STUDIEDOKUMENT

Äldreomsorgsplanen är framtagen som studiematerial och demokratiskt dokument. Det innebär att avsikten med dokumenten är att de skall läsas och diskuteras av breda befolkningsgrupper och främst av de äldre själva. Det bör kunna ske genom de traditionella studieförbunden men också enskilt och i informella grupper. Bl a av de skälen ställs krav på att dokumenten skall vara lättbegripliga och lättlästa. Problematiken är omfattande. Därför blir också plandokumentet det. Avsikten är därför också att ge läsaren möjlighet att läsa enbart de delar som man är intresserad av.

Det är dessutom viktigt att de människor som är ovana vid studier och text med svåra ord också kan ta del av materialet. Även de äldre och handikappade människor som har begränsad syn eller/och ork m m skall kunna delta i studiegrupper och förmedla sina åsikter. Det är naturligtvis inget som hindrar att man även individuellt kan läsa och svara på frågorna och även delge kommunens planerare och beslutsfattare sina åsikter.

12.3 ÄLDREOMSORGSPLANENS DOKUMENT OCH KOMPLETTERANDE MATERIAL

12.3.1 DOKUMENTEN

Äldreomsorgsplanen består av fem delar, dels ett huvuddokument på ca 50 sidor, som behandlar kommunens äldreomsorgsproblematik på lång sikt, och dels fyra kommundelsdokument på vardera ca 40 sidor som mer i detalj behandlar de olika kommundelarnas speciella problem.

Kommundelsdokumenten är uppdelade på följande grupper av kommundelar.

- Handen, Vega, Norrby, Jordbro

- Vendelsö-Gudö, Vendelsömalm, Brandbergen
- Västerhaninge, Tungelsta
- Dalarö och glesbygden

Denna uppläggning av ÄO-planen på fem deldokument ger stor möjlighet för läsaren av dem, att själv välja omfattningen av sina studier. Den mer avancerade läsaren kanske tar del av samtliga dokument medan någon annan bara tar del av vissa avsnitt i något kommunaldokument.

12.3.2 KOMPLETTERANDE MATERIAL

För de som vill fördjupa sig ytterligare i planeringsfrågor med anknytning till äldreomsorgen finns det ett stort antal kompletterande material. De har under de senaste åren kommit fram dels genom kommunens försorg och dels på annat sätt.

Nedan följer en uppräknig av några av de utredningar och planer som kan anses ha mest betydelse vid fördjupning av äldreomsorgsproblemen i planeringssammanhang.

- Kommunens pensionärsomsorg ett underlag för praktiskt arbete - fortlöpande utvecklingsarbete. Socialkontoret 1981:2, Haninge kommun.
- Bomiljö för pensionärer i Handen Poms 22, Haninge kommun 1979. Forskningsprojekt.
- Pensionärsomsorg i samverkan Poms, Kommunförbundet, Stockholm 1979. Forskningsprojekt.
- De sociala kontakternas betydelse för individens användning av service och vård - Handen och Tungelsta av Ola Melén ÄO-6. Haninge kommun 1981. Forskningsprojekt.
- Boende, service och vård för äldre, SPRI publikation S 102, Stockholm 1978.

12.4 LAYOUT M M

12.4.1 ALLMÄNT

Både huvudplanen och kommundelsplanerna har man försökt ge en logisk uppbyggnad för att öka läsbarheten och intresset för innehållet.

Därför börjar dokumenten med de mer översiktliga och målbeskrivande avsnitten för att fortsätta med de mer speciella problemställningarna.

Layoutmässigt har man medvetet lagt ner en hel del tid på att ta fram ett dokument som känns visuellt behagligt att ta del av.

Nedan följer en genomgång av huvuddelen av de detaljer som påverkar helhetsintrycket i den färdiga produkten.

12.4.2 FORMAT

Det format man valt för dokumenten är A4 stående. Vissa diskussioner förekom om detta vid uppläggningsarbetet. Bl a framkom det önskemål om liggande A4 för att ge det hela en annorlunda utformning. Man enades dock om att stående A4 är ett mer praktiskt format.

12.4.3 OMSLAG

Utformningen av omslaget är viktig för att omedelbart fånga en läsares intresse. En av kommunens mera konstnärliga medarbetare har tecknat en bild av en äldre man. Denna bild pryder nu i olika skala framsidan på de fem dokumenten.

De texter som man valt att arbeta med på omslaget är dels en enkel skrivstil av traditionell typ som tecknar huvudrubriken "Pensionär i Haninge" och som ger en personlig stil åt omslaget. Dels är det en enkel blockstil som ger information om innehållet.

Omslaget trycks i olika färger för de olika dokumenten. Detta förenklar hanteringen av dem och ger ett ökat igenkännande som är särskilt viktigt för kommunaldokumentet.

12.4.4 SPALTBREDD M M

Man har valt att använda sig av två spalter för texten. Det har gjorts av rent pedagogiska skäl.

Texten blir lättöverskådlig och lättläst vid denna inledning. Främst underlättas ögonrörelserna för trötta och läsovana ögon om raderna inte är för långa. Dessutom har man använt sig av korta stycken vilket tillsammans med ordentligt med utrymme mellan avsnitt stycken och bildmaterial ger ett "luftigt" intryck. Det är lättare att orientera sig i texten. Man tappar inte så lätt bort sig.

Endast i undantagsfall består textsidorna av enbart komprimerad text.

12.4.5 TEXTSTORLEKAR

I huvuddokumentet har man valt att använda sig av fyra olika storlekar för olika nivåer på rubriker och två storlekar för de löpande texterna. I kommunaldokumentet har man endast tre storlekar på rubriktexten och tre sorters maskintext samt handtextade figurer.

Samlingsrubrikerna i huvuddokumentet är en mycket kraftig blocktext (gnuggis). Kapitelrubrikerna är något klenare och personligt handtextade. Som underrub-

rik har man använt en maskintext av litet större sort med versaler. I vissa textavsnitt finns det dessutom ytterligare en underrubrik med den vanliga maskintexten i versaler.

Användningen av olika rubrikstorlekar gör att man lättare hittar i textavsnitten. Det underlättar att gå in i materialet och läsa just de avsnitt man önskar. Särskilt de stora samlingsrubrikerna delar in materialet i stora ämnesområden vars innehåll kan vända sig till olika läsare.

Den text man använt i de löpande texterna är enkel, stor och lättläst. I huvuddokumentet har man använt samma text även i alla figurer och diagram, medan man i kommundelsdokumenten har handtextade figurer för att ge det hela en mer personlig stil.

Frågerutornas text är en stor maskinskrift i versaler. Denna text är mycket lättläst och gör genom sin avvikande karaktär att man uppmärksammar frågorna på det sätt som var avsikten. Den stora texten underlättar för de som har svårt att läsa av olika anledningar, t ex synskadade, att delta i diskussioner. Även en sammanfattning som finns i början av huvudplanen har denna stora text av samma skäl som ovan.

12.4.6 RADAVSTÅND

I den löpande texten har man använt ett litet radavstånd 0,4 cm, vilket ger en väl sammanhållen text som underlättar läsandet. Underlättar läsandet gör också de påtagligt korta stycken som dominerar texten.

Radavståndet i frågerutorna är 0,6 cm men det är helt i överensstämmelse med den annorlunda karaktär som dessa rutor har.

Avståndet mellan de olika rubrikerna är väl tilltaget, vilket ger överskådlighet och öppenhet åt hela materialet.

12.4.7 FIGURER M M

Figurer och diagram som finns med i dokumenten har en enkel utformning. Så långt som möjligt har man försökt använda enhetliga skalor och stapelbredder. Man undviker också brutna diagram. Härigenom underlättas en riktig tolkning av de budskap som figurer och diagram skall förmedla.

Man har i de flesta fall försökt begränsa informationsmängden i varje diagram. Diagram och tabeller är avskilda från texten med en ram och håller i de flesta fall en spaltbredd. De är alla placerade i direkt anknytning till den text som de berör.

12.4.8 KARTOR

Dokumentet innehåller ett stort antal kartor där man informerar om olika fakta som är av särskilt intresse

för pensionärsgruppen. Man har använt så enhetliga kartbilder som möjligt både vad gäller skala, storlek och detaljrikedom. Allt för att öka läsbarheten. Se exempel på nästa sida.

Placeringen av figurer och kartor har gjorts på ett sådant sätt att de ansluter väl till texten.

