



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



Rapport

R68:1978

**Resurser för planering på
kommun- och länsnivå**

Per Lagheim

Byggforskningen

TEKNISKA HOGSKOLAN I LUND
SEKTIONEN FOR VAG- OCH VATTEN
BIBLIOTEKET

R68:1978

RESURSER FÖR PLANERING PÅ KOMMUN- OCH LÄNSNIVÅ

Per Lagheim

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag
760552-7 från Statens råd för byggnadsforskning till
Inst. för regional planering, KTH, Stockholm.

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

Nyckelord:
samhällsplanering
kommunal planering
länsplanering
resurser
arbetsfördelning
kommunnivå
länsnivå

UDK 711:352/353
35.072
352.001.1

R68:1978

ISBN 91-540-2881-7
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

LiberTryck Stockholm 1978 855965

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Sammanfattning	5
2	Inledning	15
2.1	Mål för forskningsarbetet	15
2.2	Avnämare	16
2.3	Definitioner och avgränsningar	17
2.3.1	Formell och faktisk struktur	17
2.3.2	Planeringsbegreppet	18
2.3.3	Planeringsformer och planeringsområden	19
2.3.4	Nivåplanering och sektoriell planering	20
2.3.5	Planeringsorganisation	20
2.3.6	Planeringsorgan på kommun- och länsnivå	20
2.3.7	Resurser för planering	26
2.4	Forskningsarbetets genomförande	27
3	Bakgrund	30
3.1	Grunderna för planeringsansvaret på riks-, läns- och kommunnivå	30
3.2	Förändringar av de formella ramarna för samverkan mellan stat och kommun	35
3.2.1	Indelningsreformer	35
3.2.2	Sysselsättning och näringsliv	39
3.2.3	Bostadsförsörjning	48
3.2.4	Bebyggelse och markförsörjning	56
3.2.5	Natur- och miljövård	69
3.2.6	Transporter	74
3.2.7	Service	81
3.2.8	Försvar	89
3.2.9	Energi	91
3.2.10	Ekonomi	93
3.3	Utvecklingen av de formella ramarna för samverkan mellan stat och kommun - en summering	96
4	Undersökningen	108
4.1	Gruppering av kommuner och län	108

4.1.1	Kommunerna	108
4.1.2	Länen	125
4.2	Av statsmakterna givna planeringsformer och dess konsekvenser för planeringsorganen på kommun- och länsnivå	131
4.2.1	Länsplanering - regional utvecklingsplanering	132
4.2.2	Bostadsförsörjning	137
4.2.3	Fysisk planering	144
4.2.4	Vägplanering	159
4.2.5	Kommunalekonomisk långtidsplanering (KELP)	165
4.2.6	Övriga planeringsformer	167
4.2.7	Utvidgade och nya planeringsformer	173
4.2.8	Sammanfattning	173
4.3	Resurser för planering på kommunnivå	178
4.3.1	Primärkommunerna	178
4.3.2	Kommunindelningsreformens effekter	206
4.3.3	Sammanfattning - en jämförelse mellan de olika kommungrupperna	214
4.3.4	Kommunalförbund/regionplaneförbund	216
4.3.5	Landstingen	223
4.4	Resurser för planering på länsnivå	226
4.4.1	Länsstyrelserna	226
4.4.2	Sektorsorgan på länsnivå	248
	Länsarbetsnämnderna	248
	Länsbostadsnämnderna	254
	Vägförvaltningarna	259
	Länsvägnämnderna	263
	Länsskolnämnderna	263
	Lantbruksnämnderna	264
	Skogsvårdsstyrelserna	265
4.4.3	Summering - planeringsresurserna på länsnivå	267
4.5	Jämförelse mellan kommun- och länsnivåns planeringsresurser - slutsatser	269
5	Diskussion om förhållandet mellan den kommunala nivån, länsnivån och den centrala nivån i planeringsprocessen	283
5.1	Koncentrationstendenser inom privat och offentlig sektor	283
5.2	En sektoriserad planering växer fram	286
5.3	Betoning av nivåplanering	288
5.4	Planeringsprocessen idag - både nivåplanering och sektorsplanering	290
5.5	Problem i planeringsprocessen	292

5.6	Vad kan man då göra - tankar kring möjliga lösningar	293
	BILAGA 1: Metod för maskinell databearbetning av Kommunförbundets personalstatistik, avseende primärkommunal personal.	296
	BILAGA 2: Enkät till kommunal- och regionplane- förbund.	307
	BILAGA 3: Handläggare och biträdespersonal vid länsförvaltningarna.	308
	Litteraturförteckning	309

I rapporten använda förkortningar.

AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
BL	Byggnadslagen
BN	Byggnadsnämnd
BNP	Bruttonationalprodukt
BS	Byggnadsstadgan
CBK	Central byggnadskommitte
ERU	Expertgruppen för regional utveckling
FRP	Fysisk riksplanering
GPF	Gemensamma planeringsförutsättningar
KBP	Kommunalt bostadsbyggnadsprogram
KELP	Kommunalekonomisk långtidsplanering
KF	Kommunfullmäktige
KS	Kommunstyrelse
LAN	Länsarbetsnämnd
LBN	Länsbostadsnämnd
Lst	Länsstyrelse
NVF	Naturvårdsförordningen
NVL	Naturvårdslagen
POL	Partiell omorganisation av länsförvaltningen
RTP	Regional trafikplanering
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SPRI	Sjukvårdens planerings- och rationaliserings- institut
VF	Vägförvaltning
ÖLM	Överlantmätarmyndighet

Gängse förkortningar för länen har använts.

Förord

Detta är slutrapporten för forskningsprojektet "Resurser för planering på kommun- och länsnivå" (BFR projekt nr 760552-7). Arbetet har finansierats genom anslag från BFR.

Initiativtagare till forskningsprojektet var BRF-blocket: Den kommunala planerings- och planläggningsprocessen. Projektet har varit knutet till institutionen för regional planering, KTH. Den slutliga sammanställningen av forskningsresultatet genomfördes vid Svenska kommunförbundets organisationsavdelning.

Planeringsresurserna kan inte studeras skilda från de uppgifter de är satta att lösa. De kan inte heller studeras skilda från en historisk utveckling. Därför består rapporten, i huvudsak av tre delar:

- en historisk beskrivning och analys av olika planeringsformers utveckling under efterkrigstiden,
- en beskrivning och analys av de planeringsformer som idag existerar i samspelet mellan den kommunala nivån och länsnivån,
- en beskrivning och analys av resurserna för planering och resursutveckling på de två nivåerna.

Rapporten har blivit mer omfattande än jag från början tänkte mig. Detta beror på ämnesrådets stora bredd och djup. Jag tror att det idag är få som har klart för sig vidden av begreppen "kommunal planering" och "regional planering" samt de problem av skiftande karaktär som finns i samspelet mellan stat och kommun inom planeringsområdet.

Stockholm hösten 1977

Per Lagheim

1 SAMMANFATTNING

Under efterkrigstiden har den offentliga sektorn vuxit kraftigt. Genom olika reformer har staten och kommunerna tagit på sig ökade arbetsuppgifter. Detta har ställt krav på långsiktig planering och samordning mellan olika sektorer. En resursknapphet har blivit märkbar under 1970-talet vilket ytterligare accentuerat kravet på prioriteringar och planering, inte minst på kommunnivå.

Under perioden har också arbetsuppgifter delegerats från riksnivå till länsnivå och från länsnivå till kommunnivå.

Mål för forskningsprojektet och arbetets uppläggning (avsnitt 2.1 och 2.4)

Den beskrivna utvecklingen är känd i sina allmänna delar. Någon närmare beskrivning och värdering av planeringsuppgifternas och planeringsresursernas fördelning på kommun och länsnivå har däremot inte gjorts tidigare. Effekterna av den partiella omorganiseringen av länsförvaltningen och kommunindelningsreformen vad gäller planeringsresurserna har heller inte undersökts.

Mot bakgrund av ovanstående formulerades målen för forskningsprojektet till; att beskriva, jämföra och värdera planeringsuppgifternas och planeringsresursernas fördelning på kommun- och länsnivå.

Beskrivningen och värderingen av planeringsuppgifternas fördelning mellan de olika planeringsorganen omfattar dels en historisk beskrivning, dels en nulägesbeskrivning.

Definitioner och avgränsningar (avsnitt 2.3)

Inför forskningsarbetet var det nödvändigt att göra vissa definitioner och avgränsningar för att kunna hantera det insamlade data- och faktamaterialet.

- Med planering avses en samlad benämning för de olika aktiviteter som har till syfte att enligt vissa mål och restriktioner förändra en enligt vissa beskrivningar definierad situation, genom en balansering av olika intressenters och aktörers krav och mål.

- Med planeringsformer avses de system av åtgärder som byggts upp på statlig och kommunal nivå för att genomföra planeringen med hänsyn till olika planeringsområden (t ex bostadsbyggnadsplanen och kommunala bostadsbyggnadsprogram).

- Med planeringsområden avses de områden som planeras (t ex bostadsförsörjningen).

De planeringsformer som i första hand kommer att omfattas är de som berör den fysiska planeringen direkt, och i andra hand alla de planeringsformer som har ett annat slutresultat men som indirekt påverkar den fysiska planeringen. På motsvarande sätt kommer planeringsresurserna att urskiljas.

Man skulle kunna säga att forskningsarbetet utgår från den fysiska planeringen utan att sätta några snäva gränser mot andra planeringsformer.

De planeringsorgan på kommun- och länsnivå som undersökts inom ramen för forskningsprojektets målsättning är:

- primärkommunerna (ej kommunägda bolag)
- kommunalförbund och regionplaneförbund
- landstingen
- länsstyrelserna
- länsarbetsnämnderna
- länsbostadsnämnderna
- vägförvaltningarna
- länskolnämnderna.

