



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

R199:1984

**Samspel mellan statlig sektor-
planering och kommunal
planering**

Roland Thord

INSTITUTET FÖR
BYGGDOKUMENTATION

Accnr

Plac

ser

K
/
1984

Byggeforskningsrådet

R199:1984

SAMPEL MELLAN STATLIG SEKTORPLANERING OCH
KOMMUNAL PLANERING

Fallstudier från järnvägs- och vägplanering
samt jämförelser mellan dessa och bostads-
och skolplanering

Roland Thord

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag
761059-6 från Statens råd för byggnadsforskning
till Avdelningen för regional planering, sektionen
för arkitektur, Kungliga Tekniska Högskolan,
Stockholm.

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

R199:1984

ISBN 91-540-4300-X
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Liber Tryck Stockholm 1984

INNEHÅLL

FÖRORD

I	STUDIER AV SAMPEL MELLAN KOMMUNAL ÖVERSIKTSPLANERING OCH STATLIG TRANSPORTPLANERING SAMT JÄMFÖRELSE MED ANNAN PLANERING	11
1	PROBLEM, FRÅGESTÄLLNINGAR OCH UPPLÄGGNING	13
1.1	Inledning om problemet	13
1.2	Studiens frågeställningar	14
1.3	Studiens uppläggning och begränsningar.....	15
2	STUDIENS FÖRESTÄLLNINGSRAM	19
2.1	Planeringsprocessen	19
2.2	Samordningsproblem	20
2.3	Sektorer, sektorplanering och sektorövergripande planering	21
2.4	Kommunal planering - översiktlig genomgång av utveckling och uppbyggnad	24
3	ANNAN FORSKNING OCH UTVECKLING	29
3.1	Om relationen stat-kommun	29
3.2	Undersökningar om olika sektorer	30
3.3	Utredningar och forskning om samordning	33
3.4	Jämförande analys av sektorer	34
II	KOMMUNERNA OCH TRANSPORTPLANERINGEN. EN PROBLEMANALYS AV KONFLIKTER MELLAN KOMMUNAL ÖVERSIKTSPLANERING OCH STATLIG SEKTORPLANERING	37
4	DE EMPIRISKA STUDIerna	39
4.1	Fallstudier inom järnvägsplanering	41
4.2	Fallstudier inom vägplanering	43
5	JÄRNVÄGSPLANERING	45
5.1	Den svenska trafikpolitiken med hänsyn till järnvägarna	45
5.2	SJs verksamhet och järnvägsplanering	47
5.3	Järnvägsplaneringens betydelse för den kommunala översiktsplaneringen	50
6	PLANERING AV BOHUSBANAN NORR OM UDDEVALLA. En beskrivning av den planeringsprocess som under 1960- och 1970-talen förändrade trafikstandarden för både person- och godstrafik på norra Bohusbanan	53

6.1	Bakgrund	53
6.2	Norra Bohusbanans utveckling	53
6.2.1	Godstransporter	55
6.2.2	Persontransporter	56
6.3	Planeringsprocessen	59
6.3.1	Statens järnvägar	59
6.3.2	Tanums kommuns agerande	60
6.3.3	Länsstyrelsens agerande	61
6.4	Kommentar	62
7	NEDLÄGGNING AV BANDELEN UPPSALA- ENKÖPING . En fallstudie av planeringspro- cessen vid en bandelsnedläggelse enligt den planeringsmodell som gällde vid slutet av 1970-talet.	63
7.1	Bakgrund	63
7.2	Bandelen Uppsala-Enköpings utveckling	64
7.2.1	Godstransporter	65
7.2.2	Persontransporter	65
7.3	Planeringsprocessen - bandelsnedläggelse	66
7.4	Utredningarnas material och resultat	68
7.5	Kommentar	69
8	PLANERING AV STATIONSINDRAGNINGAR En studie av samtliga stationsindragningar år 1976/77 och planeringsprocessen i samband med dessa	71
8.1	Begrepp och handläggningsordning.....	71
8.2	Omfattningen av 1976/77 års stationsin- dragningar	75
8.3	Statens järnvägars argument och fakta- underlag	81
8.3.1	Avisering och yttrande	81
8.3.2	Mindrekostnad	82
8.3.3	Kalkylmetod	85
8.3.4	Kostnadsövervältring - samhällsekonomi	87
8.4	Kommunernas argument och faktaunderlag	89
8.4.1	Kommunernas argument	89
8.4.2	Kommunernas faktaunderlag	95
8.4.3	Relation till övergripande kommunal plane- ring	96
8.4.4	Relation till regional trafikplanering	98
8.4.5	Kommunernas skrivelser - sammanfattning	98
8.5	Länsstyrelsernas argument och faktaunder- lag	102
8.5.1	Länsstyrelsernas åsikter	102
8.5.2	Länsstyrelsernas argument	103
8.5.3	Hänvisning till regional trafikplanering	109
8.5.4	Länsstyrelsernas faktaunderlag	110
8.6	Intressekonflikter - utvärdering	111
8.6.1	Konflikternas omfattning	111
8.6.2	Trafikens betydelse - argument och effekter	112
8.6.3	Planeringsprocess och prövningsförfarande	115
9	VÄGPLANERING	117
9.1	Några utvecklingstendenser	117
9.2	Vägplaneringens uppbyggnad och kom- munernas roll	118
9.3	Kommunala vägplaneringsresurser	124

10	BROARNA TILL TJÖRN	
	Ett relativt omfattande transportprojekt så långt tillbaka i tiden att effekterna för kommunens utveckling hunnit slå igenom.	128
10.1	Bakgrund och sammanfattande beskrivning	128
10.1.1	Befolkning	128
10.1.2	Näringsliv	129
10.1.3	Transportförhållanden	129
10.1.4	Kommunal utveckling	130
10.2	Planeringsprocessen	130
10.2.1	Tjörns kommun	131
10.2.2	Länsstyrelsen	132
10.3	Bedömning av effekter	132
10.3.1	Befolkning	132
10.3.2	Näringsliv	133
10.3.3	Fysisk struktur	134
10.3.4	Den kommunala planeringen	135
10.4	Kommentar och slutsats	136
10.4.1	Planeringsprocess	136
10.4.2	Effekter	136
11	GENOMFARTSLOKALISERING I KUNGÄLV	
	Ett planeringsfall från mitten av 1950-talet fram till slutet av 1960-talet där de kommunala intressena hade svårt att hävda sig gentemot vägmyndigheternas intressen.	138
11.1	Bakgrund och sammanfattande beskrivning	138
11.2	Planeringsprocess	139
11.2.1	Kungälv kommun	141
11.2.2	Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen	142
11.2.3	Opposition	142
11.3	Bedömning av effekter	142
11.3.1	Näringsliv	142
11.3.2	Miljö	143
11.3.3	Trafikförhållanden	143
11.3.4	Fysisk struktur och planering	144
11.4	Kommentar och slutsats	145
11.4.1	Samordning	145
11.4.2	Lokaliseringsfrågan	145
12	GENOMFARTSLOKALISERING I UDDEVALLA .	
	Ett planeringsfall från 1970-talet där ett omfattande samrådsförfarande genomfördes mellan kommun och vägmyndighet.	147
12.1	Bakgrund och sammanfattande beskrivning	147
12.2	Trafik och planutredning	148
12.3	Kommentar och slutsats	150
13	SAMMANFATTNING AV DE EMPIRISKA STUDIERNA	151
13.1	Järnvägsstudierna	151
13.2	Vägstudierna	152
13.3	Preliminära slutsatser för den fortsatta framställningen	153

III	KOMMUNERNA OCH SEKTORPLANE- RINGEN. EN KOMPARATIV ANALYS AV JÄRNVÄGS-, VÄG-, BOSTADS- OCH SKOLPLANERING	157
14	PLANERINGSANALYTISKT SYNSÄTT	159
15	ANALYSSCHEMA	165
16	PLANERINGSANALYTISKA JÄMFÖRELSE	169
16.1	Planeringens form	169
16.2	Planeringens karaktär - mål och genom- förande	176
16.3	Planeringens innehåll	182
16.4	Slutsats	184
BILAGA 1	Stationsindragningar år 1976/77 (Kapitel 8) Stationsvis förteckning över SJs avisering, regeringens beslut samt länsstyrelsens yttrande.	187
BILAGA 2	Stationsindragningar år 1976/77 (Kapitel 8) Stationsvis förteckning över innehållet i kommunernas skrivelser.	191
BILAGA 3	Bostadsplanering - översiktlig genom- gång av utveckling och uppbyggnad.	195
BILAGA 4	Skolplanering - översiktlig genomgång av utveckling och uppbyggnad.	199
SUMMARY	205
LITTERATURFÖRTECKNING	207
ÖVRIGA REFERENSER	213

FÖRORD

Den föreliggande forskningsrapporten innebär en redovisning av ett forskningsarbete som pågått i olika omfattning sedan 1976. Arbetet framläggs också som doktorsavhandling inom ämnesområdet Regional Planering.

Projektet startade ursprungligen som en problemanalys av samordning mellan kommunal översiktsplanering och statlig transportplanering för vägar och järnvägar. Undersökningen koncentrerades i detta skede på samordningsproblem som ofta uppstår vid lokalisering av nya vägar i eller intill tätorter, och på de konflikter som vanligen uppstår vid beslut om trafikinskränkningar på järnvägslinjer och stationsorter. Planeringsprocesserna för vägar och järnvägar har olika karaktär varför det är intressant att jämföra det statliga respektive kommunala engagemanget i dessa bågge planeringar. Denna del av projektet bygger till stor del på empiriskt material i fallstudier och har främst en problemsökande, beskrivande karaktär.

Studierna inom transportsektorn väckte intresse att gå vidare och göra komparativa studier med andra områden där kommun och stat har ett gemensamt engagemang. Sälunda valdes bostadsplanering och skolplanering som jämförelseobjekt. Syftet med dessa senare studier är att ta fram kunskap av mer generell art, om samspelet mellan kommunal planering och olika statliga myndigheters planering för avgränsade sektorer. Tanken är också att denna kunskap skall användas som utgångspunkt för ytterligare forskningsansträngningar på detta fält.

Det material och de tankar som redovisas i denna rapport har inspirerats av samarbete inom ramen för en bred forskningsansats vid Regional Planering vid Tekniska Högskolan i Stockholm. I slutet av 1970-talet och en bit in på 1980-talet samarbetade en grupp forskare under professor Per Holms ledning kring temat "Samspel mellan utvecklingsplanering - fysisk planering på nationell, regional och kommunal nivå". Gruppens arbete finansierades genom anslag från Byggnadsrådet och Riksbanksfonden. I gruppen ingick Bernt Berglund, Arne Fredlund, Arne Granholm, Magnus Holm, Folke Snickars och jag själv. Tidvis kom även Jan Gunnarsson att delta i gruppens överläggningar.

Gruppmedlemmarnas arbete var inte strikt samordnat, utan inriktades mot olika delproblem. Förutom den nu aktuella undersökningen har de främst berört den översiktliga ekonomiska planeringen på olika nivåer i samhället.

Det perspektiv som präglat gruppens arbete har bland annat diskuterats av Per Holm i en uppsats 1978 i boken "Att forma regional framtid" från Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU).

"Det brukar ofta diskuteras huruvida informationsutbyte och planering skall ske enligt en uppifrån/nedåt eller nerifrån/uppåt princip. En mer fruktbar ansats skulle sannolikt vara att utgå från att den kommunala och nationella planeringsnivån arbetar med delvis olika mål och att den kommunala nivåns mål kan komma i konflikt med de nationella målen. I konfliktalternativet kan det vara skäl att precisera hur problemen ser ut, formulerade utifrån kommunernas och olika kommuninvånarnas intressen." (Per Holm, 1978)

Studierna av samspelet mellan kommunal utveckling och utvecklingen av olika nationella faktorer ledde gruppen in i konkreta diskussioner om möjligheterna att skapa förutsättningar för en bättre samordning mellan planering på olika nivåer. Motivet för en sådan samordning var hypotesen att det dels skulle förbättra samhällets, statens, möjligheter att stödja utveckling-

en i olika regioner, dels ge kommunerna ökat inflytande och större möjlighet att själva påverka utvecklingen.

Bernt Berglund utgick från den regionala planeringen - länsplaneringen. Han gjorde en kartläggning och analys av olika modellansatser, som kan användas i en inomregional utvecklingsplanering. (Bernt Berglund, 1981)

I ett annat projekt studerade Arne Granholm i samarbete med Folke Snickars hur alternativa fördelningar av privata och offentliga investeringar till olika regioner påverkar den interregionala utvecklingen. (Arne Granholm, 1981)

Magnus Holm utgick från kommunernas planeringsproblem. En förutsättning var utgångspunkten att långsiktig planering på kommunnivå inte kunde bedrivas på ett meningsfullt sätt, om inte viktiga basfakta, främst ekonomiska variabler, sattes in i ett vidare sammanhang. Han konstruerade därför ett modellsystem som tillät att variabler för den kommunala utvecklingen sattes in i ett regionalt och nationellt sammanhang. (Magnus Holm, 1983)

Bernt Berglund och Magnus Holm genomförde också en gemensam studie om samordning mellan nivåerna. (Berglund, Holm, 1981)

Till den nu föreliggande rapporten, för vars helhet jag själv ansvarar, har också Arne Fredlund bidragit med delar av det bakomliggande forskningsarbetet. I projektets ursprungliga delar genomförde således Arne Fredlund tillsammans med mig insamlandet och den första bearbetningen av det empiriska materialet för fallstudierna. I fallstudien av järnvägsnedläggningen av bandelen Uppsala-Enköping deltog även Mats Thorén till en del i arbetet. Den slutliga bearbetningen, analysen och sammanställningen av det empiriska materialet som redovisas i avsnitt II har jag sedan själv svarat för. Forskningsarbetet för de övriga delarna av rapporten, den teoretiska ramen i avsnitt I samt den mer generella och komparativa analysen som redovisas i avsnitt III, har genomförts av mig självständigt.

Projektet finansierades ursprungligen av Byggforskningsrådet. För rådets visade tålamod i projektets avslutande skede är jag särskilt tacksam. Under senare år har arbetet med projektet delvis kunnat ske inom ramen för mitt arbete på ERU. För denna möjlighet, utan vilken studiens slutliga innehåll skulle sakna väsentliga delar, är jag tacksam.

Inspirationskälla för projektet har hela tiden varit professor Per Holm. Tack vare hans idéer, engagemang och stimulerande handledning har forskningsarbetet varit möjligt att genomföra.

Ett tack måste också riktas till alla de som på olika sätt bidragit till projektets utförande. Förutom den ovan nämnda gruppen vid institutionen för Regional Planering vill jag särskilt rikta mig till Anders Börjeson, Ingemar Johansson, Ronny Svensson och Björner Torsson samt till Hans Berg (kommunikationsdepartementet). Vidare vill jag, utan att nämna någon särskilt, rikta ett tack till alla de planerare och politiker som ställt upp i intervjuer och hjälp till att få fram erforderligt underlag i samband med fallstudierna. Alla dessa personer har på ett värdefullt sätt bidragit till studiens genomförande.

Också till mina nuvarande arbetskamrater på ERU riktar jag ett tack. Alla har visat stor kamratskap och inga invändningar har gjorts även om arbetet med denna rapport periodvis kolliderat med det gemensamma arbetet på ERU. Särskilt riktar jag i detta sammanhang ett varmt tack till Sonja Kling-

berg som svarat för det omfattande utskriftsarbetet av rapporten samt till Margit Alderin som svarat för ett flertal utskrifter på vägen fram till denna slutliga version.

Även mina föräldrar har genom visat intresse varit en stimulans för projektets fortskridande.

Min familj, Stina, Ludvig och Rasmus, har naturligtvis berörts av detta långvariga arbete. Ni har ömsom hindrat mig ömsom stimulerat och gett mig möjlighet att genomföra arbetet. Särskilt i arbetets slutskede, under det senaste året, har min fritid dominerats av detta osällskapliga arbete. Detta kan jag knappast gottgöra i detta sammanhang. Nu när denna fritidssyssla är avslutad kommer jag emellertid i högre grad än tidigare kunna stimulera och hindra er i era sysslor.

Stockholm, november 1984

Roland Thord

"Dessa är fakta, senare skall jag försöka att förbinda dem till varandra, om det nu alls blir möjligt, ty det är svårt att säga vilken verkan som framgår ur vilken orsak; det skulle räcka med ett ingripande av en ängel för att förändra allting och därför skall man inte förundra sig över att man inte kan påvisa att något är orsak till något annat. Även om man som jag nu gör alltid måste försöka göra det"

(Umberto Eco. Rosens namn. Roman Brombergs)

- I STUDIER AV SAMPEL MELLAN KOMMUNAL ÖVER-
 SIKTSPLANERING OCH STATLIG TRANSPORT-
 PLANERING SAMT JÄMFÖRELSE MED ANNAN
 PLANERING

1 PROBLEM, FRÅGESTÄLLNINGAR OCH UPPLÄGGNING

1.1 Inledning om problemet

Denna rapport behandlar samspillet mellan sektorövergripande och sektoriell planering hos kommun och stat. Syftet är att söka ökad insikt i sådana planeringsproblem som beror av olika förutsättningar som sektorövergripande respektive sektoriell planering har att upprättas under. Studien avgränsas till problem vad gäller ansvarsfördelning och samordning mellan planering på kommunal nivå och sektorplanering på statlig nivå. Med kommun avses i studien primärkommun. Rapporten omfattar ej alla planeringsrelationer mellan kommun och stat utan begränsar sig till några viktiga exempel inom järnvägs- och vägplanering men också inom bostads- och skolplanering. I det följande avses med övergripande planering alltid sektorövergripande planering.

Figur 1.1 Studien avgränsas till problem vad gäller ansvarsfördelning och samordning mellan planering på kommunal nivå och sektorplanering på statlig nivå.

	SEKTOR ÖVERGRIPANDE PLANERING	SEKTOR PLANERING
STAT	<ul style="list-style-type: none"> • Långtidsutredning (LU) • Fysisk riksplanering • Regionalpolitisk planering (Länsplanering) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunikation • Hälso- och sjukvård • Bostäder • Utbildning • Jordbruk
KOMMUN	<ul style="list-style-type: none"> • Gemensamma planeringsförutsättningar • Kommunalt långtidsplanering • Kommunala bostäder • Utvecklingsplanering • Ortastrukturplanering 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunalt utvecklingsplanering • Kommunala sjukvård och sjukvård • Kommunala bostäder • Undervisning

Med samhällsplanering menas i rapporten planering av myndigheter och andra organisationer inom den offentliga sektorn.

Bättre samordning mellan olika former av samhällsplanering har blivit ett eftersträvat mål. Kravet på samordning gäller vitt skilda verksamhetsfält i samhället, såväl mellan avgränsade homogena som mellan sammansatta, komplexa verksamhetsfält. Likaså finns i dag ett allt större behov av samordning mellan dessa båda typer av verksamhetsfält.

Att skilda offentliga myndigheters åtgärder medvetet samverkar till goda helhetslösningar är inte givet. Kraven på detta samt formerna för att uppnå detta är ännu ofullständigt utvecklade. Det vanligaste förefaller vara att skilda offentliga myndigheter har bristfällig kännedom om varandras planer och till största delen enbart tar hänsyn till sektoriella intressen som härletts ur den egna verksamheten.

1.2 Studiens frågeställningar

I denna studie har det, på grund av att det är flera frågeställningar som söker svar, inte varit så lätt att ställa upp en för hela studien gällande hypotes. En del av forskningsarbetet har i själva verket varit att komma fram till ett sätt att formulera problemet i ett sammanhang.

På allt fler områden har en omfattande statlig planering utvecklats. Inom en mängd verksamhetsområden har statsmakterna byggt upp sektororganisatio-
ner med centrala ämbetsverk direkt under departementen. På detta sätt har en planeringsverksamhet vuxit fram som i många stycken varit sin egen drivfjäder. Arbetsrutiner och planeringsmönster har dominerats av respektive sektors egna intressen. Gemensamma målsättningar har varit svåra att urskilja utöver det övergripande målet om ekonomisk expansion.

Samtidigt med denna utveckling har samhällsengagemanget inom många områden ökat och kommunernas åtaganden och åligganden expanderat kraftigt. Till bilden hör också att det mesta av den statliga verksamheten, som genomförs inom skilda sektorer, ger avsevärda konsekvenser för den kommunala utvecklingen. Detta inte sällan utan att den lokala nivån har något mer välutvecklat sätt att påverka.

Den kommunala verksamheten bedrivs idag inom ett stort antal områden och använder en mängd planeringsinstrument. Delvis är denna planering avgränsad till skilda sektorer men upprättas också i stor utsträckning för mer sektorövergripande ansvarsområden. Tillsammans utgör all denna planering ett omfattande "planeringspaket", bestående av Gemensamma planeringsföresättningar (GPF), Kommunalekonomisk långtidsplanering (KELP), Kommunala bostadsförsörjningsprogram (KBP), Kommunöversikter, lokala trafikförsörjningsplaner, kommunala utvecklingsplaner etc.

Allt detta skulle kunna utgöra en bas för att hantera den interaktion som finns mellan skilda nivåer inom ett verksamhetsområde och mellan olika verksamhetsområden. Någon genomtänkt sådan samverkan förekommer emellertid i allt för begränsad utsträckning.

Trots svårigheter att formulera en för hela forskningsarbetet giltig hypotes har följande hypotes ställts upp:

Sektorplanering, inom vilken statliga myndigheter har det dominerande ansvaret eller i varierande grad tillsammans med kommuner har ett delat engagemang och ansvar, får generellt större genomslagskraft och starkare styrverkan på kommunens utveckling än övergripande kommunplanering.

Om hypotesen gäller innebär det att förverkligandet av många mål inom skilda sektorer blivit viktigare än hur helheten utvecklas. Detta innebär en uppenbar risk för att viktiga frågor avgörs i ett alltför snävt perspektiv och att samhällsproblem, som inte direkt sorterar under någon sektor, tappas bort i planeringen.

För att göra analysen mer hanterlig har, mot bakgrund av den ovan uppställda hypotesen, ett antal **frågeställningar** som studien söker svar på ställts upp. Var och en av dessa tar upp någon av de många intressanta problem i relationen mellan stat och kommun som studien avhandlar.

Planeringens form

1. Hur är ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inom respektive sektors planering?

Planeringens karaktär

2. Vilken betydelse har det för kommunen vilken part - stat eller kommun - som fastställer de operationella målen inom respektive sektors planering?
3. Vilken betydelse har det för kommunen vilken part - stat eller kommun - som svarar för genomförandet av inom respektive sektors planering uppställda operationella mål?

Planeringens innehåll

4. Hur - med vilka medel - påverkar respektive statlig sektormyndighet kommunen samt vilka effekter kan urskiljas för kommunen?

Frågorna ställs mot bakgrund av att stat och kommun i olika utsträckning har ett delat engagemang och intresse i de studerade sektorerna. Sektorerna har i varierande grad betydelse för den kommunala utvecklingen och planeringen. Detta samtidigt som staten har olika motiv för sitt engagemang i skilda sektorer. Inom exempelvis järnvägs- och vägsektorn grundas statens engagemang till stor del på en strävan att uppnå från nationell synpunkt funktionella helheter. Inom bostadssektorn grundas det statliga engagemanget på behovet att överblicka bostadsbyggandet i hela landet. Inom skolsektorn bottnar engagemanget i att staten värnar om likformighet över hela landet. På motsvarande sätt har kommunen motiv för sitt engagemang inom skilda sektorer som bottnar i den egna kommunens situation.

Någon enkel och entydig åtskillnad mellan statliga och kommunala intressen inom en sektor går knappast att finna. Likaså är det svårt att finna klara och fasta gränser för statens respektive kommunens befogenheter inom en sektor. Dessa förskjuts ständigt. För närvarande och under de senaste decennierna har kommunens befogenheter således ökat inom de flesta sektorer. Det finns dock alltid frågor där parternas engagemang överlappar varandra och som därför kräver samordning.

Genom att söka svar på de uppställda frågorna bidrar denna studie till framtagandet av kunskap som kan ligga till grund för samordning mellan stat och kommun inom områden där parterna har ett delat engagemang.

1.3 Studiens uppläggning och begränsningar

Samspel mellan kommunal planering och nationell sektorplanering är studiens problemområde. Detta problemområde som i det föregående diskuterats allmänt är vidsträckt och kan inte till fullo avhandlas inom ramen för detta arbete. I det närmast följande redogörs därför för några viktiga begränsningar och den uppläggning som valts för studiens genomförande.

För att belysa det avhandlade problemet används i studien två angreppssätt. För det första används ett empiriskt angreppssätt av problembeskrivande och problemsökande karaktär inom järnvägs- och vägplanering. Här

ingår fallstudier av konkreta konflikter mellan statlig transportplanering och kommunal planering. Fallstudierna omfattar dels trafikinskränkningar, bandelsnedläggelse och stationsindragningar på järnväg, dels lokalisering av genomfartsleder och omfattande förändringar av en kommuns transportsituation med avseende på vägtransporter. Fallen är utspridda i tiden och avser händelser och förlopp från 1950-talet till slutet av 1970-talet. Källor är främst intervjuer med planerare och politiker samt studier av planmaterial.

Följande fallstudier omfattas av studien:

Järnvägsplanering:

- Planering av Bohusbanan norr om Uddevalla
- Nedläggning av bandelen Uppsala-Enköping
- Planering av stationsindragningar år 1976/77.

Vägplanering:

- Broarna till Tjörn
- Genomfartslokalisering i Kungälv
- Genomfartslokalisering i Uddevalla.

Med ett undantag innefattar samtliga fall explicita konflikter mellan berörda statliga myndigheter och kommuner. Konflikter som består av avvägning mellan nationella och lokala mål samt mellan sektoriella och sektorövergripande intressen. I fallet med nedläggning av bandelen Uppsala-Enköping förekom dock inte några omfattande uttalade konflikter mellan de inblandade parterna. En intressant fråga blev därför i detta fall hur alla parter kunde vara så överens om sin bedömning av transportutvecklingen.

Särskilt omfattande och ingående kom fallstudien av 1976/77 års stationsindragningar att bli. Studien omfattar 150 stationer i alla de 78 kommuner som detta år vände sig till regeringen och begärde prövning av SJs beslut att dra in trafik. Motsättningarna omfattade såväl parternas bedömning av förutsättningar för fortsatt trafikservice, som analys och värdering av indragningarnas förväntade konsekvenser.

Genom att studien i de empiriska delarna är uppbyggd kring fallstudier kommer vissa typer av konflikter och aspekter på planeringen inte direkt att ingå. Exempelvis hamnar i stor utsträckning frågor kring medinflytande och den allmänna opinionens reaktion utanför studiens ram. Vidare ger studien endast begränsad analys av transportplaneringens alla konsekvenser för kommunal utveckling och planering eller för näringsliv och enskilda personer.

I detta sammanhang, när det är frågan om så komplexa frågeställningar, är metoden att använda fallstudier en framkomlig väg för analys. Metoden som i första hand har en problemsökande och problembeskrivande funktion bidrar samtidigt med svar på de frågeställningar studien som helhet syftar till att besvara. Som stöd för denna uppläggnings kan anföras det synsätt Törnqvist (1981) redovisar om möjligheten att på en begränsad arena finna en avspiegling av helheten. Studiens arena är de kommuner och de kommundelar som omfattas av fallstudierna. Här samverkar och motverkar skilda verksamheter med varandra och ger ekonomiska, sociala och fysiska effekter. Här möts och konkurrerar olika intressenter om lokalisering och annan resursutnyttning.

För det andra används ett komparativt angreppssätt där utifrån ett planeringsanalytiskt synsätt, planeringen inom järnvägs-, väg-, bostads- och

skelsektorn analyseras och sambanden med kommunal planering diskuteras. I denna del av studien jämförs formaspekter på de skilda sektorernas planering samt aspekter på planeringens karaktär vad gäller fastställandet av operationella mål och genomförandet av åtgärder som uppfyller målen. Vidare jämförs aspekter som hänger samman med planeringens innehåll. Med det senare avses för respektive sektor det sätt på vilket de statliga myndigheterna påverkar den kommunala planeringen och utvecklingen samt vilka effekter detta ger.

Dessa jämförelser utgör en ansats att finna såväl generella mönster och likheter som att urskilja och delvis förklara olikheter mellan några sektorer planering. De utvalda sektorerna representerar delvis olika regelsystem och varierande karaktär på planering. Denna del av projektet bygger dels på resultat från de empiriska studierna dels på litteraturstudier av tidigare forskningsresultat och planeringsteori.

Syftet med den komparativa delen av studien är, vid sidan om att beskriva och karaktärisera de skilda sektorernas planering och med detta som grund ge svar på de frågeställningar och den hypotes som ställts upp, också att den skall tjäna som ansats för fortsatt forskning inom det avhandlade problemområdet. Den praktiska tillämpbarheten av resultaten i denna del av studien är inte lika framträdande som för den empiriskt inriktade delen av studien. Målet har inte varit att till alla delar göra en fullständig och helt invändningsfri beskrivning av respektive sektorplanerings utveckling och uppbyggnad, utan att göra en intressant och delvis generaliserad jämförelse av ett flertal sektorer planering i dessa avseenden.

Gemensamt för de bägge använda angreppssätten är att de analyserar relationen mellan statlig sektorplanering och kommunal planering. Ur olika synvinklar belyser studiens skilda delar den kommunala planeringens status gentemot planering för sektorer där statliga myndigheter har ett omfattande, om än varierat, ansvar. Alla dessa sektorer planering innefattar åtgärder som kräver stora investeringar och långsiktigt irreversibla eller styrande beslut. Syftet är att genomföra en problemanalys av samordningsproblem i planeringen, för att bidra till förbättrade möjligheter att analysera och lösa framtida konflikter.

På några punkter har planeringsförhållandena ändrats i förhållande till den situation som rådde då studien genomfördes. Ingen av dessa förändringar påverkas i någon avgörande grad de principiella resonemang och slutsatser som förs i studien men bör i några fall ändå uppmärksammas med tanke på tillämpningen av resultaten från de empiriska studierna. Beträffande vägplaneringen har ändringarna främst omfattat den ekonomiska vägplaneringen, dvs prioriteringen av skilda vägutbyggnadsprojekt. Kommunernas inflytande har, åtminstone formellt, förstärkts i denna del av vägplaneringen. Fallstudierna inom vägplaneringen domineras av den fysiska vägplaneringen, lokaliseringsplaneringen, varför dessa förändringar har marginell betydelse för dessa delar av de empiriska studierna. För järnvägsplaneringen har grunden för ökat regionalt och i viss mån lokalt planeringsansvar lagts genom bildandet av så kallade länshuvudmän för kollektivtrafik. Detta medför delvis ändrade planeringsförutsättningar för Bohusbanan samt också något ändrad handläggning av bandelsnedläggningar i förhållande till den ordning som rådde när bandelen Uppsala-Enköping prövades. Förändringarna gäller emellertid enbart persontrafik, medan godstrafiken inte berörs. Beträffande stationsindragningar gäller i allt väsentligt fortfarande samma planeringsprocess som när studien genomfördes. I det sistnämnda fallet är således resultaten från den omfattande fallstudien av stationsindragningar relevanta för den planering som idag bedrivs på detta område.

Rapporten disponeras enligt det följande.

I det inledande avsnittet I, kapitel 1-3, redogörs för projektets problem, frågeställningar och uppläggning samt dess föreställningsram och anknytning till andra forsknings- och utvecklingsarbeten.

I avsnitt II, kapitel 4-13, redovisas de i det föregående diskuterade fallstudierna från de empiriska delarna av studien.

I avsnitt III, kapitel 14-16, redovisas den komparativa analysen av planering av järnvägar, vägar, bostäder och skolor och den relation till kommunal planering dessa sektors planering har. I detta avsnitt sammanfattas också studien som helhet varvid den hypotes samt de frågeställningar som ställts upp, om statlig sektorplanerings styrverkan på kommunal utveckling, är föremål för prövning och diskussion.

2 STUDIENS FÖRESTÄLLNINGSRAM

2.1 Planeringsprocessen

I modern planeringslitteratur¹⁾ finns ett flertal synsätt på planering och den process - planeringsprocess - man vanligen ser som det sammanhang i vilket planering ingår. Några av dessa synsätt är snäva och betonar något eller några element i den helhet som andra anser krävs för att planering skall föreligga. Ofta är det de mer beslutsförberedande delarna som betonas, medan i andra fall genomförandet också inbegrips i den helhet som då vanligen betecknas med begreppet planeringsprocess.

När det i det följande talas om planeringsprocessen, läggs tonvikten vid upprättandet av planeringens operationella mål, det som oftast benämns som den egentliga planen, samt det därpå följande genomförandet av åtgärder som medför att målen nås. Studiens inriktning mot samspel mellan stat och kommun vid planering av skilda sektorer, där staten antingen bär större delen av ansvaret eller parterna i olika grad har ett delat ansvar, gör att detta är den fas av planeringsprocessen som är av särskilt intresse för analysen. Ibland används begreppen planering och planeringsprocess synonymt.

Med operationella mål menas här beskrivningar som direkt går att omsätta i genomförande. De operationella målen är således starkt länkade till de medel som finns för att uppnå målen. Här ställs utförandekriterier mot tidpunkt eller tidsperiod för genomförandet. I första hand avses mål för resursutnyttjande i meningen dimensionering eller lokalisering i rummet, en fysisk planering.

Med genomförande avses dels genomförande av investeringar, dels upprätthållande av verksamhet genom drift och underhåll. Förutsättningar för genomförande varierar starkt mellan skilda sektorer och verksamhetsområden (Friedman, 1978). Ibland ingår genomförandet som ett led i den planeringsprocess som till sin helhet verkställs av en och samma myndighet eller motsvarande organisation. I andra fall är genomförandet skilt från den myndighet som handhar de övriga delarna av planeringsprocessen. Emellan dessa båda ytterlighetsformer finns sedan olika slags beroendeförhållanden mellan de i planeringsprocessen som helhet deltagande parterna.

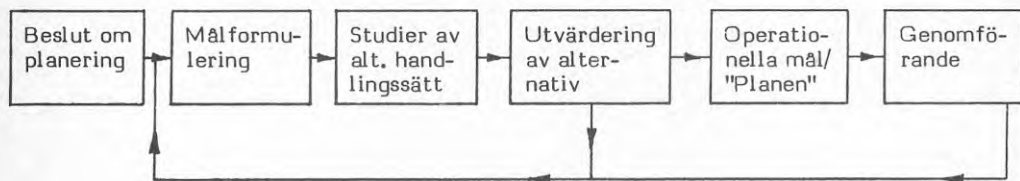
Planeringsprocessen i sin helhet kan, enligt det synsätt som här redovisas, mer nyanserat beskrivas genom ytterligare ett antal delmoment. Dessa finns redovisade i figur 2.1.

Utifrån studier av en verksamhet fattas beslut om planering. Därefter formuleras mål för planeringen. Dessa, i planeringsprocessen tidigt formulerade mål, är vanligen mycket vida eller allmänt formulerade och berör på ett övergripande sätt sociala, ekonomiska eller fysiska förhållanden. Målen kan också handla om själva planeringsprocessen, att den exempelvis skall vara flexibel eller ge möjligheter till medborgarinflytande.

För att nå fram till planeringens operationella mål, det som oftast benämns som den egentliga planen, krävs att möjliga alternativa handlingsätt

1) (Broadbent, 1971. Faludi, 1973. Hall, 1975. Hart, 1976)

Figur 2.1 Planeringsprocessens delmoment sett som en kontinuerlig process .



studeras. Detta kan ske med hjälp av skilda modeller och metoder där verkligheten återspeglas i förenklad form. Därefter vidtar någon form av utvärdering av de studerade alternativen. Utvärderingen kan ske med varierande metoder, vanligen med samhällsekonomiska förtecken, där kvantitativa faktorer jämförs med kvalitativa. Ett exempel på en sådan metod är cost-benefit analys (Bohm, 1972).

Beroende på utfallet av utvärderingen sker antingen en återkoppling till den inledande målformuleringsfasen eller, om utvärderingen fallit väl ut, slutförs planeringsprocessen genom att operationella mål anges som sedan blir föremål för genomförande.

Särskilt bör här poängteras att det hela ses som en kontinuerlig process. En process där hela tiden lämpliga vägar att kontrollera och påverka systemet sökes. Genom att styra utvecklingen ges möjlighet att kontrollera och modifiera denna. Detta synsätt skiljer sig i många stycken från den tidigare dominerande inställningen att en plan utgjorde en detaljerad bild av framtiden. Planen utgjorde enligt detta synsätt en garanti för genomförande. Dagens planering karaktäriseras mer av flexibilitet och framförhållning. Strategisk planering har blivit ett begrepp. (Hart, 1976.)

Naturligtvis är den ovan redovisade helhetsynen på planeringsprocessen av intresse för en fullständig förståelse av den planering respektive part som deltar i planeringsprocessen svarar för samt det samspel som råder mellan deltagande parter. Studiens frågeställningar tar emellertid sin utgångspunkt från den ansvarsfördelning som råder med avseende på fastställandet av operationella mål samt genomförandet av dessa. Detta är således de delar av planeringsprocessen som helhet som studien främst kommer att uppehålla sig kring. Att söka ökad insikt i denna ansvarsfördelning samt dennas betydelse för de lösningar som är möjliga att åstadkomma är ett viktigt syfte med studien.

2.2 Samordningsproblem

I samhällsplaneringen konfronteras olika myndigheters planering med varandra och ger i olika grad förutsättningar och begränsningar för varandras verksamhet. Med hänsyn till den offentliga sektorns omfattning och dess nyckelroll i samhället är det förvånande att samordningen mellan dess ofta ganska självständigt verkande delar inte undersökts mera.

Ett vanligt förekommande samordningsproblem uppstår när en planering som gäller hela landet, men är begränsad till intressen inom en enda sektor, möter en

planering som är sektorövergripande och omfattar en helhetsbedömning, men endast avser intressen inom ett avgränsat territoriellt område, t ex en kommun.

När två så olika planeringsformer som sektorplanering och övergripande kommunal planering ställs vid sidan av varandra är det inte sällan fråga om en smärtsam process att samordna dem. Det sammanlagda resultatet blir inte alltid det som är förutsett. I olika former uppstår konflikter mellan myndigheterna.

Sektorplaneringen kan bli allt för ensidigt inriktad mot sina egna problem. Det finns risk för att lösningarna sedda ur ett vidare perspektiv blir sämre än de behöver vara, om sektorplaneringen tillåts dominera den sektorövergripande planeringen. I ett läge med begränsade ekonomiska resurser, är det särskilt viktigt att samhällsplaneringen är effektiv och att varje åtgärd kan bedömas ur ett övergripande perspektiv. Samordning över sektorgränserna måste därför ske på samhällets alla nivåer.

Omvänt är det inte heller säkert att en sektorövergripande planering, utifrån lokala intressen, innebär en bra lösning ur regionalt eller nationellt mer snäva sektorperspektiv.

När det gäller markens användning och bebyggelsestrukturens utformning sker den viktigaste samordningen av olika intressen på lokal nivå i kommunernas översiktsplanering i fysisk och ekonomisk planering. Det kan emellertid vara ett svårt problem för kommunerna att samordna sådan sektorplanering, som i väsentlig grad styrs av statliga verk, med de lokala planeringsförutsättningar som styr den kommunala översiktsplaneringen. Det finns ingen klar princip för hur riksintressen inom en avgränsad sektor skall avvägas mot lokala helhetsbedömningar.

Samordning mellan nationella och lokala intressen behandlas mycket olika för skilda sektorer. Hänsynstagande kan ske under olika former, alltifrån förhandling - samråd - mellan jämbördiga parter till diktat från endera parten.

2.3 Sektorer, sektorplanering och sektorövergripande planering

Uppdelningen av samhällsplaneringen i dels sektorplanering dels sektorövergripande planering saknar inte komplikationer. Det är inte sällan svårt att dra en tydlig gräns mellan dessa båda former. Ibland kan det dessutom vara frågan om en gradvis övergång.

I detta kapitel skall en ur planeringsteoretisk synvinkel användbar indelning av planering för skilda verksamheter/ sektorer tas fram. En sådan indelning bör, enligt den syn på planeringsprocessen som presenterades i kapitel 2.1 vara kopplad till de mål en verksamhet/ sektor kan ställa upp samt de möjligheter till genomförande av dessa mål som finns.

För vår del hänger behovet att klargöra begreppet sektor samman med att planering som verksamhet och vad som kan åstadkommas med planering måste skilja sig åt beroende på den sektor eller de sektorer som omfattas. Olikheter i målsättningar, kontrollmöjligheter och institutionella förutsättningar nämns i utredningen "Plan och prognos" (SOU 1971:70) som avgörande faktorer.

Två principiellt olika synsätt för planering av offentlig verksamhet kan urskiljas med avseende på den delegering och de motsatta beslutsriktningar som finns. Å ena sidan en planering som omfattar en sektor och tar sin utgångspunkt i centralt formulerade mål och ramar, som bryts ned, specificeras och tillämpas på lokal nivå. Denna planeringsprincip betecknas "break-down"-planering, eller på svenska

"uppifrån-och-ner"-planering. Exempel på denna form av planering är vägverkets och försvarets planeringssystem. Å andra sidan finns, med detta renodlade synsätt, planering som grundar sig på sammanställning av överväganden på verkställande nivåer (statlig, regional, lokal eller enskild) som sedan konsistensprövas mot en överordnad helhetsbild. En s k "built-up"-planering. Exempel på denna typ av planeringsmodell är den fysiska riksplaneringen och den kommunala ekonomiska långtidsplaneringen KELP. (Esping/Lönnroth, 1974, Berglund/Holm, 1981).

Dessa bägge synsätt på planering inom den offentliga sektorn - "uppifrån-och-ner"- respektive "nedifrån-och upp"-planering - motsvarar närmast två specialfall av en mängd tänkbara alternativ. De speglar två ytterlighetsformer. All planering innehåller delar från båda formerna. Vanligen kan emellertid en huvudinriktning urskiljas som säger något om syftet och inriktningen av respektive planering. (Berglund/Holm, 1981)

Utifrån den egna studiens inriktning mot jämförelser mellan planering av skilda slag har nedanstående indelning av planering funnits ändamålsenlig. Indelningen avser att på ett enkelt sätt illustrera förutsättningar för planering inom skilda delar av den offentliga sektorn. Indelningen tar främst sin utgångspunkt i vem som formulerar målen för planeringen samt vem som svarar för genomförandet:

1. Såväl uppställande av mål för planeringen som genomförandet av dessa sker hos offentlig myndighet vars verksamhet huvudsakligen är begränsad till en sektor.
T ex: försvar, kommunikation (järnvägar, riksvägar) högre utbildning.
2. Uppställandet av mål för planeringen och genomförandet av dessa är primärt avgränsat till en nivå i samhället - lokal, regional eller nationell - och berör vanligen ett flertal sektorer.
T ex: Långtidsutredningen, fysisk riksplanering, regionalpolitisk planering (länsplanering).
3. Uppställandet av mål för planeringen och genomförandet av dessa är uppdelat mellan sektorer och nivåer i samhället.
T ex: bostäder, grundskoleutbildning, barnomsorg, kommunikationer (statskommunala vägar), sjukvård.

Den första gruppen utgör den mest renodlade formen av sektorplanering. Med detta avser vi sådana sektorer, där såväl uppställandet av mål som genomförandet av dessa sker inom sektorn. Ett exempel är vägverkets planering samt byggande av riksvägsnätet. Planeringen genomförs här genom en mängd instrument som är direkt kopplade till utformningen av policies, utvecklingsproblem och projekt som skall genomföras (Wirén, 1979).

En stor del av de offentliga myndigheternas planering sker inom olika sektorer. Sektorplanering utmärks ofta av en hierarkisk organisation och att verksamhetens syften är relativt lätta att definiera och avgränsa. Huvudansvaret uppbärs i regel av olika centrala ämbetsverk, som i sin tur är ansvariga under respektive departement.

På regional nivå finns ofta sektorvisa underordnade myndigheter. Dessa har vanligen länet som territoriell avgränsning för sin verksamhet och är ofta knutna till länsstyrelsens samlade verksamhet. Många sektorer har dock en

annan regionindelning än den länsvisa. Således finns många mer självständiga opererande sektorer som har regionavgränsningar som följer mer aggregerade gränser än de enskilda länsgränserna och då vanligen har ett flertal län som regional bas för sin verksamhet.

Sektorplanering kan oftast beskrivas som en rationell process med t ex mål-medel ansats. Den uppvisar stora likheter med strategisk företagsplanering under marknadsbetingelser. De inblandade parterna har ett självständigt sätt att hantera sin situation i förhållande till andra inblandade parter. Strävan är att under ömsesidigt hänsynstagande söka lösningar som överensstämmer med de inblandade parternas respektive mål (Gunnarsson, 1982). Verklighetens planering är dock mer en fråga om förhandlingskonst, där skilda delar av planeringsprocessen används i ett förhandlingsspel mellan de inblandade parterna (Wirén, 1979).

Den andra gruppen omfattar sådan planering som vanligtvis betecknas sektorövergripande planering, dvs en planering som ser till helheten och samordnar ett flertal skilda sektorer med hänsyn till tid, rum och resursutnyttjande. För att ordna skilda verksamheter på ett lämpligt sätt i rummet fordras exempelvis en övergripande fysisk planering. Vidare är våra gemensamma ekonomiska resurser begränsade, varför en övergripande ekonomisk planering genomförs. För att på ett effektivt sätt utnyttja såväl bundna som rörliga resurser, utifrån ekonomiska, sociala och kulturella jämlikhetsvärderingar för hela landet, har en regionalpolitisk planering utvecklats. Också denna regionalpolitiska planering är av övergripande karaktär.

Den sektorövergripande planeringen är till många delar skild från möjligheten att genomföra sina planer. Planeringen avser problem och åtgärder som faller under andra myndigheters ansvarsområde eller inte hör till den offentliga sektorns verksamhetsområde. Den riskerar därför att ofta endast bli uttryck för en vilja, utan några egentliga medel för genomförande (Friedman, 1978. Leion, 1974). Osäkerheten om framtiden, hur andra parter kommer att agera m m, har därför en större betydelse i den övergripande planeringen än i sektorplaneringen.

Den övergripande planeringen är inte hierarkiskt organiserad utan bedrivs i regel ganska självständigt av kommuner, länsstyrelser och nationella myndigheter. Den övergripande planeringen utmärks av att det i regel är omöjligt att definiera konkreta mål för verksamheten. Orsaken är att syftet i regel är sammansatt av en mängd olika mål, vilka inte alltid är förenliga, och vars inbördes avvägning inte kan förutses. Det är vanligt att målen inte är kända när planeringsarbetet påbörjas, utan att de utvecklas under arbetets gång, och att de hinner ändras flera gånger medan arbetet pågår. Den övergripande planeringen är ofta en betydligt mer komplicerad process än sektorplaneringen, med fler inblandade parter. Den präglas till stor del av förhandlingar och att planeringsprocessen utvecklas och förändras kontinuerligt.

Den tredje gruppen omfattar sådana samhällssektorer där uppställandet av mål för verksamheten respektive genomförandet av dessa är uppdelat mellan flera inblandade parter. Dels sådana med ett mer renodlat sektorintresse, och dels sådana med ett mer övergripande ansvar. Denna typ av planering är vanlig och kan ses som en blandning av de bägge andra mera renodlade, till stora delar motsatta, planeringskaraktärerna.

2.4 Kommunal planering - översiktlig genomgång av utveckling och uppbyggnad

Kommunerna fick 1947 för första gången ett användbart instrument för översiktlig planering, nämligen generalplanen. Det nya planeringsinstitutet mottogs med entusiasm bland planerare och många generalplanearbeten påbörjades. Enligt en enkät som tidskriften Plan utförde fanns 1950 30 generalplaner färdiga och nästan 150 under arbete (Plan, 1950).

I lagstiftningen definierades generalplaneinstitutet som en fysisk planläggning, som skulle dokumenteras på en karta. Ändamålet var att på ett översiktligt sätt redovisa de behov av utrymme för olika ändamål som kunde förutses. Generalplanen avsågs att antas som riktlinjer för utvecklingen i stort och framför allt för den fortsatta detaljplanläggningen.

Trots att lagstiftningen inte angav något om generalplanens roll gentemot olika former av sektorplanering, kom den från början att tilldelas breda sektorövergripande uppgifter. Många planerare och politiker ville inte längre acceptera att samhällets utveckling i huvudsak berodde på slumpartade sammanlagda effekter av skilda myndigheters åtgärder och sektoriella planer. Utvecklingen, menade många, borde i stället styras av en sammanhållen idé eller plan. I slutet av 1940-talet var det därför många som hoppades att den fysiska översiktsplaneringen skulle bli det hjälpmedel man sökte. Inför decennieskiftet till 1950-talet framstod också samordningen med nya administrativa organ inom bl a vägtrafikplaneringen och bostadsplaneringen som några av de viktigaste uppgifterna för den fysiska översiktsplaneringen. (Lundberg, 1950)

De högt ställda förväntningarna infriades dock inte. I stället kom generalplanerna att kritiserats. 1940- och 1950-talens generalplaner kom att bli mycket omfattande och grundades på stora inventeringar av fysiska, sociala och ekonomiska förutsättningar. Många planer gjordes mycket detaljerade och blev efter några år inaktuella. Andra fick aldrig någon förankring hos politikerna och fullföljdes därför inte. Undantag fanns, exempelvis Fred Forbats planer för Skövde och Landskrona som sågs som föredömen. Kontentan av den "första generationens" generalplaner var att de ändå hade misslyckats både som samordningsinstrument och som vägledning för detaljplanering bl a för att de tagit bristfällig hänsyn till möjligheterna att genomföras.

Utvecklingen av planeringen under 1960-talet kom mot bakgrund av den framförda kritiken att präglas av ett nytt sätt att se på problemen med fysisk, ekonomisk och tidsmässig samordning av olika funktioner i samhället. Det blev mindre vanligt med generalplaner av det allomfattande slaget. Generalplanens uppgifter reducerades åter till den fysiska översiktliga planläggningen. Planeringen breddades istället genom att komplettera generalplanerna med andra planer som var mer direkt anpassade till sina respektive sektorer. Dessa utvecklades ofta genom initiativ av statliga ämbetsverk. Det blev exempelvis vanligt med särskilda trafikplaner och skolutredningar. På förslag av bostadsstyrelsen infördes 1967 de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen. Vidare genomfördes i allt fler kommuner en ekonomisk långtidsplanering - KELP - som avsåg att samordna investeringsbehov och anspråk från skilda förvaltningar.

Med tiden blev de skilda sektorernas planering alltmer specialiserad och i praktiken fristående från den fysiska översiktsplaneringen på ett sätt som knappast avsetts. De sektoriella planerna antog alltmer funktionen som oberoende förutsättningar för generalplanerna och inte ett medel att påverka olika utvecklingsalternativ. Ofta utformades exempelvis markanvändning och trafiknät trots deras stora ömsesidiga beroende fristående från varandra.

Bristen på fungerande form för samordning av utvecklingen enligt någon mer eller mindre preciserad plan medförde allvarliga nackdelar. Det var svårt att förstå vad som påverkade utvecklingen. I stället låg det nära till hands att uppfatta trender och tendenser som något obevekligt och omöjligt att påverka. Detta missgynnade också demokratiseringen av planeringen och invånarnas möjlighet att få inflytande över samhällets förändringar. I slutet av 1960-talet kom så reaktionen - en misstro mot mycket samhällsplanering och en mängd protestaktioner.

I slutet av 1960-talet och början på 1970-talet ändrades så också översiktsplaneringens förutsättningar och uppgifter. Nya idéer om samordning mellan fysisk och ekonomisk planering väcktes (Holm, 1968). Genom kommunsammanslagningarna, mellan 1965 och 1974, ställdes de kommunala planerarna inför nya planeringsproblem som innebar svåra avvägningar mellan olika kommundelar. Den kommunala översiktsplaneringen, som tidigare oftast varit en tätortsplanering, förvandlades till planering för sammansatta ortstrukturer - en regional planering.

Det första steget togs i slutet av 1960-talet i och med försök med kommunblocksplanering för de sammanhängande kommunerna. Den innefattade ofta en fysisk planering över kommungränserna och var samtidigt en ekonomisk-geografisk fördelningsplan för investeringar och driftkostnadsåtaganden. Eftersom byggnadslagens planinstrument inte var anpassad till denna situation prövade man sig fram efter nya linjer och de nya kommunblocksplanerna karakteriserades som föregångare inom ett växande planeringsfält. (Statens Planverk, 1970).

I början av 1970-talet handlade planeringsdebatten om hur en integrerad fysisk, ekonomisk och social utvecklingsplanering för kommunerna skulle kunna åstadkommas. 1960-talets planeringsresultat - sovstäderna, den kraftiga koncentrationen, trafikproblem - kritiserades och bl a ansågs misslyckandena bero på bristande integration. Både den kommunala och den överordnade planeringen (länsplanering och fysisk riksplanering) hade ökat, varför behovet av samordning var stor. Det som var 1960-talets idé, att dela upp översiktsplaneringen på skilda planer för skilda verksamhetsområden, övergavs eller snarare kompletterades. Syftet var att bättre kunna planera med hänsyn till människornas levnadsförhållanden som helhet. Detta innebar inte att man ville återgå till 1940- och 1950-talens allomfattande fysiska generalplaner. I stället väcktes tanken att samordningen borde ske i en ny översiktlig planform, en utvecklingsplan. Frågan var nu hur den nya utvecklingsplanen skulle utformas.

Under detta skede inledde kommunförbundet och planverket ett utvecklingsarbete som skulle ge generalplaneringen vidgade uppgifter och utöka dess roll som samordningsinstrument mellan den fysiska och ekonomiska långtidsplaneringen samt verksamhetsplaneringen. Den nya planeringen kallades bl a "vidgad generalplan" (Statens planverk, 1972) och "gemensamma planeringsförutsättningar" (Kommunförbundet, 1974). Några av de viktigaste kraven var att den skulle vara samordnad med statens och näringslivets planering och att den skulle vara vägledande för olika förvaltningsplanering.

Knappt hade den nya utvecklingsplaneringen påbörjats i några kommuner förrän förhållandena ändrades på nytt. Många kommuner som under flera decennier och in på 1970-talet vant sig vid expansion fick nu uppleva en omvänd utveckling med sysselsättningsproblem och folkminskning. Inte ens de större kommunerna klarade sig.

Generalplanen visade sig vara ett mindre lämpligt instrument för den översiktliga och samordnande planeringen i stagnerande och tillbakagående kommuner. Intresset för generalplanering minskade därför åter. Kommunerna ställdes inför svåra ekonomiska och sociala avvägningar, där fördelning av knappa eller tomt otillräckliga resurser blev allt vanligare. De akuta dagsaktuella problemen tog mer och mer överhanden inom planeringen. Den långsiktiga övergripande planeringen sköts i bakgrunden och planeringen ägnades mer åt förändringar på marginalen.

Planeringsutvecklingen under 1970-talet var dock inte entydig. Det ökade medvetandet om konflikter mellan olika intressen om markens användning för olika ändamål medförde behov av kommuntäckande fysisk planering. Därigenom stärktes samtidigt den traditionella fysiska generalplaneringens betydelse. Detta speglas också i utredningsförslaget till ny bygglag, vilken fastslår "kommuntäckande marköversikt" för den översiktliga fysiska kommunplaneringen, dvs motsvarigheten till gamla kommuners generalplaner (SOU 1979:65-66). Inom ramen för den fysiska riksplaneringen upprättade de flesta kommuner kommunöversikter, som delar in kommunernas hela område i olika zoner, beroende på deras betydelse för markanvändningen. Kommunöversikterna är emellertid i regel inte utformade som långsiktiga planöverväganden. Deras betydelse är i stället att de enhetligt redovisar markanspråk av olika slag så att eventuella konflikter framgår. Detta är dessutom första gången som en samlad redovisning av markanvändningen på landsbygd genomförs.

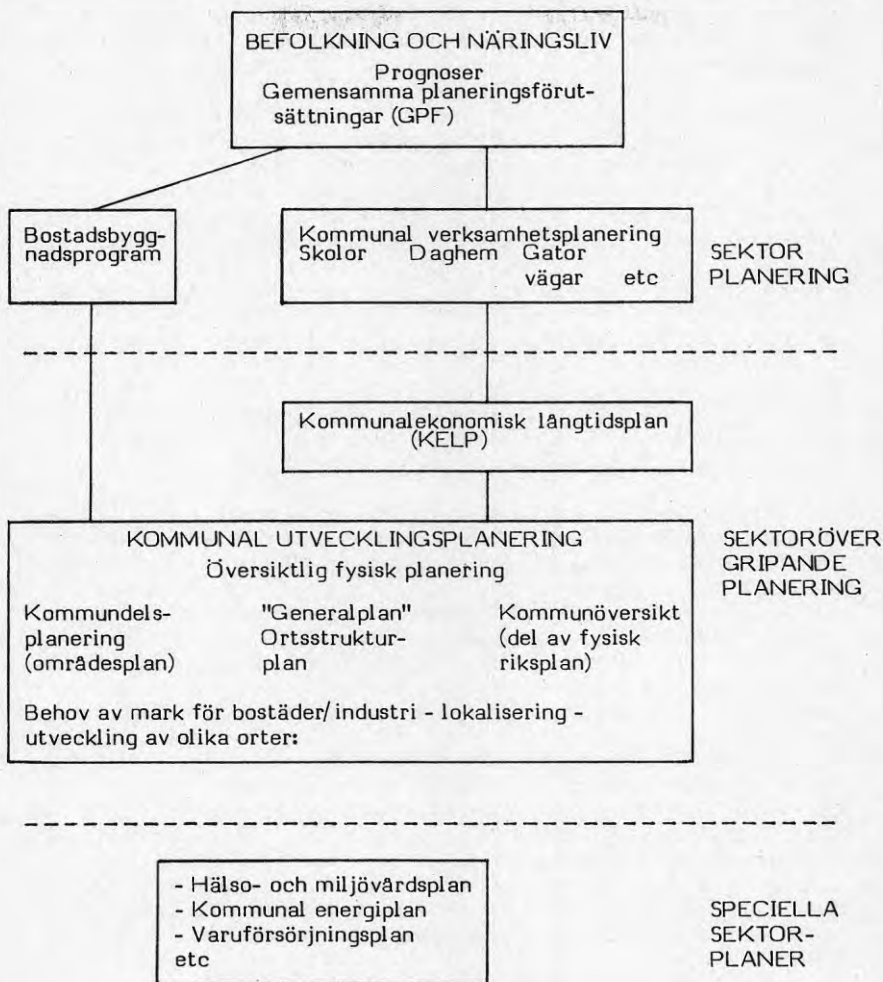
Mot bakgrund av bl a detta utvecklingsförlopp, där epoker med allomfattande sektorövergripande angreppssätt avlösts av epoker med mer snäva till skilda sektorer avgränsade planeringsinsatser, består det kommunala planeringssystemet idag av en mångfald beståndsdelar. Tillsammans utgör dessa ett komplicerat "planeringspaket" med inslag av såväl ett flertal sektorplaner som sektorövergripande planer. (Se Figur 2.2)

På kommunal nivå utövas den offentliga myndigheten av kommunfullmäktige, medan förvaltning och verkställighet samt beredning av fullmäktiges ärenden ankommer på kommunstyrelse och kommunala nämnder inom avgränsade sektorer. Nämndernas verksamhet är i olika grad reglerad i speciallagstiftning och av ämbetsverkens utfärdade normer och bidragsregler.

Med övergripande kommunal planering menas här i första hand kommunernas översiktliga fysiska planering. I generalplaner behandlades tidigt, vilket framgått av det föregående, även ekonomiska, demografiska och sociala förhållanden. Den fysiska planeringens övergripande karaktär grundas på byggnadslagens lämplighetskrav, § 5; "För att mark skall få användas för tätbebyggelse förutsätts, att den vid planläggning enligt denna lag prövats från allmän synpunkt lämpad för ändamålet". I följande paragrafer talas om målsättningarna att bebyggelsen skall uppfylla de anspråk som "skäligen kan ställas på en väl ordnad bebyggelse", och att marken skall "utnyttjas på ett ekonomiskt och i övrigt lämpligt sätt" och med hänsyn "till de fordringar som kan uppställas ur sundhets-, skönhets- och trevnadssynpunkt". Det innebär att kommunen har ansvar för att samordna alla markintressen till en god helhetslösning. Lagstiftningen ger stor rörelsefrihet för kommunernas politiker och fackmän att själva konkretisera målsättningen för markutnyttjandet i enskilda fall. Kontrasten jämfört med de mycket detaljerade lagregler och anvisningar som gäller för byggnaders utformning är slående.

Den kommunala planeringen initieras i regel av kommunen själv. I samband med den fysiska riksplaneringen samt i några andra undantagsfall kan överordnad myndighet initiera planläggning av ett område.

Figur 2.2 Principskiss över det kommunala planeringssystemet



På regional nivå svarar länsstyrelsen för byggnadslagstiftningens tillämpning genom övervakning, kontroll, besvärprövning och fastställelse. Förutom planenheten som har huvudansvaret, granskas kommunens planering av tretton andra länsorgan (Statens Planverk, 1978). På central nivå sköter planverket övervakningen.

En annan form av övergripande kommunal planering är den långsiktiga ekonomiska planeringen. Den är liksom den fysiska planeringen övergripande, men mer begränsad i den bemärkelsen, att den enbart innebär samordning av kommunens egna verksamheter. På regional och central nivå sammanställs kommunernas ekonomiska planer till prognosunderlag för bl a långtidsutredningarna. Även olika slags program, utvecklingsplaner och gemensamma planeringsförutsättningar (GPF) kan räknas som kommunal översiktsplanering.

På kommunal nivå förekommer också en omfattande sektorplanering. Den kommunala förvaltningen är uppdelad på olika verksamhetsområden, vars planering inte bara påverkas av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, utan också av respektive statligt verk (via normer och anvisningar etc). På grund av detta finns begränsningar i kommunens möjligheter att samordna sina egna förvaltningar. I det närmast följande berörs några exempel.

Inom skolsektorn är det kommunens skolstyrelse som har ansvaret. Skolstyrelsen svarar för drift och utbyggnad av skolan. Allmänt har man också ansvar för att följa utvecklingen på skolans område samt genomföra de åtgärder som krävs för att ungdomen i kommunen får utbildning. Skolväsendet är vanligen den största utgiftsposten i den kommunala budgeten. Samtidigt är just denna sektor föremål för omfattande regler och bidragsbestämmelser. Det kommunala självstyret inom skolsektorn är härigenom avsevärt kringskuret. (Brändström m fl, 1979)

Kommunerna är skyldiga att varje år upprätta femåriga bostadsförsörjningsplaner. Planerna ingår i ett vertikalt organiserat planeringssystem. De upprättas av fastighetskontoret eller motsvarande förvaltningsorgan, men beslutas av fullmäktige. Anvisningar för innehåll, beräkningsmetoder och utformning utfärdas av bostadsstyrelsen. I regel beräknar kommunerna bostadsbehovet självständigt. Utgångspunkter är lokala befolkningsprognoser. Efter behovsberäkningarna beslutar kommunerna om en plan mot bakgrund av bl a markinnehav och planberedskap.

Kommuner med större tätorter är i regel egna väghållare för gatunätet i dessa och svarar då för både planering och underhåll av det s k kommunala vägnätet. Statsbidrag utgår till såväl byggande som drift av vägar och gator som är nödvändiga för den allmänna samfärdseln. Utformning och val av alternativ för vägnätet handhas i kommun som är egen väghållare av gatukontoret eller av annan, av kommunfullmäktige, utsedd nämnd. Vägförvaltningen kontrollerar därvid kommunens planläggning och påverkar även valet av alternativ, bl a med hänsyn till statsbidragsreglerna.

Inom ett flertal andra sektorer, utöver de i det föregående berörda exemplen bedrivs planering av kommunerna, t ex hälso- och sjukvård, socialvård, naturvård och trafikförsörjning. I olika grad bedrivs all denna planering självständigt av kommunerna med hänsyn till överordnade normer, regler och villkor.

3 ANNAN FORSKNING OCH UTVECKLING

3.1 Om relationen stat-kommun

Ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala myndigheter är inte given en gång för alla. Tvärtom kännetecknas utvecklingen av att uppgifter flyttats mellan myndigheterna. Vägvesende och polisvesende är exempel på uppgifter som tidigare varit kommunala, men nu i huvudsak är statliga. Sedan flera år kan märkas en strävan att förlägga ökat ansvar till regionala och lokala myndigheter. Kommunindelingsreformen (genomförd 1974) och omorganisationen av den statliga länsförvaltningen (1971) har båda haft till syfte att förbättra möjligheterna att ge de lokala och regionala nivåerna större ansvar.

Studier av relationen mellan stat och kommun har en lång tradition inom svensk forskning och utredningsverksamhet. Framför allt är det statsvetare som befinner sig på detta forskningsfält. I ett nyligen avslutat forskningsprojekt, som bedrivits i samarbete mellan de skilda statsvetenskapliga institutionerna, har en mycket omfattande utvärdering av kommunindelingsreformen genomförts. Ett intressant resultat är att reformen tycks ha stärkt kommundemokratien om vi med detta menar att invånarna är väl informerade om kommunens planering.

I Magnussons (1980) avhandling "Kommunerna och den regionala planeringen" har också kompetensfördelningen mellan stat och kommun tagits upp. Här är det det ömsesidiga beroendet av varandra i samband med den regionala planeringen - länsplanering och fysisk riksplanering - som är föremål för analys.

I länsberedningens betänkande (SOU 1974:84) prövades frågan om ansvarsfördelningen i stort mellan staten, landstingskommunerna och kommunerna. Länsberedningen redovisade uppfattningen att fler planeringsuppgifter borde anförtros länsstyrelserna och att länsstyrelserna skulle få ökad beslutanderätt i t ex näringslivsfrågor och vägplanering, samt miljö- och naturvårdsfrågor. Delvis har detta sedan genomförts.

I decentraliseringsutredningen undersöktes möjligheterna till ytterligare decentralisering av beslutsrätt till län och kommuner för hela det statliga förvaltningsområdet. Ett syfte var att minska den statliga tillsynen och kontrollen. Försvaret, de affärsdrivande verken, domstolarna och utrikesförvaltningen var undantagna. I samband med utredningen har gjorts detaljerade genomgångar av alla författningar och bestämmelser som reglerar uppgiftsfördelningen mellan centrala, regionala och lokala organ.

I ett delbetänkande från decentraliseringsutredningen konstaterades att det ofta ställs motstridiga krav på vägplaneringen från vägmyndigheter, länsstyrelse, kommun och andra berörda parter (DsKn 1977:3).

Internationella erfarenheter av samspelet mellan lokala, regionala och centrala myndigheter har begränsad tillämpbarhet på svenska förhållanden. Ett undantag är den norska Maktutredningen, som inneburit en mycket bred kartläggning av maktens fördelning mellan olika invånare, myndigheter och näringslivet m fl i Norge. De metoder och definitioner som därvid används är av stort intresse. Vi återkommer längre fram, i kapitel 3.4 när vi diskuterar jämförande analys av sektorer, till detta arbete.

Skilnaderna i planeringsresurser mellan kommunala och statliga myndigheter har delvis undersökts av Lagheim (1978). Han konstaterade att

kommunerna 1976 tillsammans hade ca 16.500 anställda med planeringsuppgifter och att den siffran hade ökat med 20 procent sedan 1971. Ökningen har främst skett som en satsning på central planeringsverksamhet underställd kommunstyrelsen. Över hälften av planerarna fanns i de 27 största kommunerna. Genomsnittet för samtliga kommuner var 2 planerare per 1000 invånare. Kommunernas huvuduppgift är inte planeringsverksamhet, vilket framgår av att den planerade personalen enbart utgjorde 5 procent av alla anställda.

Länsstyrelserna hade 1976 tillsammans ca 3.500 planerare, vilket utgjorde 12 procent av länsnivåns totala personalresurser. I jämförelse med kommunerna har de således en mer markerad planeringsinriktning. De delvis självständiga länsmyndigheterna, som t ex länsbostadsnämnder, länskolnämnder och vägförvaltningar, redovisade mycket måttliga personalförstärkningar. De stora resursökningarna på länsnivå svarade länsstyrelserna för. Totalt förstärktes länsstyrelsernas planeringsavdelningar med 70 procent 1970-1976. Mest ökade naturvårdsenheten och regionalekonomiska enheten, vilket visar miljöns och sysselsättningens ökade betydelse i planeringen (Lagheim, 1978).

3.2 Undersökningar om olika sektorer

Bedömningen är att mycket av den forskning och utredningsverksamhet kring sektorplanering som är relevant för vårt problem har ett annat angreppssätt än föreliggande studie. Studierna är vanligen avgränsade till någon sektor och berör sällan den typ av samordningsproblem mellan sektorplanering och kommunal översiktsplanering som vår studie omfattar.

I samband med decentraliseringsutredningen gjorde statskontoret en ingående undersökning av bl a de regionala och lokala myndigheternas syn på vägplaneringen. De tillfrågade vägförvaltningarna framhöll att också länsstyrelsen och kommunerna påverkar vägplaneringen och att det inte fanns några större skillnader i uppfattningar mellan vägförvaltningar och t ex kommuner.

Kommunerna bedömde däremot sina möjligheter att påverka vägnätets utformning som mycket begränsade i praktiken, även om de fromellt sett har en roll i vägplaneringen. Kommunerna angav också att motsättningar ibland uppstod vid vägmyndigheternas granskning av kommunernas fysiska planer (DskN 1977:2).

Inom regionalpolitiken uppmärksammades tidigt av bl a kulturgeografer att enskilda centrala verks planering ibland motverkade de övergripande regionalpolitiska målen. Hägerstrand (1970) kallade detta "oavsiktlig regionalpolitik" i sin bok "Urbaniseringen". Samtidigt pågick vid kulturgeografiska institutionen i Göteborg ett projekt "Regionalt och lokalt utfall av centralt beslutsfattande". Där studerades bl a införandet av gymnasieskolan ur regionalpolitisk synvinkel. Syftet var att konstruera en modell för att förutse rumsliga konsekvenser av organisationsförändringar inom den offentliga sektorn.

I ett forskningsprojekt vid statsvetenskapliga institutionen i Lund har bostadsbyggnadsplaneringen undersökts bl a med hänsyn till relationerna mellan kommuner och länsbostadsnämnder (Norrving, 1981). Där konstaterades att det var vanligt att kommuner inte lyckades uppfylla sina bostadsförsörjningsprogram, men att orsakerna vanligen låg hos kommunerna själva och inte hos länsbostadsnämnderna eller hos länsarbetsnämnderna.

I ett arbete vid kulturgeografiska institutionen vid Stockholms universitet har det svenska järnvägsnätet och de förändringsfaktorer som påverkat

detta studerats (Söderberg, 1977). Bl a konstaterades att SJs rationaliseringar och krav på lönsamhet har medfört en avsiktlig inriktning på vissa kategorier person- och godstrafik, medan andra lämnas åt sidan. En konsekvens av detta är att järnvägstrafiken koncentreras till de mest lönsamma fjärrförbindelserna. Vidare tar Söderberg upp flera olika faktorer som påverkat fördelningen av person- och godstrafik på järnväg respektive landsväg. Vägtrafikens ofullständiga kostnadsansvar samt de olika investeringsprinciperna som gäller för vägplanering och järnvägsplanering är jämte de allmänna förutsättningar som respektive transportmedel har, viktiga sådana faktorer.

I detta sammanhang är det av intresse att något uppehålla oss vid de synsätt på transporterens betydelse för näringslivets lokalisering som funnits de senaste decennierna. Fram till 1960-talet ägnades stor uppmärksamhet åt godstransporterens betydelse för näringslivets lokalisering i Sverige såväl som i andra länder. Regionala differenser i transportkostnad betraktades traditionellt som en mycket väsentlig faktor för industriföretagens val av lokaliseringsort och diskuterades i en omfattande litteratur.

I Sverige genomfördes i början av 1960-talet studier av transportkostnadsfrågornas betydelse på uppdrag av "Kommittén för näringslivets lokalisering", vars betänkande "Aktiv lokaliseringspolitik" publicerades 1963 (SOU 1963:58). I en bilaga till betänkandet, "Studier i industrilokalisering" (SOU 1963:49), författad av Törnqvist (1963), presenterades delvis överraskande resultat från dessa studier av transportkostnadens betydelse för industrins lokalisering. Dessa visade att transportkostnadsvariationernas betydelse sannolikt hade övervärderats i den tidigare lokaliseringdebatten och att en mycket stor del, upp till 2/3, av den svenska industrin var extremt rörlig från transportkostnadssynpunkt. Liknande slutsatser kunde också dras från samtida utländska undersökningar av olika industriers rörlighet från transportkostnadssynpunkt (Klassen, 1967. Lloyd/Dickens, 1972)

Under ett helt decennium avstannade nästan helt intresset för transporterens betydelse för företagens val av lokaliseringsort. Istället var uppmärksamheten riktad mot informationsflöden samt studier av personkontakter mellan högre befattningshavare. I ERUs rapport "Orter i regional samverkan" (SOU 1974:3) tas dock återigen transporterens betydelse ur lokaliseringssynvinkel upp till diskussion. Nu ställs frågan i vilken utsträckning studierna från början av 1960-talet fortfarande är aktuella och giltiga. En mängd förändringar, menar man, har inträffat som sannolikt påverkat transportkostnadernas betydelse för olika typer av företag i skilda delar av landet. Transporttaxorna har höjts, bl a av SJ i flera omgångar. Transportstödet infördes 1971 och har senare utvidgats. Hur dessa och andra förändringar påverkat varuproduktionens rörlighet ansågs svårt att bedöma utan nya undersökningar.

I ett arbete vid EFI (Bohm m fl, 1974) hävdades att även om transportkostnaden utgör en liten andel av totalkostnaden kan den vara bestämmande för lokaliseringssvalet, då andra kostnadsposter ej varierar eller varierar endast obetydligt. De olika konkurrensförutsättningarna mellan järnväg och landsväg diskuteras också av den trafikpolitiska utredningen (SOU 1975:66), väggkostnadsutredningen (SOU 1973:32) och vägplaneringsutredningen (SOU 1975:85).

Ett område som vi kommer att något beröra i våra analyser av transportsektorn är sambanden med bebyggelseplanering. På detta fält finns ett flertal intressanta FoU-projekt, av vilka några skall beröras i det följande.

Kollektivtrafikutredningen analyserade bl a hur den lokala kollektivtrafiken i hög grad var beroende av den fysiska planeringen. En av utredningens

slutsatser var att hänsynen till kollektivtrafiken borde ges större vikt i den fysiska planeringen (SOU 1975:47).

