



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.



Demokrati och effektivitet i mark- och bebyggelseplanering

En forskningsöversikt

Christer Lindgren
Katarina Lindgren
Åke Sahlin

INSTITUTET FÖR BYGGDOKUMENTATION	
Accnr	
Plac	Ser

K
Jg

R198:1984

DEMOKRATI OCH EFFEKTIVITET I MARK- OCH
BEBYGGELSEPLANERING

En forskningsöversikt

Christer Lindgren
Katarina Lindgren
Åke Sahlin

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 831375-5
från Statens råd för byggnadsforskning till Förvaltnings-
högskolan vid Stockholms Universitet, Stockholm

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

Fotograf: s.4, s.36, s.64, s72:2 (Jon Jeppson)
s. 72:1 (Pressens Bild)

R198:1984

ISBN 91-540-4271-2
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Spångbergs Tryckerier AB, Stockholm 1984

INNEHALLSFÖRTECKNING

1	OM INNEHALLET	1
2	DEN OFFENTLIGA REVOLUTIONEN	5
2.1	Sammanfattning	5
2.2	Kravet på effektivitet ledde till stordrift, arbetsdelning och specialisering	6
2.3	Beslutsnivåerna och sektorerna blev fler	9
2.4	Integrationsorgan bildades	11
2.5	Lokala organ introducerades	11
3	FRAMVÄXTEN AV ETT PLANERINGSSYSTEM	15
3.1	Sammanfattning	15
3.2	Fyra utvecklingslinjer ökade kravet på informationsutbyte	18
3.3	Regional utvecklingsplanering - länsplanering - med begränsat genomslag	21
3.4	Kommunal planering - en dialog mellan stat och kommun	23
	Bostadsförsörjningsplanering med gamla anor	24
	Bebygelseplanering under 1950- och 1960-talen	26
	Markanvändningsplanering på 1970-talet	27
	Utvecklad ekonomisk flerårsplanering	31
3.5	Erfarenheter av samarbetet mellan stat och kommun	32
	Kommernas handlingsutrymme ökar med storlek och innovationsförmåga	32
	Oklarhet i makt- och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun	33
	Många personkontakter	33
4	KOMMUNERNAS INTERNA NÄTVERK	37
4.1	Sammanfattning	37
4.2	Samspelet mellan politiker och tjänstemän	40
	En förhandlingsprocess i de större kommunerna	40
	Politikerna granskar mer selektivt i större kommuner	40
	Politikernas lokalkännedom mindre i stora kommuner	41
	Placering i hierarkin avgör inflytandet	41
	Specialister utvecklar fackspråk	41
	Kommunala politiker och tjänstemän relativt samstämmiga	42
	Beslutsunderlagen ändrar karaktär	43
4.3	Samspelet mellan sektorer och nivåer	44
	Förvaltningarnas storlek betyder mycket	44
	Olika synsätt mellan aktörer	46
	Många slutna och otydliga förvaltningar	48
	Fler skillnader mellan kommuner	49

4.4	Organisationsförändringar	50
	Förankring viktig	50
	Driftiga planerare viktiga	51
5	KOMMUNERNA OCH MEDBORGARNA	55
5.1	Sammanfattning	55
5.2	Ökade konflikter anledning till ökat medborgardeltagande	56
5.3	Ågarnas och brukarnas intressen är delvis oförenliga	57
5.4	Medborgardeltagande inom rådande ramar	58
5.5	Politiker och tjänstemän positiva till medborgardeltagande	59
5.6	Former för medborgardeltagande	60
5.7	Resultat av försök med medborgardeltagande	61
	Medborgarengagemanget var lågt	62
	De pedagogiska effekterna var stora	62
	Hur information spreds	62
	Överblicken ökade	62
6	KOMMUNERNA OCH NÄRINGSLIVET	65
6.1	Sammanfattning	65
6.2	Effekter av näringslivets strukturomvandling	67
	Det nationella och lokala perspektivet skiljer sig åt	67
	Den statliga näringspolitikens effekter	68
6.3	Kommunal näringslivsplanering	68
	En kommunal näringspolitik under framväxt	69
	En lokal mobilisering äger rum	69
7	PLANERINGENS MOTSÄTTNINGAR	73
7.1	Effektivitet och demokrati	73
7.2	Politisk styrning/samordning och förhandling mellan aktörer	74
7.3	Effektivitet och osäkerhet	76
7.4	Effektivitet och differentiering i tid och rum	76
	REFERENSER	79





1 Om innehållet

Denna rapport handlar om det offentliga styrsystemet i Sverige för mark- och bebyggelsefrågor. Mark- och bebyggelsefrågor påstås vara det utan konkurrens mest politiserade sakområdet i kommunalpolitiken under slutet av 1970-talet. (20). I rapporten behandlar vi hur styrsystemet har vuxit fram och hur utfallet blivit ur ett forskningsperspektiv.

Samhällsplaneringssystemet är svåröverskådligt. Inblandade organisationer är stora, samtidigt som de också är många. Den av tradition starka lokala självstyrelsen har säkert medfört att planeringssystemet inte utvecklats till något så kallat ordergivningssystem med klara och avgränsbara beslutsområden från riksdag och regering till den lokala nivån. Styrsystemet är i stället ett nätverk med kommunikation - samtal - både uppåt och nedåt och mellan nivåerna.

På uppdrag från Byggforskningsrådet gjorde vi en genomgång av de svenska forskningsresultaten på detta område för en internationell konferens våren 1984 - ECE Committee on Housing, Building and Planning on Research on Political and Administrative Structures. Rapporten - Public management structures for land use and settlement systems - a survey of knowledge based on Swedish research (BFR D 1:1984) - har vi omarbetat för en svensk läsekrets. Vi hoppas att rapporten bidrar till en bättre överblick på detta forskningsområde, men också att den intresserade ska kunna gå vidare till de forskningskällor vi hänvisar till.

Rapporten baserar sig uteslutande på forskningsresultat. De har tagits fram av forskare främst inom universiteten men också utredningar inom departement, där vanligtvis forskare inom universiteten deltagit i projekten.

Till grund för studien låg ett antal frågor, som skulle behandlas på den internationella konferensen. (32). För att få fram de relevanta och samtidigt de mest aktuella forskningsresultaten inom området intervjuade vi 14 ledande forskare och praktiker inom olika discipliner som nationalekonomi, företagsekonomi, kulturgeografi, statsvetenskap, regional planering och länsplanering. Intervjuerna gjordes under våren 1983. Dessa ledde oss till omkring 60 forskningsrapporter. Rapporterna har nästan uteslutande publicerats under de senaste fem åren.

För att presentera resultatet av aktuell forskning inom mark- och bebyggelseområdet har vi delat in området i fyra delar. Dessa ger också rapportens struktur.

- o Kunskap om samhällsplaneringens övergripande nätverk och nätverket mellan stat och kommun

I kapitel 2 och 3 beskriver vi vilka erfarenheter som erhållits av gjorda omorganisationer och introduktion av nya planeringsformer, främst decentralisering av olika verksamheter till länsstyrelser och kommuner. Problem med anknäytning till planeringsorganisationens politiska och administrativa struktur behandlas.

- o Kunskap om kommunernas interna nätverk

Här redovisas i kapitel 4 forskningsresultat rörande den kommunala planeringsprocessens informella struktur och koppling till den formella. Tyngdpunkten ligger på frågan om hur planeringsprocessen ser ut och hur politiska mål kan förverkligas i flerdimensionella beslutssystem.

- o Kunskap om förhållandet mellan kommunerna och medborgarna

Här tas forskningsresultat upp i kapitel 5 rörande medborgardeltagande i planering och genomförande på kommunal nivå.

- o Kunskap om förhållandet mellan kommunerna och näringslivet

I kapitel 6 tar vi upp forskningsresultat som behandlar kommunerna och näringslivet.

I det sista kapitlet - kapitel 7 - pekar vi på fyra motsättningar, som finns inbyggda i planeringssystemet. Det är motsättningarna mellan

- o effektivitet - demokrati
- o politisk styrning och samordning - förhandling mellan aktörer
- o effektivitet - osäkerhet
- o effektivitet - differentiering i tid och rum



2 Den offentliga revolutionen

2.1 SAMMANFATTNING

Samhällsplaneringens uppbyggnad var en del av den offentliga sektorns expansion. Tron på effektivitet ledde till stordrift, arbetsdelning och specialisering också i planeringsorganisationernas uppbyggnad. Kommunsammanläggningarna grundades exempelvis på principen om att det behövdes en viss minimistorlek på kommunerna för att bland annat bedriva en lokalt förankrad samhällsplanering och uppnå en starkare kommunal självstyrelse. Det visade sig emellertid efter sammanläggningarna att kommunerna samtidigt alltmer kom att integreras i den statliga verksamheten.

Organisationstillväxten karaktäriserades av att verksamheter bröts loss och inrättades vid sidan om de befintliga verksamheterna. Nya organ kom till och de gamla levde kvar även om deras funktioner inte längre var lika angelägna. Detta hängde samman med att de ekonomiska förutsättningarna var goda vilket medförde en avsaknad av omprioriteringar. Stat och kommun delades upp i ett oöverskådligt antal beslutsområden och sektorer. För att minska de inre kommunikationsproblemen delades de största organisationerna upp i mindre - allt baserat på en effektivitets- och specialistsyn. Differentieringen av den kommunala förvaltningsapparaten kom att förutom kommunstorleken hänga samman med kommunens tätortsgrad. Ju mer uppdelad förvaltningsapparaten blev, desto fler funktionsspecialiserade befattningar och hierarkiska nivåer inrättades.

De planeringsproblem som skulle lösas var emellertid komplexa och visade sig sällan passa in i en särskild sektor. Därför inrättades vanligtvis särskilda integrationsorgan som kunde verka samordnande mellan flera sektorer. I kommunerna inrättades sådana organ för att lösa samordningsproblemen mellan olika kommunala verksamhetsområden, mellan kommun och stat etc.

Trots integrationsorganen uppstod suboptimeringar. Nyttan av storskaligheten, arbetsdelningen och specialiseringen ifrågasattes. I kommunerna försämrades också medborgarnas möjligheter att själva påverka sina levnadsvillkor, då avståndet till politikerna blev större. För att komma till rätta med detta - öka förtroendet hos medborgarna och höja den kommunalpolitiska aktiviteten - påbörjades försöken med lokala organ. Utbyggnaden av den offentliga sektorn och planeringssystemet kan alltså ses som en ständig kamp mellan effektivitet och demokrati.

2.2 KRAVET PÅ EFFEKTIVITET LEDDE TILL STORDRIFT, ARBETSDELNING OCH SPECIALISERING

Det svenska välfärdssamhällets framväxt under 1950- och 1960-talen medförde en levnadsstandard som var en av världens högsta vad gäller konsumtion, hälsotillstånd, boendestandard med mera (38). Tillväxten var stor och påskyndade urbaniseringsprocessen, landsbygdens avfolkning, tätorternas tillväxt, näringslivets koncentration och befolkningsomflyttningarna i landet. (35). Samhällsplaneringens uppbyggnad var en del av den offentliga sektorns expansion. Det gällde dels organisatoriska förändringar, dels statliga och kommunala planeringsformer.

I detta kapitel skall vi koncentrera oss på den organisatoriska utbyggnaden.

En effektivitetssyn präglade hela den offentliga serviceutbyggnaden under 1950-, 1960- och 1970-talen. Effektivitet skulle nås genom stordrift, arbetsdelning och specialisering.

Arbetsfördelningen gick allt längre och specialiseringen ökade. Den offentliga verksamheten koncentrerades till större och i vissa fall färre enheter. Detta gällde speciellt inom sjukvården (13, 52).

De ekonomiska förutsättningarna för den offentliga expansionen var goda. Det fanns ekonomiska resurser som till övervägande delen finansierades genom skatterna.

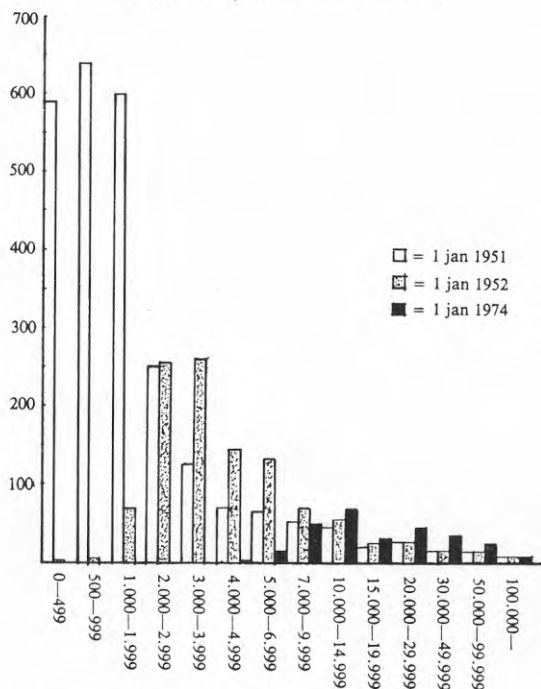
De orsaker som anges för denna expansion är:

- o Det fanns en politisk vilja att öka det offentliga inflytandet. (52)
- o Det offentliga tog över funktioner och roller som tidigare funnits inom andra sektorer i samhället till exempel inom sjukvården och utbildningen. (52)
- o Den teknologiska utvecklingen drev fram en efterfrågan på nya serviceformer och arbetsinsatser, vilka till stor del togs om hand av det offentliga till exempel barnomsorg och kollektivtrafik. (52)
- o Staten hade ambitionen att söka åstadkomma en fördelning av välfärden som upplevdes som rättvis från politisk synpunkt. Detta skulle ske genom att erbjuda medborgarna konsumtion, främst av vård och utbildning, till subventionerade kostnader och genom att söka motverka de negativa effekterna av marknadssystemet. (51)
- o Det fanns ett behov av att kontrollera och styra de allt snabbare samhällsförändringarna och den allt mer komplicerade tekniska och sociala strukturen. (8, 11)

Kommunsammanläggningarna från och med början av 1950-talet är ett exempel på stordriftstänkandet. Den senaste sammanläggningen, år 1974, innebar att antalet kommuner blev cirka

280. Vid 1950-talets början hade antalet varit ca 2 500.

Figur 1. Antalet kommuner i olika storleksklasser före och efter storkommunreformen 1952 samt efter kommunblocksreformen 1974. (57)



Näringspolitiska principer var den främsta indelningsgrunden för de nya kommunerna. En annan indelningsgrund hängde samman med att den offentliga sektorns expansion medförde flera nya funktioner i kommunerna. För att sköta dessa uppgifter behövdes en viss minimistorlek på kommunerna - ett visst minimibefolkningsunderlag. (52)

De nya, stora kommunerna skulle ge förutsättningar för en lokalt förankrad samhällsplanering och en starkare kommunal självstyrelse. Det statliga inflytandet på kommunerna skulle på så sätt kunna minskas. Samtidigt kan man påstå att kommunerna i allt högre grad integrerades i den övergripande statliga verksamheten. Exempelvis bidrog den fortsatta statliga reformpolitiken till att kommunernas verksamhet expanderade under 1970-talet. Kommunerna kom också att utgöras

av mer heterogena enheter än tidigare. (18, 62)

2.3 BESLUTSNIVAERNA OCH SEKTORERNA BLEV FLER

Ett karaktäristiskt drag när den offentliga sektorn växte var att nya verksamheter bröts loss och inrättades vid sidan om de befintliga verksamheterna - sedimentering. (52). Denna princip var naturlig enligt en specialistsyn, som innebär att de personer som arbetar i en viss förvaltning är specialister på en viss aspekt av verksamheten och ansvarar för att lösa problem som berör denna aspekt. (25)

Ett annat drag var att nya organ kom till. Detta samtidigt som en del gamla organ levde kvar med kanske ändrade arbetsuppgifter, men också ibland med funktioner som inte längre var lika angelägna som de varit tidigare. (52)