Vid beskrivningen av de olika planeringsorganens resurser för planering har intresset framför allt koncentrerats till de personella resurserna. Vissa utvecklingar till ekonomi och organisationsuppbyggnad görs. I det senare är det de olika organens planeringsorganisation som beskrivs, dvs de tjänster och förvaltningar/enheter/avdelningar som tar del i planeringsarbetet.

Beskrivning av såväl planeringsformer som resurser utgår från en formell struktur. Detta innebär att beskrivningen bygger på lagstiftning, normer och föreskrifter samt formellt reglerad organisationsuppbyggnad.

Gruppering av kommuner och län (avsnitt 4.1)

Arbetet är totalomfattande, dvs samtliga kommuner, kommunalförbund, landsting, länsstyrelser och sektorsorgan ingår.

För att kunna särskilja olika typer av kommuner och län har en gruppering genomförts.

Som grund för grupperingen av kommunerna har indelningen enligt planen för den regionala strukturen (ortsklassificeringssystemet) och allmänna stödområdet valts. Då erhålls följande åtta grupper av kommuner:

- storstadskommuner (3 st)
- primära centra (24 st)
- primära centra i allmänna stödområdet (12 st)
- regionala centra (48 st)
- regionala centra i allmänna stödområdet (28 st)
- kommuncentra i storstadsregionerna, förortskommuner (37 st)
- kommuncentra (86 st)
- kommuncentra i allmänna stödområdet (40 st).

Länen har grupperats i följande fyra grupper:

- storstadslän (A, O, M)
- urbana sydsvenska län (C, D, E, F, T, U)
- icke-urbana sydsvenska län (G, H, K, L, N, P, R)
- stödområdeslän (I, S, W, X, Y, Z, AC, BD).

Nya och utbyggda planeringsformer (avsnitt 3.2 och 4.2)

Krav på planeringsåtgärder har framförts inom olika samhällsområden. Genom centralt formulerade föreskrifter, råd och anvisningar samt normer har staten till stor del kunnat forma dessa planeringsåtgärder.

För samtliga planeringsområden sker en successiv utveckling till alltmer omfattande uppgifter för det allmänna. Vissa planeringsformer är av äldre datum. Dessa äldre planeringsformer har successivt utvidgats och fördjupats. Ett bra exempel är planlagstiftningen

Fortlöpande har också helt nya planeringsområden och planeringsformer tillkommit.

De olika planeringsformerna har också haft olika stor betydelse under skilda tidsepoker, beroende på respektive planeringsområdes betydelse i samhällsutvecklingen.

Planeringsformernas konsekvenser på kommun- och läsnivån

I den totala planeringsprocessen i ett län, inne-

fattande samtliga planeringsformer kan man urskilja vissa huvudprinciper för arbetsuppdelningen mellan kommun- och länsnivån.

Kommunernas planering skall samordna olika planeringsformer i förhållande till kommunens specifika situation. Genom att en stor del av målformuleringen om volymer sker på central riksnivå accentueras kommunernas verkställighetsroll i planeringsprocessen.

I vilken utsträckning kommunerna förmår formulera egna krav och mål är i detta läge helt beroende av de metoder som utvecklats för kontinuerlig politisk inordning i planeringsprocessen i den enskilda kommunen, samt de basresurser som man disponerar för planering.

Länsnivån har i förhållande till de mindre "tunga planeringsformerna (serviceplan i glesbygd, förskoleplan, lokal trafikförsörjningsplan, skyddsrumplan m fl) framför allt en kontrollerande funktion. Detta är särskilt utmärkande för de olika sektorsorganens roll. De står i första hand som förmedlare av krav, mål och resursvolymer beslutade på riksnivå.

Länsstyrelsen har en mycket starkt styrande roll i och med länsplaneringens nivåsamordnande funktion, både i förhållande till länsnivåns sektorsorgan och kommunerna. Inom ramen för länsplaneringen är länsstyrelsens planering en beslutsplanering. De tunga besluten vad gäller sysselsättnings- och näringslivsfrågor fattas dock på central riksnivå i nära samarbete mellan stat och näringsliv.

Inom flera olika planeringsformer, bl a länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen ligger huvudansvaret för inventering och datasammanställning hos länsstyrelsen. Detta material förutsättes kommunerna utnyttja i sin planering.

I och med att den senaste kommunindelningsreformen genomförts görs inom de olika planeringsformerna liten åtskillnad mellan kommuner av olika typ.

Efter kommunindelningsreformen har delegering från länsstyrelserna till kommunerna jämlikt 67 § BS ökat markant.

Primärkommunernas resurser för planering (avsnitt 4.3.1)

År 1976 sysselsattes totalt ca 400 000 personer i den kommunala förvaltningen. Av dessa är 230 000 deltidanställda.

I kommunernas planeringsorganisation sysselsattes år

1976 16 389 personer (handläggare). Detta är ca 5 % av det totala antalet kommunalt anställda.