Vägverket, trafiksäkerhetsverket och statens planverk har sedan 1974 studerat tätorternas trafikplanering i ett gemensamt projekt benämnt "stadens trafiknät". I utredningens arbete ingår bl a studier av konflikter mellan planering för busslinjenät, cykeltrafiknät och gångtrafiknät m m och övrig planering i olika tätorter (Statens planverk, 1975).

"Busslinjenät och bebyggelse i medelstora städer" heter ett avslutat forskningsprojekt vid institutionen för trafikteknik vid tekniska högskolan i Lund, som analyserat sambanden mellan tätorternas utbyggnad och busslinjenätet. Resultaten avsåg såväl utformningen av busslinjenätet som den fortsatta tätortsutbyggnaden (Lundberg, 1977).

Dessa undersökningar är bara några av de som skulle kunna beröras i detta sammanhang. De omfattar huvudsakligen den del av trafik- och transportplaneringen som kommunerna till största delen själv ansvarar för, t ex samband mellan gatenät, busslinjesystem etc och den kommunala planeringen av markanvändning och bebyggelsestruktur. Våra studier avser däremot konflikter mellan kommunal planering och den del av transportsektorn och dess planering som till stora delar ligger utanför kommunens befogenheter. Även här finns ömsesidiga beroenden som emellertid är föga undersökta. Våra studier riktar här främst uppmärksamheten mot kommunens fysiska planering och utvecklingsplanering samt valet mellan olika Ortsstrukturer.

Studier som omfattar effekter på Ortsstrukturen av redan genomförda förändringar av järnvägarna är ovanliga.

I Sverige finns, enligt vad vi kunnat finna, endast två undersökningar av detta slag. Den tidigaste av dem gäller Heckschers historiskt mycket intressanta avhandling från år 1907 om järnvägsbyggnadsepoken och dess effekter för utvecklingen i socknar längs järnvägen. Den andra är en studie som år 1980 lades fram som avhandling vid geografiska institutionen vid Göteborgs universitet. Studien avsåg nedläggningar av två bandelar, 1964 och 1970, i Dalsland respektive Västergötland. Heckscher konstaterade i sin studie att en av de största svårigheterna med att observera järnvägarnas inflytande på samhällsutvecklingen var att särskilja dess effekter från inverkan av andra faktorer (Heckscher, 1907). Liknande slutsatser dras i den senare studien av Holmgren, här dock med avseende på det omvända skeendet i samband med järnvägsnedläggningar. Effekter på exempelvis befolkning och näringsliv i berörda kommuner och orter tycks oftast också kunna förklaras av andra händelser än nedläggningar av järnvägstrafiken (Holmgren, 1980).

Omstruktureringen av järnvägsnätet har i många länder i Europa och Nordamerika varit mer omfattande än i Sverige. 1975 gjordes en sammanfattning av erfarenheter från ett antal olika forskningsprojekt i USA och Kanada (Allen-Due, 1976). Forskningsprojekten avsåg städer och regioner som förlorat sin järnvägsförbindelse och studierna gällde i allmänhet effekterna för näringsliv, sysselsättning och den lokala befolkningstillväxten. Trafiken på järnvägsförbindelserna hade i regel haft liten omfattning. Resultaten i de flesta undersökningarna visade att de direkta effekterna varit små. Näringslivet, särskilt i jordbruket och den lätta industrin, hade oftast kunnat anpassa sig till den nya situationen tack vare goda landsvägs- och sjötransportmöjligheter. Transportkostnaderna hade i en del fall blivit högre, men företagen hade haft möjlighet att kompensera sig för detta genom att höja sina priser. Det fanns emellertid vissa undantag, där företag stoppats i sin tillväxt eller tvingats lägga ned respektive byta lokalisering. I

några fall hade övergången till landsvägstransporter förbättrat situationen för företag, t ex genom att snabbare transporter med lastbil minskade lagerbehovet. Någon påtaglig befolkningsminskning som direkt orsakats av nedläggningarna kunde inte konstateras. Sysselsättningen minskade sällan mer än vad som orsakades av minskningen av antalet järnvägsanställda.

Däremot tycktes nedläggningarna i vissa fall ha påverkat utvecklingen på längre sikt. "Dörren hade stängts" för sådana branscher som skulle behöva järnvägsservice. Nylokaliseringen av industrier hade försvarats eftersom företagen i ca 3/4 av alla lokaliseringstudier hade krävt järnvägsanslutning. I några fall hade nya industrier valt att lokalisera sig i intilliggande orter med järnvägsförbindelse (Allen-Due, 1975).

Några mer begränsade svenska studier bör också nämnas i detta sammanhang. I en studie av persontrafiken på Bohusbanan (Johansson, 1972) undersöktes hur trafikstrukturen på linjerna Uddevalla-Strömstad och Smedberg-Lysekil förändrats vad gällde inriktning och omfattning av trafiken mellan 1950-1972. Arbetet innebar en vidare utveckling av en tidigare rapport: "Järnvägsnätet, en studie av ett hierarkiskt transportsystem 1950-70". (Urbaniseringsprocessen nr 45.) Avsikten var att undersöka om SJ styrde trafiken i viss riktning, i syfte att förändra bandelens roll i transportsystemet. Resultaten visar att så i viss mån skett.

För Frykdalsbanan i Värmland har Ekonomiska forskningsinstitutet (EFI) gjort en utförlig analys av en eventuell nedläggning på uppdrag av berörda kommuner och landsting (Swahn, 1974). Studien utgör ett försök till en alternativ företagsekonomisk kalkyl, vilken kompletterats med vissa samhällsekonomiska aspekter. Syftet var för det första att komplettera den nedläggningsundersökning som SJ utförde 1965 och för det andra att bidra till att utveckla en generell metod för analyser av järnvägsnedläggningar. Resultaten visar att även den företagsekonomiska delen av en nedläggningsundersökning innehåller många moment som kan diskuteras och bedömas på olika sätt. Kalkylen i rapporten leder till motsatt resultat mot vad SJs undersökning gjorde. Den anger en företagsekonomisk förlust för SJ vid en nedläggning.

3.3 Utredningar och forskning om samordning

När det gäller samordning mellan kommunal översiktsplanering och sektorplanering, tyngdpunkten i vårt eget forskningsarbete, genomförs mycket av det intressanta utvecklingsarbetet av skilda planeringsansvariga myndigheter. Våra studier avser samordningen mellan övergripande planering på en nivå (kommunal) och sektorplanering som har sitt ursprung på en annan nivå (nationell) och verkar över flera nivåer. Intresset är särskilt riktat mot kontaktytorna mellan den övergripande planeringen och sektorplaneringen. De planeringsansvariga myndigheterna däremot sysslar vanligen med samordningsfrågor inom en nivå.

I början av 1970-talet bedrev planverket och kommunförbundet, vilket också berörts i det föregående (kapitel 2.4), parallella arbeten för att utveckla metoder för kommunal samhällsplanering. Planverket har undersökt det aktuella läget beträffande kommunal fysisk översiktsplanering och konstaterat att knappt hälften av kommunerna hade aktuella planer som kunde användas i frågor rörande markanvändningen. Ett av målen för utvecklingsarbetet var att åstadkomma en bättre samordning mellan fysisk, ekonomisk och kommunal verksamhetsplanering. (Statens Planverk, 1972). Kommunförbundets arbete avsåg att skapa metoder för integrering och samordning av den kommunala verksamhetsplaneringen (Kommunförbundet,

1974). En grundtanke för båda utvecklingsprojekten var att kommunernas planering måste grundas på att alla sektorer inom kommunen planerade enligt gemensamma planeringsförutsättningar, prognoser och grundläggande värderingar. Utan gemensamma framtidsbedömningar skulle ingen samordning vara möjlig.

Problemet att samordna långsiktigt övergripande planering på kommunal, regional och central nivå har studerats ingående i ett forskningsprojekt vid Regional Planering på KTH (Berglund/Holm, 1981). Ett av projektets slutsatser innebär att man bör satsa på en "konversationsansats", dvs förhandling mellan nivåerna, i stället för ett hierarkiskt system uppifrån och ner eller nerifrån och upp.

I en studie av Dahlman (1979) presenterad i rapporten "Samarbete mellan myndigheter" från Statskontoret ställs två skilda synsätt på samordning mot varandra. Dels den mer traditionella synen med konflikter mellan sektorplanering och nivåplanering, dels ett alternativt synsätt med samtidig specialisering och integrering i någon form av matrislösning. Dahlman hävdar att "utvecklingen har lett fram till slutna modeller av ett fåtal dimensioner som inte tillräckligt tar hänsyn till de effekter det egna planeringssystemet har på andra områden... Man skapar därvid källor till konflikt och barriärer mellan delar som i realiteten är helt beroende av varandra. På längre sikt kan inte utvecklingen bedömas med utgångspunkt ifrån hur effektiv vägplanering, bostadsplanering etc är, utan av förmågan att i ett samspel integrera dem."

Kopplat till denna utveckling uppstår hos många sektororganisationer ett behov att påverka en större del av det sammanhang i vilket man ingår. Dahlman betecknar dessa organisationer som "storintegratörer" som ser som sin uppgift att svara för det överordnade ansvaret. Ett exempel på detta är Statens vägverks intresse under de senaste åren att försöka förstå hur det egna planeringssystemet hänger samman med den övriga samhällsplaneringen (Dahlman, 1979).

3.4 Jämförande analys av sektorer

Några långtgående svenska studier, inom vårt forskningsområde, som innebär jämförelser mellan flera samhällssektorer har vi inte kunnat finna.

I ett delprojekt inom ramen för den norska maktutredningen beskrivs det politiska systemet som en samling segment eller beslutsarenor (Egeberg, Olsen och Saetren, 1980). Varje sådant segment, menar man, kan beskrivas genom de deltagare som anses legitima, de problemställningar, värderingar och situationsuppfattningar, som anses centrala samt vilken typ av kunskap som definieras som expertis. Dessutom, menar man, att varje segment kan beskrivas med de spelregler och de rutiner för problem och konfliktlösningar som används. För en analys av dessa segment och de samband som finns mellan olika delar i systemet måste de resurser, styrmedel och de sanktionsmöjligheter respektive segment kontrollerar kartläggas. Vidare behöver de problem och problemlösningar som dominerar kartläggas. Dessutom fordras beskrivningar av de nätverk som finns mellan sektorerna samt var de viktigaste konflikt-, konkurrens och samarbetslinjerna finns. Andra viktiga aspekter vid en sådan analys, menar man, är att utröna huruvida de skilda segmenten gör intrång på andra segments områden respektive kan värna sig själv mot intrång. En ytterligare aspekt som man anser vara viktig att ta med i en analys är förhållandet mellan segmenten och de organisationer som har till uppgift att koordinera förhållandet mellan dem.

I ett annat arbete inom ramen för maktutredningen finner vi en indelningsgrund med avseende på sektorernas funktion i relation till kommunal planering och utveckling som är intressant att beröra i detta sammanhang. Man talar om tre funktioner, nämligen standardiseringsfunktion, hjälpfunktion samt självhjälpsfunktion i följande mening (Strand, 1980):

- med standardiseringsfunktion avses offentlig verksamhet som genomförs på ett likartat sätt i alla kommuner och för alla invånare,
- med hjälpfunktion avses sådan offentlig verksamhet som genomförs för att hjälpa och kompensera missgynnade eller svaga kommuner eller invånare,
- med självhjälpsfunktion avses sådan offentlig verksamhet som genomförs för att mobilisera kommunerna att ställa egna krav samt stärka förmågan att komma med lösningar.

Denna tredelning är bl a användbar för diskussion av de resurser som krävs av kommunerna för att tillgodogöra sig eller använda en sektorverksamhet för egna syften. Beroende på funktionstyp kan man vänta sig att det krävs olika resurser från kommunernas sida för att tillgodogöra sig denna. Stora och små kommuner kan förväntas ha olika möjligheter att artikulera sin situation. Olikheter i personella resurser samt tillgång till kunskap spelar här också en avgörande roll.

Ett ytterligare resonemang, hämtat från den norska maktutredningen, som är av intresse för våra studier är diskussionen kring begreppet asymmetri samt den betydelse detta har för relationen mellan stat och kommun. Med symmetri menar man en hypotetisk balans mellan de båda aktörerna vad gäller initiativ, kunskap, herravälde över resurser och andra egenskaper som är avgörande för relationer mellan parterna. Studien som genomförts inom ramen för maktutredningen visar att graden av asymmetri mellan nivåer och aktörer påverkar effekten av en åtgärd. Man hävdar vidare att denna dimension (graden av asymmetri) inte alltid ingår i de bedömningar som görs i samband med planeringen av offentliga åtgärder. Genom detta kan effekter av en åtgärd bli en annan än den avsedda (Strand, 1980).

När det gäller svenska erfarenheter av jämförande studier inom vårt forskningsfält redovisar vi här två studier som ännu ej slutförts.

ERU efterlyser i ett av sina forskningsprogram jämförande sektorsstudier, där främst regionalpolitikens inflytande på olika sektorer efterfrågas (Beckman/Carling, 1981). Man menar att studierna av förhandlingarna i det sektorisierade samhället bör sträva efter att ge svar på frågor om sektorns beslutsystem och regionalpolitikens genomslagskraft.

Några av de frågor av mer generell art man söker svaren på är:

- Hur är sektorns eller sektorernas aktörssystem beskaffat?
- Vilka aktörer är etablerade i sektorn?
- Vilka förutsättningar gäller vid olika förhandlingsituationer?
- Vilka aktörer har mest inflytande på sektorbesluten?
- Vilka aktörer är multisektoriella?

I en förstudie till ett projekt som behandlar effekter av den offentliga sektorns lokalisering som genomförts inom NordREFO behandlas bl a det behov av samordning, som krävs mellan skilda sektorer. Det är här främst frågan om att uppnå olika regionala målsättningar genom lokaliseringen av offentlig verksamhet som behandlas. Man menar att det är viktigt att klargöra sektorsamordningens innebörd och praktiska gränser samt vilka krav som bör ställas på planeringen och beslutsprocessen för att åstadkomma samordning. Att göra komparativa studier kring beslutsprocessen och de effekter olika viktiga sektorer ger i detta sammanhang anger man som en huvudinriktning för denna forskning (NordREFO, 1981).

De vetenskapliga arbeten som vi refererat delar av i det ovanstående sysslar delvis med andra frågor än vår egen studie. Den norska maktutredningen har hela samfundet som sitt undersökningsområde, medan ERUs forskningsprogram liksom NordREFOs förstudie vill utröna regionalpolitikens relation till verksamheter som bedrivs mer slutet till skilda sektorer. Vår egen studie tar upp relationen mellan central offentlig sektorplanering och kommunal utvecklingsplanering och har således kontaktytor med alla dessa studier.

II KOMMUNERNA OCH TRANSPORTPLANERINGEN.
EN PROBLEMANALYS AV KONFLIKTER MELLAN
KOMMUNAL ÖVERSIKTSPLANERING OCH STAT-
LIG SEKTORPLANERING

De empiriska studier - fallstudier - som redovisas i de närmast följande kapitlen byggs upp kring problemställningar rörande sambandet mellan kommunal planering och transportplanering där staten har ett omfattande ansvar. Transportplaneringen representeras i studien av delar av vägplanering och järnvägsplanering. Dessa problemställningar kan emellertid ges en generell innebörd och återfinns också i andra delar av den offentliga sektorn. Längre fram i rapporten i avsnitt III, kommer också motsvarande problemställningar att belysas utifrån bostadssektorns och skolsektorns planering. Vi menar emellertid tills vidare att de resultat analysen av transportsektorn ger kan fogas in i ett större sammanhang och utmyнна i en mer omfattande diskussion av ändamålsenligheten hos planering inom skilda sektorer och dess relation till kommunal planering.

Eftersom våra studier till största delen kommer att uppehålla sig inom transportsektorn ger vi här några inledande synpunkter på dess uppbyggnad. Vidare gör vi här några reflexioner kring den planering som bedrivs inom transportsektorn samt jämför med övergripande kommunal planering. Mycket av detta får vi anledning att återkomma till och utveckla i rapportens alla delar.

Begreppen transporter och trafik, och deras sammansättningar med planering, används i vanligt språkbruk med varierande innebörd. I huvudsak används i rapporten "transportplanering" som ett brett samlande begrepp främst för planering av olika transportanläggningar, som vägar och järnvägar, men också för planering av trafikarbetet, som utförs med hjälp av dessa anläggningar. Till transportplanering hänförs också länshuvudmannens kollektivtrafikplanering och den regionala trafikplanering som genomfördes av länsstyrelserna i början på 1970-talet. Transportplaneringen omfattar såväl person- som godstransporter, och avser alla fyra trafikslagen, vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart. Vår studie begränsar sig uteslutande till delar av vägplaneringen och järnvägsplaneringen.

Transportplanering är en viktig förutsättning för att samhället skall fungera väl som levnadsmiljö för invånarna och som produktionsmiljö för näringslivet. Transportplaneringen har stor betydelse för kommunal planering. Samordningen är därför viktig. Undersökningens syfte är att undersöka planerings- och samordningsprocesserna, bl a för att diskutera vad som försvårar samspelet mellan olika myndigheter och varför konflikter uppstår.

Få planeringsfrågor vållar så många konflikter mellan statliga och kommunala myndigheter, som de som gäller transportplanering. En viktig faktor är att transportplanering i ovanligt hög grad gäller frågor som innebär konkurrens mellan interregionala och lokala intressen, samt mellan sektoravgränsande och sektorövergripande utgångspunkter. Skillnader i myndigheternas planeringsmetoder och tidsperspektiv komplicerar samordningen. Då samspelet fungerar dåligt uppstår lätt olika sociala, ekonomiska och miljömässiga problem.

Att forskningsarbetet i de empiriska delarna begränsats till väg- och järnvägsplanering, beror bl a på att de kan betraktas som exempel på motsatta planeringsfilosofier. Detta gör jämförelser särskilt intressanta. Ur planeringsteoretisk synvinkel kan vägverkets vägplanering anses representera en långsiktig rationalistisk planering, där mål och medel är väl definierade. I kontrast till detta använder SJ en kortsiktig inkrementalistisk planering, i betydelsen att små stegvisa förändringar genomförs relativt oberoende av varandra åtminstone vad beträffar den del av planeringen som är offentlig.

Den övergripande kommunala planeringen kan på motsvarande sätt karaktäriseras som en medelfristig strategisk planering, innebärande att man söker lösa de på kort sikt aktuella problemen samtidigt som mesta möjliga handlingsutrymme kvarhålls för framtida planeringsåtgärder beroende på utvecklingsförlopp. Mötet mellan dessa olika synsätt är intressant såväl ur praktisk planeringssynvinkel som ur planeringsteoretisk synvinkel.

De fallstudier som projektet omfattar avser, dels att ge en föreställning om de effekter respektive transportfall ger för den kommunala fysiska strukturen samt för den kommunala planeringen och utvecklingen i övrigt, dels att analysera planeringsprocessen och de konflikter mellan kommunal översiktsplanering och statlig transportplanering som förekommer i de olika fallen.

Valet av fallstudier har skett stegvis och efter ett antal kriterier. I ett första skede diskuterades ett större antal typfall i skilda kommuner fram. I samband med detta togs bl a kontakt med Kommunförbundet, Planverket och Kommunikationsdepartementet. Därefter togs kontakter med de olika kommunerna samtidigt som material insamlades kring fallen. Efter denna mer noggranna genomgång kom fem typfall att utgöra arbetsområdet.

Ett kriterium för valet av typfall var att respektive kommun (eller grupp av kommuner) som omfattades av fallstudien hade eller hade haft en transportplaneringssituation som kunde väntas ge effekter för den kommunala utvecklingen. Det var här angeläget att vissa av fallen skulle ligga så långt bak i tiden att deras effekter på den kommunala utvecklingen hunnit slå igenom. Några fall skulle däremot vara aktuella planeringssituationer som speglar den rådande situationen inom transportplaneringen samt kommunernas roll i denna. Vidare skulle tyfallen omfatta både väg- och järnvägsplanering.

Arbetet omfattade besök i respektive kommun och intervjuer med tjänstemän och politiker. Dessutom intervjuades tjänstemän inom länsstyrelse, vägförvaltning och SJs trafikdistrikt i detta skede. Inför intervjuerna hade en preliminär problemformulering för respektive fall upprättats. Efter en presentation av denna problemformulering, fick de intervjuade personerna ganska fritt redogöra för det aktuella tyffallets planeringssituation och de effekter man upplevde att fallet medfört för kommunen. I samband med besöken i kommunerna och hos de olika myndigheterna kompletterades den materialinsamling som tidigare startat.

Av de hittills diskuterade fem fallstudierna låg fyra i samma region, Göteborgs- och Bohus län. Detta innebär en begränsning på så vis att agerandet av regionala myndigheter från ett län dominerar bilden. Med hänsyn till de resurser projektet arbetade med i detta skede var detta en nödvändig begränsning. Omfattningen på det insamlade materialet reducerades genom att det kunde vara användbart i flera fall.

Fallstudierna kom att utökas genom att också 1976/77-års stationsindragningar valdes att ingå i studien. Det är här frågan om en omfattande årlig förändring av trafikeringen på järnvägsnätet. Det är studien omfattar berördes 111 kommuner av förändringar, innebärande att något eller några trafikslag helt avsågs dras in vid någon eller några stationer i kommunen.

Det sammanlagda valet av fallstudier innebär naturligtvis begränsningar med avseende på det behandlade problemet. Ambitionen har dock varit att få en god spridning av fallstudierna i förhållande till såväl effekter av transportplanering som den planeringsprocess studien intresserar sig för. En stor spridning av fallen, exempelvis i fall från stora och små kommuner eller

expansions- och tillbakagångskommuner, är emellertid inte det primära. Det väsentliga är istället att visa på några av de problem och effekter som transportsektorn ger för den kommunala utvecklingen samt den planeringsprocess som gäller i dessa sammanhang.

I några av fallstudierna, som utgår från transporthändelser under 1950- och 1960-talen, är planeringsprocessen i dag förändrad. Dessa fall möjliggör emellertid en mer utförlig diskussion om vilka effekter transportererna haft på den kommunala utvecklingen ur olika synvinklar.

En närmare presentation av de i studien ingående sex fallstudierna - tre inom järnvägs- respektive vägplanering - görs i det närmast följande.

4.1 Fallstudier inom järnvägsplanering

De studerade fallen inom järnvägsplaneringen har valts bland många olika samordningsproblem, som förekommer mellan kommunal planering och järnvägsplanering. De, enligt vår bedömning, vanligaste typerna av direkta konflikter vid slutet av 1970-talet avsåg: **trafikinskränkningar, bandelsnedläggningar och stationsindragningar**. Studien omfattar fall från vart och ett av dessa områden.

Trafikinskränkningar i betydelsen delvisa och successiva reduceringar av järnvägstransporterna har studerats för Bohusbanan norr om Uddevalla. Denna typ av förändringar sker utan något direkt inflytande från kommunalt håll. Förändringarna ingår i de rationaliseringsarbete och den översyn av järnvägstransporterna som SJ ständigt genomför mot bakgrund av de mål för kostnadstäckning och förräntning av kapital som finns uppsatt för SJs verksamhet. När dessa förändringar uppmärksammas av kommunerna och leder till reaktioner kan detta tas till intäkt för att kommunen ser järnvägstransporter som värdefullt för den kommunala utvecklingen och som en förutsättning för den kommunala planeringen.

Bandelsnedläggningar har förekommit allt sedan mitten på 1950-talet. Ursprungligen utfördes undersökningarna om bandelsnedläggning av SJs trafikdistrikt och bearbetades sedan vidare av SJs centralförvaltning, som slutligen begärde av regeringen att få tillstånd att lägga ned respektive bandel. Från år 1972, i samband med att den regionala trafikplaneringen startade, överfördes undersökningarna om bandelsnedläggelse från SJ till länsstyrelserna.

Under perioden 1953 till 1962 försvann cirka 2 200 kilometer järnväg, varav merparten under periodens senare del. Efter det trafikpolitiska beslutet år 1963 fortsatte bandelsnedläggningarna med ytterligare cirka 2 100 kilometer järnväg fram till och med år 1972. Efter år 1972, då en ny trafikpolitisk utredning tillsatts, upphörde i stort sett bandelsnedläggningarna. Mellan 1972 och 1981 försvann således endast knappt 100 kilometer järnväg.

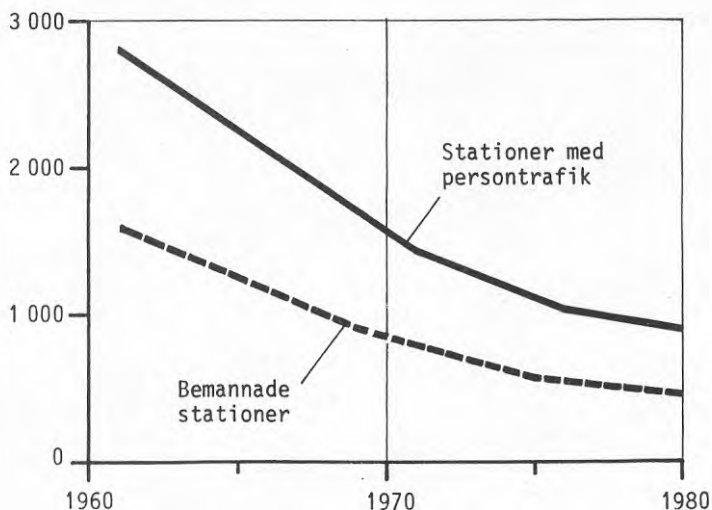
Den bandelsnedläggelse som här ingår som fallstudie är hämtad från slutet av 1970-talet och omfattar bandelen Uppsala-Enköping. Denna fallstudie utgör också ett exempel på ett planeringsfall där de inblandade parterna var relativt överens och det inte fanns några mer omfattande uttalade konflikter.

År 1979 fattade riksdagen ett trafikpolitiskt beslut som bl a innebar att hela det dåvarande affärsbananätet och en del av det ersättningsberättigade trafiksvaga nätet definierades som ett "riksnät". Totalt fördes omkring 70 procent av järnvägsnätet till riksnetet. Bandelarna i riksnetet avsågs behållas för överskådlig framtid. Återstoden av järnvägsnätet omkring 30

procent, skulle utredas eller nedläggningsprövas. Utredningarna om dessa bandelars framtid skulle utföras av en nybildad myndighet, transportrådet. Dessa utredningar skall slutföras under år 1984 och 1985, varefter bandelen antingen beslutas ingå i riksnätet eller att trafiken på bandelen läggs ned. Dessa, av transportrådet genomförda prövningar av bandelsnedläggelse ingår inte vidare i denna studie. Noteras bör dock att de fallstudier som här genomförs och de resultat som här framkommer torde vara relevant även för dessa bandelsnedläggningsprövningar.

Den tredje typen av fallstudie inom järnvägsplaneringen omfattar **stationsindragningar** och de konflikter, framför allt mellan SJ och kommunerna, som uppstår i detta sammanhang. Med indragning menas här att något av de tre trafikslagen - person-, styckegods- eller vagnslasttrafik - helt försvinner från en station. Beroende på den ursprungliga trafikeringen innebär detta antingen en reducerad framtida trafikering eller att trafiken helt dras in vid respektive station. Trots att det vid den tidpunkt då denna del av studien genomfördes (1977), inte längre skedde några totala bandelsnedläggningar genomgick trafikeringen på järnvägsnätet stora förändringar genom dessa stationsindragningar, som SJ årligen lät genomföra. En tillbakablick och jämförelse med den minskning av banlängden som skett sedan 1950-talet visar att antalet stationer med persontrafik minskat ännu kraftigare (Transportrådet, 1982). Utvecklingen av antalet stationer med persontrafik framgår av figur 4.1.

Figur 4.1 Antalet stationer med persontrafik samt antalet bemannade stationer 1960-1980



Källa: Transportrådet, 1982

Mot denna bakgrund valdes att undersöka de samband som rådde mellan kommunal planering och SJs planering av indragningar av trafikering vid enskilda stationer. Denna planering var den del av SJs totala planering där under många år konflikter med kommunal planering uppstod. Än idag (1984) är situationen den samma.

Denna fallstudie omfattar ett års, 1976/1977, aviseringar om trafikindragningar vid enskilda stationer där de berörda kommunerna överklagade beslutet hos regeringen. Sedan 1968 finns denna möjlighet för kommunerna att påverka järnvägsplaneringen genom att begära att regeringen, genom kommunikationsdepartementet, utreder och prövar SJs beslut om stationsindragningar. Av de inför sommaren 1977 berörda 111 kommunerna kom 78 stycken att begära regeringens prövning. Under prövningen får både den berörda kommunen, länsstyrelsen och SJ yttra sig. Detta är långt ifrån något samrådsförfarande, där parterna gemensamt diskuterar sig fram till ett beslut, men det är det närmaste man kommit ett kommunalt inflytande på denna del av järnvägsplaneringen.

Studien omfattar i huvudsak en noggrann genomgång av samtliga nedläggningsakter på kommunikationsdepartementet. Här finns alla parternas skrivelser och regeringens beslut, i samband med nedläggning av icke lönsamma järnvägsstationer eller nedläggning av trafikslag vid sådana stationer.

Det är viktigt att i detta sammanhang poängtera att det är fråga om att sammanfatta och klassa ett ursprungligen omfångsrikt material. För att delvis undanröja de risker som ligger i detta arbetssätt redovisas i denna rapport inte bara resultaten av arbetet, utan också mycket av det primärmaterial som insamlats.

Genom att gå igenom samtliga akter (ca 150 st) ville vi skaffa oss en förståelse för den typ av argumentation som respektive part använder sig av för att hävda sina intressen. Vi ville här också studera omfattningen av respektive parts argumentation. Resultatet av dessa studier innebär en omfattande genomgång av vilka resurser, vilken handlingsberedskap samt vilket underlag respektive part använder sig av.

Syftet med denna tredje fallstudie inom järnvägsplaneringen är primärt att ge en beskrivning av indragningsärenden samt göra en genomgång av den formella planeringsprocessen i samband med dessa. Dels ges en kvalitativ beskrivning i form av argumentation och motsättningar, dels en kvantitativ beskrivning i form av antal aviseringar, fattade beslut, slag av argument, kostnader, godsmängder, reseandantal och liknande. Ambitionen är således inte att avgöra vem som har rätt eller fel i varje enskilt ärende. Tyngdpunkten i fallstudien ligger istället att klarlägga den vikt kommunerna lägger vid respektive ords järnvägsförbindelse samt det sätt på vilket man argumenterar emot en trafikinskränkning på järnväg.

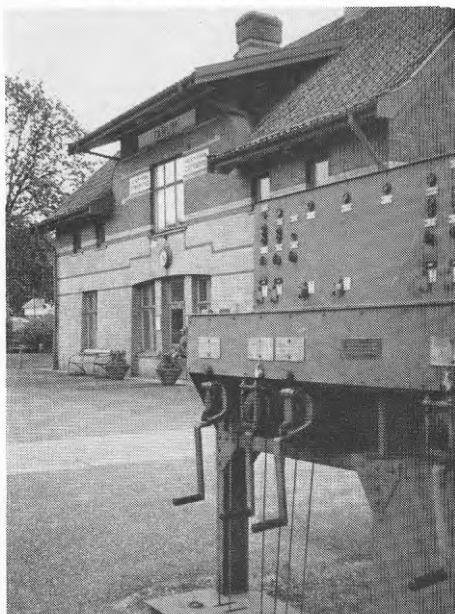
4.2 Fallstudier inom vägplanering

Inom vägplaneringen förekommer ett flertal situationer där kommunal planering och den av vägmyndigheterna upprättade vägplaneringen samspejar och kommer i konflikt med varandra. En vanlig typ av vägplaneringsfall berör ofta vägnätet i anslutning till en tätort. Det kan här vara fråga om exempelvis en ny genomfartsled, förbifartsled eller centrumled. Vid en översiktlig genomgång av långtidsplan 1976-1985 för byggandet av riksvägar, exklusive Stockholms län, fann vi att cirka 80% av kostnaderna för de vägprojekt som avsågs att bli genomförda under denna tioårsperiod gick att hänföra till någon av dessa kategorier. Återstoden av kostnaden avsåg kostnader för marklösen, beläggning samt smärre arbeten och projekt på landsbygd eller vid mindre orter. Denna tonvikt åt vägprojekt i anslutning till större tätorter gjorde att två av våra fallstudier kom att omfatta planeringen i samband med **lokalisering av genomfartsleder**. Rimligtvis är svårigheterna för de deltagande parterna att komma överens också särskilt stora i denna typ av planeringsfall. Intresse motsättningarna är många och kan vara särskilt svåra när handlingsutrymmet är litet och alternativen få.

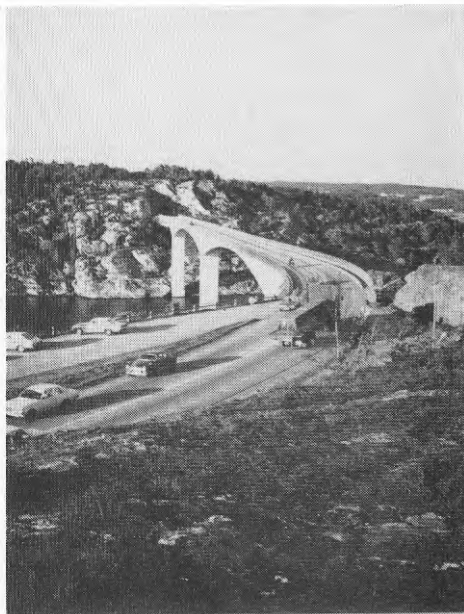
Ibland förekommer mer omfattande förändringar i en Orts eller kommuns transportsituation. Detta är idag inte särskilt vanligt men är av stort principiellt intresse att studera och utvärdera för att få ökad insikt i infrastrukturutbyggandets betydelse för en Orts eller kommuns utveckling. Mot denna bakgrund kom vi att studera planeringen som föregick utbyggnaden av Tjörnbroarna samt de effekter utbyggnaden kom att ge för Tjörns kommun.

I fallstudien av Tjörnbroarna sträcker sig planeringsprocessen ända tillbaka till slutet av 1940-talet och löper fram till broarnas färdigställande år 1960. Förutom planeringsprocessen och de inblandade parternas agerande görs här också en genomgång ex-post kring de effekter broarna kom att ha för befolkning, näringsliv, fysisk struktur och kommunal planering fram till år 1976. Just det förhållande att denna fallstudie ligger så långt tillbaka i tiden gör att diskussionen om de inblandade parternas planeringsansvar kan föras mot bakgrund av de effekter denna typ av mer omfattande transportinvestering ger.

Fallstudierna av genomfartslokaliseringar omfattar i ena fallet planering och utbyggnad av genomfarten i Kungälv under 1950- och 1960-talen samt i andra fallet planeringen av genomfarten i Uddevalla under 1970-talet. I Kungälvsfallet omfattar studien såväl de i planeringsprocessen agerande parternas skilda ansvar som en genomgång av de effekter och konsekvenser den nya genomfarten kom att ge. Liksom i fallet med Tjörnbroarna, om än i en mer begränsad omfattning, görs effektgenomgången ex-post. Fallstudien av planeringen av genomfartslokaliseringen i Uddevalla är mer begränsad än de båda andra fallstudierna inom vägplaneringen. Här begränsas studierna till det planeringssamråd som genomfördes mellan kommun, länsstyrelse och vägförvaltning. En typ av planeringssamråd som väntades bli vägledande för framtida vägplanering.



Tanums kommun aviserades 1976 om indragning av gods-
trafiken vid Tanums station.



Broarna till Tjörn kom att ge
avsevärda konsekvenser
för kommunens utveckling.

5 JÄRNVÄGSPLANERING

SJ firade år 1981 sitt 125-årsjubileum. Flertalet bandelar byggdes under 1800-talets senare hälft och 1900-talets början. Det gör järnvägarna till en av de äldsta delarna av det moderna samhällets infrastruktur.

Fram till andra världskriget utgjorde järnvägarna i regel de viktigaste sammanhållande länkarna i dåtidens regionala bebyggelsesystem. Därefter har samhället ändrats väsentligt. Urbanisering, ekonomisk strukturomvandling och ökande vägtrafik har inneburit att både bebyggelsemönster och transportsystem ändrat karaktär. Anpassningen av järnvägstrafiken till de nya förutsättningarna har inte varit bekymmersfri. Omfattande rationaliseringar och förändringar av järnvägssystemet inleddes vid slutet av 1950-talet och pågår alltjämt. I princip har de inneburit en satsning på fjärrförbindelser med stort transportunderlag, på bekostnad av regionaltrafik, sidobanor och mellanstationer på stambanorna. Mönstret är här ibland motsägelsefullt och paradoxalt nog riskerar många mellanstationer på stambanorna att dras in medan stationer på sidobanor, trafiksvaga delar av riksnätet, blir kvar (Möller, 1983). Detta p g a att SJs rationaliseringsinsatser först och främst omfattar stambanorna.

En viktig förutsättning för dagens järnvägsplanering är att järnvägarna har stor betydelse som transportmedel för gods och personer. Jämfört med andra trafikslag har järnvägen flera fördelar, exempelvis beträffande trafiksäkerhet, komfort, miljöstörande effekter samt energibehov. Detta är faktorer som sedan 1970-talet fått allt större betydelse för samhällsplaneringen. Å andra sidan dras järnvägarna med en besvärlig kostnadsbild, som innebär mycket stora fasta kostnader i jämförelse med t ex vägtrafiken. En viktig förutsättning är också att järnvägen i regel har ett mycket stort symbolvärde för en bygd. Den symboliserar utvecklingsmöjligheter och samhörighet. Järnvägen förknippas med begreppet infrastruktur och en järnvägsstation är väsentlig för att placera en ort på kartan (Nelldal, 1984). Det gäller kanske i synnerhet områden som ligger avskilt och som har problem med tillgången på arbete och service. Orter och kommuner med järnväg värnar därför vanligen om sina tågförbindelser.

Mot denna bakgrund är det inte förvånande att prioriteringarna och omläggningarna inom järnvägssystemet ofta vållat oenighet och konflikter mellan SJ och lokala intressen.

5.1 Den svenska trafikpolitiken med hänsyn till järnvägarna

Det är två trafikpolitiska beslut som haft särskilt stor betydelse för järnvägsplaneringen under efterkrigstiden.

Den första var 1963 års trafikpolitiska beslut (prop 1963:191), som grundades på 1953 års trafikpolitiska utredning (SOU 1961:23-24 och SOU 1962:35). Målsättningen med hänsyn till järnvägarna var, enligt detta beslut, att driva SJ företagsekonomiskt lönsamt i konkurrens med andra transportslag. En viktig åtgärd var att SJs bannät delades i två delar ur ekonomisk synvinkel; ett affärsbannät med god avkastning och ett ersättningsberättigat, trafiksvagt järnvägsnät, med lönsamhetsproblem.

Det ekonomiska målet för SJ innebar, enligt 1963 års trafikpolitiska beslut, att SJs intäkter skulle täcka kostnaderna inklusive avskrivningar till åter-

anskaffningsvärde, samt förräntning på disponibelt statskapital. Eftersom järnvägen har mycket omfattande basinvesteringar medförde detta, särskilt kravet på avskrivningar till återanskaffningsvärde eller nuvärde, att SJ skulle täcka mycket höga fasta kostnader och att SJ fått en hög självfinansieringsgrad på nya investeringar. (Tidskriften Klart Spår, 1982)

Trafikpolitiken från 1963 kritiserades med tiden alltmer för att den medförde "orättvisa" konkurrensvillkor för järnvägen gentemot landsvägstrafiken.

Det andra trafikpolitiska beslutet som haft stor betydelse för järnvägsplaneringen kom 1979 (prop 1978/79:99). Viktiga delar av den tidigare trafikpolitiken fanns här fortfarande kvar. En avgörande nyhet i 1979 års beslut var dock att SJs framtida roll i transportsystemet skulle utgå från "de speciella förutsättningar som är förknippade med kostnadsstrukturen i järnvägstrafik. Denna kännetecknas av hög andel fasta baskostnader... Det innebär att järnvägstrafik - i jämförelse med landsvägstrafik - är dyr för transporter av ringa omfattning." Det är framför allt kapital- och underhållskostnader för infrastrukturen som är höga. SJs marginalkostnader för att köra ett extratåg eller koppla på en extra vagn är däremot låga. Den i propositionen uttalade slutsatsen var att järnvägen har sin utvecklingspotential inom de delar av transportmarknaden som karaktäriseras av stora och samlade trafikströmmar.

Utvecklingen har inneburit en ändrad struktur för persontrafiken. Efter en tidtabellreform 1968 satsades på fjärrtåg med så få uppehåll som möjligt mellan de största orterna. Konstruktionen med "styv tidtabell", innebärande avgångar på regelbundet återkommande fasta klockslag, kom sedan under 1970-talet. Uppläggningsenheten med styv tidtabell ställer speciella krav och begränsar av kapacitetsskäl möjligheten för tåguppehåll vid mellanliggande stationer. Beträffande godstrafiken eftersträvar SJ systemtransporter, innebärande att man kommer överens med respektive kund om ett fastställt antal laster på bestämda tider. För stycke-godstrafiken infördes 1964 ett knutpunktssystem innebärande att godset i huvudsak fraktas med tåg mellan ett 30-tal knutpunktområden, och med lastbil inom respektive region. (SJ Frakthandbok 1976)

Det trafikpolitiska beslutet 1979 innebar att SJ skulle avlastas från vissa av sina investeringskostnader. Vidare innebar 1979 års riksdagsbeslut en funktionell uppdelning av bannätet. Denna gäller tills vidare enbart banor med persontrafik. Hela affärsbanenätet och en del av det ersättningsberättigade trafiksvaga nätet definierades som ett "riksnät". Totalt fördes omkring 70 procent av järnvägsnätet till riksnetet. Bandelarna i riksnetet avsågs behållas för överskådlig framtid, och det skulle även gälla för de ersättningsberättigade delarna av riksnetet. Alla bandelar i riksnetet skulle rustas upp så att de lägst motsvarade en basstandard som tillät persontåg i 90 km/h och godståg i 70 km/h. För upprustningen avsågs särskilda statsbidrag utgå. (Prop 1978/79:99)

Återstoden av järnvägsnätet, omkring 30 procent, skulle utredas eller nedläggningsprövas. Utredningarna om dessa bandelars framtid skulle utföras av en nybildad myndighet, transportrådet. Enligt ett senare regeringsbeslut skall dessa utredningar vara klara senast under 1984. Om utredningarna kommer fram till att järnvägstrafiken på en viss bandel bör bibehållas, skall den aktuella bandelen överföras till riksnetet. I annat fall skall trafiken på bandelen läggas ned från och med juli 1985. (Trafikutskottet 1982/83:5)

En av de intressantaste förändringarna under 1970-talet av transportplaneringens förutsättningar gällde ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter. Det trafikpolitiska beslutet 1979, tillsammans med ett tidigare beslut året

innan om "åtgärder för att förbättra lokal och regional kollektivpersontrafik" (prop 1977/78:92), innebär att ansvaret för interregional persontrafik respektive lokal och regional persontrafik delades upp på olika huvudmän. Staten behöll ansvaret för fjärrtrafiken. Ansvaret för regionaltrafik överfördes på länshuvudmän, s k länstrafikbolag, vilka skulle bildas genom interkommunal samverkan mellan landsting och kommuner. Reformen skulle genomföras till 1 juli 1981 respektive 1 juli 1983 i västra Sverige. Någon klar avgränsning mellan interregionala och regionala persontransporter gjordes ej i samband med beslutet. I huvudsak torde den förra bestå av affärsresor och långväga privatresor, medan de regionala persontransporterna består av arbetsresor och serviceresor.

Länshuvudmännens ansvar avser persontrafik på landsväg, men kan även utsträckas till att gälla andra transportslag. Ansvaret gäller ekonomiskt-, planerings- och driftsansvar för persontrafiken.

Dessa huvudmän har inflytande över nedläggningsprövningen av bandelar utanför riksnätet. Det är länsbolagens uppgift att överväga att behålla persontrafiken. I ett riksdagsbeslut den 5 maj 1983 gjordes en uppdelning av kostnadsansvaret. Bibehålls trafiken skall staten svara för investeringarna medan länshuvudmännen skall ersätta SJ för driften, efter särskilda förhandlingar. Om bandelen i stället läggs ned skall länshuvudmännen under fem år få ersättning för busstrafik av staten, i princip motsvarande järnvägens tidigare underskott. (Prop 1978/79:99)

5.2 SJs verksamhet och järnvägsplanering

Enligt gängse terminologi finns, tre olika slags järnvägstrafik, (a) persontrafik, (b) styckeogodstrafik och (c) vagnslasttrafik.

Till styckeogods (b) räknas sändningar som väger högst 6 500 kg. SJ svarar för all terminalhantering av styckeogods, dvs lastning, lossning och efter överenskommelse hämtning och hemkörning. Tågbilsgods är en form av styckeogods som körs ut automatiskt till firmor och företag på ett hundratal orter utan extra kostnad. (SJ Frakthandbok 1976)

Som vagnslastgods (c) räknas sändning som transporteras i egen vagn och som lastas av avsändaren och lossas av mottagaren. Lastning och lossning av vagnslastgods kan antingen ske på järnvägsstationernas frispårsområden, eller på privata eller kommunala industrispår. År 1975 fanns ca 6 000 industrispåranslutna företag, varav många endast utnyttjar järnvägen sporadiskt (SOU 1976:66).

Den av riksdagen beslutade trafikpolitiken och de i denna fastställda målen för SJs verksamhet är grundläggande för planeringen av järnvägen.

Som affärsdrivande verk bedriver SJ sin planering självständigt. De från kommunal synpunkt viktigaste formerna för järnvägsplanering är den transportplanering i form av tidtabellsplanering och den investeringsplanering SJ bedriver.

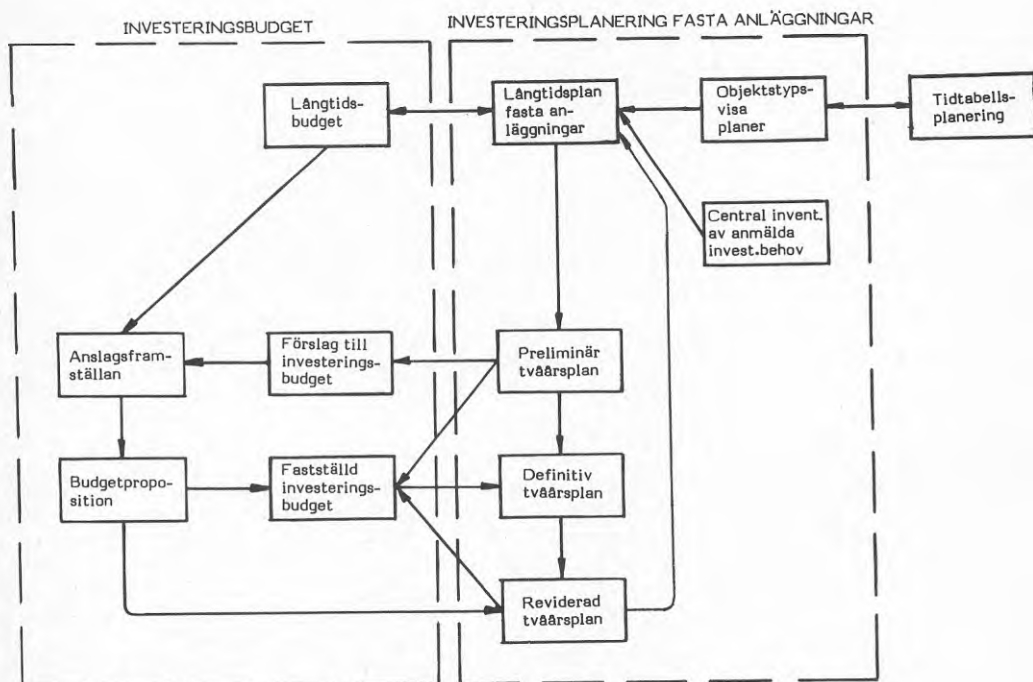
SJ bedriver investeringsplanering dels centralt, dels regionalt i åtta bandistrikt. På lokal nivå finns dessutom en indelning i underhållsområden. Inom centralförvaltningen är det främst banavdelningen och maskinavdelningen, som tillsammans med ekonomiavdelningen ansvarar för investeringsplaner och beslut. (Riksrevisionsverket, 1979a, ff)

I figur 5.1 nedan illustreras översiktligt delar av planerings- och budgetprocessen för fasta anläggningar samt sambanden dem emellan. Av figuren

framgår att som underlag för långtidsplanen finns, dels objekttypsvisa planer, dels en central inventering av anmälda investeringsbehov i övrigt. Exempel på områden för vilka objekttypsvisa planer upprättas är bangårdar och ställverk, spårstandard, broar och fjärrblockering. Här finns kopplingar till tidtabellsplaneringen genom att delar av de objekttypsvisa planerna måste anpassas till tidtabellen så att de inte förorsakar oacceptabla störningar i denna.

Den preliminära tvåårsplanen grundar sig sedan i huvudsak på objekt från långtidsplanen. Den preliminära tvåårsplanen omarbetas till en definitiv plan genom att den anpassas till det senaste utfallet och de senaste prognoserna beträffande byggverksamhet.

Figur 5.1 Planeringsprocessen för SJs fasta anläggningar i översikt och dess anknytning till investeringsbudgeteringen samt tidtabellsplanering



Källa: Bearbetning ur Riksrevisionsverket, 1979a.

Den definitiva tvåårsplanen revideras med hänsyn till budgetpropositionen och riksdagens beslut med anledning av denna. Denna reviderade tvåårsplan utgör sedan, vid sidan av de ovan nämnda objekttypsvisa planerna och andra investeringsbehov, underlag för långtidsplanen.

Långtidsplanen för fasta anläggningar bildar tillsammans med övriga delplaner, underlag för långtidsbudgeten för investeringar. Delplaner upprättas i detta sammanhang också för följande "objekthuvudgrupper"; investeringsinventarier, försvarsberedskap, rullande materiel, färjor och bussar samt

diverse och oförutsett. Långtidsbudgeten redovisas i sammandrag i anslagsframställningen.

Kommunerna har mycket begränsade möjligheter att direkt delta i planeringen av järnvägarna. SJ har ansvaret och initiativet. Rent allmänt gäller att SJ i samband med tidtabellsplaneringen skall hålla god kontakt med länsstyrelser, kommunala myndigheter samt andra officiella organisationer som tillkommit för att tillvarata trafikanternas intressen (Industridepartementet, 1978a). Dessa skall hållas informerade om sådana planerade ändringar av tidtabellen som kan vara av betydelse för vederbörande. Denna information skall lämnas i ett skede av tidtabellsplaneringen så att möjlighet att i tid komma in med erinringar finns.

Tidtabellsplaneringen, eller tågplaner för person- respektive godstrafik, upprättas kontinuerligt och har en ettårig periodisitet. Förändringarna sker stegvis och utan något egentligt inflytande för andra parter än SJ. Någon mer översiktlig och långsiktig plan för exempelvis stationsstrukturen finns ej heller varför det är svårt för andra än SJ att verka för önskade lösningar.

Tidtabellskifte sker i maj-juni varje år. Omedelbart efter tidtabellskiftet inleds planeringsarbetet för nästa års tidtabell. Först hålls en internationell tidtabellkonferens, varvid de internationella tåglägena fastställs. Därefter bestäms tidslägena för de nationella fjärrtågen och sist anges tåglägena för lokala och regionala tåg. Denna indelning avser persontågplanen. För den inländska godstågplanen indelas tågen i (a) godsexpresser, (b) normalgodståg och (c) lokalgodståg.

Transportplaneringen bedrivs dels inom centralförvaltningen av trafikavdelningen, dels regionalt. På regional nivå är landet indelat i åtta trafikdistrikt, som har samma huvudorter som de tidigare nämnda bandistrikten. Trafikdistrikten har efter 1980-talets organisationsförändring inom SJ, fått ökad betydelse och självständighet. På lokal nivå är trafikavdelningen organiserad i 51 trafikområden. Även den centrala förvaltningen har ändrats i samband med 1980-talets organisationsförändring. Bl a har ansvaret för persontransporter och godstransporter delats upp på två avdelningar. Det finns även en särskild styckegodsdivision. (Statens järnvägar, 1981)

Den investeringsplanering som SJ bedriver är kopplad till det årliga arbetet med petitabudgeten. Den skall utvisa investeringsbehovet och baseras på den förväntade trafikomfattningen. Investeringarna utgörs i huvudsak av rationaliseringsinvesteringar och kapacitetsinvesteringar samt investeringar för förbättring av arbetsmiljön. (Industridepartementet, 1978a)

Utöver den med tio års sikt upprättade långtidsbudgeten omfattar investeringsbudgeteringen dels förslag till investeringsbudget, dels den fastställda investeringsbudgeten. Båda ettåriga. Den förra grundar sig på den preliminära tvåårsplanen för fasta anläggningar medan den senare är en vidarebearbetning mot bakgrund av regeringens budgetproposition samt på basis av de definitiva och reviderade långtidsplanerna. (Riksrevisionsverket, 1978a, ff)

Planeringen av investeringarna baseras bland annat på prognoser och bedömningar av transportefterfrågans utvecklingstrender. För godstransporterna fås dessa genom att sambandet mellan produktionsutvecklingen inom skilda delar av näringslivet och järnvägstransporterna för motsvarande varuslag studeras. Beräkningarna grundas på uppgifter om industrins utveckling som görs av finansdepartementet, industriens utredningsinstitut (IUI), konjunkturinstitutet (KI), överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) och branschorganisationerna. Vidare tas direkt kontakter med större transportkunder om deras förväntade transportvolym. All denna information sammanvägs

och resulterar i prognoser för transportefterfrågan för olika varugrupper. (Industridepartementet, 1978a)

För persontransporterna görs prognoser för trafikefterfrågan inom olika avståndsintervall. I detta sammanhang tas hänsyn till olika externa faktorer, såsom förväntad konsumtionsutveckling och konkurrens från andra trafikslag.

Mot bakgrund av trafikefterfrågan för såväl gods- som persontrafik bestäms erforderlig kapacitet för prognosperioden. Jämförelser med tillgänglig kapacitet ger så behovet av kapacitetshöjande investeringar.

Av det föregående har framgått att SJ har en omfattande och till stora delar i detalj reglerat planeringssystem. Systemet är emellertid relativt slutet och hanteras uteslutande av SJ självt som enda agerande part. Kopplingar till kommunal översiktsplanering eller annan samhällsplanering saknas nästan helt. Motiven till detta förhållande är många. Ett är att det till stora delar handlar om tekniska och ekonomiska förändringar som till stora stycken mest berör SJs egen verksamhet. Ett annat är naturligtvis det förhållandet att SJ är ett affärsdrivande verk, vars konkurrenssituation normalt är kopplad till denna typ av slutenhet.

5.3 Järnvägsplaneringens betydelse för den kommunala översiktsplaneringen

Den kommunala översiktsplaneringen påverkar tillsammans med många andra faktorer bebyggelsemönstret och lokaliseringen av olika verksamheter. Därmed påverkas även transportbehov och trafikmedelsval.

Omvänt är bebyggelsemönstret och kommunernas planering beroende av de ofta mycket långsiktigt verkande förutsättningar, som transportsystemets uppbyggnad ger. Transportmöjligheterna avgör tillgängligheten mellan olika platser och påverkar därigenom t ex den lokala ortsstrukturs utformning.

Med detta synsätt blir det frågan om ett ömsesidigt beroende mellan kommunplanering och transportplanering. När det gäller vägplanering har man länge varit uppmärksam på detta, och utvecklat ett system för samråd mellan kommuner och vägmyndigheter. Beträffande järnvägsplaneringen är samordningen däremot föga utvecklad.

Vi har tidigare visat att järnvägsnätets omstrukturering, som pågår sedan slutet av 1950-talet, innebär en koncentration av järnvägstrafiken, som har syftet att förbättra fjärrförbindelserna i trafikstarka relationer. Samtidigt medför förändringarna väsentliga försämringar av järnvägens regionala och lokala trafikservice, samt för fjärrförbindelserna för mindre stationer. Vi skall nedan ge några exempel på vad detta betytt för den kommunala översiktsplaneringen.

SJ utför regelmässigt olika övergripande specialutredningar, som exempelvis analyserar det framtida behovet av växlingskapacitet på olika bangårdar. SJ strävar efter att koncentrera växlingsarbetet till ett fåtal stora knutpunkter. Detta har idag (1984) stor betydelse för järnvägsnätets uppbyggnad och de pågående utredningarna kommer att styra utbyggnaden av godsterminaler och godstransportservice i olika kommuner. SJ utreder också utbyggnaden av antalet fjärrblockeringssträckor på olika bandelar. Detta bestämmer kapaciteten och har stor betydelse för vilka orter som i framtiden kan få så kallad "styv tidtabell".

I båda fallen utgår transportplaneringen från antaganden om framtida transportbehov och transportflöden, vilka i sin tur påverkas av kommunala be-

slut om lokalisering av verksamheter. Samtidigt styrs kommunens planering av de långsiktiga förutsättningarna järnvägssystemets utformning ger.

Som ett led i den årliga planeringen genomför SJ omfattande förändringar av stationsstruktur och transporter på olika linjer i många regioner. Det gäller främst indragningar av mellanliggande stationer på affärsbanenätet, samt stationsindragningar och andra inskränkningar på det ersättningsberättigade järnvägsnätet.

I de fall invånare och företag i små och halvstora orter har fått sämre möjligheter att utnyttja järnvägen har detta oftast uppfattats som ett ingrepp i ortsstrukturen, vilket bl a visas av kommunernas protester. Transportrelationerna mellan orter, särskilt mellan centralorter och småorter, har ändrats och ibland motverkat kommunala målsättningar för orternas utveckling och eventuell lokalisering av bostäder och arbetsplatser till de berörda tätorterna.

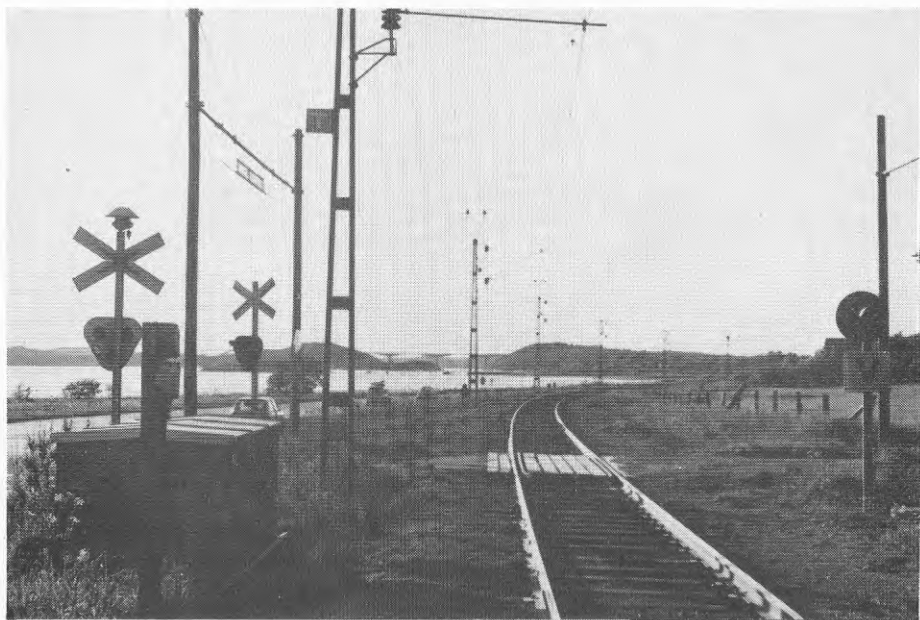
För omkring 2 000 km av järnvägsnätet pågår utredningar om eventuell nedläggning. Efter 1979 års trafikpolitiska beslut gäller en helt ny handläggningsordning vid bandelsnedläggningar. En nedläggningsutredning skall genomföras av den nybildade myndigheten transportrådet på grundval av ett ställningstagande från respektive länshuvudman. Enligt det trafikpolitiska beslutet avsågs att samtliga bandelar utanför riksnätet skulle utredas och nedläggningsprövas. Senare har Inlandsbanan tills vidare undantagits från detta. Den nya modellen för nedläggningsprövning har i samband med införandet blivit kritiserad av två skäl. Dels har kritik riktats mot SJs särkostnadsredovisning, dels har kritik riktats mot statsbidragen för buss- trafik ifall järnvägen läggs ned. (Föreningen rädda järnvägen, 1981) År 1984 väntas bli ett avgörande år, då transportrådet skall överlämna sina utredningsresultat för regeringens beslut.

Vi har tidigare konstaterat att järnvägsbeslut kan påverka den lokala planeringens förutsättningar. Ett stort problem från planeringssynpunkt är att stationsindragningar och bandelsnedläggningar oftast representerar det sista steget i en lång process, och att kommunerna har så små möjligheter att påverka SJs planering innan ett formellt nedläggningsärende blir aktuellt.

En järnvägsnedläggning kan betraktas som en form av amputationsförfarande. Det är dessutom i princip omöjligt att avgränsa effekterna till den bandel som direkt berörs. Även om transportvolymen på just den bandelen kan vara liten, så är det ofta en icke oväsentlig del av transporterna på angränsande huvudbanor som har sin start- eller målpunkt på den nedläggningsprövade bandelen. En nedläggning kan då få konsekvenser även för andra bandelar än den som prövas, och järnvägens transportbortfall kan bli avsevärt mycket större än vad som framgår av den nedläggningsprövade bandelens transportandel.

Det som sagts i detta kapitel och i det närmast föregående kapitlet, där fallstudierna presenterades, är avsett att bilda bakgrund för den fortsatta analysen av järnvägsplanering. Genom de fallstudier som presenteras i det närmast följande tre kapitlen beskrivs och analyseras väsentliga delar av järnvägsplaneringen och dess relation till kommunal planering. Presentationen görs relativt fritt och inte bundet till någon given ram. De frågeställningar kring ansvarsfördelning i planeringen, planeringsprocessens karaktär och den betydelse detta har för kommunen tas i detta sammanhang upp ur ett flertal synvinklar. Vidare belyses i olika grad, i de skilda fallstudierna, de effekter som kan urskiljas för kommunen av järnvägsplaneringen. Också de argument som de i planeringen engagerade parterna tar upp för eller emot järnvägstransporter i respektive fall är föremål för uppmärksamhet. Till stor del har fallstudierna, i detta skede av analysen, en problembeskriv-

vande och problemsökande funktion. Längre fram, när motsvarande genomgång och fallstudier också gjorts för vägplaneringen, görs en mer i förhållande till studiens frågeställningar relaterad genomgång och sammanfattande diskussion av resultaten från de empiriska studierna.



Bohusbanan och



..... den starkt trafikerade E6:an
går långa sträckor parallellt.

- 6 PLANERING AV BOHUSBANAN NORR OM UDDEVALLA
En beskrivning av den planeringsprocess som under 1960- och 70-talen förändrade trafikstandarden för både person- och godstrafik på norra Bohusbanan.¹

6.1 Bakgrund

Den undersökta järnvägssträckan är en del av norra Bohusbanan, vilken omfattar två grenar, Uddevalla-Strömstad och Munkedal-Lysekil. Norra Bohusbanan tillhör den trafiksvaga delen av järnvägsnätet för vilken driftsersättning utgår till SJ.

Syftet med denna fallstudie var att studera hur planeringen gick till och vilka faktorer Tanums kommun respektive SJ tillmätte störst betydelse. Vid studiens genomförande, 1976, var inte sträckan direkt nedläggningshotad. Under närmare två decennier hade emellertid trafikeringen genomgått gradvisa nedskärningar. Undersökningen inriktas på den process av små delbeslut, vilka tillsammans helt kommit att förändra Tanums kommuns transportstruktur.

Tanums kommun har allt sedan 1930-talet och fram till 1970-talets början genomgått en befolkningsminskning. Befolkningsutvecklingen vände emellertid under 1970-1971 och kom därefter att öka med omkring 100 invånare per år. 1976 var folkmängden 11 058.

Trots att befolkningsutvecklingen vände var, p g a den sneda åldersfördelningen, framtidsutsikterna osäkra. Av befolkningen 1976 var 24 procent pensionärer. Detta medförde att Tanum hade ett födelseunderskott och att folkmängden var helt beroende av fortsatt inflyttning.

En stor del av sysselsättningen i kommunen har baserats på jordbruk, fiske och stenindustri. Strukturomvandlingen inom jordbruket och fisket samt utvecklingen inom stenindustrin efter stenkrisen på 1930-talet drabbade kommunen hårt. Sysselsättningen minskade kontinuerligt fram till 1970-talet, då antalet arbetstillfällen återigen ökade. Enligt länsstyrelsens beräkning skulle det krävas ytterligare cirka 450 arbetstillfällen 1971-1990 om inte folkmängden skulle minska på nytt.

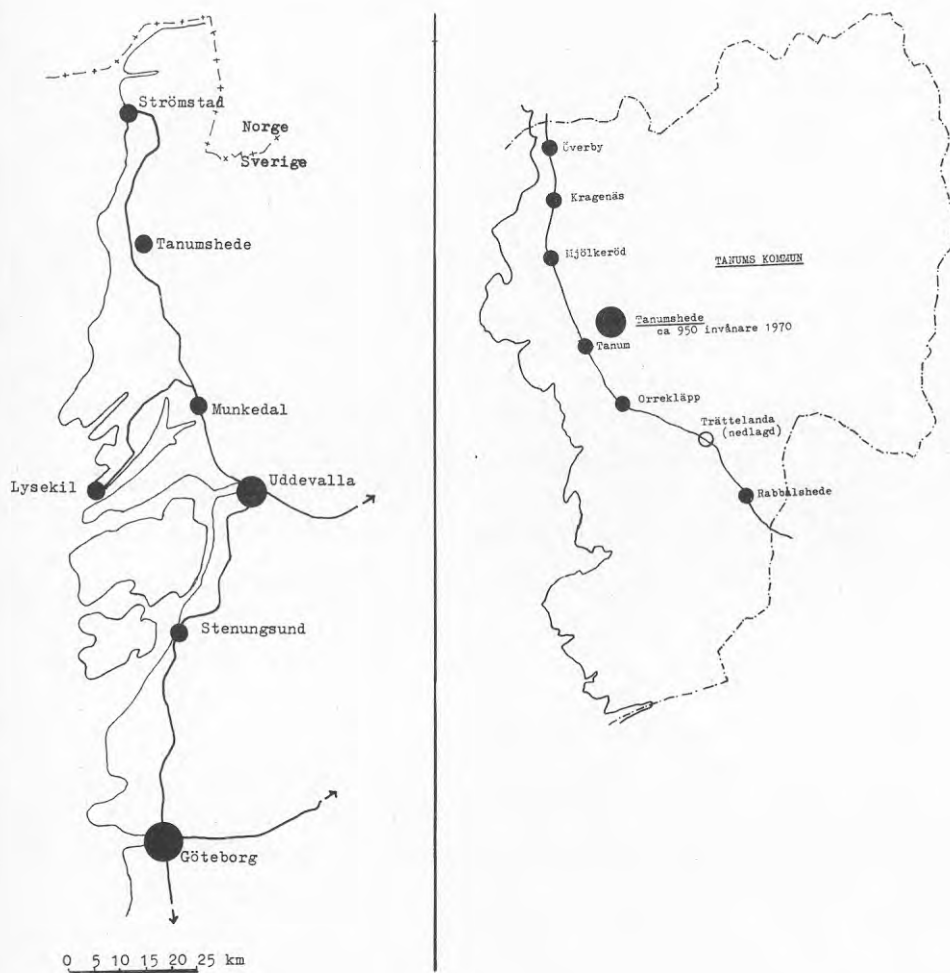
6.2 Norra Bohusbanans utveckling

I slutet av 1960-talet planerade SJ att helt dra in persontrafiken på norra Bohusbanan. När de berörda kommunerna fick kännedom om detta protesterade de kraftigt. Vid ett sammanträde i Uddevalla mellan representanter för kommunerna, SJ och kommunikationsdepartementet kom man överens om en nådatid på fem år. Denna nådatid kom senare att utökas.

År 1955 fanns i Tanums kommun sex bemannade järnvägsstationer och en obemannad hållplats. 1976 var endast en av dessa bemannade.

¹) De skriftliga och muntliga källor som använts i fallstudien finns särskilt angivet under rubriken ÖVRIGA REFERENSER sist i rapporten.

Figur 6.1 Bohusbanan



Tabell 6.1 Norra Bohusbanan i Tanum
1955-1976

(Indr.stn. = -
bemannede = o
obemannede = X)

	1955	1960	1965	1971	1976
Överby	o	o	o	x	x
Kragenäs	o	o	x	x	x
Mjölkeröd	o	o	x	x	x
Tanum	o	o	o	o	o
Orrekläpp	o	o	x	x	x
Trättelanda	x	x	-	-	-
Rabbalshede	o	o	o	o	x

6.2.1 Godstransporter

Betydande förändringar har skett vad gäller styckegodstransporterna till och från Tanums kommun. Tidigare var post- och godstransporterna i hög grad integrerad med persontransporterna. Ett exempel på detta är de omfattande fiskfrakterna på 1950-talet som till stor del gick med persontågen. Denna integrering upphörde successivt under 1960-talet utom för expressgods, som fortfarande kan befordras med persontåg på Bohusbanan.

Sedan 1964 är styckegodstransporterna i landet indelad i 31 knutpunktsregioner. Tanums kommun ligger i Uddevalla knutpunktregion. Detta system innebär att tågtransporterna av styckegods till/ från Tanum har upphört. Allt styckegods fraktas med lastbil efter bestämda linjer och tidtabeller (regionforsling) till/ från Uddevalla. I kommunen fanns 1976 två driftplatser för regionforslingen där styckegods kan lämnas eller hämtas, Tanum och Rabbalshede.

Tidigare fanns transportmöjlighet till/ från alla sex stationerna. SJs ändring av styckegodstransporterna har därigenom inneburit att transportstrukturen ändrats och byggts upp kring Tanum medan de andra orterna förlorat sin roll.

I Rabbalshede fanns 1976 enbart ett godsombud. Platsen fungerade främst som ett utlämningsställe, även om det också var möjligt att lämna gods där i mindre omfattning. Det senare rekommenderades inte av SJ och det fanns heller ingen möjlighet att betala fraktkostnaden i Rabbalshede.

Det nya systemet för styckegodsfrakter är hierarkiskt uppbyggt och medför flera betydelsefulla skillnader mellan stationer av olika storlek. Detta innebar t ex att SJs service var mindre omfattande i Tanum än i Uddevalla, där allt gods kördes ut till företag utan extra kostnad (tågbilgods-service). I Tanum gavs motsvarande service endast mot betalning enligt särskild överenskommelse.

Tarifferna för fraktstyckegods är indelade i fyra klasser, 2H, 2, 1H och 1 där H står för tågbilgods-service. Det är allmänt sett dyrare att transportera gods till respektive från små stationer. Fraktstyckegodsorterna i Tanums kommun tillhör kategori 1 medan Uddevalla tillhör 2H. (SJ Frakthandbok 1976)

Av nedanstående tabell framgår hur Tanum 1976 missgynnades i jämförelse med Uddevalla. Av tabellen framgår att det är dyrare att skicka styckegods från Tanum till Uddevalla än i den omvända riktningen.

Tabell 6.2 Fraktkostnad för styckegods, exklusive moms och rabatter mellan Tanums station och Uddevalla, 60 km.

Vikt	från T till Ua	från Ua till T	differens
100 kg	44:-	32:-	12:-
500 kg	99:-	72:-	27:-
1000 kg	139:-	105:-	34:-
5000 kg	492:-	366:-	126:-

Källa : SJ Frakthandbok 1976.

Tidsskillnader för en transport från Tanum jämfört med en från Uddevalla var normalt cirka en halv dag. Godset måste lämnas tidigare på dagen och befordras sedan med lastbil till Uddevalla där det lastas om och skickas vidare med nattåg till andra knutpunkter.

Vagnslaster kan sändas från/till Tanum station och Rabbalshede. På grund av att Rabbalshede station är obemannad måste emellertid särskild personal följa med tåget för växlingen. Detta medför att fraktkostnaden blir högre och att transporttiden kan variera mycket.

6.2.2 Persontransporter

Tågplanen för norra Bohusbanan har genomgått stora förändringar sedan 1950. Av Figur 6.2 framgår de förändringar som skett sedan 1950 och fram till 1976 med avseende på antalet tågturer per dygn och deras utgångs- och slutstationer.

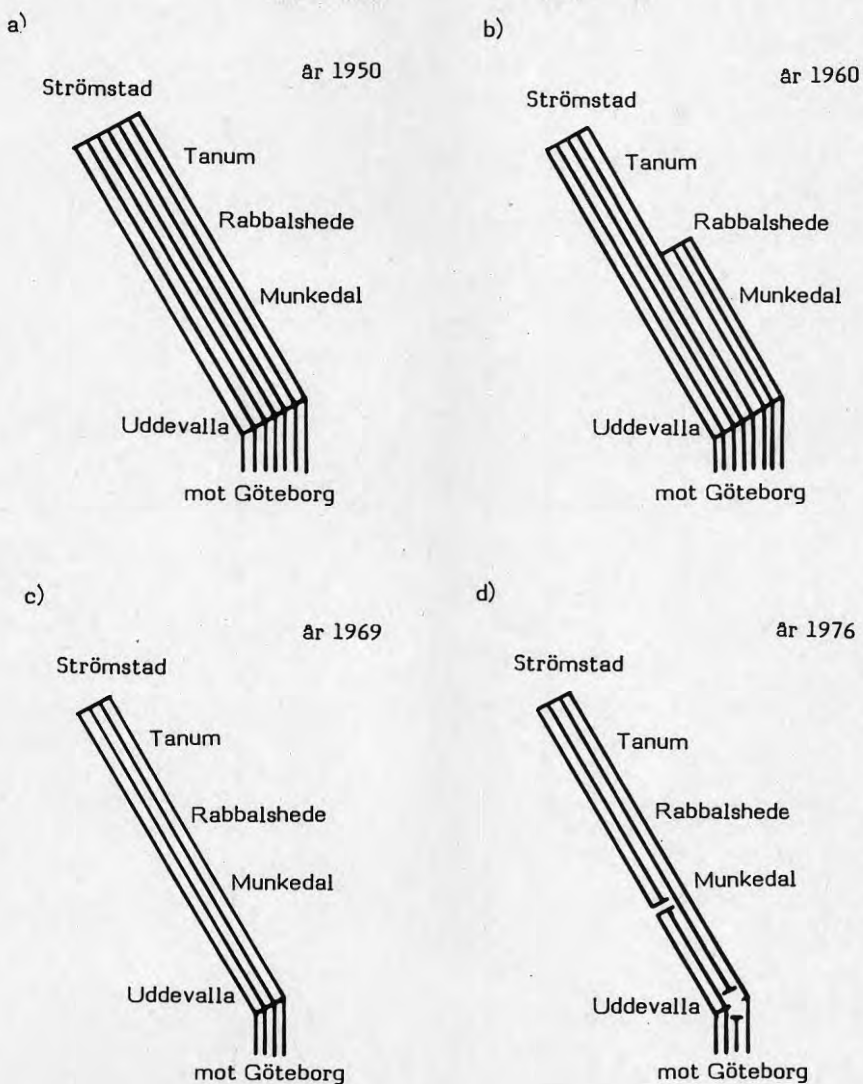
Antalet genomgående persontåg från Strömstad till Uddevalla sjönk från sju stycken 1950 till fyra stycken 1976.