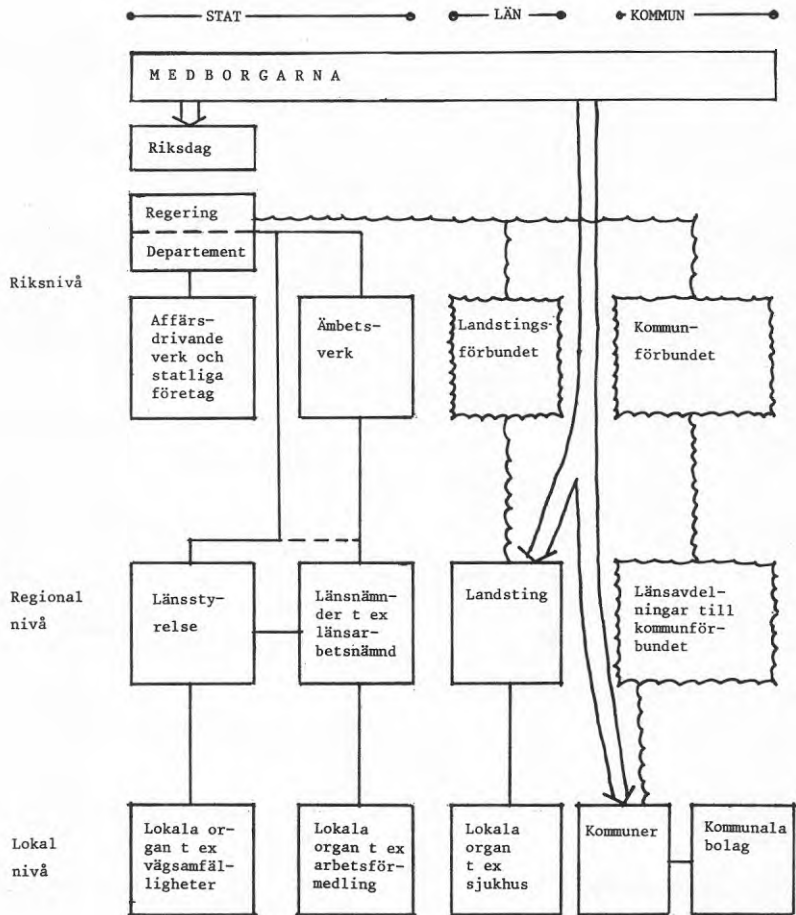
Ett tredje karaktäristiskt drag i organisationstillväxten var avsaknaden av omprioriteringar. De ekonomiska förutsättningarna gjorde det möjligt att tillföra det offentliga pengar och mer personal inom de angelägna verksamhetsområdena. (31)

Stat och kommun delades in i ett nästan oöverskådligt antal avgränsade beslutsdomäner och sektoriella indelningar. De stora enheterna delades upp i mindre bland annat för att minska kommunikationsproblemen. Vid sidan av indelningen i sektorer och sakområden tillämpades också en hierarkisk indelningsgrund när de offentliga förvaltningsorganisationerna byggdes upp. De tillämpade principerna var reglerad arbetsfördelning och klara befälslinjer. (52)

I kommunerna präglades utvecklingen av den administrativa strukturen av en ökad differentiering och sektorisering. Karaktäristiskt var uppsplittringen på kontor och avdelningar - både i samband med kommunsammanslagningarna och senare som en följd av den kommunala expansionen. Den kommunala tjänstemannakåren växte till i det närmaste det tre-

dubbla. Differentieringen av förvaltningsapparaten blev starkt samvarierad med kommunstorlek och tätortsgrad. Ju fler invånare i kommunen och ju större andel invånare boende i tätorter, desto större uppdelning på kontor och avdelningar. Med ökad uppdelning av den administrativa apparaten följde alltfler funktionsspecialiserade befattningar och allt fler hierarkiska nivåer. (29, 52, 55)

Figur 2. Organisation av det politiska samhällssystemet. In- delningsgrunden är dels organisatorisk efter stat, län och kommun, dels geografisk efter riksnivå, regional och lokal nivå.



2.4 INTEGRATIONSORGAN BILDADES

De samhällsfrågor som krävde svar och de problem som behövde tacklas var komplexa. De passade sällan in i en särskild sektor. De berörde ofta samtidigt flera olika kompetensområden och kunde egentligen inte hanteras utan överblick och känsla för de komplicerade beroendeförhållanden som råder i samhället.

För att tillgodose behovet av att samordna arbetet med olika samhällsfrågor fanns det exempel på att myndigheter slogs samman. Vanligare var att vissa delar av myndigheternas verksamheter bröts loss för att bilda underlag för nya organ. Vanligast var dock att man skapade särskilda integrationsorgan, visserligen kanske utan egna formella beslutsfunktioner, men som kunde verka samordnande genom att bevaka områden som samtidigt berörde flera offentliga sektorer. Inom de befintliga organisationerna bildades så kallade projektorganisationer. Att söka tillgodose samordningsbehoven genom att skapa tillfälliga organ för nya frågor som dök upp tycktes bli allt vanligare inom det offentliga. (52, 58)

I kommunerna inrättades nya politiska samarbetsorgan och så kallade projektgrupper vid sidan om de centrala nämnderna. Samtidigt behölls den tidigare nämndstrukturen i huvudsak. Samordningsorganen infördes för att lösa samordningsproblemen mellan olika kommunala verksamhetsområden inom en kommun, men också mellan kommun och landsting samt mellan kommunala och statliga myndigheter. Införandet av dessa organ kan ses som ett försök att lösa problem som uppkom med den kommunala verksamhetens tillväxt och kanske också oklara kompetensområden mellan kommun, landsting och stat. (52, 55)

2.5 LOKALA ORGAN INTRODUCERADES

Effekterna av det offentligas satsning på effektivitet med storskalighet, arbetsdelning och specialisering som följd

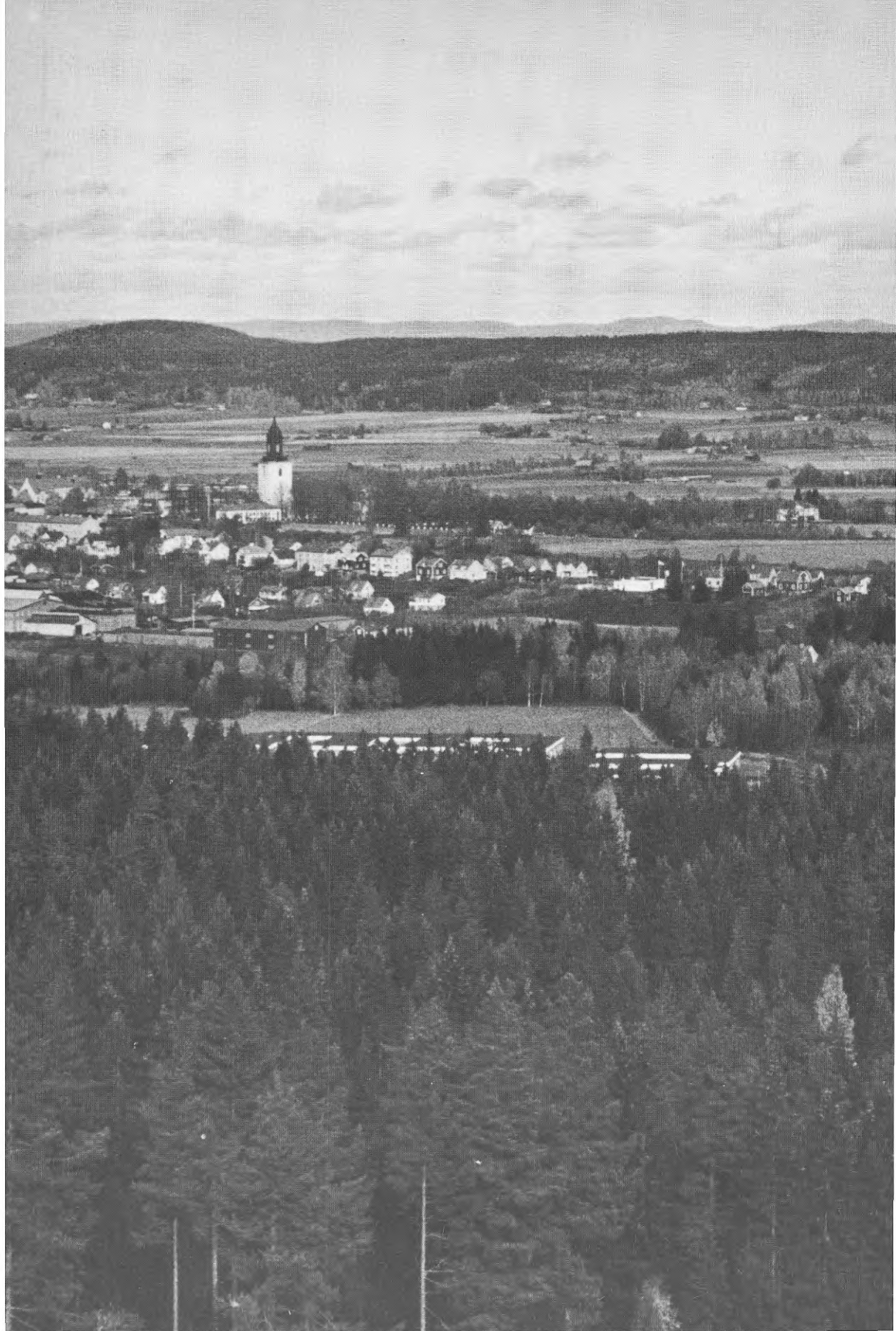
medförde trots integrationsorganen vissa negativa effekter. För det första ifrågasattes nyttan av storskaligheten i förvaltningsledet. Systemet var svårt att hålla ihop. Det uppstod suboptimeringar och när brister uppstod lappades systemet på. (11)

För det andra visade sig frågan om "rätt" storlek på till exempel en kommun hänga samman med problemet rörande kommunens effektivitet kontra dess demokrati. Efter den senaste kommunindelingsreformen fick kommunerna en relativt stark och självständig ställning trots deras ökade integrering i den övergripande samhällsplaneringen. (62). Samtidigt försämrades medborgarnas möjligheter att själva reglera och kontrollera sina levnadsvillkor. Dessa funktioner fördes i stället över till speciella beslutande organ och till en allt mer omfattande och samtidigt allt mer specialiserad serviceapparat. Antalet kommunpolitiker minskade också med en tredjedel. Sammantaget innebar detta att avståndet mellan dem som fattar beslut blev större. Det blev också avstånden mellan beslutsfattarna och dem som direkt berördes av besluten - medborgarna. (52)

För att ta reda på om man kan komma till rätta med kommunikationsproblemet genom småskalighet har försöksverksamheter startats under de senaste åren med lokala organ. Motiven anges vara att de politiska partierna önskar öka sitt förtroende hos medborgarna och höja den kommunalpolitiska aktiviteten överlag. En vilja har också uttryckts att låta lokala, ofta utomparlamentariska, grupper göra insteg i kommunförvaltning och politik. Ett tredje skäl är att man genom dessa organ hoppas att kunna nedbringa kostnaderna för kommunförvaltningen genom sambruk av personal och lokaler med mera. För det fjärde finns organisatoriska behov bakom försöken. Man vill ändra styrsystemet från sektoriella stora förvaltningspyramider till lokala, mindre, förvaltnings-system genom att klarare skilja mellan policyfrågor och frågor som gäller verkställighet. Till sist finns ett femte motiv, som gäller att höja den professionella kvaliteten på tjänsterna. Det skall åstadkommas genom att anpassa verksamheten mer efter lokala variationer samt med en helhetssyn

för ögonen.

Delresultaten visar att man i stor utsträckning lyckats rekrytera en ny kader av politiker, vilka ser direktkontakten med väljarna som sin angelägnaste uppgift. Vidare märks ibland att lokala frågor får en mer inträggande belysning och en större uppmärksamhet än i partiprogrammen. (1). Arbetsformerna har förändrats vilket inneburit att man dels breddat personalens arbetsuppgifter, dels åstadkommit en närmare kontakt mellan politiker och tjänstemän. (50)



3 Framväxten av ett planeringssystem

3.1 SAMMANFATTNING

Kommunsammanläggningarna gjorde kommunerna större och mer planeringsstarka. I många kommuner byggdes särskilda planeringskontor upp under kommunstyrelsen. Resursförstärkningarna för planering var större för sektorsplaneringen än för den fysiska och ekonomiska planeringen. Det kan ifrågasättas om de allra minsta kommunerna verkligen har den planeringsexpertis som är nödvändig när det gäller bland annat fysisk planering och organisationsutveckling.

Speciallagstiftning och statliga rekommendationer är det som kommunernas politiker och tjänstemän uppfattar som de främsta restriktionerna i beslutsfattandet. Ju högre upp i hierarkin de befinner sig och ju högre aktivitet de har, desto hårdare uppfattas restriktionerna vara. Uppfattningarna skiljer sig också åt mellan kommunerna. Ju större kommun desto mindre andel av politiker och tjänstemän anser att handlingsutrymme begränsas eller att de känner sig påverkade av den statliga styrningen.

Inte bara kommunernas storlek präglar deras ställning gentemot staten. Ju bättre ekonomi, ju större kreativitet och risktagande i kommunen, desto större handlingsutrymme. Hur politiskt stabil kommunen är och vilket läge den har i regionen har också betydelse. De kommuner som först anammar innovationer av typ nya planeringsformer och liknande är

inte alltför små, de har pengar att starta nya verksamheter, hyggligt med anställda som kan förverkliga de politiska intentionerna och planerna. Pionjärandan är bäst där de socialistiska och borgerliga partiblocken står och väger ganska jämnt mot varandra. Det ständiga hotet om väljarnas gunst tycks stimulera politikerna att ligga långt framme och pröva nya idéer i praktisk verklighet. Pionjärkommunerna ligger också nära eller mitt inne i regionernas centrum. De kommuner som följer närmast efter pionjärkommunerna ligger i en krans runt dessa. De mindre avsidet belägna kommunerna genomför förändringarna sist.

Motsättningarna mellan stat och kommun började framträda under 1970-talet och gällde bland annat planeringssystemets uppbyggnad. Kommunerna skulle t ex utarbeta bostadsbyggnadsprogram, underlagsmaterial åt den fysiska riksplaneringen och ekonomiska långtidsplaner. Detta innebar minskade möjligheter att själva utveckla planeringssystem som bäst utgick från de lokala förutsättningarna. Den ekonomiska situationen innebar bland annat svårigheter för kommunerna att genomföra olika ambitioner som formulerats eller beslutats på nationell nivå. Den kärva ekonomiska situationen innebar också begränsade möjligheter till strategiskt motiverade och stora investeringar. Planeringsperspektivet krympte tidsmässigt och kom att inriktas på dagsaktuella frågeställningar.

Mycket kritik riktades mot generalplaneringen utifrån erfarenheter i kommunerna. Det var i första hand metodfrågor och generalplaneringens organisatoriska inordning i den kommunala verksamheten som ifrågasattes. Någon kontinuitet i generalplaneringen förekom inte utan kommunerna nöjde sig med att utarbeta planförslag. Generalplanerna blev därför snabbt överspelade och tilltron till generalplaneringen mattades. Ett genomgående drag var de kommunala beslutfattarnas ovilja mot att binda sig för utfästelser om en bestämd markanvändning i en avlägsen framtid. De instanser som försökte förmå kommunerna att göra sådana utfästelser var framförallt de statliga planmyndigheterna.

När kommunernas egen exploateringsverksamhet kom i gång i

större omfattning under 1960-talet, kom bostadspolitiska och fastighetsekonomiska överväganden att spela en roll i det kommunala beslutsfattandet. Utbyggnaden av den kommunala servicen innebar att även de kommunalekonomiska aspekterna på bebyggelseutvecklingen fick större tyngd. Under 1970-talet när kommunernas planeringssituation förändrades började sambandet mellan den fysiska planeringen och kommunens ekonomi att betonas ytterligare. Investeringsutrymmet minskade och de bunda driftskostnaderna tog en allt större andel av den kommunala budgeten. I syfte att i större utsträckning få med ekonomiska aspekter i den översiktliga fysiska planeringen flyttades i flera kommuner det politiska ansvaret för planeringen från byggnadsnämnd till kommunstyrelse.

Den fysiska riksplaneringen visade sig fungera relativt bra som instrument, till exempel i jämförelse med den regionala utvecklingsplaneringen. Detta hängde bland annat samman med att den på ett mer direkt sätt kom att ge vägledning för löpande beslut och andra planeringsformer. Kommunerna hade dock svårt att följa upp sina investeringsprogram med mera i de kommunöversikter som var den fysiska riksplaneringens planeringsinstrument på kommunal nivå. I många fall saknade kommunerna resurser att både följa upp sin övriga kommunomfattande planering och utarbeta de nya kommunöversikterna.

Under 1970-talet innebar bostadsbyggandets ändrade volym och inriktning att frågan om lokalisering av spridda småhus och fritidshus fick relativt sett ökad betydelse för den kommunala planeringen. Av kommunöversikterna framgick att kommunerna i allmänhet var medvetna om att bebyggelsens lokalisering får konsekvenser för den lokala ekonomin. De flesta kommunerna var av ekonomiska skäl angelägna om att hålla samman bebyggelsen i grupper och undvika spridning utanför bebodda trakter.

Något tydligt och direkt samband mellan fysisk översiktsplanering och ekonomisk flerårsplanering finns dock inte i flertalet kommuner. Detta hänger samman bland annat med att planeringsformerna har skilda tidshorisonter och att de fysiska planerna vanligen saknar tidsangivelser för olika

åtgärder, vilka i allmänhet finns i en ekonomisk plan. Framförhållningen i den ekonomiska planen är vanligen begränsad till fem år, medan en fysisk översiktsplan vanligen har ett tidsperspektiv på 10-20 år. Ett indirekt samband mellan fysisk översiktsplanering och ekonomisk flerårsplanering kan dock finnas via bostadsförsörjningsprogrammen.