Fördelningen mellan de olika kommungrupperna är mycket ojämn. I storstadskommunerna och primära centran finns ca 50 % av tjänsterna. I kommungrupperna "kommuncentra" och "kommuncentra i allmänna stödområdet" finns drygt 10 % av tjänsterna fördelade på 126 kommuner.

Storstadskommuner 3st	29,4%
Primära centra 24st	20,7%
Primära centra i allmänna stödområdet 12st	6,1%
Regionala centra 48st	12,3%
Regionala centra i allmänna stödområdet 28st	6,0%
Kommuncentra i storstadsregioner 37st	15,0%
Kommuncentra 86st	7,4%
Kommuncentra i allmänna stödområdet 40st	3,1%

Figur A Kommungruppernas procentuella andel av den totala planeringspersonalen, 1976.

Fördelat på varje enskild kommun accentueras skillnaderna mellan de olika kommungrupperna ytterligare. Planeringspersonalen fördelad per 10 000 invånare indikerar ett visst samband mellan folkmängd och personalstorlek, även om skillnaderna också här är stora (se figur B).

Mellan åren 1971 och 1976 har personalen i den kommunala planeringsorganisationen ökat med ca 20 %. Ökningen är något snabbare i början av perioden än mot slutet.

Ökningen fördelar sig mycket ojämnt mellan de olika kommungrupperna. Grupperna divergerar kraftigt utifrån de redan stora skillnaderna.

Kommunernas ekonomiska resurser med avseende på "byggnads- och planväsen" samt "central förvaltning" har också studerats. Även här är skillnaderna mellan de olika kommungrupperna stora. Genomgående disponerar "storstadskommuner", "primära centra" och "kommuncentra i storstadsregionerna" de större resurserna uttryckt i kronor per invånare.

	Planeringspersonal:	
	/kommun	/10 000 inv.
Storstadskommuner	1609	36
Primära centra	142	20
Primära centra i allmänna stödomr.	84	18
Regionala centra	42	14
Regionala centra i allmänna stödomr.	35	15
Kommuncentra i storstadsregioner	67	21
Kommuncentra	14	12
Kommuncentra i allmänna stödomr.	13	14
Samtliga kommuner	59	20

Figur B Planeringspersonalen fördelad per kommun och per 10 000 invånare, för de olika kommungrupperna, år 1976.

Vad gäller central förvaltning utnyttjar "kommuncentra i allmänna stödområdet" den största summan per invånare. Detta kan generellt förklaras med att de har låg skattekraft, liten folkmängd utspridd över en stor yta samtidigt som de måste hålla en viss kommunal förvaltning och service, utifrån gällande lagstiftning etc.

Kommunernas planeringsorganisationer understrycker de förut beskrivna kraftiga skillnaderna mellan olika kommungrupper.

Vad gäller förändringar i planeringsorganisationen kan man konstatera att de olika kommungrupperna befinner sig i olika utvecklingsfaser.

Grupperna "kommuncentra" och "kommuncentra i allmänna stödområdet" satsar resurser på att bygga upp nya förvaltningar.

I de större kommunerna sker en utbyggnad av de redan befintliga förvaltningarna.

Allmänt i samtliga kommungrupper sker en satsning på att bygga upp en central planeringsverksamhet, underställd kommunstyrelsen. Förstärkningen av den centrala planeringsverksamheten får ofta till följd att delar av stadsarkitektkontor, stadsplanekontor och fastighetskontor inordnas i den centrala planeringsverksamheten. Kommunernas planeringsorganisation utvecklas härigenom till att lösa samordningsproblematiken i de nu relativt stora kommunala förvaltningarna. Kommunstyrelsens samordnande roll understryks genom organisationsuppbyggnaden.

Kommunsammanläggningarnas effekter

Inom ramen för forskningsprojektets målsättning har vissa effekter av kommunsammanläggningarna 1970/71 och 1973/74 studerats.

För ett urval kommuner (58 st) studerades de ekonomiska konsekvenserna av sammanläggningarna med avseende på sektorerna "central förvaltning" och "byggnads- och planväsen". Allmänt kan sägas att resursförstärkningarna är små eller helt uteblir. En viss uppgång kan noteras omedelbart innan eller efter sammanläggningen.

Vad gäller personalförstärkningar sker en inordning av kranskommunernas personal vid kommunkansliet och de tekniska förvaltningarna. I de flesta fall medför detta en dubblering av kärnkommunens personalresurser.

Inom kommungrupperna "kommuncentra" och "kommuncentra i allmänna stödområdet" noteras de minsta personalökningarna. I gruppen "kommuncentra" är det dessutom vanligt att kranskommunerna helt saknar personal.