12.4.9 FRÅGERUTOR

Frågorna är skrivna med en stor maskintext med versaler. Framför varje fråga finns en stor punkt som gör att man genast får en viss uppskattning om det ungefärliga antalet frågor. Runt frågorna har man ritat en ram som håller samman dessa på ett överskådligt sätt.

Hela frågerutan är inplacerad i direkt anslutning till den text de behandlar.

Frågerutorna är särskilt utformade för att vara lättlästa för dem som kanske endast kan läsa sammanfattning och frågor och med den begränsade kunskapen försöker delta i studiecirkelarna.

12.4.10 KARTOR, FIGURER, BILDER M M

Som komplement till texten har man använt ett antal bilder. Det gäller tabeller, diagram och kartor. Vissa av dessa har tagits fram enbart till detta dokument. Andra är lånade från andra dokument, framtagna de senaste åren, men omarbetade för AO-planen, för att vara så lättillgängliga som möjligt.

Det är helt klart att det finns en stor grupp människor för vilka det mesta av bildmaterialet är svåräst och kanske helt oförståeligt, medan det för andra utgör ett viktigt komplement till texterna.

Det är lätt att som fackman låta lura sig av bildmaterialets pedagogiska betydelse. Man bör nog vara medveten om att det behövs en viss utbildning eller träning för att läsa tabeller, diagram och kartor om man vill ha ut den maximala information som dessa kan ge.

Man har försökt att inte ge alltför mycket information i ett och samma diagram och därför begränsat antalet variabler på varje bild.

I planen finns mycket av det statistiska materialet redovisat i tabellform. Dessa anses ofta vara tråkiga att använda men kan vara ett lätt sätt att få mera exakt information på liten yta och med ett minimum av ansträngning.

De kartor som är framtagna för kommundelsdokumenten är av fyra olika slag. Två kartor i skala 1:20 000 och 1:50 000 är rena från alltför mycket bakgrundsinformation. Endast vissa större gator är namngivna. Alla offentliga byggnader är ifyllda med svart för att öka läsarens orinteringsmöjligheter.

HANINGE TÄTORTSOMRÅDE

0 1 2 km



Omfattande utbyggnad först från 1990-talet

Mera omfattande utbyggnader från 1980 och några årtionden framöver

Fortsatt utbyggnad flera årtionden framöver
Börjar centralt

Eventuell utbyggnad på mycket lång sikt

Främst mindre kompletteringar för serviceboende

Utbyggnad under 1990-talet om motorvägen flyttas?

SKOGS-EKEBY

VÄSTERHANINGE


Rimligt snabb utbyggnad under 1980- och 1990-talen
Större utbyggnad i norr


Utbyggnad under 1980- och 1990-talen i första hand


TUNGELSTA


HANINGE TÄTORTSOMRÅDE


TÄNKBAR
UTVECKLING 1980-2020


 BOSTÄDER

 BOSTÄDER, UTBYGGNAD

 ARBETSOMRÅDE

 KOMMUNDELSCENTRUM

 TRAFIKLED

 TÄNKT TRAFIKLED

Man har medvetet arbetat fram kartbilder där man skurit bort överflödiga och störande information. Så har man t ex endast tagit med just den aktuella kommundelen eller kommundelsgruppen och lämnat vitt omkring för att koncentrera läsaren på det väsentliga. Ytan omkring själva kartbilden kan sedan utnyttjas för textinformation med hänvisningsstreck till kartbilden. På följande sidor visas exempel på kartmaterial.

På dessa kartor har man lagt in information om olika sorters service som är av intresse för pensionärer.

I materialet finns även kartor med som är lånade från kommunplanen. Dessa kartor har kompletterats med raster för att kunna användas i svart-vitt tryck. Resultatet är tyvärr inte helt lyckat.

Dessutom finns medtaget prickkartor som redovisar befolkningens rumsliga fördelning inom de olika delområdena.

För Dalarö-Glesbygdsdokumentet ser kartmaterialet något annorlunda ut. Över glesbygden har det varken varit möjligt eller önskvärt med en stor skala utan man har använt 1:200 000. Endast över centrala Dalarö har man redovisat information på kartor i 1:20 000.

För att redovisa den tidsmässiga utbyggnaden av dagcentraler och olika typer av service m m har man på samma A4-sida använt en kartsvit på fyra kartor för olika år.

Allt kartmaterial är i A4-format medan diagrammen håller spaltbredd.

Tabellerna har man tyvärr i flera fall varit nödsakade att lägga utmed långsidan för att få plats med dem.

Bild och karttexter är kortfattade. De skall dock vara så upplysande att man helst skall förstå innehållet utan att läsa texten.

12.5 SKRIVSÄTT - SPRÅK

Skrivsättet och språket i dokumenten har behandlats på ett sådant sätt att det skall vara lättläst för det stora flertalet av dem som kommer att ta del av det.

Det är ingen homogen grupp människor som man vänder sig till. Det är en mycket heterogen läsekrets bestående av allt ifrån politiker, socialarbetare, pensionärer, till en bred allmänhet.

Dessa människor har en mycket varierande bakgrund och förmåga till läsförståelse. Dessutom kan bland dessa finnas många med extra stora lässvårigheter p g a nedsatt syn eller språksvårigheter.

Av dessa skäl har man arbetat mycket med att få fram ett lättläst dokument. Meningarna är ofta korta och

ordföljden rak och enkel. Man har försökt använda ett enkelt ordval och där man inte lyckats har man i efterhand kompletterat med en ordlista.

12.6 FRÅGOR - DIALOG

Genom alla dokument löper som en röd tråd en öppen dialog mellan läsare och planerare. Dialogen är utformad som frågor som finns i anslutning till de flesta avsnitten. Syftet med frågorna är främst följande.

- Man vill öppna en dialog mellan kommunmedlemmarna och planerare/politiker.
- Man vill tvinga fram en diskussion i en grupp om de önskemål som kan föreligga.
- Man vill öka förståelsen mellan olika intressegrupper under diskussionen.
- Man vill söka svar som kan underlätta planeringen och undanröja feltolkningar av fakta och önskemål.
- Man vill överföra information från kommunmedlemmar till planerare och politiker och vice versa.

Man har försökt ställa enkla, lättförståeliga frågor. Det är frågor som kan betraktas som väsentliga för läsaren, som på ett konkret sätt behandlar aktuella problem.

Se exempel på frågerutor på nästa sida.

Frågorna kan möjligen uppfattas som styrande, men man hoppas att dialogen i gruppen i sådant fall medför en utvidgning som kanske kan ge ytterligare synpunkter.

Frågerutornas placering är väl anpassad till den text de berör.

Textstorleken är stor och tydlig och ger möjlighet för t ex synskadade att delta i diskussionen utan att läsa mer än sammanfattning och frågerutor.

Man klargör för läsarna att man inte måste behandla alla frågor. Man kan även besvara egenhändigt formulerade frågor.

De mest användbara svaren får man på de frågor man har kännedom om och känner engagement omkring.

12.7 ANNONSER, AFFISCHER, OH-MATERIAL M M

Information om ÅO-planen gick ut på flera olika sätt. Man har dels annonserat i lokalpress samt urformat två affischer som har använts som flygblad.

Både annons och affischer ger upplysning om de informationsmöten som hålls på två olika platser i kommu-

FRÅGOR

- VILKA DAGCENTRALSFUNKTIONER ÄR VIKTIGAST? SYSSELSÄTTNINGSOCH TERAPIVERKSAMHET, FOTVÅRD, HÅRVÅRD, GYMNASSTIK ELLER BAD?
- FINNS DET ANDRA FUNKTIONER SOM ÄR VIKTIGA? T EX EN NÄR-BUTIK?
- ÄR BOSTADSSERVICEN (HJÄLP MED SNÖRÖJNING, TRÄDGÅRDSSKÖTEL OCH VEDSERVICE) VIKTIG? FÖRKLARA.
- ÄR EN KOMMUNAL BUDSERVICE EN ANGELÄGEN UPPGIFT? KAN EN ANNAN MÖJLIGHET VARA ATT UTVECKLA AFFÄRERNAS HEMSÄNDNING AV VAROR?
- VILKEN BETYDELSE HAR PRISET FÖR OLIKA SERVICETYPER?
- VAD ANSER DU OM OMFATTNINGEN AV SERVICEN SOM VI SKISSERAT OVAN?
- BÖR VI SATSA PÅ MER SERVICE? VAD BÖR VI I SÅ FALL SATSA PÅ?

nen samt om det aktuella studiecirkelarbeta som pågår under våren 1982.