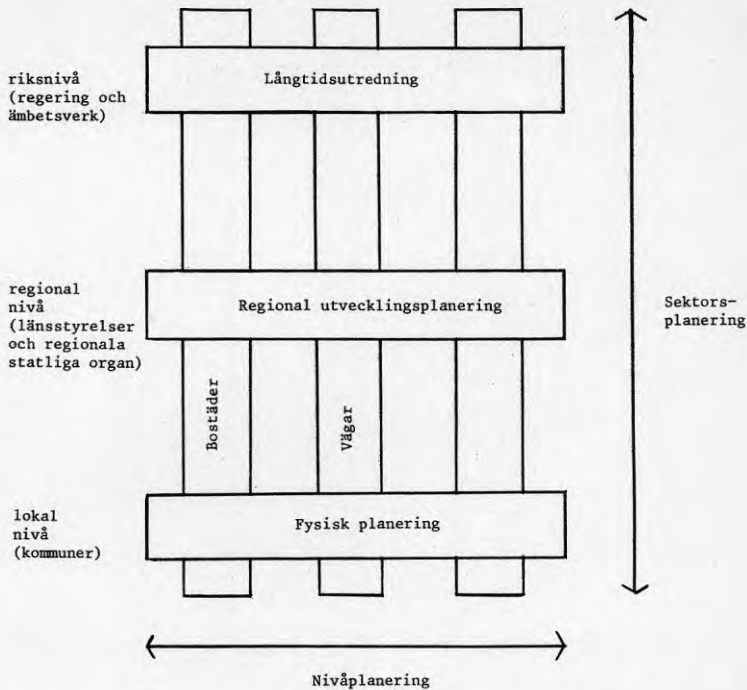
3.2 Fyra utvecklingslinjer ökade kravet på informations- utbyte

Intresset för planering växlar över tiden. De perioder då intresset för planering varit störst har karaktäriserats av kriser och samhälleliga omstruktureringar. I Sverige aktualiserades intresset för planering först i samband med andra världskrigets slut genom diskussioner på den ekonomiska politikens område. Även inom stadsplanering, bostadsförsörjning, regionalpolitik med flera områden diskuterades livligt i termer av planering. Under 1960-talet återkom planeringstemat i den svenska politiska diskussionen. (21)

För frågor om bebyggelse, markanvändning och bostadsförsörjning kan fyra övergripande nätverk i samhällsplaneringssystemet identifieras. Dessa är nätverket mellan staten och kommunerna, kommunernas interna nätverk, nätverket mellan kommunen och medborgarna samt nätverket mellan kommunerna och näringslivet. I detta kapitel skall vi koncentrera oss på nätverket mellan staten och kommunerna. Vi skall speciellt studera planeringsformerna regional utvecklingsplanering, bostadsförsörjningsplanering, fysisk planering och ekonomisk planering.

Den offentliga revolutionen som berörts i det föregående medförde bland annat att en rad myndigheter på nationell, läns- regional och kommunal nivå fick uppgifter i samhällsplaneringen. Planeringssystemet kan särskiljas i nivå- och sektorsplanering.

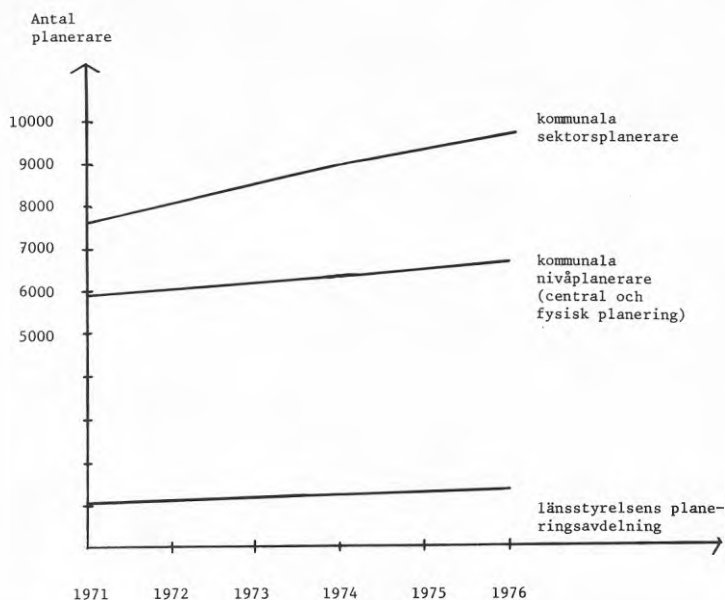
Figur 3. Exempel på olika planeringsformer särskilda i nivå- och sektorsplanering



Utvecklingen av samhällsplaneringen kan kortfattat beskrivas i följande utvecklingslinjer:

- o På samtliga nivåer och sektorer skedde kraftiga resursförstärkningar för planering. Den organisatoriska grunden för detta lades först på den länsregionala nivån, framförallt genom inrättandet av särskilda planeringsavdelningar på länsstyrelserna år 1971. Därefter lades grunden på den kommunala nivån, bland annat genom kommunsammanslagningarna. Samtidigt som dessa gjorde kommunerna större och mer planeringsstarka, byggdes i många kommuner särskilda planeringskontor upp. Karaktäristiskt både på länsregional nivå och kommunal nivå var att resursförstärkningarna var större för sektorsplaneringen än för den mer sektorsövergripande nivåplaneringen, till exempel den fysiska och ekonomiska planeringen. (29)

Figur 4. Förändringar av antalet planerare på regional och kommunal nivå



- o Samhällsplaneringens organisation decentraliserades genom att uppgifter flyttades från nationell till länsregional nivå samt genom att kommunernas uppgifter utökades. (46)
- o Staten markerade sin roll i översiktlig planering bland annat genom introduktionen av regional utvecklingsplanering - länsplanering - år 1965 och av fysisk riksplanering år 1972. (46)
- o Den organisatoriska sektorsuppbyggnaden på såväl nationell, länsregional som kommunal nivå åtföljdes av sektorsplanering ofta med vertikalt organiserade och "klart" definierade kompetensområden mellan olika organ. Sektorerna blev över tiden många. (29)

3.3 REGIONAL UTVECKLINGSPLANERING - LÄNSPLANERING - MED BEGRÄNSAT GENOMSLAG

Mot bakgrund av regionalpolitikens krav på regional samordning och verksamhetssamordning växte kraven på samordnad regional nivåplanering fram. (29)

Länsstyrelserna fick en allt viktigare roll när det gällde samordning på den statliga sidan. Samordningsrollen skilde sig emellertid till stor del från länsstyrelsens traditionella roll inom förvaltningen som i hög grad byggde på lagtolkning och enhetlig ärendegranskning. Det blev viktigt för länsstyrelserna att ompröva etablerade arbetsformer och synsätt inför nya krav. (46)

Den mest omfattande planeringen på länsregional nivå vad gäller planeringsområdet vidd och antalet medverkande myndigheter och intressenter är den regionala utvecklingsplaneringen - länsplaneringen. Länsstyrelserna har huvudansvaret och andra statliga länsorgan är skyldiga att medverka. Bland övriga medverkande i planeringen är kommuner, lands-ting, fackliga organisationer etc. (4)

Den regionala utvecklingsplaneringens ambitioner, att samordna statlig sektorspolitik, sammanfaller delvis med kommunernas motsvarande behov. Näringslivets strukturförändringar och den statliga påverkan på näringslivets lokalisering är av stor betydelse för många regioners och kommuners utveckling. Erfarenheten är att flertalet av de parter som medverkat i den regionala utvecklingsplaneringen under 1970-talet anser att någon form av regional planering behövs, inte minst för att det hårdnande ekonomiska läget gör det nödvändigt att samordna och hushålla med resurserna. (46)

De medverkande parterna anser också att planeringen varit värdefull i de fall de kunnat få en bild av var länets problem låg och vilka åtgärder som var tänkbara. Planeringen ansågs också bidra till att ett kontaktnät byggdes upp i regionen. En vanlig synpunkt är att arbetet i arbetsgrupper och projekt var mer värdefullt än själva dokumenthante-

ringen. (46)

Den regionala utvecklingsplaneringen hade emellertid flera brister när det gällde möjligheterna att uppnå målen för planeringen om regional balans, arbete och god serviceförsörjning åt alla samt en god miljö. Många som deltog i planeringsprocessen var osäkra om i vilken mån de var avsedda att vara avnämare för planeringens resultat. De ansåg att planeringen inte ledde till gemensamma prioriteringar och inte heller i nämnvärd grad påverkade länsstyrelsens och övriga organs beslutsfattande. (25, 46)

Planeringens ringa betydelse var dels en följd av en mångtydig målstruktur, dels av begränsade resurser för genomförandet. Det rådde oklarhet om förutsättningarna för planeringen, särskilt vad gäller befogenhetsfördelningen mellan och inom olika nivåer - nationell, länsregional och kommunal - men också vad gäller de ekonomiska förutsättningarna som planeringen skulle bygga på. Det fanns inte någon klar koppling mellan planeringsansvar och beslutsansvar, vilket ledde till en utbredd osäkerhet om den regionala utvecklingsplaneringens roll. Därtill kom att genomförandet i hög grad var beroende av åtgärder inom andra organ än de planeringsansvariga. Den regionala nivån har begränsade möjligheter att genom egna formella beslut mer påtagligt påverka den totala regionala utvecklingen eller den inomregionala fördelningen av befolkning, bebyggelse och infrastruktur. (4, 35, 46)

När det gäller kontakterna mellan länsstyrelse och kommuner bidrog den regionala utvecklingsplaneringen till att kontakterna utökades. Åsiktsskillnader förelåg dock mellan kommun och länsstyrelse. De mindre kommunerna menade i något större utsträckning än övriga kommuner att länsstyrelse och kommuner haft skilda ståndpunkter. Påtaglig var också den ringa betydelse som planeringens material hade för kommunerna. Verksamheten med de grundläggande analyser som kommunerna behövde i sin planeringsverksamhet ställdes inte i någon fruktbar relation till akuta problem, budget- och beslutsprocesser i kommunerna. När det gäller exempelvis befolkningsutvecklingen ställde länsstyrelsen upp önskvärda

planeringsnivåer för kommunerna och sökte samordna övriga statliga myndigheters inomregionala planering och beslut. I själva verket fick dock befolkningsramarna successivt anpassas efter den faktiska utvecklingen. (4, 35, 64)

3.4 KOMMUNAL PLANERING - EN DIALOG MELLAN STAT OCH KOMMUN

De flesta av de statligt reglerade planeringsformerna för den kommunala verksamheten tillkom under 1970-talet. Reglerna växte fram stegvis och inte som följd av en enhetlig syn på ansvarsfördelning och samverkan mellan stat och kommun i planeringsfrågor. Kraven i bestämmelserna för planeringens utformning, innehåll och handläggning syftade främst till att tillgodose statliga sektoriella intressen och inte kommunala behov. (54)

Under 1960-talet dominerade den fysiska planeringen i kommunerna. I början av 1970-talet ställdes kommunerna inför en ny planeringssituation. Planeringsuppgifterna vidgades och ändrade karaktär. Sambandet mellan den fysiska planeringen och kommunens ekonomi började att betonas. De ekonomiska frågorna blev därefter alltmer dominerande. Investeringsutrymmet minskade och de bundna driftkostnaderna tog en allt större andel av den kommunala budgeten. Verksamhetsplaneringen för speciella frågor fick en alltmer framträdande roll. Ökade anspråk på olika serviceverksamheter såsom för barn och äldre ställdes. Ett ökat medvetande om den yttre miljön i vid bemärkelse förde med sig att nya krav riktades mot kommunerna. Utvecklingen av nya planeringsformer förde med sig behovet av samordning mellan dessa. Detta låg bakom den modell för samordning, den så kallade kommunplaneringsmodellen, som Svenska Kommunförbundet utvecklade. Större intresse riktades mot processer och arbetsmetoder för att försöka samordna planformer och intressentsynpunkter. Planeringsverksamheten fick därmed allt större komplexitet. (12, 18, 28, 37)

Förändringarna av planeringssituationen i kommunerna förstärktes av den säkerhet med vilken den statliga sektorsplaneringen utvecklades. Konflikter mellan stat och kommun började framträda under 1970-talet. Dessa gällde bland annat planeringssystemets uppbyggnad. Planeringssystemet innebar att kommunerna skulle utarbeta underlag åt den statliga planeringen, till exempel underlagsmaterial för den fysiska riksplaneringen, ekonomiska långtidsplaner, bostadsförsörjningsprogram. För kommunerna innebar detta minskade möjligheter att själva utveckla planeringssystem som bäst utgick från de lokala förutsättningarna. Den ekonomiska situationen upplevdes som kärv i kommunerna. Detta innebar bland annat svårigheter för kommunerna att genomföra olika ambitioner som formulerats eller beslutats på nationell nivå. (37, 54)

Bostadsförsörjningsplanering med gamla anor

Bostadssektorn var det första område där ett ökat statligt engagemang gjorde sig gällande. Före andra världskriget var bostadsbyggandet en privat uppgift. Den nuvarande bostadspolitiska inriktningen bygger till stor del på de mål och medel som lades fast i slutet av 1940-talet. (11, 43)

Från och med år 1947 ålades kommuner med mer än 10 000 invånare och andra expansiva kommuner enligt lag att upprätta bostadsförsörjningsplaner. Det ökade ansvaret för samhällsorganen fick också uttryck i den nya byggnadslagen samma år. Kommunerna skulle styra utvecklingen genom generalplan och kontrollera kvaliteten i bebyggelsen med detaljplan. På 1960-talet fordrades en samordning och systematiserad planering för att genomföra riksdagens beslut om att bygga 1 miljon lägenheter på tio år. (45)

Programverksamheten tillskapades för att ge bättre samordning av de olika åtgärder som behövde vidtas för bostadsbyggandet. Ett syfte med att låta kommunerna ansvara för planeringen var att låta lokala förutsättningar och preferenser påverka utformningen av planeringen. Såväl omfattning som inriktning av bostadsbyggandet förklaras utifrån kommunspecifika förhållanden. Kommunerna kunde därför

sägas ha en ganska betydande handlingsfrihet när det gällde inriktningen av bostadsbyggandet. Särskilt framträdande var den kommunala friheten när det gäller fördelningen på hus-typer. Resultaten tyder också på att bostadsbyggnadsprogrammen väl fyllde syftet att samordna de olika åtgärder som behövde vidtas för bostadsbyggandet. Flera kommuner framhöll att de framförallt fick en realistisk syn på tidsåtgången för olika åtgärder. (43)

Betydelsen av programmen tycktes öka över åren. Ett uttryck för detta var att man under senare år tillskapade projektgrupper eller arbetsgrupper med representanter för olika förvaltningar som tog fram programmet. Det politiska inflytandet flyttades på samma sätt från fastighetsnämnd eller motsvarande till kommunstyrelse. (28)

Erfarenheten visar att de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen ofta hade brister. De var bland annat för optimistiska, dvs de avvek till ganska stor del från det bostadsbyggande som förverkligades. (45). Möjliga förklaringar till detta är:

- o Kommunerna har ett ganska svalt intresse för att vissa bostadsprojekt kommer igång. De tas med för att det kanske inte är bostadspolitiskt eller kommunfördelningspolitiskt gångbart med en alltför ensidig inriktning på bostadsbyggandet. (43)
- o Programmen kan till vissa delar bygga på för optimistiska och därmed orealistiska antaganden om befolkningsutvecklingen, kostnadsutvecklingen för byggandet, tillgången på mark eller fastställda detaljplaner. (43)
- o Arbetsättet för de kommunala bostadsförsörjningsprogrammet uppvisar brister. (43)
- o Kommunerna tvingades till en detaljeringsgrad i programmen som inte är rimlig med hänsyn till den osäkerhet som kännetecknar kommunens situation.

Statens styrning av utformning och inlämningstidpunkter försvårade en samordning mellan bostadsförsörjningsplaneringen och den övriga kommunala planeringen. (45)

Bebyggelseplanering under 1950- och 1960-talen

Den fysiska planeringen hade länge en framträdande roll i kommunernas planeringsverksamhet. Kommunal långtidsplanering fanns först inom den fysiska planeringen. Under 1950- och 1960-talen utvecklades i landets större kommuner ett ganska omfattande generalplanearbete enligt byggnadslagstiftningen. Mycket kritik riktades emellertid mot generalplaneringen utifrån erfarenheterna i kommunerna. Det var i första hand metodfrågor och generalplanearbetets organisatoriska inordning i den kommunala verksamheten som ifrågasattes. Någon kontinuitet i generalplaneringen förekom inte, utan kommunerna nöjde sig med att utarbeta planförslag. Generalplanerna blev därför snabbt överspelade och tilltron till generalplaneringen mattades. (12)

Ännu på 1950-talet gällde samordningsfrågorna i den fysiska planeringen främst kommunstyrelsens allmänna övervakning av byggnadsnämndens myndighetsutövning. Nämndens beslut i planärenden skulle underställas kommunstyrelsen för kontroll av att andra förvaltningars ansvarsområden var beaktade och att beslut i byggnadsnämnden inte fick oförutsedda konsekvenser för kommunens budget. Huvudansvaret för att kommunernas åtgärder samverkade till en "väl ordnad bebyggelse" låg på byggnadsnämnden.