I flera fall innebar sammanläggningarnas förberedelser att de sammanläggningsdelegerade skaffade sig en egen tjänstemannastab. Genom en jämförelse framåt över åren kan man konstatera att dessa handläggare utgör grunden för inrättande av en central planeringsverksamhet, planeringskontor eller motsvarande, vid kommunkansliet. Man kan konstatera att sammanläggningarna stödde inriktningen av den kommunala planeringsorganisationen mot en central och samordnande planeringsfunktion underställd kommunstyrelsen.

Kommunalförbund och regionplaneförbund (avsnitt 4.3.4)

Regionplaneförbunden är bildade för att upprätta regionplan enligt byggnadslagen. Kommunalförbunden för översiktlig samhällsplanering har en bredare planeringsroll.

I Skåne (Malmöregionen och Helsingborgsregionen) är två kommunalförbund verksamma. Dessutom finns det kommunalförbund för översiktlig planering för Öland och Göteborgsregionen.

Av de tre regionplaneförbunden skall två läggas ned.

Kommunalförbunden i Skåne och Göteborgsregionen kan till sin funktion sägas motsvara landstingets planeringsroll i Stockholmsregionen. De har egen personal anställd, totalt 38 tjänstemän.

Landstingen (avsnitt 4.3.5)

Huvuddelen av landstingens personella planeringsresurser har en intern planeringsfunktion.

Länsnivån (avsnitt 4.4)

En mycket grov uppskattning ger vid handen att ca 30 000 personer är anställda vid olika statliga organ på länsnivå.

I de organ som spelar en mera central roll i länsnivåns planeringsorganisation sysselsattes år 1976 ca 3 500 vid olika planerande enheter. Detta är ca 12 % av länsnivåns totala personalresurser. I jämförelse med kommunnivån har således länsnivån en mer markerad planeringsinriktning.

Såväl länsbostadsnämnderna, länskolnämnderna och vägförvaltningarna redovisar mycket måttliga personella resursförstärkningar under senare delen av 1960-talet och 1970-talet.

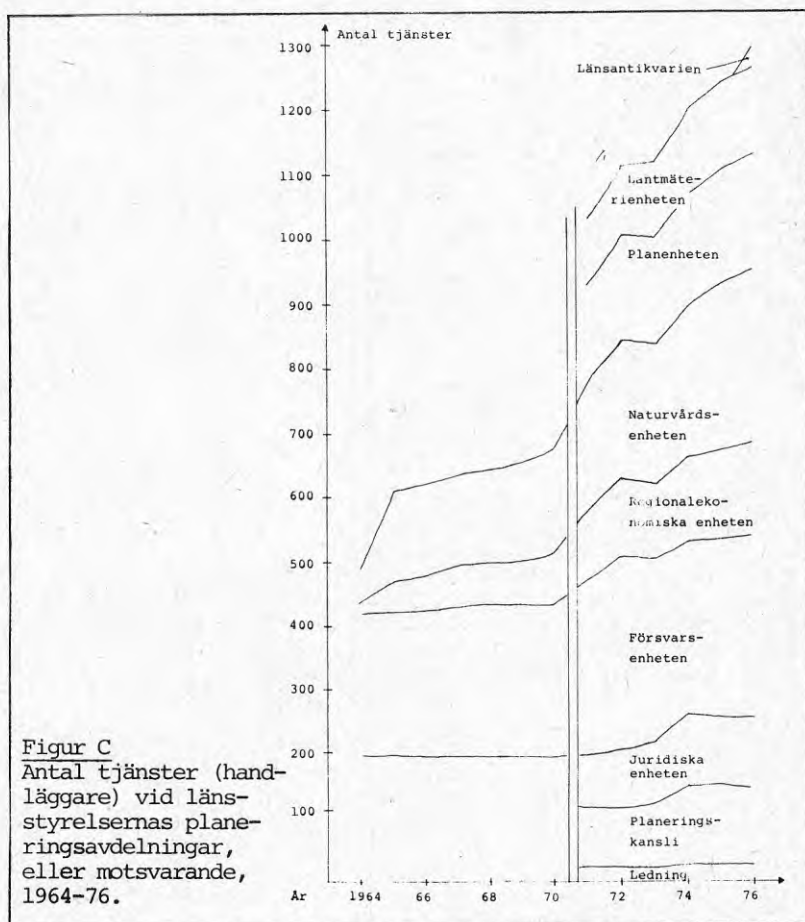
Detta kan förklaras med att de planeringsområden som dessa organ är satta att bevaka under 1970-talet fått en mindre betydelse och att en stor del av planeringsarbetet inordnats i, eller underställts, länsplaneringen.

Att sysselsättningsfrågor och näringslivsfrågor fått ökad betydelse framgår klart av länsarbetsnämndernas tillväxt. Totalt noteras en årlig tillväxt med ca 7 % och för planeringsavdelningarna en tillväxt med ca 14 % per år under tiden 1969 -76.

De stora resursförstärkningarna på länsnivå svarar emellertid länsstyrelserna för. Totalt förstärktes

länsstyrelsernas planeringsavdelningar (eller motsvarande, före 1971) med ca 67 % under åren 1964-1970 med ca 69 % under åren 1970-1976. Antalet tjänster har ökat från 459 år 1964 till ca 1 300 år 1976 (se figur C).