Annonser har förekommit i lokaltidningen, DN Syd samt i Haninge kommuns samhällsinformation som visar sig vara mycket läst av just pensionärer.

De två affischerna har olika utförande. Formatet är detsamma, A4 med tryck på båda sidor.

Den första affischen arbetades fram under hösten och innehöll information om att AO-planen höll på att färdigställas. Den upplyste om de viktigaste frågorna som planen behandlade, samt uppmanade till deltagande i cirkelarbeta omkring kommundelsmaterialet som då var färdigställt.

Den andra affischen utformades under januari. Den innehöll meddelande om att AO-planen nu var färdig samt kallade till informationsmöten om planen. Även på denna affisch fanns de viktigaste frågeställningarna uppräknade samt upprop till studiecirkelar.

Affischerna trycktes i 6 000 ex som distribuerades till en stor mängd instanser som sedan distribuerade dem vidare till sina medlemmar. Av de som fått affischen kan nämnas pensionärsorganisationer, politiska partier, kyrkan och hemtjänstgrupper m fl. Hemtjänstgrupperna har erhållit så många exemplar att de har kunnat distribuera vidare till alla sina pensionärer, detsamma gäller t ex kyrkan och de politiska partierna.

Affischernas layout diskuterades en hel del. Den första skulle väcka intresse genom sina frågor i "tankebubblor", men därutöver inte ge för mycket information utan ha ett enkelt utförande. Dessvärre gjorde inte trycket rättvisa åt den fina teckningen och affischen blev inte så lyckad.

Den andra affischen ville vissa av planerarna på grund av tidspress från början ge samma utförande, utom vad gällde textmedelande och färg på papperet. Detta var för att ge igenkänningsmöjlighet. Andra hade den synpunkten att den nya affischen skulle ha ett helt annat utseende för att inte förbises. Det skulle inte räcka med ny färg för att folk skulle se att det var ett nytt budskap, om utförandet var exakt detsamma.

Den synpunkten vann gehör och en ny affisch utformades. Här valde man samma handstil som på dokumentens framsida. Affischen trycktes i liggande A4.

Detta beslut visade sig vara bra. Den nya affischen fick ett betydligt bättre utseende. Se exempel på den senare affischen.

Ett OH-material har tagits fram för de informationsmöten som är annonserade. Detta material bygger till största delen på bildmaterial från de olika dokumenten. Overheadmaterialet har utformats med olika fär-

ger. Det används vid föredragningar av politiker och planerare. Men det lånas också ut till studiecirklar-na.



All bli gammal i Karinge nu - och i framtiden



- ett förslag till äldreomsorgsplan är nu klart

- välkommen till möten i

- *Kander*

Folkets Hus kl. 14.00
torsdagen den 4 februari

- *Västerkaringe*

Föreningsgården kl. 13.00
fredagen den 5 februari

- information
kaffe och underhållning

13 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

Om vi skall analysera hur vi lyckats med våra KMI-projekt och andra traditionella projekt för medinflytande bör vi studera hur vi lyckats uppfylla de mål vi ställt upp för projekten. Vi skall försöka göra en sådan (subjektiv) bedömning nedan.

13.1 DET DEMOKRATISKA SYFTET

En viktig fråga som inte alltid tas upp i detta sammanhang är sakinnehållet i de diskussioner som förs i medinflytandeprojekten. Är det de mest betydelsefulla och strategiska frågorna som diskuteras? Eller är de frågor/planer som man "drar igång" medborgarinflytandeprojekt kring i själva verket mindre viktiga. Om medborgarinflytandet skall fungera som ett medel att uppnå en effektivare demokrati är det viktigt att de frågor som förs ut till diskussion verkligen är de som påverkar utvecklingen i kommunen.

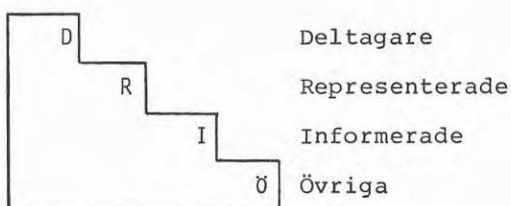
Vi anser att den fysiska planeringens betydelse för människors levnadsförhållanden ofta är begränsad. Det gäller åtminstone planer på de mer detaljerade nivåerna. Den fysiska planen är ju oftast enbart en sammanfattning av konsekvenserna "på marken" av en mängd beslut som redan fattats i andra sammanhang inom kommunen, i företagen m m.

Framför allt när det gäller stadsplaner, men också i en del planer på mer översiktlig nivå är därför medborgarinflytandet ofta att betrakta som något av skendemokrati. Fysiska planer - åtminstone på detaljerad nivå - är därför med den utgångspunkten mindre lämpade objekt för medborgarinflytande. Viktigare frågor att ta upp är i stället de långsiktiga policyfrågorna om utvecklingen av kommunen och kommundelar, om utvecklingen inom olika sektorer m m.

Bland de tidiga delprojekten i Haninge kan t ex lekplatskommittén och konsumentutredningen hänföras till denna kategori. Under de senaste åren har äldreomsorgsplanen och kommunplanen varit de viktigaste representanterna för denna grupp. Medborgarmedverkan kommer här in i så långsiktiga planer att de i själva verket kommer att bilda utgångspunkt för hela planeringen. Projekt som äldreomsorgs- och kommunplanerna kommer också att bli följetonger. De kommer att återkomma för revideringar med jämna mellanrum.

Bortsett från valet av frågor är det naturligtvis också av vikt att bedöma om en fruktbar dialog mellan medborgarna och beslutsfattarna verkligen kommer till stånd eller ej. Här blir analysen genast svårare. Hur avgör man om dialogen är fruktbar eller inte? Ett misstag som ofta görs när det gäller att mäta demokratiska effekter av medborgarmedverkan är att man talar om andelen medverkande. Denna uppgår oftast till

0,5 - 1,0 % av de berörda i de mer omfattande försöken. Deltagandet står sig naturligtvis dåligt vid jämförelse med t ex valdeltagandet som uppgår till ca 90%. Vidare talas det ofta om deltagarnas representativitet för målgruppen. Den genomsnittliga deltagaren i ett medborgarinflytandeprojekt är inte olik den genomsnittliga kommunale förtroendevalde. Det är ofta en man i övre medelåldern med god ekonomi och aktiv fritid. Men varken den förtroendevalde eller deltagaren i medborgarprojekt är särskilt representativ. Inom KMI-projektet har undersökningar av deltagarkarakteristika gjorts som i stort sett bekräftar ovanstående generaliseringar. Hur många som deltar om deras representativitet är enligt definitionen av det demokratiska syftet ointressant. Det är ju inte fråga om att ersätta den representativa demokratin med direkt beslutsfattande. Vad som är viktigt är i stället att de valda politikerna i den enskilda frågan skall få tillfälle att i diskussion med medborgarna skapa underlag för sitt ställningstagande. För den enskilde medborgaren är det viktigt att han i sin diskussion med politikerna känner att han deltar i den demokratiska processen i kommunen. Har då KMI-projekten uppnått dessa syften? Att mäta medborgarnas känsla av deltagande är naturligtvis svårt. En klar effekt av de olika delprojekten är ändå att de som deltagit blivit mer kvalificerade att delta i det kommundemokratiska spelet än tidigare. Även om inte 90%-deltagande eller fullständig representativitet är möjlig att nå i ett medborgarinflytandeprojekt får man inte sluta sträva efter att nå längre och längre. Låt oss illustrera tankarna i processen med hjälp av följande figur.



D representerar här de politiker som är aktiva i planeringsprocessen. Det är framför allt politikerna i kommunstyrelsen och i särskilt berörda nämnder. Det är denna grupp som deltar i planeringsarbetet.

R representerar övriga aktiva, dvs de som får sina synpunkter representerade i planeringssammanhang. Det är framför allt medlemmarna i de politiska partierna.

I representerar de personer som håller sig informerade och som följer med i kommunens planeringsarbete men

som saknar kanaler för att föra sina synpunkter vidare.

Ö slutligen får beteckna övriga kommuninvånare (de många) som inte ens är informerade om kommunens planering.