När kommunernas egen exploateringsverksamhet kom i gång i större omfattning under 1960-talet, kom bostadspolitiska och fastighetsekonomiska överväganden att spela en roll i det kommunala beslutsfattandet. Utbyggnaden av den kommunala servicen innebar att även de kommunalekonomiska aspekterna på bebyggelseutvecklingen fick större tyngd.

Ett genomgående drag i den fysiska översiktsplaneringens historia var de kommunala beslutsfattarnas ovilja mot att

binda sig för utfästelser om en bestämd markanvändning i en avlägsen framtid. De instanser som sökte förmå dem att göra sådana utfästelser var framför allt de statliga planmyndigheterna.

I de tidigare generalplanerna var markreservationerna tilltagna med vida marginaler för att säkra den framtida handlingsfriheten och tidsperspektivet var elastiskt. Om utvecklingen ändå inte höll sig inom de förutsedda ramarna, ändrades planen eller lades helt enkelt åt sidan. När planerna ändrades eller frångicks, kunde det visa sig att de hade gett effekter på fastighetsmarknaden. En del fastighetsägare kunde ha tolkat planen som en beskrivning av vad som verkligen skulle komma att inträffa och handlat därefter. De kunde ha köpt och sålt mark i enlighet med generalplanen. En del tolkade planen som uttryck för en kommunal viljeyttring, som var möjlig att påverka. I den mån de hade auktoritet kunde de förmå kommunen att gå ifrån generalplanen. Då kunde det hända att andra intressenter hade "hunnit" investera fel. (14)

Markanvändningsplanering på 1970-talet

Formellt sett var markanvändningsfrågorna i stort decentraliserade till kommunerna. Det kommunala planmonopolet - dvs den politiska makten över markens användning - var en förutsättning för den kommunala planeringen av markresurserna. Kommunernas verksamhet utgjordes till stor del av plan- och byggnadsfrågor avseende bostäder, kommunikationer, industrier etc. Kommunerna svarade för både planering och genomförande av bostadsförsörjningen. Markanvändningen i kommunerna bestämdes tidigare till stor del av kommunernas beslut om bostadsbyggandet.

Under 1970-talet utvidgades styrmedlen för markens framtida användning, bland annat i samband med den fysiska riksplaneringen. I dessa beslut möttes de två motstridiga tendenserna, dvs ökat kommunalt ansvar kontra ökad statlig kontroll över markanvändningen. (3)

Den fysiska riksplaneringen innebar en ny inriktning på den fysiska planeringen. Utgångspunkten var att man i olika delar av landet kunnat iaktta tecken på en ökad konkurrens om de fysiska resurserna. Näringslivets omstrukturering, särskilt vad gällde den tyngre industrin, pekade mot behov att ta nya markområden i besittning för industrilokaliseringar och råvarutäkter. (10)

Genom den fysiska riksplaneringen påtog sig staten en mer aktiv roll än tidigare i den fysiska planeringen. Statliga myndigheter initierade och ledde arbetet, men basen var en vidareutveckling av den kommunala planeringen. Kommunerna fick initiativet att föreslå lösningar på de problem som regering och riksdag uppmärksammat beträffande hushållningen med mark och vatten. Kommunerna skulle i sin planering ta hänsyn till de riksintressen som angavs. Den fysiska riksplaneringen skulle vara en av utgångspunkterna för såväl kommunernas som de regionala organens fysiska planering och markpolitiska ställningstaganden. En utvidgad samverkan mellan kommuner och regionala myndigheter - främst länsstyrelser - skulle komma till stånd. (35, 46)

Erfarenheten visar att den fysiska riksplaneringen i många kommuner sågs som första steget på vägen mot mer definitiva beslut i konflikten mellan olika markanspråk. Innan riksplaneringen började hade den fysiska planeringen varit inriktad på detaljplanering. Riksplaneringen ledde till en starkare betoning av den översiktliga planeringen. Nya krav ställdes därmed på underlagsmaterial och planinstrument. (35)

Den fysiska riksplaneringen ökade också kraven på länsstyrelsens och andra statliga myndigheters förmåga till omorientering, metodutveckling och samordning. Erfarenheten visar att stora skillnader fanns mellan länsstyrelserna när det gällde rolluppfattningen i arbetet med den fysiska riksplaneringen under 1970-talet, vid samrådet med kommunerna enligt byggnadslagstiftningen etc. Till en del berodde dessa olikheter på oklarhet om inställningen hos länsstyrelsens lekmannastyrelse till en mer aktiv roll i förhållande till kommunerna i sådana sammanhang där länsstyrelsens uppgifter inte är närmare preciserade. Skillnaderna i rolluppfattning

kan delvis förklaras av hur man tolkat sin uppgift. Detta innebar ett passivt arbetssätt för flera länsstyrelser, vilket ifrågasattes av bland annat Riksrevisionsverket. RRV förordade att ett mer aktivt arbetssätt skulle användas i större utsträckning. (46)

Den fysiska riksplaneringen visade sig fungera bättre som samordningsinstrument än den regionala utvecklingsplaneringen, genom att på ett mer direkt sätt ge vägledning för löpande beslut och andra planeringsformer. Jämfört med den regionala utvecklingsplaneringen hade den fysiska riksplaneringen formellt sett också mer klart uttalade mål, en lagstiftning att falla tillbaka på och en klarare kompetensfördelning mellan myndigheter som hade ansvaret både för planeringsarbetet och planeringens genomförande. Tyngdpunkten i arbetet låg på kommunal nivå där resurserna fanns. Det motsatta rådde för den regionala utvecklingsplaneringen. (35)

Det framgick att det kunde finnas motsättningar mellan de effekter som den fysiska riksplaneringen kunde få och de intentioner som den baserats på. Bland annat de sociala rekreationsmålen kunde hotas av prisutvecklingen på marknaden och av en förskjutning mot rekreationsformer som inte gynnar de grupper som rekreationspolitiken prioriterar, dvs lågavlönade, handikappade och barnfamiljer. Den fysiska riksplaneringen bidrog för övrigt sannolikt till att markpriserna stegrades. Samtidigt betingades prisökningarna av den allmänt ökade efterfrågan på mark för fritidsändamål. (46)

Erfarenheterna av den fysiska riksplaneringen visar att kommunerna i många fall hade svårt att följa upp sina investeringsprogram med mera i de kommunöversikter som var den fysiska riksplaneringens planinstrument på kommunal nivå. I många fall saknade kommunerna resurser att både följa upp sin övriga kommunomfattande planering och utarbeta de nya kommunöversikterna. (10)

Under 1970-talet innebar bostadsbyggandets ändrade volym och inriktning att frågan om lokalisering av spridda småhus och

fritidshus fick relativt sett ökad betydelse för den kommunala planeringen. En orsak till detta var mer ändrade förutsättningar för den statliga bostadsfinansieringen än betydelse av förändringar i byggnadslagstiftningen för att styra nybyggandets spridning. Kommunerna var i allmänhet medvetna om att bebyggelsens lokalisering får konsekvenser för den kommunala ekonomin. Detta framgick av kommunöversikterna. De flesta kommunerna var av ekonomiska skäl angelägna om att hålla samman bebyggelsen i grupper och undvika spridning utanför bebodda trakter. (14)

I syfte att i större utsträckning få med ekonomiska aspekter i planeringen flyttades det direkta politiska ansvaret för den översiktliga fysiska planeringen i flera kommuner från byggnadsnämnden till kommunstyrelsen. (28)

Det är dock sällan som den översiktliga fysiska planeringen innehåller en planering om ekonomiska element, trots att man planerar med den knappa produktionsfaktorn mark. (48)

Något entydigt och direkt samband mellan fysisk översiktsplanering och ekonomisk flerårsplanering finns inte heller i flertalet kommuner. Detta hänger bland annat samman med skilda tidshorisonter och med att den fysiska planen vanligen saknar tidsangivelser för olika åtgärder. En ekonomisk plan innehåller i allmänhet konkreta tidsangivelser och framförhållningen är oftast begränsad till fem år. En fysisk översiktsplan har ofta ett tidsperspektiv på 10-20 år. I flera kommuner förekommer dock att ekonomiska aspekter på något sätt beaktas i den översiktliga planeringen. Ett indirekt samband mellan fysisk översiktsplanering och ekonomisk flerårsplanering kan finnas via bostadsförsörjningsprogrammen. Kopplingen mellan bostadsförsörjningsprogram och ekonomisk flerårsplan är dock i allmänhet långt ifrån perfekt. (28, 45)

Den översiktliga fysiska planeringens roll i kommunerna varierar med bostadsbyggandets struktur. Byggs det mest styckebyggda småhus eller mindre småhusgrupper spelar den fysiska planeringen en liten roll och i och för sig även bostadsförsörjningsprogrammen. Sambandet mellan den fysiska

planeringen och arbetet med bostadsförsörjningsprogrammen är svårt att kartlägga därför att det i regel inte är formaliserat. Informella kontakter spelar en stor roll liksom att samma person deltar i arbetet med båda planformerna. (12)

De fysiska översiktsplanerna innehåller i allmänhet också mycket knapphändiga bedömningar av vilka konsekvenser ett genomförande av planen kan få för olika medborgargrupper.

Utvecklad ekonomisk flerårsplanering

Kommunalekonomisk långtidsplanering - KELP - kan närmast ses som ett informationssystem kommun - stat, enligt vilket ett antal centrala myndigheter söker skaffa sig empiriska data om kommunens förväntade investeringar och driftkostnader under den närmast föreliggande femårsperioden. (29)

Det positiva med KELP för en del kommuner är att den har initierat ekonomisk flerårsplanering. Kommunerna tvingades när KELP kom att förlänga tidsperspektivet i sin ekonomiska planering och har sedan utifrån KELP utvecklat en egen form av flerårsplanering. Från en dominerande fysisk planering har kommunernas planeringsverksamhet blivit mer mångsidig, där den ekonomiska långtidsplaneringen i vissa fall spelat en betydande roll. Sedan slutet av 1960-talet visar arbetet med KELP ett breddat deltagande, både för de kommunala förtroendemännen och förvaltningens tjänstemän, samtidigt som flerårsplaneringen har förvandlats från en tjänstemannaprodukt till en politisk produkt. (36)

I dag anses kritiken vara stark mot KELP och då speciellt i kommuner med välutvecklade egna planeringssystem. Kritiken går i huvudsak ut på att en del av de begärda uppgifterna är alltför detaljerade och inte i alla avseenden relevanta. Uppgifterna går inte att hämta från kommunernas flerårsplaner utan tas fram enbart i syfte att redovisas i KELP. Det finns också risk att KELP kan fungera som ersättning för en kommunal flerårsplanering i kommuner som annars skulle ha utvecklat en egen flerårsplanering. (28, 60)

3.5 ERFARENHETER AV SAMARBETET MELLAN STAT OCH KOMMUN

Kommunernas handlingsutrymme ökar med storlek och innovationsförmåga

Kommunala politikernas och tjänstemäns uppfattning om betydelsen av statlig styrning och andra yttre omständigheter varierar. Främst är det speciallagstiftning och statliga rekommendationer som uppfattas som restriktioner i beslutsfattandet för både politiker och tjänstemän. Därefter kommer befolkningsutvecklingen. Bedömningarna av dessa och andra yttre omständigheter som Svenska Kommunförbundets rekommendationer, konjunkturerna i allmänhet och de ekonomiska strukturförhållandena skiljer sig starkt beroende på vilken nämnd man tillhör och vilken ställning man har inom nämnden eller förvaltningen. Politiker och tjänstemän uppfattar den externa styrningen hårdare ju högre upp i hierarkin man befinner sig och ju högre aktivitet man har. Uppfattningarna skiljer sig också åt mellan kommunerna. Ju mindre kommunen är desto större andel av politiker och tjänstemän anser att handlingsutrymmet begränsas eller att de känner sig påverkade av den statliga styrningen. (55)

Inte bara kommunernas storlek utan också deras ekonomiska situation präglar ställningen gentemot staten. Genom att vara kreativa och våga ta risker är handlingsutrymmet också större än det ser ut att vara. Hur politiskt stabil kommunen är och vilket läge den har i regionen har också betydelse för benägenheten att handla. Kommunens verkliga behov har också viss betydelse. De kommuner som först anammar innovationer, av typ nya planeringsformer och liknande, är exempelvis inte alltför små, de har pengar att starta nya verksamheter, hyggligt med anställda som kan förverkliga de politiska intentionerna och de nya planerna. Pionjärandan är bäst där de socialistiska och borgerliga blocken står och väger ganska jämnt mot varandra. Det ständiga hotet om väljarnas gunst tycks stimulera politikerna att ligga långt framme och pröva nya idéer i praktisk verklighet. Detta för att ge invånarna så bra service som möjligt. Pionjärkommunerna ligger också

nära eller mitt inne i regionens centrum. De kommuner som följer närmast efter pionjärkommunerna ligger i en krans runt dessa. De mindre och avses belägna kommunerna genomför förändringarna sist. Genom sin litenhet kanske de inte heller har samma behov av att sätta igång nya verksamheter. (27)

Oklarhet i makt- och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

Uppdelningen mellan kommunens och statens kompetensområde är i många fall både oklar och svåröverskådlig. Konflikter om vad någon får respektive inte får uppstår lätt. De centrala överenskommelserna mellan staten och Svenska Kommunförbundet om begränsning i skattehöjningar, satsning på barn- och äldreomsorg etc är rekommendationer till kommunerna. De är således inte formellt bindande. Kommunpolitiker som vill undvika svåra prioriteringar hänvisar ofta till sådana överenskommelser och satsar på det som staten och Svenska Kommunförbundet kommit överens om. (24)

Kommunala tjänstemän som vill sätta igång nya verksamheter hänvisar ofta till statliga utredningar och argumenterar med hjälp av dessa för att kommunen "måste" satsa pengar på de utpekade områdena. Å andra sidan kan en verksamhet som uppfattas som påtvingad hamna vid sidan om den verkliga verksamheten. (16, 24)

Många personkontakter

Politiker och tjänstemän på statlig nivå som arbetar med regionala problem har ett ganska vitt utbrett nät av personkontakter med flera olika typer av grupper och verksamheter i samhället. Riksdagsmännens vanligaste kontaktkällor i regionala frågor är intresseorganisationer och företag. Riksdagsmän som tillhör regeringspartiet eller regeringspartierna har också återkommande personkontakter med departementen. För tjänstemännen på departement och verk är centrala statliga verk, företag och intresseorganisationer de viktigaste

kontaktkällorna. De centralt placerade statstjänstemännens kontaktyta mot den kommunala sektorn är relativt sett liten. Länsstyrelsetjänstemännen har mest personkontakter med kommunala organ samt med andra statliga myndigheter på regional och lokal nivå. Genomgående för statstjänstemännen både på central och länsregional nivå är att chefstjänstemännen har mest personkontakter med omvärlden. (52)





4 Kommunernas interna nätverk

4.1 SAMMANFATTNING

Försöken att samordna olika planeringsformer och intressent-synpunkter ledde i slutet av 1970-talet till att större intresse riktades mot processer och arbetsmetoder i planeringsarbetet. I många fall tillskapades speciella arbetsgrupper med representanter för olika verksamhetsområden. Informella och personliga kontakter visade sig ha stor betydelse för samordningen mellan olika planeringsformer. Direktkontakterna mellan de inblandade parterna visade sig i många fall ha större betydelse för planeringsresultatet än den skriftliga informationen.

En följd av kontaktmönstret var att politiker och tjänstemän som tillhörde samma verksamhetsområde blev relativt samstämmiga i sina uppfattningar om kommunens problem, vilken inriktning den kommunala verksamheten skulle ha etc. Skiljelinjerna i problemuppfattning och attityder gick i huvudsak mellan personer från skilda verksamhetsområden och nivåer i hierarkin.

Det kontaktmönster som bidrog till att utveckla samstämmighet mellan politiker och tjänstemän inom ett visst verksamhetsområde bidrog också till att försvåra samordningen mellan skilda verksamhetsområden, sektorer och planeringsformer.

Planerare som arbetade nära varandra under några år utvecklade likartade synsätt i större utsträckning än de som hade mindre intensiva och enbart formella kontakter. Detta hänger samman med att en stor del av planeringsarbetet består av interaktion och kommunikation mellan medverkande parter. Under interaktions- och kommunikationsprocessen kan det antas att påverkan sker så att tidigare skilda synsätt alltmer börjar likna varandra. Specifika synsätt för en viss förvaltning, grupp eller kommun börjar att utvecklas. Sådana specifika synsätt inverkar på vilka planer som görs, hur de arbetas fram, vilket innehåll de får och hur man använder planerna.

Forskarnas studier visade att många svenska förvaltningars arbetsklimat präglades av bristande öppenhet utåt mot medborgare, näringsliv och stat. Mycket vanlig var också en tro på ett harmoniideal, vilket leder till att man inte ser eller tar itu med motsättningar. Harmoniidealet svävar över hela den formella, politiska beslutsprocessen och leder bland annat till otydlighet. Det innebär att det i många fall kunde vara svårt för personer som inte hade så nära kontakt med planeringsarbetet att förstå vad som sades och vad en viss plan innebar.