Utöver de mera långväga tågen fanns det tidigare på Bohusbanan också tåg på kortare sträckor, främst inriktade på skol- och arbetsresor till och från Uddevalla.

Såväl 1960 som 1965 fanns tåg som utgick från Rabbalshede. Det sista drogs in 1967. De tåg som fanns kvar 1976 gjorde emellertid uppehåll vid alla stationer i Tanums kommun.

En betydelsefull förändring i tågplanen ägde rum mellan 1960 och 1963, då morgonförbindelsen mot Uddevalla drogs in. Istället sattes bussar in på denna trafikering. Dessa tar dock ej samma väg som tåget. I Tabell 6.3 nedan jämförs strukturen för järnvägs- respektive bussförbindelserna.

Figur 6.2 a-d. Tågsträckan Strömstad-Uddevalla.
 Antal persontågturet per dygn a) i okt 1950
 b) okt 1960, c) okt 1969 och d) sept 1976



Källa: a)-c) Yngve Johansson. Norra Bohusbanan - en studie av persontågtrafiken, 1972.
 d) Sveriges kommunikationer, sept 1976.

Tabell 6.3 Jämförelse av strukturen på järnvägs-respektive busstrafiken genom Tanums kommun år 1976. (x markerar att tåg respektive buss gör uppehåll)

	tåg	buss
Överby	x	x
Kragenäs	x	- (annan väg)
Mjölkeröd	x	- "
Tanum	x	- "
Tanumshede	-	x
Orrekläpp	x	- "
Rabbalshede	x	x

Källa: Sveriges kommunikationer 1976

Förändringarna har fått stor betydelse för transportstandarden. Restiden med tåg mellan Uddevalla och Strömstad var 1 timme och 30 minuter inklusive tågbyte i Munkedal. Motsvarande sträcka med buss tog 2 timmar och 15 minuter. En jämförelse som således utfaller till järnvägens fördel.

Indragningen av morgon- och kvällsturerna med tåg påverkade framför allt arbetspendling och övriga endagsresor till Uddevalla och Göteborg. Det första tåget till Göteborg var, efter omläggningen, framme 11.47 (avser september 1976) och det sista tåget tillbaka avgick från Göteborg 14.03. I och med detta blev det svårt att utnyttja tåget för normala endagsresor. Härigenom överfördes merparten av de lokala och regionala transportererna till landsväg medan de återstående tågtransporterna knöts till fjärrförbindelserna.

Tågen på norra Bohusbanan fyller, mot bakgrund av det ovan sagda, inte på samma sätt som tidigare någon lokal eller regional funktion utan fungerar främst som anslutning till fjärrtågen. I synnerhet de kvantitetsmässigt omfattande skol- och arbetsresorna har flyttats över till landsväg.

Vidare innebar den delning av linjesystemet vid Munkedal som genomfördes 1971 stora förändringar. Bohusbanan skars därvid i två delar och tågbyte infördes i Munkedal. I flera fall infördes också byte mellan tåg och buss i Munkedal.

Den i det föregående redovisade utvecklingen bör ses i ljuset av en samhällsutveckling med ökat beroende mellan olika lokalområden och regioner. Uddevalla utgör en viktig centralort med bl a lasarett och Göteborg är industriellt centrum, skolstad, säte för länsstyrelse och landsting. Norra Bohusbanan kan inte längre tillfredsställa det växande regionala kontaktbehovet, eftersom dess funktion förändrats genom successiva beslut under ett par decennier.

Den gradvisa övergången till busstrafik har inneburit att transportstrukturen förändrats. Genom att landsväg och järnväg har skilda sträckningar påverkas förutsättningarna för kommunens fysiska struktur och lokala trafikförsörjningsplaner av de transportmedel som väljs.

6.3 Planeringsprocessen

6.3.1 Statens järnvägar

De förändrade och minskade person- och godstransporterna på norra Bohusbanan var resultatet av en serie små delbeslut, fattade inom skilda delar av SJ.

Några av de viktigaste stegen i denna process var följande:

- 1960-1965 Indragningen av bemanningen på tre av Tanums sex stationer och ändringen i tågplanen så att tågstoppen i Trättelanda upphörde. Dessa förändringar påverkade främst godsservicen och antalet SJ-anställda i Tanum.
- 1964 SJs beslut att ändra styckegodstransporterna och införa regionforsling, vilket i Tanum medförde att alla styckegodstransporter överfördes från tåg till lastbil. Beslutet innebar också att transportsystemet gavs en hierarkisk struktur som missgynnade Tanum.
- 1965 Ändringarna i tågplanen som innebar att morgon- och kvällsturer från till Strömstad (och Tanum) drogs in. Istället infördes bussurer som ersättning och första steget till landsvägstransporter även för persontransporter togs.
- 1967 Indragningen av det sista tåget för skol- och arbetsresor utgående från Rabbalshede genom ändring i tågplanen.
- 1969 Diskussionen om att helt dra in persontransporterna på norra Bohusbanan.
- 1971 Delningen av norra Bohusbanan i Munkedal, medför tågbyte eller byte tåg/buss. Detta innebar nya möjligheter att särbehandla bandelen norr om Munkedal genom Tanums kommun fram till Strömstad.

SJs planerings- och utredningsarbete för tidtabeller, avbemanning av stationer m m för norra Bohusbanan har till största delen utförts av distriktsförvaltningen i Göteborg. Alla beslut har emellertid varit starkt styrda av de direktiv och principer som fastslagits av SJs centrala förvaltning. I och med att rationaliseringskraven förstärkts och fjärrförbindelserna prioriterats för både gods- och persontågen, styrs trafikuppläggningsen allt mer från central nivå.

Enligt SJs företagsekonomiska normer var sträckan Munkedal-Strömstad genom Tanums kommun inte lönsam. Enligt de riktlinjer som beslutades av riksdagen 1963, och gällde under den period fallstudien omfattar, gick SJ in för att minimera driftunderskottet på denna bandel.

Delningen av norra Bohusbanan i delen Uddevalla-Munkedal, med ett gott transportunderlag, och delen Munkedal-Strömstad med ett dåligt transportunderlag, var ett led i SJs strävan att minimera driftunderskottet. Detta gjorde det också möjligt för SJ att ersätta tågen med buss norr om Munkedal och att använda driftbilliga motorvagnståg, dock med sämre reskomfort, på denna sträcka. SJs inställning var dessutom att övergången till buss inte innebar någon försämring för resenärer utan till och med kunde medföra förbättringar.

Principen att minska driftunderskottet på sträckan Munkedal-Strömstad kom att medföra att SJs intresse av försök att öka transporter på järnvägen var litet, om inte ökningen kunde väntas bli betydande.

6.3.2 Tanums kommuns agerande

Vid flera tillfällen kom Tanums kommun ensam eller tillsammans med andra kommuner längs Bohusbanan att protestera mot SJs beslut.

På 1950-talet gjorde Tanums kommun flera uppvaktningar hos generaldirektören för SJ. Anledningen var att SJ hade börjat förändra stationspersonalens tjänstetitlar vid flera stationer i Tanum, vilket också skulle medföra en nedklassning av stationernas funktion. Enligt kommunens uppfattning fick man inget gehör för sina ståndpunkter.

I samband med SJs planer på att helt dra in persontrafiken på norra Bohusbanan 1969, protesterade de berörda kommunerna hos kommunikationsdepartementet. Vid ett möte mellan representanter från kommunerna, SJ och departementet beslutades att banan skulle få ett femårigt uppskov. Detta har senare förlängts. Det som avgjorde frågan den gången var den väntade befolknings- och industriexpansionen i Lysekil (bland annat petrokemisk industri vid Brofjorden).

När bemanningen på Rabbalshede station drogs in på 1970-talet beslöt SJ att också helt dra in godstrafiken vid stationen. Kommunen protesterade till kommunikationsdepartementet, vilket medförde en kompromiss. Den innebar att vagnslasttrafiken blev kvar i Rabbalshede, men växlingspersonal måste följa med tågen eftersom stationen var obemannad. Dessutom inrättade SJ ett godsombud som i första hand skulle lämna ut ankommande stycke gods.

På 1970-talet förekom också en konflikt om järnvägens trafikfunktion. SJ betraktade persontrafiken mellan Tanum och Strömstad som lokaltrafik, vilket skulle medföra att kommunerna hade kostnadsansvaret. Tanum protesterade på nytt hos kommunikationsdepartementet, som accepterade kommunens definition, att det var frågan om regional trafik, varvid SJs ansvar för trafikeringen kvarstod.

Tanums kommun ansåg att järnvägstrafikeringen, både med avseende på gods och personer, var nödvändig för kommunen. Kommunen var helt beroende av sysselsättningsökning genom nyetablering av företag. Arbetsstillfällena inom det befintliga näringslivet räckte inte ens för att hålla befolkningen på konstant nivå. För att kunna locka nya företag var det därför viktigt att det även i framtiden fanns transportmöjligheter med järnväg. En nedläggning skulle kunna tolkas som att det inte fanns någon framtid för företag i Tanum.

Ett exempel är den processindustri som uppfördes i Rabbalshede 1976. Den byggdes med hjälp av statligt lokaliseringstöd. Det var här frågan om en återvinningsindustri som skulle komma att importera textilavfall från Finland och tillverka innertak samt instrumentpaneler för bilar. Enligt lokaliseringsansökan skulle den i inledningsskedet komma att ge 25 arbetstillfällen, längre fram omkring 100. En förutsättning för lokaliseringen var möjligheten att ansluta industrin till järnvägen. I annat fall hade lokaliseringen aldrig skett till Rabbalshede.

En ytterligare faktor som kommunen framhöll som argument för bibehållande av järnvägstrafikeringen var den höga trafikbelastningen på

E6:an som är den viktigaste trafikleden genom Tanums kommun. Vägen går i stort sett parallellt med järnvägen. Den är svårt olycksbelastad. Kommunen var dessutom oroad över den stora mängd miljöfarliga laster som transporterades genom kommunen. På ett ställe passerades en större grundvatten-täkt, som vid en olycka skulle kunna skadas.

Ett ytterligare problem var att vägen, med sin stora andel tung trafik, gick rakt igenom tätorterna i kommunen. Enligt kommunen fick därför varken överföringen av person- eller godstrafik från järnväg till landsväg fortsätta. E6:an var inte dimensionerad för att ta emot den trafik som utnyttjar den. Vägverkets budget medgav inte heller några stora förändringar och därför måste det enligt Tanums kommun ske en bättre avvägning mellan de olika transportmedlen.

6.3.3 Länsstyrelsens agerande

I samband med att länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län i början på 1970-talet upprättade den regionala trafikplanen tog man också ställning till norra Bohusbanans framtid. Länsstyrelsen fastslog i detta sammanhang att både person- och godstrafiken på norra Bohusbanan borde bibehållas.

Länsstyrelsens persontrafikplan grundades på en utredning av ett järnvägs- och bussalternativ för den regionala persontrafiken mellan Strömstad och Uddevalla. Järnvägsalternativet överensstämde med den befintliga trafiklösningen medan bussalternativet skulle komma att innebära att alla persontransporter överfördes till buss. I länsstyrelsens utredning ingick en ekonomisk kalkyl som visade att bussalternativet var att föredra ur ekonomisk synvinkel. Detta skulle komma att gå med en vinst på cirka 0,5 miljoner kronor medan järnvägsalternativet skulle gå med motsvarande förlust (räknat med 1973 års pris- och lönenivå). Bussalternativet skulle emellertid, enligt länsstyrelsens bedömning, innebära förlängda restider och försämrad standard för passagerarna.

Länsstyrelsens förslag till persontrafikplan blev, mot bakgrund av det ovanstående, i stort sett identiskt med den rådande trafikuppläggningsplanen. Bussalternativet avvisades, trots den ekonomiska kalkylen, med hänsyn till olägenheterna samt att statsbidraget till SJ för det olönsamma järnvägsnätet innebar att SJ måste acceptera att bibehålla sådan trafik i viss utsträckning.

Länsstyrelsen ansåg att kombinationen tåg/buss som den då existerande persontrafiken bestod av, var olycklig och att på sikt borde en återgång till enbart tågtrafik eftersträvas. Vidare menade länsstyrelsen att det måste vara aktuellt att byta de 20-40 år gamla motorvagnarna som trafikerar banan norr om Munkedal. Länsstyrelsen underströk att det dessutom var önskvärt att tågplanen så småningom ändrades så att tågbytena i Munkedal upphörde.

Avsikten med länsstyrelsens godstrafikplan var att den skulle tjäna som ett "allmänt vägledande underlag" för den investerings- och transportplanering som bedrevs av myndigheter, transportföretag och transportkonsumenter. Beträffande vagnslasttrafiken på norra Bohusbanan föreslogs i godstrafikplanen att den skulle vara kvar i nuvarande omfattning. Vid några mindre driftplatser med ringa trafik kunde man dock tänka sig en nedläggning. Dessa platser preciserades dock inte.

Beträffande styckegodstrafikeringen ansåg länsstyrelsen att det befintliga trafikförsörjningssystemet väl uppfyllde uppställda krav. I godstrafikplanen angavs därför inga särskilda förslag för styckegodshantering.

Länsstyrelsen hade i godstrafikplanen inga invändningar mot transportsystemets hierarkiska struktur. En struktur som vi i det föregående visat missgynnar Tanums kommun i förhållande till bland annat Uddevalla.

6.4 Kommentarer

I fallet med norra Bohusbanan förelåg en klar konflikt mellan Tanums kommun och SJ. De hade helt olika uppfattningar om bandelens framtid beroende på att respektive part tog hänsyn till skilda faktorer för sina bedömningar.

Tanums kommun hade litet inflytande över de beslut som påverkade förhållandena för gods- och persontrafikering. När kommunens representanter vände sig till SJs distriktsförvaltning eller centrala administration fick man, enligt egen uppfattning, liten förståelse för sina synpunkter. Istället kom kommunen flera gånger att protestera till kommunikationsdepartementet mot SJs beslut. I detta sammanhang hävdade kommunen att större förändringar av järnvägstransporterna borde uppskjutas tills den då pågående trafikpolitiska utredningen lämnat sitt förslag för trafikpolitiken som helhet.

Kommunen grundade sin uppfattning om Bohusbanan på dess betydelse för den lokala befolknings- och näringslivsutvecklingen, på behovet att inte öka trafikbelastningen på E6:an samt på att busstrafikering skulle komma att innebära en försämring av persontransportstandarden för kommuninvånarna. Dessa faktorer ingick inte i SJs bedömning som istället grundades på principer för hushållning och fördelning av de tillgängliga ekonomiska resurserna. SJs målsättning för norra Bohusbanan var att minimera driftunderskottet utan att helt dra in trafiken innan riksdagen beslutat att upphäva trafikeringsplikten.

Uppläggningen av gods- och persontrafiken på norra Bohusbanan förändrades emellertid gradvis under 1960- och 1970-talen genom ett antal delbeslut vid skilda avdelningar inom SJ. Någon samlad bedömning och redovisning av beslutens konsekvenser gjordes aldrig.

Besluten om järnvägen samordnades inte med någon översiktlig kommunal planering eller annan fysisk planering. Inte heller skedde någon samordning med vägplanering eller hur besluten påverkade den lokala sysselsättningen eller nationella mål för energiförbrukning, trafiksäkerhet etc. Först om riksdagen ger kommunikationsdepartementet i uppdrag att göra en nedläggningsprövning, tas några av dessa faktorer med i bedömningen.

När den regionala trafikplaneringen startade 1971, fick länsstyrelsen möjlighet att ta ställning till norra Bohusbanan. Trafikplaneringsarbetet präglades dock av svårigheter att lyfta transporterna ur sin traditionellt, sektoriella ram. Länsstyrelsen gjorde detaljerade ekonomiska kalkyler över kostnaderna för olika transportalternativ, medan samordningen med annan planering och bedömningar av transportstrukturens betydelse ur ett vidare perspektiv bestod av mer allmänna resonemang.

7 NEDLÄGGNING AV BANDELEN UPPSALA ENKÖPING

En fallstudie av planeringsprocessen vid en bandelsnedläggelse enligt den planeringsmodell som gällde vid slutet av 1970-talet¹⁾

7.1 Bakgrund

Under de senaste årtiondena har frågorna om indragning eller nedläggning av person- och godstrafik varit aktuella vid ett flertal järnvägslinjer. Uppsala-Enköping var en av de åtta bandelar som i 1976-års statsverksproposition föreslogs bli nedläggningsprovad.

I denna fallstudie belyses hur nedläggningen av persontrafiken på sträckan Uppsala-Enköping påverkade den kommunala utvecklingen. Vidare redogörs för vilka parter som agerade i nedläggningsärendet och de ställningstaganden dessa gjorde.

Folkmängden i tätorterna Uppsala och Enköping ökade kraftigt under perioden 1950 till 1970. Uppsala med nästan 60 procent och Enköping med över 100 procent. Även tätorten Örsundsbro, som ligger i Enköpings kommun nästan mitt på järnvägslinjen Uppsala-Enköping, expanderade sin folkmängd till det dubbla under denna period. På den till järnvägslinjen omgivande landsbygden (se definition i Tabell 7.1) minskade dock befolkningen med en dryg fjärdedel.

Vid sidan om de två stora tätorterna, Uppsala och Enköping, dominerades järnvägens influensområde (i tabell benämnd landsbygd) av jordbruk. År 1965 var 39 procent av den yrkesverksamma befolkningen i detta område sysselsatt med jordbruk, medan industrin sysselsatte 14 procent. Utanför stadsområdena var Uppsala-Ekeby AB vid Ekebybruk, med cirka 350 anställda år 1970, det största industriföretaget. I Örsundsbro fanns en stor verkstad för jordbruksmaskiner, träarbetande industri samt siloanläggning för spannmål.

Tabell 7.1 Folkmängden i tätorter och församlingar längs järnvägslinjen Uppsala-Enköping (1000-tal)

Antal inv. i	Enköping 1)	Uppsala 1)	Örsundsbro 1)	Angränsande landsbygd 2)
1950	9,6	58,6	0,3	5,9
1960	12,6	73,0	0,5	4,9
1965	15,4	82,7	0,6	-
1969	-	-	-	4,3
1970	19,0	92,6	0,7	-

1) Tätorterna enligt definitionen i FoB 1970

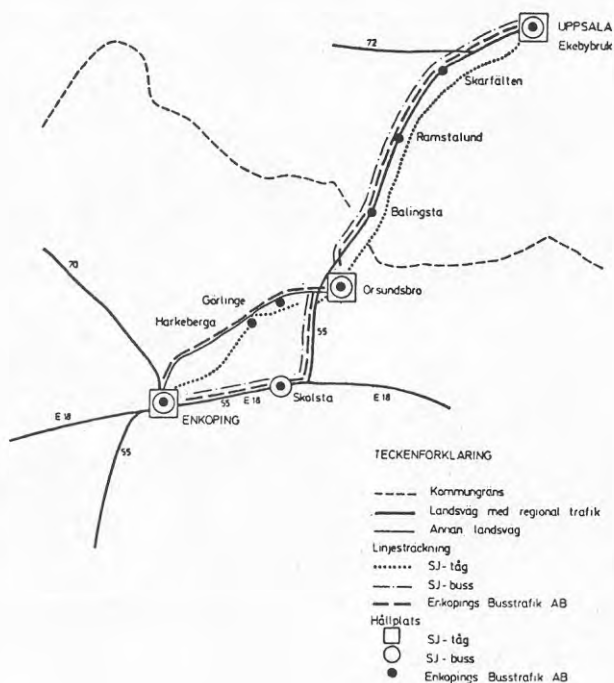
2) Angränsande landsbygd definieras som alla församlingar utanför tätortsområdena Uppsala och Enköping, som är belägna i direkt anslutning till järnvägen (alltså även inklusive Örsundsbro).

Källa: Folk- och Bostadsräkningarna 1950, 1960, 1965 och 1970 (tätorterna) och Lönsamheten av järnvägstrafik på bandelen Uppsala-Enköping. SJ, Stockholms trafikdistrikt, 1970.

1) De skriftliga och muntliga källor som använts i fallstudien finns särskilt angivet under rubriken ÖVRIGA REFERENSER sist i rapporten.

Arbetspendlingen var omfattande. Enligt SJs utredning av lönsamheten av järnvägstrafik på bandelen Uppsala-Enköping hade 28 procent av befolkningen arbete utanför hemförsamlingen 1965. I Örsundsbro var pendlingen särskilt stor. Av samtliga förvärvsarbetande var 1/3 sysselsatt i Uppsala och 1/3 i Enköping.

Figur 7.1 Översiktskarta bandelen Uppsala-Enköping



Källa: Länstyrelsen i Uppsala län, 1973-74. Regional trafikplan för Uppsala län.

7.2 Bandelen Uppsala-Enköpings utveckling

Bandelen Uppsala-Enköping öppnades för allmän trafik 1912. Järnvägen drevs fram till år 1937 av Uppsala-Enköpings Järnvägsaktiebolag, varefter den förstatligades.

Bandelen sträcker sig mellan Uppsala Kommuns och Enköpings kommuns centralorter. Avståndet är 44 kilometer både på järnväg och landsväg, vilka går i det närmaste parallellt hela sträckan. Som enda tätort på sträckan Uppsala-Enköping ligger Örsundsbro där också tågen gjorde uppehåll vid vår studies genomförande. Dessutom gjorde tåget uppehåll vid Uppsala-Ekeby, den större industrin nära Uppsala.

Fram till 1971 ingick bandelen som en länk i det interregionala järnvägsnätet, men har därefter fräntagits denna funktion. Från 1971 kom

Uppsala-Enköping att tillhöra det trafiksvaga ersättningsberättigade järnvägsnätet.

Jämfört med omgivande bandelar hade sträckan Uppsala-Enköping låg standard. Den var ej elektrifierad och hade 80 km/tim som högsta tillåtna hastighet, mot t ex 105 km/tim för sträckan Uppsala-Sala. Däremot hade landsvägen, riksväg 55 mellan Uppsala och Enköping, förbättrats de senaste åren. Trots relativt hög trafikintensitet, 4000 fordon per årsmedeldygn, var framkomligheten hög. Några ytterligare investeringar planerades emellertid inte enligt vägverkets behovsplan för 1973-1985.

7.2.1 Godstransporter

Ur SJs genomgång av lönsamheten av järnvägstrafik på bandelen Uppsala-Enköping kan följande uppgifter om vagnslasttrafiken hämtas. År 1963 lastades och lossades totalt 10.886 ton vagnslastgods på bandelen. År 1969 var motsvarande siffra 4.020 ton varav 1.060 (60 vagnar) i Örsundsbro och 2.960 ton (187 vagnar) i Ekebybruk.

Vid föreliggande studies genomförande, 1976, förekom ingen interregional godstrafik på bandelen Uppsala-Enköping. Dock lastades och lossades vagnslastgods i Ekebybruk. En trafik som emellertid skedde via Uppsala utan att belasta bandelen Uppsala-Enköping.

7.2.2 Persontransporter

Järnvägstrafiken på bandelen Uppsala-Enköping upprätthölls av SJ med motorvagnståg. Kollektivtrafiken på landsväg ombesörjdes dels av SJs snabbussar, dels av Enköpings busstrafik AB.

Persontransporterna på järnvägen Uppsala-Enköping kulminerade under 1940-talets slut. Under 1950-talet ersattes de lokdrivna tågen med motorvagnar och från 1955 utfördes persontransporterna på järnvägen enbart med motorvagnar. Från mitten av 1950-talet avtog sedan persontransporterna successivt fram till nedläggningen 1977.

Vad gäller stationsstrukturen genomfördes under senare delen av 1960-talet betydelsefulla förändringar. År 1965 fanns 9 stationer mellan Uppsala och Enköping, varav 3 var bemannade. Till 1967 drogs bemanningen in och en av stationerna, Lillsjön, lades ned. I tågplanen året därpå, 1968, lades alla återstående mellanstationer ned, med undantag av Örsundsbro och Ekebybruk, där tågen fortfarande, år 1976, stannade för av- och påstigning.

I samband med de omfattande stationsnedläggningarna 1967-1968 utökades antalet tåg temporärt. Enligt SJ utgjorde detta ett försök att hejda trenden från 1950-talet med det stadigt minskade reseantalet. Antalet resor fortsatte dock att gå ner, varför turtätheten på nytt minskades.

Samtidigt med den ovan redovisade utvecklingen ökade busstrafiken kraftigt under 1960- och 1970-talen och kom härigenom att ersätta järnvägstrafikeringen. Såväl SJ som Enköpings busstrafik AB satte successivt in fler turer och bussförbindelserna kom i mitten på 1970-talet att omfatta bussar i vardera riktningen på vardagar.

Fram till början på 1970-talet bestod trafiken på bandelen Uppsala-Enköping av såväl interregional som regional/lokal trafik. Med det senare menas sådan trafik som har sin start- och slutpunkt inom bandelen. SJs utredning

Tabell 7.2 Bandelen Uppsala-Enköping
Antalet tåguppehåll vid respektive station på vardagar. (x
anger att stationen är bemannad)

Stationer	1965	1967	1968	1976
Enköping	11 ^x	11 ^x	14 ^x	9 ^x
Härkeberga	10	10	-	-
Biskoskulle	10	11	-	-
Örsundsbro	11 ^x	11	14	9
Lillsjön	10	-	-	-
Balingsta	10	10	-	-
Navestabro	11 ^x	11	-	-
Skärfelten	9	4	-	-
Läbyvad	9	4	-	-
Ekebybruk	11 ^x	11	7	9
Uppsala C	11 ^x	11 ^x	14 ^x	9 ^x

Källor: Sveriges Kommunikationer, dec 1965, sept 1967, sept 1968 och feb 1976.

av lönsamheten av järnvägstrafiken på bandelen Uppsala-Enköping visar att den interregionala trafiken utgjorde ungefär 60 procent och den regionala/-lokala trafiken utgjorde ungefär 40 procent av den totala trafiken på bandelen. Det totala antalet personresor var 1971 prognostiserat till drygt 80.000.

Från och med juni 1971 kom emellertid den interregionala trafiken att avlägsnas från bandelen Uppsala-Enköping. Detta skedde dels genom att nya tågförbindelser Uppsala-Västerås inrättades över Sala istället för över Enköping, dels genom att SJ busstrafik utökar trafiken med snabbussar sträckan Uppsala-Enköping-Västerås. Antalet tåg Uppsala-Enköping minskar i motsvarande utsträckning och bandelen tappar sin interregionala betydelse.

7.3 Planeringsprocessen - bandelsnedläggelse

Järnvägstrafiken på bandelen Uppsala-Enköping förändrades kontinuerligt under lång tid. Genom en serie etappbeslut kom trafiken på bandelen, både vad gäller gods- och persontrafik, att föras över till landsväg eller vad gäller den interregionala persontrafiken också föras över till andra linjesträckningar. SJs motiv till denna utveckling är det minskade antalet resor. Mot bakgrund av en utredning om lönsamheten av järnvägstrafiken samt en trafikprognos och en diskussion om hur ersättningstrafik skulle kunna ordnas drog SJ år 1970 slutsatsen att bandelen Uppsala-Enköping borde läggas ned.

En av konsekvenserna av 1963-års trafikpolitiska beslut var att SJ hade trafikeringsplikt på det ersättningsberättigade järnvägsnätet. Fullständig indragning av trafiken fick inte ske utan riksdagens godkännande. För att ge riksdagen beslutsunderlag genomfördes en så kallad nedläggningsprövning för respektive indragningsaviserad bandel av kommunikationsdepartementet.

Intentionerna om en samordning mellan regional- och trafikplanering, som framfördes i anvisningarna till en mer övergripande regional trafikplanering år 1970 innebar att de pågående nedläggningsprövningarna av trafik-

svaga bandelar måste avbrytas i väntan på de regionala trafikplanerna. Beträffande bandelen Uppsala-Enköping var nedläggningsprövningen så gott som färdig, endast regeringsbeslut saknades, då den 1970 fick avbrytas.

I den regionala trafikplanen för Uppsala län, 1974, diskuterade länsstyrelsen tre alternativ för trafiken Uppsala-Enköping. Dessa var: buss, tåg och buss (som tidigare) samt enbart tåg. För de bägge första alternativen genomfördes en samhällsekonomisk kalkyl. För järnvägsalternativet avstod man dock från detta på grund av att alternativet med järnväg ansågs orealistiskt. Resultatet blev att även länsstyrelsen ansåg att järnvägstrafiken borde läggas ned samt att trafikeringen på sträckan Uppsala-Enköping borde ske med buss. (Länsstyrelsen Uppsala län, 1974)

När de regionala trafikplanerna hade upprättats för hela landet, fattade riksdagen därefter beslut om att tillåta nedläggningsprövning för åtta bandelar, däribland järnvägen mellan Uppsala-Enköping. Enligt departementschefen var detta bandelar där "en nedläggning uppenbarligen inte innebär några olägenheter från trafikförsörjningssynpunkt och där den alternativa trafikuppläggningsen innebär en klar samhällsekonomisk vinst".

Nedläggningsprövningen gick i princip till som tidigare - före 1970 - dvs att SJ, vägverket, länsstyrelse, kommuner samt representanter för trafikanter och trafikutövare hördes. I praktiken innebar detta att kommunikationsdepartementet sammanställde en promemoria, där bl a ett utdrag ur länsstyrelsens regionala trafikplan och den samhällsekonomiska kalkylen ingick. Denna promemoria tillställdes SJ med förslag om komplettering. Därefter gick utredningen från SJ på remiss till ett flertal myndigheter. Efter denna remissbehandling gavs länsstyrelser och kommuner åter möjlighet att yttra sig innan regeringen fattade beslut i frågan.

För bandelen Uppsala-Enköping innebar detta att planeringsprocessen fortsatte där den avbröts 1970. Det utredningsmaterial som då fanns kompletterades huvudsakligen med länsstyrelsens bedömningar enligt den regionala trafikplanen.

Enligt uppgift från SJs trafikavdelning kom SJ på uppdrag av kommunikationsdepartementet att komplettera länsstyrelsens samhällsekonomiska kalkyl. Kompletteringen omfattade dock inte alternativet med enbart tågtrafikering eftersom länsstyrelsen redan förordat en överflyttning av trafiken från järnväg till landsväg. Dessutom hade länsstyrelsen påtalat de betydande kostnader ett tågalternativ var förknippat med i form av nytt rullande material, dyrbar elektrifiering etc. Kommunikationsdepartementet hade därför ingen anledning att närmare analysera ett tågalternativ. Vad kompletteringen gällde var resandesiffror, hur ersättningstrafiken skulle ordnas, om det skulle krävas insatser av vägverket, synpunkter från postverket och tidpunkten för trafikomläggningen.

Varken Uppsala kommun eller Enköpings kommun protesterade mot länsstyrelsens slutsats i den regionala trafikplanen, att järnvägen Uppsala-Enköping kunde läggas ned utan större olägenhet. Enligt exempelvis Uppsala kommuns remissvar ansåg inte kommunen att det förelåg "tillräckliga skäl att motsätta sig en nedläggning av person- och godstrafik på banan".

Uppsala läns landsting föreslog i sitt remissyttrande över trafikplanen att klarare direktiv måste ges vid nedläggningsprövning av järnväg. Landstinget framhåller vidare att ett planarbete måste utvecklas på detta område där respektive instans kompetensområde utnyttjas samt demokratin förstärks. Här existerar, menar landstinget, stora oklarheter. Bland annat

vad gäller kommunens möjligheter att hävda sig samt beträffande den roll länsstyrelsen skall ha.

7.4 Utredningarnas material och resultat

I det följande görs en kortfattad genomgång av innehållet i de utredningar, som gjordes i samband med nedläggningsprövningen av bandelen Uppsala-Enköping. Vidare berörs kommunal planering som var av intresse för bandelens utveckling.

I SJs utredning ingick som nämnts tidigare, en prognos för persontrafikarbetet på bandelen under 1971. Eftersom prognosen enbart avsåg järnvägstrafikeringen och inte den konkurrerande busstrafiken var bedömningar av den totala trafiksituationen på sträckan Uppsala-Enköping omöjlig att göra utifrån dessa uppgifter.

I den regionala trafikplanen 1974 redovisades uppgifter från trafikräkningar 1972 och 1973. Här var det det totala antalet resor med bil, buss och tåg mellan Uppsala och Enköping som var föremål för uppmärksamhet, 3.300 respektive 3.500 resor per vecka. Av dessa uppgifter gick dock inte att dra några slutsatser kring fördelningen mellan olika trafikslag eller i vilken grad exempelvis busstrafikeringen är utbytbar mot järnvägstrafikeringen och vice versa.

Utvecklingen av det framtida transportbehovet på sträckan Uppsala-Enköping diskuterades delvis i den regionala trafikplanen. Länsstyrelsen ansåg att resebehovet mellan orterna var omfattande och att antalet kollektivresenärer i framtiden kunde väntas öka. SJs utredning var ofullständig i detta avseende och redovisade bara den minskande befolkningen i landsbygdsförsamlingarna utefter bandelen. Befolkningsökningarna i tätorterna Uppsala, Örsundsbro och Enköping berördes däremot inte.

Såväl SJ som länsstyrelsen gav kostnadsutredningarna avgörande betydelse för sina bedömningar. Länsstyrelsens utredning kom dessutom, vilket också berörs i det föregående, att grundas på uppgifter från SJ. Enligt denna samhällsekonomiska kalkyl, som redovisades i den regionala trafikplanen 1974, skulle en nedläggning av järnvägstrafikeringen komma att innebära en kostnadsreducering på 600.000 till 800.000 kronor.

Effekterna för resenärerna av en nedläggning av järnvägstrafikeringen togs delvis upp i länsstyrelsens utredning. Övergången till busstrafik skulle innebära sämre bekvämlighet och en förlängning av restiden med 5 till 10 minuter. Dessa effekter ansåg länsstyrelsen dock vara obetydliga.

Inte i någon utredning diskuterades effekterna av en nedläggning av järnvägstrafikeringen på bandelen Uppsala-Enköping för näringslivet. Ännu 1969 kunde företagen i Örsundsbro utnyttja järnvägen för sina transporter. Därefter drog SJ in denna möjlighet varför en nedläggning av järnvägstrafikeringen 1977 inte skulle komma att påverka näringslivets då aktuella situation. Eftersom länsstyrelsen aldrig lät utreda tågalternativet, framkom heller aldrig vad en upprustning av järnvägen skulle kunna komma att innebära.

Nedläggningens konsekvenser för bebyggelseutveckling och fysisk struktur redovisades heller aldrig. Enköpings kommun arbetade emellertid med en översiktsplanering parallellt med att järnvägsfrågan aktualiserades. I den generalplaneskiss som blev färdig 1975 föreslog kommunen ny bebyggelse i norra delen av Örsundsbro. Inom samhället fanns vid denna tidpunkt ett gott

serviceutbud, såväl kommunalt som kommersiellt. Ett nytt avloppsreningsverk var just klart. Nya industriområden hade lagts ut öster om det befintliga och innebar en fördubbling av industriområdesytan öster om järnvägen. Kommunen satsade således här på en utbyggnad och en kraftig befolkningstillväxt var att vänta under de kommande åren. Några kopplingar mellan den kommunala fysiska planeringen och den samtida trafikplaneringen eller vice versa fanns dock inte.

Uppsala kommun diskuterade i början på 1960-talet olika utbyggnadsriktningar för en fortsatt expansion. Ett av alternativen för utbyggnad, vid denna tidpunkt, var Kvarnbo i väster vid bandelen Uppsala-Enköping. Ett annat alternativ, Bergsbrunna vid järnvägen Uppsala-Stockholm, valdes emellertid för den då planerade expansionen. Genom sitt mycket goda kommunikationsläge kom Bergsbrunna att prioriteras framför Kvarbo som aldrig skulle kunna få någon järnvägsstation (Ericsson, Söderbaum, 1974).

När tanken på en västlig utbyggnadsriktning av Uppsala återkom i utvecklingsplanen för Uppsala 1973, var planeringen helt uppbyggd kring de förbättrade vägförbindelserna längs väg 55.

Slutsatsen blir att både SJs och länsstyrelsens utredningar var begränsade. De dominerades av tekniska och ekonomiska bedömningar samt av redovisning av möjlig ersättningstrafik. Värt att notera är att den regionala trafikplanens avsnitt om bandelen Uppsala-Enköping i hög grad utgick från SJs tidigare utredningar.

7.5 Kommentar

Nedläggningen av järnvägstrafiken på bandelen Uppsala-Enköping är ett exempel på ett planeringsfall där det inte fanns några omfattande uttalade konflikter mellan de inblandade parterna. Deras bedömningar och ställningstaganden stämde väl överens.

Detta fall valdes att ingå i studien, för att inte enbart ha med fall med motsättningar som innebar öppna konflikter mellan de inblandade parterna. Avsikten var att föra en nyanserad diskussion av planeringsprocessen, beslutsunderlaget och de konsekvensbedömningar som görs av parterna. Detta utan att ta ställning i sakfrågan.

Den intressanta frågan är hur alla parter kunde vara så överens i sin bedömning av att transporterna i regiondelen skulle byggas upp kring landsvägstrafikering samtidigt som järnvägstrafikeringen kunde läggas ned. Svaret är att något sådant ställningstagande aldrig kunnat ske. Något långsiktigt strategiskt beslut om regiondelens principiella transportstruktur har aldrig diskuterats parterna emellan.

Den väsentliga aspekten på planeringsprocessen är dess över tiden utdragna samt stegvisa utveckling. I en serie beslut från 1940-talet och fram till nedläggningen 1977 kom SJ att totalt forma om både person- och godstransporter på bandelen Uppsala-Enköping. Detta innebar att järnvägstransporterna i stor utsträckning redan var ersatt med buss och lastbil när nedläggningsprövningen blev aktuell. En upprustning av den dåligt underhållna bandelen skulle vid denna tidpunkt bli kostsam.

En slutsats blir att när andra parter än SJ fick inflytande över planeringsprocessen var det realistiska handlingsutrymmet redan så begränsat att valmöjligheter och intressekonflikter var minimala.

I Uppsala-Enköping-fallet resonerade ingen av parterna på allvar om ett tågalternativ. Den stegvisa planeringsprocessen medförde att planeringen tappade all karaktär av långsiktsplanering och när nedläggningsprövningen skedde var det för sent att förutsättningslöst fatta långsiktiga beslut.

Oavsett vilket resultat som hade blivit följden av en mer, mellan berörda parter, samordnad planering i ett skede då det realistiska handlingsutrymmet var större, är det inte tillfredsställande att en regiondels trafikstruktur i praktiken aldrig diskuteras och väljs, utan i stället blev ett resultat av kortsiktiga tekniska och ekonomiska underhandsbeslut.



Rabbalshede och Tanum. Stationer där SJ 1976/77 aviserade om indragningar av godstrafiken.

PLANERING AV STATIONSINDRAGNINGAR

En studie av samtliga stationsindragningar år 1976/77 och planeringsprocessen i samband med dessa.¹⁾

8.1

Begrepp och handläggningsordning

Med stationsindragning avses en trafikförändring som innebär att ett eller flera trafikslag dras in vid en station, så att stationen inte längre är upplåten för detta/dessa trafikslag. Beteckningen stationsindragning används såväl när alla trafikslag upphör vid en station som när bara ett eller två trafikslag försvinner medan annan trafik fortfarande finns kvar. Det förra fallet med fullständig indragning betecknas också stationsnedläggelse. Det är vanligt att stationer bara är upplåtna för ett eller två av trafikslagen. Detta är ofta ett resultat av tidigare indragningar.

Det är inte fråga om stationsindragning om inte samtliga tågförbindelser av ett trafikslag dras in. Om exempelvis antalet tåguppehåll för av- och påstigande minskas utan att upphöra helt gäller därför inte handläggningsordningen för stationsnedläggningar. Sedan SJ utvecklat en praxis att informera kommunerna även om sådana trafikförändringar kan det förekomma att de ändå vänder sig till regeringen med klagomål mot SJ. Studien av Bohusbanan som redovisas i kapitel 6 innehöll exempel på detta.

Då all befintlig trafikering upphör på en hel bandel betecknas detta bandelnedläggning. Vår studie av bandelen Uppsala-Enköping i kapitel 7 är ett exempel på en sådan bandelsnedläggelse. Som framgår av denna studie gäller i dessa fall ett annat prövningsförfarande.

Stationsindragningar förekommer både på affärsbananätet (A-nätet) och det trafiksvaga ersättningsberättigade nätet (E-nätet). Det finns inga skillnader i hur stationsindragningar på A- respektive E-nätet handläggs.

Följande redogörelse avser den formella handläggningsordningen som finns för indragning av ett eller flera trafikslag vid järnvägsstationer. Här finns endast de parter agerande med, som är formellt reglerat. Längre fram kommer vi även att beröra de utvidgningar och avvikelser som förekommer.

SJ-trafikdistrikt

- gör en på företagsekonomiska grunder baserad avisering om trafikindragningen vid respektive station,

Kommunen

- begär prövning och kommer eventuellt in med komplettering när de tagit del av yttrandena från länsstyrelsen och SJ-centralförvaltning

Regeringen

- prövar ärendet ur trafikförsörjningssynvinkel

SJ-centralförvaltning och Länsstyrelsen

- får ärendet från kommunikationsdepartementet för yttrande.

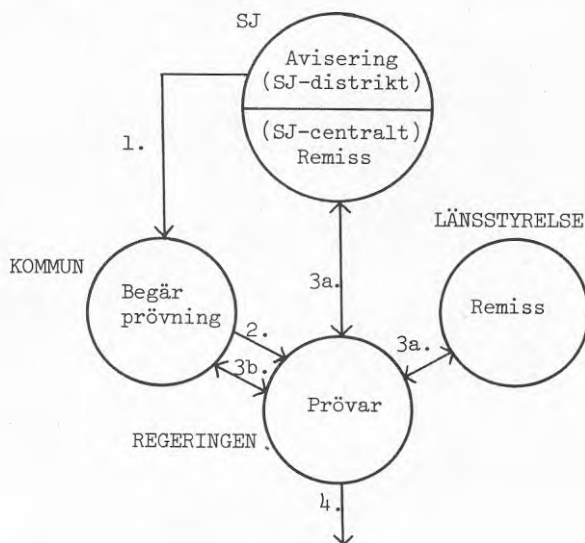
¹⁾De skriftliga och muntliga källor som använts i fallstudien finns särskilt angivet under rubriken ÖVRIGA REFERENSER sist i rapporten.

Handläggningen av stationsindragningar går tillbaka på ett riksdagsbeslut 1968. I detta gavs föreskrifter om särskild plan för handläggning av ärenden om nedläggning av icke lönsamma järnvägsstationer. Beslutet innebär att SJ måste informera kommunerna åtta månader före nedläggning av en station, eller indragning av ett helt trafikslag vid en station.

Detta kallas att SJ aviserar sitt preliminära beslut beträffande trafikindragning. Formen regleras i SFS. Enligt SJs direktiv är det distriktschefens ansvar att lägga ned hela eller delar av trafiken vid stationer. Sedan 1976 gäller den praxisen att SJ-distrikten sänder sitt preliminära beslut om nedläggning till kommunikationsdepartementet samtidigt som ärendet går till kommunerna.

Genom ändring i SFS, från 1975, ska SJ i aviseringen även meddela att kommunen kan begära att regeringen prövar SJs beslut. Tidigare behövde inte SJ ange detta, trots att den formella möjligheten fanns. Sedan denna förändring trätt i kraft har prövningsframställningarna ökat markant i antal.

Figur 8.1 Den formella handlägningsordningen vid nedläggelse av all trafikering eller indragning av något eller några trafikslag vid en station. (Siffrorna anger den kronologiska ordningen).



Figur 8.1 visar schematiskt den formella handläggningen vid indragning av något eller några trafikslag vid en station.

Enligt Kgl Maj:t föreskrifter kan kommun genom framställning i särskild ordning påkalla regeringens prövning från trafikförsörjningssynpunkt av den aviserade stationsindragningen. Kommunen har en månad på sig, sedan SJ aviserat sitt preliminära beslut om trafikförändring, att göra en framställning till regeringen om prövning i frågan.

Kommunikationsdepartementet, som handlägger dessa ärenden på regeringsnivå, prövar om trafiken på stationen ska bibehållas ur trafikförsörjningssynpunkt. Detta innebär i stora drag att man undersöker vilken möjlighet till ersättningstrafik som finns och om den är rimlig. I samband med departementets prövning av ärendena reser man ut till de berörda kommunerna för att studera fallen på plats. I detta sammanhang brukar kontakter med kommunala trafikplanerare och kommunalråd tas.

Eftersom SJ i allmänhet genomför stationsindragningar i samband med de årliga tidtabellskiftena i slutet av maj, får kommunerna aviseringarna i mitten eller slutet av september. Detta medför att departementet får en väldig anstormning av prövningsärenden som ska utredas under vintern och avgöras på våren. 1976/77 års prövningsärenden avgjordes mellan 24/2-14/4 1977. I vissa fall alltså endast lite mer än en månad innan den eventuella stationsindragningen avsågs ske.

Departementet remitterar, i samband med sin prövning, ärendena till SJs centralförening och till respektive länsstyrelse. Dessa avger sedan yttrande till departementet. Efter det att SJ och länsstyrelserna avgett sina yttranden går ärendena tillbaka till kommunerna som då har möjlighet att göra en sk påminnelse. Kommunerna har här alltså möjlighet att inkomma med eventuella kompletteringar efter det att man tagit del av yttrandena från SJs centralförvaltning och länsstyrelsen.

För SJs yttrande finns regler för vilka fakta och uppgifter som ska finnas med. Några motsvarande krav finns inte för aviseringen. Denna behöver enbart omfatta ett formellt meddelande om SJs beslut samt angivelsen om prövningsmöjligheten. Det kan alltså vara så att kommunerna tvingas "överklaga" (begära prövning) utan att ha fått något faktaunderlag från SJ. De får då först i samband med påminnelsen en beskrivning av förändringens innehåll och möjlighet att bedöma dessa konsekvenser, genom SJ centralförvaltnings yttrande.

Sedan departementet tagit del av alla parterns åsikter samt kompletterat med egna undersökningar fattar regeringen beslut i frågan. Detta meddelas de inblandade parterna.

För kommunens del kan detta beslut, om regeringen tillåter indragning av ett trafikslag, komma att innebära stora förändringar. Om indragningen avser något godstrafikslag försämras kommunens transportsituation utan att man kan göra något åt det. En indragning av persontrafikeringen vid en ort innebär däremot att kommunen måste agera. Kommunen kan behöva ordna med ersättningstrafik med buss och/eller kompletteringstrafik med taxi.

Alla de i studien ingående prövningsärendena följde i stort den i det föregående redovisade reglerade prövningsordningen. Trots detta fanns det i flera fall avvikelser som är värda att notera. I 54 och de 150 prövade ärendena förekom skrivelser eller yttranden eller något ovanligt med en del av handläggningen som vi noterat som en utvidgning eller avvikelse. Det senare kunde t ex vara att kommunen respektive SJ kompletterar sina skrivelser i efterhand eller att avvikelser förekommer på grund av osäkerhet om hur sådana här ärenden normalt handläggs.

De skrivelser eller yttranden som förekommer utöver det normala kom från näringslivet, privatpersoner eller olika myndigheter som normalt inte yttrar sig i sådana frågor. De olika typernas omfattning framgår av Tabell 8.1.

Skrivelserna från företag och näringslivsorganisationer gällde nästan enbart godstrafiken. Endast ett fall gällde persontrafik. Skrivelserna från privatpersoner och lokala intresseföreningar gäller å andra sidan i allmänhet persontrafiken. Endast två gällde godstrafiken.

Flera av skrivelserna från näringslivet hade kommit till delvis på grund av att kommunen ordnat sammanträden eller på annat sätt kontaktat företaget och organisationer med anledning av nedläggningen. Detta gällde däremot inte de skrivelser som kommer från privatpersoner.

Tabell 8.1 Skrivelser och yttranden utöver den formella handläggningsordningen förekom i samband med stationsindragningar i följande omfattning.

från:	förekommer i:
Berörda personer	
Privat personer	5 fall
Lokal intresseförening eller opinionsgrupp	3 fall ¹⁾
Näringslivet	
Enskilda företag	10 fall
Företagarföreningar o dyl	6 fall ²⁾
Myndigheter	21 fall ³⁾

- 1) Exempel: Tjörnarps villaägareförening, Rabbalshede samhällsförening, "Befolkningen i Gladabergs by".
- 2) Exempel: Tabergs och Månsarps Köpmannaförening, Gislavedsregionens Industriråd, Stockholms Handelskammare.
- 3) Exempel: Sydvästra Skånes Kommunal förbund, Stockholms läns landsting, Vägförvaltningen i Kristianstads län.

Källa: Bearbetning av nedläggningsärenden.

Två av de kommuner som hade flest prövningsärenden valde att först bara skicka en rent formell begäran om prövning. De återkom senare med en komplettering, i vilken de motiverade sin begäran och kunde diskutera varje station för sig. Härigenom fick de bättre tid på sig att behandla ärendena. Kommunerna var Vimmerby och Borås, och hade fem respektive sex stationer som de ville att regeringen skulle pröva.

Borås kommun lämnade ärendena på remiss till sina kommunalråd vilka fick ta ställning till respektive stationsindragning. Kommunen använde sedan deras yttrande som sin komplettering av den formella begäran om prövning.

Vid två tillfällen lämnade SJ centralförvaltning särskilda skrivelser utöver sina ordinarie yttranden. Dessa ärenden var de enda tillfällen då SJ lämnade utförligare information i form av skrivelser. Det gällde i båda fallen persontrafikindragningar vid stationer på affärsbanenätet. Dels vid fyra stationer på södra stambanan, bandelarna Malmö-Lund-Hässleholm, Malmö trafikdistrikt, och dels vid en station på västra stambanan, bandelen Göteborg-Herrljunga, Göteborgs trafikdistrikt. SJs skrivelser innehöll i båda fallen utredningar om de tidtabellstekniska svårigheterna att behålla persontågssuppehåll vid de berörda stationerna, med hänsyn till fjärtrafiken.

I ett fall, där kommunen felaktigt begärde prövning av indragning av vagnslasttrafiken när det i själva verket var styckegodstrafiken som aviseringen från SJs sida avsåg, lämnade inte SJs centralförvaltning något yttrande över kommunens begäran om prövning till kommunikationsdepartementet. Detta med motiveringen att det inte var aktuellt att dra in någon vagnslasttrafik vid den ifrågavarande stationen. Denna var redan nedlagd tidigare.

Departementet ansåg emellertid att det var uppenbart att kommunen endast begått ett misstag och prövade därför ärendet på vanligt sätt. SJs agerande innebar emellertid att varken kommunen eller länsstyrelsen fick något underlag från SJ för sina yttranden respektive påminnelser.

Det förekom också såväl från kommunalt håll som från länsstyrelsehåll att man visade prov på osäkerhet om hur prövningsärenden skulle handläggas. I ett fall överklagar länsstyrelsen SJs nedläggningsbeslut. I ett annat ärende var det en av kommunstyrelsens ledamöter som privat i ett brev hemställde att kommunikationsministern skulle häva SJs beslut. Kommunikationsministern svarade med att hänvisa till den normala prövningsordningen. Först då kommunstyrelseledamoten fått detta svar skickade kommunen in en formell begäran om prövning. Den kom då tjugo dagar för sent, men med hänsyn till omständigheterna tog regeringen ändå upp den till prövning.

Trots att vi bara studerade sådana fall som blev prövade fann vi tecken på att kommuner inte begärde prövning av SJs nedläggningsbeslut på grund av rena misstag eller förbiseenden. Det gällde dels kommuner som i sin begäran om prövning hoppade över någon station eller använde en otydlig formulering så att regeringen inte uppfattade vilka stationer kommunens begäran avsåg. Kommuner som senare återkom i tron att de begärt prövning även för stationer som regeringen inte tagit upp till prövning. Det gällde dels också kommuner som lämnade in sina överklaganden alltför sent, i något fall först när SJ börjat tillämpa sitt beslut.

Det fanns alltså möjlighet, vilket är oroande, att vissa stationsindragningar aldrig prövats på grund av kommuners misstag.

8.2 Omfattningen av 1976/77 års stationsindragningar

Hösten 1976 avviserade SJ 111 kommuner om preliminära beslut att dra in ett eller flera trafikslag vid 219 stationer. Besluten avsågs träda i kraft vid tidtabellskiftet den 22 maj 1977.

Aviseringarnas omfattning och fördelning på affärsbanenätet (A-nät) respektive ersättningsberättigade nätet (E-nätet) framgår av Tabell 8.2.

Av tabellen framgår att för stationer på A-nätet begärde kommunerna i högre grad än för stationer som ligger på E-nätet att beslutet om stationsindragning ska prövas.

Tabell 8.2 SJs aviseringar om preliminär indragning av trafiken 1976/77. Fördelning på affärsbanenät (A-nät) och ersättningsberättigade nät (E-nät) samt andel prövade ärenden

	A-nät	E-nät	Totalt
SJ avisering	68	151	219 stationer
Av kommuner			
prövningsbegärda	51	99	150 stationer
Andel dito	75%	66%	68%

Källa: Bearbetning av nedlägningsärenden.

Omkring 2/3 av kommunerna, eller 78 stycken, begärde att regeringen skulle pröva SJs indragningsbeslut för 150 stationer. I BILAGA 1 finns en stationsvis förteckning över SJs aviseringar och regeringens beslut.

Aviseringarna omfattade antingen indragning av ett av de tre trafikslagen - stycke gods, vagnslast, persontrafik - eller indragning av både stycke gods- och vagnslasttrafiken vid samma station. Av tabell 8.3 framgår i vilken omfattning de olika typerna av aviseringar förekom.

Tabell 8.3 Sammanställning av 1976/77 års aviseringar om indragning av järnvägstrafikering. Tabellen avser de fall där kommunerna begärt regeringens prövning. Här redovisas också den trafikservice som upprätthölls vid stationerna när aviseringarna gjordes.

TRAFIKSERVICE 760901								AVISERING	
SVP	SV	VP	SP	S	V	P	TRAFIKSLAG	ANTAL	
26	15	-	7	7	-	-	STYCKEGODS	55	
9	2	15	-	-	16	-	VAGNSLAST	42	
2	-	4	-	-	-	32	PERSONTRAFIK	38	
14	1	-	-	-	-	-	STYCKEGODS+ VAGNSLAST	15	
51	18	19	7	7	16	32		150	
150									

Källa: Bearbetning av nedlägningsärenden samt Förteckning över svenska järnvägsstationer SJF 611.

Aviseringarna omfattade i stora drag två typer:

- aviseringar om indragning av ena eller båda godstrafikslagen på stationer med person- och godstrafikering, 71 fall,

- avisering om indragning av persontrafiken på stationer med enbart persontrafik. Således nedläggning av stationen, 32 fall.

Antalet prövningsärenden varierade avsevärt mellan skilda län och var dessutom koncentrerade till några.

Särskilt utsatta 1976/77, det år studien omfattar, var Jönköpings och Älvsborgs län med 24 berörda stationer vardera vid många skilda bandelar. I Jönköpings län var nästan samtliga av länets kommuner inblandade, 10 av 11, och i Älvsborgs län 12 av 18 kommuner.

Koncentrationen kan tänkas ha vållat länsstyrelserna svårigheter att hinna med att i detalj undersöka varje ärende. Anhopningarna av ärenden kunde inte heller förutses av länsstyrelserna, eftersom SJ ej velat medverka till samarbete mellan SJ, länsstyrelser och kommuner på ett tidigare planeringsstadium. I några fall då länsstyrelser begärde att få delta i SJs planering och preliminära beslut om stationsindragningar avvisade SJ detta med hänvisning till det lagrum i SFS som reglerar länsstyrelsernas arbetsuppgifter.

Koncentrationen av ärenden till vissa områden - län - kan användas som argument för att stationsindragningarna inte borde undersökas och prövas fristående från varandra. Behovet av en långsiktig plan för den framtida stationsstrukturen inom en region framträder tydligare när ett stort antal stationer samtidigt berörs av förändringar. Hänvisning till någon sådan plan gjordes varken av SJ eller länsstyrelserna i det material vi gått igenom.

I allmänhet förekom bara 1 eller 2 prövningsärenden i varje kommun. Mer än hälften av kommunerna berördes bara av ett ärende. Några få kommuner hade många stationsindragningar, som de skulle utreda konsekvenserna av. Oftast låg stationerna vid olika bandelar vilket minskar möjligheterna att sätta dem i relation till varandra.

Tabell 8.4 Antal kommuner med 1.2.3 ... prövningsärenden i samband med 1976/77 års stationsindragningar

Antal ärenden	1	2	3	4	5	6
Antal kommuner	42	16	11	4	3	2

Källa: Bearbetning av nedläggningsärenden.

I den mån ärendena koncentrerades till en bandel eller inom ett län skulle kommunernas möjligheter att samverka och söka gemensamma lösningar öka. Någon sådan samverkan fann vi emellertid inte i något fall.

Tabell 8.5 De kommuner som hade flest provningsärenden 1976/77

Kommun	Län	Prövade stationer		Stationerna ligger på samma bandel
		E-nätet	A-nätet	
Värnamo	Jönköping	6	0	nej
Borås	Älvsborg	6	0	nej
Hultsfred	Kalmar	5	0	nej
Vimmerby	Kalmar	5	0	nej
Hässleholm	Kristianstad	0	6	nej
Mark	Älvsborgs	4	0	ja
Falköping	Skaraborgs	2	2	nej
Lyckelse	Västerbottens	4	0	ja
Kalix	Norrbottnen	4	0	ja

Källa: Bearbetning av nedläggningsärenden

Studier av regeringens beslut visar att man i 57 fall ålade SJ att bibehålla respektive trafikslag. I 93 fall hade regeringen antingen inte någon erinran mot SJs aviserade nedläggning eller så gjorde man någon slags modifiering av SJs preliminära beslut. Det senare innebär att regeringen i stort accepterar SJs aviserade stationsindragning.

I tabell 8.6 anges omfattningen av regeringens beslut uppdelad på trafikslag.

Tabell 8.6 Antal provningsärenden år 1976/77 och regeringens beslut uppdelat på olika trafikslag

Regeringens beslut	SJs preliminära beslut avsåg				TOTALT
	PERSON-TRAFIK	GODSTRAFIK			
		Styckegods	Vagns-last	Styckeg +Vagnsl	
Regeringen upphäver SJs beslut. Trafiken bibehålls.	22	20	11	4	57
Regeringen modifierar SJs beslut	4	25	3	9	41
Regeringen lämnar SJs beslut utan erinran. Trafiken läggs ned.	12	10	28	2	52
Samtliga prövade fall:	38	55	42	15	150

Källa: Bearbetning av alla provningsärenden

Regeringens modifieringar av nedläggningsbesluten innebar nästan alltid att man ställde mer eller mindre långtgående villkor, som SJ måste uppfylla för att få dra in trafiken. Detta var ganska vanligt. Modifieringar förekommer i drygt en fjärdedel av de 150 prövade ärendena.

De vanligaste fallen var att regeringen föreskrev att det ska finnas kvar ett in- och utlämningsställe för styckegods och/eller att bussgodstrafik ska förekomma. Det var också vanligt att regeringen i sitt beslut angav att direktforsling eller liknande skulle erbjudas/ fortsätta till och från vissa företag.

Några av de modifieringar som förekom var:

- Krav på in- och utlämningsställe för gods, 30 fall,
- Krav på direktforsling eller specialavtal för vissa företag eller annan forslingservice, 22 fall,
- Krav på att bussgods ska befordras, 18 fall,
- Vagnslasttrafiken bibehålls medan styckegodstrafiken får läggas ned eller vice versa, 8 fall,
- SJ tillåts lägga ned trafiken vid endera av två stationer, man får själv välja vilken. (Avser person- eller vagnslasttrafik), 4 fall.

Ett regeringsbeslut om att persontrafiken skulle bibehållas kunde normalt inte påverka trafikens omfattning, utan det var SJs ensak. I ett fåtal fall gick regeringen emellertid längre. I 6 av de 22 besluten om att persontrafiken skulle behållas gav regeringen riktlinjer för minimiantalet tåguppehåll per dag samt även vissa uppgifter om under vilka tider tågen bör gå. Regeringens riktlinjer grundades i dessa fall på att man gjort en ganska noggrann analys av resefrekvenser m m för olika tåglägenheter.

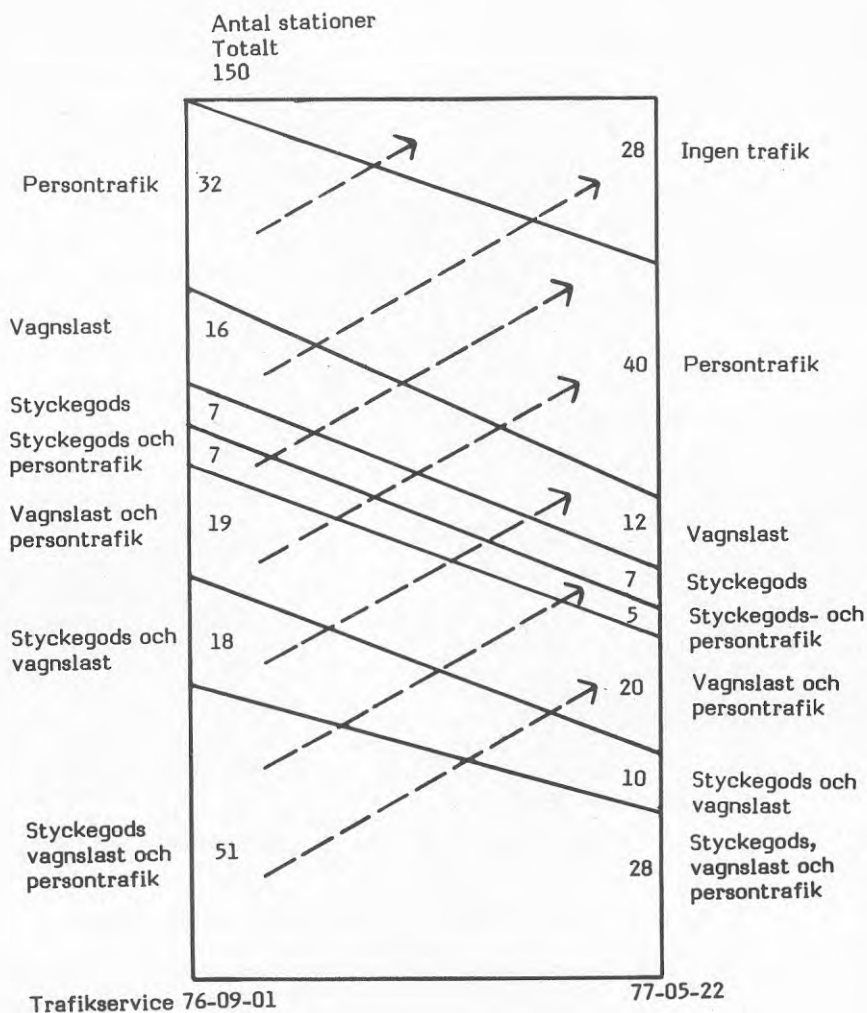
Sammanfattningsvis kan sägas att regeringen i cirka 2/5 av fallen gav kommunerna sitt fulla stöd medan man i 3/5 av fallen helt eller delvis gick emot kommunerna, eller om man så vill gav SJ sitt stöd.

I stora drag innebar förändringarna följande:

- att stationer med minst två trafikslag, speciellt de med alla tre trafikslagen, minskade kraftigt - 32 stycken,
- att antalet stationer med ett godstrafikslag var relativt oförändrat, - 4 stycken,
- att antalet stationer med enbart persontrafik ökade, + 8 stycken,
- att för 28 av stationerna kom beslutet att innebära att trafiken upphörde.

Genom att se närmare på respektive fall har vi kunnat konstatera på vilket sätt förändringarna sker. Se Figur 8.2.

Figur 8.2 Förändring av järnvägsservicen vid de stationer där kommunerna begärde regeringens prövning av de av SJ aviserade nedläggningarna 1976/77. I figuren har lagts in pilar som markerar de huvudsakliga riktningarna på förändringarna.



Källa: Bearbetning av nedläggningsärenden. Förteckning över svenska järnvägsstationer, SJF 611 utgåva 8

Vi har här kunnat konstatera att riktningarna på förändringar är:

- att för stationer med alla tre trafikslagen bibehölls persontrafiken plus någon av godstrafikslagen,
- att för stationer med något av godstrafikslagen plus persontrafik fick godstrafiken läggas ned,
- att de stationer där ingen trafik bibehölls ursprungligen hade antingen enbart vagntrafik eller persontrafik.

Detta skulle generellt kunna uttryckas, att SJs trafikservice går från en trafikering uppbyggd av stationer med två eller tre trafikslag mot en trafikservice på ensidiga stationer, där ett enda trafikslag finns. Detta samtidigt som trafikeringen helt försvinner vid ett stort antal stationer.

8.3 Statens järnvägars argument och faktaunderlag

8.3.1 Avisering och yttrande

SJ redovisade alltid ekonomiska skäl som motiv för stationsindragningarna. Det är naturligt, eftersom föreskrifterna från Kgl Maj:t talar om indragning av "icke lönsamma järnvägsstationer". SJ angav dessutom ofta ett argument som har samband med de ekonomiska, nämligen att stationen hade för litet trafikunderlag. Trafikdistrikten håller normalt en viss kontroll på de olika stationernas trafikvolym för att kunna rationalisera bort de som har för liten trafik för att vara lönsamma.

I några fall förekom också, åtminstone indirekt, tidtabelltekniska argument. Det gällde indragningar av persontrafik, där SJ ansåg att fortsatta tåguppehåll skulle orsaka förseningar eller andra störningar för fjärrtrafiken. Detta gäller exempelvis Vårgårda station på västra stambanan (Stockholm-Göteborg), där SJ ville lägga ned persontrafiken då man införde en sk "styv tidtabell" (entimmestrafik på fasta klockslag). Tidigare hade tidtabellen omfattat ett antal kortväga mindre snälltåg (Göteborg-Falköping-Nässjö/Örebro), vilka bl a gjorde uppehåll vid Vårgårda. I samband med den nya tidtabellen på fjärrförbindelsen ansåg SJ att de kortväga tågen måste slopas och ett antal stationer därför läggas ned - däribland Vårgårda.

En annan faktor som ibland hade betydelse vid nedläggning av godstrafik var rationaliseringarna av tågföring och signalssystem. Införandet av fjärrblockering innebär att tågrörelserna kan kontrolleras från ett fåtal stationer och att personalbehovet för tågklarering vid övriga stationer minskar. Detta aktualiserade i några fall stationsindragningar, framförallt av stycke-godstrafik, eftersom SJ då önskade slippa personalkostnaden.

Aviseringarna från SJ trafikdistrikt innehöll i allmänhet mycket få uppgifter. I regel meddelades i stort sett bara det preliminära beslutet samt att det fanns möjlighet att "överklaga" beslutet. Ibland ingick även kortfattade upplysningar som t ex trafikvolym närmast föregående budgetår. Se figur 8.3 nedan.

Figur 8.3 Normalt innehåll i SJs avisering respektive yttrande

TRAFIKDISTRIKTETS AVISERING	CENTRALFÖRVALTNINGENS YTTRANDE
Preliminärt beslut	Trafikvolym de senaste tre åren
Prövningsmöjlighet	Mindrekostnad
Eventuellt: Trafikvolym	Uppgifter om vilka trafikslag som förekommer, samt trafikens uppläggnin
Allmän prognos över trafiken	Eventuellt: Allmän prognos över trafikutvecklingen Landsvägsavstånd till närmaste annan station Uppgifter om andra trafikföretag, ersättningstrafik i form av bussgods, direktforsling o d Kommentar till kommunens argument (Oftast: "Kommunen anför inget som påverkar SJs bedömning")

Källa: Bearbetning av nedläggningsärenden.

Det totala faktaunderlaget som SJ presenterade för varje nedläggningsprövad station hade i allmänhet liten omfattning. Som regel angav dock SJ trafikunderlaget för de indragningsaviserade trafikslagen. Vanligt är då att man uppgav mängder för de senaste tre åren.

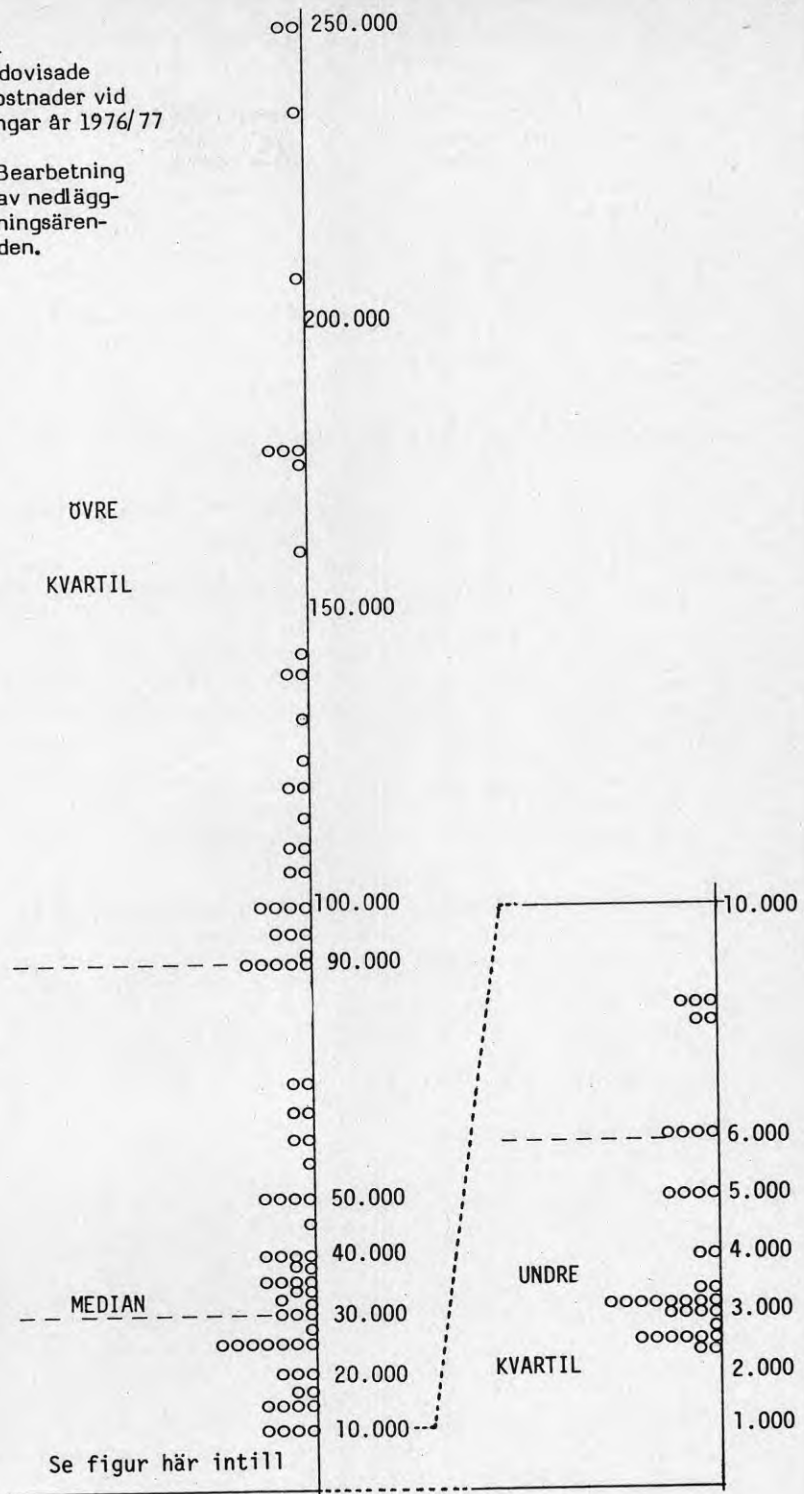
Trafikdistrikten hade ibland olika principer för delgivningerna, vilket i någon mån både komplicerade kommunens och länsstyrelsens bedömning samt försvårade jämförelse mellan olika ärenden. Det vanligaste var dock att man angav stycke godsmängden med ton/år, vagnslastmängden med vagnar/år samt persontrafikmängden med antal av- och påstigningar i medeltal per tåg och dag.

8.3.2 Mindrekostnad

Vid vår genomgång av stationsindragningar har vi normalt noterat den av SJ redovisade mindrekostnaden. Av de totalt 150 fallen fanns uppgift om detta i 123 fall. Dessa noteringar finns inprickade i Figur 8.4. Mindrekostnaden varierade från 250 000 kronor till 2 250 kronor. Medianen, den nivå det fanns ett lika stort antal över som under, ligger på 30 000 kronor.

Figur 8.4
 Av SJ redovisade
 mindrekostnader vid
 indragningar år 1976/77

Källa: Bearbetning
 av nedlägg-
 ningsärenden.



För en fjärdedel av de fall vi har uppgift om skulle SJs mindrekostnad bli 6 000 kronor, den s k undre kvartilen. För likaså en fjärdedel skulle SJs mindrekostnad bli 90 000 kronor eller mer, den s k övre kvartilen. Således ligger mindrekostnaden för hälften av indragningarna mellan 6 000 och 90 000 kronor.

Den undre kvartilen bestod främst av stationer upplåtna endast för persontrafik. Stationerna var inte bemannade, biljettköp skedde ombord på tågen direkt av konduktören. Stationsindragningarna innebar här att tågen inte längre stannar vid stationen för av- och påstigning.

Kring medianen, 30 000 kronor avsågs ofta indragning av något av godsslagen vanligen vagnslasttrafiken. I några fall rör det sig också om indragning av godsombud för styckegodsbefordran.

Vid den övre kvartilen, 90 000 kronor var det uteslutande det ena eller båda godsslagen aviseringen avsåg. Normalt var detta kopplat till att stationen avbemannades.

Om vi tittar närmare på hur regeringens beslut förhöll sig till mindrekostnaden visar det sig: (se Tabell 8.7).

- att det antalsmässigt ungefär var lika många av de fall där mindrekostnaden var låg, undre kvartilen, som trafikeringen bibehölls respektive drogs in eller modifierades,
- att det likaså antalsmässigt var ungefär lika många fall där mindrekostnaden var hög, övre kvartilen, som trafikeringen bibehölls respektive drogs in eller modifierades,
- att det i mindrekostnadslägen kring medianen, 30 000 kronor, i intervallet 6-90 000 kronor var fler stationer där SJ aviserade trafikinskränkningar genomfördes helt och eller delvis.