Under denna tid har också olika länsexperter inordnats i länsstyrelserna.



Av de olika enheterna vid planeringsavdelningen är det framför allt naturvårdsenheterna och de regionalekonomiska enheterna som ökat sin andel av de totala personella resurserna.

Förstärkningarna av de personella resurserna kan ställas i direkt relation till statligt initierade planeringsaktiviteter. Inför de olika länsplaneringsomgångarna har t ex de regionalekonomiska enheterna förstärkts.

Mellan länen är planeringsresurserna relativt likvärdigt fördelade.

Resursförstärkningarna under 1960-talet och 1970-talet har i första hand gynnat storstadslänen och i andra hand stödområdeslänen.

Problem i den rådande situationen och utgångspunkter för deras lösning

Idag är de olika planeringsformerna uttryck för centralt formulerade mål. Små utrymmen finns för kommunal behovs- och målformulering. Planeringsformernas sektorisering och den starka ställning som tilldelats länsstyrelsen i arbetet med länsplaneringen tenderar också till att bryta sönder den kommunala planeringen och skilja den från en kommunaldemokratisk förankring.

Planeringsformerna borde istället utgå ifrån en kommunal behovsformulering och statlig resursformulering. Detta skulle också motverka en övertro på den kommunala planeringens möjlighet att i sig lösa problem. Den kan endast peka ut och avgränsa problemen och föreslå lämpliga lösningar. När det gäller problem, som kan lösas inom kommunen skulle detta synsätt understryka de politiska partiernas skyldighet att göra prioriteringar.

För att den kommunala behovs- och målformuleringen i planeringsprocessen skall fungera fordras därför att möjligheterna till politisk inordning och medborgarmedverkan stärks. Detta ger sannolikt en planering som står närmare de reella problemen och behoven. Denna kvalitativa förstärkning av den kommunala planeringen ger också förutsättningar för bättre underlag till länsplaneringen.

Idag har länsstyrelsen såväl en samordningsuppgift som en planeringsuppgift. Tendensen är att planeringsarbetet ökar mot bakgrund av det suveräna ansvaret för en alltmer utbyggd länsplanering och brister i den kommunala planeringen. I förhållande till en förstärkt primärkommunal roll i planeringsprocessen bör länsstyrelsens kompetensområde begränsas till den kontrollerande och samordnande funktionen. Länsnivån skall vara behovs- och resursformuleringens förmedlare och samordnare

Den skisserade prioriteringen av den kommunala planeringen, med en förstärkt kommunal demokratisk förankring, fordrar förstärkta planeringsresurser i en stor del av landets kommuner. Den tidigare beskrivna resursundersökningen indikerar stora skillnader mellan olika kommuner, vad gäller planeringsresurser. Resursförstärkningarna kan antagligen sökas efter olika linjer i olika kommuner.

2 INLEDNING

Under efterkrigstiden har den offentliga sektorn vuxit kraftigt. En allt större del av tjänste- och varuproduktionen sker i statlig och kommunal regi.

Under tiden 1950 till 1968 ökade staten sin konsumtion från 6,9 % till 9,1 % av BNP. Den kommunala konsumtionen har under samma tid ökat från 7,1 % till 13,9 % av BNP. De statliga investeringarna ökad under samma tid från 2,9 % till 3,2 %, och de kommunala investeringarna från 2,4 % till 5,2 % av BNP. Totalt använde den offentliga sektorn 1968 31,4 % av BNP för konsumtion och investeringar. (1)

Under 1970-talet har kommunernas andel av BNP i stort varit oförändrad. (2) En resursknapphet har blivit ett ofrånkomligt inslag i den kommunala planeringen. Samma tendens är märkbar inom den statliga sektorn.

Den offentliga sektorns ökade andel av samhällets resurser under 1950- och 1960-talen, den tilltagande resursknappheten under 1970-talet och därigenom behoven av prioriteringar har ställt allt större krav på förbättrade planeringsresurser. Dessutom har samordningen mellan olika sektorer och nivåer kommit att framstå som allt viktigare.

2.1 Mål för forskningsarbetet

För att möta den uppkomna situationen har såväl kommuner som olika statliga organ förstärkt sina planeringsresurser. Samtidigt har formerna för samarbete mellan den kommunala nivån och den statliga nivån behövt byggas ut. I takt med den offentliga sektorns expansion har det också varit nödvändigt att delegera beslut och ansvar dels inom den statliga förvaltningen, dels från de statliga nivåerna till den kommunala nivån. (3) Delegeringen inom den statliga förvaltningen har framför allt tagit sig uttryck i en ökad regionalisering.