Dessa faktorer ledde också ibland till att kommunerna misslyckades med organisationsförändringar och med att införa nya rutiner och planeringsformer. När planerarnas grundläggande synsätt och sätt att handla förblev oförändrat, stannade förändringen "på ytan" och fick ingen reell effekt i arbetet. Det gällde särskilt om förändringen inte förankrats tillräckligt bland de berörda. Givetvis inverkade också skilda synsätt och språk, vilket gjorde att man talade förbi varandra. Ytterst kunde det också handla om en rädsla för att makt- och rollfördelningen skulle komma att ändras. För att genomföra en omorganisation eller ett planeringsprojekt var det viktigt med driftiga planerare. I många fall stod planeringen helt stilla om det inte fanns någon enskild aktör som drev frågan.

Andra faktorer som försvårade samarbetet i planeringen var

att ansvarsfördelningen mellan kommun och stat samt mellan olika verksamhetsområden var oklar. Detta bidrog till konflikter om vad någon fick eller inte fick göra. Samtidigt som nivåplaneringen hade förstärkts hade också en omfattande sektorsplanering utvecklats med åtföljande förstärkning av personalresurserna. Detta medförde oklarheter om var och hur olika politiska områden skulle samordnas.

I de större kommunerna kunde samspelet mellan politiker och tjänstemän beskrivas som en förhandlingsprocess eller ömsesidig anpassning. Politikerna sökte efter förhandlingslösningar och kompromisser och hade i många fall svårt att ange riktlinjer för tjänstemännens arbete. Samtidigt delades beslutsfattandet upp allt mer i tid och rum, vilket gav förutsättningar för samförstånds lösningar. Besluten lämnade också större frihet för tolkningar än tidigare, vilket gav tjänstemännen vida ramar och större handlingsfrihet. Tendenserna till ökat inflytande från tjänstemännen gällde kanske framförallt den fysiska planeringen som genom sin tekniska och lagstiftningsmässiga komplexitet upplevdes som abstrakt av politikerna.

Politikernas uppmärksamhet och granskning var också selektiv. Det fanns områden där de på förhand hade mycket bestämda uppfattningar. Endast ett fåtal punkter behandlades ingående, särskilt i de större kommunerna. I de stora kommunerna hade politikerna i allmänhet också sämre lokalkännedom och större avstånd till medborgarna. De flesta politikerna, både från små och stora kommuner, ansåg dock att de beslutsförslag som tjänstemännen presenterade låg i linje med politikernas uppfattningar. Konflikter mellan politiker och tjänstemän var små i alla typer av kommuner, men särskilt i småkommunerna. Samtidigt som politikerna ansåg att tjänstemännen hade stort inflytande, upplevdes detta knappast som ett problem annat än av en liten minoritet.

4.2 SAMSPELET MELLAN POLITIKER OCH TJÄNSTEMÄN

En förhandlingsprocess i de större kommunerna

Samspelet mellan politiker och tjänstemän i större kommuner kan i allmänhet karaktäriseras som en förhandlingsprocess eller ömsesidig anpassning. Politikerna söker fortskridande efter förhandlingslösningar och kompromisser, vilka bestämmer beslutens och planeringens innehåll. Detta gäller såväl markanvändnings- och bebyggelseplanering som bostadsplanering, ekonomisk planering och enskilda investeringsbeslut.

Politikerna har i många fall svårt att ange mål och riktlinjer för tjänstemännens arbete. Beslutsfattandet har i allt högre grad delats upp i tid och rum samtidigt som man fått förutsättningar för samförstånds lösningar. Oftare lämnar besluten större frihet för tolkningar än tidigare och saknar de önskvärda målangivelserna. Tjänstemännen får därmed vidare ramar och större handlingsfrihet än tidigare.

Tjänstemännens arbete fortskrider mer kontinuerligt, medan den politiska planeringen med sina övergripande ställningstaganden sker sporadiskt. Genom en kedja av lösningar sällas handlingsalternativ bort och nya argument uppstår som växer i styrka när bindningarna förstärks. Vid tidpunkten för slutligt beslut kvarstår oftast endast ett alternativ. (7, 25, 30, 33)

Politikerna granskar mer selektivt i större kommuner

Politikernas uppmärksamhet och granskning är selektiv. Det finns områden där politikerna på förhand har mycket bestämda uppfattningar och därför stryker i tjänstemännens förslag eller kommer med egna. Den selektiva granskningen gör emellertid att endast ett fåtal punkter behandlas ingående, särskilt i större kommuner. (60)

Politikernas lokalkännedom mindre i stora kommuner

Politikerna i mindre kommuner har ofta goda kunskaper om lokala förhållanden och olika intressenters inställning. Dessa kunskaper kan fungera som motvikt till tjänstemännens mer tekniska kunskaper. Bland annat dessa förhållanden tyder på att tjänstemännen i större kommuner befolknings- och ytmässigt, får en mer central roll genom att politikernas lokalkännedom är mindre, avståndet till medborgarna större och allt är mer storskaligt och mångfacetterat. (5, 23, 60)

Placering i hierarkin avgör inflytandet

Förhållandet mellan politiker och tjänstemän skiljer sig också åt beroende på var i hierarkin dessa är placerade. Alla långtidsplaner och budgetförslag diskuteras i allmänhet ingående i partigrupperna. Det är dock endast ett begränsat antal politiker som tar initiativ och påverkar beredningsarbetet. Ju högre upp i hierarkin en politiker eller tjänsteman är placerad, desto större är deltagandet. För fritidspolitikerna har det blivit allt svårare att utöva inflytande när de reella besluten fattas, vilket ofta sker på berednings- och verkställighetsstadierna. Det krävs mycket av fritidspolitikern för att hänga med och påverka besluten. Egenskaper av typ stort kunnande, hög status, relativt gott om tid, relativt hög ålder, självsäkerhet, manligt kön etc har blivit mer framträdande än egenskaper som mer liknar befolkningsgenomsnittets. Dessa "ökade krav" innebär att det finns risk för att politikerna blir en grupp med speciella intressen. Redan i dag fungerar fritidspolitikerna i hög grad som referensgrupp åt de heltidsanställda politikerna. (18, 22, 55, 61)

Specialister utvecklar fackspråk

Politiker och tjänstemän blir alltmer specialister i den bemärkelsen att de inom sitt eget fack eller sin grupp utvecklar egna arbetssätt, verklighetsuppfattningar och språk.

De som arbetar med bebyggelseplanering har till exempel i många stycken en helt annan utbildning än de som arbetar inom andra områden. Tendenserna till ökat tjänstemannainflytande gäller kanske framförallt den fysiska planeringen som genom sin tekniska och lagstiftningsmässiga komplexitet oftast upplevs som mer abstrakt. När det å andra sidan gäller den ekonomiska planeringen, känner sig politikerna i allmänhet mer hemma och har bättre möjligheter att komma med förslag och synpunkter. De fysiska planerna blir därför tjänstemannaprodukter i högre grad än de ekonomiska planerna.

Kommunala politiker och tjänstemän relativt samstämmiga

På statlig nivå finns skarpa skillnader mellan politikernas och tjänstemäns synsätt bland annat när det gäller regionala utvecklingsproblem. Riksdagsmän betonar i regel problemen i mindre utsträckning än tjänstemän på departement, ämbetsverk och länsstyrelser, när det gäller beskrivningar av nuläget och framtiden. Genomgående undviker riksdagsmännen att peka ut konfliktområden. Detta kan bero på olika information och värderingar men också de olika roller som politiker och tjänstemän har. De myndigheter som handlägger ett visst problemområde uppfattar och betonar det starkast, medan övriga statstjänstemän intar ett mellanläge i förhållande till riksdagsmännen. (52)

På kommunal nivå är däremot samstämmigheten förhållandevis stor om vilka kommunala problem som är mest angelägna att lösa. Samstämmigheten mellan politiker och tjänstemän gäller även inriktningen av den kommunala verksamheten, attityderna till yttre påverkan från speciallagstiftning och statliga myndigheters rekommendationer samt attityderna till olika kommunala organisationsförändringar. När det gäller uppfattningen om hur stort inflytande politiker respektive tjänstemän har på de kommunala besluten, är en majoritet inom de båda grupperna eniga om att tjänstemännen genom sin expertkunskap har stort inflytande. Politikernas roll i beslutsfattandet begränsas ofta till att granska tjänstemännens förslag. Politiker och tjänstemän

är också eniga om att politikerna många gånger saknar den kunskap som fordras för att sätta sig in i de ärenden som behandlas på styrelsernas och nämndernas sammanträden. Instämmandena i detta påstående är större i små kommuner än i stora. Tjänstemännen anser dock oftare att det är de själva som har inflytande. I de små kommunerna uppfattar både politiker och tjänstemän att tjänstemännen har störst inflytande och är de som oftast tar initiativ till förändringar av den kommunala verksamheten. (25, 26, 30, 55)

En majoritet av politikerna i både små och stora kommuner anser att de beslutsförslag som tjänstemännen presenterar ligger i linje med politikernas uppfattning. Konflikter mellan politiker och tjänstemän i beslutsprocessen var få i alla kommuntyper och särskilt i småkommunerna. Samtidigt som politikerna anser att tjänstemännen har stort inflytande, upplevs detta knappast som ett problem annat än av en liten minoritet. (55)

Beslutsunderlagen ändrar karaktär

I många fall har politikerna svårigheter att ange mål och riktlinjer för tjänstemännens arbete. Det innebär att tjänstemännen får söka sig fram till förslag där både mål, riktlinjer och lösningar framgår. Genom att avlyssna politikernas reaktion, kan tjänstemännen gradvis utarbeta mer exakta planer. Tjänstemännens centrala uppgift är således att förse politikerna med planer i takt med att sökandet efter förhandlingslösningar och kompromisser fortskrider. Detta innebär i många fall att motstridig information presenteras under hela beslutsprocessen, bland annat vid markanvändningsplanering och byggande. (3, 5, 25, 30)

Det finns också studier som pekar på att skriftlig information spelar en rätt så oväsentlig roll för en stor del av den kommunala planeringsverksamheten. Den direkta kontakten upplevs som viktigare. (2)

Den kommunala förvaltningsapparatens ökade komplexitet och expertberoende har också lett till mer formaliserade .

beslutsprocesser, längre informationsvägar och informationsförluster, ökade handläggningstider och större samordningsbehov. (55)

Beslutsfattandet och planeringen av markanvändning och bygande har också blivit allt mindre åtgärdsinriktad. Allt färre beslut gäller konkreta frågor eller åtgärder som inom överblickbar framtid leder till ett visst mål eller tillstånd. I många beslut anges mål vilka man strävar efter att uppnå, men där garantier inte ges för att de förverkligas. (23)

Beslutsfattandet består av en serie gradvisa lösningar av beslutsutrymmet in i ett visst spår. Lösningarna kan vara faktiska, till exempel inköp av mark, och mentala. Det behov hos medborgarna som en gång gav upphov till planeringsarbetet i ett visst ärende ifrågasätts sällan under senare stadier. En mental lösning sker stegvis. De tidiga lösningarna i beslutsprocessen utgör sedan centrala argument för en fortsatt planering i en viss riktning. Beslutstillfället framstår härvid som relativt sett av mindre betydelse - hela processen måste tas med för att förklara innehållet i det slutliga beslutet. Lösningarna i beslutsprocessen framställs av vissa som primärt styrande för planeringen. (47)

4.3 SAMSPELET MELLAN SEKTORER OCH NIVAER

Förvaltningarnas storlek betyder mycket

Tydliga mönster i tjänstemännens kontaktnät finns beroende på var man är placerad i organisationen.

I kommunerna hänger kontaktmönstret nära samman med vilken sektor man tillhör, på vilken nivå i hierarkin man befinner sig och vilken storlek förvaltningen har där man arbetar. Inom den centrala administrationen, kansli-, planerings- och ekonomiförvaltningar, präglas arbetet och kontakterna

av att man har förvaltningsövergripande uppgifter. En stor del av tjänstemännen i centraladministrationen deltar i andra nämnders och samrådsorgans verksamhet, bland annat när det gäller budgetarbete. När det gäller andra förvaltningar märks specialiseringen i arbete och kontaktnät mer ju större förvaltningen är. En allt större andel av tjänstemännen deltar inte alls eller endast i någon enstaka av de för beslutsfattandet centrala funktionerna. Den genomsnittliga tjänstemannens kontaktnät inriktas mot allt färre kategorier människor. Chefsrollen blir på samma sätt allt mer utpräglad. I samordningsuppgifterna och de externa uppgifterna ingår exempelvis täta kontakter med andra förvaltningar.

När det gäller möjligheterna till samordning över förvaltningsgränserna i arbetet, betyder storleken på den lokala kommunala administrationen mer än förvaltningsstorleken. De små kommunerna består så gott som enbart av små förvaltningar, vilket präglar tjänstemännens arbete. Kontakterna mellan olika verksamhetsgrenar är täta och sker sällan i institutionaliserade former. En ganska stor andel av tjänstemännen deltar i fler än en verksamhet. Det gäller särskilt de tekniska och centralt administrativa verksamheterna. De tekniska förvaltningarna utmärks i högre grad än i stora kommuner av att ha förvaltningsövergripande uppgifter.

Den hierarkiska sektorsindelningen, främst i de större förvaltningarna, har medfört att det numera är i grunden oklart var och hur olika politikområden ska samordnas. Kompetensfördelningen är i många fall både oklar och svåröverskådlig. Konflikter om vad någon får eller inte får uppstår lätt.

Ett exempel på oklarhet i ansvarsfördelningen mellan nivåer och organ inom kommunerna, är fördelningen mellan nämnd och kommunstyrelse vad gäller ansvaret för den översiktliga fysiska planeringen. Under 1970-talet blev det i större kommuner vanligt att komplettera de kommunala organen med kommundelsråd, institutionsstyrelser och distriktsnämnder. Vid inrättandet av till exempel kommundelsråden var kommunerna i allmänhet inte helt på det klara med vilken funktion råden skulle fylla. (9, 23)

Förskjutningar i den faktiska betydelsen av olika förvaltningsområden inom kommunen äger också rum i takt med den ekonomiska utvecklingen. Bland annat ökade den ekonomiska "planarenan" i betydelse under de senaste årens stagnationstider. (5)

Olika synsätt mellan aktörerna

I tidigare avsnitt behandlades riksdagsmäns och statliga tjänstemäns kontaktmönster och synsätt. Där påtalades också de skillnader som finns i kunskaper och uppfattningar om regionala problem beroende på inom vilken myndighet man är verksam och på vilken nivå inom denna man befinner sig. Inom myndigheter med likartade kompetensområden kunde ganska samstämmiga synsätt på de regionala problemen konstateras. Politikerna och tjänstemännen uppvisade också en hemmablindhet i den bemärkelsen att problemen inom det egna länet eller myndighetsområdet upplevdes som avsevärt mer alarmerande än orostecknen utanför den egna intressesfären. (31, 52)

Liknande gemensamma synsätt kan konstateras i kommunerna. Attityderna till kommunala problem, politik och önskvärda organisationsförändringar är i många fall starkt sektoriserad. Vid sidan av det problem som flertalet politiker och tjänstemän uppfattar som allvarligast i kommunerna - bristen på sysselsättning eller strukturproblemen inom industrin, förhållanden som kommunerna har mycket små möjligheter att påverka - präglas inställningen till den kommunala verksamheten av att både politiker och tjänstemän prioriterar den egna nämndens eller förvaltningens verksamhet. Specialiseringen till en viss sektor är således stark även bland politikerna, även om den inte är lika påtaglig som bland tjänstemännen.

Skillnader i synsätt på de ovan nämnda frågorna kan också konstateras mellan centralt och icke centralt placerade politiker och tjänstemän. De centralt placerade i kommunerna med övergripande ansvar för att avväga och prioritera mellan olika områden intar närmast en väktarhållning. Det gäller i

viss utsträckning också de tekniska nämnderna som också har sektorsövergripande funktioner. Övriga, främst fritids- och kulturnämnderna samt deras förvaltningar, framstår som pådrivare - förkämpar - för olika sektorsintressen. (31, 55)

Figur 5. "Förkämpens" huvuduppgift är att upptäcka otillfredsställda behov på ett avgränsat verksamhetsområde. Han ska också försvara de anslagsäskanden det medför. "Väktaren" har till uppgift att se till att den ekonomiska totalramen hålls.



Placeringen i organisationen betyder mer för sättet att se på kommunala problem, politik och önskvärda organisationsförändringar, än om man tillhör politiker- eller tjänstemannakåren. En förklaring till detta är att de som arbetar nära varandra och gör det under några år, utvecklar likartade synsätt än de som har mindre intensiva kontakter med varandra. (55)

Särskilda studier av den kommunala planläggningen och planeringsprocessen bekräftar att rollspelet mellan förkämpar och väktare inte är lika tydligt på detta område som till exempel i den årliga budgetprocessen. Det gäller främst fysisk översiktsplanering, arbetet med bostadsförsörjningsprogram och ekonomisk flerårsplanering.