Tabell 8.7 Regeringens beslut i förhållande till mindrekostnaden. Här anges de antal ärenden där regeringen beslöt bibehålla eller lägga ner (inklusive modifiera) trafikeringen. I de fall där SJs avisering avsåg både styckegods och vagnslast och beslutet blev uppdelat redovisas detta med S respektive V.

Mindrekostnad (kronor)	Regeringens beslut	
	att bibehålla respektive trafik	att lägga ner eller modifiera respektive trafik
Undre kvartilen 0-6 000	14	18
Kring medianen 6 000-90 000	20+3V	37+3S
Övre kvartilen 90 000-250 000	14+4V	13+4S

Av SJs aviseringar eller yttrande framgick normalt ej, i någon nämnvärd utsträckning, vad mindrekostnaden bestod av. Vi gör här ändå ett försök till beskrivning. Denna bygger på den information vi fått genom att gå igenom samtliga aviseringar som ledde till kommunens prövningsbegäran. Vad vi här fått fram är att mindrekostnaden bestod av:

- minskade personalkostnader p g a avbemannning, indragning av godsombud, reducerad bemanning (deltid) o d,
- minskade kostnader för underhåll av station och stationsområde. T ex städning, snöröjning m m,
- minskade kostnader för växlingspersonal, t ex vid indragning av vagnslasttrafik,
- minskade drivmedelskostnader, t ex vid indragning av stycke gods som ofta levereras med lastbil eller där indragningen betyder att utnyttjande av växlingslok minskar,
- minskade kostnader för banunderhåll och tillsyn.

8.3.3 Kalkylmetod

En kalkyl är till för att utgöra beslutsunderlag i en beslutssituation. I kalkylen ska konsekvenserna, utifrån uppställda mål, belysas.

Ett vanligt mål för ett företag är att åstadkomma så stor vinst som möjligt på lång sikt. För statliga eller kommunala företag kan också andra mål diskuteras, t ex att verksamhetens volym och avgiftsnivå vid jämvikt mellan utbud och efterfrågan bör ställas där avgiftens nivå är lika med företagets marginalkostnad.

För SJs del gäller i huvudsak följande mål:

För det ersättningsberättigade nätet (E-nätet)

- Minimering av driftunderskottet.

För affärsbanenätet (A-nätet)

- Full kostnadstäckning inklusive förräntning av statskapitalet.

Vid kalkylering av kostnadsminskningen i samband med nedläggning av något trafikslag finns många problem. Hur SJ behandlar dessa framgick ej av aviseringar eller annat material som lämnas i samband med dessa. Här några exempel:

- Beroende på SJs speciella struktur kan det vara svårt att bestämma särkostnaderna för en viss verksamhet. Många anläggningar används gemensamt för olikartade transporter, t ex anläggningar för stycke gods och persontrafik.
- Vilka personalkostnadsminskningar som uppstår beror bl a av möjligheten till omplacering inom SJ och mönstret för naturlig avgång.

SJs mindrekostnadskalkyl innebär att ett värde på årliga kostnadsminskningar beräknas och att en årlig kostnadsminskning framkommer. En svaghet med denna metod är att man inte sätter kostnadsminskningen i relation till den intäktsminskning som också blivit fallet.

Tekniken att använda en mindrekostnads kalkyl, där till stor del den årliga kostnaden utgör det huvudsakliga inslaget, innebär att nuvarande förhållanden tillmäts stor vikt. Om i stället en kostnads/intäkts kalkyl använts, där utbetalningar och inbetalningar för en viss tid framåt analyseras och med hjälp av kalkylränta gör dessa betalningar jämförbara oavsett när de faller ut, elimineras detta problem.

Den ovan anförda diskussionen bygger delvis på delar av den utredning om Frykdalsbanans eventuella nedläggning som gjordes 1974. (Swahn, 1974)

Genom att SJ aldrig i sin redovisning satte kostnadsminskningen i relation till intäktsbortfallet var det omöjligt att sätta deras aviseringar i relation till deras mål.

I några fall gjorde dock kommunikationsdepartementet enklare kostnads/intäkts beräkningar. Dessa var att betrakta som räkneövningar och kom inte att utgöra något avgörande beslutsunderlag.

I samtliga dessa fall, 7 stationer i 4 kommuner, rörde det sig om en aviserad indragning av persontrafiken vid stationer där detta var den enda trafikeringen. Det var således relativt enkelt att isolera intäktsbortfallet.

Man räknade, med utgångspunkt från de uppgifter om trafikunderlag och grad av lokaltrafik som SJ angett, ut det intäktsbortfall som skulle bli följden av nedlagd persontrafikering. Det förutsattes att endast lokaltrafikeringen försvann. Tänkbart var ju också att delar av fjärrtrafikeringen föll bort, vilket i sådana fall skulle innebära ytterligare intäktsbortfall. Utifrån dessa uppgifter räknades förlorade biljettintäkter ut p g a persontrafikindragningen och jämfördes med de mindrekostnader SJ uppgav. De framräknade intäktsbortfallen (se tabell 8.8) hade i samtliga fall samma storleksordning som den av SJ uppgivna mindrekostnaden.

Tabell 8.8 Av SJ angivna mindrekostnader

Kommun/Station	Mindrekostnad
Norsjö/Kusfors	3 000
Boden/Ljuså	2 250
Boden/Näsberg	2 250
Gällivare/Ripats	3 000
Haparanda/Välikoski	} 10 000
Haparanda/Nedre Vajakkala	
Haparanda/Karhuvaara	

Ur dessa beräkningar kan inga absoluta slutsatser dras i de enskilda fallen. Beräkningarna var endast gjorda som försök och summariskt genomförda. Det är emellertid intressanta eftersom SJ inte redovisade några liknande kalkyler. I vissa fall, när mindrekostnaderna var låga, var det inte omöjligt att intäktsbortfallet kunde bli lika stort, eller t o m större, än mindrekostnaden. Beräkningarna indikerar att det i vissa fall inte var någon, eller en ringa, nettoförlust för SJ att bibehålla en trafikering som var av mindre omfattning. Det är anmärkningsvärt att SJ inte redovisade någon kalkyl

som kan jämföras med det ovanstående. En kalkyl där resultatet -underskott respektive överskott - kunde ställas mot SJs mål.

8.3.4 Kostnadsövertäring - samhällsekonomi

Vid nedläggning av persontrafiken vid en station sker i viss mån en kostnadsövertäring från SJ till den kommun stationen ligger i. Delar av den trafik som före nedläggningen utnyttjar järnvägen kommer efteråt att ombesörjas av kommunen. Detta gäller lokal persontrafik där busstrafik och kompletteringstrafik med taxi måste sättas in.

Några överväganden eller beräkningar som tar upp denna kostnadsövertäring ingick inte i den i det föregående beskrivna företagsekonomiska kalkylen.

De mål som där togs hänsyn till var antingen en minimering av driftsunderskottet eller full kostnadstäckning, beroende på om trafikförändringen avsåg det ersättningsberättigade nätet eller affärsbanenätet.

För att också få med effekter för andra än SJ av förändringar i järnvägstrafikeringen kan någon form av samhällsekonomisk kalkyl genomföras. En samhällsekonomisk kalkyl genomförs ofta som en korrektion av en företagsekonomisk kalkyl. Denna korrigeras och kompletteras så att åtgärdens effekter på samhället som helhet framgår.

Utan att närmare gå in på alla de faktorer som kan komma att innefattas av en sådan kalkyl vill vi dock peka på några och närmare se på en faktor, nämligen den i det föregående nämnda kostnadsövertäringen.

Ett mål för en samhällsekonomisk kalkyl bör vara att samhällets resurser utnyttjas på bästa sätt. Kalkyler med välfärdsteorin som grund benämns ofta nytto-kostnadskalkyler.

Här följer några poster som kan innefattas av en samhällsekonomisk kalkyl över en ifrågasatt stationsindragning eller bandelsnedläggning: (Swahn, 1974)

- externa effekter för andra än trafikanter vid respektive station/bandel,
- effekter för resenärer vid respektive station/bandel,
- effekter för transportsektorn utanför SJ,
- effekter för sysselsättningen och andra regionalpolitiskt relevanta mål på kort och lång sikt,
- övriga inkomstfördelningseffekter.

Den kostnadsövertäring på kommunen som en nedläggning av persontrafikeringen vid en station kan komma att innebära kan hänföras till flera av ovanstående poster.

För många kommuner innebär ett övertagande av delar av de persontransporter som en indragning av persontrafiken vid en station skulle innebära inte oväsentliga ekonomiska åtaganden. Den lokala, kommunala, transportservicen har normalt inga marginaler som kan utnyttjas för det uppkomna beho-

vet. Från kommunalt håll hävdas ibland i detta sammanhang att de istället måste upprätta helt ny trafik, i form av busslinjer eller taxitrafik. Jämfört med SJs kostnader, som till stora delar just utgör marginalkostnader kunde kommunens kostnader då komma att bli mer omfattande.

Exempel:

Ett exempel på det i det föregående beskrivna var aviseringen om indragning av persontrafiken vid Stehags, Sösdala och Tjörnarps stationer. Dessa ligger utefter bandelen Lund-Hässleholm på affärsbananätet.

Indragningen avsåg här de åtta dagliga uppehållen för persontrafiken. Dels skulle två tågpar slopas dels skulle övriga tåg sluta att göra uppehåll vid stationerna. Mindrekostnaden, som SJ redovisade, var för de slojade tågparen 500 000 kronor samt för tåguppehållen 35 000 kronor.

Departementets prövning gjordes i detta fall ovanligt grundligt. Man lånade bl a in SJs reseundersökning och gjorde en egen kalkyl. Regeringen beslöt att SJ måste behålla fyra av uppehållen, man angav också ungefärliga uppehållstider. För de persontrafikbehov som fanns för de indragna turerna fick kommunen ordna med ersättningstrafik med taxi. Denna taxitrafik skulle för kommunernas del komma att kosta 10-15 000 kronor. Den trafik som motsvaras av de fyra bibehållna tåguppehållen skulle kostat kommunerna flera hundratusen kronor att upprätthålla. Detta jämfört med SJs mindrekostnad på 35 000.

Genom att i detta fall låta SJ fortsätta med delar av trafikeringen, och härigenom något minska SJs kostnadsminskning, åstadkoms ett för hela samhället gynnsammare alternativ. De delar av persontrafiken som det för kommunerna skulle vara dyrast att "ta över" bibehölls. Nettokostnadsminskningen blev i detta fall 485 000 kronor.

Den av SJ aviserade trafikindragningen, med en kostnadsminskning på drygt 500 000 kronor, skulle förorsaka kommunerna en kostnad på drygt 300 000 kronor. Regeringens beslut, som grundades på den prövning departementet gjorde, innebar en ringa kostnad för kommunerna. Detta samtidigt som samhällets nettokostnadsminskning blev avsevärt större än i det av SJ föreslagna alternativet. Se Figur 8.5 nedan.

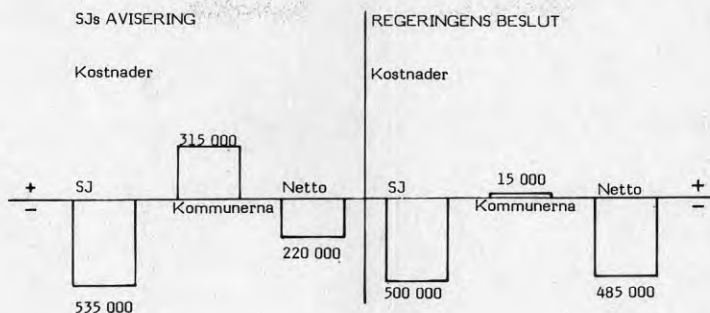
Ett annat exempel är den avisering om nedläggning av persontrafiken som SJ gjorde för Önnestads station i Kristianstads kommun. Stationen trafikerades med person- och vagnslasttrafik.

SJ angav förutom företagsekonomiska skäl och det bristande trafikunderlaget även det faktum att cirka 80 procent av trafiken utgjordes av lokaltrafikanter som skäl för denna nedläggning.

Från kommunalt håll menade man att ersättningstrafiken för den av SJ föreslagna indragningen av persontrafiken skulle kosta mellan 150 000 kronor och 200 000 kronor, detta jämfört med den besparing på 15 000 som SJ kalkylerat med.

Regeringens beslut blev att stationen även fortsättningsvis skulle trafikeras med persontrafik. Man tillät dock en viss inskränkning men angav riktlinjer för antal tåguppehåll och tidtabellens uppläggning.

Figur 8.5 Exempel: Indragning av persontrafiken vid Stehags, Sösdala och Tjörnarps stationer år 1976/77. Jämförelse av de kostnader - ökning (+) och minskning (-) - som SJs avisering respektive regeringens beslut skulle komma att innebära. Vid regeringens prövning har hänsyn tagits till kostnadsövervältring på kommunerna.



Med dessa exempel vill vi peka på, att med en enkel kostnadskalkyl enligt ovan kan stora kostnadsövervältringar på kommunerna undvikas samtidigt som samhällets resurser utnyttjas på ett bättre sätt. Motsvarande gäller även överföring av kostnader från SJ till enskilda företag vid nedläggning av styckeodstrafik eller vagnslasttrafik.

En konsekvens av de här redovisade exemplen blir att det är nödvändigt att beräkna de kostnader som uppstår för kommunen p g a de trafikförändringar SJ föreslår. För kommunen kan upprättandet av motsvarande trafik, jämfört med SJs kostnader, bli orimligt stor och vara ur samhällsekonomisk synvinkel omotiverad.

De exempel som redovisats ovan tillhör de fåtal fall där kommunen själv eller departementet, vid sin prövning, gjorde några beräkningar av de kostnader som uppstod för kommunen vid en tänkt indragning av järnvägstrafiken. Ett sådant förfarande borde vara regel.

8.4 Kommunernas argument och faktaunderlag

I detta kapitel redovisas de argument och det faktaunderlag kommunerna använde sig av för att försvara en befintlig järnvägsservice. Vidare redovisas i vilken omfattning och på vilket sätt kommunerna relaterade nedläggningsärendena till skilda former av kommunal och regional planering.

8.4.1 Kommunernas argument

I tabell 8.9 anges de samlande rubriker som använts för argument och faktaunderlag i de studerade kommunala skrivelserna.

Tabell 8.9 Förteckning över samlande "rubriker" för argument och faktaunderlag i kommunernas skrivelser i samband med 1976/77 års stationsindragningar.

Argument resp faktaunderlag	Förekom som:	
	argument i % av fallen	faktaunderlag i % av fallen
Trafikservice	64	.
Expansion	39	9
Trafikpolitik	37	.
Kommunernas planering	31	5
Ekonomi	24	3
Beslutsunderlag	16	.
Ersättningstrafik	15	3
Trafikunderlag	14	11
Företagskontakt	5	4
Inget skäl	3	.

(100% = 150 fall) (100% = 150 fall)

Källa: Bearbetning av nedläggningsärenden

I BILAGA 2 finns en stationsvis förteckning över innehållet i kommunernas skrivelser.

I det följande gör vi en detaljerad genomgång av argumentens innehåll. Det är här att observera att detta blir en bruttogenomgång på det mesta som de kommunala skrivelserna innehöll. Det fanns således ingen kommun som tillnärmelsevis, för någon av dessa rubriker, gjorde en så omfattande beskrivning som här görs. Det är istället så att de kommuner som tillskrivs att ha haft med någon av dessa "rubriker" i sina skrivelser, haft med något av de vi lagt in under respektive "rubrik".

8.4.1.1 Trafikservice

Denna den vanligaste rubriken kan också sägas vara den allmännaste. Kommunerna uttryckte sig allmänt om vad försämrad trafikservice skulle betyda för ortens företag och befolkning. Man menade att nedläggningen både skulle betyda försämrad trafikservice och ökade kostnader för SJs kunder. Samtidigt försvårades nyetablering. Trafikeringen hade stor betydelse för näringslivet och sysselsättningen samt för ortens affärer. Försämringen kunde också drabba andra orter som har förbindelse med den aktuella stationsorten.

Några kommuner framhöll att stationsindragningen skulle försämra befolkningens tillgång till service. Det som här togs upp var affär, äldreomsorg, lasarettresor samt post- och medicinservice. Någon ort lög så avlägset att en nedläggning skulle medföra allvarlig ytterligare isolering. I något fall var förbindelsen, enligt kommunens mening, en angelägen social fråga. Från kommunalt håll sågs den försämrade trafikservicen som allvarlig, den var oacceptabel. Man sade sig i något fall med oro följt utvecklingen vid

stationen under senare år. För varje ny tidtabell har färre tåguppehåll konstaterats samt sämre ersättningstrafik. Försämringar som gick "stick i stäv med kommunens intentioner".

Trafiken var vid någon station, menade man, underprioriterad. Man menade att varje kommun borde ha en viss minimistandard vad gäller tågtrafik.

8.4.1.2 Expansion

Med rubriken "expansion" avser vi den diskussion som kommunerna förde om stationsortens eller kommundelens utvecklingstendenser vad gällde befolkning och sysselsättning. Det är här fråga om den expansion som var att förvänta eller redan var ett faktum. I några fall rörde det sig dock om diskussion kring hur en tillbakagång skulle komma att accelereras om järnvägstrafikeringen reduceras eller drogs in.

Kommunerna poängterade här ofta de investeringar som gjorts till följd av en expansion eller för att möta en förväntad expansion. Man pekade här på de investeringar som gjorts i såväl samhällelig-, kulturell- som kommersiell-service samt de bostadsområden som byggts ut eller planeras.

Bättre trafikservice skulle, menade man, göra att företagen utnyttjade järnvägen mer. Istället kan de nyinvesteringar som varit på gång inom företagen utebli på att godstrafiken upphör vid stationen. Här menade man från kommunalt håll att en oacceptabel utarmning skedde. I lägen med ömtålig näringsstruktur, som för många orter var en realitet, kunde en nedläggning inte accepteras.

Ett vanligt argument var att nedläggningen gav mindre möjligheter till nyetablering av företag på orten. Man pekade på de investeringar som företag och kommun gjort och menade att nedläggningen gick emot denna insats.

Ofta var kommunikationsläget, med bl a tillgången till järnväg, ett starkt argument vid företagsetablering. En nedläggning skulle kunna komma att innebära att planerade industrietableringar uteblev.

I några fall pekade kommunerna på förväntad industriexpansion till följd av stora samhällsinvesteringar, utanför kommunens budget, t ex storflygplats. En indragning av järnvägsservicen kom i ett sådant läge högst olämpligt.

8.4.1.3 Trafikpolitik

Här hänvisade kommunerna till olika dokument och beslut. Det var främst den trafikpolitiska propositionen man väntade på. Man ville att alla beslut kring järnvägen skulle avvakta de nya riktlinjer för järnvägstrafiken den kunde tänkas innehålla. Kommunerna framhöll också sådant som stod i länskortsutredningen - SOU 1976:43 - och ville avvakta riksdagens ställningstagande till denna. En åsikt var att trafiken borde bibehållas i avvaktan på införandet av periodkort. Någon kommun menade att nedläggningen stred mot det regionalpolitiska handlingsprogrammet som fanns i propositionen 1972:111. Andra hävdade att inga bindande åtgärder fick beslutas vad beträffar järnvägsservicen, som stred mot regional, arbetsmarknads- eller näringspolitiken.

Kommunerna tog här också upp speciella frågor. Man framhöll godstransporter på tåg och hade en kritisk inställning till överföring av transporter från järnväg till landsväg. Många kunder tvingas över till andra trafikslag än

järnväg. Man kritiserade också SJs trafikutövning, utifrån synpunkten att SJ prioriterar det interregionala nätet. Detta gav, menade man, negativa konsekvenser för främst den lokala trafiken men också den inomregionala. Kommunerna menade också att en kortsiktig lönsamhetskalkyl låg till grund för den successiva minskning av trafikserviceutbudet som skedde. Ur energipolitisk synvinkel skulle järnvägstransporter vara att föredra framför landsvägstransporter. Järnvägstransporter är mer energisnålt än landsvägstransporter.

I några fall kom kommunerna med konkreta förslag. Någon menade att SJs betydande trafikantansvar gör att frågan om nedläggning ej får dikteras av det resultat verksamheten ger. Staten måste bära kostnaderna för järnvägen. En viss miniminivå måste garanteras i varje kommun, vad gäller t ex godsservice.

Från en kommun påpekades att SJs åtgärder är en "onödig och utmanande åtgärd". Man undrade om detta är första steget i en mer långtgående inskränkning av servicen vid stationen.

8.4.1.4 Kommunernas planering

Under denna rubrik ryms kommunernas argumentation kring hur SJs avisering stred mot de kommunala målsättningar som fanns uttryckta i olika planer. Det kunde här vara fråga om så olika planinstitut som stadsplan eller generalplan. Ofta talade man allmänt om kommunens utbyggnadsplaner eller ortens klassning i den regionala utvecklingsplaneringen. Orten kunde ha ett strategiskt läge i denna planering. Någon gång relaterades frågan till kommunens näringspolitiska program.

Det kunde här också vara frågan om en diskussion kring pågående eller planerade aktiviteter eller objekt. Hur kommunen de senaste åren satsat stora resurser för att utveckla orten. Exempelvis utbyggnad eller planering av nya bostads- och industriområden. Samtidigt som kommunerna gjorde sådana satsningar verkade SJs åtgärder i motsatt riktning. Mera precisa satsningar som kommunerna tar upp var byggandet av högstadieskola, daghem, bostäder, sporthall och brandstation samt planer för liknande objekt.

I en kommuns utbyggnadsplaner fanns industritomter med stickspår inplanerade. De nya industrietableringarna försvårades genom SJs beslut om nedläggning.

Här kom även åtgärder av övergripande natur med, samt de allmänna målsättningar som kommunen uttryckte. Här avses exempelvis att kommunen gav stöd åt en expansionstrend i berörda orter. Vidare att förändringen i järnvägstrafiken kom i konflikt med kommunens utbyggnadsplaner i stora drag och hotade ett redan tidigare svårt sysselsättningsläge. Det var här också frågan om de förväntade konsekvenser järnvägsnedläggelsen gav för kommunens näringspolitiska målsättning. En kommun sade sig under en 5-årsperiod målmedvetet ha vidtagit åtgärder för att stimulera utvecklingen på bl a den berörda orten. Åtgärder som nu delvis förtogs av nedskärningar i järnvägstrafiken. I många fall hade kommunerna på ett eller annat sätt inordnat ortens framtida utbyggnad och utveckling i sin planering. SJs planering borde enligt kommunerna samordnas med samhällsplaneringen och utvecklingen i kommunerna och på orterna.

8.4.1.5 Ekonomi

Från kommunalt håll framhölls ofta att det inte var rent företagsekonomiska aspekter som skulle beaktas, utan att även konsekvenser för samhället måste vägas in vid en bedömning. Man menade att den på företagsekonomiska grunder gjorda prövningen, från SJs sida, borde kompletteras med en samhällsekonomisk prövning. I många fall menade man att en aviserad trafikförsörjningsförändring ur samhällsekonomisk synvinkel var ogrundad. I något fall påpekades också att de samhällsekonomiska aspekterna tillsammans med de sociala måste överskugga de företagsekonomiska. I detta sammanhang påpekades också det faktum att SJ endast redovisade den kostnadsminskning det var fråga om, medan intäktsminskningen som blir följderna av försämrad service helt utelämnades. Mindrekostnaden var i många fall ett så litet belopp att det inte motiverar nedläggning. Den intäktsminskning det blev fråga om hade i några fall visat sig vara större än mindrekostnaden. Alltså en ren förlust för SJ.

Genom indragningarna skedde i många fall en kostnadsöverföring på kommunerna och företagen. För kommunens del kunde en indragning av persontrafiken komma att innebära stora kostnader för ersättningstrafik. Dessa kostnader var, om inga möjligheter fanns att utnyttja redan befintlig kapacitet, icke försumbara. Det kunde här vara fråga om kostnad för ny busslinje eller kompletteringstrafik med taxi. (Se vidare under rubriken "ersättningstrafik".) SJs taxesystem kunde medföra att ett företag som, i stället för den indragna godstransportmöjligheten, erbjöds direktforsling fick ökade transportkostnader. Kostnaden kom här att bestå av dels en adressortskostnad, kostnad till den station godset går med järnväg, plus en direktforslingsavgift, kostnaden för lastbilstransporten från adressorten till företaget.

Många kommuner kom med argument av typen, att upprätthållandet av trafiken på den berörda stationen utgjorde en marginell kostnad för SJ. Den aktuella trafikeringen skulle kunna behållas utan några nämnvärda merkostnader för SJ. Besparingarna stod i vart fall inte i någon rimlig proportion till de olägenheter de innebar för kommunen. Den mindrekostnad som SJ påvisade, motiverade inte försämringen. Vid någon station skulle underhållskostnaderna för snöröjning vara en besparing SJ sade sig kunna göra. Detta menade kommunen utgjorde endast en marginell kostnad. En kostnad som man också var beredd att ta över.

8.4.1.6 Beslutsunderlag

I några fall var man kritisk mot SJs beslutsunderlag, det var otillräckligt. Man ansåg att det saknade helhetssyn ur samhällsplaneringsynvinkel. SJs agerande gick ofta stick i stäv mot de kommunala satsningarna som gjordes på kort och lång sikt. En kommun frågade sig om det var SJs avsikt att genom stegvis försämrad service, så småningom få ett så dåligt underlag på bandelen, att den kunde läggas ned. Kritiken uttrycktes i en kommun på följande sätt: "Kommunstyrelsen är inte överraskad över att SJ inskränker sitt yttrande till en kalkyl utan hänsyn till liv och verksamhet i bygden. Kalkylen är ett pessimistiskt räkneverk i en vikande konjunktur."

De fakta som SJ lade fram vad gäller kostnader, intäkter och trafikunderlag var, menade man i några fall, bristfälliga. Någon kommun klagade på att SJ inte angav, varken i aviseringen eller på särskild förfrågan från kommunen, vilken trafikvolym som erfordras för att verksamheten ska vara lönsam. Andra kommuner menade sig uppfatta SJs ton-kriterier vad gäller stycke gods, som en för snäv gräns.

Ett argument var här att att handläggningstiden var för kort. Kommunerna hann inte sätta sig in i ärendet på den månad som stod till deras förfogande mellan aviseringen och det datum prövningsbegäran skulle vara inne. Det framfördes också kritik mot att inget samråd skett, detta vore önskvärt. Man vill också att länsstyrelsen, företagarförening och landsting skulle få yttra sig i ärendet innan aviseringen genomfördes.

8.4.1.7 Ersättningstrafik

Kommunernas argumentation gick här främst ut på att ersättningstrafik var svår att ordna rationellt och ekonomiskt samt till den standard som SJs trafikering innebar. Den ersättningstrafik det var frågan om var direktforsling, bussgodis eller att orten blir upptagen i fortaxan vad gällde godstrafiken. För persontrafiken gällde att kommunen måste ordna med buss förbindelser eller kompletteringstrafik med taxi.

Ersättningstrafiken kom att innebära längre restider. Detta var en erfarenhet man hade från utvecklingen under senare år. Vägförbindelserna till närmaste station, dit godset måste fraktas eller trafikanter måste ta sig, var ibland dåliga. Det kunde också vara så att den närläggna stationen drogs in för något år sedan. Man ansåg att någon nedläggning inte fick ske förrän det var klarlagt hur ersättningstrafiken skulle ordnas i området. Nedläggningen kunde också, som det påpekas i något fall, beröra linjer som ingick i ett större trafiksystem.

Mycket av den ersättningstrafik som var möjlig eller föreslogs, blev dyrare än fortsatta tåguppehåll. Dessa kostnader fick då bäras av befolkningen, småföretag och affärer.

8.4.1.8 Trafikunderlag

Kommunerna hävdade här att trafikunderlaget vad gällde godsmängds- eller antal trafikanter antingen redan var tillräckligt eller inom en snar framtid väntades vara tillräckligt. Kommunerna avsåg i olika avseenden också att försöka stärka trafikunderlaget.

Godstrafiken var för många berörda företag helt nödvändig. I något fall pekade kommunen på en ökning av godsmängderna under det innevarande året. För många företag skulle en utökad service från SJs sida dessutom innebära ökad möjlighet att utnyttja järnvägen. Trafikunderlaget skulle också kunna komma att öka, bl a på grund av nyetableringar enligt kommunens planer.

Den minskning av trafikunderlaget som för tillfället kunde vara ett faktum, menar man i många fall var temporärt. Detta kunde bero på den konjunktursvacka som då rådde. Denna innebar att företagen till stora delar producerade för lager. Det vore högst olämpligt för framtiden, hävdar kommunerna i detta sammanhang, om SJ som följd av detta drog in järnvägsförbindelsen.

8.4.1.9 Företagskontakt

I ett mindre antal ärenden refererade kommunen till synpunkter som ortens företag gett. Kommunerna hade i dessa fall gjort förfrågningar till företag och använde sedan svaren i sin skrivelse till departementet.

Företagen var negativa till SJs planer på inskränkning av trafiken. Man menar att det var betydelsefullt att trafikeringen på de aktuella stationer-

na blev kvar. Ett företag uppgav att man inte hade lokaliserat till orten om de känt till SJs planer på nedläggning.

8.4.1.10 Inga skäl

I ett fåtal fall presenterade kommunerna inga argument för sin prövningsbegäran. Man gjorde endast en formell begäran om att den av SJ aviserade trafikförändringen skall prövas av regeringen.

8.4.2 Kommunernas faktaunderlag

Med faktaunderlag menar vi i detta sammanhang att argumenten enligt föregående kapitel, är underbyggda med kvantitativa eller kvalitativa uppgifter av större omfattning än enstaka statistiska uppgifter eller liknande.

Faktaunderlaget kom att placeras in under sex "rubriker". Alla återfanns som argumentrubriker i det föregående.

Vi har endast kunnat finna någon form av faktaunderlag i 40 av de 150 fallen.

På liknande sätt som för argumentet är det att observera att följande genomgång utgör en bruttogenomgång av de faktaunderlag som de kommunala skrivelserna innehöll.

8.4.2.1 Trafikunderlag

Kommunerna presenterade här fakta kring den trafik som redan upprätthölls. Med uppgifter om antalet försålda biljetter, antal vagnar och mängd styckegods de senaste året visade man på en utveckling som borde göra att trafiken bibehölls. Detta skedde ibland direkt emot SJs mer pessimistiska bedömning. En kommun menade att den aktuella styckegodsmängden på 1 ton/dag var tillräckligt för godstrafikens bibehållande. Från annat håll menade man att den av SJ använda ton-gränsen, 5 ton/dag, var en för snäv gräns.

Med företagets anställningsnivå samt deras investeringsplaner som utgångspunkt pekade kommunerna på en förväntad trafikexpansion.

För persontrafikens del redovisade kommunerna storleken på utpendlingen samt behovet av serviceresor som motiv för en fortsatt persontransportservice.

8.4.2.2 Expansion

Det var här uteslutande fråga om fakta som stöttar upp kommunernas argumentering kring den expansion som var aktuell eller planerad för orten. Man redovisade här de befolkningstal som var aktuella samt den tillväxt som väntades. Vidare redovisade man den utbyggnadsnivå samt de utbyggnadsplaner som fanns för bostäder. Man markerade också i vilken grad orten var en satsningsort i kommunen, exempelvis genom att redovisa hur stor del av kommunens befolkningsexpansion som väntades ske i stationsorten.

Som faktaunderlag redovisades i några fall de industrietableringar som var aktuella eller utvecklingen för ortens företag. Ett annat sätt att redovisa expansionen inom industrin på, var att redovisa den kvantitet industrimark som fanns avsatt i kommunala planer.

8.4.2.3 Kommunernas planering

Under denna rubrik placerades sådant faktaunderlag som underbygger kommunernas argumentering kring att förändringen i järnvägstrafiken kom i konflikt med kommunens utbyggnadsplaner. Detta gjordes i något fall genom att bifoga planen på färdigt och planerat bostadsområde. I andra fall redogjordes för den utbyggnad som fanns med i kommunens planering.

Det faktum att orten i den kommunala planeringen är en utvecklingsort borde, enligt en kommun, vara skäl för att järnvägstrafiken blev kvar. De kommunala satsningar som detta inneburit kom annars delvis att förtas av SJs agerande.

8.4.2.4 Företagskontakt

I några fall presenterades kommunerna material från de på orten berörda företagen. Det kunde här röra sig om sammanfattning av en enkät eller att man bilade företagets yttrande. Företagen var genomgående kritiska mot SJs aviserade indragning av järnvägstrafikeringen på orten.

8.4.2.5 Ekonomi

Ur ekonomisk synvinkel visade i något fall en kommun, genom en kostnads-intäkts-kalkyl, att SJs trafikering på orten var självbärande. Genom att från de kostnader SJ hade för personal, bränsle, underhåll och lokal dra den inkomst SJ fick för trafikeringen, i detta fall vagnslasttrafik, där inkomsten beräknades till 1.000 kronor per vagn, visade man att trafikeringen var självbärande och borde få finnas kvar.

I ett par fall visade kommunerna att det för deras del skulle bli avsevärt dyrare att upprätthålla motsvarande trafik som SJ tillhandahåller vid detta tillfälle. Kommunerna hade i dessa fall ingen överkapacitet på det redan befintliga bussnätet, varför kostnaden inte blev av marginell natur.

8.4.2.6 Ersättningstrafik

I några fall presenterade kommunerna faktaunderlag för att underbygga argumentationen kring ersättningstrafikeringen. Det gällde här hur svårt det var att ordna denna rationellt och ekonomiskt samt till den standard som SJ upprätthöll sin dåvarande trafikering.

Här angavs att en ny buss, som skulle krävas för att upprätthålla trafiken, skulle kosta 150-200 tusen kronor per år. Man redovisade också de, ur kommunens synvinkel negativa konsekvenser som SJs beslut skulle innebära. Det framfördes också kritik över att SJ inte angav villkoren för de särskilda avtal om direktforsling som erbjöds som ersättning.

8.4.3 Relation till övergripande kommunal planering

För att få en indikation om i vilken grad kommunernas egen planering var användbar i sammanhanget har vi, för prövningsärendena, registrerat om och på vilket sätt kommunerna relaterade frågan till någon form av övergripande kommunal planering.

Endast i 42 fall, av de totalt 150 fallen, gjordes någon sådan relatering. Detta måste mot bakgrund av att kommunerna är ganska väl rustade med

olika typer av planinstitut och plandokument, såsom den kommunalekonomiska långtidsplanen (KELP), gemensamma planeringsförutsättningar (GPF), kommunöversikt, kommunala trafikplaner och kommunala utvecklingsplaner betraktas som en låg andel. Om till den låga andelen läggs att anknytningen till de kommunala planerna ofta gjordes på ett allmänt och övergripande sätt blir resultatet än mer anmärkningsvärt.

Uppenbarligen var planberedskapen i dessa frågor mycket låg. En förklaring till detta torde vara att den formella planeringsgången, där kommunernas direkta möjlighet att påverka var liten, gjort att kommunerna inte byggt upp någon kompetens inom detta område.

I några fall relaterade kommunerna frågan om stationsindragning till någon bestämd kommunal plan såsom dispositionsplan, stadsplan, generalplan eller kommunens trafikplan. Mer vanligt var dock att man relaterade frågan till någon mer obestämd form av planering. I dessa sammanhang benämndes planering med kommunens utbyggnadsplaner, kommunens långsiktiga planering, kommunens utvecklingsplaner eller helt enkelt kommunens planering. Man talade i några fall om kommunens näringspolitiska program och den strävan att utveckla orten som fanns uttryckt där.

Kommunernas anknnytning av stationsindragningarna till den kommunala planeringen gjordes inom tre områden:

- bostadsbyggande,
- företagsetablering,
- kommunens fysiska struktur.

Det var här fråga om de satsningar som kommunerna gjorde inom de båda områdena bostadsbyggande och företagsetablering samt utbyggnaden av den kommunala strukturen.

Kommunerna menade att SJs nedläggningsplaner motverkade de aktiva arbeten som, från kommunalt håll, lades ned på att åstadkomma ökad sysselsättning. De planer som fanns för fortsatt satsning i orten, vad gällde bostadsbyggande och företagsetablering, skulle kunna komma att omkullkastas. Samtidigt påpekade man att planerade nya industri- och bostadsområden skulle kunna komma att öka trafikunderlaget. Det trafikunderlag som, enligt SJ, var för litet. Från kommunalt håll påpekades det att den av SJ aviserade nedläggningen direkt försvårade det arbete som kommunen lade ner på att lösa sysselsättningsproblemen. I ett fall strävade kommunens planering, i motsats till SJs agerande, till att få SJ att upprätta godsinlämningar i de tätorter där sådana saknades.

Kommunernas planeringsarbete, t ex dispositionsplaner och stadsplan, hade ibland järnvägen och en fortsatt och ökad industrietablering som en förutsättning. I dessa planer kunde expansionsriktningar vara fastlästa och stora kommunala investeringar redan gjorda, t ex avloppsledningar och gator. Industriområden hade i vissa fall lagts in i anslutning till järnvägen där möjlighet till stickspar skulle finnas. Den avsättning av industrimark och de investeringar som gjorts i dessa sammanhang väntades inte att ge avsedd verkan om järnvägstrafiken lades ned. SJs planer kom här i konflikt med kommunernas försök att skapa förutsättningar för produktion och sysselsättning.

Ofta anknyt kommunerna den av SJ aviserade trafikförändringen till den Ortsstruktur man har som målsättning i sin planering. Det kunde här vara frågan om en decentraliserad struktur som blev svårare att åstadkomma på

grund av SJs agerande. Den aktuella stationsorten kunde ingå som en viktig länk i en eftersträvd struktur. I några fall angav man den klassning stationsorten getts i planeringen, t ex som kommundelscentrum, med åtföljande kommunala satsningar. Detta samtidigt som SJ skar ner sin service.

8.4.4 Relation till regional trafikplanering

För att få en indikation om i vilken grad de regionala trafikplanerna hade någon genomslagskraft och var användbar på den kommunala nivån har förprövningsärendena registrerats om och på vilket sätt kommunerna relaterade ärendet till denna planering. I detta sammanhang togs även annan, ur kommunal synvinkel, överordnad planering upp - nämligen länsplanering och fysisk riksplanering.

Det var endast i ett fåtal fall, 26 stycken eller ungefär 1/6 av de totalt 150 fallen, som någon sådan relatering gjordes.

Syftet med de regionala trafikplanerna var att underlätta samordning mellan lokala och nationella planeringsåtgärder. Vidare att ge kommunerna bättre utgångspunkter för sin planering (Dsk 1976:3). Mot bakgrund av detta var det anmärkningsvärt att inte fler kommuner refererade till denna planering. Med detta som indikation kan vi konstatera att de regionala trafikplanerna, i detta avseende, misslyckades med sin uppgift att samordna transportplanering på olika nivåer med annan samhällsplanering.

Tidpunkten för förändring var, menar kommunerna, olämpligt vald i förhållande till de regionala trafikplanerna. Något beslut från regering och riksdag förelåg ännu inte. Det trafikpolitiska beslutet, där regeringen även väntades ta ställning till de regionala trafikplanerna, hade låtit vänta på sig, och skulle komma tidigast under 1978. I avvaktan på detta menade man att några trafikförändringar inte borde ske.

I några fall hänvisade kommunerna direkt till sådant som sagts i de regionala trafikplanerna om respektive stationsort. T ex att persontrafiken på orten skall bibehållas för att möjliggöra pendling eller att nedläggning inte fick ske förrän beslut av hela bandelens vara eller inte vara var klart. Här togs också ortens klassning som transportcentrum i trafikplanen upp som argument för fortsatt trafikering.

I andra fall hänvisade kommunerna mer översiktligt till trafikplanen och de principer som där slagits fast. Det kunde här gälla att länets centralorter enligt planen skulle ha in- och utlämningsställe för stycke gods eller att det i varje kommun skulle finnas en ort som utgör en integrerad del i ett större godstransportsystem. Detta var principer och riktlinjer som kommunerna menade att SJs åtgärder inte överensstämde med.

En kommun relaterade stationsindragningen till länsplan 74 där länsstyrelsen angett, att varje kommun skall ha minst ett in- och utlämningsställe för gods. Något som alltså SJs avisering gick emot. En annan kommun relaterade ärendet till den fysiska riksplanen och de intentioner om fortsatt industrietablering i kommunen som där angavs. SJs agerande, menar kommunen i detta fall, skedde i dålig samklang med den fysiska riksplaneringens innehåll.

8.4.5 Kommunernas skrivelser - sammanfattning

För att ge en sammanfattande bild av innehållet i kommunernas skrivelser gjorde vi, vid vår genomgång, en tregradig klassning av dessa. En bedöm-

ning utifrån deras totala innehåll. Vi betecknade dem med "Omfattande", "Normal" och "Ringa". Denna klassning är dels subjektiv, genom att den bygger på våra egna åsikter om vilka argument och fakta som borde vara med, dels relativ, genom att den uteslutande bygger på de ärenden som prövades i den aktuella omgången.

Det är inte så att de ärenden som vi betecknat med "Omfattande" var fullständiga i förhållande till kommunens situation och de effekter nedläggningen väntades ge. Det var istället så att dessa, "Omfattande" ärenden, innehöll ett mer nyanserat material än de ärenden, som betecknades med "Normal" respektive "Ringa". En rimlig slutsats blir dock att en planering med detta innehåll ger goda möjligheter att komma fram till operationella mål där SJs sektorintressen vägs mot kommunens mer sektorövergripande intressen.

För de "Normala" ärendena gällde att det är på detta sätt de flesta kommuner beskrev sin situation i samband med prövning av stationsindragningar. Detta gör dock inte att vi generellt drar slutsatsen att dessa var tillräckliga i sin beskrivning av kommunens situation och de effekter den aviserade nedläggningen väntades ge. I många fall kan dock innehållet samt omfånget av de material som denna grupp innehöll vara tillräckligt som underlag för en planering som utöver SJs sektorintressen också skall inbegripa kommunala sektorövergripande intressen. I andra fall krävs en mer fullständig redovisning av kommunens situation och förväntade effekter av en stationsindragning. Ett planeringsunderlag som mer liknar det vi här betecknar med "Omfattande".

Vad beträffar de ärenden som betecknats med "Ringa" drar vi slutsatsen att de innehöll för få sakargument i sina skrivelser. Det är knappast möjligt att med detta som underlag genomföra en planering som på ett acceptabelt sätt kan sammanlänka SJs sektorintressen med kommunala sektorövergripande intressen.

Genom att på detta sätt "klassa" in kommunernas skrivelser vill vi förutom en kvantitativ bild också försöka ge en kvalitativ bild av kommunernas skrivelser.

Vi kan här konstatera att det var relativt få fall som vi kom att beteckna med "omfattande". Fall som alltså innehöll en relativt nyanserad argumentation kring nedlägningsärendets betydelse för kommunen. I dessa fall var argumenteringen också understödd av någon form av faktaunderlag samt relaterades normalt till någon form av kommunal eller regional planering.

I stora drag dominerades dock kommunernas skrivelser av ganska knappa argumenteringar omkring kommunens situation och de konsekvenser en nedläggning kan ge. I genomsnitt innehöll kommunernas skrivelser mellan två och tre av de argument vi i det tidigare diskuterat. Faktaunderlag förekom endast i 40 av de totalt 150 ärendena.

I 40 procent av de totala antalet ärenden relaterade kommunen frågan till någon form av kommunal planering eller regional planering. Detta gällde i 35 fall enbart någon form av kommunal planering och i 19 fall enbart den regionala trafikplanen eller annan form av regional planering. I 15 fall relaterade kommunen ärendet till både någon form av kommunal och regional planering. Dessa kopplingar till kommunal eller regional planering gjordes ofta på ett allmänt och övergripande sätt.

I BILAGA 2 finns, för samtliga studerade 150 fall, redovisat den "klassning" som gjorts av de kommunala skrivelserna.

8.4.5.1 Omfattande ärenden

I ett fåtal prövningsärenden bedömdes kommunens skrivelser vara "Omfattande". Av de totalt 150 ärendena bedömdes endast nio stycken uppfylla de kriterier som ställdes upp för denna klassning.

Kriterierna var:

- att kommunen, genom att använda sig av ett flertal argument, på ett nyanserat och relativt detaljerat sätt beskriver sin situation och de konsekvenser den aktuella stationsindragningen kan tänkas ge,
- att kommunen presenterar något faktaunderlag som stöd för sin argumentering,
- att kommunen vanligen relaterar ärendet till någon form av kommunal och/eller regional planering.

Kommunernas argumentering byggdes i dessa fall upp kring argumenten "expansion" och "ersättningstrafik". Utvecklingen i stationsorten och/eller kommundelen karaktäriserades av expansion vad beträffar befolkning och näringsliv. Den av SJ aviserade stationsindragningen motverkade denna utveckling. Att upprätta ersättningstrafik skulle bli dyrare än SJs trafikerings samt svårt att åstadkomma till samma standard.

Dessa argument kompletterades oftast med något om "ekonomi", "kommunens planering" och "trafikpolitik". Övriga argumentrubriker - "trafikunderlag", "företagskontakt", "trafikservice" och "beslutsunderlag" - förekom mindre ofta. I genomsnitt innehöll de kommuners skrivelser, vilka hänfördes till kategorin "Omfattande", mellan fyra och fem av våra nio områden att föra argumenteringen kring.

Beträffande faktaunderlag, med vilket vi här menar att de i det föregående presenterade argumenten är underbyggda med fakta, kan sägas, att något större sådant material aldrig redovisades. Dock redovisades i alla dessa fall något som kan betecknas som faktaunderlag. Vanligast var faktaunderlag som hänfördes till rubriken "expansion" - förekom i fem fall. Även sådant som hänfördes till rubrikerna "ekonomi" och "trafikunderlag" förekom - tre fall. I några fall förekom även sådant som hänfördes till rubrikerna "ersättningstrafik" och "kommunens planering" - i två respektive ett fall. I genomsnitt innehöll de kommuners skrivelser, vilka hänfördes till "Omfattande" mellan ett och två av våra sex faktaunderlagsområden.

Vanligen relaterade kommunen stationsindragningen till någon form av kommunal planering. Detta skedde dock på ett allmänt och övergripande sätt. T ex att orten ingick som en satsningsort i den Ortsstruktur som kommunen vill åstadkomma.

8.4.5.2 Normala ärenden

I cirka 2/3 av prövningsärendena bedömdes kommunens skrivelser vara "Normala". Av de totalt 150 ärendena bedömdes således 97 stycken uppfylla de kriterier som ställdes upp för denna klassning.

Kriterierna var:

- att kommunen, genom att använda ett mindre antal argument, beskriver sin situation och de konsekvenser den aktuella stationsindragningen kan tänkas ge,

- att kommunen eventuellt presenterar något faktaunderlag som stöd för sin argumentering,
- att kommunen eventuellt relaterar frågan till någon form av kommunal och/eller regional planering.

Det vanligaste argumentet för de "Normala" ärendena var "trafikservice", som förekom i cirka 2/3 av dessa ärenden. Kommunen förde då oftast en diskussion om vad den försämrade trafikservicen gav för effekter på näringslivet och för befolkningen. Argument av typen "expansion", "trafikpolitik" och "kommunens planering" förekom i knappt hälften av de "Normala" ärendena. Övriga argumentrubriker - "ekonomi", "beslutsunderlag", "trafikunderlag", "ersättningstrafik" och "företagskontakt" - förekom mindre ofta. I genomsnitt innehöll de kommuners skrivelser, vilka hänfördes till kategorin "Normal" knappt tre av de argumentområden vi här diskuterar.

Endast i en knapp tredjedel, 31 av de totalt 97 "Normala" fallen, redovisade kommunerna någon form av faktaunderlag för sin argumentering. I de flesta, 22, av dessa fall gavs endast faktaunderlag inom ett område.

Vanligast var faktaunderlag som kan hänföras till rubriken "trafikunderlag". Detta bestod av fakta kring de godsmängder som ortens näringsliv väntades leverera eller något om de personresebehov som beräknades finnas för service- och arbetsresor i framtiden. Faktaunderlag som hänfördes till rubrikerna "expansion", "kommunens planering" och "företagskontakt" förekom också. I ett fåtal fall förekom även sådant som betecknats med "ekonomi" och "ersättningstrafik".

I drygt hälften av de "Normala" fallen relaterade kommunen nedlägningsärendet till någon form av kommunal planering och/eller regional planering. Detta skedde vanligen på ett allmänt sätt, t ex att någon nedläggning inte fick ske förrän riksdagen tagit ställning till de regionala trafikförsörjningsplanerna eller att nedläggningen motverkar kommunens strävan att utveckla orten.

8.4.5.3 Ringa ärenden

I ett stort antal prövningsärenden bedömdes kommunernas skrivelser vara "Ringa". Av de totalt 150 ärendena bedömdes således 44 stycken eller ca 30 procent endast nå upp till de kriterier som ställts upp för denna klassning.

Kriterierna var:

- att kommunen på ett knapphändigt sätt beskriver sin situation och de konsekvenser den aktuella stationsindragningen väntas ge. Man använder sig av ett fåtal, om några, argument,
- att kommunen inte presenterar något faktaunderlag som stöd för sin argumentering,
- att kommunen mycket sällan, nästan aldrig, relaterar ärendet till någon form av kommunal eller regional planering.

I fyra av dessa fall innehöll kommunerna skrivelser ingen argumentering, utan utgjordes endast av en formell prövningsbegäran.

I de ärenden som innehåller någon argumentering kunde denna i cirka 2/3 av fallen hänföras till argumentrubriken "trafikservice". Denna rubrik innebär att man relativt allmänt argumenterade om den försämrade trafik-

skränkningen väntades innebära för ortens näringsliv och befolkning. Den försämrade trafikservicen var, menade kommunen, ödesdiger för ortens näringsliv, som kunde tvingas lägga ner samtidigt som nyetablering omöjliggörs. För befolkningen innebar nedläggningen sämre möjligheter till service- och arbetsresor. Argument av typen "ekonomi" och "trafikpolitik" förekom i varsin fjärdedel av fallen. De kommuners skrivelser, vilka hänfördes till kategorin "Ringa" och innehöll några argument, innehöll ett eller två argument.

8.5 Länsstyrelsernas argument och faktaunderlag

8.5.1 Länsstyrelsernas åsikter

Antalet prövningsärenden varierade 1976/77 kraftigt mellan olika län och därmed också deras yttranden. Totalt berördes 18 län av denna omgång prövningsärenden. De länsstyrelser som hade flera olika ärenden samlade i allmänhet ihop dem och yttrade sig om alla samtidigt. Yttrandena innehöll då ofta en allmän del som avsåg samtliga ärenden och dels ett kort avsnitt om varje station för sig. Det förekom också att länsstyrelserna bara berörde vissa fall enskilt medan flertalet behandlades tillsammans, ibland uppdelade på olika trafikslag.

I knappt 75 procent av alla prövningsärenden motsatte sig länsstyrelsen att SJ skulle få dra in respektive trafikslag. Länsstyrelserna stödde alltså i allmänhet kommunernas uppfattning. I BILAGA 1 finns bl a en stationsvis förteckning över länsstyrelsernas åsikter.

De flesta länen motsatte sig helt (10 st) eller med något enstaka undantag för en speciell station (3 st) SJs preliminära beslut. I två län avstod länsstyrelserna i många fall från att uttrycka någon åsikt. Det berodde dels på att de var tveksamma om vad som var riktigt och dels på missnöje med järnvägsplaneringen. Tre länsstyrelser redovisade att de i många ärenden hade samma uppfattning som SJ, trots kommunernas invändningar.

Konstateras kan att de tre län som hade flest prövningsärenden intog helt olika attityder. Kalmar län (H) var helt emot alla indragningar, medan Jönköpings län (F) ibland stödde SJ, ibland kommunerna och Älvsborgs län (P) ofta avstod från att uttrycka någon åsikt.

Tabell 8.10 Länsstyrelsernas åsikt om de prövade stationsindragningarna år 1976/77

	Länsstyrelsernas åsikt		
	"bibehåll"	"lägg ned" ¹⁾	"ingen åsikt" ²⁾
antal fall	109	26	15
%	73	17	10

1) Inklusive 5 fall då prövningen avsåg två trafikslag och länsstyrelserna ansåg att det ena fick läggas ned medan det andra borde bibehållas.

2) Inklusive 4 fall där prövningen avsåg två trafikslag, men länsstyrelserna bara uttryckte någon åsikt om det ena, samt 2 fall där vi saknar uppgift om länsstyrelsens yttrande.

Källa: Bearbetning av nedlägningsärenden

Länsstyrelsernas åsikter skiljde sig markant från vad regeringen sedan beslutade. Det är överhuvudtaget svårt att hitta någon korrelation mellan den uppfattning länsstyrelserna uttryckte och det beslut regeringen fattade. I totalt 67 fall överensstämde de och i 68 fall var de motstridiga.

Tabell 8.11 Sambandet mellan länsstyrelsernas uppfattning och regeringens beslut

Regeringens beslut:	Länsstyrelsens uppfattning:			totalt
	"bibe-håll"	"lägg ned" ²⁾	"ingen åsikt" ³⁾	
"bibe-håll"	47	6	6	59
"lägg ned" ¹⁾	62	20	9	91
totalt	109	26	15	150

- 1) Inklusive de fall där prövningen avsåg 2 trafikslag och regeringen beslutade att det ena fick läggas ned.
- 2) Inklusive de fall där prövningen avsåg 2 trafikslag och länsstyrelsen ansåg att det ena fick läggas ned.
- 3) Inklusive de fall där prövningen avsåg 2 trafikslag och länsstyrelsen inte uttrycker någon uppfattning om det ena eller, i två fall, att upp-gift helt saknas.

Källa: Bearbetning av nedlägningsärenden.

8.5.2 Länsstyrelsens argument

Vi har analyserat länsstyrelsernas yttrande med avseende på vilka konsekvenser av SJs beslut som de diskuterar och hur de värderar dessa. Genom att klassificera innehållet i yttrandena i sju olika typer av argument kan vi ge en bild av länsstyrelsernas uppfattningar. I BILAGA 1 återfinns tillsammans med ytterligare uppgifter en stationsvis förteckning över vilka argument länsstyrelserna grundade sin inställning på.

Argumenten anges som generaliserade rubriker, vars innehåll och uppfattning redovisas i det följande. Några av argumenttyperna överlappar innehållsmässigt varandra, vilket framgår av de olika avsnitten.

Yttrandena innehöll nästan alltid flera olika argument. Endast i 24 (16%) av länsstyrelsernas yttranden fanns enbart ett argument. I några fall förde länsstyrelserna en diskussion som innefattade argument både för och emot indragningarna. Detta gällde framförallt i de fall där länsstyrelserna stödde SJ trots att de ansåg att det skulle kunna skada de berörda kommunerna eller kommundelarna.

Länsstyrelsernas vanligaste argument var speciellt och avsåg inte om stationen borde läggas ned eller få bli kvar, utan gällde kritik mot järnvägsplaneringen. De näst vanligaste argumentet var hänvisningar till mål och riktlinjer inom regionalpolitiken och till de mål och riktlinjer som i

Tabell 8.12 Länsstyrelsens argument i samband med 1976/77 års stationsindragningar

Argument	Förekommer i: antal fall %	Antal län
Järnvägsplanering	86	14
Trafikpolitik och regionalpolitik	84	16
Trafikservice	43	13
Övergripande argument	41	7
Samhällsplanering	33	11
Ekonomiska argument	25	10
Lokala argument	17	10
Uppgift saknas	1	2
	100 % (= 150 fall)	(totalt berördes 18 olika län)

Källa: Bearbetning av nedläggningsärenden

slutet på 1970-talet var att vänta inom det trafikpolitiska området. Båda dessa argument togs upp av nästan alla berörda län och förekom i 86 procent respektive 84 procent av ärendena.

Fyra argument, "trafikservice", "samhällsplanering", "ekonomiska argument" samt "lokala argument", var mindre allmänna och ibland knutna till specifika stationer. De förekom inte lika ofta som de mer allmänna argumenten om man ser till vart och ett för sig. Det beror på att de inte användes generellt i alla ärenden i respektive län, utan med större urskiljning på de fall de var tillämpliga. Samtliga länsstyrelser utom en använde något eller några av dessa argument.

8.5.2.1 Järnvägsplanering

Argumenttypen är en sammanslagning av två delvis olika argument: "kritik mot SJs transportutövning" respektive "kritik mot SJs handläggning och beslutsunderlag". De behandlades tillsammans då de delvis överlappar varandra. Vår redogörelse är ganska utförlig eftersom det behandlar den centrala frågan om hur länsstyrelserna uppfattade järnvägsplaneringen och samarbetet med SJ.

Nästan alla berörda länsstyrelser var kritiska mot planeringen och mot SJ. Detta skedde även i flera fall där länsstyrelsen i övrigt höll med SJ om att respektive station kunde läggas ned.

De vanligaste anmärkningarna gällde brister och fel i det beslutsunderlag som SJ tagit fram. Nio olika länsstyrelser hade invändningar mot detta.

Kritiken gällde bl a statistikuppgifterna om trafikens omfattning vid de berörda stationerna. Beträffande persontrafiken ansåg länsstyrelserna att SJs trafikräkning gav fel resultat, eftersom de utförts vid olämpliga tidpunkter eller att SJ borde ha tagit hänsyn till skillnader i olika tågs funktion (arbetsresor, serviceresor etc) i sina beräkningar.

För godstrafikens del ansåg flera länsstyrelser att SJs statistik var alltför kortsiktig. Den omfattade oftast bara de tre budgetåren 1973/74, 1974/75 och 1975/76, och jämförelser längre bakåt försvårades av en omläggning av statistikredovisningen på SJ. Om godsvolym vid stationen minskat till en oekonomisk nivå under dessa tre år angav SJ detta som ett skäl att dra in trafiken på stationen. Mot detta invände länsstyrelserna att de årliga variationerna normalt var mycket stora och att statistik från en treårsperiod därför inte skulle kunna visa någon pålitlig trend. Eftersom järnvägsfrakterna är konjunkturkänsliga och SJs statistikperiod började i en högkonjunktur och slutade i en lågkonjunktur ansågs statistiken i flera fall vara direkt missvisande. I några fall ifrågasattes om inte SJs statistik var totalt fel, eftersom länsstyrelsen bedömde att trafiken ökat och inte minskat, vilket SJ angav.

Argumenten avsåg också SJs kalkylmetoder. De kritiserades för att vara kortsiktiga samt utgå från schablonmässiga bedömningar av trafikens lönsamhet. Det senare syftade på de schablontal för minsta lönsam trafikvolym som vissa länsstyrelser ansåg styrde SJs planering. Vidare hävdades att SJ inte tog någon hänsyn till lokala variationer och bara utgick ifrån sin egen lönsamhet. Några länsstyrelser anmärkte också på att SJ inte klart angivit de lönsamhetsberäkningar som nedläggningsbeslutet byggde på. Denna kritik förstärktes på sätt och vis av att kommunikationsdepartementet i flera fall kompletterade SJs lönsamhetsberäkningar och då ibland kom till andra resultat än SJ.

Ett argument som förekom var att det beslutsunderlag som SJ redovisat var otillräckligt. Kritiken gällde att SJ borde ha presenterat ett mer fullständigt material, med bl a prognoser över trafikutvecklingen, förslag till flera alternativa transportlösningar, samt undersökningar av konsekvenserna för transportkunder och resenärer. Det befintliga materialet ansågs inte räckra för att fatta något beslut. I något fall avstod också länsstyrelsen från att uttrycka någon åsikt av just detta skäl.

Fyra län anmärkte på att de ansåg att stationsindragningarna bara var ett led i en stegvis nedskärning av järnvägssystemet och en successiv nedläggning av en station, ett trafikslag i taget. SJs beslut om stationsindragningar borde därför ses i ett sammanhang och inte isolerade från varandra. Ett län påpekade att den kraftiga omstrukturering detta innebar kunde medföra "allvarliga konsekvenser" för regionen. En annan länsstyrelse kompletterade själv SJs material på denna punkt genom att för samtliga stationsindragningar räkna ut den sammanlagda berörda godsvolymer i länet.

Sju län var kritiska mot planeringssamarbetet mellan SJ och länsstyrelserna. Några riktade kritik mot SJ för att de inte fått tillgång till SJs utredningsmaterial, eller bara vissa delar av det. En av dem angav t ex att man trots skriftlig framställan ej kunnat få "godtagbart" underlagsmaterial från SJ. Några län ansåg att järnvägsplaneringen borde ändras (4 län). De ville ha möjlighet att delta i SJs planering och inte bara höras som remissinstans i olika prövningsärenden. En länsstyrelse som uttryckligen begärt att få delta och ge regionalpolitiska synpunkter på planeringen vägrades enligt uppgift detta, med hänvisning till några paragrafer i länsstyrelseinstruktionen.

Länsstyrelserna kritiserade också handläggningsordningen, som ansågs ge alltför kort tid åt länsstyrelserna och kommunerna för att de skulle kunna göra några egna utredningar. De kritiska länen ville ersätta den nuvarande ordningen med planeringsråd innan SJ fattat något beslut. Samråden skulle omfatta SJ, länsstyrelserna och kommunerna och bli avseende den framtida stationsstrukturen. Planeringen borde omfatta inte bara indragningar och nedläggningar utan även upprättande av nya in- och utlämningsställen för stycke gods.

8.5.2.2 Trafikpolitik och regionalpolitik

Nästan samtliga av de berörda länsstyrelserna, 16 av 18, tog upp trafikpolitik respektive regionalpolitik som argument i samband med nedläggningsprövningarna. Oftast var det svårt att särskilja de bägge politikområdena från varandra samtidigt som innehållet i denna typ av argument alltid hade en mycket allmän karaktär. Hos de länsstyrelser som hade många fall att yttra sig över, förekom detta argument oftast i den del av yttrandena som gällde samtliga ärenden i respektive län.

För det första ansåg länsstyrelserna att trafiksystemet överhuvudtaget inte borde omstruktureras innan regeringen hunnit ta ställning till de många aktuella utredningarna inom trafiksektorn. Det gällde bli periodkortsutredningen och ansvarsfördelningen för den regionala persontrafiken, utvärderingen av 1975-års regionala trafikplaner samt den kommande trafikpolitiska propositionen, i vilken regeringen väntades fastslå den fortsatta trafikpolitiken.

För det andra ansåg länsstyrelserna att SJs beslut borde upphävas av regionalpolitiska skäl. Argumentet preciserades sällan närmare. Det användes inte i någon speciell situation utan allmänt om nedläggning av vilket som helst av de tre trafikslagen och omväxlande med hänvisning till den regionala utvecklingen i ett helt län eller en del av en kommun. Det användes i första hand beträffande stationsindragningar på det ersättningsberättigade nätet.

8.5.2.3 Trafikservice

"Trafikservice" förekom både som ett allmänt argument och som argument med avseende på enskilda nedläggningsärenden. Här togs olika aspekter på trafikservicen och konsekvenser av att den försämras upp. Totalt ansåg 13 län i tillsammans drygt 40 procent av nedläggningsärendena att trafikservicen troligen skulle försämras om stationsindragningarna genomfördes. Uppfattningarna om hur omfattande och betydelsefulla förändringarna skulle bli var däremot olika.

Beträffande indragningarna av vagnslasttrafik ansåg flera län att försämringen av trafikservicen var allvarig och skulle medföra högre transportkostnader för företagen, försämra deras konkurrensmöjligheter och därigenom få betydande negativa konsekvenser för näringslivet och indirekt även för befolkningen.

Indragningarna av stycke godstrafik ansågs i första hand drabba privatpersoner och mindre företag, men däremot inte de större företagen i någon högre grad. Orsaken var att SJ ofta kombinerade nedläggning av stycke godstrafik med särskilda erbjudanden om direktforsling till/från de största företagen enligt specialavtal som skulle kunna upprättas. Därigenom slapp SJ ansvaret för alla mindre, oregelbundna sändningar och kunde ändå tillgodogöra sig

inkomsterna från de större, mer lönsamma kunderna. Enligt länsstyrelserna skulle detta kunna orsaka försämrad service och höjda priser i regionen, genom att flera av de mindre företagen fanns inom varuhandel och privata tjänster.

Ingen länsstyrelse diskuterade däremot konsekvenserna för de företag som erbjöds direktforslingsavtal. Det är troligt att direktforsling å ena sidan innebär bättre service, bl a innebärande transport dörr-till-dörr, men å andra sidan till ett högre pris. Det är därför osäkert om företagen verkligen utnyttjade SJs erbjudanden.

Inskränkningarna av persontrafiken ansågs också medföra försämrad trafikservice och i vissa fall även orsaka en lägre allmän servicenivå, genom att invånarnas möjligheter att nå kommersiell och offentlig service försämrades.

Ett viktigt argument mot stationsindragningarna var att de skulle minska möjligheterna att nylokalisera företag till de berörda orterna. Ett län menade att godstrafikservice hade viktig betydelse som lokaliseringsfaktor och ett annat län ansåg att det dåliga transportnätet i länet hade inverkat negativt på möjligheterna att få nylokaliserade företag redan tidigare, och att en ytterligare försämring inte var acceptabel.

Inget län försökte emellertid precisera stationsindragningarnas inverkan på nylokaliseringsmöjligheterna närmare. De diskuterade inte heller orternas behov av nylokaliserade företag eller vilken typ av företag som eventuellt behövdes.

Argumentet "trafikservice" användes också ganska ofta av de län som ansåg att SJs nedläggningsbeslut var berättigat. De utgick ifrån trafikunderlagets omfattning och ansåg att den försämrade trafikservice inte var så betydelsefull med hänsyn till den lilla trafikvolymen. Samma län kunde däremot gå emot SJ när de ansåg att trafikomfattningen var relativt betydande. Vissa län ansåg också att nedläggningarna inte skulle vålla så stora olägenheter genom att berörd ort hade goda vägförbindelser och små avstånd till andra orter.

Norrbottens län gjorde en särskilt detaljerad analys av de 12 stationsindragningar, med avseende på persontrafiken, som länets kommuner aviserats om. Bl a studerades möjligheten att ordna ersättningstrafik. Trots att det i flera fall bara var ett mycket litet trafikunderlag ansåg länsstyrelsen att stationerna måste behållas på grund av den bristfälliga eller obefintliga ersättningstrafiken.

8.5.2.4 Övergripande argument

Under denna rubrik ryms vissa argument som har en allmän och övergripande karaktär och som inte går in under någon annan rubrik. Här ingår t ex att länsstyrelser vagt uppgav att en stationsindragning skulle strida mot "sambhällsintressen", att samhällsutvecklingen skulle kunna komma att förbättra förutsättningarna för den nedläggningshotade trafiken etc.

Dessutom ingår några fall där länsstyrelserna stödde SJs beslut med allmänna argument om SJs behov av att rationalisera och minska förlusterna på stationer med dåligt trafikunderlag.

"Övergripande argument" användes av totalt 7 län och fanns med i ca 40 procent av alla prövningsärenden.

8.5.2.5 Samhällsplanering

Rubriken "samhällsplanering" avser de fall då länsstyrelserna ansåg att en stationsindragning inte borde beslutas förrän någon annan utredning eller plan hade färdigställts, eller att en indragning stred mot någon befintlig plan.

Denna typ av argument användes av totalt 11 län i tillsammans en tredjedel av alla prövningsärenden. Den har delvis beröringspunkter med argumenten under rubriken "järnvägsplanering". Argumenten var av två slag.

För det första fanns de ärenden där länsstyrelserna ansåg att SJs beslut måste upphävas tills man genomfört en alternativ planering där även kommuner och länsstyrelser medverkat. För det andra fanns de fall där länsstyrelserna direkt hänvisar till andra utredningar och velat uppskjuta besluten tills dessa var klara.

Det vanligaste var att länsstyrelserna ansåg att regeringen inte borde besluta om ifrågavarande stationsindragning innan hela bandelens framtid utretts och beslutats. Länsstyrelserna kunde t ex hänvisa till utredningar om smal-spåriga bandelars breddning eller den fortsatta existensen av särskilda bandelar på det ersättningsberättigade nätet. Ibland hänvisade länsstyrelserna till att sådana utredningar måste göras först, innan SJ fick tillstånd att lägga ned någon station på bandelen.

Det näst vanligaste argumentet av denna typ var att länsstyrelserna ansåg att nedläggningarna stred mot någon tidigare plan. T ex angavs att SJs beslut stred mot länsplan 1974, den regionala trafikplanen eller regeringens beslut om stationen vid en tidigare prövning av stationsindragningen.

Som nämndes ovan fanns också en typ av argument som innebar att länsstyrelserna angav att regeringen inte borde fatta något beslut innan en alternativ planering hade genomförts. Länsstyrelserna underströk att det förelåg en konflikt mellan å ena sidan SJs rationaliseringssträvanden och 1-åriga planering och å den andra kommunernas och länens mer långsiktiga planering. Länen ansåg att planeringen behövde ändras och bli mer långsiktig, åtminstone 5-årig, och ske i samrådsform mellan de berörda parterna. Innan detta hade genomförts borde inga stationsindragningar beslutas.

8.5.2.6 Ekonomiska argument

Tio län anförde någon form av ekonomiska argument som skäl för/emot stationsindragningarna i totalt en fjärdedel av alla ärenden.

De argument som betecknas som "ekonomiska" går att hänföra till tre kategorier. För det första angav flera län (6 st) att de ansåg att SJs besparing vid en stationsindragning skulle bli liten eller helt obetydlig. SJs personalinbesparingar, tidtabellvinster eller andra rationaliseringsvinster skulle av olika skäl bli alltför små för att kunna motivera indragningen.

Den andra kategorin av ekonomiska argument härrörde från tre länsstyrelser, som enbart uppfattade SJs åtgärd som ett försök att övervältra kostnader på hushåll, företag och kommuner. De ansåg t ex att kommunerna skulle tvingas ordna ersättningstrafik (buss och taxi) och att kostnaderna för detta skulle överstiga SJs rationaliseringsvinster. En stationsindragning skulle därför vara samhällsekonomiskt felaktig. Denna typ av argument användes särskilt ofta mot nedläggning av persontrafik vid mindre obemannade stationer där tågen bara stannade för av- och påstigande, och där SJs kostnad för tåguppehållen var mycket liten.

Det är värt att notera att kommunikationsdepartementet vid sin handläggning lagt särskild vikt vid ett sådant samhällsekonomiskt perspektiv, och i vissa ärenden gjort egna undersökningar om eventuell ersättningstrafik och dess kostnader.

Den tredje kategorin argument anfördes av en länsstyrelse, som i några ärenden stödde SJ. Den menade att SJ hade rätt i att trafikunderlaget var litet och att trafiken därför var förlustbringande för SJ. Länsstyrelsen ansåg att detta var skäl för att stationerna också skulle få läggas ned.

8.5.2.7 Lokala argument

"Lokala argument" omfattar alla argument som gällde särskilda omständigheter vid respektive stationsort och dess närmaste omgivning.

Denna typ av argument anfördes i enstaka ärenden av tio olika länsstyrelser. Argumenten hade mycket varierande innehåll. I flera fall bedömde länsstyrelserna att nedläggningarna inte borde ske, eftersom stationsorterna förväntades expandera eller redan höll på att expandera. I ett fall gällde detta exempelvis en station där SJ aviserade om trafikindragning samtidigt som luftfartsverket öppnade en ny flygplats (Landvetter, Härryda kommun). I andra fall angav länsstyrelserna att stationens bevarande var av särskild betydelse för näringsliv eller befolkning på just de ifrågavarande orterna, eller att områdenas prekära arbetsmarknadsläge skulle försämrats ytterligare om stationerna lades ned.

Ett annat skäl mot stationsindragningarna var att respektive ort låg vid en hårt trafikerad eller särskilt dålig väg. I några fall angavs orters isolerade läge som skäl mot ytterligare försämring av förbindelserna. I ett fall angav en länsstyrelse att en viss berörd industri inte skulle kunna transportera sitt skrymmande gods på lastbil.

Tre länsstyrelser angav skäl som indirekt antydde att SJs beslut var dåligt genomtänkta. I ett fall gällde det att lagringskapaciteten vid den station som skulle ersätta den indragna var otillräcklig och inte skulle klara den ökade godsvolymen. I ett annat fall ansåg en länsstyrelse att indragningen av styckeodstrafik vid en station var omotiverad eftersom den låg vid en bilforslingslinje som ändå skulle finnas kvar. Ett kort uppehåll vid den aktuella stationen borde inte vara något problem enligt länsstyrelsen. I det tredje fallet ansåg länsstyrelsen att vagnslasttrafiken borde bibehållas tills fjärrblockering skulle införas (1980/81), eftersom stationen ändå måste vara bemannad för tågklarering fram till dess.

8.5.3 Hänvisning till regional trafikplanering

I ett beslut hösten 1971 gav Kgl Maj:t samtliga länsstyrelser i uppdrag att upprätta regionala trafikplaner. Syftet var att för varje län få en plan, som dels kartlade transportbehov och transportförhållanden, dels fastställde mål och principer för den framtida trafikförsörjningen i länet. Detta planeringsarbete var färdigt hösten 1974 och skulle enligt kommunikationsdepartementet (SOU 1976:8) utgöra grunden för den fortsatta planeringen inom trafiksektorn. Det var därför naturligt att anta att så gott som alla nedläggningsärenden skulle ha behandlats mot bakgrund av denna.

I själva verket hänvisade länsstyrelserna till respektive regionala trafikplan i knappt hälften av ärendena (70 fall). Sex länsstyrelser tog inte upp dem i något av sina yttranden.

De länsstyrelser som berörde den regionala trafikplaneringen gjorde det oftast i allmänna ordalag. I 52 av de 70 fallen hade hänvisningen en rent allmän karaktär av typen att länets järnvägsnät diskuterats i planen, att det enligt den fanns behov av nyinvesteringar och förbättrade järnvägsförbindelser i stället för motsatsen, att stationsindragningarna stred mot planens strävan att överföra trafik från landsväg till järnväg eller att den trafikservicen i mindre och medelstora orter inte fick försämrats enligt den regionala trafikplanen.

Fem län hänvisar mer preciserat till den regionala trafikplaneringen. I tre av dem hänvisas till ortens klassificering som transportcentrum av 3:e eller 4:e ordningen, eller till att planen understök behövt av viss trafik även för orter som inte utpekats som transportcentra. I två län hade den regionala trafikplanen särskilt berört de aktuella bandelarna och den fortsatta trafiken på dessa.

Helhetsintrycket är att det är ovanligt att länsstyrelserna hänvisar direkt till konkreta uppgifter eller förslag i de regionala trafikplanerna. Detta utesluter naturligtvis inte att den regionala trafikplaneringen ändå kan ha haft betydelse för länsstyrelsens uppfattning fast sambandet inte redovisats.