Dessa olika grader av engagemang har man alltid att arbeta med vid medborgarinflytandeprojekten. Vi kan inte ha förväntningar på ett hundra procentigt deltagande från alla. Man måste ha tålamod. Det gäller att försöka få så många som möjligt att "ta ett steg upp för" trappan vid varje projekt.

Om vi börjar med de två "högsta" nivåerna har KMI-projektet i flera fall bidragit till att många som tidigare representerades av andra i planerings sammanhang nu deltar mer aktivt. Det gäller framför allt de politiska partiernas medlemmar på och under suppleantnivå. Bland dessa har aktiviteten varit stor till exempel i studiegrupper kring kommunplanarbetet.

Det material som tagits fram inom KMI-projekten har lämpat sig väl att använda i partipolitiska studiecirklar. Partiernas medlemmar har blivit bättre rustade att föra en konstruktiv diskussion i planeringsfrågor. Förhoppningsvis har detta bidragit till att effektivisera och stärka den kommunala demokratin.

Samma förhållande gäller de ickepolitiska föreningarna och organisationerna. När det gällde lekplatskommittén och miljövårdsprogrammet förutsattes de deltagande föreningarna bilda arbetsgrupper innan de formulerade sina synpunkter. I båda dessa fall tycks det dock ha varit svårt för många föreningar att kasta loss från det traditionella sättet att svara på remisser från kommunen där ordföranden eller på sin höjd styrelsen deltar. De projekt där det tycks ha fungerat bäst har varit de där arbetsgruppsarbetet varit mer omsorgsfullt förberett från kommunens sida. Det gäller exempelvis kommunplanarbetet och arbetet med äldreomsorgsplanen.

Man får inte blunda för att det kräver mycket arbete av den som vill ta steget från att bara då och då diskutera planeringsfrågor med sina representanter till att själv delta aktivt i planeringsarbetet. Erfarenheterna från KMI-projektet tyder på att studiecirklar och arbetsgrupper är en överlägsen form för att bedriva denna typ av arbete.

På nästa nivå gäller det att se till att de informerade får sina synpunkter representerade i planeringsarbetet. I de fall (ÄO-planen och kommunplanen) där kommunen gjort insatser för att hjälpa till med material och administration av arbetsgrupper i större skala har man också lyckats nå en bit för att uppfylla det syftet. Det gäller även för dem som står utanför organisations- och föreningslivet. Att organisera arbetsgrupper utan någon formell organisation där dessa personer ingår är betydligt svårare än det är exempelvis

inom en politisk förening eller inom en boendeförening. Det förutsätter oftast att det finns minst en särskilt aktiv person som tar initiativ till att bilda en grupp och som dessutom har energi och kunskap att driva arbetet i gruppen till slut. Arbetsgruppen och enskilda bör löpande få olika typer av hjälp för att arbetet skall fungera. Flera typer av insatser kan då vara viktiga.

- Större möten föregångna av massiv information kan vara bra för att i upptakten fånga upp intresserade (t ex miljövårdsprogrammet och äldreomsorgsplanen).
- Man måste vara generös med material. Ingen får hindras att skaffa material. Studiematerial gärna komplementerat med information om projektet bör finnas lätt tillgängligt på bibliotek, skolor, samlingslokaler o dyl.
- Klara anvisningar om kontaktpersoner och/eller möjligheter att lämna skriftliga synpunkter bör finnas.
- Avslutande möten för avrapportering och diskussion bör ordnas bl a för dem som deltagit i studiegrupper.

För gruppen "icke organiserade" (såväl informerade som oinformerade) är informationen kring projektet särskilt viktig. Denna grupp nås inte via de formella informationskanaler som bl a partier och organisationer utgör.

Information om kommunens verksamhet är svår att föra ut. Särskilt svårt är det om det gäller frågor som medborgarna inte bedömer akuta. I en förortskommun till Stockholm utan egentlig lokalpress, och med en lokalradio som skall bevaka över 20 kommuner, däribland landets huvudstad med 650 000 invånare är det extremt svårt. I projektbeskrivningarna redovisas de olika informationsinsatser som prövats.

Vi anser att lokalpressen är den effektivaste informationskanalen när det gäller kommunala frågor.

Uppmärksamhet och debatt kring en kommunal planeringsfråga uppstår ofta först på tidningarnas insändarsidor. För att den dialogen skall fungera krävs att flera personer har kunskaper och åsikter om en fråga. Förutsättningarna för detta blir naturligtvis större om kommunen är generös med information och tillfällen till diskussion om frågan.

Det demokratiska syftet kan vara svårt att uppfylla vid ett medborgarinflytandeprojekt. Man skall inte räkna med snabba resultat. Ett enstaka projekt är inte tillräckligt, men genom ett systematiskt arbete med öppen planering och medvetna insatser kan fler och fler klättra ett eller flera steg på deltagandetrappan. I ett demokratiskt samhälle är varje informerad medborgare av stort värde. En alltmer engagerad allmänhet bör vara ett övergripande mål.

13.2 DET TEKNISKA SYFTET

Medverkan från medborgarna har förutsatts förbättra kvaliteten på planeringsunderlaget. Det planeringstekniska syftet har alltså varit viktigt. För de intervju- och enkätundersökningar som genomfördes främst perioden 1974-1977 var detta syfte det dominerande. Utan tvivel uppfylldes syftet väl i de undersökningarna. Man koncentrerade sig på några få frågor som planerarna ville ha svar på. De sammanställda svaren gav en relativt god beskrivning av önskemål och faktiska förhållanden av stor betydelse för kommunens planering. Så hade både undersökningarna om barnomsorgen och om den kommersiella servicen avgörande betydelse för kommunens planering och för de beslut som togs.

Det är svårare att bedöma effekterna av de projekt (de egentliga KMI-projekten) där det tekniska syftet fått samsas med andra syften. Projekten har där inte kunnat utformas efter en strikt kvantifierbar frågelist. Resultaten har därigenom också blivit svårare att direkt nyttiggöra i planeringen.

När det gäller Brandbergsleden kan man konstatera att projektet medförde ett genombrott för den typ av planeringsunderlag som kan erhållas vid medborgarmedverkan. Trots att ingen av de berörda tekniska instanserna ville godkänna något annat planeringsunderlag än det etablerade tekniska togs ett beslut som i hög grad grundade sig på KMI-projektets mera lekmannabetonade resultat. Ett intressant fenomen är att de traditionella intressenterna i planeringen, t ex Statens Vägverk och Storstockholms Lokaltrafik ännu inte vid de slutliga besluten om Brandbergsleden 1976-1977 accepterade att medborgarnas synpunkter jämfördes med deras egna.

Trots resultatet saknar projektet Brandbergsleden en del inslag som utvecklats i de sista KMI-projekten. Alternativen formulerades i stor utsträckning av kommunen och projektet kom delvis (t ex enkäten) att likna en opinionsundersökning. Beskrivningarna och bedömningarna av de olika alternativen fördjupades dock och formades i stor utsträckning under projektets gång.

Vad gäller Dalaröprojektet illustrerar detta vad som kan hända om man inte ger medborgarna möjlighet att bidra till planeringsunderlaget. Det material som togs fram inom KMI-projektet motsvarade inte alls vad planerarna ansåg sig behöva för det fortsatta arbetet.

Kommunplanen och Äldreomsorgsplanen skiljer sig från de tidigare beskrivna två delprojekten såtillvida att KMI-projektet började genomföras i ett mycket tidigt skede i planeringen. Möjligheterna att påverka var då större. I de dokument som successivt tagits fram i arbetet med äldreomsorgsplanen och kommunplanen har dock de synpunkter som kommit fram i medborgarkontakterna redovisats med samma status som andra typer av remiss-

svar och planeringsunderlag. De bidrag till kunskapen som kommit från KMI-projektet har haft betydelse för de ställningstaganden som gjorts av beslutsfattarna. Ett exempel är diskussionen om servicehus i samband med äldreomsorgsplanen. Innan arbetet med planen började diskuterades servicehusfrågan i termer av ett stort servicehus i centrum av kommunen (Handen). Bl a mot bakgrund av KMI-projektets resultat har de nuvarande planerna på flera mindre servicehus i flera kommundelar uppstått.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att syftet att skaffa ett bättre planeringsunderlag genom att engagera medborgarna i stor utsträckning uppfyllts inom KMI-projektet. Det är viktigt att den kunskap som finns hos dem som berörs av planeringen inte förbigås. Det är också viktigt att man inte begränsar medverkan till den fysiska planeringen. Man bör försöka föra in medinflytande i underlaget för all strategisk planering i kommunen. Erfarenheterna från Haninge pekar också på att det mest användbara planeringsunderlaget kan tas fram i medborgarinflytandeprojekt på kommun-delnivå. Ofta duger det också med ett ganska enkelt ingångsmaterial för att starta arbetet och för att få fram ett bra underlag.