En stor del av det kommunala planlägnings- och planeringsarbetet består av interaktion/kommunikation med andra. Under den processen kan det antas att påverkan sker så att tidigare skilda synsätt och åsikter alltmer börjar likna varandra. Ett förvaltnings-specifikt synsätt börjar växa fram. Skilda synsätt hos förvaltningarna framstår därvid som om de skulle kunna vara en del av förklaringen till varför konflikter uppstår mellan olika myndigheter och myndighetsområden. Synsättet inverkar även på vilka planer som görs, hur de arbetas fram, vilket innehåll de får och hur man använder planerna. (24)

Många slutna och otydliga förvaltningar

Vilken inställning en förvaltning har till planering, påverkar givetvis planeringens uppläggning och innehåll. I en förvaltning med allmän skepsis mot planering och nya planeringsformer, kommer planeringsverksamheten att begränsas till minsta möjliga, det man måste göra, samt bedrivs på ett konventionellt sätt. Av betydelse för förvaltningsklimatet och hur planeringen går till är också förvaltningens grad av öppenhet utåt. Det kan gälla i vilken utsträckning man lyssnar på andra och vilken inställning man har till kontakter utåt med myndigheter, medborgare, näringslivet, massmedia etc. I en sluten förvaltning utan intresse för att nya grupper deltar i planeringen, kommer planeringen att begränsas till en fråga för politiker och tjänstemän, under kontakt med traditionellt starka grupper. Många kommunala förvaltningars arbetsklimat uppges vara präglad av bristande öppenhet mot omgivningen. Karaktäristiskt är också en tro på något slags harmoniideal, vilket svävar över den politiska, formella beslutsprocessen. En konsekvens

av harmoniidealet är otydlighet, vilket innebär att det blir svårt för utomstående att begripa vad som sägs och vad en viss plan innebär.

Betydelsefullt för att förstå varför planeringsprocessen ser ut som den gör i ett visst fall, är också att gå efter vilken huvudsaklig inriktning förvaltningsarbetet har, vilka mål man arbetar för att uppfylla eller ser som naturliga och acceptabla, om förvaltningen arbetar utifrån politiska direktiv och ser sig som verkställare av vissa objektiva principer eller om förvaltningen arbetar efter egna syften, privata eller sektoriella. Vidare kan inställningen till nya idéer vara betydelsefull för att förstå planeringsprocessen. Det kan gälla i vad mån man är intresserad av att pröva nya arbetsformer och likande eller i vad mån man är misstänksam och har en försiktig hållning till nya idéer. Likaså inverkar graden av öppenhet inom förvaltningen på planeringsarbetets bedrivande. Det kan till exempel gälla i vilken grad det är tillåtet inom förvaltningen att uttrycka motsättningar, bearbeta konflikter etc, liksom vilket sätt man har att fatta beslut, om det är fråga om majoritetsbeslut eller kompromissbeslut etc. (24, 60)

Fler skillnader mellan kommuner

Faktorer som kan ha betydelse när man ska försöka förklara varför synsättet varierar från förvaltning till förvaltning eller från kommun till kommun, är också kommunens storlek och status, om planeringsarbetet gäller reglerad eller oreglerad verksamhet, samt om verksamheten är hög- eller lågprioriterad i den rådande ekonomiska konjunkturen. Även egenskaperna hos ledande personer kan ha betydelse för att förklara varför förvaltningsklimatet varierar. (47)

Skillnader kommunerna emellan ifråga om uppfattningen om hur kommunernas handlingsutrymme begränsas av extern påverkan behandlades i tidigare avsnitt. När det gäller inställningen till hur speciallagstiftning och statliga myndigheters rekommendationer begränsar handlingsutrymmet finns inga skillnader mellan små och stora kommuner. Detta kan förklaras av

att i de små kommunerna ett fåtal tjänstemän har möjligheter att påverka beslutsprocessen i centrala frågor och i flera nämnder. Den lilla kommunförvaltningen präglas också av att den som bereder respektive tillämpar beslut ofta är samma person.

I stora kommuner är fler tjänstemän inblandade i beredningsprocessen, men deras deltagande begränsas ofta till en nämnd eller en del av en nämnds verksamhet. Berednings- och tillämpningsfunktionerna är ofta uppdelade. I de allra största förvaltningarna är cheferna huvudsakligen sysselsatta med samordning av verksamheten och externa uppgifter. Samordning och kontakter med andra förvaltningar sker delvis i andra former i den lilla kommunen än i den stora. (55)

4.4 ORGANISATIONSFÖRÄNDRINGAR

Förankring viktig

I vissa fall misslyckas kommunerna med att genomföra organisatoriska förändringar. Vanliga skäl till att man misslyckas exempelvis med att inrätta centrala planeringsorganisationer i kommunerna är att planerarnas grundläggande sätt att se och handla förblir oförändrade. Förändringen stannar därför på ytan, särskilt om den inte förankrats tillräckligt bland de berörda. Ibland misslyckas också förändringar av mer informella organisationer och rutiner. Det kan exempelvis gälla försök att inrätta arbetsgrupper eller planeringskommitteer eller försök att ändra rutinerna för remissbehandling eller tidsmässig inplacering av arbetet under året. Skälen till misslyckandena kan här vara att berörda parter har skilda kunskaper och språk, men också skilda synsätt och hållningar till organisationsförändringar. Detta gör att man talar förbi varandra och ej deltar på lika villkor. Även när det gäller försök att införa nya och ändrade planeringsdokument i kommunen inverkar attityder och bristande kunskap på möjligheterna till samordning och att dokumenten inte får det innehåll som avsågs. (22)

Driftiga planerare viktiga

Hur planeringsarbetet startar, vilket innehåll det får och vilken beredskap för förändringar som präglar arbetet, bestäms också till en del av enskilda politikere eller tjänstemäns individuella drivkrafter. I arbetet med exempelvis fysiska översiktsplaner, ekonomiska långtidsplaner, bostadsförsörjningsprogram, bevarande av kulturmiljöer etc, kan isolerade fenomen eller händelser, till exempel genomförandet av ett projekt, förklaras av drivkrafterna hos någon eller några centrala planerare. Den energi med vilken vissa frågor drivs i kommunerna, beror i många fall på att det finns engagerade politiker eller tjänstemän som tar sig an dem. Enskilda personer kan lägga ner hela sin prestige och sitt engagemang i ett visst projekt. I många fall står planeringen helt stilla så länge inte någon enskild aktör är drivande. Det behövs således entreprenörskrafter för att föra planeringen framåt. Många förändringar och planer kommer inte till stånd utan stora pionjärinsatser.

En person som har ambitionen att genomföra förändringar måste ha ett visst förtroendekapital. Detta gäller särskilt i en förvaltning som kännetecknas av låg föränderlighet. Ju större auktoritet och förtroende personen ifråga åtnjuter, desto större är möjligheterna att dennes förslag eller idéer tas på allvar och genomförs. En avgörande orsak till vissa personers nyckelpositioner är deras tillgång till överlägsen information och kunskap. Den som lägger fram ett förslag måste också kunna bemöta kritik mot sådana delar av förslaget som inte är så väl genomtänkta eller är oklara. Personen måste vara pedagogisk och kunna presentera sitt förslag på ett sätt så att även ointresserade och jäktade personer förstår. Vidare är det viktigt att ha intuition och känna när tidpunkten är inne för framstötter och reträtter. Sist men inte minst kan det vara nödvändigt att vara taktisk och förankra sitt förslag hos rätt person och anpassa det i detaljer och formuleringar till tilltänkta motståndares uppfattningar. Aktörens pådrivande arbete är särskilt viktigt i initialskedet av ett förändringsförsök.

De individuella drivkrafterna måste också ses som ett resultat av rollförväntningar från andra aktörer i planeringsprocessen eller dess omgivning. En utgångspunkt för denna uppfattning är att aktören styrs av värderingar och attityder.
(25, 47)





5 Kommunerna och medborgarna

5.1 SAMMANFATTNING

De svenska myndigheterna tog under 1970-talet olika initiativ för att öka medborgarnas deltagande och inflytande över lokal politik och förvaltning. Gemensamt för de olika försöken var att deltagandet skedde inom rådande institutionella ramar. Försöksverksamheten medförde främst att planeringen blev mer öppen än den varit under 1960-talet. De pedagogiska effekterna var stora. Planeringsunderlagen förbättrades, samordnades och gavs en pedagogisk utformning. Utarbetandet av samrådsmaterial bidrog exempelvis till att förvaltningarnas kunskaper samordnades och underlättade en helhetssyn på orternas situation och problem. Behovet att behandla och ställa samman medborgarnas synpunkter bidrog till att aktivera politikerna och samordnade förvaltningarnas planering. Diskussioner fördes om planeringsfrågor bland politiker och tjänstemän.

Många av medborgarnas synpunkter rörde förhållanden som var kända i förvaltningarna. Ändå spelade de en viktig roll genom att de utgjorde en systematiserad sammanställning av invånarnas värderingar och önskemål. Synpunkterna var till största delen konkreta och berörde förhållanden som var relevanta för kommunens verksamhet.

Den personliga, återkommande kontakten mellan planerare och medborgare var det bästa sättet att skapa ett fungerande

informationsutbyte. Kunskapsnivån bland medborgarna hade starka samband med deltagandet. Ju mer man deltog, desto bättre var man informerad. I kommuner med intressanta metoder för informationsutbyte fanns personer med stort engagemang i frågan. Det tycktes finnas en "eldsjäl" bakom varje fungerande rutin.

Den åtskillnad mellan plannivåer som gjordes i planeringen försvårade för medborgarna att se konsekvenserna av förslagen och minskade motivationen att sätta sig in i planfrågorna. En skillnad mellan fysisk planering och allmän kommunalpolitik var att informationsklyftorna mellan kommunföreträdare och medborgare var större i planfrågor än i allmänna kommunala frågor. Allmänt gällde att medborgardeltagandet i fysisk planering var lågt bland medborgarna, lägre än för kommunalpolitiken i allmänhet. De som deltog aktivt i planfrågorna avvek från tvärsnittet av befolkningen. De bestod övervägande av män, äldre och hade stora inslag av tjänstemän och markägare.

5.2 ÖKADE KONFLIKTER ANLEDNING TILL ÖKAT MEDBORGAR-DELTAGANDE

Den representativa demokratin utgör en motsägelse. Det främsta motivet för det representativa systemet är den växande omfattningen och svåröverblickbarheten av de samhälleliga besluten. Av rent praktiska skäl kan inte samtliga medborgare sätta sig in i underlagen till alla kommunala och statliga beslutsärenden. Samtidigt ställs kravet på att den enskilde, i syfte att kontinuerligt kunna utvärdera den politiska maktens förvaltning, är så kunnig och orienterad i de politiska spörsmålen att denne kan inta en principiell hållning. Kunskap om samhällsplaneringens underlag och alternativa lösningars konsekvenser anses vara den främsta garantin mot politiskt maktmissbruk.

Begreppet medborgarinflytande har kommit att användas för en rad skiftande företeelser i samhällsprocessen. Ett sådant fall är de försök som gjorts att genom insyn och nya

former för deltagande starkare involvera medborgarna i den kommunala planeringen. En stor andel av de försök med ökat medborgardeltagande som genomförts under i huvudsak 1970-talet har avsett kommunal planering.

Det ökade intresset för medborgardeltagande kan delvis förklaras av samhällsförändringar under 1960- och 1970-talen. Inom näringslivet ökade successivt ägarkoncentrationen. Den fortgående strukturomvandlingen minskade sysselsättningen inom våra basindustrier. Detta medförde en kraftig befolkningsomflyttning. Staten blev under perioden alltmer aktiv i sin strävan att underlätta samt mildra effekterna av de industriella förändringarna. Samtidigt tydliggjordes konflikterna om fördelningen av de totala samhälleliga resurserna. (18, 40)

Den mest framträdande förändringen på den politiska scenen var kommunsammanläggningarna vilka minskade antalet politiker. Samtidigt ökade komplexiteten i de offentliga beslutsärendena vilket legitimerade en växande förvaltning.

Försöken med vidgat deltagande för medborgarna i den kommunala planeringsprocessen under de senaste två årtiondena kan ses som motreaktioner på förändringar i det ekonomiska och politiska systemet. (40)

5.3 ÄGARNAS OCH BRUKARNAS INTRESSEN ÄR DELVIS OFÖRENLIGA

En av de centrala frågeställningarna vid utformningen av system för ökat deltagande i den kommunala planeringen är vilka målgrupper som skall omfattas av förändringen. Mot varandra står två delvis oförenliga intressen, ägarnas och brukarnas. Traditionellt förankrades förändringar av politisk karaktär främst hos den snävare gruppen av mark- och fastighetsägare. Synen på medborgarnas roll i planeringen förändrades dock och de boendes krav på inflytande över sin närmiljö blev alltmer legitima.

Vilken inställning som tas till brukar- eller ägarintresset beror framför allt på synen på beslutsprocessen. Å ena sidan kan det beskrivas som en verksamhet där det stegvis generas kunskap om utfallet av olika handlingsalternativ. Dominerande i analys och ställningstaganden är sakargument, givet en tidigare, politiskt formulerad målangivelse. En sådan syn talar för ett brukar- eller samhällsperspektiv.

Å andra sidan kan hela den administrativa processen som ett ärende genomgår, ses som en förhandling där olika intressenteras krav och förväntningar bryts mot varandra. Styrkan i de olika intressenternas förhandlingspositioner avgör processens utgång. Inflytandet är därmed en angelägenhet för en ganska snäv krets av markägare. (19, 37)

5.4 MEDBORGARDELTAGANDE INOM RÅDANDE RAMAR

Initiativet till ökat medborgardeltagande kom oftast från den kommunala förvaltningen. Ökad medverkan och större inflytande från berörda medborgare angavs som huvudsyfte och därmed markerade myndigheterna en vilja att anpassa sina verksamheter till skilda gruppers krav och behov. Frågeställningar och metoder sanktionerades och blev föremål för försöksverksamhet inom rådande institutionella ramar. Genomförda projekt avsåg vanligen planering av bostadsområden eller strukturella förändringar av hela orter. Det var då naturligt att inkludera en vidare krets av människor än enbart markägare. Även boende och andra brukarintressen gavs möjlighet till insyn och inflytande.

Erfarenheterna visar att de nya rörelser som tillkom i samband med det spirande intresset för fysisk planering inte fångades upp av de politiska partierna eller andra etablerade opinionskanaler. (40). En anledning till detta kan vara att de politiska partierna upplevde planeringen som alltför dominerad av särintressen. Attitydskillnader mellan olika medborgargrupper blockerade i viss utsträckning möjligheten att använda de etablerade intresseorganisationerna som

medel/kanaler för deltagande i planeringen . (18). Även den gradvisa centraliseringen av de politiska partierna kan ha bidragit till att förmågan att beakta särskilda och lokala intressen avtog. (22)

De miljö- och alternativrörelser som uppstod kom att ställa sig utanför den gängse kommunalpolitiken. Det förelåg markanta skillnader i medlemsprofil mellan de kommunalpolitiskt aktiva och de som i egenskap av medborgardeltagande deltog i planeringsarbetet. (18)

5.5 POLITIKER OCH TJÄNSTEMÄN POSITIVA TILL MEDBORGARDELTAGANDE

Innan politikerna i början av 1970-talet vant sig vid de nya idéerna om ökat medborgardeltagande var det oftast förvaltnings tjänstemännen som inledde sådana försök. Inte sällan möttes de av skepsis från politikerna. Denna situation verkar ha förändrats och i dag är det vanligare att det är politiker som tar initiativ till deltagarexperiment.

Detta betyder inte att de flesta tjänstemän alltid ställde sig positiva till försök med medborgardeltagande. Några betraktade medborgardeltagandet som otillbörlig inblandning i förvaltningsarbetet, som ett hot mot tjänstemännens yrkesroll och mot den representativa demokratin. Många tyckte att arbetet blev tyngre och mer tidsödande och några ansåg att medborgardeltagandet var skendemokrati och manipulation.

Många tjänstemän spelade dock en aktiv roll. Flera sammanhängande faktorer kan förklara deras intresse. Många yngre, politiskt intresserade akademiker kom in i den offentliga förvaltningen när den växte kraftigt under 1960- och 1970-talen. Många av dessa yngre tjänstemän hade påverkats av samhällskritiska strömningar och idéer om deltagande demokrati.

Det var, under den period då kritiken var som mest intensiv, väsentligt för såväl politiker som tjänstemän att kunna klargöra rollfördelningen i planeringsprocessen och besvara kritiken och demokratikraven på ett positivt sätt. Samtidigt sökte man efter metoder för att undvika okontrollerade protestyttringar och den oartikulerade kritik som förekom. Inflytandeförsöken gav demokratin styrka och informationsflödet mellan förvaltning och medborgare förstärktes.