8.5.4 Länsstyrelsernas faktaunderlag

Något som också uppmärksammades i undersökningen var om länsstyrelserna redovisade något faktaunderlag som stöd för sina argument. Med faktaunderlag avsågs inte enstaka statistikuppgifter och liknande, utan något mer omfattande sammanställningar av kvantitativa eller kvalitativa uppgifter. Enligt denna definition ingick faktaunderlag i totalt 34 yttranden från åtta olika län.

Det visade sig ibland svårt att bedöma om faktaunderlaget hade sammanställts av länsstyrelsen själv eller var hämtat från kontakter med SJ och andra myndigheter.

I de flesta fallen omfattade faktaunderlaget statistik över trafikomfattningen (antal resande och/eller godsvolym) vid respektive station, och det är troligt att dessa uppgifter åtminstone delvis erhållits från SJ. Ett län hade exempelvis sammanställt sådana uppgifter och visade därigenom hur stor omfattning den sammanlagda indragningshotade trafiken i länet hade.

Möjligheterna att ordna transporter på andra sätt, än med den som omfattades av stationsindragningarna, undersöktes av två län. I det ena fallet, som avsåg godstrafik, tog länsstyrelsen kontakt med de större företag som berördes och redovisade deras synpunkter. Det andra fallet avsåg persontrafik och där undersökte länsstyrelsen utformningen av ersättningstrafik. I båda dessa ärenden resulterade undersökningarna i att länsstyrelserna ansåg att SJ kunde få genomföra sina preliminära beslut mot kommunernas vilja.

Länsstyrelsen i Norrbottens län redovisade, vilket vi också berört i det föregående, detaljerade uppgifter om antalet personer som skulle komma att beröras vid de stationer där SJ aviserat om indragning av persontrafiken. I 11 av 12 ärenden kom regeringen, med bl a detta som underlag, att besluta att trafikeringen skulle bibehållas.

Två län redovisade statistik över stationsorternas folkmängd, sysselsättning, pendling, planerade utbyggnader etc för att visa deras utveckling och

expansionsmöjligheter. Södermanlands län hade sammanställt ett mer omfattande material om respektive samhälle i form av ett särskilt PM: "Underlagsmaterial för bedömning av preliminärt beslutade indragningar av godshantering i Malmköping, Enstaberg, Jönåker och Vagnhärad."

8.6 Intressekonflikter - utvärdering

8.6.1 Konflikternas omfattning

Undersökningarna visar att det är mycket vanligt med konflikter mellan SJ och berörda kommuner om stationsindragningar. Det undersökta budgetåret 1976/77 fattade SJ preliminära beslut att helt eller delvis dra in 219 stationer i 111 kommuner. Flertalet (78 stycken) motsatte sig SJs preliminära beslut och begärde att regeringen skulle pröva och upphäva besluten vid 150 av stationerna. Nära 30 procent av landets kommuner gav på detta sätt uttryck för en intressemotsättning. Konflikterna förekom i de flesta län (18 stycken) och berörde alla typer av kommuner.

Av Figur 8.6 framgår att prövningsfallen var fler i några regioner. Det fanns en skillnad mellan stationsindragningarna i Norrland, som avsåg persontrafik (samtliga 25 ärenden), och i övriga Sverige, där de oftast gällde godstrafik (90% av totalt 125 ärenden). Ärendena gällde både stationer vid affärsbanenätet (51 fall) och det trafiksvaga ersättningsberättigade nätet (99 fall).

Figur 8.6 Prövade stationsindragningar 1976/77. Hösten 1976 begärde 78 kommuner att regeringen skulle pröva SJs beslut om stationsindragningar vid 150 stationer. (Varje prick representerar en station.)



Det går emellertid inte att dra några säkra slutsatser om stationsindragningarnas regionala fördelning, eftersom undersökningarna bara omfattar ett enda år. Enligt uppgift från kommunikationsdepartementet varierar den regionala spridningen av ärendena mellan olika år.

En viktig fråga är varför kommunerna i så stor utsträckning "överklagar" SJs beslut. Det kan vara ett uttryck för att de tillmäter de berörda stationerna stor betydelse och vill undvika de negativa effekterna av indragningarna. Det kan emellertid också bero på andra faktorer och behöver inte betyda att stationerna fyller viktiga funktioner för kommunerna.

Det är viktigt att komma ihåg att våra undersökningar inte gäller de berörda stationernas faktiska betydelse och att resultaten därför inte ger något svar på den ovanstående frågan. Det finns emellertid exempel på att kommuner med flera aktuella stationsindragningar begär prövning för vissa medan andra inte "överklagas". En sådan uppdelning på viktiga och oviktiga stationer motsäger påståenden om att kommunernas protester delvis skulle vara slentrian beroende på att det är förhållandevis enkelt att begära att regeringen prövar en stationsindragning. Regeringens beslut innebar dessutom att kommunerna fick stöd för sin uppfattning i ungefär 40 procent av fallen, då SJs beslut upphävdes.

8.6.2 Trafikens betydelse - argument och effekter

Kommunernas argument mot stationsindragningarna avsåg främst deras lokala effekter och följderna för orternas utveckling. Dessutom förekom bl a trafikpolitiska argument, samt att man ifrågasatte SJs beslutsunderlag.

Kommunernas skrivelser var i allmänhet knapphändiga. De dominerades ofta av allmänna och oprecisa argument, som avsåg kommunernas situation och stationsindragningarnas betydelse, och de gav ingen fullständig bild av vad en stationsindragning innebar. Endast i 9 av de 150 fallen var argumenteringen så innehållsrik, saklig och detaljerad att vi klassificerat den som "Omfattande".

Tidsbrist var sannolikt en orsak till de knappa kommunala skrivelserna. Kommunerna hade kort tid på sig och utnyttjade inte möjligheten att utöka argumentationen under tiden mellan den första skrivelsen och kompletteringen senare.

En annan orsak var att det tycks råda ganska stor osäkerhet om vad en stationsindragning betyder. Kommunerna var rädda för att de skulle medföra allvarliga negativa effekter, men de hade svårt att göra mer detaljerade beskrivningar och beräkningar av konsekvenserna. Det vore emellertid dumt att avfärda kommunernas argumentation, för att den innehåller brister. Kommunerna betonade ofta de långsiktiga indirekta effekterna med avseende på lokala utvecklingsförutsättningar och följderna för den kommunala ortsstrukturen och planeringen m m. Dessa är svåra att beskriva och bedöma i förväg.

En viktig slutsats av kommunernas skrivelser är att de inte enbart avsåg den försämring av trafikservicen som drabbar de resenärer och transportkunder som utnyttjar den om indragning aviserade järnvägstrafiken. De syftar i lika hög grad på den försämring av ortens trafikservice som

Tabell 8.13 Förteckning av kommunernas argument mot stationsindragningar år 1976/77. (Förklaringarna vid varje rubrik innebär kraftiga förenklingar)

Argument	Förekommer i ..% av fallen:
Trafikservice Stationsindragningarna innebär att trafikservisen försämras, vilket medför allvarliga nackdelar för orten, dess befolkning och näringsliv.	64
Expansion Orternas pågående eller förväntade expansion motiverar att stationerna bibehålls	39
Trafikpolitik Det finns olika trafikpolitiska skäl mot stationsindragningarna.	37
Kommunernas planering Stationsindragningarna strider mot kommunala strävanden, målsättningar eller planer.	31
Ekonomi Det finns ekonomiska skäl mot indragningarna	24
Beslutsunderlag Beslutsunderlaget är otillräckligt/ensidigt.	16
Ersättningstrafik Det är svårt/omöjligt att rationellt och ekonomiskt ordna ersättningstrafik till motsvarande standard.	15
Trafikunderlag Kommunerna anser att trafikunderlaget är tillräckligt trots SJs uppgifter	14
Företagskontakter Kontakter med företag visar att stationerna är betydelsefulla.	5
Inga skäl	3

Källa: Bearbetning av nedläggningsärenden

består av att "transportutbudet" reduceras. De torde därvid mena att järnvägstrafiken var viktig som potentiell transportmöjlighet, vare sig den för tillfället utnyttjas flitigt eller ej.

Argumentet att stationsindragningarna väntades medföra försämrade trafikservice kompletteras ibland med uppgifter om alternativen till järnvägstrafiken. Den ansågs av olika skäl vara sämre, till exempel att kostnaderna överförs på kommunerna, invånarna och företagen. Här kan refereras till den i kapitel 3.2 diskuterade undersökningen, som utifrån nordamerikanska erfarenheter i vissa fall ger stöd för ett sådant påstående.

Beträffande styckegodstrafiken ansåg SJ relativt ofta att den skulle ersättas med direktforsling till vissa företag och/eller annan transportservice (t ex: bussgoods eller samtrafik med billinjer). I övrigt bestod alternativen till både styckegodstrafik och vagnslasttrafik av lastbilstransporter i egen regi eller med hjälp av något åkeriföretag. Dessa former av ersättningstrafik framhölls från SJs sida, inte sällan innehålla en förbättring jämfört med rådande förhållanden. Kommunerna hävdade dock motsatsen och uppfattning stod emot uppfattning.

Vad gäller persontrafiken kunde eventuell ersättande kollektivtrafik anordnas antingen genom att utöka befintlig busstrafik, eller genom att införa nya busslinjer och kompletterande taxitrafik där så behövs. Andra alternativ var utökad privatbilism respektive minskat resande. I den mån kommunerna tog upp dessa frågor, gäller det den kollektiva ersättningstrafiken. Den ansågs medföra sämre förhållanden för resenärerna, bland annat genom att restiderna förlängs. I flera fall angav kommunerna också att ersättningstrafiken var dyrare att anordna än fortsatta tåguppehåll skulle vara.

Kommunerna redovisade i regel inga uppgifter om hur ersättningstrafiken skulle utformas eller mer detaljerade beräkningar av vad den skulle kosta. Normalt tog kommunerna inte alls upp dessa frågor, trots att ersättningstrafiken utgjorde en viktig faktor i regeringens prövning. Kommunikationsdepartementet genomförde därför ibland egna undersökningar på denna punkt.

Det rådde oklarhet om vem som skulle ha ansvaret för eventuell ersättningstrafik. När det gällde persontrafik, lade de överordnade myndigheterna (SJ, länsstyrelser, Kommunikationsdepartementet) i regel ansvaret på kommunerna, eftersom stationsindragningarna i första hand ansågs beröra lokal och regional trafik. Vissa kommuner utgick också från att de hade det ekonomiska ansvaret om kollektivtrafiken behövde kompletteras. Andra ansåg, vilket inte alltid var klart uttalat, att det inte var deras sak att bekymra sig om ersättningstrafik. Det förekommer sålunda att kommuner ansåg att stationer inte fick läggas ned förrän SJ eller andra myndigheter visat hur ersättningstrafiken skulle ordnas. Mot bakgrund av att exempelvis vägförbindelserna var dåliga och att intilliggande stationer tidigare lagts ned, ansåg kommunerna att de inte kunde ta detta ansvar själva.

En sammanfattning och jämförelse av parternas argument visar att de utgick från skilda perspektiv och hävdade olika intressen. Detta gällde särskilt kommunerna och SJ. Länsstyrelserna gav i regel sitt stöd till kommunerna även om motstridiga ståndpunkter också förekom.

En sammanfattning av parternas argumentation visar att:

- SJ angav företagsekonomiska motiv för stationsindragningarna kopplat till det dåliga trafikunderlaget.
- Kommunernas argument för att behålla trafikeringen utgick huvudsakligen från lokala problem och sammanhang. Argumentationen var dock sällan utförlig och detaljerad. Kommunerna hävdade i några fall att SJs åtgärder verkar i motsatt riktning mot de satsningar kommunerna själva gör. De framförde också i några fall kritik mot SJs beslutsunderlag. Man ansåg att det saknar helhetssyn ur samhällsplaneringssynvinkel. Vidare framfördes önskemål om samråd mellan de inblandade parterna.
- Länsstyrelserna ofta var kritiska mot SJs nedläggning och beslut, samt mot SJs transportutövning. Länsstyrelsernas argument var vanligen

relativt allmänna och övergripande. De tog endast i ett mindre antal ärenden upp argument avseende förhållandena vid de enskilda stationerna.

8.6.3 Planeringsprocess och prövningsförfarande

Undersökningarna visar att stationsindragningarna planerades av SJs trafikdistrikt, som ett led i den årliga tidtabellplaneringen, på grundval av direktiv från centralförvaltningen. Planeringen tog utslutande hänsyn till SJs intressen. Det förekom ingen kontakt eller någon form av samråd med berörda kommuner. Dessa var helt ovetande om SJs planer tills de fick en avisering om att ett preliminärt beslut redan fattats.

På respektive kommuns begäran vidtog därefter departementets prövning av ärendena. Departementet och regeringen fick därigenom rollen som en slags domare, men också som en part med egna värderingar (trafikförsörjningsaspekten). I stället för att parterna träffades och försökte samordna sina intressen under planeringsprocessen, utvecklades ärendena till konfrontationer och istället för samråd uppstod ett överklagnings- och prövningsförfarande. Under prövningen hade parterna i allmänhet inte heller kontakt med varandra. I en del fall tog dock kommuner och länsstyrelser kontakt med SJ och begärde utförligare uppgifter om indragningarna, vilket SJ dock inte alltid gav.

Både från länsstyrelserna och kommunerna framfördes kritik mot att SJ presenterar ett, som man ansåg, otillräckligt eller felaktigt beslutsunderlag och att kalkylmetoderna var alltför ensidiga och saknade helhetssyn ur samhällsplaneringssynvinkel. Den del av järnvägsplaneringen vi här studerat består av en mängd olika delbeslut, varje år, varje station för sig. Detta medför att en oberäknelig, stegvis ändrad, trafikstruktur genomförs utan att SJ redovisar någon samlad översiktsplan för detta. Kritikerna ansåg bl a att SJs beslutsunderlag borde innehålla prognoser över trafikutvecklingen, förslag till alternativa transportlösningar, samt undersökningar om stationsindragningarnas konsekvenser för transportkunder och resenärer.

Den omfattande kritiken torde kunna förklaras av att SJ i sin planering och sina yttranden helt utgår ifrån sina intressen och sektoriella mål. SJ skall emellertid driva verksamheten enligt affärsmässiga principer och har inte ålagts något annat ansvar. Missnöjet gällde därför snarast SJs roll som sektormyndighet och dess möjligheter att låta de egna intressena dominera. Några av de kommuner och länsstyrelser som var mest kritiska vill ersätta den nuvarande prövningsproceduren med planeringssamarbete och samråd. De skulle omfatta SJ, kommunerna, länsstyrelserna och landstingen. Planeringen, menade man, borde avse ett mer långsiktigt perspektiv (t ex 5 år) och gälla såväl indragningar och nedskärningar av trafiken som investeringar och upprättande av nya stationer och terminaler.

Samarbetsformerna diskuterades aldrig närmare och det är därför oklart hur man konkret menar att det borde gå till. En möjlighet är att kommunerna och länsstyrelserna får vara med vid SJs tidtabellplanering. En länsstyrelse begär detta men får avslag av SJ. Denna planering är emellertid dels bara ettårig och dels utgör den bara en del av den järnvägsplanering som bestämmer transportutbud och trafikstruktur i en region.

Prövningarna av stationsindragningarna sker under viss tidspress. Mellan SJs avisering av det preliminära beslutet och dess verkställande i maj, är det i regel bara åtta månader. Kommunerna har bara en månad på sig att göra nödvändiga undersökningar och besluta om de skall begära prövning

eller inte. Det är mot denna bakgrund inte så svårt att förstå att kommunernas skrivelser ofta var allmänna och vaga. Kommunerna hade emellertid möjlighet att yttra sig på nytt några månader senare, i samband med att departementet skickade yttrandena från länsstyrelsen och SJ-centralförvaltning på remiss. Denna möjlighet användes bara av en del kommuner och då oftast bara för att upprepa ungefär samma argument och fakta som anförts i den första skrivelsen.

I det följande anges några moment som normalt inte ingick i planeringsprocessen i samband med stationsindragningar.

- Det görs sällan någon utförlig beskrivning av stationsorten och dess utveckling. I regel anges inte ens hur många som bor där eller vilka företag som finns.
- Det genomförs som regel inte någon analys av orsakerna till att trafiken är liten och eventuellt minskat. I några fall anger dock kommun och länsstyrelse att trafikminskningen är tillfällig och konjunkturberoende.
- Det finns så gott som aldrig någon redovisning av tidigare förändringar av SJs trafikservice, minskad turtäthet, andra stationsindragningar etc. I några fall anges emellertid att den prövade stationen även tidigare varit aktuell för indragning.
- Det förekommer knappast några försök att bestämma hur och i vilken grad trafikservicen försämras om stationsindragningarna genomförs.
- Det görs inga egentliga analyser av vilka lokala effekter för näringslivet stationsindragningarna kan medföra. Hur påverkas exempelvis möjligheten att nylokalisera företag till orten.
- Det finns normalt inga undersökningar om vilka personer och vilka delar av näringslivet som kan antas bli mest berörda av stationsindragningarna. Drabbas alla invånare och företag lika mycket eller finns det vissa kategorier som är särskilt beroende av järnvägstrafiken?
- Det sker aldrig någon uttalad uppdelning av stationsindragningarnas effekter på kort och lång sikt. Kommunerna argumenterar emellertid ofta om konsekvenser i ett relativt långsiktigt perspektiv. En jämförelse med länsstyrelsernas undersökningar av nedläggningshotade bandelar visar att de ger störst utrymme åt de mer omedelbara effekterna.
- Det görs i allmänhet ingen genomgång av vad det finns för alternativ till järnvägstrafiken, med undantag av att SJ anger vissa uppgifter om ersättning för styckegodstrafik, samt vilka andra trafikföretag som eventuellt trafikerar stationsorten. Däremot förekommer inga kommunala utredningar om vilken ersättningstrafik som skulle behövas eller dess kostnader och förutsättningar.
- Hänvisningar till kommunala översiktsplaner och regionala trafikplaner är allmänna och det kan konstateras att dessa planinstrument inte utnyttjas konkret av någon av parterna.

Dessa moment bör, enligt vår uppfattning, ingå i en utvidgad planering som strävar till att finna former för samt innehåll i en planering där såväl sektorspecifika värderingar som sektorövergripande regionala och kommunala hänsyn ingår.

9 VÄGPLANERING

Som bakgrund till de tre fallstudierna inom vägplaneringen som redovisas i de följande kapitlen samt som bakgrund till den komparativa analys som görs i rapportens avslutande avsnitt redovisas i detta kapitel något om trafikpolitik och planering inom vägsektorn.

9.1 Några utvecklingstendenser

Det svenska vägväsendet förstatligades 1944 varvid en samlad syn på vägutbyggnaden möjliggjordes. Tidigare hade landet varit indelat i 374 distrikt för väghållning. Till dessa distrikt betalades också den på 1920-talet införda bil- och gummiringsskatten. Denna skatt var avsedd att användas för vägförbättringar och vägunderhåll. (Alm, 1973).

I direktiven till 1953-års trafikutredning sägs att "det allmänna målet för de trafikpolitiska lösningar, trafikutredningen skall söka anvisa, bör vara att för landets olika delar trygga en tillfredsställande transportförsörjning till lägsta möjliga kostnader och under former, som medger företagsmässig effektivitet och sund utveckling av transportapparaten (SOU 1961:23). En ledstjärna för den inställning man då hade till olika trafikslags förhållande till varandra var att varje trafikgren skulle arbeta under korrekta konkurrens- och kostnadsansvarsbetingelser. Med detta avsåg man bl a att varje transportmedel skulle svara för de kostnader som det förorsakade det allmänna. Utvecklingen inom transportsektorn kom till stora delar att avvika från denna tänkta modell.

För vägtrafiken kom den snabba utvecklingen av bilismen, såväl vad gäller privatbilismen som yrkesbilismen, att innebära stora förändringar. En viktig faktor för bilismens framväxt har varit urbaniseringen, med övergången till ett industri- och servicesamhälle med dithörande befolkningsomflyttningar. Vidare har strukturomvandlingen inom flera näringsgrenar inneburit avsevärt förändrade betingelser för transportsektorn. Bl a vad gäller kraven på terminaluppbyggnader och trafikkoncentrationer. (SOU 1975:66).

Likaså har fordonsbeståndet genomgått en avsevärd förändring genom att bl a antalet fordon med stor lastkapacitet samt antalet specialfordon, t ex dragbilar för containers, ökat snabbt. (Kritz, 1968).

Andra områden där förändringar kommit till stånd är tillgången på och tillgängligheten till service och arbetsplatser. Ett allt större beroende av transporter, såväl privata som kollektiva kan skönjas för flertalet av dessa verksamheter. Samtidigt som naturligtvis bilismen varit en förutsättning för många av de lösningar, med avseende på verksamhetens lokalisering, som kommit till stånd.

För vägarna gäller att den för detta område särskilda politiken bedrivs via s k vägplaner som behandlas av riksdagen. Hittills har två sådana vägplaner utarbetats, 1957 och 1970 års vägplaner.

I 1957 års vägplan var det främst riksvägsnätet som var föremål för mer detaljerad planering. Den s k pärlbandsprincipen, innebärande att vägarna skulle förena alla större tätorter, var vägledande för utbyggnaden av riksvägnätet. I 1957 års vägplan var också vägstandarden och väglklassificering- en föremål för ingående överväganden.

Vägplan 1970 var en revidering av 1957 års vägplan. Planen omfattade tiden fram till 1985. Den var något mindre konkret i sina förslag än den tidigare vägplanen. Det främsta målet med Vägplan 1970 var att utveckla en planeringsmetod grundad på samhällsekonomiska kalkyler. En kalkyl där

positiva (nyttor) och negativa (upppoffringar) effekter, såväl direkt som indirekta, av olika tänkbara alternativ identifieras och mäts. Problemet är här bl a att väga samman kvantifierbara effekter, exempelvis restid, trafik-säkerhet, anläggningskostnad och driftskostnad, med kvalitativa effekter, exempelvis effekter för regionalpolitik, miljö och markanvändning. Allt sedan Vägplan 1970 lades fram i slutet på 1960-talet har dessa metoder successivt utvecklats och förfinats. Idag utgör dom ett etablerat och betydelsefullt inslag vid angelägenhetsbedömningar av skilda vägprojekt. (För en utförlig beskrivning se Statens vägverk, DA 121, Angelägenhetsbedömningar av vägprojekt).

För vägplaneringen har utvecklingen under 1960- och 1970-talen kommit att innebära att integration och samordning med övrig samhällsplanering, inom skilda samhällssektorer, kommit i förgrunden. Vägverkets kalkylmetoder skulle enligt proposition 1972:1 ses över med syfte att även inkludera vissa samhällsekonomiska effekter av bl a regional- och näringspolitisk betydelse.

Vidare gjordes inom ramen för "Kommittén för den långsiktiga vägplaneringen" (SOU 1975:85,86) en översyn av den befintliga vägplaneringen för att förbättra anpassningen till övrig samhällsplanering. 1977/78 års riksmöte kom mot bakgrund av kommitténs förslag att besluta om vissa förändringar i vägplaneringssystemet.

Längre fram skall vi närmare gå in på de förändringar som skett med planeringen av vägar och den roll kommunerna har i detta sammanhang. Vi nöjer oss så länge med att konstatera att kommunernas roll i planeringen av vägar fram till 1977/78 års beslut, enligt vår uppfattning, knappast stod i proportion till den betydelse vägarna hade för dem.

9.2 Vägplaneringens uppbyggnad och kommunernas roll

Riksdagen beslutar årligen om de statliga vägutgifternas storlek, fördelade på olika typer av vägar.

Det svenska vägnätet består av vägar där staten är väghållare, statsvägar (riks- och länsvägar), vägar där kommunen är väghållande, kommunvägar samt vägar under enskilt väghållarskap, enskilda vägar. Av intresse för våra studier är de bägge första kategorierna, statsvägar och kommunvägar. När det gäller kommunvägar är vårt intresse huvudsakligen riktat mot det statskommunala vägnätet, som utgörs av det vägnät för vilket kommunerna ansvarar och erhåller statsbidrag.

Väghållning omfattar byggande och drift av vägar samt därmed förenad planering. Planeringen omfattar, dels ekonomisk planering där prioriteringar av vägutbyggnadsinsatser görs, dels fysisk planering som innefattar lokalisering och projektering av tänkta vägutbyggnader. Ansvarsfördelningen mellan kommun, länsstyrelse, vägförvaltning, vägverk och övriga inblandade parter varierar beroende på om det rör sig om statskommunala vägar respektive statsvägar. Vidare ser det olika ut för den ekonomiska respektive den fysiska planeringen. Vi återkommer längre fram i detta kapitel till sambanden mellan dessa båda planeringar. (se figur 9.3).

Långsiktigheten och periodisiteten har sedan länge varit ett dominerande inslag i den statliga vägplaneringen. Planerings- och projekteringstiden för en väg överstiger vanligen 10 år. Mot bakgrund av bl a detta har vägverket utvecklat ett planeringssystem för väghållning, byggande och drift, såväl på kort som lång sikt. Planeringssystemet introducerades i sina första delar

1967 och har sedan dess utvecklats till en allt igenom ordnad och ständigt pågående planeringsrutin (SOU 1975:86).

Idag jämförs skilda vägutbyggnadsprojekt genom att den samhällsekonomiska nyttan beräknas i en objekthanlys. I denna beskrivs och analyseras på ett systematiskt sätt alla effekter som en väginvestering förväntas medföra. Vid beräkning av samhällsnyttan kvantifieras och prissätts effekterna så långt det är möjligt. Detta görs t ex för restid, olyckor, fordonskostnader, driftskostnader och buller. Till detta fogas också kvalitativa omdömen om sådana effekter som inte direkt går att översätta i monetära termer, t ex regionalpolitiska effekter. Slutligen vägs nyttan mot kostnaderna och första årets avkastning för projektet beräknas.

Vi kommer i det närmast följande något redogöra för vägplaneringssystemet, med särskild tonvikt på den roll kommunerna har. Redogörelsen görs utifrån det planeringssystem som gällde fram till 1977. Därefter har riksdagen beslutat om förändringar i vägplaneringssystemet, vilket vi återkommer till i slutet av detta kapitel.

Vi startar med den ekonomiska vägplaneringen.

Till kommuner som är väghållare utgår statsbidrag till dels allmänna vägar, dels vägar som är nödvändiga för den allmänna samfärdseln, de s k statskommunala vägarna. Statens vägverk bestämmer i samråd med länsstyrelsen vilka vägar som skall tillhöra det bidragsberättigade nätet. I princip ingår genomfarts- och förbifartsleder, infarts-, omfarts- och förbindelseleder samt större matargator. Dessutom tillkommer förbindelser till järnvägsstation och hamn. Av landets cirka 280 kommuner är lite drygt 100 egna väghållare.

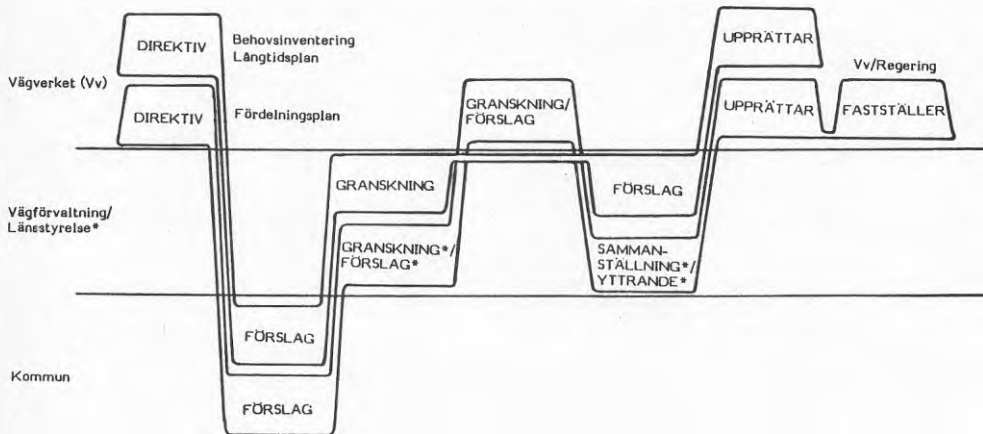
I kommunerna är kommunfullmäktige högsta beslutande organ i transportplaneringsfrågor. Det är kommunstyrelsen och speciella nämnder inom planeringsområdet, främst byggnadsnämnden, som svarar för beredning, förvaltning och verkställighet. I stora kommuner utförs vanligen huvuddelen av planeringsarbetet av trafikplanerare och andra experter inom den kommunala förvaltningen. I kommuner som är egna väghållare ansvarar vanligen en gatunämnd för projektering, byggande och underhåll av gator och vägar i kommunen. (Gunnarsson, Korner, 1975). En utförligare genomgång av de kommunala vägplaneringsresurserna görs längre fram.

I likhet med vägverkets planering för statliga vägar, som beskrivs längre fram i detta kapitel, upprättas även för de statskommunala vägarna en behovsinventering och utifrån denna en långtidsplan. Tidsperspektivet är femton respektive tio år.

Med anledning av aktuella kommunala översiktsplaner av typen generalplan med tillhörande trafikledsplan, förtecknas de vägprojekt som krävs för genomförandet av planerna i en behovsinventering. I långtidsplanen som upprättas av respektive kommun görs en angelägenhetsgradering av de olika vägprojekten utifrån aktualitet och genomförbarhet. Hänsyn tas exempelvis till den tid det tar att realisera fastställda stadsplaner och godkända arbetsplaner. I samband med utarbetandet av dessa planer, innan det slutliga förslaget utarbetas, samråder kommunen med vägförvaltningen i länet. Vägförvaltningen i varje län granskar och kompletterar, därefter kommunernas förslag och sammanställer en behovsinventering och upprättar ett förslag till prioriterad långtidsplan avssende länets vägar.

Sedan vägförvaltningen hört länsvägsnämnden och länsstyrelsen insändes planerna till den centrala myndigheten, vägverket. Här går planerna

Figur 9.1 Schematisk bild av huvudmomenten i den ekonomiska vägplaneringen - prioriteringen för statskommunala vägar.



Källa: Bearbetning ur DskN 1977:2

Återigen igenom, varefter en preliminär långtidsplan upprättas som sedan utgör underlag för de direktiv vägverket ger kommunerna inför upprättandet av fördelningsplanen.

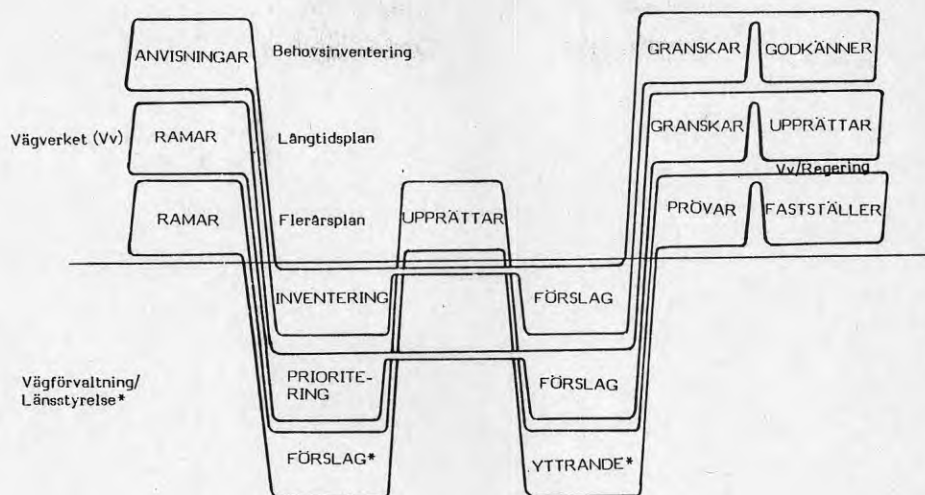
För de statskommunala vägarna föreskrivs i väglagstiftningen, att en fem-årig fördelningsplan skall upprättas. Denna skall ligga till grund för statsbidragsgivningen till byggande av kommunala vägar. Planen revideras vart tredje år. I praktiken omfattar fördelningsplanen de vägobjekt som finns i den av vägverket föreslagna långtidsplanens fem första år. Kommunerna är dock inte bundna till att följa långtidsplaneförslaget, men omprioriteringar är sällsynta. (SOU 1975:85).

Länsstyrelsen granskar och kompletterar genom vägförvaltningen de från kommunerna inkomna uppgifterna samt utarbetar ett förslag till fördelningsplan som omfattar respektive läns samtliga kommuner. Innan planen fastställs ges kommunerna möjlighet att yttra sig över planen. Fördelningsplanen fastställs av vägverket eller av regeringen om vägverket och respektive länsstyrelse är oense.

Vid genomförande av behovsinventering för statsvägar deltar kommunerna genom att vägförvaltningen samråder med kommunerna och tar del av deras fysiska plandokument innan ärendet granskas och godkänns av vägverket. Behovsinventeringen omfattar främst en genomgång av befintliga vägar och trafik gentemot uppställda kriterier i form av tröskelvärden avseende olika vägegenskaper.

Även i samband med den angelägenhetsgradering av statliga vägprojekt som görs i långtidsplanen samråder vägförvaltningen med kommunerna. Detta görs innan vägförvaltningen redovisar förslag till långtidsplan till vägverket som granskar och upprättar en slutlig version. Vid vägförvalt-

Figur 9.2 Schematisk bild av huvudmomenten i den ekonomiska vägplaneringen - prioritering - för statsvägar.



Källa: Bearbetning ur DsKn 1977:2

ningens överväganden i samband med långtidsplan för det statliga vägnätet tas även den kommunala långtidsplanen för statskommunala vägar med i bedömningen. Långtidsplaneringen består framför allt av en trafikekonomisk kalkyl, en s k kostnads/intäktskalkyl, där kvantifierbara effekter sammanställs. Vid sidan av detta görs också en bedömning av kvalitativa effekter såsom regionalpolitiska- och miljöeffekter.

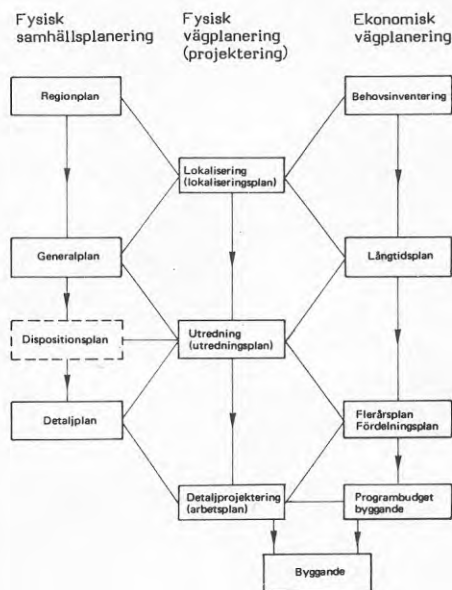
För den mer kortsiktiga ekonomiska vägplaneringen föreskrivs i väglagstiftningen att så kallade flerårsplaner skall utarbetas för det statliga vägnätet. Dessa är femåriga och förnyas vart tredje år. I flerårsplanerna görs ytterligare angelägenhetsgraderingar, jämfört med de båda föregående planeringsskedena, samt konkretiseringar av projekt som avses komma till utförande under planperioden. Vägverket, som upprättar flerårsplanen, inhämtar förslag till vägobjekt för planen från länsstyrelsen, som senare också får yttra sig över den upprättade planen. En bakgrund till flerårsplanarbetet erhålls också från budgetpropositionerna och riksdagens behandling av dessa. Regeringen påverkar vidare flerårsplanarbetet och prioriteringen av olika vägbyggnadsåtgärder genom de direktiv man lämnar vägverket.

Kommunen deltar i flerårsplanearbetet genom att man hörs av länsstyrelsen, dels innan förslaget upprättas, dels när yttrande över upprättad plan skall ges.

Hur den i det föregående beskrivna ekonomiska vägplaneringen koordineras med fysisk vägplanering (projektering) framgår av det närmast följande. Projekteringsprocessen har efter hand anpassats till den övriga fysiska samhällsplaneringen och består av tre skeden, lokalisering, utredning och detaljprojektering.

I Figur 9.3 visas sambanden mellan vägprojektering, fysisk samhällsplanering och ekonomisk vägplanering. Den fysiska samhällsplaneringen representeras här av de i byggnadslagstiftningen angivna planinstituten region-, general- och detaljplan samt ett ofta förekommande mellansteg, dispositionsplan.

Figur 9.3 Samband mellan fysisk och ekonomisk vägplanering samt övrig fysisk samhällsplanering



Källa: Samordnad regional vägplanering, DsKn 1977:2

Lokaliseringsprojekteringen, som har den längsta tidshorisonten, vidtar för de vägprojekt som ingår i behovsinventeringen samt vid region- och översiktlig kommunal planering (generalplanering), där vägmyndigheten deltar vid utarbetandet av den till markanvändningsplanen hörande trafikledsplanen. Lokaliseringens syfte är att i samordning med övrig fysisk samhällsplanering ange huvudsträckning och knutpunkter, välja utbyggnadsetapper samt översiktligt beräkna kostnaderna.

Utredningsprojektering sker dels som en följd av att ett vägprojekt tas upp i långtidsplanen, dels i samband med kommunal översikt och detaljplanering. I och med utredningen drives projekteringsarbetet i

allmänhet så långt att bestämda vägdragningar, utbyggnadsetapper och kostnader är så genomarbetade att erforderlig mark kan reserveras och bebyggelse- och trafikplanering kan samordnas. Utredningsplanen är dock inte avsedd att direkt användas för det slutliga byggandet, mindre justeringar av vägsträckningen kvarstår till detaljprojekteringen.

När ett vägprojekt finns med i flerårsplan eller fördelningsplan samt vid detaljplanering vidtar detaljprojekteringen. I denna tas erforderliga handlingar för fastställelseprövning och byggande fram. Resultatet av detaljprojekteringen utgörs av en arbetsplan, som fastställelseprövas enligt väglagen och används som underlag för byggande samt vidare detaljerad samhällsplanering. Arbetsplanen utgör den juridiskt bindande detaljplanen, jämförbar med byggnadslagets stadsplan. Arbetsplanen ställs ut och samråd sker, bl a så kallat markägarsammanträde.

Utformning och val av vägsträckning för statsvägar görs av vägförvaltningarna. För det statskommunala vägnätet har gatukontor eller motsvarande kommunal förvaltning denna roll. Vägförvaltningen kontrollerar därvid kommunens planläggning och påverkar utformning och val av vägsträckning bl a med hänsyn till statsbidragsreglerna.

När konkurrensen om tillgängliga resurser är stor blir det av stor betydelse, för valet av utbyggnad, om vägen ges en billig eller dyr sträckning och utformning. Kommuner kan här komma i svåra förhandlingsituationer gentemot vägmyndigheter. Å ena sidan kan kommunen känna sig tvungen att acceptera ett från kostnadssynpunkt billigt alternativ som enligt kommunernas synsätt, innebär ett sämre alternativ för vägens sträckning och utformning. Detta för att öka chansen att vägprojektet ryms inom de finansiella ramarna. Å andra sidan, paradoxalt nog, kan kommuner tvingas att acceptera mer komplicerade och mer omfattande utbyggnader av vägnätet än man önskar. Detta kan vara fallet när vägmyndigheten till fullo låter sina vägtekniska och transportekonomiska argument få genomslagskraft i exempelvis ett cityområde. Trängsel och brist på mark kan tillsammans med möjliga avancerade väglösningar leda fram till omfattande investeringar.

Från kommunalt håll har genom åren flera kritiska synpunkter givits på vägplaneringssystemet. Ur en promemoria utarbetad inom Svenska Kommunförbundet 1976 hämtar vi följande synpunkter.

- Kommunerna anser sig ha svårt att få gehör för sina synpunkter vid bedömning av angelägenheten av vägprojekt. Man hävdar att kommunens "samhällsplaneringskriterier" oftast väger lätt vid vägverkets slutliga bedömningar i förhållande till vägverkets trafikekonomiska och vägteknikens bedömningskriterier.
- Kommunerna anser sig ha svårt att hävda de grundläggande lokala förutsättningarna i den fysiska planeringen i kontakterna med de statliga regionala organen (vägförvaltningarna). Detta beror, menar man, huvudsakligen på att staten svarar för genomförandeåtgärderna, antingen som egen väghållare eller genom att bevilja statsbidrag.
- Kommunerna ifrågasätter den detaljerade granskning som arbetsplanerna blir utsatta för. Man hävdar att kommunernas egen planeringskompetens, bl a i samband med kommundelningsreformerna, ökat i en sådan omfattning att en mer översiktlig teknisk/ekonomisk granskning från statens sida skall vara tillräcklig.

Om de 1977/78 beslutade förändringarna av vägplaneringssystemet på något mer avgörande sätt förändrar kommunernas roll återstår att se. Något

uttömmande svar på denna fråga ges inte inom ramen för denna studie. Förslaget innehöll dock några åtgärder som syftade till att förstärka kommunernas aktiva medverkan i vägplaneringen. Detta görs bl a genom att den föreslagna perspektivplaneringen, som kan betecknas som en utveckling av den dittills varande behovsinventeringen, även förankras på lokal och regional nivå. Tanken är att perspektivplaneringen, som avses ha ett femtonårigt perspektiv, skall bygga på och integreras med bl a den regionala utvecklingsplaneringen, den fysiska riksplaneringen och den regionala trafikplaneringen, där ju kommuner och länsstyrelser medverkar. Vidare är tanken att perspektivplaneringen skall samordnas med den kommunala översiktliga markanvändningsplaneringen. Vilka reella förändringar detta leder till, bl a med avseende på det kommunala inflytandet över vägplaneringen, återstår ännu att se. Förändringarna innebär dock, enligt utredningen där de presenterades (SOU 1975:85), inga grundläggande förändringar jämfört med den dittills rådande praxisen för vägplanering.

De senaste årens strävan från statens vägverks sida att, i ökad omfattning, sätta den egna planeringen i relation till annan samhällsplanering, har således varit ett mål för den nya vägplaneringen. Detta har kommit att innebära att en traditionellt stark sektorinriktad verksamhet börjat göra egna bedömningar av samspelet med verksamheter utanför den egna sektorn (Dahlman, 1979). Genom att inordna mål från andra sektorer i den egna sektorns verksamhet vill man påverka en allt större del av det sammanhang man ingår. Hänsynstagandet till andra sektorer tenderar härigenom att göras inom ramen för den egna planeringen istället för att frågor av gemensamt intresse blottläggas och löses i ömsesidig förhandling mellan berörda parter.

9.3 Kommunala vägplaneringsresurser

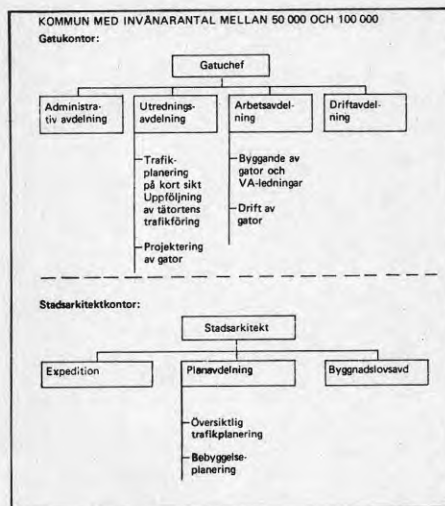
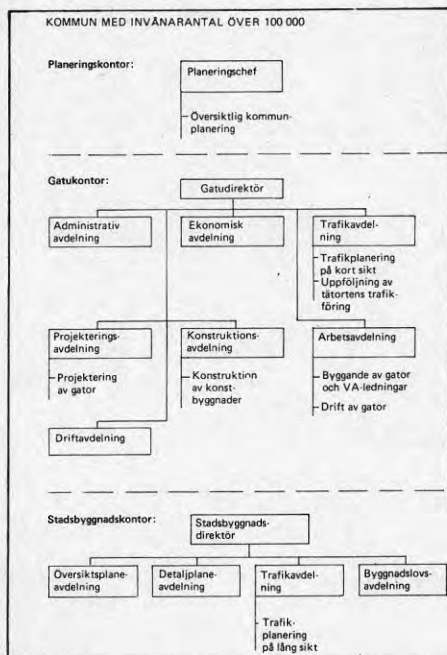
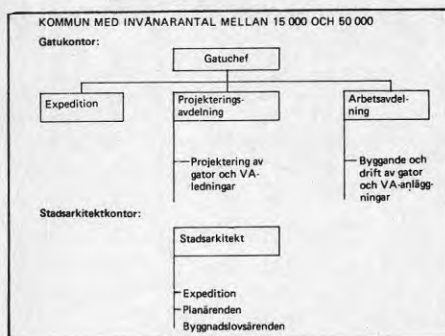
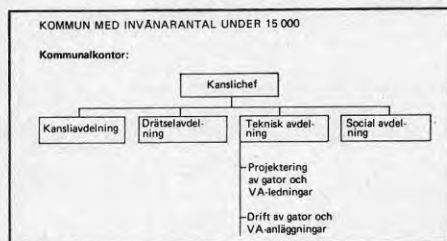
De kommunala resurserna och organisationsformerna för att klara vägplaneringsuppgifterna varierar avsevärt med hänsyn till kommunernas storlek. För större kommuner kan de samlade resurserna och den egna kompetensen på detta område vara avsevärd. Medan i mindre kommuner ett fåtal personer handlägger vägplaneringsuppgifterna parallellt med andra arbetsuppgifter. Dessa kommuner blir i olika grad beroende av bistånd från vägförvaltningen samt måste i stor utsträckning anlita konsulttjänster för att klara sina vägplaneringsuppgifter.

Den följande redogörelsen för hur kommunerna organiserar sin vägplanering samt vilka personella resurser kommuner med olika befolkningsstorlek har, är hämtad från en kartläggning som utförts inom statskontoret i samband med decentraliseringsutredningen (Ds Kn 1977:3 ff).

De större kommunerna, med fler än 100 000 invånare, har vanligen, dels ett gatukontor med ansvar för tätorternas trafik och trafikplanering på kort sikt, dels ett statsbyggnadskontor med ansvar för såväl den översiktliga fysiska kommunala planeringen som den fysiska detaljplaneringen samt trafikplaneringen på lång sikt.

I mindre kommuner, med upp till 15 000 invånare, handläggs vägplaneringsärendena av tjänstemännen på tekniska avdelningen som lyder direkt under kommunens kanslichef. Det är då vanligen stadsarkitekten,

Figur 9.4 Typexempel på väg- och gatuplaneringens organisation i kommuner av olika storlek



Källa: Svenska kommunförbundet

kommuningenjören, byggnadschefen eller motsvarande personer som arbetar med vägplaneringsfrågor jämsides med andra ärenden.

Medelstora kommuner, med mellan 15 000 och upp till 100 000 invånare, har i olika omfattning utvecklat en organisation med ett gatukontor, som handlägger den kortsiktiga vägplaneringen och driften av gator, samt ett stadsarkitektkontor som jämte bebyggelseplaneringen i övrigt också handlägger den mer långsiktiga vägplaneringen.

Den i det föregående komprimerade redogörelsen av den kommunala organisationen kring vägplanering visas också i figur 9.4. Observeras bör här att denna organisation handlägger inte bara den vägplanering som förädlas av det statliga och statskommunala vägnätet utan också all den verksamhet som krävs för det kommunala väg- och gatunätet i övrigt.

Som ett mått på de personresurser skilda kommuner har för att handägga vägplaneringsfrågor har Statskontoret, i sin kartläggning av vägplaneringen, för ett urval av cirka 100 kommuner, undersökt hur många tjänstemän som finns vid de förvaltningar som har mest beröring med vägplanering. Studien omfattar således gatuförvaltning och stadsbyggnadskontor. Av studien framgår att kommuner med lågt invånarantal har färre antal tjänstemän per invånare på detta verksamhetsområde än vad kommuner med fler invånare har.

Tabell 9.1 Antal tjänstemän¹⁾ i stadsbyggnad och gatuförvaltning i ett urval av ca 100 kommuner 1975

Kommunens invånarantal	Hela antalet kommuner	Antal kommuner i urvalet	Antal tjänstemän i genomsnitt per kommun		Summa	Summa tjänstemän i stadsbyggnad och gatuförvaltning per 1 000 invånare (avrundat till närmaste heltal)
			Stadsbyggnad	Gatuförvaltning		
5 000- 9 999	67	9	1	6	7	1
10 000- 14 999	66	21	4	9	13	1
15 000- 19 999	32	14	7	12	19	1
20 000- 29 999	45	19	14	27	41	2
30 000- 49 999	33	18	32	36	68	2
50 000- 99 000	24	16	50	69	119	2
100 000-149 999	8	4	86	114	200	2
Malmö (243 600)	1	1	208	323	531	2
Göteborg (444 700)	1	1	478	803	1 281	3
Stockholm (665 200)	1	1	516	1 319	1 835	3

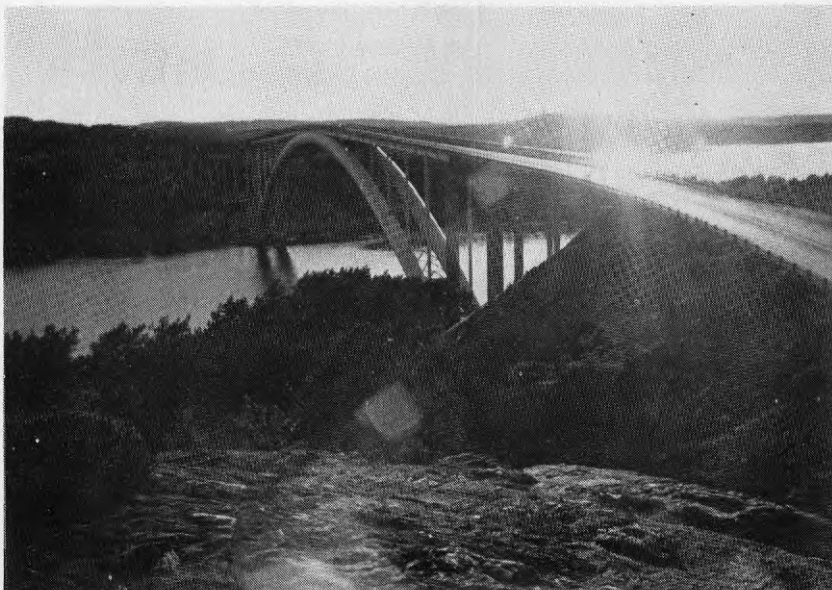
1) Innefattar samtliga anställda utom (i huvudsak) kommunalarbetare

Källa: Vägplanering, DsKn 1977:3

Några mer långtgående slutsatser går inte att dra utifrån dessa siffror. Konstateras bör dock att redan kommuner med något över 20 000 invånare har 40 tjänstemän eller fler som sysslar med dessa frågor. En närmare granskning av ett fåtal kommuner, som också gjorts i ovan nämnda studie, visar att ungefär 30 procent av dessa tjänstemän är kvalificerade handläggare och arbetsledare som är intressanta från vägplaneringssynpunkt. Kommunernas kompetens på detta område är således hög.

Å ena sidan har vi således den kommunala kompetensen ingående i ett övergripande sammanhang där avvägningar utifrån en lokal helhetsbild alltid måste göras. Å andra sidan har vi vägplaneringen som genomförs av vägverket innanför ett omfattande regelverk uppbyggt utifrån sektoriellt avgränsad kompetens med ett starkt inslag av hierarki såväl utifrån funktionella som administrativa avgränsningar. Detta kan illustreras med organisationsplanerna för vägverket som helhet och vägförvaltningarna som regionala organisationer i den nationella vägplaneringen. De senare är sammanlagt 24 stycken, ett i varje län. Varje avdelning, sektion, enhet, kontor, grupp etc har inom den totala ramen en detaljerad anvisning och position i den gemensamma uppgiften att planera och svara för driften av landets vägar.

De tre fallstudier som presenteras i det närmast följande kapitlet tar upp några av de väsentliga frågeställningar och problem som uppstår i samband med vägplanering. Betoneringen ligger på relationen mellan vägplanerande statliga myndigheter och de berörda och i olika utsträckning engagerade kommunerna. Längre fram infogas de erfarenheter som dessa empiriska studier ger samt den i det föregående gjorde redogörelsen av vägplanering i en komparativ analys, tillsammans med några ytterligare sektorer. Tills vidare fyller dock dessa empiriska studier en problembeskrivande och problemsökande funktion.



Almöbron. Den av de tre broarna till Tjörn som påseglades och störtade i havet 1980.

10 BROARNA TILL TJÖRN

Ett relativt omfattande transportprojekt så långt tillbaka i tiden att effekterna för kommunens utveckling hunnit slå igenom¹⁾

10.1 Bakgrund och sammanfattande beskrivning

Planeringen av broförbindelsen mellan Tjörn och fastlandet startade redan på 1940-talet. Ursprungligen hade det sedan genomförda broalternativet konkurrens av ett broförslag från grannkommunen Orust till fastlandet. Efter en segsliten planeringsprocess med främst vägmyndigheten, länsstyrelsen samt de berörda kommunerna inblandade beslöts 1954 att broförbindelsen från Tjörn till Stenungsund skulle genomföras. Broförbindelsen invigdes sedan 1960. (Att sedan Almöbron, som en av broarna heter, påseglades och störtade i havet i januari 1980 och återuppbyggdes redan 1981 är en annan historia och berörs inte vidare i vår studie.)

Broarnas tillkomst kom att medföra stora effekter för utvecklingen av Tjörns kommun. Bl a kom befolkningsantalet att stiga kraftigt samt näringslivet att till stora delar ändra inriktning. Vidare innebar broarna att Tjörn till stor del blev en pendlingskommun, främst i relation till Stenungsund men också till Göteborg. Broarnas tillkomst innebar också att bostadsbyggandet i stor utsträckning kom att koncentreras till delarna närmast landförbindelsen. För friluftsliv och fritidsboende kom broarna att innebära en omfattande tillväxt med bl a en tilltagande permanentning för åretrunt boende som en effekt.

Förutom de direkta effekterna för näringslivet på Tjörn var ett av de starkaste argumenten, för utbyggnaden av just detta broalternativ, planerna på att utveckla Stenungsund (på fastlandssidan) till en industriort. Här skulle många från det undersysselsatta Tjörn få jobb.

Vad betyder en sådan större nyinvestering för en enskild kommun? Vilka var med och fattade beslut och på vilka villkor samt, kanske viktigast av allt, vilka effekter togs med i bedömningarna? Hur överensstämde detta med de effekter som verkligheten sedan visade upp? Dessa är frågor som skall belysas genom denna fallstudie.

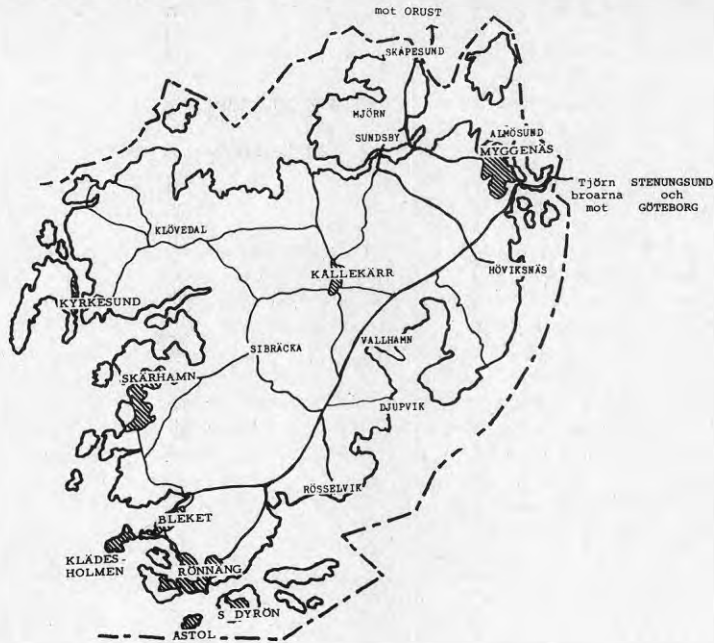
Kommunens inflytande i planeringen berodde till stor del på engagemang och intresse från några kommunalpolitiker. Man gjorde egna utredningar och beräkningar som bl a pekade på brister och svagheter i vägmyndighetens kalkyler och trafikberäkningar. Däremot var kommunens formella inflytande ganska svagt. När planeringen av broförbindelsen var som mest intensiv, på 1950-talet, fanns inget samråd mellan kommun och vägmyndighet liknande de former för kontakter som kom att utvecklas under 1970-talet.

10.1.1 Befolkning

Tjörns kommun hade fram till broarnas tillkomst en ojämn befolkningsstruktur. Kommunen var tät befolkad i den västliga delen, kustzonen eller fiskelägesbygden, och glesare befolkad i de mellersta och östliga jord-

¹⁾ De skriftliga och muntliga källor som använts i fallstudien finns särskilt angivet under rubriken ÖVRIGA REFERENSER sist i rapporten

Figur 10.1 Översiktskarta - Tjörn



bruksbygderna. Belägen cirka 50 km från Göteborg, var kommunen i sin helhet ett folkminskningsområde. Under perioden 1910 till 1960, då broarna invigdes, minskade befolkningen med närmare 1 400 från cirka 9 700 till cirka 8 300.

10.1.2 Näringsliv

Vad beträffar Tjörns kustzon var det näringar såsom fiske, fiskberedning, konservindustri samt reparationsindustri för fiskets behov som dominerade under 1940- och 1950-talen. Fiskerinäringen hade hållit sig väl och befästa på Tjörn. Smårederirörelsen med motorjakter omfattade 1952 på Tjörn med Skärhamn som huvudort 82 fraktfartyg med 380 besättningsmän. Sydvästra delen av Tjörn var tack vare sitt fiske, sin rederirörelse och sin konservindustri ett av länets mest utpräglade småföretagsområden.

För jordbruket, som bestod av mycket små brukningsdelar, innebar mekaniseringen allt färre arbetstillfällen.

Länsarbetsnämnden i Göteborgs och Bohuslän menade, i ett yttrande 1953, att industrialiseringen i Tjörns kommun i förhållande till arbetskraftstillgången var klart otillräcklig.

10.1.3 Transportförhållanden

Förbindelserna med och närheten till Göteborg sjövägen betydde mycket för näringslivets utveckling på Tjörn. De relativt starkt ökade kostnaderna för sjötransporter, som uppstod på 50-talet, kom emellertid att innebära att de gynnsamma förhållandena höll på att förändras. För kommunens del

tycktes goda landförbindelser med Göteborg vara av avgörande betydelse för den fortsatta utvecklingen.

Persontrafiken från Tjörn gick med personfärja från Höviksnäs till Stenungsund. En sträcka på en halv mil. Med endast två turer dagligen under vardagarna och med en färjeavgift av två kronor tur och retur plus extra avgift för cykel, ansågs persontransportmöjligheterna mycket dåliga på 50-talet.

10.1.4 Kommunal utveckling

En mängd faktorer, däribland befolkningsminskningen och nedgången i fisket, kom att tillsammans ge Tjörns kommun en ganska dyster framtidsutsikt från 1950-talet och framåt. Framför allt i de mellersta och ostliga jordbruksdominerade delarna var behovet stort av nya sysselsättningsstillfällen.

Omställningen i skärgården från sjö- till landtrafik, bl a till följd av de starkt ökade kostnaderna för sjötransporter, innebar att tillkomsten av goda landkommunikationer blev nödvändigt för Tjörns näringsliv.

Kommunen påpekar också i ett yttrande 1953 angående Tjörns fastlandsförbindelser "den stora betydelse en broförbindelse vid Stenungsund kommer att få för näringslivet och befolkningens utkomstförhållanden och därmed också för befolkningsutvecklingen, skatteunderlaget och den allmänna framtida utvecklingen på Tjörn."

10.2 Planeringsprocessen

Planeringen av broförbindelsen från Tjörn eller Orust till fastlandet startade på 1940-talet. 1949 beslöt Kungl. Maj:t att en utredning skulle utföras om väg- och broförbindelse, dels från Tjörn till Stenungsund på fastlandet, dels från Svanesund på Orust till fastlandet. Denna utredning skulle läggas till grund för Kungl. Maj:ts beslut. Med anledning av Kungl. Maj:ts beslut gjorde väg- och vattenbyggnadsstyrelsen i början på 1950-talet en trafik- och kostnadsutredning angående Orust och Tjörns fastlandsförbindelse. Denna utredning var ett komplement till en år 1947 redovisad jämförande utredning angående öarnas fastlandsförbindelse.

Denna av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen utförda trafik- och kostnadsutredning sändes till länsstyrelsen i Göteborg- och Bohus län. I samband med detta ombads länsstyrelsen att ta in yttranden i brofrågan, förutom av länsvägsnämnden och vägnämnderna även av berörda kommuner m fl. Året var 1953 och resultatet blev att:

- Stenungsundsläget förordades förutom av Tjörns kommun bl a av Stenungsunds kommun, Göteborgs stads drätselkammare, Regionplaneförbundet för Göteborg med omgivningar samt av länsarkitekten.
- Svanesundsalternativet förordades förutom av kommunerna på Orust bl a av länsvägsnämnden och vägnämnderna på Orust och Tjörn.

Med dessa yttranden som grund tog även länsstyrelsen, med landshövding Per Nyström, ställning för broförbindelsen från Tjörn till Stenungsund. Detta skedde 1953. Tidigare hade länsstyrelsen, med landshövding Jakobsson, varit motståndare till detta broalternativ.

Det på dessa utredningar och yttranden följande beslutet togs av Kungl. Maj:t 1954 och löd:

"Kungl. Maj:t förordar att väg- och broförbindelsen från Tjörn.... till Stenungsund på fastlandssidan skall komma till utförande före väg- och broförbindelse från Svanesund på Orust till fastlandet."

Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen fick i samband med beslutet om broförbindelsen i uppgift av 1954 års kommitté rörande vägbroar, att inhämta utlåtande över programhandlingar, vilka skulle ligga till grund för upphandling av i väg- och broförbindelsen ingående broföretag.

Broarna från Tjörn till Stenungsund byggdes 1959-1960 och invigdes 1960.

10.2.1 Tjörns kommun

Under 1940-talet då brodiskussionen tog fart bestod Tjörn av fem kommuner. Sammanslagningen av dessa till Tjörn kommun skedde 1952, alltså mitt under diskussionen om broarna. De fem kommunerna bildade en brokommitté, med en medlem från varje kommun. Dessa personer fick själva ta alla initiativ till utredningar och uppvaktningar av överordnade myndigheter. Det gällde främst ekonomiska utredningar där bedömningar av de olika alternativens "lönsamhet" gjordes.

I kommunernas arbete för att få en bro mellan Tjörn och Stenungsund, märks främst landsfiskalen Erik Nordström, medlem av kommunalfullmäktige, samt förre kommunalfullmäktiges ordförande Gustav Olausson. Den förre påpekade bl a i en skrivelse till länsstyrelsen 1953 en del brister i väg- och vattenbyggnadsstyrelsens kalkyler. Bland annat ifrågasattes om inte den förväntade trafikökningen till följd av broförbindelsen Tjörn-Stenungsund underskattats. Vidare påpekades, i en skrivelse undertecknad av Gustav Olausson likaså 1953, svagheter i de trafikräkningar som används vid prioriteringen mellan broalternativen från Orust respektive Tjörn. Främst påpekades att ingen hänsyn togs till det uppdämda trafikbehovet på Tjörn. Den pågående omställningen från sjö- till landtrafik väntades komma att ge en betydande ökning av motorfordonstrafiken.

För Tjörn kommun och dess näringsliv var det av stor betydelse att Stenungsundsbron ledde direkt till ett kommunikationscentrum, som Stenungsunds järnvägsstation, vilken därigenom skulle komma inom räckhåll för Tjörns affärsliv. Man menade också att den väntade kraftiga expansionen i Stenungsund skulle kunna ge Tjörns småbrukarungdom arbete, vilket var av stor betydelse från sysselsättningsynpunkt.

Från kommunalt håll var man 1953 klar över att Stenungsundsbron skulle komma att medföra en kraftig ökning av fritidsbebyggelsen inom Tjörns kustområden. Man var här "beredd att i samförstånd med vederbörande myndigheter vidtaga de åtgärder som erfordras för att trygga en sund utveckling av fritidsbebyggelsen".

Ur Tjörns kommuns yttrande från 1953 kan följande sägas om hur Tjörns kommun såg på Svanesundsalternativet:

"Svanesundsalternativet betyder att Tjörns industriella utvecklingsmöjligheter hämmas, dess näringsliv måste företaga oekonomiska och för den framtida utvecklingen skadliga dispositioner, vartill kommer att Tjörns befolkning tvingas bära trafik kostnader, som vid nämnda alternativ ansetts för stora för en hel nation, vilket allt endast kan leda till en tillbakagång och avfolkning. Svanesundsalternativet innebär att Tjörns ställes utanför vid ordnandet av öarnas fastlandsförbindelse..."

Om Stenungsundsbronns effekt på Orust kommun skrev man vidare:

"Stenungsundsbronns stora fördelar för Tjörns medför icke några som helst nackdelar för Orust utan innebär en god lösning även för denna ö och kompletterar på ett utmärkt sätt de befintliga bilfärjeförbindelserna..."

10.2.2 Länsstyrelsen

Länsstyrelsen som 1953 tog ställning för Tjörnsbroarna hade tidigare haft andra planer och åsikter. Tio år tidigare, 1943, ålade man Orust och Tjörn samt Inlands vägdistrikt att, om statsbidrag erhöles, anlägga bro vid Svanesund på Orust. Mot detta inkom besvär, varför Kungl Maj:t 1945 uppdrog åt väg och vattenbyggnadsstyrelsen att avge yttrande i ärendet.

Ur denna diskussion härrör det utlåtande som länsstyrelsen gav 1953. Några av de synpunkter som då gavs redovisas i det följande.

Länsstyrelsen säger inledningsvis att det inte räcker med att bedöma denna fråga enbart utifrån de närmast berörda kommunernas intresse utan broläget måste ses i sitt sammanhang med de allmänna närings- och trafikgeografiska förhållandena i länets södra hälft. Med hänsyn till näringslivets förhållanden och utvecklingsmöjligheter i Orust-Tjörn-Stenungsundsområdet fann länsstyrelsen det uppenbart, att Stenungsundsalternativet var att föredra.

Den kostnadsdifferens som enligt väg- och vattenbyggnadsstyrelsen fanns mellan Tjörnalternativet (17,7 miljoner kronor) och Orustalternativet (11,6 miljoner kronor) menade länsstyrelsen helt kompenseras av den trafikekonomiska vinst Tjörnalternativet innebar.

Ett starkt argument för Stenungsundsbron var vidare planerna på att utveckla Stenungsund till en industriort. I Stenungsund skulle många från det undersysselsatta Tjörn kunna få jobb. Länsarbetsnämnden påpekade nödvändigheten att utnyttja den arbetskraftsreserv som fanns på Tjörn för Stenungsunds expansion.

Länsstyrelsen var också uppmärksam på den betydelse en brobyggnad skulle få för sommargäströrelsen och därmed ur försörjningshänseende.

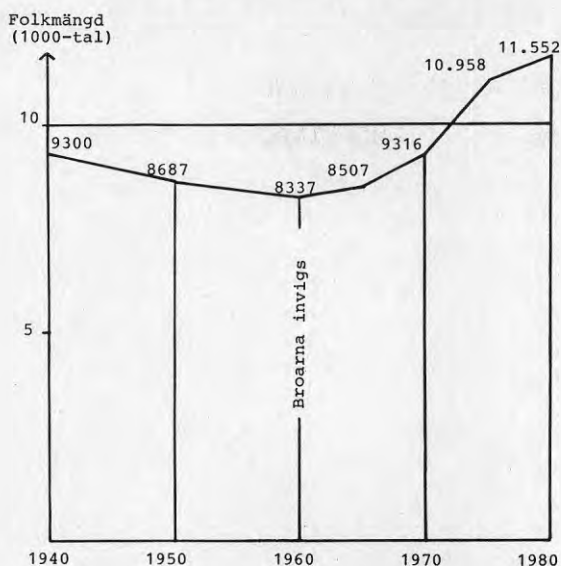
10.3 Bedömning av effekter

10.3.1 Befolkning

Tjörns kommun som under hela 1950-talet karaktäriserades av en kontinuerlig folkmängdsminskning kom efter broarnas tillkomst att präglas av en folkmängdsökning. Efter 1965 till och med en kraftig befolkningsökning. (Se figur 10.2)

Nettopendling, dvs inpendling minus utpendling, var år 1960 negativ, ett förhållande som förstärktes fram till 1970. För 1960 var nettopendlingen således -71 och för 1965 -151, 1970 hade siffran stigit till -732. Utpendlarna från kommunen söker sig framförallt till Stenungsund och Göteborgsområdet, dit år 1965 och 1970 87 procent av pendlingsresorna gick.

Figur 10.2 Folkmängd i Tjörns kommun



Källor: FoB 1940-70 samt Årsbok för Sveriges kommuner 1975 och 1980.

I Tjörns kommunplan 1975 hävdas att den ökade pendlingsen beror på den kraftiga inflyttningen till Tjörn under 1960-talet. Det är skriver man "rimligt att anta att Tjörn valts som bostadsord p g a sitt fördelaktiga läge och attraktiva boendemiljö och att människorna accepterat en längre väg till arbetsplatserna".

10.3.2 Näringsliv

Vi har i det föregående nämnt den betydelse industriexpansionen i Stenungsund har haft för Tjörns utveckling, bl a när vi diskuterade den ökade pendlingen. Avgörande för denna pendling är naturligtvis broarnas tillkomst. Vi skall nu se vad som hänt med Tjörns "eget" näringsliv efter broarnas tillkomst och fram till studiens genomförande 1976. Först något om verksamheten som startat efter broarnas tillkomst.

- Wallhamn var fram till 1982 import/exporthamn samt rekonditioneringsanläggning för bilar (DAF/Volvo). Hamnen hade 1976 cirka 160 fast anställda plus 300 som jobbade deltid. Det stora antalet deltidsanställda innebar att hamnens verksamhet kunde bedrivas under olika arbetsbelastning. Deltidsarbetet i Wallhamn gav också många småbrukare på Tjörn ett ekonomiskt tillskott. Wallhamn byggdes av Wallenius-rederierna 1965, men planerades samtidigt med broarna. Utan broarna hade Wallhamn, som var den största industrin på ön, inte byggts ut. (1982 lades verksamheten ned i samband emd att ägarna gick i konkurs.)
- Helinos & Radona som tillverkar autoklaver startade omkring 1960 på initiativ av en läkare på ön. 1976 hade företaget cirka 150 anställda. Utbyggnaden av detta företag innebar ett stort tillskott till antalet sysselsättningstillfällen på Tjörn.

- Transportföretag har utvecklats relativt kraftigt sedan broförbindelsen blev klar. Bl a finns två stora lastbilsåkerier som 1976 hade cirka 60 bilar vardera. Naturligtvis har broarna varit avgörande för denna närings utveckling.

Här följer så något om det näringsliv som fanns innan broarna byggdes.

- Fiskkonserverindustrin. 1976 fanns 18 småföretag, de flesta drevs som familjeföretag med ett 10-tal anställda. Företagen klarar sig bra i konkurrensen med de stora. Numera transporteras en stor del av fisken till dessa konserverindustrier med lastbil över öarna.
- Torskmjölsfabrik. En tredjedel av transporterna kommer på landsväg via broarna. 1976 utgjordes detta av 2-3 långtradar per dag.
- Fiske. Till följd av "katastrofen" i fisket tog många fiskare, framför allt den uppväxande generationen, andra jobb. Denna utveckling påskyndades av broarnas tillkomst.
- Jordbruk. Rationaliseringen inom jordbruket har inneburit en vikande sysselsättningsgrad. På Tjörn har man också sökt åstadkomma en bättre arrondering av åkerarealen genom en sammanslagning av mindre enheter till större. Detta har dock medfört att den totala åkerarealen minskat.
- Fraktfarten. Fraktfarten har gamla anor på Tjörn. Den är främst koncentrerad till Skärhamn, som var störst i Sverige beträffande småtonnage. År 1969 registrerades 66 fraktfartyg på Tjörn. Dessa sysselsatte 609 personer, varav 126 från Tjörn.
- Byggnadsindustrin. Här skedde en kraftig expansio, bl a till följd av den kraftiga utbyggnaden av Myggenäs samt det stora fritidshusbyggandet.
- Detaljhandeln utvecklades mot större butiker. Många av de tidigare befintliga butikerna expanderade. Expansionen fick dock ej den omfattning som många räknade med, beroende på att Stenungsund med sitt centrum blivit handelsplatsen för många Tjörnbor.

Livsmedelsbutikerna genomgick en utveckling som innebar att många affärer utanför tätorterna tvingades stänga. En förväntad expansion på det ökade fritidsboendet uteblev. Detta förklarades med att inköpen till stor del gjordes utanför kommunen.

Angående näringsliv på Tjörn sas i kommunplanen 1975 att en viss nyetablering och expansion hade föranletts av Tjörnbroarnas tillkomst. Trots denna ökning var fortfarande andelen industrisysselsatta inom Tjörns kommun lägre än för både riket och länet. Det motsatta förhållandet gällde för jordbruket och fisket. Även inom byggnadssektorn hade Tjörn en större sysselsättningsandel än landet i övrigt. För samfärdseln gällde det samma, trots att servicesektorn som helhet understeg riksgenomsnittet.

10.3.3. Fysisk struktur

Direkt efter broarnas tillkomst kom den tidigare rådande bebyggelsestrukturen, med koncentration till de tätbebyggda orterna i väster i kontrast till den glesa bebyggelsen i de mellersta och östra delarna att brytas. Till att börja med byggde man istället endast på östra Tjörn, nära broarna. Uttrycket att "baksidan blev framsidan" myntades. 1962 började byggandet vid Almö-sund på östra Tjörn. Här uppstod ett helt nytt samhälle, Myggenäs, som

karaktäriseras som en förort och pendlingsort till Stenungsund respektive Göteborg. I Myggenäs kom 1980 att bo cirka 1 500 personer. Allt efter som vägarna blev bättre flyttade dock nybebyggelsen åter väster ut.

1965-1970 hade byggnationen tagit full fart, då byggdes också i Rönnäng och Skärhamn på västra Tjörn. Byggnadstakten var cirka 60 enfamiljshus per år plus cirka 20 lägenheter i flerfamiljshus per år. Fram till 1976 hade 8 flerfamiljshus byggts.

Broarna kom också att innebära en kraftig expansion av fritidsboende. Sommartid översteg antalet sommargäster de fast boende. Från broarnas tillkomst och fram till 1976 hade det byggts cirka 200 fritidshus per år. 1958 fanns 685 fritidshus på Tjörn. 1968 var motsvarande siffra 2.783 fritidshus på Tjörn. 1965 stoppade kommunen alla nya tillstånd för fritidsbebyggelse. 1976 fanns trots detta mellan 700 och 800 utnyttjade tomter, byggnadsrätter, som beviljats före stoppet.