13.3 DET SOCIALA SYFTET

Haninge var i början av 1970-talet en helt annan kommun än nu tio år senare. Den dramatiska inflyttningen har avslutats. Det har också de stora omflyttningarna från mitten 1970-talet. Utbyggnaden av service och kommunikationer har börjat komma ifatt. Antalet arbetsplatser i kommunen har ökat osv.

Dessa faktorer och många andra har naturligtvis bidragit till förbättrade sociala förhållanden. De som informerats och de som dessutom deltagit i KMI-projektet har naturligtvis under årens lopp en något bättre kunskap om sin miljö och sin kommun i övrigt.

Vi har kunnat iakttaga några få konkreta exempel på att deltagandet hjälpt till att åstadkomma varaktiga kontaktnät. Fastighetsägareföreningen i Dalarö kan vara ett sådant exempel. Bildandet av pensionärsföreningar i Brandbergen och Dalarö i samband med KMI-äldreomsorgsplanen kan vara andra exempel.

Viktigt för många av deltagarna har också varit att de fått tillfälle att knyta kontakter med tjänstemän och förtroendevalda i kommunen.

Man har fått någon att ringa till eller besöka om man har något att fråga om. KMI-projektet har varit ett sätt från kommunens sida att bredda kontaktytan mot allmänheten. Det är viktigt att man inser det och tar tillvara tillfällena till spontana kontakter även efter ett avslutat projekt.

13.4 SAMMANFATTNING

KMI-projektet har inte varit hundra procentigt effektivt när det gäller att nå alla sina syften. Såväl när det gäller det demokratiska som det tekniska och det sociala syftet har dock viktiga steg på vägen tagits. Viktigt för utvecklingen har varit att projekten inte handlat om en enstaka planeringsuppgift. Olika metoder har kunnat prövas, vidareutvecklas eller förkastas i efterföljande projekt beroende på hur de utfallit i de tidigare. Det har klart visat sig att olika arbetsmetoder är mer eller mindre användbara i skilda planeringssituationer.

JOSE RAMIREZ PERSONLIGA KOMMENTARER

Under 1960-talet genomgick den kommunala sektorn i Sverige en stor expansion. Kommunernas arbetsuppgifter blev allt fler och detta krävde större inkomster och större effektivitet, vilket ledde till ökade kommunala skatter och sammanläggning av kommunerna.

Denna, som kallas för kommunala strukturomvandling, medföljdes inte av någon motsvarande förändring av det politiska styret i kommunerna. Man kan påstå, att kommunerna fortsatte att skötas politiskt som om ingenting hade ändrats. Med undantag av kommunalrådsinstitutionen - som av många anses som ytterligare en nackdel - fortsatte det politiska beslutsfattandet efter det gamla mönstret. Eftersom kommunerna blivit större blev dock det politiska beslutsfattandet mera avlägset från medborgarna och mera koncentrerat till ett fåtal, dessutom fattades det nu beslut som påverkade allt flera kommunmedborgare på ett mera radikalt och genomgripande sätt än vad de små kommunernas beslut gjorde. En ny kommunal struktur hade krävt nya arbetsformer och en ny politisk organisation. Detta fick dock vänta och har än idag ej genomförts trots all diskussion om decentraliserat beslutsfattande, om kommundelsstyrelser o dyl.

Den medborgarrörelse, vilken under namn som byalag växte fram under slutet på 1960- och början på 1970-talen måste förstås bl a mot denna bakgrund. Ett annat viktigt ideologiskt motiv i denna rörelse blev den ökade medvetenheten kring miljöfrågorna, som gav sig till känna under ungefär samma tid.

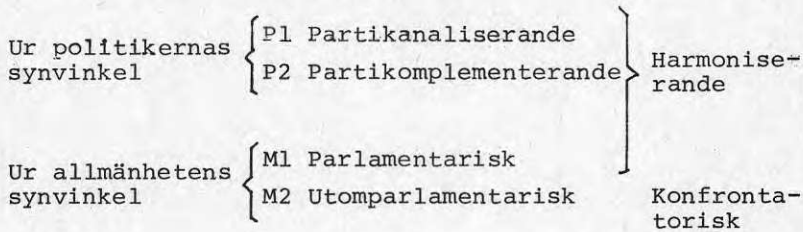
Efter den glada, snabba omvandlingen av våra levnadsvillkor, som medföljde efterkrigstiden i industrilismens fotspår, började man nu inse, att man hade fått en gökunge i boet. En fortsatt "välfärdspolitik" av det teknokratiska slag man hittills följt skulle på längre sikt leda till sin egen motsats. Vad var det för vits med en miljöomvandling, som gav oss kortsiktigt högre materiell standard om den samtidigt hotade en fortsatt välfärd, ja t o m ett normalt mänskligt liv? Var det inte äventyrligt att tro att framtiden skulle uppfinna botemedlen till de nya brist-sjukdomarna som vi själva höll på att skapa?

Den miljömässiga strukturförändringen hade också kulturella förtecken. Inte nog med att miljöomvandlingen gjorde människan främmande för sin egen miljö, människorna rycktes loss från sina rötter genom den arbetsmarknadspolitik som följdes. Man kan hur mycket man vill håna den nya ideologin såsom bakåtsträvande och landsbygdsromantisk. Hånet kan dock aldrig lyckas dölja de enorma identitetsproblem och identitetskriser som människorna upplever i det nutida svenska samhället. Den bristande förståelsen för de problem som skapats har betalats tillbaka i form av misstro och politikerförakt. Det man sår, det skördar man.

Den ibland organiserade reaktionen som växte fram och som har det berömda "almbråket" 1971 som sin viktigaste minnesstolpe ledde till en diskussion inom de politiska partierna om på vilket sätt man skulle skapa möjlighet för medborgarna att ge sin uppfattning till kända och påverka den kommunala omvandlingen, d v s samhällsplaneringen.

Sociologer har karaktäriserat denna typ av eftergift som "legitimerande". Legitimering är ett ord med dålig klang som väcker associationer av manipulatoriskt slag. Man skulle förleda medborgarna att tro att de fick möjlighet att säga sin mening för att på det sättet passivisera dem inför de beslut som skulle tas. Själv tycker jag att legitimeringsanalysen förenklar problematiken för mycket. Är det inte för mycket begärt att de som är ett instrument för det parlamentariska systemet ska motarbeta detta systems funktion? Vad som är viktigt är kanske inte om medborgarinflytandet förstärker parlamentarismen utan snarare hur ärliga chanser medborgarna får att medverka i detta system.

I förhållande till medborgarnas inflytande finns det två typer av politiska attityder och två typer av metoder från medborgarnas sida sett:



Både P1 och P2 ingår i M1, medan M2 står helt utanför politikernas metoduppfattning.

De flesta politikerna i början av 1970-talet ville fortfarande i enlighet med uppfattningen P1 ovan hävda att det är de politiska partierna som har till uppgift att ta emot och kanalisera opinionen. Ett ökat medborgarinflytande skulle åstadkommas genom att de enskilda partierna själva genomförde hearings, opinionsmöten, studiekampanjer och "rådslag". Att det skett förändringar i medborgarnas förtroende till de etablerade partierna, att det knappast kom några människor när ett parti kallade till möten, verkade inte bekymra de flesta politikerna nämnvärt.

En grupp politiker, som ju var i minoritet men ökade successivt, var anhängare av uppfattningen P2. Rådslag, studiekampanjer och opinionsmöten skulle ej genomföras i enskilda partiers utan i kommunens regi. Denna uppfattning misstänkliggjordes av övriga politiker som antiparlamentarisk, vilket var en grov anklagelse. Om de politiska partierna har till uppgift att skapa sig kunskap om medborgarnas uppfattning

och föra fram den på ett artikulerat sätt borde det ligga i varje partis intresse att verkligen veta vad folk tycker. För detta bör de metoder användas, som bäst upplyser om medborgarnas uppfattning. Att ignorera alla uppfattningar, som fick sitt uttryck inom den egna partiorganisationen, innebar att som parti gräva sin egen grav. Varför denna rädsla att veta vad folk tycker? Om folk råkar tycka tvärtemot politikerna, är det inte bättre att veta än att inte veta det? Ty om en politiker ska besluta mot folkopinionen kan han antingen ta sig en funderare om den egna uppfattningen står sig och, om den gör det, gå ut och bedriva opinionsbildning genom att förklara varför folkopinionen just då kanske har fel. Det är nämligen inte alls säkert att majoriteten alltid har rätt, men i parlamentarismens filosofi ingår en tilltro till människan som bildbar och kapabel att förbättra sitt kunnande.