Initiativ från förvaltningarnas sida kan även ha tagits i andra syften. Det relativt positiva mottagande som idéerna om medborgardeltagande fick blev starka argument för en ökad resurstilldelning för berörda förvaltningar. (40)

5.6 FORMER FÖR MEDBORGARDELTAGANDE

Försöken med medborgardeltagande fick skiftande utformning och omfattning. De mindre ambitiösa projekten omfattade formulering av krav och argumentation. Andra projekt involverade deltagarna i själva beslutsprocessen.

Som tidigare konstaterats avsåg många projekt planering av nya bostadsområden. I grannskapsarbetet gavs boende möjlighet att föra fram synpunkter på sitt bostadsområde till hyresvärden eller bostadsföretaget. Formen kom ofta till användning i problemområden.

En något mer långtgående inflytandeform är planeringssamråd. I dessa ges de berörda möjlighet att direkt argumentera med förslagsställare och beslutsfattare. Argumenten ställs sedan av politikerna i relation till andra intressenters förväntningar och önskemål innan beslut fattas.

Slutligen förekom hyresgästinflytande. Inflytandeformen begränsas till bostadsföretagens interna beslutssfär och är egentligen inte någon form för fördjupad politisk demokrati.

Verkningarna av samtliga inflytandeformer begränsas av externa faktorer såsom gällande lagstiftning, ingångna avtal, förvaltningspraxis samt i vilken grad de ekonomiska och administrativa besluten decentraliserats. (40)

Framgång beträffande medborgardeltagande i planeringen är även avhängig förmågan hos i synnerhet förvaltningen att förmedla information till berörda parter. Engagemang hos medborgarna i planeringen förutsätter förståelse för hur arbetet går till. (63). För att uppnå medborgardeltagande krävs under hela planeringsprocessen dubbelriktad kommunikation mellan myndighet och medborgare. (37)

5.7 RESULTAT AV FÖRSÖK MED MEDBORGARDELTAGANDE

1970-talets försöksverksamhet medförde inte några mer dramatiska resultat i fråga om medborgarnas deltagande eller inflytande över offentlig planering och förvaltning. Resultaten är motstridiga när det gäller åtgärder för ökad insyn och medverkan i den kommunala planeringen. Även om de flesta försök med medborgardeltagande inte fick några omedelbara utslag i kommunernas planering, så blev planeringen mer "öppen" än den var under 1960-talet.

Grannskapsarbetet ledde sällan till påtagliga effekter när det gäller insyn och inflytande över planering och förvaltning. Visserligen engagerades i många fall relativt stora befolkningsgrupper i olika lokala verksamheter och föreningar bildades för att påverka bostadsföretag och kommunala förvaltningar. Företrädare för dessa uppfattade i regel inte de önskemål och krav som framfördes som legitima och inflytande uppnåddes bara i marginella frågor.

Försöken med hyresgästinflytande medförde vissa små men konkreta förbättringar för berörda hyresgäster. Hyresgästerna fick större insyn och visst inflytande över förvaltningen. (40)

Medborgarengagemanget var lågt

Trots de ambitiöst upplagda försöken med medborgardeltagande var resultatet klent. Endast omkring 5 procent av den vuxna befolkningen deltog i den fysiska planeringen mot 14 procent i kommunalpolitiken i stort. De som var mest aktiva avvek också från genomsnittet. I första hand var det män, äldre samt tjänstemän och markägare som engagerade sig i försöksverksamheterna. Deltagandet hade en tydlig intresseprofil, dels traditionella ägarintressen, dels brukarintressen i närmiljöer.

De pedagogiska effekterna stora

Försöken med medborgardeltagande resulterade i bättre och mer pedagogiskt utformade planeringsunderlag. Den information som via försöken spreds överfördes sedan vidare via bekanta, organisationer eller massmedia till personer utanför de deltagande. Medborgarnas synpunkter fyllde en viktig funktion genom att vara en systematiserad sammanställning av invånarnas konkreta värderingar och önskemål.

Hur information spreds

Genom planeringsförsöken vidgades gruppen mottagare av information. Successivt som ärendena behandlades informerades allt fler. Tidig information på bred basis gav färre problem i slutskedet. Direkt, personlig kontakt gav bäst resultat men kunde av praktiska skäl sällan användas till större grupper. De kommuner som fick störst framgång i sitt informationsarbete hade i sina förvaltningar alltid en eller flera eldsjäljar som pådrivande.

Överblicken ökade

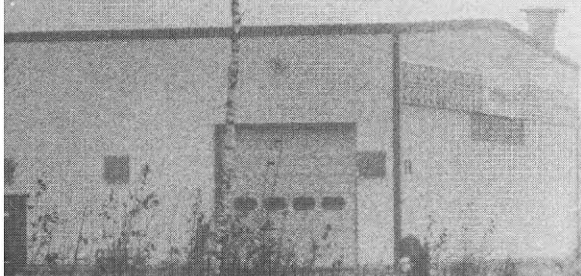
Det samlade resultatet av försöken med medborgardeltagande var ökade insikter och kunskaper om kommunal planering.

Informationsmaterial, utställningar, informationsmöten med mera bidrog till detta. De faktorer som främst motverkade den ökade insikten var dels de olika nivåerna i planeringssystemet/arbetet, dels institutionella betingelser. (18)

EKENBERGS INDUSTRIBY

The map shows a central building outline with a grid of numbered points (1-31) scattered around it. An arrow points upwards from the top of the map area.

- 1. MILK PLANT
- 2. ALUMINUM WORKS
- 3. STAINLESS STEEL WORKS
- 4. METALWORKS
- 5. COOKING OIL WORKS
- 6. PAPER WORKS
- 7. STEEL WORKS
- 8. STEEL WORKS
- 9. STEEL WORKS
- 10. STEEL WORKS
- 11. STEEL WORKS
- 12. STEEL WORKS
- 13. STEEL WORKS
- 14. STEEL WORKS
- 15. STEEL WORKS
- 16. STEEL WORKS
- 17. STEEL WORKS
- 18. STEEL WORKS
- 19. STEEL WORKS
- 20. STEEL WORKS
- 21. STEEL WORKS
- 22. STEEL WORKS
- 23. STEEL WORKS
- 24. STEEL WORKS
- 25. STEEL WORKS
- 26. STEEL WORKS
- 27. STEEL WORKS
- 28. STEEL WORKS
- 29. STEEL WORKS
- 30. STEEL WORKS
- 31. STEEL WORKS



6 Kommunerna och näringslivet

6.1 SAMMANFATTNING

Näringspolitik var tidigare främst en statlig uppgift och företagens politiska roll bestämdes främst i samspelet med staten. Under 1970-talet försökte staten att med olika medel mildra de negativa effekterna av att de svenska basnäringarna internationellt sett blev mindre konkurrenskraftiga. Ett omfattande arbete vidtogs för att förse orterna och regionerna där företag lades ned med ersättningsindustrier. Resultaten av de näringspolitiska insatserna visade sig i hög grad hänga samman med de enskilda regionernas näringsstruktur, t ex vad gäller ensidighet i industrisammansättningen, omfattningen av internationella koncerner, företagens löne- och kapitalintensitet, personal-, produkt- och produktionsutveckling, lokal förankring etc.

I syfte att i högre grad beakta dessa olikheter decentraliserades arbetet med flera av de näringspolitiska insatserna från riksnivå till regional statlig nivå. Insatserna blev mer selektiva än tidigare.

Kommunernas handlingsutrymme i näringspolitiken var sedan länge att engagera sig i byggandet och driva gemensamma anläggningar såsom gator, vatten- och energiverk. För varutillverkning och vissa former av tjänsteproduktion gällde dock stränga restriktioner för kommunerna när det gällde möjligheterna att ingripa till förmån för enskilda företag.

I samband med kommunsammanläggningarna ökade kommunernas betydelse i näringspolitiken. Sammanläggningarna medförde en övergång från småkommuner till relativt stora och resursstarka enheter. Genom att kommunernas uppgifter hastigt ökade blev de intressantare för företagen. Förändringar i form av investeringar och expansion påverkade innehållet i kommunernas planer.

Under senare år ökade handlingsutrymmet något. Under synnerliga omständigheter kunde kommunerna få ingripa på marknaden. Det kunde gälla sysselsättningskris, bortfall av enskild service av viktigare art eller intresset att skydda kommunala naturtillgångar. Förutom att iordningsställa mark och lokaler, kunde kommunerna hålla en generell lågprislinje vid överlåtelse och upplåtelse av mark för det lokala näringslivet. Även genom lån, borgensåtagande eller i särskilda fall direkt ägande, kunde kommunerna få söka motverka en nedgång i sysselsättningen.

Även medborgarnas förväntningar om kommunala insatser utgjorde en väsentlig drivkraft vid expansionen av den kommunala handlingssfären. För närvarande förs en livlig debatt om kommunernas möjligheter att på olika sätt stödja det lokala näringslivet. Alltfler kommuner inrättar särskilda kommittéer och utarbetar näringslivsprogram för att styra sina näringslivsinsatser. Somliga menar att man redan idag kan betrakta kommunal näringslivspolitik som ett etablerat politikområde.

En rad lokala aktiviteter har satts igång, vilka delvis kan tolkas som svar på stagnationen i svensk ekonomi. I växande utsträckning tar människor själva ansvar för sina arbetsvillkor, direkt genom löntagarägande av företagen eller indirekt genom engagemang i den politiska och fackliga processen. Alternativ produktion lanseras. Annorlunda ägandeformer prövas i syfte att maximalt utnyttja den lokala kompetensen. I syfte att stimulera småföretagandet har kommunerna ofta gett denna rörelse ett brett stöd. De aktiva kommunerna tangerar i sin näringspolitik hela tiden den egna legala kompetensens gränser, men graden av kommunal aktivitet växlar. De passiva kommunerna föredrar att lita till de traditionella, statliga och generella stödformerna.

6.2 EFFEKTER AV NÄRINGSLIVETS STRUKTURÖMVÄNDNING

Stagnationen i den svenska ekonomin hade inte bara omedelbara effekter i form av sysselsättningsproblem och inflation. Sekundära effekter av utvecklingen var utarmningen av regioner, befolkningsomflyttningar, outnyttjade bostäder och social oro.

I takt med förändrade internationella konkurrensförhållanden minskade de svenska basnäringarnas betydelse för svensk industri avsevärt. (41) Enskilda orters existensberättigande har som en följd av utvecklingen kommit att ifrågasättas.

En rad faktorer motverkar dock behov av mer omfattande omlokaliseringar. De allmänt förbättrade kommunikationerna minskar betydelsen av arbetsplatsens läge för valet av bostättning. Den nya informationstekniken ger vissa yrkesgrupper, exempelvis inom bank- och försäkringsområdet, möjlighet att utföra sitt arbete utan fysisk närvaro på huvudarbetsplatsen. Även miljöfaktorn kan i framtiden antas få högre prioritet vid valet av bostadsort. (44)

Det nationella och lokala perspektivet skiljer sig åt

Utarmningen av enskilda orter och samhällen kan bedömas och värderas ur skilda perspektiv. Ur det nationella perspektivet kan utarmningen ses som ett naturligt inslag i den ständigt pågående strukturanpassningen. Att olönsamma eller mindre lönsamma företag slås ut ökar den totala effektiviteten inom industrin.

Ur ett lokalt perspektiv framstår omvandlingen annorlunda. Arbetslöshet och omflyttningar bryter upp etablerade mönster, den sociala tryggheten försvinner.

Beroende på perspektiv-skillnader uppkommer differenser även i mer formaliserade kalkyler. Differenserna förklaras främst av att den lokala arbetskraften värderas olika i det nationella perspektivet jämfört med det lokala. (6, 42)

Den statliga näringspolitikens effekter

Statens näringspolitiska uppgift har i praktisk handling kommit att innebära insatser för att eliminera marknadsekonomins negativa konsekvenser för regioner och branscher.

I arbetet med att motverka de negativa följdverkningarna har staten till sitt förfogande en uppsättning möjliga åtgärder. Vissa av dessa åtgärder och handlingsalternativ är av kompletterande natur medan andra konkurrerar med varandra. Gjorda utvärderingar visar att utfallet av de statliga näringspolitiska åtgärderna i hög grad är beroende av vilken industristruktur respektive region har, exempelvis vad gäller industriell sammansättning, omfattning av nationella koncerner, företagets löne- och kapitalintensitet etc.

Studier visar att de mest frekventa problemen för företagen vid utnyttjande av resurser inom ramen för det näringspolitiska stödet är personal-, produkt- och produktionsutveckling samt försäljning. (34) Den rådande produktionstekniska kunskapen hos personalen framstår som den mest styrande faktorn vid mindre kapacitetsförstärkningar. (15) Inom jord- och skogsbruket är den tekniska utvecklingen den faktor som främst förklarar sysselsättningsförändringar.

Av genomförda studier framgår att stödföretagen utvecklar omfattande kontakter med vissa organ inom stödstrukturen, i synnerhet banker och regionala myndigheter som länsstyrelse och utvecklingsfond. Kontakternas omfattning tenderar att öka med företagsstorleken. (34)

6.3 KOMMUNAL NÄRINGS- OCH LIVSPLANERING

Kommunens möjligheter att genom stödåtgärder stärka de regionalt verksamma företagens konkurrenssituation är starkt begränsade i lagstiftningen. Utöver ansvaret för en infrastruktur - bostäder, skolor mm - inskränker sig det kommunala handlingsutrymmet till aktiviteter som iordningsstäl-

lande av industritomter och lokaler samt anordnande av mäs-
sor och utställningar. Sådana åtgärder får dock aldrig vid-
tas till förmån för endast ett företag utan måste ha allmän
karaktär. (17, 53)

En kommunal näringspolitik under framväxt

Den tidigare angivna kombinationen av ekonomisk stagnation
och växande kommunala ambitioner har medfört att många kom-
muner under senare år involverats i aktiviteter som tange-
rar gränsen för det tillåtna. Samtidigt har den juridiska
toleransen mot kommunala näringslivspolitiska åtgärder vid-
gats. (42)

Redan idag betraktas kommunal näringspolitik som ett etable-
rat politikområde. Inom många kommuner har tillsats närings-
livssekreterare med ansvar för området. Andra har inrättat
speciella kommittéer eller delegationer för att styra sina
näringslivsinsatser. (34, 49)

En lokal mobilisering äger rum

Omfattningen av och ambitionerna för den kommunala närings-
politiken skiftar mellan kommunerna. Dels varierar behovet
mellan kommunerna beroende på strukturförändringarnas regio-
nalt skilda konsekvenser. Dels är ledande politikere och
tjänstemäns attityder beträffande lämpligheten av kommunala
näringslivsinsatser olika från kommun till kommun.

I de kommuner där behov förelegat och förutsättningarna i
övrigt varit gynnsamma har under senare år en ny typ av akti-
viteter vuxit fram. I större utsträckning tar människor
själva ansvar för sina arbetsvillkor, direkt i form av lön-
tagarägda rörelser eller indirekt genom politiskt och fack-
ligt arbete. Inom ramen för den lokala mobiliseringen gene-
reras nya produkt- och affärsidéer.

Det kommunala deltagandet i den ovan beskrivna processen

varierar givetvis. Den kommunala rollen i utvecklingen av alternativrörelsen har beskrivits i följande dimensioner:

- o Aktiv eller passiv; Den aktiva kommunen tangerar i sin näringspolitik hela tiden den egna kompetensens gränser. Stöd med inslag av direkta subventioner ges till enskilda företag. Den passiva kommunen däremot föredrar att lita till de traditionella, generella stödformerna.
 - o Nyetableringar eller befintliga företag; En väsentlig skiljelinje går mellan de kommuner som främst expanderar det lokala näringslivet genom att "ragga" företag och de som i första hand försöker utveckla den befintliga företagsamheten.
 - o Konsult eller kontaktförmedlare; Vissa kommuner uppträder aktivt som konsulter i företagsekonomiska frågor. Arbetet leds ofta av näringslivssekretärer. På andra håll uppträder kommunen mer återhållsamt. Rollen består då mer av att förmedla kontakter och att samordna externa ansträngningar.
 - o Kunskapsutveckling eller känsla; Kommunen kan basera sin kunskapsutveckling i näringslivsfrågor på en egen utredningskompetens eller också lita till mer tillfällig, eventuellt inköpt kompetens.
 - o Kort eller lång sikt; Vissa kommuner agerar när behov uppstår utan någon långsiktig målsättning. Andra arbetar målmedvetet utifrån ambitiöst formulerade näringslivs- och arbetsmarknadsprogram.
 - o Politiskt eller kommersiellt engagemang; Det kommunala handlandet kan beskrivas med hjälp av en glidande skala där ändpunkterna utgörs av ett renodlat politiskt respektive kommersiellt engagemang.
- (42)





7 Planeringens motsättningar

Avslutningsvis vill vi peka på några grundläggande motsättningar som finns inbyggda i planeringssystemet och som forskarna i det föregående pekat på. Det är motsättningarna mellan

- o effektivitet och demokrati
- o politisk styrning/samordning och förhandling mellan aktörer
- o effektivitet och osäkerhet
- o effektivitet och differentiering i tid och rum

7.1 EFFEKTIVITET OCH DEMOKRATI

Planering har ambitionen att skapa effektivitet, såväl inom planeringsapparaten som för mark- och bebyggelseutvecklingen etc. Forskningsresultaten pekar på att både den inre och yttre effektiviteten ökar med minskat antal parter i planeringsprocessen eller med ökad samstämmighet i kunskaper, värderingar och synsätt. Å andra sidan ökar demokratin ju fler parter och intressen som får utrymme i planeringsprocessen, men då minskar också effektiviteten. För att belysa detta ska vi ta ett exempel som rör frågan om den representativa demokratin.