Under 1970-talet startade en permanentning av fritidsboendet till åretruntboende. 1972 och 1973 var det cirka 45 hus per år som på detta vis permanentades. Kommunen har inga direkta möjligheter att hindra denna övergång till åretruntboende. Indirekt kan dock byggnadsnämnden motverka permanentningen genom att neka byggnadslov för tillbyggandet. Byggnadsnämnden på Tjörn införde i mitten av 1970-talet en övre gräns på 75 m² vad gäller byggande av fritidshus. Detta gjordes just i syfte att reducera icke önskvärd övergång av fritidsboende till åretruntboende.

Ett speciellt problem med dem som permanentar sitt sommarboende är att dessa oftast inte nöjer sig med ett hus inom tätbebyggt område. Man vill ha en plats för sig själv. Detta vållar kommunen extra problem och kostnader för t ex skolskjutsar och avlopp.

10.3.4 Den kommunala planeringen

Övergången från att ha varit en tillbakagång till att vara en expansionskommun medförde naturligtvis stora förändringar i förutsättningarna för den kommunala planeringen. Befolknings- och näringslivstillväxten innebar ökade planeringsuppgifter och ökad kommunal budget. Skattekraften kom också att öka kraftigt i Tjörns kommun.

P g a befolkningstillväxten i Tjörns kommun, samt också i Orust och Stenungsund, byggdes i slutet av 1970-talet ett gymnasium i Stenungsund. Skolbygget samfinansierades av de tre kommunerna. Tidigare var ungdomarna hänvisade till gymnasieskolan i Kungälv.

Det ökade fritidsboendet kom också att påverka den kommunala planeringen och ekonomin på ett flertal sätt. Bl a kom sophämtning och latrinhämtning att öka. Vidare tvingades kommunen att dimensionera sin sopförbränningsstation för den högre sommarbelastningen. En ytterligare ansträngning för den kommunala planeringen, som också nämnts i det föregående, var den tilltagande permanentningen av fritidsbebyggelsen.

Efter broarnas tillkomst fick Tjörns kommun en del miljöproblem, som går att härleda till trafiken. Bl a beroende på den lastbilstrafik som alstrades av Wallhamn (fram till nedläggelsen 1982) samt också p g a att genomgående trafik valde att färdas via Tjörn för att undvika trafikstockningar på annat håll. Vidare kom det växande fritidsboendet på Tjörn att bidra till att den tilltagande trafikbelastningen på öns vägnät, som redan tidigare var ett problem, ytterligare kom att accentueras.

Tjörns kommun kände i mitten av 1970-talet, då expansionstakten var stor, en viss oro över att länsstyrelsen, med hänvisning till broarna, skulle komma att "strypa" utvecklingen på Tjörn. Framst genom minskade bostadskvoter och påverkan på näringslivets lokalisering. Särskilt det senare oroade kommunen som menade sig behöva ytterligare differentiering av näringslivet samt ytterligare utbyggnad av sysselsättningen på västra sidan.

10.4 Kommentar och slutsats

10.4.1 Planeringsprocess

Bedömningen av planeringsprocessen är att de inblandade parterna, främst väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, länsstyrelsen och kommunerna, hade goda möjligheter att påverka beslutet om brobyggnaden. Denna bedömning görs utifrån såväl formellt som informellt inflytande på planeringsprocessen.

Kommunens inflytande baseras på flera utredningar och uppvaktningar av myndigheter. Dessa var ej alltid kopplade till någon formell planeringsrutin utan skedde främst på enskilda initiativ och med stor arbetsinsats. Kommunens planeringsresurser och formella inflytande kunde därför ha varit starkare. De idag existerande samråden mellan kommunen och vägverket (dåvarande väg- och vattenbyggnadsstyrelsen) innebär att det numera finns ett forum att diskutera i. Dessa samråd är dock, vilket hävdas från kommunalt håll, ingen garanti för styrkan i kommunens påverkan, utan har endast rådgivande och påtryckande karaktär.

Tjörns kommun betonade den stora fördel Stenungsundsbron skulle komma att ge för kommunens näringsliv och utvecklingen i övrigt. Detta samtidigt som man menade att detta alternativ, med fastlandsförbindelse från Tjörn icke skulle medföra någon som helst nackdel för Orust kommun, som prioriterade fastlandsförbindelsen från Orust i ett läge vid Svanesund.

Länsstyrelsen hade ett avgörande inflytande. Dels genom sitt eget yttrande i frågan, samt insamlade och sammanställande av andra berörda parter yttrande. Vidare kom skiftet av landshövding 1950 att få betydelse för länsstyrelsens bedömning. Den gamla landshövdingen förespråkade Svanesundsalternativet medan den efterföljande talade för Stenungsundsalternativet.

Vid det slutliga ställningstagandet för Stenungsundsalternativet kom länsstyrelsen att framhålla den betydelse detta skulle komma att få för näringslivet i länets södra del. Framförallt framhölls betydelsen för näringslivets situation och utvecklingsmöjligheter i Orust-Tjörn-Stenungsundsregionen.

Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen gjorde en ren trafik- och kostnadsutredning angående fastlandsförbindelsen från öarna Orust och Tjörn. Dessa kalkyler kom att bli utsatta för kritik från såväl kommunalt håll som från länsstyrelsen. Bl a hävdades från Tjörns kommun att den förväntade framtida trafikvolymen underskattats samt att ingen hänsyn tagits till det uppdamda trafikbehov som fanns på Tjörn.

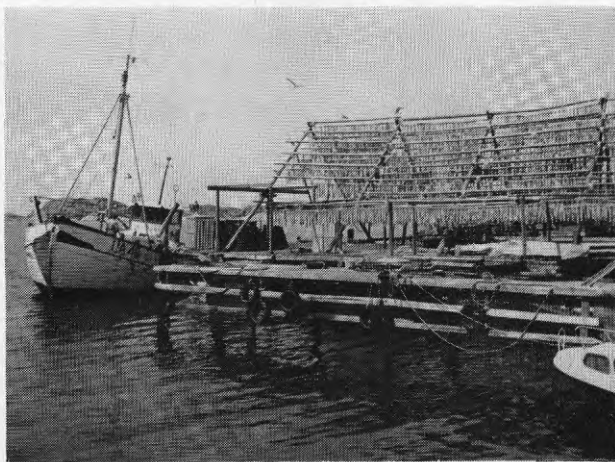
10.4.2 Effekter

De bedömningar av broarnas betydelse för Tjörns närings- och befolkningsutveckling, som gjordes av Tjörns kommun och länsstyrelsen, har i stora stycken visat sig riktiga. Det gäller främst den starka expansionen i Stenungsund och dess betydelse för Tjörn, men även broförbindelsens betydelse för Tjörns eget näringsliv.

Broarnas betydelse för den fysiska strukturen på Tjörn togs inte med någon större utsträckning vid planeringen. Det tydligaste exemplet på effekt för den fysiska strukturen blev bebyggelseexpansionen i öster där tätorten Myggenäs växte upp. Att broarna skulle medföra en ökad fritidsbebyggelse var man dock medveten om både från kommun och länsstyrelse.

Att trafiken på Tjörnbroarna skulle få en sådan omfattning att den vållar problem diskuterades inte vid planläggningen. Den enda synpunkt som lades på trafikmängden var, att ju större trafik det blir, ju större blir den trafikekonomiska vinsten. I de utredningar som väg- och vattenbyggnadsstyrelsen gjorde underskattades dock trafikflödena kraftigt.

Vid samtal med kommunala representanter, framgår det att broarna till Tjörn har varit avgörande för den utveckling som kommunen genomgått på 1960- och 1970-talen. Detta talar för att de kommunala planeringsresurserna och inflytande över beslutet vid liknande omfattande transportprojekt måste stärkas. Effekterna kan, vilket illustrerats genom vår fallstudie av broarna till Tjörn, bli avgörande för kommunernas framtid.



Fiskeläget i Skärhamn.



Expansion av hamnen i Wallhamn år 1976.

11 GENOMFARTSLOKALISERING I KUNGÄLV

Ett planeringsfall från mitten av 1950-talet fram till slutet av 1960-talet där de kommunala intressena hade svårt att hävda sig gentemot vägmyndighetens intressen 1)

11.1 Bakgrund och sammanfattande beskrivning

1969 flyttades riksväg E6 i Kungälv till en ny genomfart med motorvägsstandard väster om centrum. Tidigare gick trafiken rakt genom de centrala delarna av tätorten. Beslutet fattades 1964-1965 medan mark hade reserverats 1955.

Lokalisering av stora trafikleder är i allmänhet komplicerade problem där många parter är inblandade och var och en försöker ta till vara sina intressen. I denna fallstudie avhandlas främst de olika parternas agerande och bedömning av miljöfrågor och den nya väglokaliseringens påverkan på den fysiska strukturen. Kungälvfallet är dessutom intressant, eftersom försöket att lösa besvärliga trafikproblem kom i konflikt med de boende vid den nya motorvägen.

Kungälvs expansion under senare delen av 1960-talet och början av 1970-talet har medfört att motorvägen idag delar tätorten i två delar. Av särskilt stort intresse, vid genomförandet av studien, var därför att följa samordningen mellan vägplaneringen och kommunens markanvändningsplanering.

När genomfartsleden diskuterades första gången 1955 omfattade Kungälv ett betydligt mindre område än idag. Stadsgränsen gick väster om tätbebyggelsen genom det område där motorvägen senare byggdes. Tätorten Ytterby, som numera är nästan hopväxt med Kungälv, låg i en egen kommun. Detta kan ha påverkat Kungälvs bedömning av trafikledens lokalisering i förhållande till omgivningen.

1964 bildades Kungälvs kommunblock av sex kommuner, Hermansby, Kode, Kungälv, Marstrand, Romelanda och Ytterby. De slogs samman till en kommun 1971. Rödbo församling, söder om Nordre älv, överfördes 1974 till Göteborgs kommun.

Från mitten av 1950-talet ökade Kungälvs befolkning kraftigt till följd av stor inflyttning. 1955 hade således Kungälvs församling 4332 invånare vilket fram till 1965 fördubblades till 9703 invånare. Denna utveckling beräknades i 1965 års generalplan att fortsätta även det närmast följande decenniet. Även om tillväxten kom att bromsas något steg dock invånarantalet för Kungälvs församling till 12604 år 1975.

Av de yrkesverksamma år 1965 arbetade 70 procent i Kungälv, medan 21 procent hade arbetsplatser i Göteborg. Avståndet från Kungälv till Göteborg och de stora industriområdena på Hisingen är cirka 20 kilometer.

Den hastiga utvecklingen i staden fram till 1965 hade haft stor betydelse för bebyggelsestrukturen. Den centrala marken upptogs av äldre villor, medan längre bort belägna områden i väster och nordväst hade börjat tas i anspråk för flerfamiljshusbebyggelse. Utrymmeskrävande industrier fanns i anslutning till den äldsta bebyggelsen på norra älvstranden.

1) De skriftliga och muntliga källor som använts i fallstudien finns särskilt angivet under rubriken ÖVRIGA REFERENSER sist i rapporten.

Trafiken i Kungälv dominerades fram till 1969 av stor genomfartstrafik på riksväg E6 genom den centrala staden. Sammanblandningen av den omfattande genomfartstrafiken med den långsamma lokala trafiken gav upphov till stockning och innebar olycksrisker.

11.2 Planeringsprocessen

Omkring 1955 var riksväg E6 färdigbyggd med motorvägsstandard från Göteborg fram till Jordfällsbron vid Kungälvs södra kommungräns. Beslutet 1965 om genomfartsleden innebar att motorvägen skulle förlängas förbi Kungälv, med en bro över Nordre älv väster om huvuddelen av bebyggelsen.

Den känsligaste delen av planområdet var norra brofästet och motorvägens dragning genom tätbekbyggelsen norr om älven. Lokaliseringen av trafikleden innebar att den skulle gå rakt genom ett nybyggt villaområde och sedan tangera ett påbörjat flerfamiljshusområde. Förutom risken för miljöstörningar skulle detta medföra att halva villaområdet och hela flerfamiljshusområdet avskars från centrum. Det berörda villaområdet reglerades främst av en stadsplan från 1944, som medgav byggnadsrätt även för de tomter som avsattes för genomfarten.

Villaområdet på norra älvstranden bebyggdes under 1940- och 1950-talen. 1952-1953 investerade kommunen i vatten och avlopp för de tomter som låg där motorvägen skulle byggas. Exploateringen av dessa tomter avbröts 1955 då marken istället reserverades för motorvägen. Detta skedde på initiativ från väg- och vattenbyggnadsstyrelsen (VoV, numera vägverket). VoV angav läget för genomfarten i samband med att motorvägen från Göteborg hade byggts ut till södra kommungränsen. Efter 1955 höll kommunen tillbaka bybebyggelse i två kvarter för att förbereda motorvägens framdragning. Därigenom skapades ett smalt vägreservat genom villaområdet.

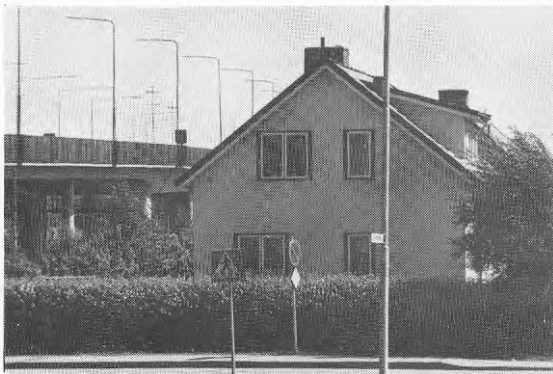
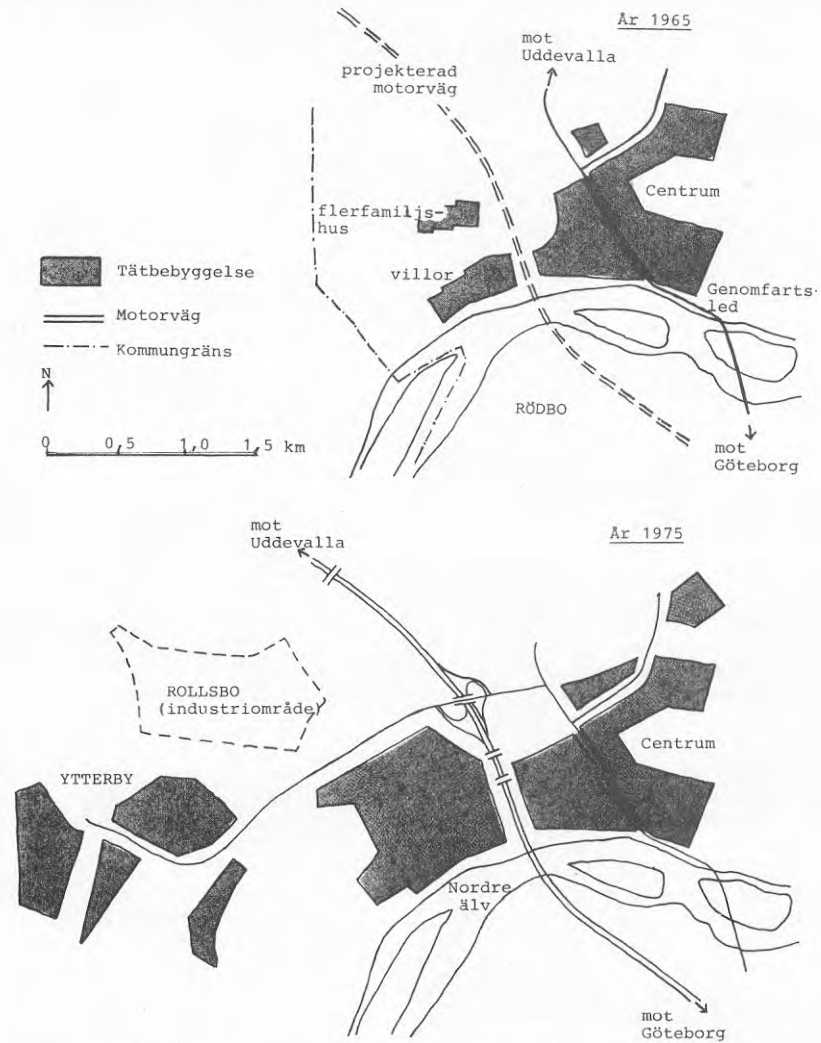
När vägreservatet bestämdes 1955 gick det i utkanten av staden och inkräktade enbart på det påbörjade villaområdet väster om centrum. Beroende på Kungälvs kraftiga expansion västerut under 1960-talet kom tätorten att delas i två delar av genomfartsleden. Stora bostadsområden på ena sidan och skolor och affärscentrum på den andra. Beslutet om denna utbyggnadsriktning togs 1959, då kommunen upprättade en stadsplan för ett nytt flerfamiljshusområde, Komarken, på västra sidan om vägreservatet. Utbyggnaden av detta område pågick till 1972.

Den definitiva planläggningen av genomfartsleden ägde rum i början av 1960-talet. E6:an tillhörde det statliga vägnätet, vilket innebar att det var VoV och inte Kungälvs kommun som hade planeringsansvaret. VoV:s planeringskontor i Göteborg upprättade en plan för genomfartens läge och utformningen av älvbron och anslutande vägar.

Kungälvs kommun lät utföra en egen utredning om motorvägsbrons fria höjd över älven, samt utformningen av lokalvägnätet kring genomfarten. Den gjordes av konsultföretaget Vattenbyggnadsbyrån (VBB) och blev klar i september 1963. VBB fick dessutom i uppdrag av kommunen att upprätta en stadsplan för genomfarten på grundval av VoV:s plan. Stadsplaneförslaget var klart i augusti 1964. Det innebar vissa avvikelser från VoV:s förslag. Skillnaderna, som främst gällde det anslutande vägnätet, hade emellertid diskuterats och accepterats av VoV.

Stadsplaneärendet överklagades till Kungl. Maj:t av fastighetsägare i villaområdet vid älven. Den främsta orsaken var risken för bullerstörningar från motorvägsbron, där trafiken skulle gå i höjd med hustaken cirka 25

Figur 11.1 Genomfart och markanvändning i Kungälv.
1965 respektive 1975.



E6:ans nya genomfart i Kungälv går rakt genom ett villaområde. Bullerdämpande skärmar har satts upp.

meter från bebyggelsen. Stadsplaneförslaget fastställdes emellertid utan andra ändringar än att VoV ålade sig att studera bullret och göra något åt det inom ramen för en särskild försöksverksamhet. Ett annat resultat av överklagandet var att kommunen skulle utreda bullerstörningarna och undersöka om det eventuellt var nödvändigt att lösa in de närmaste fastigheterna.

I Kungälv och Ytterby kommuner pågick generalplanarbeten samtidigt och strax efter planeringen av genomfartsleden. De omfattade generalplan för Kungälv (1955), med tillhörande trafikplan (1965) och centrumplan (1965) samt generalplan för Ytterby (1967). Samtliga utfördes av VBB. Denna översiktplanering samordnades emellertid inte med planerna för motorvägen och varken miljöproblemen eller trafikledens ingrepp i den fysiska strukturen diskuterades.

Den nya genomfarten byggdes i slutet av 1960-talet, och kunde tas i bruk under 1969, nästan 15 år efter vägreservatets tillkomst.

11.2.1 Kungälvs kommun

Den hårda trafikbelastningen i de centrala delarna av Kungälv före 1969, innebar miljöstörningar och olycksrisker. Kommunen var därför positiv till planerna på en ny genomfart.

1955 när VoV angav ett läge för den framtida motorvägen, accepterade kommunen detta, trots att förslaget innebar en förlust för kommunen i fråga om de investeringar i vatten och avlopp som gjorts på de berörda fastigheterna. Några alternativa brolägen utreddes varken 1955 eller under generalplanarbetet 1963-1965. Det förekom synpunkter på att genomfarten borde flyttas längre ut från Kungälvs centrum, men dessa fick aldrig någon betydelse.

Däremot försökte Kungälv påverka genomfartens utformning vid upprepade kontakter med vägmyndigheten i början av 1960-talet. Kommunen krävde att bron över Nordre älv skulle byggas öppningsbar av hänsyn till eventuell framtida sjötrafik på älven. Dessutom ville kommunen reservera utrymme på bron för gång- och cykeltrafik mellan centrum och Rödbo.

I sitt stadsplaneförslag ändrade kommunen också delvis på VoV:s planutredning i fråga om korsande vägar. En bro över motorvägen samt några anslutande gator flyttades. Ny gångtunnel och gång- och cykelbro tillfogades. Dessa förändringar gjordes sedan kommunen förhandlat med VoV om dem. Orsaken var att kommunen ville förbättra förbindelserna mellan de västra stadsdelarna och centrum, för att motverka motorvägens avskärande verkan.

VoV accepterade kommunens krav både vad avsåg bronns utformning och de korsande lederna. Kungälv fick bekosta väganslutningarna medan VoV svarade för broar och överfarter. Fördelningen av kostnadsansvaret uppfattades av kommunen som en förhandlingsfråga, vilken kunde lösas tillfredsställande.

Vattenbyggnadsbyrån (VBB) hade en central roll för utförandet av den kommunala planeringen i Kungälv under den period planeringen av genomfarten pågick. De utförde bl a trafikutredningar 1963 samt utformade kommunens stadsplaneförslag 1964. Företaget utarbetade dessutom generalplan åt såväl Kungälvs som Ytterbys kommun 1965 respektive 1967.

11.2.2 Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen (VoV)

Den dåliga framkomligheten på riksvägen genom Kungälv centrum och de stora olycksriskerna var anledningen till att VoV tog in genomfartsleden i sina planer.

VoV angav ett läge för motorvägen 1955. Alternativa brolägen presenterades inte. En orsak var att grundläggningsförhållandena vid älven var mycket ogynnsamma överallt utom vid det valda broläget. Man accepterade kommunens krav på vissa ändringar i utformningen, och tvingades dessutom ägna bullerfrågorna särskild uppmärksamhet.

När genomfarten hade tagits i bruk agerade hälsovårdsnämnden i bullerfrågan. VoV ålades att inom viss tid nedbringa bullret. Detta skedde i och med att VoV satte upp bullerdämpande skärmar på broräckena. Genom att utforma åtgärden som ett led i försöksverksamheten undvek VoV att skapa ett prejudikat i frågan.

11.2.3 Opposition

De kring vägreservatet närmast boende protesterade mot motorvägen 1964-1965 när planeringen var i slutskedet. Stadsplaneärendet överklagades till Kungl. Maj:t. Invånarna var oroliga för buller och andra miljöstörningar. Dessa protester var den direkta orsaken till att VoV påbörjade en bullerdämpande försöksverksamhet.

En grupp affärsmän opponerade sig också eftersom de var rädda att de skulle gå miste om kunder ifall genomfarten lokaliserades alltför långt ut.

11.3 Bedömning av effekter

11.3.1 Näringsliv

I generalplanen för Ytterby, som från 1971 kom att ingå i Kungälvs kommun, avsattes 1965 ett stort industriområde, Rollsbo, i nordväst. Industrietableringarna i detta område startade sedan samtidigt som den nya genomfarten blev klar 1969. Det visade sig vara relativt lätt att få dit företag och exploatera området.

Den största etableringen i Rollsbo kom att bli uppförandet av ett centrallager, som betjänar alla ICA-butiker i västra Sverige. Detta är en utrymmeskrävande och transportintensiv anläggning varför markpriset och kommunikationsläget var av stor betydelse för lokaliseringen. Alla in- och utgående transporter skedde dessutom med lastbil. Industriområdets läge intill motorvägsavfarten blev därför sannolikt avgörande för beslutet att lokalisera lagret till Rollsbo.

Nytableringarna av företag påverkade således arbetsmarknaden i Kungälvs kommun i positiv riktning. Pendlingens omfattning har emellertid inte förändrats och procentandelen av alla yrkesverksamma, som hade arbete i kommunen, var densamma 1975 som 1965, cirka 70 procent. En viktig effekt var dock att många kvinnor fick arbete.

En annan stor etablering var trafikföretaget GDG, som flyttade sin service- och reparationsverkstad för bussar från Karlstad till Kungälv. Det förmanliga kommunikationsläget påverkade naturligtvis detta beslut till omlokalisering.

11.3.2 Miljö

I slutskedet av genomfartsledens planering uppmärksammades miljöfrågorna. De protesterande fastighetsägarna i villaområdet vid älven oroade sig för bullerstörningar. I stadsplaneförslaget 1964 diskuterades detta. Enligt kommunen var det oundvikligt att bullerstörningar skulle komma att uppträda i villaområdet. Kommunen ansåg sig emellertid sakna ekonomiska möjligheter att lösa in dessa nybyggda fastigheter. Genom att området höll på att exploateras när VoV tillkännagav genomfartens framtida läge, hann kommunen aldrig avsätta ett tillräckligt brett vägreservat. Det fanns enligt kommunens uppfattning inte heller någon möjlighet att i efterhand vidga trafikområdet och skapa en skyddszon omkring trafikleden.

När genomfarten tagits i bruk konstaterade hälsovårdsnämnden att bullret var oacceptabelt. VoV lät då sätta upp skärmar på broräckena. Tanken var att skärmarna skulle bidra till att bullret från den högt belägna bron reflekterades över bostäderna. Denna åtgärd hade viss dämpande effekt på bullret, som emellertid fortfarande var störande. När stadsplanen fastställdes bestämdes att kommunen skulle utreda om eventuell inlösen av de mest störda villorna var nödvändig. Denna fråga har aldrig avgjorts och av kommunen betraktas den inte längre som aktuell.

11.3.3 Trafikförhållanden

Öppnandet av motorvägen genom Kungälv förändrade miljön och trafikförhållandena i centrum och på Strandgatan-Uddevallavägen. Före år 1969 när E6-trafiken passerade genom centrala Kungälv, trafikerades centrumleden av cirka 20 000 fordon per dygn. Efter öppnandet av motorvägen minskade trafikmängderna och varierade 1974 mellan 10 000-15 000 fordon per dygn. Kommunen hade emellertid väntat att motorvägsgenomfarten skulle avlasta centrumtrafiken i större utsträckning än vad som skedde.

Enligt trafikstudier som gjorts 1973 hade en stor del (30%) av trafikanterna i centrum inget ärende dit. Strandgatan och Uddevallavägen hade fått en blandad funktion som infartsled, centrumgata och sekundärled till motorvägen. Den förhållandevis stora trafikbelastningen medförde dålig framkomlighet, olycksrisker och störningar i form av buller och avgaser.

Motorvägens utformning var en av orsakerna till denna utveckling. Av- och påfarternas lokalisering gjorde att motorvägsgenomfarten inte kunde användas som ringled, trots att den nästan tangerar centrumområdet. Trafikanter mellan olika delar av Kungälv var hänvisade till att åka genom centrum. Utformningen av den södra avfarten medförde dessutom att trafik söderifrån på väg till de norra stadsdelarna lätt valde att köra av motorvägen där, istället för vid den norra avfarten. Det senare innebar en onödig trafikbelastning av centrum som rimligen skulle kunna undvikas med en annorlunda utformning av avfarten.

Det torde redan 1963-1965 ha stått klart för alla parter att den motorvägs- genomfart som då planerades, bara delvis skulle förbättra trafiksituationen i centrala Kungälv. I flera kommunala planer från 1965 (generalplan, centrumplan och trafikplan) redovisades ett behov av en sekundär ringled i väster, för att avlasta centrumområdet.

I september 1973 bildade kommunen, länsstyrelsen och vägförvaltningen en gemensam arbetsgrupp som skulle utreda trafikproblemen i centrala Kungälv. Det ena alternativet som diskuterades var en ny ringled mellan centrumområdet och motorvägen. Detta alternativ avvisades emellertid av

vägförvaltningen, eftersom det skulle vara alltför dyrbart (cirka 35 miljoner kronor). I stället rekommenderades vissa trafikreglerande åtgärder på Strandgatan och Uddevallavägen. Det innebar att trafikproblemen i Kungälv i huvudsak kvarstod även efter det att motorvägen väster om centrum var klar.

11.3.4 Fysisk struktur och planering

När genomfartsleden byggdes i slutet på 1960-talet innebar den ett kraftigt ingrepp i den fysiska strukturen eftersom den kom att dela Kungälv i två delar. De nybyggda och expanderande bostadsområdena avskildes från centrumområdet där flertalet skolor och butiker fanns.

Bostadsbyggandet i väster, i området Komarken, hade påbörjats när stadsplanen för genomfarten beslutades 1964. Den västliga utbyggnadsriktningen beslutades i och med stadsplanen för Komarken 1959, efter det att motorvägens läge blev känt 1955, men innan stadsplanearbetet för trafikleden eller kommunens generalplanearbete hade påbörjats. I generalplanen 1965 ändrades inte denna utbyggnadsriktning, utan angavs som huvudsaklig expansionsriktning till 1960-talets slut. Exploateringen i Komarken fortsatte till 1972, då området var färdigbyggt.

På andra sidan motorvägen skedde centrumexploateringen. Denna funktionsuppdelning existerar även i de centrumplaner som gjorts - bland annat Kungälv centrum 1965 och Ramplan 1976.

Lokaliseringen av industriområdet vid Röllsbo gjordes i samband med planeringen av motorvägs genomfarten och dess avfarter. Möjligheten till spåranslutning till Bohusbanan och närheten till motorvägen hade stor betydelse vid lokaliseringen. Vid områdets dimensionering togs hänsyn till att de goda förbindelserna skulle underlätta etablering och göra området attraktivt för olika företag.

När genomfartsleden projekterades hade Kungälv planer på att bygga ett stort bostadsområde på 1970-talet, söder om älven, i Rödbo. Motorvägen skulle då behövas som stadsmotorväg mellan Rödbo och de nya industriområdena i norr och nordväst. Befolkningsexpansionen fortsatte emellertid inte så snabbt som beräknat och bebyggelsen uppskötts. När Rödbo 1974 överfördes till Göteborgs kommun förlorade dessa planer all betydelse.

I början av 1970-talet när bostadsområdet Komarken byggts färdigt, fanns tre för Kungälvs kommun intressanta och aktuella utbyggnadsriktningar. Det första alternativet var en fortsatt expansion i väster vid Kastellgården i Ytterby. Detta alternativ prioriterades först men förkastades senare. Valet stod då mellan ett alternativ i norr (Munkegärde-Olseröd) vid väg 574 (gamla E6:an) och ett alternativ i öster vid Trollhättevägen.

Kommunen valde Munkegärde-Olseröd på grundval av en teknisk-ekonomisk utredning 1974. Ett av skälen var att väg 574 hade ledig kapacitet sedan motorvägs genomfarten tagits i bruk. Trollhättevägen var däremot hårt belastad och skulle inte klara ytterligare trafik utan ombyggnad.

11.4 Kommentar och slutsats

11.4.1 Samordning

I Kungälv pågick generalplanearbete i stort sett samtidigt med projekteringen av genomfarten. Stadsplaneförslaget för genomfarten var klart i augusti 1964 och generalplanen i november 1965. Generalplanen för den angränsande Ytterby kommun blev klar senare, 1967. Emellertid skedde ingen samordning mellan dessa planeringsformer. Generalplanearbetet hade utlösts av den snabba befolkningsexpansionen på 1950- och 1960-talen, som medförde behov av nya stora bostadsområden och ombyggnad av centrum. Det var däremot inte genomfartsleden som gav upphov till översiktsplaneringen.

I generalplanen diskuterades varken motorvägens läge, utformning eller de miljöproblem den väntades medföra. Lokaliseringen hade avgjorts långt tidigare. Genomfartens utformning bestämdes också innan generalplanen var klar (stadsplanen 1964) och kommunens ingripande 1963 för att påverka utformningen skedde med hjälp av en särskild utredning om det anslutande lokalvägnätet, som var fristående från generalplanearbetet.

Generalplanen fick alltså inte några konsekvenser för planeringen av genomfartsleden. Inte heller fördes någon omvänd diskussion om hur förutsättningarna för översiktsplaneringen ändrades av vägprojektet. Trafikleden skulle dela Kungälv i två delar med olika karaktär och funktioner. I generalplanen utreds inget alternativ till denna utveckling utan den västliga utbyggnadsriktningen bibehålls. Planerna på en omfattande utbyggnad av centrumområdet berördes inte heller av genomfartsprojektet. Atminstone redovisades ingen sådant samband.

Det finns ett undantag där motorvägen påverkade generalplanearbetet. Det gäller lokaliseringen av Rolsbo industriområde i generalplanen för Ytterby, som blev klar 1967.

Slutsatsen blir att inte bara vägmyndigheten utan även Kungälvs kommun behandlade genomfartsplaneringen som en sektor för sig utan större samband med den övergripande kommunplaneringen. Detta kan för kommunens del förklaras med att besluten kring väglokaliseringen var låsta sedan tidigare samt att kommunen saknade egna tillräckliga planeringsresurser.

11.4.2 Lokaliseringsfrågan

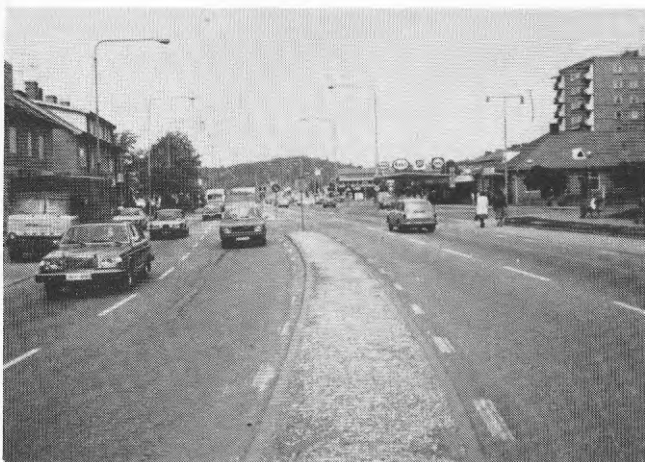
Genomfartsleden lokaliserades nära Kungälvs centrum. Detta gav upphov till konflikt med intressen hos invånarna i villaområdet vid älvstranden som, mot sin vilja, fick en motorväg på 25 meters avstånd från husen, i takhöjd tvärs genom bebyggelsen.

Lokaliseringen innebar vidare ett betydelsefullt ingrepp i den fysiska strukturen och medförde att Kungälv så småningom delades i två delar. Sett ur invånarnas och kommunens synvinkel fanns det alltså allvarliga nackdelar med trafikleden.

En positiv förändring var emellertid att den genomgående trafiken på riksväg E6 flyttades från centrumområdet. Motorvägens utformning, inklusive dess av- och påfarter, medförde dock att den inte kunde användas som ringled runt Kungälvs tätort och avlasta centrum från trafik mellan skilda stadsdelar. Genomfartstrafiken fick således bättre förhållanden, vilket var



Kungälvs nya genomfart byggdes 1969 på mark som avsatts för villa-bebyggelse.



Trafiken på den gamla genomfarten i centrala Kungälv är fortfarande intensiv.

VoV:s intresse, medan trafikproblemet i centrum, vilket var kommunens intresse, delvis förblev olöst.

Från kommunal synpunkt fanns ett intresse att utreda även andra alternativ för genomfartens lokalisering, än det enda som VoV presenterade redan 1955. Framst gällde detta lokaliseringar längre bort från centrum. Så skedde emellertid inte. Vägplaneringens tekniskt-ekonomiska motiv för lokaliseringen tillmättes så stor tyngd att de knappast vägdes mot kommunens och invånarnas intressen. De konflikter som fanns mellan vägplaneringen och miljön, respektive den fysiska bebyggelsestrukturen, avgjordes därför utan att någon helhetsbedömning genomfördes. Detta är otillfredsställande och kan medföra en falsk bild av gemensamma intressen mellan vägmyndigheten och Kungälvs kommun.

12 GENOMFARTSLOKALISERING I UDDEVALLA

Ett planeringsfall från 1970-talet där ett omfattande samrådsförfarande genomfördes mellan kommun och vägmyndighet¹⁾

12.1 Bakgrund och sammanfattande beskrivning

Det studerade planeringsfallet avsåg den, vid studiens genomförande 1976, pågående planeringen av E6:ans passage genom Uddevalla tätort. Den existerande södra infarten och trafiken genom centrum var dominerande trafikproblem som man sökte lösningar till.

Ett betydelsefullt inslag i denna planeringsprocess var Uddevalla-Sydtredningen. I denna arbetade en grupp bestående av representanter från kommunen, länsstyrelsen, vägförvaltningen samt blockplaneförfattaren (konsult). Genom utredningen ville man ta fram ett beslutsunderlag som klarlade hur utbyggnaden av huvudvägnätet borde ske mot bakgrund av förväntad trafik- och övrig samhällsutveckling.

Denna form av samråd var ett nytt inslag i planeringen inom vägsektorn och väntades bli vägledande för framtida planering på detta område, varför den var intressant att ta med i vår studie.

Uddevallas befolkning som under 1950-talet expanderade kraftigt, började under 1960-talet att stagnera. De i Blockplan 1970 redovisade befolkningsprognoserna visade sig vara alldeles för höga. Planen angav ett befolkningstal på cirka 58 000 för 1985, men i slutet på 1970-talet hade Uddevalla kommun stagnerat på en befolkning av cirka 47 000 invånare.

Uddevalla ingår i det sk "trestad", Uddevalla-Vänerns-Trollhättan. Uddevalla ligger dessutom centralt i förhållande till Lysekil, som genom industrilokaliseringen till Brofjorden under 1970-talet fick ett ökat intresse som lokaliseringsområde för olika verksamheter.

Vägnätets stomme i kommunen utgjordes i nord-sydlig riktning av E6:an och öst-västlig riktning av riksväg 44. Den besvärliga trafiksituationen i form av buller, avgaser och trängsel som E6:ans och Rv44:s genomfart i Uddevalla stadskärna gav upphov till hade under årens lopp varit föremål för diskussion.

I 1958 års generalplan planerades en dragning av E6:an öster om Uddevalla, tangerande stadskärnan. Denna dragning visade sig emellertid kollidera med I17:s övningsområde och planerad utbyggnad.

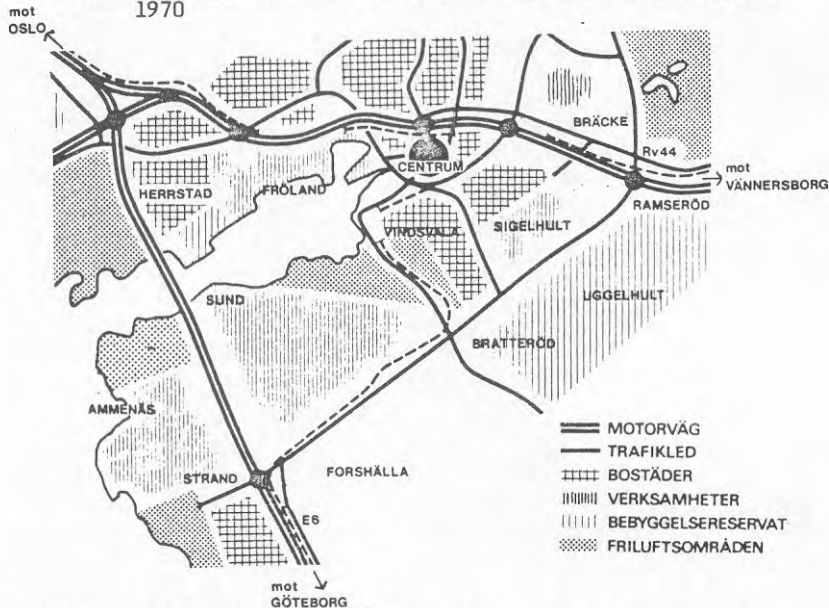
Sunningeleden (bro över fjorden väster om Uddevalla) hade också ingått i planerna från 1950-talets mitt. Trafikekonomiska fördelar med detta läge för den nord-sydliga genomfartsleden bedömdes vid denna tidpunkt icke vara försvarbara med hänsyn till trafikbelastning och kostnader.

I Uddevalla Blockplan 1970 gavs förslag till framtida trafiknät. Förslaget, som redovisas i figur 12.1 nedan, innebar en öst-västlig förbindelse i Rv 44:as tidigare läge samt E6:an i en nord-sydlig led på bro över

¹⁾ De skriftliga och muntliga källor som använts i fallstudien finns särskilt angivet under rubriken ÖVRIGA REFERENSER sist i rapporten

Sunningesund - "Sunningeleden". Förutom Sunningeleden fanns en nord-sydlig förbindelse mellan Bratteröd-Bräcke inlagd i blockplanen, den s k Bratterödsleden. Denna anslöt till den öst-västrliga förbindelsen i Ramseröd.

Figur 12.1 Förslag till framtida trafiknät i Uddevalla enligt Blockplan 1970



De i Blockplan 1970 planerade lederna gav behov av trafikprognoser och bedömningar. Kommunen tog därför kontakt med vägförvaltningen. Genom initiativ från vägförvaltningen och kommunen beslöt Uddevalla kommunalfullmäktige, januari 1971, att tillsätta en arbetsgrupp bestående av kommunala myndigheter, länsmyndigheter, vägförvaltning och blockplanförfattare. Denna arbetsgrupp skulle utföra en planutredning som mer detaljerat än blockplanen skulle klargöra begränsningar och samband för markens framtida användning och för vägnätets utbyggnad i området söder om Uddevalla tätort. Arbetsgruppen kom att benämnas Uddevalla-Syd-utredningen.

12.2 Trafik- och planutredning

Arbetsgruppen organiserades enligt mönster från en tidigare utredning inom Uddevalla kommun, Herrestad. (Denna utredning var en jämförande studie av två alternativ till vägsystem och markanvändning inom Herrestad.)

Inom arbetsgruppen delades arbetet i stort upp enligt följande:

- Vägförvaltningen svarade för huvudvägnätets linjeetapp och kostnadsstudier och värderingsarbete, regionala väganalys och externt prognosarbete samt deltog i arbetet med övriga regionala markanalyser, geotekniska analyser, internt prognosarbete samt i övrigt värderingsarbete.
- Länsstyrelsens planerhet medverkade tillsammans med kommunen med inventeringarna och svarade för sammansättningen av översiktlig utredningsmaterial av intresse för utredningen.

- Kommunen svarade för lokala markanalyser beträffande precisering av blockplan 1970 genom markutnyttjandeanalyser och bedömning av exploateringskonsekvenser, internt prognosarbete, lokala vägstudier, rapportering, upprättande, beskrivning och värdering av markanvändningsplaner, regionala markanalyser och tillsammans med länsstyrelsens planerhet för inventeringarna samt deltog i regionala väganalyser och i övrigt värderingsarbete.
- Vattenbyggnadsbyrån (blockplaneförfattare) deltog som konsult i samråd samt svarade i kommunens ställe för dels funktionen som teknisk utredningssekreterare, dels för övrig erforderlig utredningsinsats.

Målsättningen för planarbetet var, som vi tidigare i korthet nämnt, att klarlägga begränsningar och samband för markens framtida användning och för vägnätets utbyggnad i området söder om Uddevalla tätort. Utredningen skulle vidare utgöra beslutsunderlag för kommunen och vägverket beträffande erforderlig planering och projektering.

Ett syfte var att åstadkomma en planeringsbas genom att klarlägga hur en successiv utbyggnad av huvudvägnätet i Uddevalla bör ske mot bakgrund av förväntad trafik- och övrig samhällsutveckling. Ett annat syfte var att ge en generalplanemässig redovisning av markutnyttjande till ledning för vägplaneringen och för olika åtgärder i exploateringsförberedande syfte.

Utredningsförutsättningarna utgjordes primärt av Uddevalla blockplan 1970 samt fyra alternativa strukturer till huvudvägssystem. Samtliga fyra vägsystem förutsätter vid en slutlig utbyggnad en broförbindelse över Byfjorden vid Sunningesund, den s k Sunningeleden.

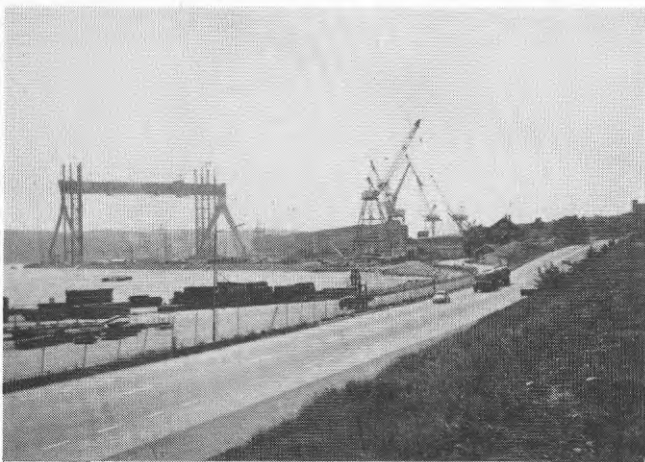
Utredningsarbetet kom att ske i två etapper. I den första etappen gjordes bl a en vägteknisk bedömning, en översiktlig markanvändningsbedömning, som grundade sig på blockplan 1970, samt en lokal markanvändningsstudie. Denna första etapp gav som resultat att två vägsystem skulle studeras i den andra, avslutande etappen.

I detta slutliga arbete gjordes fortsatta fördjupade väg- och trafikstudier samt även fördjupade övriga markanvändningsstudier. Markanvändningsstudierna kom här att innefatta konsekvensbeskrivningar av alternativa markanvändningar, samt konsekvensbeskrivningar av markanvändning inom delområden med konkurrerande markintressen.

Den slutliga utvärderingen av Uddevalla-Syd-utredningen gav 1974 till resultat att utredningen föreslog utbyggnad av Bratterödsleden och Sunningeleden. Utredningen prioriterade dock Sunningeleden och menade att denna skulle byggas först.

I vägverkets läntidplan för 1976-1985 har vägmyndigheterna dock helt ändrat inställning. Sunningeleden har utgått ur långtidsplanen. Istället prioriterar vägverket Bratterödsleden. Detta är anmärkningsvärt, då vägförvaltningen ingick i Uddevalla-Syd-utredningen, som kom fram till motsatt prioriteringsordning.

Kommunen protesterar i ett yttrande 1975 emot vägverkets långtidsplan för 1976-1985. Kommunens mening är att Sunningeleden och Bratterödsleden inte kan ersätta varandra, varför Sunningeleden måste intas i långtidsplanen. Även länsstyrelsen har uttalat sig för Sunningeleden med hänvisning till den förkortade vägsträcka detta skulle innebära för trafiken längs E6:an, den ökade trafiksäkerheten samt att Uddevallas trafikproblem med genomfarts-trafiken skulle lösas.



Såväl i den södra infarten (översta bilden) som i den norra infarten (nedre bilden) har Uddevalla kommun problem med vägens sträckning.

12.3 Kommentar och slutsats

Den i det föregående redovisade trafikplaneringsverksamheten ligger utanför den formella vägplanering som vägverket utför. Sunningeleden är en statlig angelägenhet enligt den uppdelning på statliga och statskommunala vägar som finns. Detta innebär att kommunen endast agerar som remissorgan i den formella vägplanering som gäller Sunningeleden. Resultat av Uddevalla-Syd-utredningen kunde således endast användas av kommunen som påtryckningsmedel vid remissbehandlingen av vägverkets långtidsplan.

Detta faktum, att viktiga delar av samrådsresultatet endast kunde användas i remissbehandlingen av det statliga vägnätet, är ur kommunal synvinkel otillfredsställande. Denna uppfattning förstärks av att en utredning av Uddevalla-Syds typ är mycket resurskrävande.

Om kommuner i framtiden skall kunna göra denna typ av utredningar måste deras resurser förstärkas ekonomiskt och framför allt kunskapsmässigt. Samrådets betydelse som beslutsunderlag måste också ses över. Det tycks orimligt att, som i detta fall, kommunen ena dagen i samråd med vägförvaltningen kommer fram till en lösning, för att nästa dag få besked från vägverket att en annan lösning blir av.

13.1 Järnvägsstudierna

Inom järnvägsplaneringen är sambandet mellan SJs planeringsverksamhet och den kommunala planeringen svagt utvecklad. Planformerna är mycket olika och kommunernas inflytande begränsat.

Den del av SJs planering som kommunerna kommer i direkt kontakt med har ett kort tidsperspektiv. Den baseras på SJs långsiktiga målsättning att rationalisera järnvägstrafiken och minska de egna kostnaderna samt höja trafikkapaciteten. Förändringarna av trafikens omfattning och indragningar av stationer eller annan trafikservice beslutas till stor del år för år och station för station. För delar av järnvägsnätet har pågått och pågår för närvarande (1984) mer omfattande utredningar om bandelarnas vara eller inte vara. Ansvaret för dessa utredningar har varierat och ligger efter 1979-års trafikpolitiska beslut hos transportrådet.

Järnvägsplaneringen utgörs av en process av stegvisa delbeslut som tillsammans och på sikt innebär stora strukturella förändringar. Detta står i kontrast till den kommunala planeringen, som har ett mer långsiktigt tidsperspektiv, där samordning av många verksamheter utgör ett kännetecken. Verksamheter som kommunen inte alltid har egen fullständig kontroll över. Osäkerhet om de framtida järnvägstransporterna kan vara ett allvarligt hinder när kommunen fattar beslut om framtida utveckling där bl a Ortsstruktur och markanvändning är väsentliga delar. Omvänt skulle ett mer ömsesidigt utbyte mellan parterna antas kunna vara till gagn för såväl järnvägstransporternas utveckling som kommunernas möjligheter att planera delar av sin Ortsstrukturs utveckling.

Det stegvisa förfarings sättet gör också att det, i de fall kommunerna ges tillfälle att agera, ofta kan vara för sent att åstadkomma en lösning där järnvägen ingår som en reell möjlighet. Genom att exempelvis ersätta delar av persontrafiken på en bandel med busstrafik och låta godstrafiken befordras med lastbil samtidigt som underhållet vid bandelen försämrats kan fortsatt järnvägstrafikering vara en orimlighet ur kostnadssynvinkel.

När kommunerna i samband med stationsindragningar motsatte sig en försämrad järnvägstrafikering framhöll man lokala problem och sammanhang. Argumenten var ofta långsiktiga och gällde stationsorternas framtida utvecklingsmöjligheter eller de lokala effekterna för invånare och företag. De underströk nackdelarna av att ortens servicenivå sjunker i och med försämrad trafikservice och minskad tillgänglighet till arbetsplatser, service o dyl. Kommunerna kritiserade de fakta som SJ för fram och ansåg beslutsunderlaget vara otillräckligt. De tog även upp olägenheterna av att ständigt tvingas leva med en osäkerhet om de framtida järnvägstransporterna.

Kommunernas argument, i samband med stationsindragningar, hade emellertid också brister. Deras yttranden var ofta mycket allmänna. De innehöll endast i lite drygt en fjärdedel av ärendena något verkligt faktaunderlag och anknöt i närmare tre fjärdedelar av ärendena inte till någon översiktlig planering för respektive kommun. Inte sällan utelämnades väsentliga faktorer, som t ex frågor om eventuell ersättningstrafik eller vilka invånare eller företag som påverkas av den aviserade förändringen av järnvägstrafikeringen.

En ytterligare ständigt återkommande synpunkt på järnvägsplaneringen kontra den kommunala översiktsplaneringen är inte särskilt överraskande

de problem som ligger i att det å ena sidan är frågan om planering utifrån en sektors intressen samt å andra sidan en planering som tar sin utgångspunkt i ett sektorövergripande ansvar. Såväl kommunerna, med sitt sektorövergripande ansvar, som SJ, med sitt till den egna sektorn koncentrerade intresse och ansvar, har svårt att göra bedömningar utifrån andra än för det egna ansvarsområdet gynnsamma värderingar. En slutsats av våra egna studier i detta sammanhang är att järnvägsplaneringens fragmentariska karaktär samt att kommunerna saknar direkta möjligheter att påverka har gjort det svårt för kommunerna att bygga upp någon kompetens eller att ha någon handlingsberedskap på detta område.

I fallstudierna inom järnvägsplaneringens område har framkommit ett flertal aspekter utifrån vilka kommunernas position i järnvägsplaneringen skulle kunna förstärkas, om strävan vore att finna former för samt innehåll i en planering, där såväl sektorspecifika värderingar som sektorövergripande regionala och kommunala hänsyn ingår. Enligt vår bedömning behövs ett omfattande utvecklingsarbete för att finna kalkylmetoder och beskrivningsmetoder som i ökad omfattning möjliggör sammanjämkningar av de bägge parternas intressen. Detta kräver också att planeringssystemet såväl med avseende på form som innehåll blir föremål för uppmärksamhet. Det gäller exempelvis att finna lämpliga avvägningar mellan de berörda parternas inflytande över olika frågor. Någon självklar avvägning finns knappast. Fastslås kan dock att det finns frågor där sektorperspektivet och de nationella intressena måste dominera över de sektorövergripande och kommunala intressena. Omvänt finns också frågor där det kommunala perspektivet bör kunna ges ett ökat inflytande exempelvis vid de bedömningar och prioriteringar som görs kring ortsstrukturen i en kommun. Många frågor kan och bör lösas i ömsesidiga förhandlingar mellan berörda parter. För kommunernas del skulle det önskvärda med ett sådant planeringssystem vara att man på ett aktivt och medvetet sätt ges möjlighet att agera för skilda lösningar och utvecklingsalternativ för järnvägen. Detta kan då, beroende på vad man finner vara motiverat, komma att omfatta såväl avveckling som bevarande och uppbyggnad av järnvägen.

13.2 Vägstudierna

Inom vägplaneringen är sambanden mellan vägmyndigheternas planeringsverksamhet och den kommunala planeringen väl utvecklade. Planformerna är väl integrerade och det kommunala inflytandet sker via formaliserade planeringsorgningar. Kommunens roll varierar beroende på vem som är väghållare. I denna studie intresserar vi oss uteslutande för statsvägar och statskommunala vägar. Där de senare utgör de vägar, av dessa båda slag, för vilka kommunerna har störst ansvar.

Av våra egna studier av vägplaneringsfall har bl a framgått att investeringar i vägsystemet ger avsevärda konsekvenser för den kommunala utvecklingen. Vägmyndigheternas beslut berör främst markanvändningen på områdesplanenivå och främst i städer och tätorter. Investeringar i vägnätet påverkar markanvändningen och ger i olika grad förutsättningar och hinder för kommunala utbyggnadsplaner. De kan ge stora kommunalekonomiska konsekvenser. De kan också påverka natur och miljö. Vidare har väginvesteringarna betydelse för ortssystemets utveckling genom att avgöra tillgängligheten mellan skilda orter.

När det är frågan om särskilt stora investeringar, av den typ vi studerat i fallet broarna till Tjörn, kan de kommunala utvecklingsförutsättningarna komma att ändras radikalt. På Tjörn kom således befolkningsutvecklingen att ändras från en långvarig tillbakagång till en allt sedan broarnas till-

komst, permanent tillväxt. Dessutom kom näringlivet att utvecklas och utvidgas. Befolkningens arbetsmarknad kom också att utvidgas genom ökad pendling. Vidare kom den fysiska strukturen i kommunen att förändras främst genom att en ny tätort kom att växa upp i närheten av fastlandsförbindelsen på den tidigare glest bebyggda östsidan av Tjörn.

Trots väginvesteringarnas stora betydelse för den kommunala utvecklingen och planeringen har vi funnit att kommunernas möjligheter att påverka vägplaneringen inte alltid är särskilt stor. Kommunernas formella deltagande i planeringen av vägar finns reglerad i de planeringsordningar som gäller, men beror också på de informella initiativ som tas. De senare är i sin tur beroende av kommunens kompetens och resurser på detta område och är svåra att överblicka eller förutse styrkan i.

Vi har också funnit att det trots att kommunens översiktliga planering kan pågå parallellt med planering av omfattande väginvesteringar sker inte alltid någon avstämning dem emellan. Från såväl vägmyndigheternas sida som från kommunal sida vore det önskvärt med en ur denna synvinkel, bättre uppbyggd översiktsplanering i kommunerna. En planering som i större utsträckning kan användas som underlag för de prioriteringar som måste göras inom vägplaneringen. Ur planeringssynvinkel skulle detta göra parterna mer jämnpelta.

Att förhandlingssituationen inom vägplaneringen är komplex och inte alltid särskilt lätt att hantera är vår studie av planeringen för en ny genomfart i Uddevalla i mitten på 1970-talet ett exempel på. Här genomfördes på initiativ av kommunen och vägförvaltningen ett samrådsförfarande för att klargöra begränsningar och samband för vägnätets framtida utbyggnad. De förslag och prioriteringar angående det framtida vägutbyggandet som denna grupp utarbetade kom senare att åsidosättas av vägverket i långtidsplanen för väginvesteringar. Trots att vägförvaltningen jämsides och i samförstånd med kommunen och länsstyrelsen kom fram till en lösning gick vägverket emot detta utifrån sina mer övergripande prioriteringar.

Genom sitt ständigt rullande planeringssystem har vägmyndigheterna jämfört med kommunernas översiktliga planering i regel en betydligt mer långsiktig och framför allt aktuell planberedskap. Vägplaneringen blir härigenom styrande för annan utveckling och bestämmande för annan markanvändning enbart därför att den så att säga "hunnit först".

På vägplaneringsområde har vi funnit att kommunerna, jämfört med vad som gäller för järnvägsplanering, deltar i relativt stor omfattning. Mot bakgrund av den betydelse för kommunal utveckling som vägutbyggnad har samt den kompetens kommunerna vanligen utvecklat på detta område finns dock anledning att ytterligare diskutera kommunernas position i vägplaneringen. Det gäller att urskilja lämpliga avvägningar mellan vägmyndigheternas och kommunernas intressen. Kommunernas egen planering har inte alltid visat sig vara särskilt ändamålsenlig i samband med planering av framtida vägutbyggnader. Inte ens när de upprättats parallellt med en pågående vägplanering har de alla gånger relaterats till denna.

13.3 Preliminära slutsatser för den fortsatta framställningen

Av det som hittills framkommit inom studiens ram, genom fallstudier och övrig kunskapsframtagning, kan följande preliminära slutsatser dras om de frågeställningar som ställts upp:

- **Ansvarsfördelning** mellan stat och kommun ser olika ut inom järnvägs- respektive vägsektorns planering. Inom den senare har kommunerna,

beroende på vägtyp, i varierande grad ett direkt inflytande. Inom järnvägsplaneringen saknar däremot kommunerna direkt inflytande. Här finns endast begränsade möjligheter till indirekt påverkan genom att kommunen kan ha erinringar mot av SJ planerade åtgärder eller att man kan begära att regeringen prövar ett beslut om stationsindragning.

- Inom framför allt järnvägsplaneringen men också till stor del inom vägplaneringen är det den statliga nivån som dominerar **fastställandet av operationella mål**. Inom järnvägsplaneringen innebär detta att kommunala målsättningar för utvecklingen knappast har någon genomslagskraft i förhållande till de mål SJ ställer upp. Inom vägplaneringen är bilden mer nyanserad. Framför allt för det statskommunala vägnätet, där kommunen själv har initiativet i planeringen, utgör kommunernas egna målsättningar för utvecklingen, via kommunens övergripande planering, underlag för vägplaneringen. Kommunens planer granskas och kompletteras dock av respektive vägförvaltning vilket innebär att den statliga myndigheten också har ett omfattande inflytande över denna del av vägplaneringen. Även för statsvägar där vägmyndigheterna själva har huvudansvaret används den kommunala fysiska planeringen som en utgångspunkt för de ställningstaganden som görs.

- För både järnvägarna och det statliga vägnätet har de statliga myndigheterna **ansvar för genomförandet** av uppställda operationella mål. Detta innebär att de statliga myndigheterna här har en särskilt stark position att bedriva en verksamhet i enlighet med mål man själv fastställt. För det statskommunala vägnätet ansvarar kommunen för genomförandet och har således en stark ställning i förhållande till de vägprojekt man föreslår.

- De **medel** med vilka järnvägs- respektive vägmyndigheterna påverkar kommunerna varierar. Statens järnvägar genomför själv alla investeringar och svarar för drift och underhåll av järnvägarna. Dessutom svarar man för de tjänster i form av person- och godstransporter som järnvägstrafikeringen omfattar. De statliga vägmyndigheterna svarar när det gäller det statliga vägnätet för såväl investeringar som underhåll medan man när det gäller det statskommunala vägnätet påverkar utformningen genom att kontrollera kommunernas planer samt ge statsbidrag till kommunerna till byggande och underhåll.

- **Effekterna** för kommunerna av dessa åtgärder inom såväl järnvägs- som vägsektorn är inte till alla delar enkla och entydiga att observera. I olika grad och i kombination med insatser inom andra sektorer påverkas dock den kommunala utvecklingen och planeringen av åtgärder inom transportsektorerna. Bl a ges förutsättningar och restriktioner för den kommunala utvecklingsplaneringen samt påverkas möjligheterna för kommunen att göra insatser för kommunens ortstruktur och markanvändning på tätortsnivå.

Det sammanfattande intrycket av de hittills redovisade studierna blir att de statliga sektormyndigheternas inflytande över fastställandet av operationella mål för den egna verksamheten, samt direkta kontroll över genomförandet av åtgärder som uppfyller målen, tycks vara avgörande för det inflytande en sektor har på kommunal planering och utveckling. Ju starkare position den statliga sektormyndigheten har i dessa bägge avseenden desto starkare styrverkan har sektorn för kommunen i förhållande till kommunens egen översiktliga planering.

Andra faktorer såsom traditionella maktförhållanden samt kompetens- och resursförhållanden torde också ha betydelse för det styrkeförhållande som råder mellan stat och kommun vid skilda sektorsplanering. Även om

kommunerna i vissa sammanhang får gehör för delasppekter utifrån sina intressen är det ändå vanligen värderingar och synpunkter från respektive sektormyndighet som har den största och avgörande betydelsen för utvecklingen inom sektorn.

En slutsats av våra hittills genomförda studier avgränsat till transportsektorn, är att samordningen mellan kommunal översiktsplanering och statlig sektorplanering visat sig vara problemfyllt och behöver förstärkas.

För att ytterligare belysa de frågeställningar som studien söker svar på väcktes under arbetets gång intresset att genomföra en komparativ studie av några ytterligare sektors planering vid sidan om järnvägs- och vägsektorn. I nästa avsnitt görs således jämförelser med förhållandena inom bostads- och skolsektorns planering. Båda dessa sektorer har stor betydelse för den kommunala utvecklingen och centrala positioner i den kommunala verksamheten. Vidare är båda sektorer, där stat och kommun i varierande grad har ett delat engagemang och ansvar. Samtidigt som det principiella problemet, med sektorplanering kontra sektorövergripande planering, vid en första iakttagelse har stora likheter ger en närmare betraktelse av och jämförelse mellan flera sektorer möjlighet att observera intressanta olikheter. Genom att studera såväl dessa likheter som olikheter utifrån ett planeringsanalytiskt synsätt är syftet med det följande att söka förståelse för planeringens uppbyggnad. Ur en sådan kunskap kan sedan vägas mot önskad förändring sökas.

Vi menar att eftersom åtgärder inom skilda sektorer ger väsentliga och bestående konsekvenser på det kommunala planet, ofta också i kombination med varandra, är det en angelägen uppgift att söka ytterligare kunskap om den relation skilda sektors planering har till kommunal planering och utveckling. Genom kommunens planering genomförs dessutom den viktigaste samordningen när det gäller markens användning och Ortsstrukturens utformning. Den kommunala planeringen omfattar många åtgärder som kommunen själv har ingen eller ofullständig kontroll över, åtgärder som till stor del faller under statliga sektormyndigheters ansvar. Några klara principer för hur sektoriella intressen, i många fall med nationellt perspektiv, skall avvägas mot lokala och regionala helhetsbedömningar tvärs över sektorgränser finns heller inte.

Av det hittills presenterade materialet har framgått att de områden inom vilka studiens frågeställningar ställts upp tycks vara relevanta för den formulerade hypotesen kring styrkeförhållandet mellan stat och kommun i samband med planering av sektorer där parterna i olika grad har ett delat engagemang. Att belysa ansvarsfördelningen och andra formaspekter på planeringen tycks vara motiverat för förståelsen av samspelet mellan parterna. Vidare är kunskap om hur de operativa målen fastställs - av vem och på vilka villkor - samt det sätt på vilket målen kommer till genomförande - vem bär ansvaret - avgörande för denna förståelse.

Slutligen är planeringens innehåll, i meningen vilka medel som står till buds samt de effekter dessa ger för kommunen, av intresse för förståelsen av planeringens uppbyggnad kopplat till dess praktiska konsekvenser. Allt detta kommer följaktligen att utgöra väsentliga delar i den fortsatta framställningen.

III

KOMMUNERNA OCH SEKTORPLANERINGEN.
EN KOMPARATIV ANALYS JÄRNVÄGS-, VÄG-,
BOSTADS- OCH SKOLPLANERING.

I detta avsnitt förs en vidare och mer generell diskussion än i det föregående, om relationen mellan statlig sektorplanering och kommunal utvecklingsplanering. Ur de hittills genomförda studierna inom transportsektorn har intresset att göra komparativa studier av några ytterligare sektorer och deras samband med kommunal planering och utveckling fötts. Inom ramen för detta arbete kommer emellertid inte dessa studier att föras särskilt långt. Här görs en första ansats till en sådan analys. Vid sida om järnvägs- och vägplanering omfattar analysen delar av bostads- och skolplanering.¹⁾ Avsikten är att detta skall utgöra en inspirationskälla till och vara användbart för fortsatta forskningsansträngningar på detta fält.

Utöver de i kapitel 1 och 2 redovisade teoretiska föreställningsramarna och problemuppfattningarna redogörs i det följande för ytterligare sådana faktorer som är väsentliga för en jämförande analys av hur övergripande kommunal planering och utveckling står i kontrast till och kommer i konflikt med statlig sektoruppdelad planering.

De jämförda sektorerna har ur ett flertal väsentliga synvinklar olika förutsättningar för planering. Olikheter som gör att respektive sektors planering till delar får en bestämd karaktär. Gunnarsson (1982) har särskilt uppmärksammat distinktionen mellan marknadsplanering och behovsplanering. På marknaden sker transaktioner som byten och marknadsplaneringen karaktäriseras av att de inblandade parterna har ett självständigt sätt att hantera sin situation. Behovsplanerade system däremot kännetecknas av ensidiga överföringar, varor och tjänster tillfaller de behövande utan att dessa avkrävs någon motprestation. Det pågår ständigt en glidning och blandning mellan dessa båda grundläggande planeringsätt, som ger förändrade förutsättningar för planering. Den faktiska planeringen har dock inte alltid anpassats till denna nya situation. (Gunnarsson, 1982)

I och med välfärdssamhällets framväxt har de renodlade marknaderna allt mer suddats ut. Insalget av politiska fördelningsbeslut mot bakgrund av skilda gruppers behov har tilltagit. "Planering som marknad", där självständiga parter vid en konflikt närmar sig varandra genom ömsesidigt hänsynstagande, har delvis bytts mot "planering som politisk styrning", där föreställningsram och regler för parternas behörighet dirigeras. Svårigheterna att finna entydiga lösningar när ett flertal samhällsintressen deltar i planeringsprocessen gör vidare att "planering som förhandling" blir allt vanligare. (Gunnarsson, 1982)

De i studien jämförda sektorernas planering är i olika grad marknads- respektive behovsstyrd. Vidare består sektorernas planering i skilda delar och i varierande grad av planering som marknad, som politisk styrning respektive som förhandling. Att jämföra planering med så vitt skilda förutsättningar innebär problem. Förenklingar blir nödvändiga att göra. I ett senare led, utanför denna studies ram, kan resultaten från den planeringsanalytiska ansats som presenteras i denna studie bidra till fördjupad insikt i dessa

1) I bilaga 3 och 4 finns översiktliga genomgångar av bostads- respektive skolplaneringens utveckling de senaste decennierna samt dess nuvarande uppbyggnad. I bilagorna avgränsas också vad som i denna analys avses med bostads- respektive skolplanering.

frågor. Särskilt bör då uppmärksammas hur den faktiska planeringen anpassats till de förskjutningar som skett, inom respektive sektor, i förhållandet mellan marknadsstyrd och behovsstyrd planering. Det närmast följande ger tills vidare en antydning om den komplexitet som råder ur de ovan angivna hänseendena för de jämförda sektorernas planering.

Järnvägsplaneringen är till stora delar marknadsstyrd. Det är framför allt lönsamhets- och förräntningskriterier som styr. Vidare ger intäkter från person- och godstrafik samt statsbidragen signaler om efterfrågan. I och med den möjlighet för länsbolag att förhandla om lokal och regional persontrafik som infördes i början av 1980-talet finns nu också inslag av planering som förhandling inom järnvägsplaneringen.

Vägplaneringen är mångfacetterad. Till stor del genomförs vägplaneringen under marknadsliknande betingelser. Till skillnad från järnvägsplaneringen finns dock ingen koppling till avgifter. Istället söker man via restidsreduktioner och annat spegla den betalningsvilja som finns för nya eller förbättrade vägtransporterleder. Genom det regelverk och den starka organisation som präglar vägplaneringen kan planeringen också ses som politisk styrning. Inslaget av planering som förhandling är också tydligt när, som ofta är fallet inom vägplaneringen, flera skilda intressen skall enas om en enda lösning bland många tänkbara.

Även bostadsplaneringen innehåller inslag av såväl planering som politisk styrning som planering som förhandling. I genomförandedet är marknaden emellertid till stor del vägledande för den byggnation som kommer till stånd. Marknadskrafternas betydelse när bostäderna står färdiga och i detta sammanhang betydelsen av skilda upplåtelseformer är välomvittnad. Även i detta led förekommer dock flera inslag som grundas på politisk styrning, t ex bostadssubventioner och skattelagstiftning.

Skolplaneringen är uteslutande behovsstyrd och planeringen sker som politisk styrning inom ett välreglerat system. I mindre utsträckning förekommer här också förhandlingslösningar när intressen på skilda samhällsnivåer råkar i kollision.

Inom det kommunala planeringssystemet (se figur 2.2) pågår ständigt ett flertal former av planering. Kommunerna har kontinuerligt ett antal planer som skall genomföras. Tidsintervallen för dessa planer varierar. Vissa genomförs varje år, andra vart tredje år, ytterligare andra återkommer inte oftare än vart 15:e till 20:e år. Dessutom förekommer planering för skilda områden när behovet är påkallat. All denna planering får och ger i olika grad sina möjligheter och begränsningar av annan planering utanför kommunens samlade ansvarsområde, vanligen planering av sektorkaraktär med någon statlig myndighet som ansvarig. Den statliga sektorplaneringen karaktäriseras i än högre grad, än den kommunala översiktsplaneringen av kontinuitet även om det där också förekommer ad-hoc-insatser av mer temporär natur.

Såväl de tidsförskjutningar som råder mellan planer på en och samma nivå, exempelvis kommunal nivå, som de som råder mellan olika nivåer, i våra studier mellan statlig och kommunal nivå, bidrar till de motsättningar som uppstår mellan skilda verksamhetsområden. En verksamhets planering kan komma att dominera en annan enbart på grund av ett försprång i tiden. Detta försprång kan vara inbyggt i planeringssystemet, t ex för att vissa målsättningar skall vara överordnade och komma att dominera andra, mer

underordnade mål. Det är dock inte alltid som en medveten tidsordning råder mellan skilda verksamheters planering.

När planering för en avgränsad verksamhet, sektorplanering, jämförs med planering av mer sektorövergripande karaktär bör inte den förra typen av planering betraktas som den sektorövergripande verksamhetens begränsning eller förutsättning. Ett mer fruktbart betraktelsesätt torde vara att de berörda verksamheterna och inblandade parterna är ömsesidigt beroende av varandra. Dagens planeringsverklighet har dock inte alltid detta som utgångspunkt. Från våra egna studier av transportsektorn har vi redovisat ett flertal fall där den sektoriella utvecklingen och planeringen kommit att dominera den kommunala utvecklingen och planeringen.

Exempelvis har den brist på möjlighet att påverka och utnyttja en sektor för sina egna syften, som vi funnit att kommunerna upplever i samband med stationsindragningar, lett fram till dagens agerande från kommunernas sida. Genom den besvärslutin som finns, som enda formella möjlighet att agera, ger kommunerna ofta endast på ett allmänt sätt uttryck för de möjligheter som borde finnas och de krav man ställer. Detta istället för att på ett konkret och aktivt sätt kunna använda sektorn att, i samverkan med åtgärder inom andra områden, åstadkomma och möjliggöra en önskvärd utveckling.

Här går således att renodla två diametralt motsatta "perspektiv" som dominerar planeringen. Å ena sidan ett "sektorperspektiv" där respektive sektors utveckling och planering ger förutsättningar för och restriktioner på den kommunala utvecklingen och planeringen. Planeringen utgår primärt från aspekter och argument som behandlar en avgränsad sektors utveckling och planering. Konsekvenser för kommunal utveckling och planering, där ett sektorövergripande ansvar föreligger, behandlas i detta perspektiv endast sekundärt.

Å andra sidan går ett "samhällsperspektiv" att renodla där den kommunala utvecklingen och planeringen ger förutsättningar för och restriktioner på sektorernas utveckling och planering. Planeringen utgår i detta perspektiv primärt från aspekter och argument som behandlar den kommunala utvecklingen och planeringen. Konsekvenser för annan, till sektorer avgränsad, verksamhet behandlas sekundärt.

Liknande indelning i två diametralt motsatta planeringsperspektiv går att finna hos andra. Exempelvis talar Brox (1972) om "mönsterplanering" och "generativ planering" med liknande innebörd som begreppen sektor - kontra samhällsperspektiv. För Brox är just huruvida planeringen tillkommit som resultat av analyser av samhälleliga processer som helhet eller ej en avgörande indelningsgrund. Hos Graham (1984) finner vi en liknande uppdelning, här benämnd "komponentmodell" kontra "aspektmodell". Där det senare betonar helhetsperspektivet medan det förra har ett sektoriellt angreppssätt.

Vidare finns analyser av konsekvenser och innebörden av det perspektiv som dominerar planeringen. Sandberg (1975) hävdar att beroende på det perspektiv som dominerar planeringens olika delar avgörs vilka processer och handlingsmöjligheter som urskiljs med planen som grund. Perspektivet avgör, enligt Sandberg, framför allt vilka/vilket alternativ som genomförs och blir verklighet.

Inom flertalet av samhällets skilda områden har planering utvecklats till ett komplext och svåröverblickbart system med ett flertal inblandade parter som dessutom har varierande ansvarsområden och mandat för sitt agerande. Planeringsprocessen pågår således på flera nivåer och inbegriper ett flertal beslutsfattare, organisationer och myndigheter. Vidare har man väsentligt olika möjligheter att genomföra de åtgärder som leder fram till uppställda mål. Till många delar har detta en historisk förklaring och beror mycket av de förhållanden som rådde, när skilda planeringsformer utvecklades samt de värderingar som då dominerade och den situation man menade att planeringen skulle verka i.