Delegationen av besluts- och samordningsuppgifterna har på regional nivå, koncentrerats till länsstyrelserna. En stor del av planeringsansvaret har samtidigt, genom statlig delegering och höjda ambitionsnivåer, förts över till kommunerna. Till följd av

1 Kommunal kompetens, SOU 1971:84, sid 22-23

2 Perspektiv på kommunala problem, Jönsson m fl sid 66

3 Decentralisering, delegering o kommunalisering, Landstingsförbundet Lönnroth och Esping 1974 sid 8

urbaniseringsprocessen har olika kommuner, dels ställts inför olika planeringsproblem, dels kunnat avdela olika stora resurser till planeringsuppgifterna.

Målen för detta forskningsprojekt är därför, att beskriva och värdera planeringsuppgifternas och planeringsresursernas fördelning på kommun och länsnivå.

Inledande hypoteser för forskningsprojektet är:

- att planeringsresursernas tillväxt på länsnivå, under de senaste åren, varit väsentligt starkare än på kommunnivå
- att planeringsresurserna är, fördelade och utvecklas, mycket olika mellan olika kommuner
- att de arbetsuppgifter som fördelats på kommun- och länsnivå inte står i paritet med de två nivåernas planeringsresurser och olika kommuntypers resurser, och att därför förutsättningarna för planeringssamverkan mellan de två nivåerna inte blir de bästa möjliga.

Med utgångspunkt från dessa hypoteser formulerades följande arbetsuppgifter för forskningsarbetet:

- att beskriva förändringarna av de formella ramarna för samverkan mellan kommun och stat, som lett fram till dagens fördelning av kompetens och arbetsuppgifter framför allt mellan läns- och kommunnivån
- att generellt beskriva de arbetsuppgifter inom planeringsprocessen som idag åvilar olika organ på de två nivåerna
- att beskriva primärkommunernas, landstingens, länsstyrelsernas och övriga länsorgans resurser och resursutveckling
- att analysera de skillnader som därvid uppmärksammas, såväl mellan de två nivåerna som mellan olika kommuntyper.

2.2 Avnämare

Detta arbete är framför allt att betrakta som basdata, dels för ett fortsatt studium av resurs- och arbetsfördelningen mellan kommun- och länsnivån, dels mellan olika kommuntyper. Därutöver bör materialet kunna användas vid studier av den kommunala planeringsprocessen, framför allt i dess förhållande till länsnivån.

Materialet kan också vara underlag i en fortsatt diskussion, mellan de olika planeringsorganen och

intressentorganisationer, om resurs- och arbetsfördelningen i den regionala planeringsprocessen.

2.3 Definitioner och avgränsningar

För att ge verktygen för forskningsarbetet måste inledningsvis vissa centrala begrepp definieras. De kan i enlighet med rubriken för forskningsarbetet beskrivas som svaren på tre frågor:

- Vad menas med planering?
- Vilka är planeringsorganen på de två nivåerna?
- Vilka är resurserna för planering?

2.3.1 Formell och faktisk struktur (4)

Dessa begrepp anger utifrån vilka ramar de tre ovan ställda frågorna skall besvaras.

Med en formell struktur menas:

- Kompetens som står för de olika inblandade organens inbördes relation, relation till den centrala statsmakten samt invånarna så som det kommer till uttryck i kommunallag, verksamhetsinstruktioner, byggnadslag, byggnadsstadga och andra författningar.
- Förhållandet mellan de olika organen och planerings- och planläggningsprocessen som står för inre organisation, organisationsuppbyggnad, rutiner, politisk inordning, ledningsorganisation och olika förvaltnings- och organs förhållande till planeringsprocessen.
- Planläggning som framför allt står för planinstitutets rättsliga omfattning enligt byggnadslagstiftning och annan lagstiftning.

Den faktiska strukturen avser det praktiska planeringsarbetet och omfattar olika arbetsmoment såsom utredning, skissning, samråd, avstämningar, informationsgivning etc.

Den faktiska strukturen är unik för varje kommun, län och planeringssituation medan den formella strukturen - med vissa definierade variationer - ger en mycket likartad struktur. Den faktiska strukturen beskriver en större del av verkligheten.

4 Detta avsnitt bygger på "Förslag till program för BFR-blocket: Den kommunala planerings- och planläggningsprocessen 1976 sid 9-11

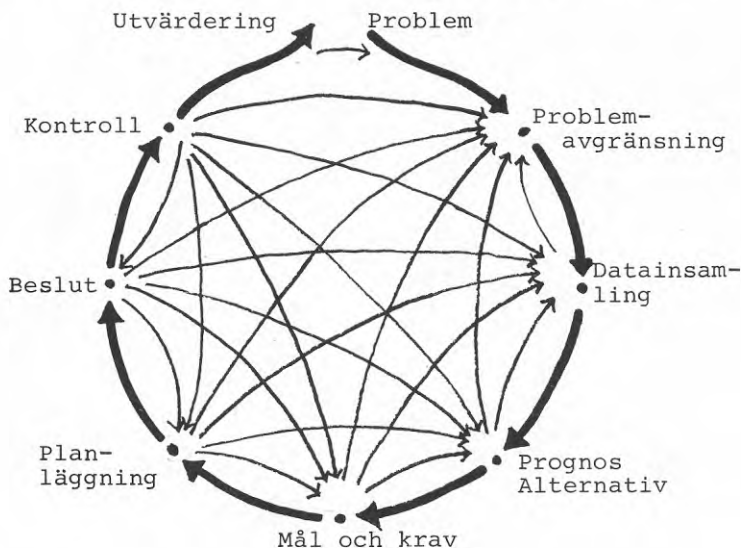
I denna forskningsrapport kommer den formella strukturen att behandlas med det förbehållet att det i alla lägen inte är möjligt att genomföra en strikt uppdelning mellan formell och faktisk struktur.