Opinionen utanför de politiska partierna var delad mellan de som accepterade en påverkan med respekt för det parlamentariska beslutsfattandet (M1) och de som ansåg all typ av samråd med politikerna som misstänkt (M2). I den mån dessa gick in i ett sådant samråd fanns det alltid en mängd förbehåll och konfrontatoriska aktioner. Kännetecknande för dessa var alltid (vilket smittat av sig till all diskussion om medborgarinflytande) kravet på att en 51%-ig opinion i en fråga måste vara bindande för politikerna (t ex trafikrådslaget i Stockholm).

Den antiparlamentariska opinionen har alltid varit högljudd och fått stark genomslagskraft i pressen. Därmed har den gett intryck att ha en majoritet bakom sig, vilket ofta varit fel. Ett närmare samröre med dessa grupper, som säger sig vilja motverka pampväldet, visar, att de egentligen leds av egna maktmäniskor, som vill klandra de officiella pamparna (kommunpolitikerna) för att själva utöva sitt ledarskap. Denna erfarenhet var en av överraskningarna under de år jag ägnade åt kommunalt medborgarinflytande. Samtidigt som jag kände mig misstänkliggjord av mina kortsiktiga partivänner blev jag hårdast angripen och misstänkt av dem hos vilka man hade väntat sig få stöd, eftersom man arbetade för att genomföra deras idéer. I något enstaka fall utnyttjades "antipampopinionen" av starka organisationer utanför partierna, organisationer som hade med näringslivet eller med någon "folkrörelse" att göra, för att utan att sky några medel sprida förvirring och misstänkliggöra det resultat man fick fram.

Det stod klart, att arbetet med medborgarinflytandet blev ett fält för maktkamp mellan officiella pampar, småpampar och dolda gruppintressen. Vilken roll spelade jag själv i detta? Var jag själv en pamp som eftersträvade egen makt och som manipulerade med folk för att driva igenom det jag själv ville? Det är möjligt. Jag ställde mig denna fråga ständigt och kom alltid fram till att jag bara ställde upp för det som

jag trodde på. Jag försökte i diskussion med andra att få så mycket klarhet och argument som möjligt. Genom att bilda opinion och lyssna hände det att man fick stöd av många inom och utom partierna. På det sättet blev jag en maktmänniska, som ej kunde ses med blida ögon av de andra maktmänniskorna. En berusad person i Handens centrum gjorde en gång följande beskrivning: "Ramirez! Du är populär, därför att du inte är populär. Stämmer det?" (In vino veritas). Var jag omoralisk och oärlig? Var ärligheten bara ett vapen? Detta får andra bedöma.

Jag vet således inte om medborgarinflytandet är möjligt, men om det är så, anser jag att vissa spelregler och normer måste följas. D v s att det bör finnas ett formellt system. Detta är väldigt rationellt och kan verka naivt men det finns inget annat sätt att diskutera sådana företeelser som demokrati, parlamentarism eller medborgarinflytande än att isolera dem för ett ögonblick från alla psykologiska och sociologiska faktorer, som också bestämmer deras verklighet för att beskriva vilka formella minimikrav som finns. All vetenskap sedan renässansen har byggts upp på att tillfälligt göra vissa faktorer till konstanter och sedan beskriva variablernas struktur. Detta är någonting annat än att tro att konstanterna också är konstanter i den konkreta verkligheten.

Den idealistiska historieuppfattningen gör den utvalda individen till situationens skapare. En grovt tolkad materialistisk historieuppfattning gör individen själv till en skapelse av situationen. Båda uppfattningarna är överdrifter. Att betyda mycket lite är dock att betyda något.

Politik kan inte vara endast att vilja, men utan vilja finns inte heller någon politik. När jag i Haninge kommun trots stark misstänksamhet inom de politiska partierna fick fria händer att arbeta med en form av medborgarinflytande som kallades "KMI-projekt" utnyttjade jag olyckliga omständigheter. Det måste vara kännetecknande för en framgångsrik politik att kunna förstå, när situationen är mogen för att kunna genomföra en önskvärd förändring eller reform och inte missa den.

Det som gjorde att KMI-projektet antogs i juni 1972 var dels att jag strax innan behandlats orättvist av några av mina egna, dels att kommunen höll på att binda upp sig för en planfråga (skapande av en trafikled mellan Brandbergen och Handen) som skulle kunna ställa kommunledningen i vanrykte inför en stark medborgaropinion. Behovet av att trösta mig och behovet av ett moratorium i nämnda fråga var tillsammans de två faktorer, som fick kommunstyrelsens ordförande Bo Malmsten att driva igenom beslutet. Utan honom hade lika litet som utan mig blivit något KMI-projekt. Vi, framförallt jag, betydde dock väldigt lite. Omständigheterna betydde mest.

Medborgarinflytandet i KMI-projektets tappning var - allt misstänkliggörande till trots - inget instrument mot det parlamentariskasystemet utan snarare tvärtom. Det var ett försök att göra det parlamentariska systemet mer tidsenligt och livsdugligt. Jag anslöt således till den uppfattning som ovan betecknats som P2.

För mig var medborgarinflytandet av klar kulturpolitisk karaktär. I en PM om kulturpolitiken i Haninge kommun ett år innan (1971) hade jag beskrivit medborgarnas medvetandegörande om samhällsutvecklingen och deras medverkan i samhällsplaneringen inte bara som en demokratisk rättighet utan som den främsta uppgiften för en kommunal kulturpolitik. Alla andra företeelser som traditionellt kallats för kultur (konst, musik, teater, författarskap) är bara sekundära i förhållande till kulturlivet och kan ej ge sitt fullaste uttryck utan att medborgarna deltar i en öppen och demokratisk diskussion om hur samhället ska omdanas.

Det framgår klart av denna uppfattning att medborgarinflytandet i samhällsplaneringen ej kunde begränsas till rena fysiska planer. Medborgarinflytandet enligt KMI-projektet skulle, till skillnad från det som föreskrevs i den nya plan- och byggnadslagen eller i andra genomförda projekt, ävengälla planer av mera social karaktär, ävenom de inte resulterade i fysiska planer eller anläggningar.

Sammanfattningsvis är karaktäristiskt för KMI-projektet

- Att ej motverka utan försöka levandegöra parlamentarismen
- Att ej begränsas till fysiska planer utan gälla i lika stor grad både sociala och ekonomiska utvecklingsplaner.

Stödet till parlamentarismen innebar att politikernas beslutsfattande roll ej fick rubbas. Medborgarinflytandet förutsätter att människorna är helt kompetenta att sätta sig in i den problematik som politiker och tjänstemän studerar och att de av sin egen erfarenhet kan medverka med värdefulla fakta och synpunkter. KMI-projektet var således ute efter att utöka beslutsunderlaget samtidigt som dialogen mellan politiker och medborgare förbättrades. Politikerna ålades dygden att ödmjukt ta emot alla värdefulla synpunkter och, efter att ha fattat ett beslut, skyldigheten att förklara varför beslutet blev som det blev. Jag förfäktade denna uppfattning - vilket KMI-projektet också ofta bekräftade - att de flesta människor accepterar beslut som går deras intressen emot, när beslutsfattarna är beredda att och förmår ärligt förklara, varför man beslöt på ett visst sätt. Att sedan några som säger sig bekämpa pampväldet använder fusk och alla möjliga demagogiska metoder för att misstänkliggöra politikernas ärlighet, när den för en gångs skull infinner sig, är mera benägna att framhålla det som går politikerna emot hellre än det som verkar riktigt, detta är också

något som arbetet med KMI-projektet gav vid handen.