Mycket av denna utveckling har inneburit, dels att kommunerna har ålagts att genomföra eller delta i relativt omfattande planeringsarbete på statliga myndigheters och statsmaktens villkor, dels en omfattande framväxt av kring sektorer uppbyggd planering på statlig nivå. Den till kommunerna förda nya planeringen utgörs enligt detta synsätt inte alltid av några utökade befogenheter eller utökat ansvar för att stärka det lokala självstyret. Istället är det vanligen mest fråga om att möjliggöra genomförandet av nationella mål på det lokala planet. Idén om att lägga besluten så nära genomförandet och påverkansnivån som möjligt, som ofta uttalas i den offentliga debatten, verkar avlägsen.

Det bör också konstateras att planering på en beslutsnivå eller för en verksamhet normalt ger önskade effekter på en annan nivå eller för en annan verksamhet. Detta på grund av de komplexa samband som råder mellan olika beslutsnivåer i planeringssystemet och mellan skilda verksamhetsområden. Kommun respektive stat arbetar med delvis olika mål och de kommunala målen kan komma i konflikt med de statliga målen. I ett sådant konfliktperspektiv är det väsentligt att precisera hur problem ser ut, utifrån kommunernas intressen (Holm, 1978).

En på nationell nivå välmotiverad planeringsåtgärd kan ge konsekvenser på den kommunala nivån som, om de vore kända, borde leda till ett omprövande. Planering på en högre beslutsnivå som har betydelse för en lägre nivå situation uppfattas omedelbart som ett intrång på den lägre nivåns kompetensområde (Wirén, 1979).

De konflikter som i praktiken uppstår mellan planering på statlig och kommunal nivå, går inte till alla delar att överbrygga. Hur rationella diskussioner eller kalkyler man än genomför finns oundvikliga motsättningar. Detta beroende på att parterna helt enkelt är satta att hävda olika intressen men också på grund av de komplexa samband som finns mellan planering på olika nivåer, i olika skala och som dessutom är tidsmässigt förskjutna sinsemellan. Kanske går det dessutom att se motsättningarna som ett uttryck för en sund konkurrensvilja, som går att utnyttja för uppfyllandet av önskvärda mål (Wirén, 1979).

Vi rör oss här i två principiellt olika system, respresenterade av skilda parter, dels det sektorövergripande (territoriella) systemet avgränsat till kommuner, dels de sektoriella systemen där riket som helhet kan sägas utgöra den rumsliga avgränsningen. I det sektorövergripande systemet vägs starka beroenden mellan skilda områden såsom bostäder, arbetsplatser, service, fritidsområden, transportsystem, miljö o dyl samman till en fungerande helhet. Kopplingarna mellan de olika områdena kräver i olika grad samordning och integrerat handlande. I de sektoriella systemen hanteras beroenden inom ett verksamhetsområde samt fördelningen över riket som helhet. Planeringen sker bl a i termer av interregionala samband och bero-

enden. Respektive sektor har resurser inom vilka olika åtgärder i form av nyinvesteringar, underhåll, drift m m skall rymmas. I den utsträckning någon samordning sker, mellan olika verksamheter, kan den vanligen tolkas som ett utslag av behov att från en eller flera parter påverka en större del av det sammanhang i vilket man ingår (Dahlman 1979).

Det är viktigt att vi är klara över det uppenbara i att olika nivåer delvis har olika intressen och förväntningar för sin verksamhet. Trots detta har detta sällan varit föremål för några djupare studier i syfte att finna planeringsformer som tar hänsyn till denna konflikt mellan planeringsnivåerna.

Vi menar att dagens problem i planeringsprocessen, som vi diskuterar här, mycket beror av att vi använder oss av en planering som utvecklats i ett samhälle med helt andra förtecken än dagens. Under det utvecklingsskede, med ständig ekonomisk tillväxt, som präglat hela efterkrigstiden, från slutet av 1940-talet och långt in på 1970-talet i Sverige, har expansion inom såväl den offentliga som den privata sektorn varit stor och t o m en politisk målsättning. I denna utvecklingsepok har de flesta sektorer haft sin egen expansion som målsättning och drivkraft. Inom de flesta samhällssektorer utvecklades arbetsrutiner och planeringsmönster som domineras av respektive sektors egna intressen.

På samhällets alla områden har genomförts en långt driven arbetsdelning och specialisering. Detta har gynnat framväxten av storskaliga organisationsformer inte bara inom varuproduktion och servicesektor utan också på en rad andra områden inklusive de offentliga förvaltningarna och myndigheterna. (Törnqvist, 1980).

Vi har således fått en mängd starka välutvecklade sektorer med en planeringsapparat som, utifrån sina egna intressen, fungerar utmärkt. Kopplingarna och avstämningarna till andra områden är emellertid bristfälliga eller saknas helt.

Samtidigt med framväxten av det sektoriserade samhället har samhällsengagemanget inom många områden ökat och kommunernas åtaganden och åligganden expanderat kraftigt. Kommunreformerna, dels i början på 1950-talet, då antalet kommuner minskade från cirka 2500 till cirka 1000, dels i början på 1970-talet, då antalet minskade till 277, har lett fram till färre men större kommuner. Drivfjädern för dessa kommunsammanslagningar har till stora delar varit stordriftstänkandet inom skilda verksamhetsområden, bl a inom skolsektorn. Tanken har varit att kommunerna skall stå bättre rustade att själva klara av flertalet av samhällets åtaganden (Olander, 1984). För närvarande (1984), efter det att några tidigare hopslagna kommuner åter delats, består Sverige av 284 kommuner.

Till skillnad från den epok vi redogjort för tidigare har den ekonomiska utvecklingen från slutet av 1970-talet och in på 1980-talet kommit att innebära en stagnation och inom vissa områden t o m en tillbakagång. Det gemensamma överskottet har krympt och förbytt i ett underskott. Lösningen på samhällets alla problem, inom skilda sektorer, är inte längre att tillföra ytterligare ekonomiska resurser. Istället måste idag en hårdare prioritering göras samtidigt som samordningen av insatser inom skilda sektorer framstår som angelägen.

De förhållanden vi här intresserar oss för och är angelägna att finna analysinstrument för är således förhållandena mellan skilda avgränsade sektorplanerade områden med ett omfattande statligt engagemang, och den mer

komplexa sektorövergripande planering som genomförs av kommunerna. Den förra typen av planering ger, enligt vår föreställningsram, avsevärda konsekvenser för den senare. Vidare varierar den lokala nivåns möjligheter att påverka eller ha inflytande över den statliga sektorplaneringen starkt mellan skilda sektorer.

Syftet med detta avsnitt, som ett komplement till de i det föregående redovisade studierna inom transportsektorn, som ändå utgör tyngdpunkten i arbetet, är att något peka på problemets mer generella drag. Vidare är avsikten att utifrån den föreställningen som presenterades i det inledande avsnittet samt de ansatser som görs i detta avslutande avsnitt peka på väsentliga delar för en jämförande analys av skilda sektorers planering och dess relation till kommunal översiktlig planering. Inom ramen för detta arbete ryms endast en grov redogörelse av de beskrivningar och analyser som en mer fullständig genomgång på detta problemområde kräver.

I det närmast följande skall preciseras vilka beskrivningsvariabler och karaktäristikor som bör vara med vid en jämförande analys av skilda sektorersplanering. Denna precisering utmynnar i ett analyschema som i nästföljande kapitel kommer att användas för en komparativ analys av järnvägs-, väg-, bostads- och skolplanering och dessas relation till kommunal översiktsplanering.

Syftet med framtagandet och användandet av analyschemat är tvåfaldigt:

- dels för att kunna beskriva och karaktärisera skilda sektorers planering och dessa relation till kommunal utveckling och planering,
- dels att med det föregående som grund kunna ge svar på de frågeställningar samt den hypotes kring relationen mellan statlig sektorplanering och kommunal planering och utveckling som ställts upp i det inledande kapitlet.

Enligt vår uppfattning ger jämförelser mellan några sektorers planering goda möjligheter att på ett nyanserat sätt bidra med sådan kunskap som krävs för att utforma ett, med avseende på relationen central sektorplanering kontra lokal utvecklingsplanering, förbättrat planeringsförfarande.

I rapportens inledande avsnitt, i kapitel 2 "Studiens föreställningsram", berörs flertalet av de begrepp och synsätt som här kommer att användas. Det kan dock vara på sin plats att påminna om några av de mest centrala begreppen, dels vad gäller planeringens form, dels vad gäller dess innehåll. Relationen mellan planeringens form och dess innehåll är, enligt vårt synsätt, av avgörande betydelse för planeringens samlade ändamålsenlighet gentemot uppställda syften.

Även om projektets betoning och mer självständiga del ligger i planeringens innehåll och förankring i verkligheten, genom fallstudierna, måste även formfrågor och generella element kopplas till detta.

Några faktorer som är väsentliga för en jämförande analys utifrån ett för planering relevant perspektiv är bl a att klargöra vilka som är de inblandade betydelsefulla **parterna**, vilka är dessa parter **ansvar** samt hur är de **organiserade** på skilda nivåer.

Ett klargörande av vilka **resurser** som finns tillgängliga hos respektive berörd part är också av intresse vid analys av enskilda sektorers förhållande till kommunal översiktsplanering. En näraliggande faktor är den **kompetens** de inblandade parterna har för planering inom respektive sektor.

Vidare har vi speciellt framhållit inslaget av kontinuitet i planeringen och nödvändigheten av att betrakta planeringen som en iterativ process (Hart, 1976). De ständiga förändringsförloppen i dagens samhällsutveckling gör att planeringen måste vara flexibel och beredd att möta framtida förändringar. Det strategiska inslaget i förhållande till framtida handlingsalternativ framhålls allt oftare som ett nödvändigt inslag i planeringen (Fog, 1981). Att ta hänsyn till framtida osäkerhet och i möjligaste mån bevara handlingsfrihet har blivit allt mer väsentligt.

Andra viktiga aspekter för jämförande studier av skilda sektorers planering är, dels **tidsperspektivet** för respektive sektorers planering, dels **samordningsformer** inom och mellan respektive sektorns planering.

I det föregående har också diskuterats betydelsen av olika tidsperspektiv vid konfrontationen mellan skilda sektorer och samhällsnivåer samt de konsekvenser detta kan tänkas ha för möjligheterna till samordning. Det finns alltid anledning att uppmärksamma de skilda tidsperspektiv som finns och analysera de förutsättningar och lösningar som ligger i tidsperspektivet.

Vidare är också nivån, inom respektive planerande sektormyndighet eller sektorövergripande organisation, samt i vilket skede av planeringsprocessen samordning sker av intresse. Bägge dessa faktorer har avgörande betydelse för styrkan i den samordning som etableras. Nivån är betydelsefull för att samordningen skall få avsedd och bestående verkan. Beträffande planeringsprocessen gäller att den måste befinna sig i ett, för samordning, lämpligt skede. Framför allt gäller att planeringen inte från någon part är så långt gånget att det mesta redan är beslutat och uppbokat när samordning mellan berörda parter skall ske. Om så är fallet blir samordning knappast meningsfull eller ens möjlig.

Förutsättningarna för samordning och resultat av skilda ansatser till samordning beror också mycket av det "perspektiv" som dominerar respektive planering. Detta har också diskuterats i föregående avsnitt. Här står rena sektorlösningar utifrån ett nationellt perspektiv mot sektorövergripande lösningar utifrån ett lokalt perspektiv. Att finna några definitiva för samordning befrämjande slutsatser i avvägningen mellan dessa bägge perspektiv låter sig knappast göras inom ramen för detta arbete. För detta krävs mer djuplodande och omfattande studier. Här kan endast noteras vilka samordningsformer som existerar samt i någon grad beröras de perspektiv som används.

För den typ av jämförande studier som detta avsnitt syftar till har vi särskilt framhållit **fastställandet av operationella mål samt genomförandet av dessa** som de väsentligaste delarna i en, som vi också tidigare redogjort för, mer komplett syn på planering. Denna betoning av planeringsprocessens slutskede motiveras av att vi primärt är intresserade av samband och kontaktytor mellan planering för skilda områden och verksamheter.

I detta sammanhang har vi ur planeringssynvinkel funnit följande indelning på tre grupper vara ändamålsenlig.

En första grupp omfattar de mer renodlade formerna av sektorplanering. Här avses sådan planering där de operativa målen formuleras inom en sektor som också svarar för genomförandet. Verksamheten bedrivs dessutom på fler av samhällets skilda nivåer och mer eller mindre utan att särskild hänsyn tas till vilken nivå av samhället som omfattas.

En andra grupp omfattar sådan planering som vanligen betecknas sektorövergripande planering. Här är uppställandet av mål och genomförandet av dessa primärt avgränsade till en nivå i samhället. Verksamheten skär dessutom genom fler samhällssektorer utan att alltid ha direkt inflytande på dessa.

En tredje grupp omfattar sådan planering där formulering av mål samt genomförandet av dessa är uppdelat, mellan parter som å ena sidan har mer renodlat sektoravgränsande intressen, och sådana som å andra sidan har ett mer sektorövergripande ansvar. Uppdelningen kan variera. I ett fall (kanske det vanligaste) formuleras målen inom en avgränsad sektor medan genomförandet sker på en samhällsnivå med sektorövergripande ansvar. Det omvända är naturligtvis också möjligt.

I det föregående har faktorer som härletts ur planeringens uppbyggnad och struktur varit föremål för vårt intresse. Faktorer som till stor del är betecknande för planeringens **form**. Avsikten har varit att frilägga de väsentligaste ingredienserna i planering för att möjliggöra ett nyanserat sätt att beskriva och förklara relationen central sektorplanering kontra lokal utvecklingsplanering.

Innan vi är färdiga att presentera ett analyschema skall vi något uppehålla oss vid de sätt på vilka sektorerna har att påverka och ha inflytande över kommunal planering och utveckling, samt de effekter detta ger. Jämfört med det föregående handlar detta om **innehållet** i planeringen och dess mer sammansatta verkan. Vi rör oss nu allt närmare planeringens ändamål och praktiska konsekvenser.

Det är här frågan om vilka resurser, styrmedel och sanktionsmöjligheter de enskilda sektorerna kontrollerar samt vilka effekter detta ger för kommunal utveckling och planering.

Gränsdragningen mellan planeringens form och dess innehåll är inte helt skarp. Många aspekter på planering hamnar snarare någonstans emellan form och innehåll. Exempelvis är sådana aspekter som kunskap och värderingar, som här hänförs till planeringens form, svåra att definitivt placera. För den vidare diskussionen är det dock värdefullt med denna uppdelning på form för planering och innehåll i planering.

För sektorernas påverkan på kommunal planering och utveckling och den uppgift sektormyndigheterna har gentemot kommunerna använder vi oss av följande indelning:

Sektorer som:

- A. - utövar **kontroll** genom uppställande av **normer och regler**,
- B. - **överför medel** - lån och bidrag - till kommunerna,
- C. - genomför **investeringar** och/eller svarar för **drift och underhåll**.

Vi har försökt finna en gruppering som möjliggör en karaktäristik av sektorplanering utan att vara allt för detaljerad men samtidigt är relevant utifrån de instrument som vanligen står till buds.

Utifrån liknande kriterier som ovan använder vi oss av nedanstående gruppering vad gäller sektorernas effekt för kommunal planering och utveckling.

Sektorer som ger effekt för:

1. - **befolknings- och sysselsättningsutveckling och andra förutsättningar för kommunal utvecklingsplanering samt KELP.**
2. - **markanvändning på tätortsnivå** (generalplanefaktorer)
3. - **ortssystemet och den kommuntäckande planeringen.**

Denna lista skulle kunna göras betydligt längre och mer detaljerad. För våra syften, att med avseende på effekt för kommunal planering och utveckling kunna särskilja skilda sektorer, är denna indelning och nyansering tillräcklig.

För de flesta sektorer gäller att en kombination av de olika slag av påverkan på samt effekter för kommunal planering och utveckling, förekommer

parallellt. En indelning enligt det ovanstående, menar vi, leder oss fram mot en ändamålsenlig karakteristik med möjlighet att särskilja olika typer av planering av sektorer.

För de jämförelser av några sektorsplanering och dess relation till kommunal översiktsplanering som genomförs i nästa kapitel, används, mot bakgrund av den i detta kapitel hittills förda diskussionen, nedanstående analyschema. Det är här frågan om preliminära jämförelser utifrån ett relativt komprimerat analyschema. För mer definitiva och säkra analyser krävs ytterligare insatser och förfining av analyschemat.

Tablå 15.1 Analysschema för jämförelser av skilda sektorsplanering och dess relation till kommunal översiktsplanering

I	PLANERINGENS FORM		
	Parter Ansvar Organisation	Resurser Kompetens	Samordning Tidsperspektiv
II	PLANERINGENS KARAKTÄR		
	Operativa mål Genomförande		
III	PLANERINGENS INNEHÅLL		
	De statliga sektormyndigheternas påverkan på kommunal planering och utveckling sker genom att:		
	A -utöva kontroll genom uppställande av normer och regler		
	B - överföra medel - lån och bidrag - till kommunerna		
	C -genomföra investeringar och/ eller svara för drift och underhåll		
	De statliga sektormyndigheternas beslut ger effekt för kommunal planering och utveckling genom att påverka:		
	1 - befolkning- och sysselsättningsutveckling och andra förutsättningar för kommunal utvecklingsplanering och KERP.		
	2 - markanvändning på tätortsnivå. (generalplanefaktorer)		
	3 - ortssystemet och den kommuntäckande planeringen.		

16 PLANERINGSANALYTISKA JÄMFÖRELSE

16.1 Planeringens form

Den följande analysen omfattar sådana delar, av de i det föregående kapitlet angivna faktorerna, som funnits väsentliga för ett komparativt resonemang kring skilda sektorers planering och samspel mellan kommun och stat i denna planering.

I tablå 16.1 redovisas sektor för sektor de faktorer som representerar planeringens form. Respektive sektors planering har i tablå tilldelats ett horisontellt fält. Tvärs över fälten löper vertikala kolumner, där faktorer som representerar planeringens form redovisas. I den närmast följande texten redogörs för tablåns innehåll, kolumn för kolumn från vänster till höger.

Först då något om vilka **parter** som deltar i respektive sektors planering samt hur dessa är **organiserade** med hänsyn till planeringen.

För väg- och bostads- och skolplaneringen gäller att alla tre sektorernas planering är uppdelat mellan parter på nationell, regional och lokal nivå. Genom att de är organiserade med en central statlig myndighet med en till denna underordnad regional statlig myndighet i varje län har de nationella och regionala parterna en stark länkning till varandra i dessa tre sektorer. På kommunal nivå är det skilda nämnder som handhar ärenden inom respektive sektors planering. För väg- respektive bostadsplaneringen är det kommunfullmäktige som beslutar. För skolplaneringen gäller dock, enligt skollagen, att skolstyrelse skall finnas i varje kommun. Detta gör att kommunfullmäktiges inflytande över skolan delvis är inskränkt i enlighet med den myndighetsutövning som åligger skolstyrelsen.

Järnvägsplaneringen domineras av SJ som är ett affärsdrivande statligt verk. Kommunerna har inget organ som regelmässigt handhar frågor kring järnvägsplaneringen. SJs organisation skiljer sig från de andra tre sektorerna genom en annan indelning på regional och lokal nivå. SJ är således indelat i åtta trafik- respektive bandistrikt omfattande två eller fler län. Dessa delar i sin tur upp sig i lokala förvaltningsorgan, trafikområden och banområden. På central myndighetsnivå finns sedan 1979 den då nybildade myndigheten transportrådet vars verksamhet bl a är inriktad mot de delar av järnvägsnätet som nedläggningsprövas. Vidare finns sedan början av 1980-talet så kallade länsbolag som bl a handhar frågor som berör den regionala persontrafiken på järnväg.

Sammanfattningsvis gäller beträffande parter inom respektive sektorplanering och deras organisation att planeringen för vägar, bostäder och skolor på liknande sätt är uppbyggd kring parter på riks-, läns- respektive kommunnivå medan järnvägar- nas planering domineras av en part, SJ, som dessutom har en annan, mer aggregerad, organisation regionalt och lokalt.

Beträffande **planeringsansvaret** för de fyra jämförda sektorerna kan ett flertal varianter urskiljas med avseende på graden av uppdelat ansvar. Järnvägsplaneringen är den sektor som har det minst uppdelade planeringsansvaret. Detta gäller framför allt planeringen av interregionala persontransporter och alla godstransporter medan det för de regionala persontransporterna sedan början av 1980-talet finns möjlighet för så kallade länsbolag att förhandla med SJ om upprätthållande av en sådan. Inom vägplaneringen gäller att planeringsansvaret i olika grad är uppdelat mellan nationell, regional och kommunal nivå beroende på om planeringen avser statsvägar

SEKTOR- PLANERING	<p>Parter i respektive sektors planering samt <u>organisation</u> med hänsyn till planeringen.</p>	<p>Respektive parts <u>planeringsansvar</u>.</p>
JÄRNVÄGS- PLANERING	<p>Statens (SJ) - Affärsdrivande- Järnvägar statligt verk</p> <p style="text-align: center;">Styrelse</p> <p>Centr. traf.- Centr. ban- (m fl) avdelning avdelning</p> <p>(Regionala) (Regionala) Traf. distr. 8st Bandistr. 8st. (Lokala) (Lokala) Traf. omr. 51st Banomr.</p> <p>Transportrådet - Central statlig myndighet</p> <p>Länsbolag - kan mellan landsting och/eller kommuner.</p> <p>(Kommun)</p> <p>Interkommunal samver-</p>	<p>SJ ansvarar för tidtabellsplanering och investeringsplanering för interregional persontrafik (Fjärrtrafik) samt styckegods- och vagnslasttrafik.</p> <p>Transportrådet <u>nedläggningsprövar</u> bandelar utanför riksnätet. Transportrådet ger <u>bidrag</u> till busstrafik vid järnvägsnedläggelse.</p> <p>Länsbolagen ansvarar för regional persontrafik.</p> <p>Kommunens skyldighet att upprätthålla den lokala trafikförsörjningen kan leda till krav på ersättningstrafik vid järnvägsnedläggelse.</p>
VÄG- PLANERING	<p>Statens - Central statlig vägverk (Vv) myndighet</p> <p style="text-align: center;">Styrelse</p> <p>Planering- Drift- (m fl) avdelning avdel.</p> <p style="text-align: center;">Vägförvaltning (VF) Regionalt statligt myndighet (i varje län)</p> <p>Kommun Kommunfullmäktige är beslutande instans. Beroende främst på kommunstorlek är det gatukontor, stadsbyggnadskontor, teknisk avd. eller likn. som svarar för beredning, förvaltning och verkställande</p>	<p>Vv ansvarar för <u>ekonomisk</u> (investeringsplanering) och <u>fysisk planering</u> (projektering) av statsvägar. Vv fastställer investeringsplanerna för det statskommunala vägnätet.</p> <p>Vf deltar genom: - att upprätta förslag till planer i investeringsplaneringen för statsvägar, - att granska de av kommunerna uppräta planerna i investeringsplaneringen samt upprättar länsvisa förslag.</p> <p>Kommunerna ansvarar för <u>ekonomisk</u> (investeringsplanering) och <u>fysisk planering</u> av det statskommunala vägnätet.</p>
BOSTADS- PLANERING	<p>Bostads- Central statlig styrelsen (Bo) myndighet</p> <p>Länsbostads- Regional statlig nämnd (Lbn) myndighet (under Bo)</p> <p>Kommun Kommunfullmäktige är beslutande instans. Fastighetskontor eller motsvarande förvaltning handhar bostadsförsörjningsplaneringen.</p>	<p>Bo fördelar de årliga nybyggnadsramarna på län. Bo handhar den statliga låne- och bidragsverksamheten för att främja bostadsförsörjningen.</p> <p>Lbn granskar och bedömer kommunernas bostadsförsörjningsprogram (KEP) samt sammanställer dessa som underlag till Bo. Lbn fördelar nybyggnadsramarna mellan kommunerna i respektive län.</p> <p>Kommunerna har ett stort ansvar för bostadsförsörjningen. Fastighetskontoret (eller motsv.) upprättar kommunalt bostadsförsörjningsprogram (KEP) (Den av kommunen förda markpolitiken och den fysiska planeringsberedskap kommunen har är av stor betydelse för bostadsbyggandet. Bostadsbyggandets geografiska fördelning, dess fördelning på byggherrar och förvaltningsformer samt på skilda hus typer är områden som kommunen har självständigt ansvar för.)</p>
SKOL- PLANERING	<p>Skolöver- (SÖ) - Central statlig styrelsen myndighet</p> <p>Länsskol- Regional statlig nämnd (Lsn) myndighet (under SÖ)</p> <p>Kommunal nämnd</p> <p>Skolstyrelsen (Ss) - som enligt skollagen skall finnas i varje kommun</p>	<p>SÖ bedriver långsiktigt reformarbete och planering inom skolans område samt utfärdar föreskrifter och anvisningar som krävs för att uppfylla skollagens och skolstadgans bestämmelser. (Driften och utbyggnaden av skolan regleras genom studieplaner och olika statsbidragsbestämmelser för lärarinsatser och skollokaler.)</p> <p>Lsn ansvarar för skolans <u>ledning och planering</u> inom länet. Lsn upprättar förslag till turordning för statsbidrag till skolbyggnader.</p> <p>Ss har huvudansvaret för skolans <u>drift</u> och <u>lokalutbyggnad</u>. Ss utreder behovet av skollokaler och föreslår kommunfullmäktige utbyggnadsbehov samt upprättar och fastställer organisationsplan med avseende på lokalisering och dimensionering för skolenheter under dess förvaltning.</p>

<p>Respektive parts <u>resurser</u> och <u>kompetens</u> för planering av sektorn</p>	<p>Former för <u>samordning</u> mellan parterna inom respektive sektorplanering</p>	<p><u>Tidsperspektiv</u> i skilda delar av sektorplaneringen</p>
<p>SJ förutsätts ha tillfredsställande personella resurser för planeringen samt omfattande kompetens inom järnvägssektorn</p> <p>Transportråd och länsbolag är nystartade och under uppbyggnad</p> <p>Kommunen har inga specifika personella resurser eller kompetens för järnvägsplanering.</p>	<p>SJs planering har ingen formaliserad samordning med andra parter. Däremot omfattande avstämningar inom/mellan den egna planeringens alla delar</p> <p>Länsbolagen kan <u>förhandla</u> med SJ om att upprätthålla en regional persontrafik.</p> <p>- SJ svarar för investeringarna - Länsbolagen ersätter SJ för driften</p> <p>Kommunen hålls <u>informerad</u> av SJ om betydelsefulla ändringar av tidtabellen</p> <p>Kommunen kan begära att regeringen (kommunikationsdep.) <u>prövar</u> SJs beslut om nedläggning av trafik vid en station</p>	<p><u>Tidtabellplanering</u></p> <p>Upprättas årligen med ett ettårigt perspektiv</p> <p><u>Investeringsplanering</u></p> <p>Upprättas årligen med tyngdpunkt i tvåårig investeringsplan.</p> <p>För SJs interna bruk upprättas också en långtidsplan med 10-års sikt.</p>
<p>Vv har omfattande personella resurser för planering såväl centralt som regionalt samt omfattande kompetens inom vägsektorn.</p> <p>Vv har under senare år haft ambitionen att relatera den egna planeringen till annan samhällsplanering.</p> <p>Kommunernas personella resurser varierar mellan kommuner med stort respektive litet befolkningstal.</p> <p>Kommunerna har i varierande grad kompetens och erfarenhet av planering inom vägsektorn.</p>	<p>Det råder en omfattande <u>koordinering</u> mellan de delar av den ekonomiska och den fysiska vägplaneringen som sker hos stat respektive kommun.</p> <p>Den ekonomiska vägplaneringen är <u>samordnad</u> i ett formellt planeringssystem medan samordningar inom den fysiska vägplaneringen sker i <u>förhandlingar</u>.</p> <p>Exempelvis, - <u>samråder</u> Vf med kommunerna och tar del av kommunernas fysiska planering vid upprättandet av investeringsplaner för statsvägarna</p> <p>- <u>deltar</u> Lst i olika grad i planeringen av vägar, bl. a fastställer man flerårsplanerna för länsvägar</p> <p>- <u>samråder</u> kommunen med Vf, som granskar och kompletterar kommunens skilda investeringsplaneförslag, inför det att Vv upprättar och fastställer planerna.</p>	<p><u>Investeringsplanering:</u></p> <p>Behovsinventering - 15 år (perspektivplanering)</p> <p>Långtidsplan - 10 år</p> <p>Flerårsplan statsvägar resp fördelningsplan statskommunala vägar - 5 år/förnyas vart 3:e år</p> <p><u>Vägprojektering:</u></p> <p>Lokaliseringsplan-10-15 år</p> <p>Utredningsplan - < 10 år</p> <p>Detaljprojektering - 5 år (arbetsplan)</p>
<p>Bo:s och Lbn:s personella resurser för bostadsplanering antas vara tillfredsställande. Bo har omfattande kompetens avseende bostadsbyggande och bostadsmarknad.</p> <p>Lbn har omfattande kompetens avseende näringslivs- och befolkningsutveckling i länets kommuner.</p> <p>Kommunerna upprättar sedan mitten på 1960-talet kommunala bostadsplaner varför resurserna för denna planering idag förutsätts tillfredsställande.</p> <p>Kommunerna har omfattande kompetens avseende den egna kommunens bostadsbestånd.</p>	<p>Bo, Lbn och kommun är <u>samordnade</u> med varierande ansvarsligganden i en hierarkiskt ordnad planeringsorganisation.</p> <p>Bostadsförsörjningsprogrammen ingår i detta vertikalt organiserat planeringssystem.</p> <p>Lbn <u>samråder</u> med länsstyrelsen i frågor som har regionalpolitisk betydelse.</p> <p>KBP tar sin utgångspunkt i kommunens samlade utveckling vad gäller befolkning och sysselsättning samt kommunens ekonomiska och fysiska utveckling</p>	<p>(Riksdagen upprättar årligen en bostadsbyggnadsplan med treårigt perspektiv).</p> <p>Bo och Lbn fördelar årligen <u>nybyggnadsramar</u>.</p> <p>De kommunala bostadsförsörjningsprogrammen upprättas varje år för en period av fem år.</p>
<p>Sö, Lsn och Ss antas ha tillfredsställande personella resurser och kompetens avseende skolplanering och dithörande frågor kring samhällsutvecklingen.</p>	<p>Sö, Lsn och Ss ingår i ett vertikalt <u>samordnat</u> planeringssystem med varierande positioner för skilda delar av skolans verksamhet och för olika nivåer (låg-, mellan- och högstadium samt gymnasium) i skolan.</p> <p>Planeringen på skolans område kan ses som ett informations- och styrsystem från lokal till central nivå och vice versa.</p> <p>Lsn <u>samråder</u> med andra samhällsplanerande myndigheter och institutioner i länet. I frågor som har reg. pol. betydelse <u>samråder</u> Lsn med länsstyrelsen.</p> <p>Ss grundar sin planering av skolan såväl på kommunens översiktsplanering som på de långsiktiga planer för skolan som Sö upprättar.</p>	<p>Sö bedriver ständigt <u>långsiktig planering</u> och reformarbete på skolans område.</p> <p>Ss planering av skolan måste hela tiden vara <u>integrerad</u> med den kommunala översiktsplaneringen och avstämmed gentemot kommunens utveckling beträffande befolkning, näringsliv etc.</p>

eller statskommunala vägar. Mest omfattande är kommunens ansvar för den senare typen, där kommunen har ansvar för såväl ekonomisk som fysisk planering samt dessutom ansvarar för själva genomförandet, byggandet och driften av de statskommunala vägarna. För statsvägarnas planering är det kommunala ansvaret begränsat till samråd med de regionala myndigheterna samt att kommunernas fysiska planering ingår som underlag för planeringen. Ansvaret för planeringen inklusive genomförandet av de statliga vägarna domineras av den centrala och de regionala statliga vägmyndigheterna.

Också inom bostadsplaneringen gäller att planeringsansvaret är uppdelat mellan kommunal, regional och nationell nivå. Kommunernas ansvar är stort och till stor del uppbyggt kring den kommunala bostadsförsörjningsplanen (KBP), men innefattar också andra delar som kommunernas fysiska planeringsberedskap och den markpolitik kommunen för. Ansvaret för genomförandet av bostadsbyggandet ligger emellertid inte hos kommunen utan vanligen hos någon privat, kooperativ eller allmännyttig byggherre. Den centrala respektive de regionala statliga myndigheternas ansvar för den del av bostadsplaneringen vi här främst intresserat oss för utgörs till stor del av att fördela nationella och regionala nybyggnadsramar. Ett för den regionala statliga bostadsmyndigheten väsentligt ansvar är att granska och bedöma kommunens bostadsförsörjningsprogram som också skall sammanställas som underlag för den centrala statliga bostadsmyndighetens bedömningar.

För skolans planering gäller att kommunen har huvudansvaret för genomförandet i form av drift och lokalutbyggnad. Den centrala statliga skolmyndigheten bedriver långsiktig planering och reformarbete inom skolsektorn samt utfärdar föreskrifter för vad som krävs för att uppfylla skolagens och skolstadgans bestämmelser. Trots kommunens dominerande ställning inom skolplaneringen är dess möjligheter till lokalt anpassade lösningar kringskurna genom de studieplaner och statsbidragsbestämmelser, för lärarinsatser och skollokalerna, som finns inom skolsektorn.

Sammanfattningsvis kan konstateras att planeringsansvaret inom de fyra jämförda sektorerna delvis är olika fördelat mellan de deltagande parterna. Järnvägsplaneringen domineras av statens järnvägar samtidigt som kommunen inte har något direkt planeringsansvar för järnvägssektorn. För de tre andra sektorerna, vägar, bostäder och skolor, förekommer i olika omfattning ett uppdelat planeringsansvar mellan kommun och stat, där staten i samtliga fall också har en underordnad regional sektorsmyndighet.

De i respektive sektors planering ingående parternas **resurser** och **kompetens** för planering har inte på något omfattande eller jämförbart sätt ingått i studien. De i tabell 16.1 gjorda noteringarna kring dessa faktorer utgörs därför till viss del av antaganden. För alla de studerade sektorernas planering rör det sig om etablerade planeringsformer. Mot denna bakgrund förutsätts att de deltagande parterna har hunnit skaffa sig de personella resurser och den kompetens som krävs. Detta antagande anser vi vara rimligt och vi har heller inte funnit något som motsäger det. Således förutsätts för såväl väg-, bostads- som skolplanering att de deltagande centrala och regionala statliga sektorsmyndigheterna har tillfredsställande eller omfattande personella resurser och kompetens för sitt planeringsansvar inom respektive sektor. Detsamma förutsätts gälla för statens järnvägar med avseende på järnvägsplaneringen. För vägplaneringen kan dessutom noteras att statens vägverk under senare år haft ambitionen att vidga sin kompetens genom att relatera vägsektorns planering till andra delar av samhällsplaneringen. Beträffande kommunens personella resurser och kompetens inom respektive

sektorplanering kan konstateras: - att kommunen saknar resurser och kompetens inom järnvägsplaneringen, - att kommunens personella resurser för vägplaneringen varierar beroende av befolkningsstorlek samtidigt som kommunen i varierande grad har kompetens och erfarenhet avseende vägplanering, - att kommunen förutsätts ha tillfredsställande personella resurser samt omfattande kompetens och erfarenhet avseende den egna kommunens bostadsplanering, - att kommunen genom skolstyrelsen förutsätts ha tillfredsställande personella resurser samt kompetens och erfarenhet avseende skolplanering. I detta sammanhang bör också påpekas, vilket kan tyckas vara en truism, att kommunen har omfattande resurser och kompetens avseende den egna kommunens planering och utveckling. Detta förhållande är dock väsentligt och bör uppmärksammas vid diskussion om kommunens potentiella möjligheter till ytterligare planeringsansvar inom skilda sektorer.

Sammanfattningsvis kan noteras att såväl de centrala som de regionala statliga sektormyndigheterna liksom statens järnvägar har tillfredsställande resurser och kompetens för sitt planeringsansvar inom respektive sektor. För kommunerna gäller att de i olika grad har resurser, kompetens samt erfarenhet avseende såväl väg-, bostads- som skolplanering. Inom järnvägsplaneringen saknar dock kommunerna specifika resurser och kompetens.

Inom väg-, bostads- och skolplanering förekommer i olika grad **samordning** mellan parter på nationell, regional och kommunal nivå. Inom järnvägsplaneringen, som ju domineras av statens järnvägar, finns vid sidan av de förhandlingar mellan länsförbund och SJ om regional persontrafik som sedan 1981 blivit möjlig ingen formaliserad samordning med andra parter. Däremot innefattar statens järnvägars interna planering avstämningar mellan central, regional och lokal nivå samt mellan skilda delar av den sammanlagda järnvägsplaneringen som SJ bedriver. Inom vägplaneringen finns en omfattande koordinering mellan den ekonomiska och den fysiska vägplaneringen. Dessutom är vägprojekteringen samordnad med övrig fysisk samhällsplanering, såsom kommunala fysiska översiktsplaner.

Ur samordningssynvinkel kan bostadsplaneringen och skolplaneringen i stora drag beskrivas på samma sätt, även om dessa planeringar ur andra synvinklar skiljer sig åt. Såväl bostadsplaneringen som skolplaneringen är således uppbyggda som vertikalt samordnade planeringssystem med varierande ansvar för de deltagande parterna i skilda delar av respektive sektorns planering. För bostadsförsörjningsplaneringen är särskilt notabelt att kommunens ansvar är koncentrerat till det skede av planeringen där operativa mål fastställs, exempelvis vilken bostadsvolym som skall byggas samt dess fördelning över tiden och på skilda hustyper. De centrala och regionala statliga bostadsmyndigheterna har ett övergripande samordnande ansvar, för den del av bostadsförsörjningsplaneringen vi här främst intresserat oss för, genom att fördela nybyggnadsramar mellan län respektive kommuner. De kommunala bostadsförsörjningsprogrammen utgör i detta sammanhang det samordnande planeringsinstrumentet. Skolplaneringen karaktäriseras av att kommunens aktivitet främst är inriktad mot genomförandet, i form av drift och lokalutbyggnad, medan de centrala och regionala statliga skolmyndigheterna har ett övergripande samordnande ansvar för skolans mål och innehåll i syfte att upprätthålla en enhetlig skola över hela landet.

Sammanfattningsvis kan konstateras beträffande samordning mellan parterna inom respektive sektorplanering, att parterna inom respektive sektorplanering, att järnvägsplaneringen helt saknar inslag av samordning, all planering sker internt av statens järnvägar, medan såväl väg-, bostads- som skolplanering-

en i olika omfattning och med varierande inriktning innefattar samordning mellan stat och kommun, i samtliga fall dessutom med deltagande av en länsmyndighet.

Tidsperspektivet i de fyra jämförda sektorplaneringarna varierar avsevärt. För järnvägsplaneringen gäller att tidtabellplaneringen, som är den del av denna sektorplanering som mest omedelbart kan ge effekter för kommunal planering och utveckling, är en ständigt rullande ettårig planering. I de fall tidtabellplaneringen innebär indragning av något trafikslag vid en station informeras berörd kommun endast 8 månader i förväg. Statens järnvägars investeringsplanering upprättas kontinuerligt och är kopplad till den årliga petita-budgeten. Investeringsplaneringen omfattar också ett mer långsiktigt perspektiv och för internt bruk upprättas den så kallade långtidsplanen med ett tioårsperspektiv.

Vägplaneringens investeringsplanering har varierande tidsperspektiv i skilda planeringsstadier. Behovsinventeringen eller den sedan några år nyinrättade perspektivplanen har ett femtonårigt perspektiv och långtidsplanen ett tioårigt perspektiv. För såväl statvägar som statskommunala vägar upprättas också femåriga investeringsplaner, flerårsplan respektive fördelningsplan, dessa revideras vart tredje år. För den fysiska vägplaneringen gäller att den i sina skilda skeden är underordnad investeringsplaneringens tidshorisonter. Således har lokaliseringplaneringen ett 10-15-årigt perspektiv, någonstans mellan behovsinventeringen och långtidsplanen, utredningsplanen har ett tidsperspektiv inom de närmaste tio åren, inom långtidsplanens tidshorizont och detaljprojekteringen ett femårigt tidsperspektiv, inom flerårs- respektive fördelningsplanerna.

Inom den del av bostadsplaneringen vi här intresserat oss för, den del där kommun och stat är samordnade i ett vertikalt organiserat planeringssystem, upprättar kommunerna varje år ett bostadsförsörjningsprogram som omfattar de fem närmast följande årens kommunala insatser. Med dessa som underlag fördelar bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnden de årliga nybyggnadsramarna mellan län respektive mellan kommuner. På skolans område pågår dels ett kontinuerligt långsiktigt planeringsarbete av den centrala statliga skolmyndigheten, dels en kortsiktig planering för skolans drift och lokalutbyggnad, där kommunen har huvudrollen.

För såväl planeringen av vägar, bostäder som skolor är det väsentligt att påpeka det beroende dessa planeringar har av kommunal översiktplanering. Den kommunala planeringsberedskapen och den rådande utvecklingen i kommunen blir härigenom delvis styrande för de tidsperspektiv dessa sektors planering använder sig av.

Sammanfattningsvis kan konstateras att tidsperspektivet för de fyra jämförda sektorernas planering varierar avsevärt. Den mest långsiktiga är vägplaneringen, där upp till ett 15-årigt tidsperspektiv används. Den mest kortsiktiga är tidtabellplaneringen av järnvägarna, där inget annat tidsperspektiv utöver det är tidtabellen omfattar redovisas. Bostadsplanering har ett medellångt tidsperspektiv på fem år. Skolplanering har dels en långsiktig planering på central nivå, dels den kortsiktiga planering för drift och lokalutbyggnad som kommunen ansvarar över. För väg- och bostadsplanering noteras att de upprättas i form av ständigt rullande planering, revideras vart tredje och femte respektive varje år. Järnvägs- respektive skolplanering, som i och för sig båda upprepas varje år, kan knappast betecknas som rullande då de inte innehåller någon framförhållning utan i sin helhet endast innefattar det planerade året.

En sammanfattning och jämförelse av planeringens form visar en stor spridning och variation i hur planeringen är uppbyggd med avseende på samspillet mellan kommun och stat. Detta är särskilt intressant att konstatera mot bakgrund av att det för samtliga fyra här jämförda sektorer, rör sig om verksamheter som i hög grad har betydelse för och ger konsekvenser för den kommunala utvecklingen. Detta illustrerar också att det inte finns någon generell eller självklar uppbyggnad av en sektors form för planering, och den fördelning av planeringsansvar som innefattas av denna form, med hänsyn till utvecklingen inom sektorn.

Exempelvis uppvisar såväl vägsektorn som bostadssektorn expansiva utvecklingsförlopp trots stora skillnader mellan de bägge sektorerna vad gäller fördelningen av planeringsansvar. Inom vägsektorn har den statliga vägmyndighetens starka ställning i planeringen bidragit till att Sverige har ett väl utbyggt vägnät. Inom bostadssektorn där kommunerna har huvudansvaret för planeringen visar inte minst 1960-talets satsningar på bostadsbyggande att också kommunerna, som huvudmän för en sektors planering, kan bidra till en omfattande expansion.

Järnvägsplaneringen utgör den planeringsform, bland de fyra jämförda sektorerna, vars planeringsansvar, resurser och kompetens uteslutande är avskärmad och koncentrerad till en central statlig organisation. Inom järnvägsplaneringen förekommer, utöver de förhandlingar om regional persontrafik som 1981 blev möjlig mellan statens järnvägar och så kallade länsbolag, ingen samordning mellan sektorplaneringen och den kommunala planeringen. Hänsynstagande till järnvägsplaneringen från kommunernas sida försvåras också av att den del av järnvägsplaneringen, tidtabellsplaneringen, som årligen ger avsevärda effekter för kommunernas situation endast upprättas med ett ettårigt tidsperspektiv.

Inom vägsektorn har den centrala och de regionala statliga vägmyndigheterna ett betydande planeringsansvar samt omfattande resurser och kompetens för planering. Här har dock också kommunerna ansvar för planeringen samt i varierande utsträckning resurser, kompetens och erfarenhet av vägplanering. För de delar av vägsektorn studien behandlar gäller det senare framför allt för det statskommunala vägnätet. Inom vägplaneringen råder vidare en omfattande samordning mellan de delar av planeringen som sker hos stat respektive kommun, såväl beträffande ekonomisk som fysisk vägplanering. Särskilt bör dessutom noteras att vägplaneringen arbetar med såväl långsiktiga som kortsiktiga tidsperspektiv samt att planeringen sker rullande i en kontinuerlig process.

Inom bostads- och skolplanering är de kommunala respektive de statliga myndigheternas resurser och kompetens relativt lika. I båda dessa sektors planering ingår de deltagande parterna i ett vertikalt organiserat planeringssystem. Inriktningen på parternas planeringsansvar skiljer sig emellertid åt mellan sektorerna. Särskilt intressant är att kommunernas planeringsansvar är relativt omfattande inom bägge dessa sektorer.

Inom den del av bostadsplaneringen studien varit inriktad mot är kommunens ansvar främst att utarbeta kommunala bostadsförsörjningsprogram och genom dessa fastställa de operativa målen för bostadsbyggandet. De regionala och nationella bostadsmyndigheterna svarar mot bakgrund av de kommunala programmen för fördelningen av nybyggnadsramarna mellan kommuner respektive mellan län. Särskilt bör också poängteras det dominerande ansvar för bostadsbyggandet som finns hos skilda byggherrekategorier till stor del styrda av marknadens krafter.

På skolans område ligger tyngdpunkten i kommunens ansvar i genomförandefasen av planeringen, innefattande drift och lokalutbyggnad. Den centrala

statliga skolmyndigheten ansvarar för de långsiktiga målen för skolan som helhet i syfte att upprätthålla en likvärdig utbildningsstandard för landet som helhet. På regional nivå ansvarar den regionala statliga myndigheten för skolans ledning och planering.

Beträffande formen för skilda sektorers planering och förhållandet mellan kommun och stat i dessa kan utifrån den föregående analysen följande slutsatser dras:

För de enskilda sektorernas planering:

Järnvägar	Kommunerna saknar inflytande över järnvägarnas planering medan staten genom SJ fullständigt dominerar järnvägarnas planering,
Vägar	Kommunerna har jämsides med de statliga vägmyndigheterna ett avsevärt inflytande över det statskommunala vägnätets planering medan staten genom sin centrala och sina regionala vägmyndigheter har det dominerande inflytandet över planeringen av det statliga vägnätet,
Bostäder	Kommunerna har ett stort inflytande över bostädernas planering om än i varierande utsträckning underordnat den statliga bostadsmyndighetens kvotering samt i hög grad beroende av på bostadsmarknaden agerande byggherrar, för uppförandet av bostäder,
Skolor	Kommunerna har huvudansvaret för skolans planering med avseende på drift, undervisning och lokalutbyggnad, medan den statliga skolmyndighetens inflytande främst sker genom att fastställa långsiktiga mål och fördela statsbidrag,

För sektorernas planering generellt:

Planeringsansvaret för stat respektive kommun varierar mellan skilda sektorer. Likaså varierar formerna för samordning mellan de i respektive sektors planeringsprocess deltagande parterna samt det tidsperspektiv och skede i vilket samordning sker.

Detta innebär att kommunerna för vissa sektorer helt saknar möjlighet och för andra sektorer i olika grad har möjlighet att integrera sektorerna i sin planering. Möjligheterna för kommunerna att på ett aktivt och medvetet sätt använda sig av sektorerna för att åstadkomma en önskad utveckling, varierar således från sektor till sektor.

16.2 Planeringens karaktär - mål och genomförande

I tabell 16.2 har noterats karaktären på respektive sektors planering med avseende på vem som fastställer de operativa målen i planeringen, vanligen betecknat som "planen", samt vem som svarar för genomförandet av åtgärder som uppfyller målen. Resultaten från de i avsnitt II redovisade fallstudierna pekar på att dessa delar av planeringsprocessen är särskilt intressanta för att förklara graden av inflytande en sektor har på kommunal utveck-

Tablå 16.2 Planeringens karaktär - mål och genomförande.

SEKTOR- PLANERING	Part som svarar för fastställandet av <u>operativa mål</u> i planeringen av respektive sektor. (Upprättandet av "planen")	Part som svarar för <u>genomförandet</u> av åtgärder som uppfyller planeringens mål.
JÄRNVÄGS- PLANERING	<u>Statens järnvägar</u> fastställer, mot bakgrund av trafikpolitiska målsättningar angivna av riksdagen om exempelvis kostnadstäckning och förräntning av kapital, operationella mål för sin verksamhet, främst med avseende på tidtabellens utformning och kapaciteten på skilda bandelar.	<u>Statens järnvägar</u> svarar för genomförandet av såväl de investeringar som den trafik järnvägsplaneringen som helhet innefattar.
VÄG- PLANERING	Utifrån en, av riksdagen angiven, övergripande målsättning om samhällsekonomisk effektiv resursanvändning fastställs de operativa målen enligt det följande: - För statsvägar fastställer vägverket i flerårsplanen vilka vägprojekt som skall genomföras. - För statskommunala vägar anger <u>kommunen</u> i förslag till fördelingsplan vilka vägprojekt som skall genomföras. Fördelingsplanen fastställs av vägverket eller av regeringen om vägverk och länsstyrelse har olika uppfattning.	Genomförandet av vägbyggandet och den drift av vägar som vägplaneringen resulterar i åvilar vad gäller statsvägar de <u>statliga vägmyndigheterna</u> samt vad gäller statskommunala vägar <u>kommunen</u> .
BOSTADS- PLANERING	<u>Kommunen</u> fastställer mot bakgrund av kommunens samlade utveckling de operationella målen genom att i de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen ange omfattning och inriktning av ny- respektive ombyggnad av bostäder och lokaler samt andra åtgärder för att främja bostadsförsörjningen den närmaste femårsperioden.	Genomförandet av bostadsbyggandet sker vanligen utanför den offentliga sektor hos någon <u>privat eller kooperativ</u> byggherre. Ibland deltar också kommunen genom egna bostadsföretag eller genom att ingå som delägare i sådana företag. (Bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnden påverkar i varierande grad den länsvisa och kommunvisa nybyggnationen genom att fördela de av riksdagen fastställda årliga nybyggnadsramarna.)
SKOL- PLANERING	<u>Kommunen</u> fastställer, mot bakgrund av kommunens samlade utveckling samt med hänsynstagande till skollagen och skolstadgan samt de anvisningar som SÖ utfärdar, de operationella målen för skolans utformning, bl. a. med avseende på klassstorlek samt tillgänglighet till skilda stadier och utbildningsgrenar.	<u>Kommunen</u> genomför såväl driften av skolan, där undervisningen utgör den väsentligaste delen, som de investeringar i form av lokalutbyggnad som skolplaneringen innefattar. (Det reformarbete SÖ bedriver, mot bakgrund av riktlinjer fastställda av riksdagen, samt den tillsyn och det deltagande i skolplaneringen som SÖ jämte Lsn deltar i är också betydelsefullt för genomförandet av åtgärder på skolans område.)

ling. Kommunens position i samband med att de operativa målen fastställs samt när dessa skall genomföras blir avgörande för om kommunspecifika hänsyn tas i samband med överväganden inom skilda sektorer. De fyra sektorer som här jämförs representerar i detta avseende skilda karaktärer hos planeringsprocessen.

Järnvägsplaneringen representerar den mest renodlade formen av sektorplanering. Statens järnvägar har, genom sin i det närmast fullständiga kontroll över såväl fastställandet av operationella mål som genomförandet av dessa, särskilt stora möjligheter att bedriva en framgångsrik planeringsprocess avgränsat till den egna sektorn och i förhållande till fastställda mål. Kommunernas eller andra parter möjlighet att direkt påverka järnvägar- nas utveckling och att i ett ömsesidigt utbyte med SJ kunna infoga järnvägar- nas planering i den egna planeringen saknas nästan helt. Ett undantag är den möjlighet de så kallade länshuvudmännen, sedan början på 1980-talet, har att förhandla med SJ om upprätthållande av regional persontrafik.

En i våra studier ständigt återkommande synpunkt på järnvägsplaneringen är dess stegvisa och fragmentariska uppbyggnad. SJ fattar år från år skilda mindre delbeslut om förändringar i tidtabellen, trafikeringen vid skilda järnvägslinjer och enskilda stationer. Sammanslagna över ett antal år ger genomförandet av dessa delbeslut omfattande effekter för trafikeringen. Dessa förändringar och de effekter de kan förorsaka går heller inte att utläsa av någon samlad långsiktig översiktsplanering från SJ. Kommunerna har mot denna bakgrund svårt att innefatta järnvägsutvecklingen i de över- väganden som görs i skilda delar av den kommunala översiktsplaneringen. Det förekommer till och med att kommuner hävdar att SJs åtgärder verkar i direkt motsatt riktning i förhållande till de satsningar kommunen själv gör.

För vägplaneringsprocessen gäller en mer sammansatt karaktäristik jämfört med det föregående. Vidare ser den olika ut för statsvägar respektive statskommunvägar. För de förra har de statliga vägmyndigheterna, centralt och regionalt, ansvar för såväl fastställandet av de operationella målen i plane- ringen som genomförandet av det vägbyggande som dessa resulterar i. Kom- munens inflytande är här begränsat till att vara samrådspartner samt att vägmyndigheten tar del av aktuell kommunal fysisk översiktsplanering. För de statskommunala vägarnas planering har kommunerna dock ett större inflytande, genom att upprätta förslag till vägprojekt som skall genomför- ras. Även här fastställs emellertid planerna av den statliga vägmyndig- heten. Genomförandet av vägbyggandet när det gäller de statskommunala vägarna svarar vidare kommunen själv för.

Vägplaneringen representerar således, dels den mer renodlade formen av sektorplanering där såväl ansvaret för fastställandet av operativa mål som genomförandet av åtgärder som uppfyller målen är samlat hos en sektoransvarig myndighet, **dels en planeringsprocess där ansvaret är uppdelat mellan en myndighet med ett renodlat sektoransvar och en myndighet med ett sektorövergripande ansvar.** I det förra fallet är det de statliga vägmyndigheterna som har goda möjligheter att bedriva en framgångsrik verksamhet med hänsyn till tillgängliga resurser och de mål man sätter upp för det statliga vägarnas utbyggnad. I det senare fallet har också kommunen goda möjligheter att jämsides med de statliga myndigheterna verka för en önskad utveckling av det statskommunala vägarnas utbyggnad.

Vägplanering i sig utgörs av ett mycket välutvecklat och etablerat plane- ringssystem. Tendenser finns dock att vägplaneringen på ett allt för enkelt sätt införlivar även andra verksamhetsområden i de överväganden som görs i samband med prioriteringar mellan alternativa väginvesteringar. Detta

intresse att sätta den egna verksamheten i relation till andra verksamhetsområden bör i och för sig leda till att de lösningar som realiserats uppfyller mer kompletta mål för samhällsutvecklingen än vad som skulle blivit fallet om ett mer till vägsektorn avgränsat synsätt används. Uppmärksamhet bör dock riktas mot denna form av ensidig "integrering", från de statliga vägmyndigheternas sida, så att den inte helt ersätter ett direkt samspel mellan berörda parter.

Mot bakgrund av att investeringar i infrastruktur, så också i vägar, ger avsevärda effekter för den kommunala utvecklingen bör karaktären på planeringen bli föremål för ytterligare analys. Var går de lämpliga skiljelinjerna mellan stat och kommun för fastställandet av mål inom vägsektor respektive genomförandet av åtgärder som uppfyller målen? När är ett nationellt perspektiv lämpligt och när kan det lokala perspektivet få dominera? Gränserna varierar från fall till fall och går knappast att fastställa en gång för alla. I många fall kommer samverkan mellan berörda parter att vara det lämpliga sättet att finna en godtagbar lösning på en planerad utbyggnad. Inte minst den kommunala översiktsplaneringen bör vara uppmärksam på detta och i ökad grad belysa lämpliga vägutbyggnader och dess samband med kommunal utveckling som helhet.

Karaktären på den del av bostadsplaneringsprocessen vi här analyserar har en viss likhet med planeringsprocessen för statskommunala vägar. Genom upprättandet av de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen fastställer kommunerna de operativa målen för bostadssektorn. Genom att de statliga bostadsmyndigheterna fördelar de länsvisa respektive kommunvisa bostadskvoterna har man möjlighet att i efterhand justera nivån på bostadsbyggandet i förhållande till de kommunala nybyggnadsambitionerna. Detta liknar i någon mån den efterjustering den statliga vägmyndigheten gör av de förslag till statskommunala vägar kommunerna upprättar. För bostadsplaneringen är konsekvenserna av denna efterjustering avhängig riktningen av justeringen. Staten har således svårt att få kommunerna att bygga utöver den nivå som anges i bostadsförsörjningsprogrammet. Möjligheterna för de statliga bostadsmyndigheterna att begränsa byggandets omfattning, om man så finner lämpligt, finns dock genom att kvotera nybyggnadsramarna till en lägre nivå än vad kommunerna angett i bostadsförsörjningsprogrammen.

Bostadsplaneringen representerar således en planeringsprocess där ansvaret är uppdelat mellan kommunen med sitt sektorövergripande ansvar och de statliga bostadsmyndigheterna med ett mer renodlat sektoransvar. Här bör också särskilt noteras att ansvaret för genomförandet av nybyggande vanligen ligger utanför såväl kommunalt som statligt huvudmannaskap -vanligen hos någon privat, allmännyttig eller kooperativ byggherre.

Noteras bör också att även den av kommunen förda markpolitiken samt den planeringsberedskap kommunen har på det fysiska området är av väsentlig betydelse för bostadsbyggandet. Även om kommunerna vanligen inte själva svarar för genomförandet av de operativa målen, i meningen att de själva svarar för byggandet, har man till sitt förfogande ett antal instrument som är avsedda att bana väg för planernas genomförande. Expropriations- och förköpslagstiftningen ger således kommunerna möjligheter att förvärva den mark som är nödvändig för planernas genomförande. Karaktären på kommunens planeringsansvar markeras också av det dominerande inflytande kommunen har över bostadsbyggandets disponering mellan orter och i orter och mellan skilda hustyper samt dess fördelning mellan byggherrar och förvaltningsformer.

Bostadsbyggnadsplaneringens betydelse för den kommunala utvecklingen och annan kommunal planeringsverksamhet har påvisats av Norrving (1981).

Han har bl a visat att det faktiska bostadsbyggandet till mellan 75 och 95 procent förklaras av det som finns medtaget i de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen. (Se vidare bilaga 3)

Trots att kommunerna när det gäller fastställandet av operationella mål för bostadsbyggandet delvis är underställda den statliga kvoteringen av nybyggande, samt när det gäller genomförandet av det bostadsbyggande som följer av bostadsbyggnadsprogrammen till stor del är beroende av skilda byggherrekategorier, kan konstateras att kommunerna har goda möjligheter att verka för en önskad utveckling av bostadsbyggandet.

Den fjärde av de planeringsprocesser som ingår i jämförelsen, skolplaneringsprocessen, karaktäriseras av att kommunen har ett omfattande och avgörande inflytande på såväl upprättandet av de operationella målen för skolan som genomförandet av åtgärder som uppfyller målen. Staten levererar emellertid ett detaljerat regelsystem i form av studieplaner och bestämmelser för statsbidrag för lärare och skollokaler vilket gör att kommunens möjligheter att driva skolan utifrån lokalt anpassade lösningar är kringskurna. Till det senare bidrar också den tillsyn och det deltagande i skolplaneringen som skolöverstyrelsen och länskolnämnderna bedriver.

Skolplaneringen representerar således en planeringsprocess där ansvaret är uppdelat mellan kommun och stat. Kommunen fastställer mot bakgrund av sitt samlade sektorövergripande planeringsansvar på det lokala planet de operativa målen för skolans utformning medan de statliga skolmyndigheterna utifrån ett sektoransvar, som tar sin utgångspunkt i målet om likformigt utformad skola över hela landet, utfärdar regler och anvisningar som krävs för att uppfylla de bestämmelser som finns i skollagen och skolstadgan. För genomförandet av skolans drift och därmed de operativa mål som satts upp för skolan, där undervisningen utgör det huvudsakliga inslaget, bär kommunerna genom skolstyrelserna det huvudsakliga ansvaret. De statliga skolmyndigheterna främst länskolnämnderna, har också ett omfattande inflytande över genomförandet av skolans verksamhet, bl a genom tillsyn över den pedagogiska verksamheten samt att man i samråd med andra samhällsplanerande myndigheter skall sörja för en ändamålsenlig planering av skolan.

Det kommunala engagemanget och ansvaret för skolans verksamhet har varit ständigt ökande under de senaste decennierna. Utökandet av den allmänna skolplikten samt införandet av nya skolformer har givit avsevärda konsekvenser för den kommunala planeringen och utvecklingen. De kommunindelningsreformer som genomförts de senaste decennierna har delvis styrts av att finna en ändamålsenlig storlek för kommunen att ansvara för såväl den obligatoriska skolan som gymnasieskolan. Utvecklingen på skolans område innehåller också flera inslag av åtgärder som syftar till ett ökat lokalt inflytande över skolan. Den senaste reformen om skolans inre arbete, SIA, innehåller också idéer om att kommunen skall ha större frihet än tidigare beträffande skolans utformning.

En utförligare redogörelse för den ovan angivna utvecklingen av skolans planering och kommunens roll i denna finns i bilaga 4. I bilagan framhålls två perspektiv, ur vilka skolans roll för kommunal utveckling och planering kan ses. Dels ett långsiktigt där det ständigt pågående reformarbetet på skolans område ger omfattande påverkan på den kommunala verksamheten, dels ett mer kortsiktigt år-från-år perspektiv där skolan ingår som en ur kostnadssynvinkel omfattande kommunal verksamhet.

En sammanfattning och jämförelse av planeringens karaktär med avseende på fastställandet av operativa mål och genomförandet av åtgärder som uppfyller målen visar på en stor spännvidd mellan de fyra jämförda sektor-

na. Å ena sidan karaktäriseras järnvägarnas planering av att den statliga järnvägsmyndigheten har en i det närmaste fullständig kontroll över både mål och genomförande. Å andra sidan karaktäriseras skolans planering av att kommunen har ett relativt omfattande inflytande över såväl fastställandet av operativa mål som genomförandet av åtgärder som uppfyller målen, hela tiden dock mot bakgrund av och med hänsynstagande till de övergripande målsättningar och anvisningar som den statliga skolmyndigheten sätter upp.

Järnvägsplaneringen utgör således en renodlad sektorplaneringsprocess där den statliga sektormyndigheten bär hela ansvaret medan skolplanering representerar en planeringsprocess där ansvaret är uppdelat mellan kommun och stat. Till den förra kategorin av planeringsprocess hör också planeringen av statliga vägar, även om den statliga vägmyndigheten via den fysiska översiktsplaneringen tar viss hänsyn till den kommunala situationen. Till den senare typen av planeringsprocess, där ansvaret för fastställandet av operativa mål respektive genomförandet av åtgärder som uppfyller målen i olika grad är uppdelat mellan de deltagande kommunala och statliga parterna, hör också planeringen av statskommunala vägar och planeringen av bostäder.

De skilda planeringskaraktäristikorna speglar i vilken utsträckning staten respektive kommunen har möjlighet att, utifrån sina intressen, verka för en önskad utveckling av respektive sektor. Mot bakgrund av att dessa intressen varierar är det också rimligt att finna en viss variation mellan skilda sektorer med avseende på detta.

En planeringsprocess vars motiv är att uppnå funktionell helhet utifrån ett nationellt perspektiv torde vara annorlunda uppbyggd än en planeringsprocess vars motiv är att åstadkomma en fördelning av resurser till ett verksamhetsområde inom en ekonomisk ram respektive likformighet av en sektors verksamhet över hela landet. För en enskild sektor är planeringsprocessen knappast ensidigt bestämd av något enstaka motiv, utan består snarare av en kombination av flera, även om någon kan dominera.

När det gäller planeringsprocessen för järnvägar samt de statliga vägarna är det närmast att uppnå en utifrån ett nationellt perspektiv funktionell helhet som är motivet. När det gäller de statskommunala vägarnas samt bostädernas planeringsprocess är det främst att fördela resurser mellan skilda regioner inom en ekonomisk totalram som är motivet. För skolan tar planeringsprocessen slutligen sitt motiv ur strävan att åstadkomma likformighet över hela landet.

Beroende bl a på om och hur dessa motiv tar sin utgångspunkt i nationella helheter ser ansvarsfördelningen mellan stat och kommun olika ut. I den genomförda analysen har det också visat sig att kommunen har ett mycket varierat inflytande på skilda sektorer planering och därmed möjlighet att medvetet sätta sektorns utveckling i samband med den kommunala utvecklingen som helhet.

Några enkla och klara principer för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun finns inte. Gränserna för det kommunala respektive statliga inflytandet varierar, vilket framgått såväl av våra fallstudier i föregående avsnitt som den komparativa analys som genomförs i detta avsnitt. Skilda epoker och skilda situationer uppvisar varierande mönster för parternas engagemang och möjligheter att på ett medvetet sätt verka för en önskad utveckling av respektive sektor.

Fastslås kan att det kommunala respektive statliga inflytandet över fastställandet av de operationella målen för en sektor samt genomförandet av åtgärder som uppfyller målen är av avgörande betydelse för sektorns utveckling. Kommunernas position i detta sammanhang är avgörande för i vilken utsträckning den övergripande kommunplaneringen ingår som en förutsättning för sektorns planering samt den styrverkan denna ger på kommunal utveckling.

16.3 Planeringens innehåll

I det närmast följande redogörs schematiskt dels för de sätt på vilka statliga sektormyndigheter påverkar kommunal planering och utveckling, dels för de områden inom vilka statliga sektormyndigheters beslut och åtgärder ger effekter för kommunal planering och utveckling. Syftet är att något komplettera den föregående diskussionen om planeringens form och karaktär med några väsentliga aspekter utifrån planeringens innehåll.

I tablå 16.3 har, för de jämförda sektorernas planering, noterats de sätt på vilka de statliga sektormyndigheterna påverkar den kommunala planeringen och utvecklingen.

Tablå 16.3 Planeringens innehåll - statliga sektormyndigheters påverkan på kommunal planering och utveckling.

SEKTOR- PLANERING	De statliga sektormyndigheternas påverkan på kommunal planering och utveckling sker genom att:		
	-utöva kontroll genom uppställande av normer och regler	-överföra medel-lån och bidrag till kommunerna	-genomföra investeringar och/eller svara för drift och underhåll
JÄRNVÄGS- PLANERING			X
Statliga vägar			X
VÄGPLANERING			
Stats-komm.vägar	X	X	
BOSTADS- PLANERING	X	X	
SKOL- PLANERING	X	X	

Av tablå framgår att de jämförda sektorernas planering med avseende på de sätt på vilket de statliga sektormyndigheterna påverkar den kommunala planeringen och utvecklingen kan indelas i två grupper med varierande innehåll. Dels en grupp, bestående av järnvägsplanering och statliga vägars planering, där den statliga sektormyndigheten själv svarar för genomföran-

det av investeringar och drift samt underhåll. Dels en grupp, bestående av statskommunala vägars planering, bostadsplanering och skolplanering, där den statliga sektormyndigheten svarar för kontroll av sektorns utveckling genom uppställande av normer och regler samt att myndigheten överför lån eller bidrag till kommunerna. I det förra fallet kan vi tala om sektorer där den statliga myndigheten själv svarar för produktionen, medan den senare gruppen representerar sektorer där staten genom normer och regler kontrollerar sektorns utveckling samt genom lån och bidrag subventionerar sektorns utveckling.

I tablå 16.4 har, för de jämförda sektorernas planering, noterats områden inom vilka den statliga sektormyndighetens beslut ger effekt för kommunal planering och utveckling.

Tablå 16.4 Planeringens innehåll - sektorplaneringens effekt för kommunal planering och utveckling.

De statliga sektormyndigheternas beslut ger effekt för kommunal planering och utveckling genom att påverka:

SEKTOR- PLANERING	-befolknings- och syss.utveckling och andra förut- sättningar för kommunal ut- vecklingsplane- ring och KELP	-markanvändning på tätortsnivå. (Generalplane- faktorer)	-ortssystemet och den kommuntäck- ande planeringen
JÄRNVÄGS- PLANERING	X	(X)	X
Statliga VÄGPLANERING	X	X	X
Stats-komm.	(X)	(X)	(X)
BOSTADS- PLANERING	(X)		
SKOL- PLANERING	X		(X)

X område inom vilket den statliga sektormyndighetens beslut ger effekt för kommunal planering och utveckling

(X) område inom vilket den statliga sektormyndighetens beslut ger viss effekt för kommunal planering och utveckling

Av tablå framgår att innehållet i de jämförda sektorernas planering med avseende på den effekt de statliga sektormyndigheternas beslut ger för kommunal planering och utveckling varierar. För de sektorer där det statliga ansvaret är som mest omfattande och där de statliga sektormyndig-

heterna själva svarar för "produktionen" gäller också att effekterna för kommunal planering och utveckling är som mest komplext. Således gäller för järnvägsplanering och statliga vägars planering att effekterna omfattar såväl befolknings- och sysselsättningsutveckling och andra förutsättningar för kommunal utvecklingsplanering och KELP som markanvändning på tätortsnivå samt ortssystemet och den kommuntäckande planeringen. Även för statskommunala vägars planering innebär den statliga sektormyndighetens påverkan genom "kontroll" och "subvention" vissa effekter för kommunal planering och utveckling inom alla i tablå 16.4 noterade områden, om än i begränsad omfattning jämfört med de bägge föregående sektorernas planering.

För bostadplaneringen och skolplaneringen gäller att de statliga sektormyndigheternas beslut ger mer begränsad effekt för kommunal planering och utveckling än vad som gäller för de ovan nämnda sektorerna. Det är här också frågan om sektorer där det kommunala ansvaret är relativt omfattande. För båda dessa sektorer gäller dock att befolknings- och sysselsättningsutvecklingen och andra förutsättningar för kommunal utvecklingsplanering och KELP i olika omfattning påverkas av de statliga sektormyndigheternas beslut. För skolplaneringen har också noterats att ortssystemet och den kommuntäckande planeringen i viss utsträckning påverkas av den statliga sektormyndighetens beslut. Denna notering motiveras av det inflytande de statliga skolmyndigheterna har för lokalisering av gymnasieskolan, för fastställandet av elevområden för skilda skolstadier samt för turordningen av statsbidrag till skilda skolbyggnadsprojekt.

Avsikten med denna analys av planeringens innehåll är inte att göra någon absolut och slutgiltig gruppering av sektorerna med avseende på skilda slag av påverkan på samt effekt för kommunal planering och utveckling. Svårigheterna med detta är uppenbara. Avsikten är istället att något indikera de skillnader som finns i dessa avseenden.

Konstateras kan att för de sektorer där sektormyndigheten själv svarar för investeringar, drift och underhåll där är också sektorns effekt för kommunal utveckling och planering omfattande. I dessa fall kan också konstateras att sektorplaneringen har ett, i förhållande till övergripande kommunplanering dominerande inflytande på kommunal utveckling.

För de sektorer där den statliga sektormyndighetens påverkan på kommunen sker indirekt genom uppställandet av normer och regler samt genom lån och bidrag till kommunen samtidigt som kommunen har en egen roll i sektorns planeringsprocess, där har också den kommunala övergripande planeringen betydande inverkan på sektorns utveckling och ingår därmed som underlag för sektorns inverkan på kommunal utveckling och planering.

16.4 Slutsats

Vi har konstaterat att skillnader i planeringens form ger varierande förutsättningar för samspel mellan stat och kommun inom skilda sektorers planering. För vissa sektorer saknar kommunen helt möjlighet att samordna sektorns planering med den övergripande kommunplaneringen, medan man för andra sektorer, genom deltagande i planeringsprocessen, i olika grad har möjlighet att genomföra en sådan samordning. Vidare har vi fastslagit

att ansvarsfördelningen för de delar av planeringsprocessen som här analyserats, fastställandet av operationella mål och genomförandet av åtgärder som uppfyller målen, är av avgörande betydelse för samspillet mellan stat och kommun inom skilda sektorer. Kommunens position i dessa delar av planeringsprocessen är avgörande för den inverkan sektorn har på kommunal utveckling och planering samt i vilken omfattning den övergripande kommunplaneringen utgör underlag för respektive sektors planering.

Resultaten från analysen av planeringens innehåll förstärker och nyanserar i viss mån resultaten från dessa i det föregående genomförda analyserna av planeringens form och karaktär. Således gäller att för de sektorer där den statliga sektormyndighetens påverkan på kommuner sker direkt genom investeringar samt drift och underhåll, där är också effekterna för den kommunala planeringen och utvecklingen som mest omfattande. För dessa sektors planering är också det kommunala inflytandet litet eller saknas helt. För de sektors planering där det statliga engagemanget sker mer indirekt genom normer och regler samt lån och bidrag riktade till kommunerna, som också själva i olika grad är engagerade i sektorns planeringsprocess, där har parterna också ett delat inflytande över sektorns utveckling. I dessa fall har också kommunen möjlighet att låta den övergripande kommunplaneringen utgöra underlag för utvecklingen av respektive sektor.

Den för studien som helhet uppställda hypotesen har delvis verifierats. För de sektors planeringsprocess där den statliga dominansen är i det närmaste fullständig har hypotesen visat sig sann. Delvis har emellertid hypotesen också visat sig falsk. För de sektorer där kommunen i varierande omfattning har ett direkt eget inflytande över planeringsprocessen där utgör således också i olika grad den övergripande kommunala planeringen underlag för utvecklingen av respektive sektor.

Resultatet av studien kan i förhållande till den uppställda hypotesen kortfattat sammanfattas på följande sätt.

Sektorplanering, inom vilken statliga myndigheter har det dominerande ansvaret eller i varierande grad tillsammans med kommunen har ett delat engagemang och ansvar, får en genomslagskraft och styrverkan på kommunal utveckling och planering som står i proportion till det kommunala respektive statliga inflytandet över fastställandet av operationella mål för sektorn och genomförandet av åtgärder som uppfyller målen.

STATIONSINDRAGNINGAR ÅR 1976/77 (Kapitel 8)
Stationsvis förteckning över SJs avsiering, regeringens beslut samt länsstyrelsernas yttrande.