Det främsta motivet för det representativa systemet är den

växande omfattningen och svåröverblickbarheten av de samhälleliga besluten. Av rent praktiska skäl - effektivitetsskäl - kan inte samtliga medborgare sätta sig in i underlagen till alla kommunala och statliga beslutsärenden. Samtidigt ställs kravet på att den enskilde, i syfte att kontinuerligt kunna utvärdera den politiska maktens förvaltning, är så kunnig och orienterad i de politiska frågorna att denne kan komma med synpunkter. Den personliga, återkommande kontakten är det bästa sättet att skapa en hög kunskapsnivå hos medborgarna. Men om den personliga kontakten mellan många medborgare och den politiska förvaltningen ökar alltför mycket, så blir planeringsprocessen alltmer utdragen i tiden och därmed allt mindre effektiv.

7.2 POLITISK STYRNING/SAMORDNING OCH FÖRHANDLING MELLAN AKTÖRER

Planeringssystemet är uppbyggt efter en planeringsförebild som förutsätter att politikerna styr verksamheten. Planeringen förutsätts ske i faserna mål/problemformulering, identifiering och utvärdering av handlingsalternativ, val av alternativ samt genomförande och uppföljning. Politikernas uppgift är att precisera problem och mål, medan tjänstemännen undersöker vilka vägar som är tillgängliga för att nå målen och beskriver alternativens konsekvenser. Politikerna bör sedan besluta om vilket av de framtagna alternativen som ska väljas, varpå berörda tjänstemän ska verkställa besluten.

Forskningen om det faktiska beslutsfattandet och planeringsarbetet visar att denna ovan idealiserade modell har mycket liten överensstämmelse med dagens planeringsverklighet. Dels präglas den offentliga sektorn av att den är en multiorganisation och en mycket komplicerad och svåröverskådlig sådan. Detta leder till att det inte finns något enda organ med full suveränitet över övriga. Med andra ord kan det påstås att det inte är någon alls som håller i rodret. Beslutsfattande, planering och styrning får därför karaktären av för-

handling mellan de inblandade parterna, där politikerna fortskridande söker efter förhandlingslösningar och kompromisser. Uppdrag ges till tjänstemännen ofta i svepande ordalag och utan målangivelser. En tolkningsprocess inleds därmed där tjänstemännen ges vida ramar och en handlingsfrihet långt utöver de snäva gränser som planeringsförebilden ger vid handen. Tjänstemännen avlyssnar de ledande politikernas reaktioner på sina förslag och söker sig stegvis fram till kompromisslösningar.

Under den ovan beskrivna processen sker gradvisa lösningar av beslutsutrymmet in i ett visst spår, på ett sådant sätt att då tiden för det formella beslutet är inne föreligger ofta enbart ett enda alternativ. När det gäller de fysiska planerna är tjänstemännen dessutom i många fall obenägna att beskriva konsekvenserna av planen, såväl i ekonomiska termer som när det gäller förhållandena för olika befolkningsgrupper. Genom kedjan av lösningar uppstår i stället i många fall argument som växer i styrka när bindingarna förstärks. Resultatet av detta blir att beslutsförslagets faktabetonade delar får allt mindre betydelse till förmån för planens politiserade innehåll. Inte alltför sällan förekommer dessutom rentav motsägelsefulla beslut.

Det var ett exempel på den andra grundläggande motsättningen i planeringssystemet. Vi ska ta ytterligare ett.

Många planeringsformer och organisationsförändringar har tillkommit i syfte att förbättra samordningen mellan nivåer och sektorer inom planeringssystemet. Med samordning ska man skapa större effektivitet och bättre beslutsunderlag. Dubbelarbete ska förhindras och en vettig arbetsfördelning ska uppnås. Beslutsunderlagen ska ej vara alltför ofullständiga och inte heller motsägelsefulla.

Forskningen visar att utvecklingen snarare lett till oklara- re ansvarsförhållanden än motsatsen. I synnerhet gäller det för länsstyrelserna på regional nivå som t ex både i den regionala utvecklingsplaneringen och den fysiska riksplaneringen ansåg att ansvarsfördelningen var oklar. Vad gäller be-

slutsunderlagen har vi tidigare konstaterat att dessa ofta har blivit motsägelsefulla eller oklara. I många fall har konflikter uppstått mellan planeringsorganisationens olika sektorer och nivåer, dels som en följd av den oklara makt- och ansvarsfördelningen, dels att förvaltnings-specifika synsätt utvecklats och fungerat som hinder för förändringar.

7.3 EFFEKTIVITET OCH OSÄKERHET

Vår kultur föreskriver att politikerna ska vara kunniga, beslutsamma och handlingsberedda - detta till trots av den alltmer komplexa och sammansatta verklighet som omger oss till följd av den tekniska, ekonomiska och sociala utvecklingen.

Forskningen visar att de symbol- och pseudopolitiska besluten blivit fler. Ett exempel på detta gäller många av de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen. Under 1970-talet visade de ganska dålig överensstämmelse med det faktiska byggandet, inte bara vad gäller omfattningen av byggandet, utan också vad gäller inriktningen på hustyper och lägen i kommunerna. Detta förhållande kan bli förklarade av att bostadsförsörjningsprogrammen i många fall innefattade projekt som kanske aldrig var avsedda att verkställas. Projekten inkluderades i bostadsförsörjningsprogrammen bli därför att det inte var bostadspolitiskt eller fördelningspolitiskt gångbart att lägga fram ett programförslag utan dessa projekt.

7.4 EFFEKTIVITET OCH DIFFERENTIERING I TID OCH RUM

Den fjärde grundläggande motsättningen gäller målet om effektivitet och planeringsverksamhetens uppdelning i tid och rum. Planeringssystemets uppbyggnad i många sektorer, nivåer och samordningsorgan syftade bli till effektivitet i planeringen.

Forskningen visar att denna segmentering av planeringsapparaten ledde till en ökad uppdelning av planeringen i tid och rum. Fler sektorer, nivåer och samordningsorgan skulle behandla varje planeringsfråga. Beslutsprocesserna blev därmed mer formaliserade. Informationsvägarna blev längre liksom handläggningstiderna. Detta gjorde det allt svårare att i tidiga skeden överblicka vilket resultat planeringen i slutändan kunde få. Å andra sidan blev det också svårare att i slutfasen av ett planeringsarbete bli klar över intentionerna hos dem som en gång startade arbetet. Andra faktorer i utvecklingen bidrog också till att planeringsverksamheten blev mer uppdelad i tid och rum, till exempel det ökande inslaget av översiktlig icke produktionsinriktad planering.

Referenser

- 1 Amnå Erik m fl, Utvärdering av kommundelsnämnder i Eskilstuna, Umeå och Örebro kommuner - En lägesrapport. Högskolan i Örebro, 1982.
- 2 Andersson Henrik m fl, Planerarnas informationsmiljö i fem nordiska kommuner. Nordiska institutet för samhällsplanering, Stockholm, 1980.
- 3 Beckman Björn, Kommunal ekonomi och bostadsbyggande. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, 1979.
- 4 Berglund Bernt, Inomregionala modeller för samordnad samhällsplanering; presentation och granskning av olika modeller. Byggforskningsrådet, R 64:1981.
- 5 Brunsson Nils, Politik och administration - Utveckling och drivkrafter i en politiskt sammansatt organisation. Liber, 1981.
- 6 Brunsson Nils & Johannisson Bengt, Lokal organisation och strategi. I Brunsson Nils & Johannisson Bengt (red), Lokal mobilisering - om industriens kommunalpolitik och kommuners industripolitik. Doxa, 1983.
- 7 Brunsson Nils & Jönsson Sten, Beslut och handling - Om politikens inflytande på politiken. Liber, 1979.

- 8 Byggeforskningsrådet, Verksamhetsplan 1981 - 1985. Byggeforskningsrådet, G 16:1980.
- 9 Bylund Hans m fl, KPP-projektet om samordning i kommunen. Byggeforskningsrådet, R 6:1981.
- 10 Castensson Reinhold, Välja för framtid - om markanvändningsval och förtroendemannainflytande i kommunal planering. Geografiska institutionen, Lunds universitet, 1980.
- 11 Dahlman Christer & Gärdborn Ingemar, Utvecklingsproblem i Bygg-Sverige. SIAR, 1975.
- 12 Edman Martin m fl, KPP-projektet om kommunal fysisk översiktsplanering. Byggeforskningsrådet, R 4:1981.
- 13 Engellau Patrik, Påhittigheten blockeras? - En studie om innovationsklimatet i Sverige. Sekretariatet för framtidsstudier, 1979.
- 14 Floderus Åsel, Kan kommunen styra bebyggelseutvecklingen? Byggeforskningsrådet, T 16:1981.
- 15 Fredriksson Carl m fl, Företagen och regionalpolitiken. NordREFO, 1978.
- 16 Fog Hans m fl, KPP-projektet om kommunal planering - En introduktion. R 1:1981.
- 17 Fölhammar Stig, Lind Jan-Inge & Skärvad Per-Hugo, Så klarar kommunerna jobben - fallstudier, strategier och förslag till profilskapande planering. Byggeforskningsrådet, T 8:1983.
- 18 Gidlund Janerik, Planering och medinflytande. Byggeforskningsrådet, R 32:1981.
- 19 Gidlund Janerik, Kommunerna och framtiden - En projektplan. Sekretariatet för framtidsstudier, 1983.

- 20 Gidlund Janerik, Politiska partier. I Strömberg Lars & Westerståhl Jörgen (red), De nya kommunerna - En sammanfattning av den nya kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar. Publica, 1983.
- 21 Gullberg, Anders, Det fängslade planeringstänkandet - planering och utvärdering granskade. Byggforskningsrådet, R 87:1981.
- 22 Gustafsson Gunnel m fl, KPP-projektet om kommunal demokrati och planering. Byggforskningsrådet, R 5:1981.
- 23 Gustafsson Gunnel, Decentralisering av politisk makt. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, 1983.
- 24 Holfelt Ingrid m fl, KPP-projektet om planerade människor i kommunen - om attityder, atmosfär, tröghet och föränderlighet i den kommunala planeringen. Byggforskningsrådet, R 8:1981.
- 25 Högberg Olle, Föreställningar och spelregler i kommunal planering. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, 1980.
- 26 Högberg Olle & Lindgren Christer, En dialog i Västerås kommun. Byggforskningsrådet, R 101: 1978.
- 27 Johansson Leif, Kommunal servicevariation. DsKn 1982:2.
- 28 Jönsson Sten, Lundin Rolf m fl, Den kommunala budgetprocessen. Samordning mellan ekonomisk och fysisk planering samt mellan förvaltningar. Byggforskningsrådet, R 72:1979.
- 29 Lagheim Per, Resurser för planering på kommun och landsting. Byggforskningsrådet, R 68:1978.
- 30 Lindgren Christer, Broms och inläring - Tjänstemän i Västerås planerar ett bostadsområde. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, 1978.

- 31 Lindgren Christer & Brunsson Nils, Staten och kommunernas expansion - några olika styrmedel. DsFi 1983:3.
- 32 Lindgren Christer, Lindgren Katarina & Sahlin Åke, Public management structures for land use and settlement systems - a survey of knowledge based on Swedish research. Byggeforskningsrådet, D 1:1984.
- 33 Lindgren Katarina, Aktörer i planeringsprocessen. I Att värdera byggd miljö. Byggeforskningsrådet, R 39:1980.
- 34 Lundmark Kjell & Lindmark Leif, Implementering av närings- och regionalpolitiska program - En studie av stödåtgärder och problem i mindre företag. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, 1983.
- 35 Magnusson Håkan, Kommunerna och den regionala planeringen - En analys av länsplaneringen och den fysiska planeringen. Studentlitteratur, 1980.
- 36 Malmborg Lars, Kommunal planering i Kalmar - planeringsprocessens framväxt, nuläge och utvecklingsmöjligheter. Byggeforskningsrådet, R 91:1981.
- 37 Maunsbach Kerstin, Att bedriva programarbete på områdesplaner. Byggeforskningsrådet, R 28:1978.
- 38 Maunsbach Tord, Philipsson David & Eklund Peter, Alternativ och möjligheter - om kommuners och fackföreningars möjligheter att skapa näringspolitiska alternativ vid sysselsättningskris. Regional planering, KTH, 1980.
- 39 Miller Tom, Medborgardeltagande. Politiskt inflytande eller ...? Byggeforskningsrådet, T 4:1980.
- 40 Miller Tom m fl, Lokalt inflytande i boende och planering. 1970-talets erfarenheter. Byggeforskningsrådet, T 20:1982.
- 41 Mårtensson Bo, Samhällsplaneringens förutsättningar. Byggeforskningsrådet, R 163:1980.

- 42 Möllerström Torleif m fl, Strukturomvandling, småföretagskris och kommunal stödpolitik. Ekonomiska institutionen, Linköpings universitet, 1981.
- 43 Norrving Bengt, Kommunerna och bostadsförsörjningen - En analys av bostadsbyggnadsplaneringen. Liber, 1981.
- 44 Olsson Mats-Olov, Några utgångspunkter för ett forskningsprojekt om den offentliga sektorn i Västerbotten. Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet, 1982.
- 45 Reimers Rolf m fl, KPP-projektet om kommunala bostadsbyggnadsprogram. Byggforskningsrådet, R 3:1981.
- 46 Riksrevisionsverket, Länsstyrelsens roll i den fysiska riksplaneringen. Revisionsrapport. Riksrevisionsverket, 1978.
- 47 Sahlin-Andersson Kerstin, Kommunal investeringsplanering - Fallstudier av extraordinära beslut. Byggforskningsrådet, R 114:1981.
- 48 Snickars Folke m fl, Ekonomisk utveckling och markanvändning i sydvästra Skåne. Byggforskningsrådet, R 2:1983.
- 49 Svenska kommunförbundet, Näringsliv och sysselsättning - Redovisning av 1982 års enkät om näringslivs- och sysselsättningsfrågor. Svenska kommunförbundet, 1983.
- 50 Svenska kommunförbundet & Civildepartementet. Lokala organ. Lägesrapport 1983 - Demokrati och decentralisering i kommuner. Svenska kommunförbundet, 1984.
- 51 Statens industriverk (SIND), När den offentliga sektorn stramas åt - effekter på industrin. Statens industriverk, 1982.
- 52 SOU 1980:6. Offentlig verksamhet och regional välfärd - Perspektiv på det politiska beslutsfattandet och den offentliga sektorn.

- 53 SOU 1980:20. Kommunerna och näringslivet. En redogörelse för gällande rätt jämte förslag till lagtekniska ändringar i den kommunala kompetenslagstiftningen.
- 54 SOU 1982:37. Kommunal planering i förändring. Samverkan mellan stat och kommun - Förenklingar av bostadsförsörjningsplaneringen.
- 55 Strömberg Lars & Norell Per-Owe, Kommunförvaltningen. DsKn 1982:8.
- 56 Strömberg Lars, Kommunförvaltningen. I Strömberg Lars & Westerståhl Jörgen (red), De nya kommunerna - En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar. Publica, 1983.
- 57 Strömberg Lars & Westerståhl Jörgen, Forskningsprogrammet. I Strömberg Lars & Westerståhl Jörgen (red), De nya kommunerna - En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar. Publica, 1983.
- 58 Tarschys Daniel, Den offentliga revolutionen. Liber, 1978.
- 59 Wallin Gunnar, Politikerkåren. I Strömberg Lars & Westerståhl Jörgen (red), De nya kommunerna - En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar. Publica, 1983.
- 60 Westberg Håkan m fl, KPP-projektet om ekonomisk flerårsplanering i kommuner. Byggforskningsrådet, R 2:1981.
- 61 Strömberg Lars & Westerståhl Jörgen (red), De nya kommunerna - En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar. Publica, 1983.
- 62 Widberg Jan, Från socken till kommunblock - En studie av kommunala indelningar och indelningsreformer i Sverige. DsKn 1979:14.

- 63 Wikforss Örjan, Planinformation i verkligheten. Om informationsrutiner i fysisk planering. Byggforskningsrådet, T 22:1979.
- 64 Wirén Erik, Samverkan i samhällsplaneringen - Promemoria i anslutning till statens planverks yttrande över länsprogram 1979. Stockholm, 1979.





**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 831375-5
från Statens råd för byggnadsforskning till Förvaltnings-
högskolan vid Stockholms Universitet, Stockholm**

R198:1984

ISBN 91-540-4271-2

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.Nr: 6704198

**Abonnemangsgrupp:
Y. Byggnadsfunktion**

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

Cirkapris: 35 kr exkl moms