KMI-projektets proparlamentariska karaktär bär som konsekvens en begränsning som särskiljer det från andra medborgarprojekt som funnits och finns, nämligen avståndstagandet från all form av siffermässigt avgörande. Beslutet fattas fritt av politikern även om majoriteten av de som deltagit i projektet kanske hade en annan uppfattning. Majoritetsavgörandet äger rum vart tredje år, när politikerna väljes efter deras gärningar. Ska man låta en opinionsundersökning vara avgörande, då får man genomföra en regelrätt folkomröstning, där samtliga medborgare och inte enbart de som råkar ingå i ett projekt eller bli tillfrågade i en undersökning får vara med. En folkomröstning ska ej heller befria politikerna från att besluta och bilda opinion för det de anser riktigt. En stark opinion kan bestämmas av gruppegoistiska intressen som politikern ändå har skyldighet att genomskåda och gå emot. Det demokratiska arbetssättet går inte ut på att göra som folk säger utan på att öppet och ärligt diskutera frågan om motiven. De allmänna valen är inte samma sak som demokratin utan bara en formell garanti för att ingen missbrukar sin auktoritet. Parlamentarism tillförsäkrar inte utan vidare demokrati. En diktator kan väljas av en majoritet. Mera genuint än parlamentarismen för demokratin är den fria åsiktsbildningen och yttrandefriheten samt faktisk möjlighet att diskutera sin uppfattning. Utan dessa krav är allmänna val och parlamentarism ganska värdelösa. Den ofta förekommande fixeringen vid antalet röstande (namnlistor osv) med förakt för förekomsten av fri åsiktsbildning, yttrande och diskussionsfrihet är betänklig.

Ur den här beskrivna uppfattningen växte fram den form av medborgarinflytande som kallats för KMI-projekt och dess arbetsformer.

SAMMANFATTNING

MEDBORGARINFLYTANDE OCH POLITIKERSTYRNING I PLANERINGEN

BAKGRUND

Haninge är en förortskommun till Stockholm och har idag ca 60 000 invånare. Den helt övervägande delen av befolkningen har flyttat in under den stora flyttningsvågen från mitten av 1950-talet.

Det kändes angeläget för kommunens politiker och planerare att få kontakt med de nya kommunmedborgarna. Ett projekt för kommunalt medborgarinflytande (KMI) startade i Haninge år 1972. KMI-projektet förväntades bl a fylla sociala, kulturella, planeringstekniska och demokratiska krav.

Ett antal delprojekt i KMI-projektet har med mer eller mindre lyckat resultat genomförts under de gångna åren. Ett huvudsyfte med rapporten har varit att redovisa de genomförda projekten så objektivt som möjligt. Andra planerare, politiker och forskare bör kunna dra sina egna slutsatser från projektbeskrivningarna.

Ett annat huvudsyfte har varit att beskriva tankarna bakom och kritiskt (kanske okritiskt) analysera resultaten av projekten.

Också andra projekt med medborgarkontakter har genomförts under årens lopp. De projekten har framförallt haft planeringstekniska syften. De beskrivs mycket kortfattat.

SYFTET MED MEDBORGARINFLYTANDE

Det kommunala medborgarinflytandet har främst följande syften.

- Man vill sprida kunskap om och bilda opinion i samhällsfrågor.
- Man vill vidga förståelsen och samarbetet mellan vanliga medborgare och planerare/politiker.
- Man vill låta medborgarnas egna kunskaper och erfarenheter bilda underlag för besluten.

Vad medborgarinflytande däremot inte syftar till är följande.

- Man vill inte främst höra vad de flesta "tycker" för att följa det oavsett vad det innebär.
- Man vill inte ersätta parlamentarismen med direkt demokrati från ett fåtal engagerade.
- Man vill inte ge efter för påtryckningsgrupper enbart på grund av deras makt.

De parlamentariska partiernas arbete förstärks och förbättras genom medborgarnas medverkan. Ty varje parti gör anspråk på att tjäna inte bara sina egna medlemmar eller sina egna väljare utan hela samhället. Att fransäga sig möjligheten att ta del av och ta ställning till medborgarnas synpunkter verkar utomordentligt enfaldigt. Det demokratiska syftet i medborgarinflytandet är mycket viktigt.

Ett annat viktigt syfte med medborgarinflytandeförso-ken är att genom medverkan från den som berörs av planeringen söka åstadkomma ett bättre underlag för besluten. Syftet med medborgarinflytandet skulle därigenom främst vara planeringstekniskt.

Genom att den sociala sektorn kommit in i planeringen har det sociala syftet med medborgarinflytandet blivit mer tydligt. Flera projekt med medverkan från socialtjänsten har förekommit. Medverkan i planeringen har i de flesta medborgarprojekt också använts som ett sätt att åstadkomma gemenskap och sociala kontakter.

Det viktigaste motivet för KMI-projektet var att tillföra planeringen andra kunskaper än de "yrkesmässiga" nämligen de som förvärvas genom direkt erfarenhet av sin miljö och sin situation. Det gällde således att bredda planeringsunderlaget snarare än att överlåta beslutsfattandet och avgörandet. Man ville också öka medvetenheten om relevansen för planeringen av den enskildes erfarenheter. Man ville bygga in planeringen i folkets medvetande. En bättre relation mellan politiker och folk skulle vara en effekt av detta.

NÅGRA HUVUDDRAG I PROJEKT FÖR MEDBORGARINFLYTANDE

För att skapa ett väl fungerande system för medborgarinflytande i planeringen måste samtliga viktiga beståndsdelar i en sådan process beaktas.

1. Vilka frågor skall diskuteras?
2. Vilka målgrupper har speciella kunskaper och intresse av den fråga som skall behandlas och bör därför delta i diskussionen?
3. Vilka politiker och tjänstemän är involverade i de beslut som skall fattas?
4. Hur bör samrådsorganisationen se ut?
5. Hur skall man dels informera medborgarna och dels kanalisera deras åsikter tillbaka?

Av dessa beståndsdelar är kanske den andra den mest väsentliga. Det är den som ger projektet sin karaktär. Därför måste valet av ingående målgrupper vara den viktigaste frågan i projektuppläggningsen. Att diskutera en planeringsfråga med vilka medborgare som helst, sammankallade hur som helst, ger inget system i medborgarinflytande och leder knappast till något menings-

fullt medborgarinflytande heller.

När inget medborgarinflytande finns är det bara starka påtryckningsgrupper samt inflytelserika och väl bevandrade personer som hör av sig, skaffar sig underlag och på olika sätt påverkar.

När alla (åtminstone teoretiskt) får chansen att delta och att sätta sig in i en fråga och påverka dess utveckling, då är det naturligtvis de redan vakna och starka som i första hand tar chansen. Men det har i realiteten visat sig att de blir tvungna att dela sin exklusiva ställning med andra deltagare.

Ett projekt för medborgarinflytande aktiverar alltid människor som annars inte skulle komma till tals. De mest passiva nås emellertid inte, åtminstone inte vid första tillfället. Men eftersom man inte är ute efter någon procentpejling av opinionen, utan efter erfarenheter och synpunkter som kan tillföra planeringen någonting, vill man inte avstå från det man kan få.

Det är politikern som skall utvärdera synpunkterna och avgöra vad som bör och inte bör tas med i beslutet. Planerare och andra tjänstemän skall främst bidra med teknisk hjälp vid information, tolkning och analys. Det är politikern som blir betygsatt för sina kloka eller okloka beslut vid nästa val. Det politikerfrämst har skyldighet att göra efter beslutet är att förklara varför beslutet utföll som det gjorde.

Utifrån denna syn kan man dra slutsatsen att även om bara en liten grupp deltar i ett medborgarprojekt så är det betydelsefullt om bara ett fåtal deltar. Börjar man emellertid systematiskt att använda medborgarinflytandet i planeringen kommer alltför ofta att bli aktiva på sikt. Olika metoder för att tränga ut passivitet måste utarbetas. Det gäller att skapa planberedskap inne i människornas medvetande genom att öka deras kännedom om de samband som utgör samhällsplaneringen.

Det är viktigt att skolorna engageras i de medborgarprojekt som pågår löpande. Detta ger verklighet och engagemang i undervisningen. Eleverna blir förhoppningsvis både mer kapabla och mer intresserade av att ta sitt medborgaransvar i framtiden.

Hur liten en referensgrupp (intressentgrupp) i ett medborgarprojekt än är så är gruppen ofta för stor för att man skall kunna få den dubbelriktade information som önskas. Ett antal små grupper med ca 10 personer var måste i de flesta fall bildas för att grupparbetet och dialogen skall fungera.