Förteckning över:

1. Bandel, tillhör affärsbanenätet (A-nät)
2. Bandel, tillhör det ersättningsberättigade nätet (E-nät)
3. Aviseringen gäller persontrafik
4. Aviseringen gäller styckegodstrafik
5. Aviseringen gäller vagnslasttrafik
6. Aviseringen gäller både styckegods- och vagnslasttrafik
7. Regeringen beslutade bibehålla stationen
8. Regeringen beslutade modifiera SJs nedläggningsbeslut
9. Regeringen beslutade att stationen fick läggas ned
10. Länsstyrelsen stöder kommunen
11. Länsstyrelsen stöder SJ
12. Länsstyrelsen stöder varken kommunen eller SJ
13. Länsstyrelsernas argument:
 - "Trafikpolitik och regionalpolitik"
 - "Järnvägsplanering"
 - "Lokala argument"
 - "Övergripande argument"
 - "Samhällsplanering"
 - "Ekonomi"
 - "Trafikservice"
14. Länsstyrelserna hänvisar till den regionala trafikplaneringen
15. Länsstyrelserna presenterar faktaunderlag

TECKENFÖRKLARING:

- o= markering för argument m m som förekommer i ärendet
(tom ruta markerar att argumentet inte förekommer)
- s= styckegodstrafik (när aviseringen gäller båda trafikslagen
- v= vagnslasttrafik och regeringens beslut el dyl är olika
för s respektive v)

Kommun/län:	1. Bandel, A-nät	2. E-nät	3. Persontrafik	4. Styckeodstr.	5. Vagnslastr.	6. Styckeog+Vagnsl.	7. Bibe-häll	8. Modifierar	9. Nedläggning	Länsstyrelsen:	10. Stöder	11. Kommun	12. " - - Sj	13. Varken eller	"Traf. o reg. pl	"Järnvägspl"	"Lokala argum."	"Övergripande"	"Samh. pl."	"Ekonomi"	"Trafikserv."	14. Reg. traf. pl	15. Fakta	Station:
STOCKHOLMS LÄN																								
Botkyrka	0	0									0			0				0	0	0				Tumba
Sigtuna	0	0									0							0	0	0				Märsta
UPPSALA LÄN																								
Tierp	0	0					0				0			0						0				Söderfors
Östhammar	0	0					0				0									0	0	0		Österbybruk
SÖDERMANLAND LÄN																								
Nyköping	0	0									0			0	0	0				0	0	0		Vagnhärad
- " -	0	0		0							0			0	0	0				0	0	0		Enstaberga
- " -	0	0		0				0			0			0	0	0				0	0	0		Jönåker
Flen	0	0		0							0			0	0	0				0	0	0		Malmköping
ÖSTERGÖTLANDS LÄN																								
Ydre	0	0					0				0			0	0					0				Österbymo
Finspång	0	0					0				0			0						0				Ljusfallshammar
Norrköping	0	0					0				0			0						0				Kimstad
- " -	0	0					0				0			0			0			0				Skärblacka
JÖNKÖPINGS LÄN																								
Aneby	0						0	V	S		V	S		0	0	0				0	0	0		Frinnaryd
Gislaved	0						0	V	S		V	S		0	0	0				0	0	0		Hestra
- " -	0						0	V	S		V	S		0	0		0			0	0	0		Skeppshult
Vaggeryd	0		0				0		0		0			0	0					0	0	0		Hok
- " -	0			0			0		0		0			0	0					0	0	0		Klevshult
Jönköping	0				0	0					V	S		0	0					0	0	0		Taberg
- " -	0				0	0					0			0	0	0				0	0	0		Mänsarp
Nässjö	0		0		0						0			0	0					0	0	0		Malmbäck
- " -	0			0			0				0			0	0					0	0	0		Flisby
- " -	0		0				0				0			0	0					0	0	0		Grimstorp
Värnamo	0						0	V	S		V	S		0	0					0	0	0		Forsheda
- " -	0						0		0		0			0	0					0	0	0		Bor
- " -	0						0		0		0			0	0	0				0	0	0		Rydaholm
- " -	0			0			0		0		0			0	0					0	0	0		Horda
- " -	0			0			0		0		0			0	0					0	0	0		Hånger
- " -	0			0			0		0		0			0	0					0	0	0		Åminne
Sävsjö	0				0		0				0			0	0					0	0	0		Rörvik
Vetlanda	0			0			0		0		0			0						0	0	0		Landsbro
- " -	0			0			0		0		0			0						0	0	0		Myresjö
- " -	0			0			0		0		0			0			0			0	0	0		Kvillsfors
Eksjö	0			0			0		0		0			0	0					0	0	0		Hult
- " -	0			0			0	S	V		0			0	0	0				0	0	0		Ingatorp
Tranås	0		0				0		0		0			0						0	0	0		Sommen
- " -	0		0				0		0		0			0						0	0	0		Gripenberg
KRONOBERGS LÄN																								
Uppvidinge	0			0			0				0			0	0					0				Klavreström
- " -	0			0			0				0			0	0					0				Norrhult
Ålmhult	0			0	0						0			0	0					0				Liatorp
Växjö	0			0	0						0			0	0					0				Gemla
KALMAR LÄN																								
Hultsfred	0		0				0				0			0	0	0								Järnforsen
- " -	0		0				0		0		0			0	0	0								Lönneberga
- " -	0			0			0	V	S		0			0	0	0								Silverdalen
- " -	0			0			0		0		0			0	0	0								Mosstorp
Kalmar	0		0				0		0		0			0	0	0				0				Trekanten
Nybro	0		0				0		0		0			0	0	0				0	0			Orrefors
- " -	0		0				0		0		0			0	0	0				0	0			Gullaskröv
Västervik	0		0				0		0		0			0	0	0				0	0			Ankarsrum
- " -	0		0				0		0		0			0	0	0				0	0			Totebo
- " -	0		0		0		0		0		0			0	0	0				0	0			Nelhammar
Hultsfred	0		0				0		0		0			0	0	0				0	0			Vena

Kommun/län:	Bandel, A-nät E-nät	Persontrafik	Styckegodstr	Vagnlasttr	Styckeg+vagnsl.	Bibehåll	Modifierar	Nedläggning	Länsstyrelsen:	Stöder kommunen	"- Sj	Varken eller	Trafik o regpo	"Järnvägsp	"Lokala argum"	"Övergripande"	"Samh.pl."	"Ekonomi"	"Trafikservice"	Reg.traf.plan.	akta	Station
Borås	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Bollebygd
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Sandered
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Gånghester
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Dalsjöfors
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Borgstena
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Viskafors
SKARABORGS LÄN																						
Grästorp	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Flakeberg
Götene	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Källby
Lidköping	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Lovene
Tidaholm	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Madängsholm
Falköping	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Stenstorp
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Floby
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Åsarp
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Slutarp
VÄRMLANDS LÄN																						
Forshaga	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Deje
Sunne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Edsbjörke
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Lysvik
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Rottneros
Karlstad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Molkom
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Vålberg
ÖREBRO LÄN																						
Hallsberg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Vretstorp
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Hjortkvarn
Örebro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Mullhyttemo
VÄSTERMANLANDS LÄN																						
Hallstahammar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Kolbäck
Västerås	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Skultuna
VÄSTERBOTTENS LÄN																						
Vindeln	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Gladaberg
Norsjö	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Kusfors
Storuman	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Tara
- " -	0	0	0	0	0	1)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Långselberget
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Skiråsen
Vännäs	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Hemberget
Umeå	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Brattby skolhem
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Gubböle
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Idebäcken
Lycksele	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Betsele
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Norrås
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Bäcknäs
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Medelås
NORRBOTTENS LÄN																						
Kalix	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Ø Flakaträsk
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Räktjärv
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Bodträsk
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Övermojärv
Gällivare	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Ripats
Luleå	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Bjurå
Boden	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Hundsjö
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Näsberg
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Ljuså
Haparanda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Nedre Vajakkala
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Karhuvara
- " -	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Välikoski

1) SJ återtog själv sitt beslut innan regeringen fattat något beslut.

STATIONSINDRAGNINGAR ÅR 1976/77 (Kapitel 8)
 Stationsvis förteckning över innehållet i kommunernas skrivelser

Förteckning över:

1. De av studien berörda län och kommuner
2. De av studien berörda stationerna
3. "Klassning" av kommunernas skrivelser
4. Kommunernas argument
 - "Expansion
 - "Ersättningstrafik"
 - "Trafikpolitik"
 - "Trafikunderlag"
 - "Kommunal planering"
 - "Företagsförfrågan"
 - "Trafikservice"
 - "Beslutsunderlag"
 - "Ekonomi"
 - "Inget skäl"
5. Kommunernas faktaunderlag
 - "Expansion"
 - "Trafikunderlag"
 - "Ekonomi"
 - "Kommunal planering"
 - "Företagsförfrågan"
 - "Ersättningstrafik"
6. Om kommunen relaterat frågan till någon form av övergripande kommunal planering.
7. Om kommunen relaterat frågan till den regionala trafikplanen eller annan regional planering.

TECKENFÖRKLARING:

- o= markering för argument m m som förekommer i ärendet
 (tom ruta markerar att argumentet inte förekommer)
- s= stycke godstrafik (när aviseringen gäller båda trafikslagen
 och regeringens beslut el dyl är olika
 för s respektive v)
- v= vagnslasttrafik

1. LÄN Kommun	2. Station	3. "Omfattande" "Normal" "Ringa"	4. "Expansion" "Ers.traf" "Traf.pol" "Traf.underl" "Kommun pl" "Företagsf" "Trafiksery" "Beslutsund" "Ekonomi" "Inget skät"	5. "Expansion" "Traf.underl" "Ekonomi" "Kommun pl" "Företagsf" "Ers.traf"	6	7
Vimmerby	Tuna	0	0 0	0 0		
- " -	Spångenäs	0	0 0	0 0		
- " -	Storebro	0	0	0 0		
- " -	Södra Vi	0	0	0 0		
- " -	Gullringen	0	0	0 0		
KRISTIANSTADS LÄN						
Osby	Lönsboda	0	0 0			0
- " -	Hökön	0	0 0			0
Kristianstad	Önnestad	0	0 0 0 0	0	0	0 0
Hässleholm	Hästveda	0	0 0	0	0	0 0
- " -	Tyringe	0	0 0	0	0	0 0
- " -	Vittsjö	0	0 0	0	0	0 0
- " -	Bjärnum	0	0 0	0	0	0 0
- " -	Sösåla	0	0 0	0		0
MALMÖHUS LÄN						
Burlöv	Arlöv	0	0 0			
Bjuv	Billesholm	0	0	0 0	0	0
Höör	Tjörnarps	0	0 0	0	0	0
Lund	Stångby	0	0 0 0 0	0 0	0	0
Eslöv	Stehag	0	0 0	0 0	0	0
HALLANDS LÄN						
Halmstad	Getinge	0	0 0 0			0
Falkenberg	Slöinge	0	0 0 0 0		0	0
- " -	Heberg	0	0 0 0		0	0
GÖTEBORG OCH BOHUS LÄN						
Härryda	Härryda	0	0		0	
- " -	Rävlånda	0	0 0			0
- " -	Hindås	0	0 0			0
Munkedal	Hällevadshol	0	0 0	0 0		0
Tanum	Orrekläpp	0	0	0	0	
- " -	Rabbalshede	0		0	0	
- " -	Tanum	0		0	0	
Lysekil	Brastad	0	0 0 0	0 0	0 0	0
- " -	Hallinden	0		0 0		0
Strömstad	Varp	0	0	0 0 0		0
ÄLVSBOGERS LÄN						
Färgelanda	Färgelanda	0	0	0		
- " -	Högsäter	0	0	0		
Lerum	Stenkullen	0	0			
Vårgårda	Vårgårda	0	0 0 0	0 0	0 0	
Tranemo	Grimsås	0	0 0	0		0
Bengtstors	Bäckeors	0	0	0 0	0	
- " -	Kråkviken	0	0 0	0		0
- " -	Skifors	0	0 0	0		0
Mellerud	Erikstad	0	0	0		0
Mark	Kinnahult	0	0			0
- " -	Berghem	0	0	0	0	0
- " -	Fritsla	0	0	0		0
- " -	Horred	0	0	0		0
Svenljunga	Hillared	0	0	0 0 0		
Herrljunga	Ljung	0	0	0 0 0		0
Vänernborg	Vargön	0	0	0 0 0	0	
- " -	Grunnebo	0	0	0 0		
Trollhättan	Upphärad	0	0			

1. LÄN Kommun	2. Station	3. "Omfattande" "Normal" "Ringa"	4. "Expansion" "Ers.traf" "Traf.pol" "Traf.underl" "Kommun pl" "Företagsf" "Trafikserv" "Beslutsund" "Ekonomi" "Inget skäl"	5. "Expansion" "Traf.underl" "Ekonomi" "Kommun pl" "Företagsf" "Ers.traf"	6	7
Borås	Bollebygd	0	0			
- " -	Sandared	0				
- " -	Gånghester	0	0	0		
- " -	Dalsjöfors	0	0	0		
- " -	Borgstena	0	0	0	0	
- " -	Viskafors	0	0	0		
SKARABORGS LÄN						
Grästorp	Flakeberg	0		0		0
Götene	Källby	0	0	0	0	
Lidköping	Lovene	0	0	0		
Tidaholm	Madängsholm	0	0	0		
Falköping	Stenstorp	0	0	0		
- " -	Floby	0	0	0		
- " -	Åsarp	0	0	0		
- " -	Slutarp	0	0	0		
VÄRMLANDS LÄN						
Forshaga	Deje	0		0		
Sunne	Edsbjörke	0		0	0	
- " -	Lysvik	0		0	0	
- " -	Rottneros	0		0	0	
Karlstad	Molkom	0	0	0		0
- " -	Vålberg	0	0	0		0
ÖREBRO LÄN						
Hallsberg	Vretstorp	0		0		0
- " -	Hjortkvarn	0		0		
Örebro	Mullhyttebo	0		0		
VÄSTERMANLANDS LÄN						
Hallstahammar	Kolbäck	0		0 0 0 0	0	0
Västerås	Skultuna	0		0 0 0		
VÄSTERBOTTENS LÄN						
Vindeln	Gladaberg	0	0 0	0 0		
Norsjö	Kusfors	0		0		
Storuman	Tara	0		0		
- " -	Långselberget	0		0		
- " -	Skiråsen	0		0		
Vännäs	Hemberget	0	0	0 0	0 0 0	0
Umeå	Brattby skol.	0		0		
- " -	Gubböle	0		0		
- " -	Idebäcks	0		0		
Lycksele	Betsela	0		0		
- " -	Norrås	0	0	0	0	0
- " -	Bäcknäs	0		0 0		
- " -	Medelås	0		0		
NORRBOTTENS LÄN						
Kalix	Ö Flakaträsk	0		0 0		
- " -	Räktjärv	0		0 0		
- " -	Bodträsk	0		0 0		
- " -	Övermojärv	0		0 0		
Gällivare	Ripats	0		0		
Luleå	Bjurå	0	0	0		
Boden	Hundsjö	0		0 0		
- " -	Näsberg	0		0 0		
- " -	Ljuså	0		0 0		
Haparanda	Ned.-Vajakala	0		0 0		
- " -	Karhuvara	0		0 0		
- " -	Välikoski	0		0 0		

BOSTADSPLANERING - ÖVERSIKTLIG GENOMGÅNG AV UTVECKLING OCH UPPBYGGNAD

Den kommunala del av bostadsplaneringen vi här uteslutande är intresserade av är upprättandet av de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen. Jämsides med denna del av bostadsplaneringen deltar kommunen på ett flertal sätt i den bostadspolitik som förs. Kommunen är exempelvis skyldig att förmedla ansökningar om lån och bidrag till de statliga bostadsmyndigheterna samt också skyldig att yttra sig över dessa statliga lån. Den bostadstekniska granskningen av dessa bostadslåneärenden är dessutom allt sedan 1976 i stort delegerad till landets kommuner (SOU 1976:26). Vidare beslutar kommunerna om bostadsbidrag samt är också skyldig att anordna avgiftsfri bostadsförmedling.

Riksdagen gör årligen en bedömning av det önskvärda totala bostadsbyggandet med hänsyn till samhällsekonomin. En ram anges i form av hur mycket lägenhetsyta som får byggas med statliga lån. Denna sk bostadsbyggnadsplan har ett treårigt perspektiv. Staten fastlägger således de allmänna målen, bestämmer hur stor del av landets resurser som får användas för bostadsbyggande och svarar dessutom för en stor del av finansieringen genom lån och bidrag.

Det åligger sedan regeringen att fördela nybyggnadsramarna på länen. I praktiken uppdrar emellertid regeringen åt bostadsstyrelsen att efter samråd med arbetsmarknadsstyrelsen fördela ramarna på storstadsregionerna och länen (SOU 1976:26).

Bostadsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för statens verksamhet att främja bostadsbyggande och bostadsförsörjning. Bostadsstyrelsen är också chefsmyndighet för länsbostadsnämnderna.

Som underlag för fördelningen av det årliga nybyggnadsramarna på län använder bostadsstyrelsen länsbostadsnämndernas sammanställning av kommunernas bostadsförsörjningsprogram.

Länsbostadsnämnderna fördelar ramarna mellan kommunerna i respektive län. Länsbostadsdirektören (sektormyndighet) föredrar ett förslag för länsstyrelsen (sektorövergripande), som beslutar. Underlag för fördelningen är dels de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen, dels länsbostadsnämndernas egna analyser.

Den fördelning på län och kommuner av den tillgängliga nybyggnadsramen som görs av bostadsstyrelsen och länsstyrelserna innebär givetvis en begränsning av kommunernas handlingsfrihet under tider då ramen inte rymmer hela nybyggnadsbehovet. Så var i stort fallet från 1940-talet och fram till senare delen av 1960-talet. Under 1970-talet har emellertid bostadsbyggnadsplanen omfattat ett större byggande än det har tagits initiativ till i kommunerna. Den statliga bostadsplaneringen har under 1970-talet därför inte inneburit någon stark styrning av byggandet till bestämda kommuner eller regioner. (Johansson/Karlberg, 1979)

De kommunala bostadsförsörjningsprogrammen utgör det kommunala handlingsprogrammet för bostadssektorn. De utgör en rullande planering som upprättas årligen för en period av fem år framåt. Programmen skall antas av kommunfullmäktige. (Johansson/Karlberg, 1979)

Bostadsförsörjningsprogrammen ingår i ett vertikalt organiserat planeringssystem. I enlighet med den i det föregående gjorda redovisningen befinner sig Bostadsstyrelsen, som regeringens organ, i toppen på denna hierarki och kommunen i den andra änden, vanligen dock utan att kunna svara för genomförandet av byggandet. Det är fastighetskontoret eller motsvarande förvaltning som svarar för upprättandet av bostadsförsörjningsprogrammen.

Bostadsförsörjningsprogrammen ingår jämsides med de planer som kommunerna upprättat för ett flertal andra verksamhetsområden, såsom barnomsorg, skolor, kollektivtrafik, i ett system av kommunala sektorplaner (se Figur 2.2). All denna planering tar sin utgångspunkt i kommunens samlade utveckling vad gäller befolkning, sysselsättning och allmänna ekonomiska utveckling. Vidare utgör kommunens översiktliga fysiska planering en väsentlig utgångspunkt för bostadsförsörjningsprogrammen. De senare är framför allt oundgängliga för att ge anvisningar om de funktionella sambanden inom kommunen samt de utbyggnadsordningar mellan skilda orter och stadsdelar som kan bli aktuella. Många av dessa förutsättningar som den samlade kommunala verksamhetsplaneringen, oberoende av sektor, skal ta hänsyn till finns samlade i de gemensamma planeringsförutsättningar, GPF, som kommunerna vanligen fastställer.

Den nuvarande formen av bostadsförsörjningsprogram har funnits alltsedan 1979. Dessförinnan fanns de så kallade bostadsbyggnadsprogrammen som bedrevs som försöksverksamhet från 1947 och blev permanent 1967. Begrepps- förändringen 1979 markerade att från och med då vidgades kommunens ansvar till att omfatta boendemiljön i mer vid bemärkelse från att tidigare enbart omfattat själva nybyggandet av bostäder. (Norrving, 1981)

För utarbetandet av bostadsförsörjningsprogrammen har bostadsstyrelsen upprättat föreskrifter beträffande programmets innehåll samt en arbetsmetod för programmets upprättande. Med hjälp av ett antal arbets- och redovisningsblanketter kan kommunen utarbeta och redovisa sitt samlade behov av insatser inom bostadsförsörjningen.

Den direkta utgångspunkten för kommunens beräkningar av bostadsbehovet är de kommunala befolkningsprognoserna. Bostadsstyrelsen ger dock anvisningar om hur hushållsbildning, utrymmesstandard, kvalitetsfaktorer, avvägning mellan långsiktig och aktuell bostadsefterfrågan, speciella bostadsbehov som många grupper har etc, som bör tas med bostadsförsörjningsprogrammet. (Bostadsstyrelsen, 1979)

Naturligtvis är också kommunernas förda markpolitik och den planeringsberedskap på det fysiska området av stor betydelse för bostadsbyggnandet. Inom dessa områden handlar dessutom kommunen relativt obundet av statliga föreskrifter. Ytterligare sådana områden, där kommunen har ett mer fullständigt eget ansvar, är bostadsbyggnadens geografiska fördelning, dess fördelning på byggherrar och förvaltningsformer samt för fördelningen på skilda hustyper. (SOU 1976:26)

För genomförandet av de bostadsbyggande och andra åtgärder för att främja bostadsförsörjningen som anges i bostadsförsörjningsprogrammet krävs ett flertal åtgärder, såsom fysisk planering, projektering, upphandling och i slutändan själva byggandet.

Det kommunala planmonopolet, i meningen att endast kommunen kan antaga och fastställa en fysisk plan, innebär att kommunerna har det avgörande inflytandet på markanvändningen.

En begränsning med kommunens fysiska planering enligt byggnadslagen är dock att det saknas instrument för genomförandet. En fastställd detaljplan innebär inte att marken kommer att användas för det i planen angivna ändamålet. Endast att markägaren har rätt att utnyttja marken för de ändamål, exempelvis bostadsbyggande, som planen anger. Det slutliga avgörandet ligger i markägarens händer. För att vid behov kunna komma till genomförande av den fysiska planeringens intentioner har statsmakterna dock ställt vissa tvångsmedel till kommunernas förfogande. Expropriations- och förköpslagstiftningen ger således kommunerna möjligheter att förvärva den mark som behövs för planernas genomförande. Vidare finns ett så kallat kommunalt markvillkor. Till skillnad från de bägge andra markpolitiska medlen är markvillkoret tvingande för kommunerna och berör endast mark som skall bebyggas med bostäder som avses bli statligt belånade. Markvillkoret har tillkommit för att inte priskonkurrensen skall sättas ur spel av byggföretag med egen mark. (Norrving, 1981)

När det sedan blir frågan om själva byggproduktionen överlämnar kommunen ansvaret till någon byggherre. Utöver privata, allmännyttiga och kooperativa former för bostadsbyggande förekommer också att kommunerna själva, genom att bilda bostadsföretag eller genom att ingå som delägare i sådana företag, engagerar sig i bostadsbyggandet. Allt bostadsbyggande, även om det finansieras genom statliga bostadslån, innebär omfattande kommunala följdinvesteringar för exempelvis tekniska försörjningssystem och kommunala serviceåtaganden.

I sin avhandling om kommunerna och bostadsförsörjningen har Norrving (1981) påvisat bostadsbyggnadsplaneringens betydelse för den kommunala utvecklingen och övrig kommunal planeringsverksamhet. Han har exempelvis påvisat att mer än hälften av såväl kommunala tjänstemän som politiker anser att bostadsbyggnadsplaneringen i stor utsträckning styr annan kommunal planering. Vidare har Norrving funnit att framför allt för mindre kommuner, med en befolkning under 29 000 invånare, är de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen av grundläggande betydelse för kommunens samlade bostadsbyggnadsplanering. Större kommuner har jämsides med de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen också valt andra former för bostadsplanering. Det samlade resultatet från Norrvings (1981) undersökning var dock att för de flesta kommuner, 72 procent, utgjorde de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen grunden för bostadsbyggnadsplaneringen. Vidare angav nära 85 procent av alla kommuner att de helt eller huvudsakligen använder sig av den av bostadsstyrelsen rekommenderade planeringsmetoden.

De kommunala bostadsförsörjningsprogrammen kan också komma att tjäna som förhandlingsinstrument mot skilda parter utan att det i alla delar tar sin utgångspunkt i ett realistiskt bostadsbyggnadsbehov. Också i Norrvings studie har detta påpekats, även om han understryker att detta är marginella företeelser. Det kan emellertid finnas många politiska skäl till att en kommun levererar ett bostadsförsörjningsprogram som till en del saknar realistiska genomförandemöjligheter. Löfte från sammanläggningstiden, hänsyn till fackliga intressen ur sysselsättningsynvinkel, orealistiska befolkningsprognoser, orealistiska antaganden kring bostadsbyggandets inriktning mot flerfamiljshus respektive enfamiljshus är några av dessa skäl. Norrvings studier har emellertid också visat att det faktiska bostadsbyggandet till mellan 75 och 95 procent förklaras av det som finns medtaget i det planerade byggandet.

Vad gäller styrkan i den statliga påverkan på bostadsbyggandets omfattning kan vi konstatera att de statliga myndigheterna har relativt små möjligheter att påverka kommunerna. Vid ett starkt tryck från kommunernas sida

kan staten dock genom sin kvotering begränsa byggandets omfattning. I en sådan situation påverkas direkt kommunens utvecklingsmöjligheter vad gäller befolkning, vilket indirekt också ger följdverkningar för bl a näringslivet i form av grundläggande betydelse för kommunen. I den omvända situationen, när kommunerna vill hålla tillbaka bostadsbyggandet samtidigt som staten önskar en mer omfattande byggnation, saknar dock staten helt styrmedel att driva igenom sina intentioner.

SKOLPLANERING - ÖVERSIKTLIG GENOMGÅNG AV UTVECKLING OCH UPPBYGGNAD

Studien begränsar sig i denna del till frågor kring grundskolans respektive gymnasieskolans utveckling och planering samt dess betydelse och samband med kommunal utveckling och planering. Inom bägge dessa skolformer är kommunens engagemang stort.

På den mest övergripande nivån är det riksdag och regering som anger ramarna för skolans inriktning. Skolöverstyrelsen (SÖ) har, som central myndighet, till uppgift att utfärda de föreskrifter och anvisningar som krävs för att uppfylla de bestämmelser som finns i skollagen och skolstadgan. Driften och utbyggnaden av skolan regleras genom olika statsbidragsbestämmelser.

Huvudansvaret för såväl skolans drift, där undervisningen utgör den väsentligaste delen, som lokalutbyggnad ligger hos kommunerna. Genom det omfattande regelverk som finns inom skolområdena med studieplaner och statsbidragsbestämmelser för lärarinsatser och skollokaler, är kommunernas möjligheter till lokalt anpassade lösningar rejält kringskurna (Brändström m fl 1979). Utvecklingen på skolområdet innehåller emellertid flera inslag av åtgärder som syftar till ett ökat lokalt inflytande. Inte minst har den senaste reformen om skolans inre arbete -SIA - delvis präglats av sådana tankegångar.

På regional nivå ansvarar länskolnämnden, som lyder under SÖ, för skolans ledning och planering. Utöver tillsynen över skolans pedagogiska verksamhet, samt att länskolnämnden också fattar beslut och yttrar sig i olika ärenden rörande den inre skolorganisationen, har nämnden också till uppgift att i samråd med andra samhällsplanerande myndigheter och institutioner i länet sörja för en ändamålsenlig planering av skolväsendet. (Industridepartementet, 1978b). I detta arbete ingår bl a att förbereda länsstyrelsens beslut om elevområden för högstadieskolan samt att länskolnämnden själv fastställer elevområden för grundskolans låg- och mellanstadium. Vidare påverkar länskolnämnden lokaliseringen av gymnasieskolor genom att, till SÖ, yttra sig över kommunens framställning till SÖ om inrättande av gymnasieskolor. Ett ytterligare område där länskolnämnden har en väsentlig roll gentemot kommunerna är att nämnden yttrar sig över statsbidragsansökningar samt gör upp förslag till turordning för statsbidrag till skilda skolbyggnadsprojekt. (Brändström m fl, 1979).

I kommunen är det skolstyrelsen som har ansvaret att följa utvecklingen på skolans område och vidta erforderliga åtgärder för kommuninvånarnas skolgång. Skolstyrelsen handhar förutom frågor kring grundskolan samt gymnasieskolan också frågor kring kommunal vuxenutbildning i de fall sådan utbildning finns i kommunen. Skolstyrelsen har bl a till uppgift att utreda behovet av skollokaler samt föreslå kommunfullmäktige, som är beslutsinstans i kommunen, vilka utbyggnadsbehov som finns. Lokalbehovet prövas av SÖ vad gäller gymnasieskola och alltsedan 1964 av länskolnämnden vad gäller grundskolan (DsU 1974:3).

Skolans betydelse för den kommunala utvecklingen och planeringen framstår särskilt tydlig om vi följer skolans utveckling något tillbaka i tiden. De kommunindelningsreformer som genomförts de senaste decennierna har delvis påverkats av kommunernas ändamålsenlighet som ansvarig för sko-

lan. Utbyggnaden av den obligatoriska skolan samt expansionen av gymnasieskolan gör att skolan idag utgör en stor del av den kommunala verksamheten.

Allt sedan mitten av 1940-talet har ett oavbrutet reformarbete pågått på skolans område. Frågan om skolpliktens längd kom tidigt att dominera detta arbete. Sedan 1936 hade den dittills sexåriga obligatoriska folkskolan utvidgats med ett sjunde skolår.

1940-års skolutredning, som markerade upptakten till en omdaning av hela den obligatoriska skolan, föreslog en ytterligare förlängning av skolplikten till åtta år. 1946-års skolkommision kom i sitt principbetänkande (SOU 1948:27) att föreslå att skolplikten skulle utsträckas ytterligare. Kommissionens förslag gick ut på att folkskolan och realskolan slogs samman till en enda skola, en nioårig enhetsskola. Enhetsskolan skulle finnas i varje kommun. Detta ansåg skolkommisionen nu vara möjligt i och med den kommunindelingsreform som skulle vara genomförd 1950. Det stora flertalet kommuner skulle då komma upp i ett befolkningsunderlag på mellan 2500 och 3000, vilket ansågs tillräckligt som underlag för en nioårig sammanhängande skola.

1950-års riksdag beslöt, mot bakgrund av skolkommisionens förslag, att försöksverksamhet med nioårig enhetsskola skulle starta. Mot slutet av 1950-talet väntades tiden vara mogen att fatta definitivt beslut om enhetsskolans genomförande. Från flera håll, bl a SÖ, hävdades dock att det erforderliga befolkningstalet för en sammanhållande nioårig skola med det innehåll det var fråga om krävde uppemot 5000 invånare. Under hela 1950-talet pågick i många kommuner försöksverksamhet med nioårig enhetsskola. Mot slutet av denna period dominerades försökskommunerna av kommuner med stor befolkning. 1958 hade drygt hälften av försökskommunerna över 5000 invånare och en tredjedel hade mer än 10 000 invånare (SOU 1978:4).

Erfarenheterna från 1950-talet, som således kom att bli ett försöksdecennium vad gäller den obligatoriska skolans framväxt, togs till vara av 1957-års skolberedning. 1961 avlämnade beredningen sitt huvudbetänkande "Grundskolan" (SOU 1961:30). På grund av att beteckningen enhetsskola givit upphov till många missförstånd under försöksperioden benämnde man nu istället den kommande obligatoriska nioåriga skolan grundskola.

Skolberedningens förslag behandlades av 1962 års riksdag och vann riksdagens bifall. En övergång till grundskolan skulle ske under tiden 1962-1972.

1962-års riksdag fattade också beslut om en översyn av rikets kommunindelning. 1963 fanns 1006 kommuner. En kommunblocksindelning kom att fastställas och landet som helhet kom att omfatta 282 kommunblock. Huvuddelen av blocken var sammansatta av flera kommuner, som enligt indelningsplanen med tiden skulle sammanläggas till en enda kommun.

Kommunblocken byggdes upp kring centralorter och omfattade områden, som kommersiellt, ekonomiskt och från kommunikationssynpunkt hängde samman med dessa centralorter. Samma princip hade legat till grund för högstadieplaneringen i enlighet med SÖs nya anvisningar för skolplanering från 1959. Invånarantalet i kommunblocken beräknades i regel uppgå till minst 8000 personer år 1975.

1969 beslöt så riksdagen att den nya kommunindelningen, varom principbe-

slut fattats 1962, i huvudsak skulle vara genomförd senast första januari 1974. Efter sammanläggningarna uppgick antalet kommuner till 278. Idag, tio år senare, har antalet kommuner ändrats till 284, efter det att några hopslagningar och uppsplittringar skett.

Det mål som en gång uppställdes, av 1946-års skolkommission, om att en nioårig obligatorisk skola skulle finnas i varje kommun, kom således att förverkligas i mitten av 1970-talet. 1974 hade samtliga färdigbildade kommuner ett eget högstadium. Denna situation kunde dock endast uppstå genom utvecklandet av en helt ny kommunstruktur jämfört med den som fanns i mitten av 1940-talet.

1970-talets stora skolreform kom att bli den s k SIA-reformen om skolans inre arbete som främst tog upp frågor kring den pedagogiska och sociala miljön i skolan. Även om reformen tar sin utgångspunkt i skolans arbetsmiljö och de problem den enskilde eleven har, kom många av de förslag utredningen ledde till också att beröra skolans yttre utformning, såsom skolstorlek och skolans lokala och regionala organisation. En av hörnstenarna i riksdagens beslut utifrån SIAs förslag var att det skulle ske en decentralisering av beslutssystemet i syfte att öka det kommunala ansvaret och friheten för skolans verksamhet (DsU 1977:8). Vi återkommer längre fram till de konsekvenser detta synsätt gett för statsbidragen till kommunerna.

För den allmänna gymnasieskolan gäller att kommunerna först 1964 fick huvudmannaskapet för denna. Fram till dess var staten huvudman för samtliga allmänna och tekniska gymnasier medan handelsgymnasierna var kommunala. I och med det reformarbete som genomförts inom den obligatoriska skolan och den omfattning och kunskapsnivå denna skolform utvecklats till var tiden nu mogen att låta kommunerna också ha ansvaret för gymnasieskolan. (SOU 1978:4)

Genom ett reformarbete som pågått under flera decennier kom riksdagen 1970 att besluta att kommunerna skulle vara huvudman för den övervägande delen av den integrerade gymnasiala skolan, vars benämning nu fastställts till gymnasieskola. Gymnasieskolan kom att omfatta såväl de kommunala skolformerna gymnasium, fackskola och yrkesskola som de landstingskommunala skolformerna yrkesskola, lantbruksskola, lanthushållsskola och skogsbruksskola. I gymnasieskolan fanns nu 22 linjer, som samtliga byggde på grundskolan. (SOU 1978:4)

Dagens planeringssystem för gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen kan ses som ett informations- och styrsystem från lokal till central nivå och vice versa. Informationen ligger till grund för användning av systemets styrmedel som kan bestå av anslag, organisationsbeslut, författningar, direktiv etc. (Gerger, Persson, 1981)

För gymnasieskolan tillämpas en planeringsprocedur där dimensionerings- och lokaliseringsbeslut i hög grad tas inom SÖ. Vidare fastställer SÖ långsiktiga utbildningsplaner som anger vilka linjer och specialkurser respektive kommun får anordna samt dess dimensionering. Gymnasieskolans teoretiska linjer anpassas i hög grad till elevernas önskemål. För den yrkesinriktade undervisningen spelar efterfrågan på arbetsmarknaden en större roll. (Gerger, Persson, 1981)

Planerna för gymnasieskolan grundar sig på förslag utarbetade av skolstyrelsen som sedan länskolnämnden yttrar sig över. Skolstyrelsen grundar sina förslag bl a på:

- Kommunens GPF (gemensamma planeringsförutsättningar)

- Rekommendationer från SÖ angående hur många 16-åringar som antas gå vidare till gymnasieskolan, samt fördelning på linjer
- Långtidsprognos från SÖ angående regional fördelning på olika linjer
- Uppgifter om regionens näringsliv
- Uppgifter om elevernas studieönskemål.
(Industridepartementet, 1978b)

I studier som genomförts av Gerger (1983) beträffande samspelet mellan arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft med viss utbildning och de studerandes efterfrågan på utbildning har framkommit att de senare har stor genomslagskraft för utbildningens dimensionering. Elevernas val är ett lättillgängligt och mätbart material. Arbetsmarknaden däremot har svårt att påverka utbildningsutbudet. Kunskaperna om utveckling är bristfällig och prognoserna uppbyggda på osäkerhet om den regionala näringslivsutvecklingen. (Gerger, 1983) Kommunerna anser sig här vara betjänta av ett förbättrat underlag för att bedöma behovet av utbildade. Den långsiktiga planeringen kräver ett detaljerat och tillförlitligt material på grund av att investeringskostnaderna är höga. (Industridepartementet, 1978b)

Statsbidragssystemet vad gäller skollokaler vid ny- och tillbyggnad finns reglerade i svensk författningssamling från slutet av 1950-talet som i princip gäller än. I enskildheter har bestämmelserna dock ändrats vid en rad tillfällen. Här stadgas att statsbidrag till permanenta skollokaler vid ny- och tillbyggnad utgår i förhållande till ett bidragsunderlag, som bestämmas med utgångspunkt i ett grundbelopp per kvadratmeter nettogolvyta av lokaler för undervisning, förvaring av skolmaterial, administration och skolmåltidsverksamhet samt uppehållsrum för elever. För tillämpningen av dessa bestämmelser utfärdar SÖ allt sedan 1957 en anvisning ursprungligen med titeln Skolbyggnader. Denna har sedan 1961 då den utkom i en fjärde upplaga benämnts "Gröna boken" (med hänsyftning på färgen på ringpärmen för det lösbladssystem anvisningen då var tryckt på). (DsU 1974:3)

Allt sedan 1970-talets början har inte någon ny upplaga av "Gröna boken" utkommit. Anvisningar beträffande lokalplanering publicerades istället i den 1971/72 startade skriftserien "Skolhus". I denna skrift ges också övrig information kring skolfrågor i mer vid bemärkelse såsom planering, rationalisering, forskning, utvärdering och debatt (DsU 1974:3).

Av det föregående har framgått att utvecklingen inom såväl den obligatoriska skolan som gymnasieskolan varit omfattande de senaste decennierna. Denna utveckling har till delar varit kopplad till de kommunindelningsreformer som genomförts. Kommunens ansvar för dessa delar av skolan har successivt ökat. Detta samtidigt som skolan fått en allt större omfattning och komplett innehåll samt berör allt fler av kommunens invånare, främst dess ungdom.

Staten bestämmer emellertid i det närmaste helt skolans organisation och ansvarar för dess mål och innehåll. Genom ett detaljerat regelsystem svarar staten genom statsbidrag för skolans kostnader. För grundskolan var statsbidragen fram till 1978 i princip uppdelade på dels basresurser för att täcka lärarlönekostnaderna, dels medel för speciella ändamål där svårigheter uppstod. För gymnasieskolan utgörs statsbidraget uteslutande av basresurser för att täcka lärarkostnaderna. (SOU 1974:53)

I sitt betänkande "Individen och skolan" (SOU 1975:9) säger utredningen om skolan, staten och kommunerna följande:

"Den oven nämnda statliga regleringen av skolväsendet kan innebära en risk för att kommunerna idag inte alltid känner det som en egen angelägenhet att planera för skolan och ge den resurser. Om kommunerna däremot fick ett ökat ansvar för skolväsendet, skulle detta i avsevärt högre grad än nu komma att ses som en direkt del av den kommunala verksamheten. Skolväsendet bör därför naturligen passa in i den samlade kommunala planeringen och resursfördelningen."

För att kunna genomföra intentionen om ett ökat kommunalt ansvar, för användandet av skolans resurser, vilket var en av hörnstenarna i det reformarbete som utredningen om skolans inre arbete föreslog, infördes 1978 ett nytt bidragssystem för skolan. Tanken med detta var att besluten om användandet av skolans resurser fortsättningsvis skulle kunna ske så nära verkställighetsnivån som möjligt. Detta samtidigt som staten genom sitt övergripande ansvar för skolans mål och innehåll fortsättningsvis huvudsakligen har ansvar för resursernas storlek och ramar.

Följande allmänna krav var uppställda som grund för det nya statsbidragssystemet i grundskolan. Statsbidragssystemet skall:

- "- bidra till att upprätthålla ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard,
 - beakta skillnaderna i förutsättningar som finns mellan olika kommuner att bedriva skolverksamhet,
 - möjliggöra och stimulera till en ökad lokal beslutanderätt i bl a ekonomiska och organisatoriska frågor,
 - stimulera till en effektiv verksamhet,
 - vara administrativt enkelt,
 - garantera att utgående bidrag blir värdebeständiga på samma sätt som för närvarande.
- (DsU 1977:8)"

Det nya statsbidragssystemet kom huvudsakligen att bestå av en basresurs och en förstärkningsresurs. Basresursen tilldelas kommunerna för att i stort sett täcka lärarlönkostnaderna för den enligt timplanen obligatoriska undervisningen. Förstärkningsresurserna ersätter en rad av de tidigare specialdestinerade bidragen som tidigare fördelades av SÖ för respektive ändamål, exempelvis stödundervisning, fritt valt arbete och medel för särskilda åtgärder på skolans område. Jämfört med det tidigare statsbidragssystemet för skolan är det nya systemet mer schabloniserat och förenklat. De delningstal, eller elevantal, som används som planerings- och beslutsunderlag för en basresurs i skilda årskurser skall inte betraktas som norm för skolorganisationen i en kommun. Skolstyrelsen har här frihet att disponera tilldelade resurser på lämpligt sätt inom respektive skolenhet. Vidare förenklas den kommunala administrationen i väsentlig grad samtidigt som utbetalningen av bidraget kan ske snabbare än tidigare i förhållande till kommunens utbetalningar av lärarlöner.

Förstärkningsresurserna, som utgör cirka en fjärdedel av det totala statsbidraget, utgår till större delen, cirka 95 procent, direkt till kommunerna och resten till länskolnämnderna för vidare förmedling till kommuner med särskilda problem. Förstärkningsresursen utgår med ett bestämt antal lärarveckotimmar per elev (lvtr/elev), kommunerna får 0,553 lvtr/elev medan länskolnämnderna får ungefär 0,03 lvtr/elev, något varierande mellan storstadslän och övriga län.

Syftet med förstärkningsresurserna är att kommunen själv skall besluta över sådana åtgärder som krävs för att komma till rätta med särskilda problem inom skolan.

Redan ett halvår efter införandet av det nya statsbidragssystemet, hösten 1978, genomförde Riksrevisionsverket (RRV) en utvärdering av de kriterier för lokal och regional resursfördelning som kommun respektive länskolnämnd använt sig av beträffande förstärkningsresurserna. Utvärderingen omfattade samtliga 27 kommuner i Gävleborgs, Örebro och Hallands län. Resultaten av denna utvärdering var delvis nedslående. Varken den del av förstärkningsresurserna som utgår direkt till kommunerna eller den del som fördelas av länskolnämnderna visade sig i någon större utsträckning ha fördelats på ett behovsorienterat sätt. Enligt RRV hade få kommuner och ingen av de tre länskolnämnderna i nämnvärd grad beaktat socioekonomiska, demografiska eller andra i sammanhanget relevanta yttre förutsättningar för skolverksamheten. Variationer i resurstilldelning mellan rektorsområden inom kommunerna förklarades snarare av skillnader i basresurstilldelningen än av förstärkningsresursens fördelning. (RRV, 1979b)

Kommunerna har således inte i någon större utsträckning tagit tillvara den möjlighet till lokalt anpassade lösningar som förstärkningsresurserna gav möjlighet till. Möjligen kan detta förklaras av att man saknar erfarenhet på detta område. Kommunerna behöver troligen några år på sig för att utveckla sitt besluts- och planeringssystem på skolans område för att tillmötesgå de möjligheter och krav som det nya statsbidragssystemet ger. Omställningen är stor från att tidigare mest svarat för underlaget för de statsbidrag som gavs samt förvalta dessa enligt detaljerade bestämmelser, till att nu dels ha större frihet vad gäller skolans utformning, dels ansvara för de särskilda åtgärder som måste vidtas inom skolan, främst för att hjälpa elever med skolsvårigheter.

Denna översiktliga genomgång visar att utvecklingen inom skolan och den planering denna innefattar åtminstone kan ses ur två skilda perspektiv vad gäller dess betydelse för kommunal utveckling och planering. Å ena sidan ett mer långsiktigt perspektiv där skolans utveckling vad gäller innehåll och omfattning genom det ständigt pågående reformarbetet på skolans område ger avsevärda konsekvenser för den kommunala planeringen och utvecklingen. Å andra sidan ett kortsiktigt perspektiv där skolan idag ingår bland de ur kostnadssynvinkel mest omfattande områdena för kommunens verksamhetsplanering.

SUMMARY

The public sector is made up of many independent boards and agencies whose operations and planning to a large degree have as a goal the expansion of their own clearly demarcated fields of activity. At the same time, the extent of public involvement has increased in most areas; for instance, one of the more characteristic features of recent decades has been the enormous growth of the obligations and responsibilities of local government. On the one hand there is the comprehensive planning responsibility of local government, and on the other hand the sectorial planning that lies within the jurisdiction of a national board. In this situation, and in consideration of today's increasingly difficult economic conditions, it will become necessary to co-ordinate the different kinds of planning and to establish a system of priorities between them.

This dissertation investigates the interaction of sectorial and comprehensive planning by state and local government. The author's ambition is to improve our insight into the problems that arise as a result of the different conditions affecting each form of planning. His investigation concentrates upon the problems of planning co-ordination and division of responsibility between state and local government. The problem area is a broad one and cannot be treated fully within the framework of the present paper. The work was therefore restricted to a few important case studies of road and railway planning, but also includes some aspects of planning for housing and schools. Two methods of approach are used.

The first method is an empirical approach of a problem-descriptive and problem-seeking nature to road and railway planning. This includes case studies illustrating specific conflicts between central planning for the national transport system and local government planning. These case studies deal with the reduction of rail traffic, the elimination of branch lines and station service, the localization of new through roads and the extensive alterations of local traffic patterns that can follow upon a reorganization of road transport. The case studies cover events and planning processes, that took place from the 1950s to the end of the 1970s. The main sources of information were interviews with planners and elected officials, and reviews of relevant planning literature.

Case studies included in the dissertation

Railway lines:

- planning and development of the Bohus (southwest Sweden) lines north of Uddevalla during the 1960s and 1970s
- termination of rail traffic on the Uppsala-Enköping branch line in the late 1970s
- planning and trial withdrawals from service of 150 rail stations in 78 townships in 1976-77;

Roads:

- planning for the bridges to the island of Tjörn during the 1940s and 1950s and the subsequent economic development of Tjörn following completion of the bridges up to the end of the 1970s
- planning of the through trunk road in Kungälv township following the completion of the new road up to the end of the 1970s
- planning for the through road in Uddevalla during the 1970s and the co-operation between local government and the Department of Roadworks.

The case study method is based upon the assumption that the results that may be observed in selected small-scale fields of operations would probably reflect the nature of the entirety. The subjects of the case studies were those municipal townships and neighbourhoods afflicted by conflicts of planning between state and local government. Here, different ambitions and actions taken sustained or interfered with each other - with economic, social and physical consequence as a result. Divergent localization policies and other resource-utilizing undertakings were confronted in competition.

The second method of approach is a comparative study on the basis of a planning-analytical point of view; planning in the fields of road, railway, housing and school are analysed and their relationship to the planning conducted by local government is discussed. This part of the study compares the form aspects of planning in the different fields of activity as well as the aspects of planning character in regards to the establishment of operational goals and the implementation of measures leading to goal fulfilment. In addition, those aspects inherently related to planning content are compared with each other in regard to the ways in which state authorities influence local government planning and development and what the effects of such influence can be.

The comparisons constitute an attempt to determine both similarities and general patterns as well as to distinguish and in part explain the differences that can occur in sectorial planning. The particular fields chosen for study represent the partly different systems of rules in effect and the variety of character of planning in existence. The object of the comparative section, besides describing and identifying the character of the various fields of sectorial planning (using this as a basis for answering formulated questions) is to serve as a starting point for further research in the same problem area. This part of the dissertation is based partly upon results obtained from the empirical studies, and partly from the information to be found in the literature covering earlier research results and planning theory.

The results of the empirical sections of the dissertation point out areas where the co-ordination between road, respectively railway planning and local government planning could be improved. Results obtained from the comparative sections imply more general conclusions about the nature and structure of planning and the relationships between state and local governments in those sectors where commitment and responsibility differ. Of crucial importance is the question at what level the operational goals of planning are to be defined, and who is to be responsible for goal implementation. This in turn will determine the effect any particular field of planning activity will have upon local government development.

The respective positions of the state and the local governments in both these cases from a planning-analytical perspective will determine which planning level's interests and value judgements will predominate and how the present situations will be altered in consequence of the outcome.

LITTERATURFÖR TECKNING

- Allen, J, Due, F, 1975. The Effect of the Abandonment of Railway Lines Upon the Communities Served. University of Illinois
- Alm, L-O, 1973. Kort vägshistorik och Vägprojektering. (PM inst för vägbyggnad/KTH), Stockholm
- Beckman, B, Carling, A, 1981. Förhandlingsekonomi. (Expertgruppen för forskning om regional utveckling - rapport 5) Stockholm
- Berglund, B, 1981. Inomregionala modeller för samordnad samhällsplanering. (Statens råd för byggnadsforskning, R 64:1981) Stockholm
- Berglund, B, Holm, M, 1981. Samordning i en decentraliserad ekonomi. (Statens råd för byggnadsforskning, R 118:1981) Stockholm
- Bohm, P, 1972. Samhällsekonomisk effektivitet (Studieförbundet Näringsliv och Samhälle) Stockholm
- Bohm, P, m fl, 1974. Transportpolitiken och samhällsökonomin (Liber Förlag) Stockholm
- Bostadsstyrelsen, 1979. Kommunal bostadsförsörjningsprogram 1980-1984. Stockholm
- Broadbent, TA, 1977. Planning and Profit in the Urban Economy. (Methuen & Co Ltd). London
- Brox, O, 1974. Generativ planering, i Samhällsförändring och brottslighet. (Tiden/Folksam) Stockholm
- Brändström, D, Grimlund, BE, Ricknell, L, 1979. Län, landsting, kommun. Regional och lokal förvaltning i Sverige. (Prisma) Stockholm
- Byggnadslagen och byggnadsstadgan, 1968. Kommunförbundets Förlag. Stockholm
- Börjesson, A, m fl, 1975. Transporter som styrmedel. (Avd för regional planering/KTH) Stockholm
- Dahlman, C, 1979. Att skapa organisationer med inlärningsförmåga, i Samarbete mellan myndigheter (Statskontoret) Stockholm
- DsK 1975:12. Granskningsredogörelse över SJs separatredovisning år 1975 av det trafiksvaga bannätet.
- DsK 1976:3. Förslag till organisation av en trafikplaneringsmyndighet.
- DsKn 1977:2. Samordnad regional vägplanering

- DsKn 1977:3. Vägplanering
- DsKn 1979:12. Den kommunala självstyrelsen
- DsU 1974:3. Grundskolans lokalresurser.
- DsU 1977:8. Förslag till nytt statsbidragssystem för det allmänna skolväsendet
- Egeberg, M, Olsen, JP, Saetrén, H, 1980. Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat, i Politisk organisering. (Universitetsforlaget) Oslo
- Esping, H, Lönnroth, M, 1974. Decentralisering, delegering och kommunalisering. (Landstingsförbundet) Stockholm
- Faludi, A, 1973. A Reader in Planning Theory. (Pergamon Press) Oxford
- Fog, H, 1981. KPP-projektet om kommunal planering - en introduktion (Statens råd för byggnadsforskning, R1:1981) Stockholm
- Fredlund, A, Thord, R, Thorén, M, 1976. Kommunerna och transportplaneringen, rapport 1. (Avdelningen för regional planering/KTH) Stockholm
- Fredlund, A, Thord, R, 1978. Kommunerna och transportplaneringen, rapport 2: järnvägsplanering. (Avdelningen för regional planering/KTH) Stockholm
- Friedman, J, 1978. Implementation and Regional Planning, i The Regional Planning Process. (Saxon House) Farnborough
- Föreningen rädda järnvägen, 1981. Regionaltrafik på järnväg. Stockholm
- Gerger, T, Persson, Y, 1981. Yrkesutbildning och yrkesutbildade. Om utbildningsplanering i stockholmsregionen. (Regionstyrelsen i Stockholms högskoleregion, rapport 4/81) Stockholm
- Gerger, T, 1983. Yrkesutbildning och yrkesutbildade (Expertgruppen för forskning om regional utveckling, rapport 28) Stockholm
- Grahm, L, 1984. Sociala aspekter på utvecklingen, välfärdsmodell för regional planering, i Sociala aspekter på regional planering. (SOU 1984:1) Stockholm
- Granholt, A, 1981. Interregional Planning Models for the Allocation of Private and Public Investments. (Nationalekonomiska inst/Göteborgs univ) Göteborg
- Gunnarsson, S-O, Korner, K, 1975. Trafikplanering (Akademiförlaget) Stockholm
- Gunnarsson, J, 1982. Kommunal planering i olika fördelnings-

- tuationer. (Institut for samfunnsökonomi og planlægning) Roskilde Universitetscenter
- Hall, P, 1975. Urban and Regional Planning (David & Charles) London
- Hart, D, 1976. Strategic Planning in London. (Pergamon Press) Oxford
- Heckscher, E, 1907. Till belysning av jernvägarnas betydelse för Sveriges ekonomiska utveckling. Stockholm
- Holm, M, 1983. Regionalekonomiska modeller för planering och samordning i en decentraliserad ekonomi. (Statens råd för byggnadsforskning, R5:1983) Stockholm
- Holm, P, 1968. Sambandet mellan fysisk och ekonomisk planering, i tidskriften Byplan nr 4/1968. Köpenhamn
- Holm, P, 1978. Samspel mellan nationell, regional och kommunal utveckling, i Att forma regional framtid. (Publica) Stockholm
- Holmgren, B, 1980. Transportförändringar och rumslig utveckling. (Meddelande från Göteborgs universitet, geografiska institutionen) Göteborg
- Hägerstrand, T, 1970. Urbanisering. (Gleerups) Lund
- Industridepartementet, 1978a. Underlag för länsplanering. Kommunikationer och regionalpolitik. Stockholm
- Industridepartementet, 1978b. Underlag för länsplanering Utbildning och arbete. Stockholm
- Ingelstam, L, 1972. Planeringens grundproblem. (DsJu 1972:26) Stockholm
- Johansson, Y, 1972. Norra Bohusbanan - en studie av persontrafiken. (Bohusläns samarbetskommitte) Göteborg
- Johansson, R, Karlberg, B, 1979. Bostadspolitik (Publica/Liber Förlag) Stockholm
- Klassen, 1967. Methods of Selecting Industries for Depressed Areas (OECD) Paris
- Kommunförbundet, 1974. Kommunplanering, Stockholm
- Kommunförbundet, 1976. Kommunala synpunkter på det nuvarande vägplaneringssystemet (PM 1976-02-26) Stockholm
- Kritz, L, 1968. Godstransporternas utveckling i Sverige 1950-66 med utblick mot 1980. (Industriens utredningsinstitut). Stockholm
- Lagheim, P, 1978. Resurser för planering på kommunal och länsnivå. (Statens råd för byggnadsforskning, Rapport (68:1978) Stockholm

- Leion, A, 1974. Den svenska modellen. (Rabén & Sjögren) Stockholm
- Lloyd & Dickens, 1972. Location in Space. (Harper & Row) London
- Lundberg, A S, 1950. 50-talet och planeringen, i tidskriften PLAN nr 1-2:1950. Stockholm
- Lundberg, S, 1977. Busslinjenät och bebyggelse i medelstora städer. (Inst för trafikteknik/LTH) LUnd
- Magnusson, H, 1980. Kommunerna och den regionala planeringen. (Studentlitteratur) Lund
- Möller, J, 1983. SJ och regionalpolitiken, i Geografiska notiser 2/83.
- Nell Dahl, B-L, 1984. Transportsektorns roll i den framtida regionala utvecklingen, i Beslut för regional förnyelse (Publica) Stockholm
- NordREFO, 1981. Regionala effekter av den offentliga sektorns lokalisering (Stencil från OS-gruppen) Stockholm
- Norrving, B, 1981. Kommunerna och bostadsförsörjningen (Gleerup) Lund
- Olander, L-O, 1984. Staten, kommunerna och servicen. (Meddelande från Lunds universitet, geografiska institutionen) Lund
- Proposition 1972:111. Regionalpolitiskt handlingsprogram
- Proposition 1977/78:92. Om åtgärder för att förbättra lokal och regional kollektiv persontrafik
- Proposition 1978/79:99. Ny trafikpolitik
- Proposition 1980/81:20. 1980 års strukturplan för SJ
- Riksrevisionsverket, 1979a. SJs investeringsplanering. (Dnr 1978:1359) Stockholm
- Riksrevisionsverket, 1979b. Lokala skolprojekt - kriterier för lokal och regional resursfördelning
- Sandberg, Å, 1975. En fråga om makt. (Prisma) Stockholm
- SJ Frakthandbok 1976
- SJ, 1982. Årsredovisning 81/82
- SJs verksamhetsberättelser. 74/75, 75/76, 76/77, 78/79, 80/81
- SOU 1961:23. Svensk trafikpolitik
- SOU 1963:58. Aktiv lokaliseringspolitik

- SOU 1970:3. Balanserad regional utveckling
- SOU 1971:70. Plan och prognos
- SOU 1973:32. Vägtrafiken - kostnader och avgifter
- SOU 1974:3. Orter i regional samverkan
- SOU 1974:53. Skolans arbetsmiljö
- SOU 1974:84. Stat och kommun i samverkan
- SOU 1975:9. Individiden och skolan
- SOU 1975:47. Kollektivtrafik i tätort
- SOU 1975:66. Trafikpolitik - behov och möjligheter
- SOU 1975:85, 86. Vägplanering
- SOU 1976:8. Regionala trafikplaner
- SOU 1976:26. Bostadsverket. Samordning - decentralisering
- SOU 1976:43. Länskort i kollektivtrafiken
- SOU 1978:4. Skolplanering och skolstorlek
- SOU 1979:65-66. Ny Plan- och bygglag, del 1 och del 2
- Statens planverk, 1970. Planering i kommunblock.
(Rapport nr 4) Stockholm
- Statens planverk, 1972. Översiktlig fysisk planering i Kommun
- vidgad generalplanering (U 2138/71) Stockholm
- Statens planverk, 1975. Stadens trafiknät. (Rapport nr 33
del 1 och 2) Stockholm
- Statens planverk, 1978. Handläggning av kommunala fysisk
översiktsplanering inom statlig länsförvaltning.
(Dnr R 158/77) Stockholm
- Statens vägverk, 1976. Angelägenhetsbedömningar av väg-
projekt (DA 121) Stockholm
- Strand, T, 1980. Staten og kommunene: standardisering, hjelp
og sjölvhjelp, i Politisk organisering.
(Universitetsforlag) Oslo
- Swahn, H, 1974. Järnväg i Fryksdalen. (Ekonomiska forskn inst/
Handelshögskolan i Stockholm) Stockholm
- Söderberg, M, 1977. Järnvägstrafiken i Sverige. (Kulturgeogra-
fiska inst/Sthlms universitet) Stockholm
- Tidskriften Klart Spår 1982:6
- Trafikutskottet 1982/83:5

- Transportrådet, 1982. Transporter i Sverige - del 1
(Rapport 1982:4) Solna
- Törnqvist, G, 1963. Studier i industrialisering.
(SOU 1963:49) Stockholm
- Törnqvist, G, 1980. Spekulationer och perspektiv. i
Offentlig verksamhet och regional välfärd
(SOU 1980:6) Stockholm
- Törnqvist, G, 1981. Om arenor och perspektiv, i Svensk Geog-
rafisk årsbok. (årgång 57) Lund
- Wirén, E, 1979. Samverkan i samhällsplaneringen. (Promemoria
i anslutning till Statens planverks yttrande över läns-
program 1976) Stockholm
- Wirén, E, 1979. Regional planering - vad det innebär
(Statens råd för byggnadsforskning, T 20:1979)
Stockholm

ÖVRIGA REFERENSER

För järnvägs- respektive vägplaneringsfallstudierna i avsnitt II har följande källor använts

Intervjuer

Lars Carolusson, Byrådirektör, regionalekonomiska enheten, länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohuslän

Jan Graffner, Vägförvaltningen i Göteborg- och Bohuslän

Lars Holmén, bitr länsarkitekt, planenheten, länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohuslän

Birger Jansson. Vattenbyggnadsbyrån i Göteborg

Erik Read. Vattenbyggnadsbyrån i Göteborg

Kapitel 6 - Planering av Bohusbanan norr om Uddevalla

Litteratur

Fysisk riksplanering. Utkast till målsättningsprogram för Tanums kommun (Odateras stencil)

Johansson, T, 1972. Norra Bohusbanan - en studie av persontrafiken (Bohusläns samarbetskommitté) Göteborg

Länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohuslän. 1972-74. Regional trafikplanering, Del 1, 2 och 3

SJ Frakthandbok, 1976

Sveriges Kommunikationer, Sept/okt 1976

Tanumshede. Väg och planutredning, december 1975

Vattenbyggnadsbyrån, december 1975, Tanum. Förslag till trafikförsörjningsplan 1976/77

Intervjuer

Raymond Hansson. Kommunstyrelsens ordförande. Tanum kommun

S Landsinger, byrådirektör. Statens järnvägar, Göteborgs trafikdistrikt

K Nilsson, trafikinspektör. Statens järnvägar, Göteborgsregionens trafikdistrikt

Sverre Palm, kommunfullmäktigeledamot, ordförande i trafikkommittén. Tanums kommun

Torsten Torstensson, kommunstyrelsens ordförande, Strömstad

Kapitel 7 - Nedläggning av bandelen Uppsala-Enköping

Litteratur

- Ericson, D, Söderbaum, P, 1974. En studie av översiktlig planering i Uppsala kommun 1951-72 (Statens råd för byggnadsforskning, R 55:1974) Stockholm
- Länsstyrelsen i Uppsala län, 1973-1974. Regional trafikplan för Uppsala län
- Stadsarkitektkontoret i Enköping, 1975. Generalplaneskiss för Örsundsbro
- Statens järnvägar, 1970. Lönsamheten av järnvägstrafik på bandelen Uppsala-Enköping. Stockholms trafikdistrikt (stencil)
- Trafikskottets betänkande 1975/76:19 (riksdagstryck)
- Uppsala kommuns remissvar på den regionala trafikplanen, förslag 1974-08-21

Intervjuer

- Bengt Björkman, kommunalråd, Enköpings kommun
- Bo Björkman, stadsarkitekt, Enköpings kommun
- Peter Dahlström, regionalekonomiska enheten, länsstyrelsen i Uppsala län
- Elis Hallberg, kommunalråd, Enköpings kommun
- Jörgen Nilsson, planeringskontoret, Uppsala kommun
- Åke Nordström, planingenjör, Enköpings kommun
- Göran Palm, journalist, Örsundsbro

Kapitel 8 - Planering av stationsindragningar

Studien grundas i stor utsträckning på egna bearbetningar av 1976/77 års handlingar i samband med SJs preliminära beslut om trafikförändringar vid 150 järnvägsstationer, där de 78 berörda kommunerna begärde att regeringen skulle pröva SJs nedläggningsbeslut. Dessa finns arkiverade på kommunikationsdepartementet.

Litteratur

- Dsk 1976:3. Förslag till organisation av en trafikplaneringsmyndighet

SJ, 1975. Godståg

SJ, 1976. Frakthandbok

SJ, 1977. Sveriges Kommunikationer

SJ Verksamhetsberättelse 1970/71-1975/76

Statens Järnvägars Författningar (SJF):

SJF 802, 1972. Fortaxa (Inklusive ändringstryck t o m 1977)

SJF 611, 1975. Förteckning över svenska järnvägsstationer.
(Inklusive ändringstryck t o m februari 1978)

Intervjuer

Hans Berg, departementssekreterare på kommunikationsdepartementet.

Kapitel 10 - Broarna till Tjörn

Litteratur

Bohuskommunernas byggnadskontor, 1975. Kommunplan Tjörn 75.

Inst för stadsbyggn CTH, 1973/74. Tjörn, Del 1. Beskrivning, problem

Kommunikationsdepartementet, Stockholm den 22 oktober 1954. Avskrift III F 51 54

Länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohuslän, 28 augusti 1953. Yttrande kring broförbindelserna + Bilagor

Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, 18 mars 1963. Trafikutredning och kostnadsutredning angående öarna Orust och Tjörns fastlandsförbindelse + Bilagor

Intervjuer

Valfrid Kristensson, kommunstyrelsens ordförande, Tjörns kommun

Sven Öhman, stadsarkitekt, Tjörns kommun

Kapitel 11 - Genomfartslokalisering i Kungälv

Litteratur

Arbetsgruppen för centrumfrågor, maj 1976. Kungälv centrum.
Ramplan 1976

Kungälvs kommunplanekommitté och Göteborgs Förorter Ar-
kitektkontor, april 1975. Kungälv kommun. Målsättnings-
skiss. Rollsbo. Industriområde i Kungälv. (Broschyr) 1975

Rollsbo. Industriområde i Kungälv. (Broschyr) 1975

Vattenbyggnadsbyrån, november 1972. Kungälvs centrumut-
veckling. Analys av alternativa lägen för huvudtrafik-
led. (Arbetsrapport)

Vattenbyggnadsbyrån, november 1965. Kungälv generalplan.
Förslag till generalplan för Kungälv

Vattenbyggnadsbyrån, december 1965. Kungälv trafik. Trafikbi-
lagor till generalplan för Kungälv

Vattenbyggnadsbyrån, oktober 1965. Kungälv centrum. Disposi-
tionsplan för Kungälv centrum

Vattenbyggnadsbyrån, augusti 1964. Kungälv stadsplan. Område
vid motorvägen. Beskrivning och bestämmelser.

Vägförvaltningen i Göteborgs- och Bohuslän, 1975. 14-063
Trafikutredning för väg 574. Delen i Kungälv. Statens
vägverk.

Intervjuer

Hans Busck, stadsbyggnadschef, Kungälv kommun

Bertil Magnusson, gatuchef, Kungälv kommun

Kapitel 12 - Genomfartslokalisering i Uddevalla

Litteratur

Arbetsgruppen för översiktlig planering av Herrestad-Frölands-
områdena inom Skredviks kommun, oktober 1970.
Herrestad. Jämförande studier av två alternativ till
vägssystem och markanvändning.

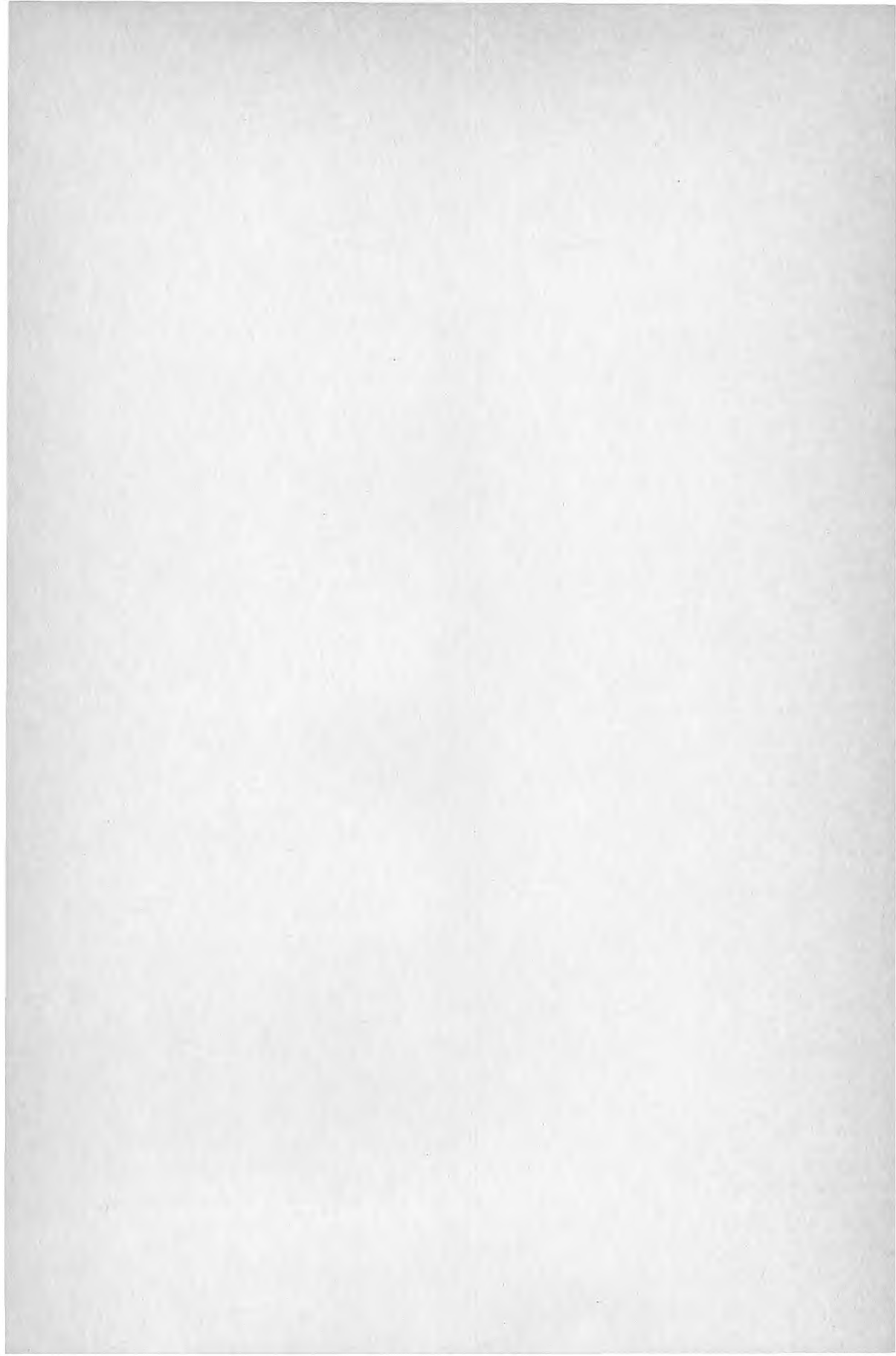
Länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohuslän. Planeringsavdelning-
en, 25 november 1974. Yttrande över statens vägverks
långtidsplan 1976-1985 för byggande av riksvägar och
länsvägar i Göteborgs- och Bohuslän.

Uddevalla miljögrupp, 1976. Synpunkter på planeringen av trafikleder i kommunen med anledning av utredningen Uddevalla-Syd. (Stencil)

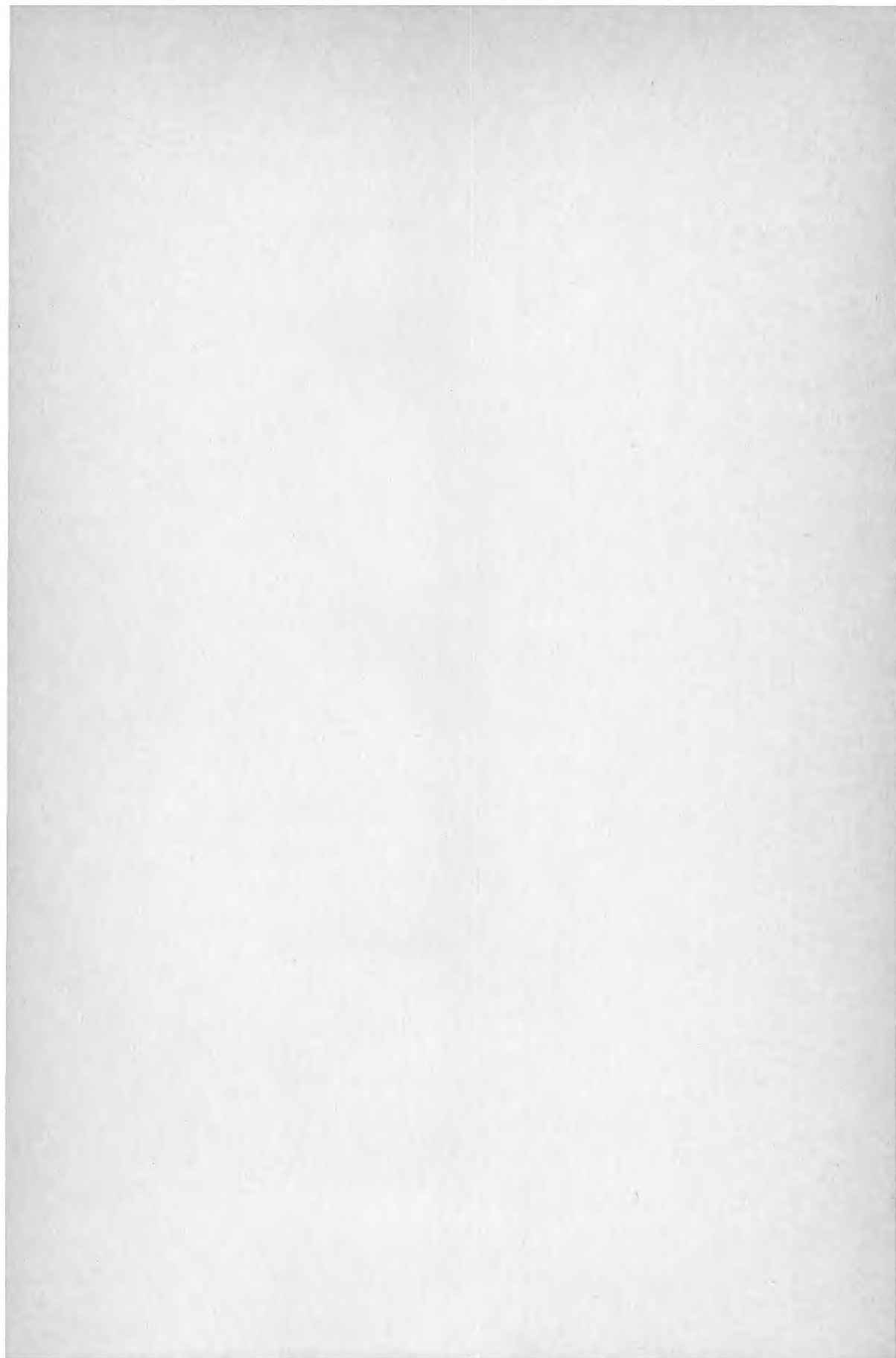
Uddevalla-Syd, April 1972. Trafik- och planering. Arbetsrapport 1.

Intervjuer

Bo Wingqvist, utredningschef, Uddevalla gatukontor







Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 761059-6 från Statens råd för byggnadsforskning till avdelningen för regional planering, Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm.

R199: 1984

ISBN 91-540-4300-X

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6704199

**Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering**

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

Cirka pris: 55 kr exkl moms