Projektledningen ansvarar för avgränsningar av referensgruppen. När det gäller bildandet av arbetsgrupper måste urvalsprinciper användas som inte låter projektledningen godtyckligt styra valet av deltagande. Urvalsmetoderna beror på referensgruppernas storlek och frågans karaktär.

Man kan med fördel förfara på ungefär följande sätt när man skall organisera arbetsgrupper och driva grupparbete.

- När avgränsningen av referensgruppen (intressentgruppen) är gjord (t ex samtliga boende inom ett planområde) erhåller alla ett brev med inbjudan till ett möte. På mötet händer exempelvis följande:
 - Politiker och planerare lämnar information (eventuellt tryckt information kan ha delats ut).
 - Mötesdeltagarna kritiskerar och kommenterar informationsmaterialet och kräver kompletterande material.
 - Det fortsatta arbetet läggs upp (principer för bildande av arbetsgrupper, utseende av sammankallande, arbetsformer, etc).
 - Frågor ställs till politiker/planerare.
- De bildade arbetsgrupperna träffas (var för sig) ett flertal gånger efter behov.
 - Gruppen sätter sig in i frågan.
 - Den kräver ytterligare information och eventuellt medverkan från kommunen.
 - Den analyserar och drar slutsatser.
 - Den tar ställning i frågan och sammanfattar synpunkterna skriftligt.
- Samtliga deltagare möter politikerna/planerarna på nytt.
 - Frågan diskuteras utifrån de skriftligt framförda synpunkterna.
 - Ytterligare kompletteringar görs muntligt och antecknas noggrant.
- När beslutet är fattat kontaktas grupperna igen för information därom.

En dyr och komplicerad informationsapparat bör i de flesta fall undvikas. Ett systematiskt medborgarinflytande i planeringen ställer bl a följande krav på informationen.

- Det material som används i förvaltningarna och av politikerna skall vara utformat så att det direkt går att använda för allmänheten. Materialet måste vara begripligt.
- Den personliga kontakten och informationen skall prioriteras. Därigenom når man en direkt dialog mellan medborgarna och beslutsfattarna. Dessutom kan eventuellt kvarvarande svårigheter och missförstånd

i det tryckta materialet förklaras.

- Exklusiva inslag med dyrbara trycksaker bör undvikas. De ger inte bättre medborgarinflytande. De ger ofta ett alltför "definitivt" och "färdigt" intryck.

GENOMFÖRDA PROJEKT

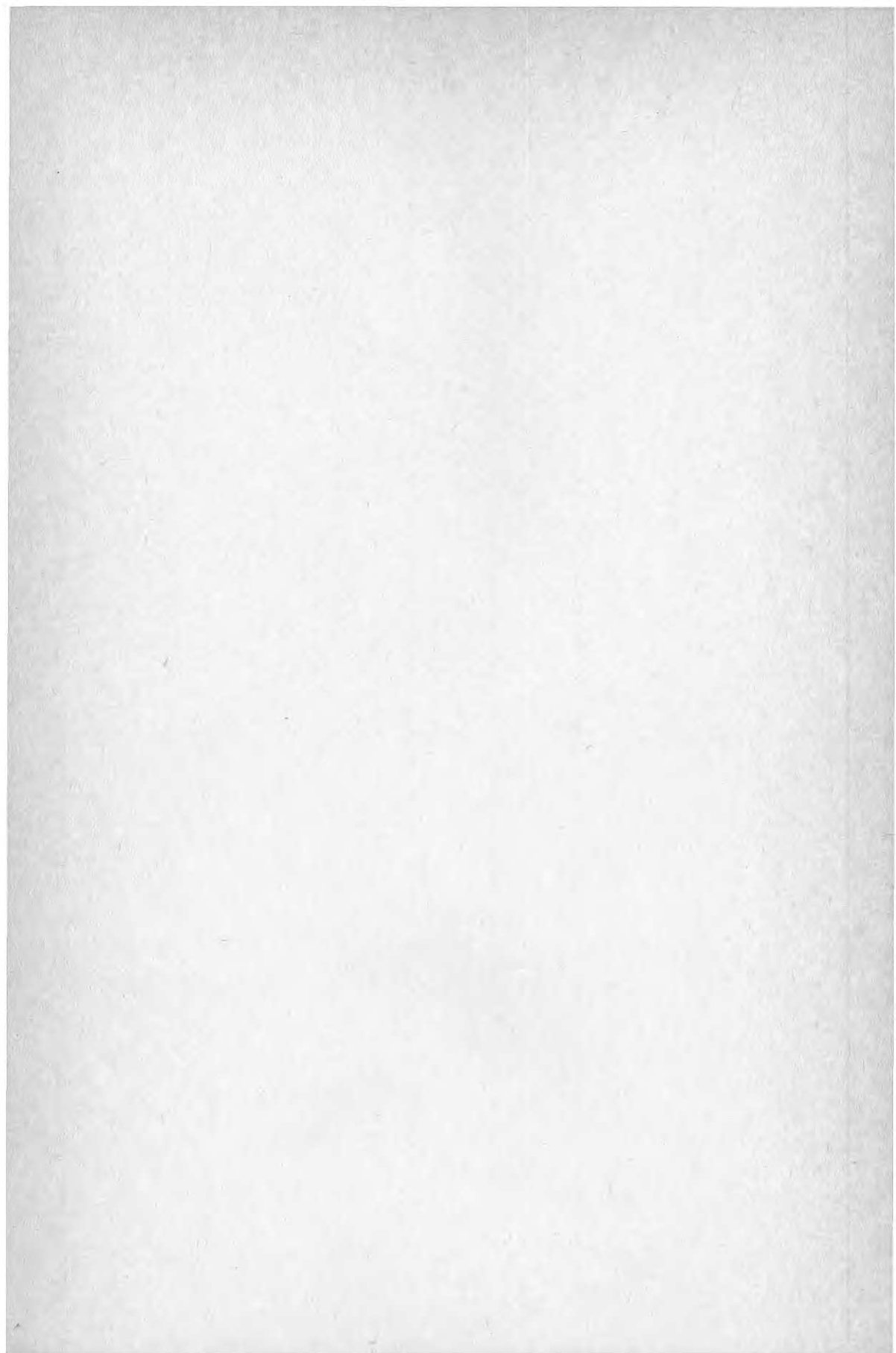
Under den tid KMI-projektet formellt var ett försöksprojekt i Haninge (1972-1981) genomfördes ett flertal delprojekt inom projektets ram. Även därefter har liknande projekt genomförts. Delprojekten har gällt olika typer av planerings- och utredningsuppdrag.

Följande delprojekt inom KMI-projektet har genomförts under perioden 1972-1982.

<u>Benämning</u>	<u>År</u>	<u>Fråga</u>
Brandbergsleden	1972	Trafikledssträckning genom centrala Handen
Lekplatskommittén	1972-73	Utredning om barns utemiljö i kommunen
Slätmossen	1972-73	Utbyggnad av nytt bostadsområde i Handen
Norra Jordbro	1973	Utbyggnad av nytt bostadsområde
Konsumentutredningen	1972-73	Utredning om kommunens arbete med konsumentfrågor
Lokaler och aktiviteter i Brändbergen	1973	Fritidsaktiviteternas förutsättningar i en kommundel
Den kommunala budgeten	1974	Läs- och studieanvisning
Äldreomsorgsplanen 2 etapper	1977 1982	Upprättande av plan för kommunens äldreomsorg
Miljövårdsprogrammet	1977	Utarbeta miljövårdsplan utifrån befintligt miljövårdsprogram
Planutredning Dalarö	1977-78	Förtätning av Dalarö samhälle
Kommunplanen 2 etapper	1979-81	Långsiktig plan för kommunens tätortsområde.

SLUTSATSER

KMI-projektet har inte varit hundra procentigt effektivt när det gäller att nå alla sina syften. Såväl när det gäller det demokratiska som det tekniska och det sociala syftet har dock viktiga steg på vägen tagits. Viktigt för utvecklingen har varit att projekten inte handlat om en enstaka planeringsuppgift. Olika metoder har kunnat prövas, vidareutvecklas eller förkastas i de tidigare. Det har klart visat sig att olika arbetsmetoder är mer eller mindre användbara i skilda planeringssituationer.



**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag
780150-8 från Statens råd för byggnadsforskning
till Haninge kommun, Planeringskontoret, Handen.**

Art.nr: 6700641

**Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering**

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

R141: 1982

ISBN 91-540-3848-0

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Cirka pris: 40 kr exkl moms