2.3.2 Planeringsbegreppet

För att kunna definiera begreppet planering, såsom det kommer att användas i denna forskningsrapport, måste inledningsvis ett antal delbegrepp definieras:

Planeringsaktiviteter är alla de olika handlingar som bygger upp planeringsbegreppet, alltifrån målformulering över inventering och analys till beslut och erfarenhetsåterföring. För olika planeringsområden kan aktiviteterna vara olika och tyngdpunkten ligga på olika aktiviteter.

Planeringsprocess är de olika planeringsaktiviteterna ordnade i en viss följd. Processen beskrivs ofta som en linjär process. I praktiken finns dock ständigt ett behov av återkoppling mellan de olika aktiviteterna. Detta beskrivs schematiskt i figur 1.



Figur 1 Schematisk bild av planeringsprocessen. Fritt efter: "Managing Decisions - the strategic choice approach." Allen Hickling 1974.

Rullande planering kan nu beskrivas som en cyklisk upprepning av planeringsprocessen, med olika genomförandeprojekt som slutprodukt. De olika planeringsformer som beskrivs i avsnitt 4.2 har oftast denna

uppbyggnad, även om den formella strukturen och därmed framställningen i avsnitt 4.2 tenderar till en linjär processbeskrivning.

Planering kan nu definieras som:

- en samlad benämning för de olika aktiviteter som har till syfte att enligt vissa mål och restriktioner förändra en enligt vissa beskrivningar definierad situation. (5)

Men denna definition ger en illusion av begreppet "planering" som en verksamhet fri från olika värderingar och intressen. Så är minst av allt fallet, både på kommun- och länsnivå. Därför måste till den ovan givna definitionen läggas definitionen av planeringen som:

- en balansering av olika intressenters och aktörers krav och mål.

Det senare innebär att planeringen kan beskrivas som ett förhandlingsarbete mellan olika intressenter.

Planering förekommer inom alla verksamhetsområden. Det är därför ofta svårt att skilja planering från annan mera förvaltande och löpande verksamhet.

Ofta brukar man skilja mellan tre huvudområden för den kommunala planeringen: ekonomisk, fysisk och social. Det planeringsområde som kommer att beskrivas, i denna rapport, är i första hand den fysiska planeringen och i andra hand alla de planeringsformer som har ett annat slutresultat men som indirekt ger underlag för, eller påverkar, den fysiska planeringen.

2.3.3 Planeringsformer och planeringsområden

I den ovan använda avgränsningen av planeringsbegreppet har begreppen "planeringsformer" och "planeringsområden" använts. Dessa definieras som:

Planeringsformer är de olika formella åtgärder som byggts upp på statlig och kommunal nivå för att fullgöra planeringen med hänsyn till olika planeringsområden. Som exempel kan nämnas länsplanering och bostadsplanering (kommunala bostadsbyggnadsprogram).

Planeringsområde är de olika områden som planeringen riktar sig mot. För varje planeringsform finns således ett planeringsområde.

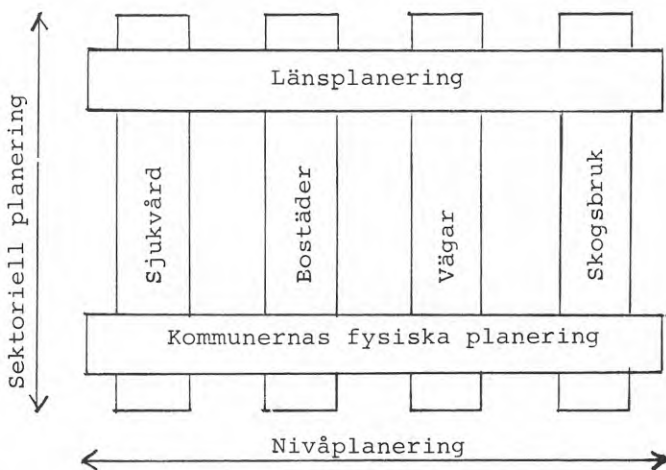
5 Fritt efter "Samhällsplaneringsforskning", sid 9 programskrift från BFR

2.3.4 Nivåplanering och sektoriell planering

Planeringsaktiviteterna kan ha olika riktning.

Nivåplaneringen har en horisontell riktning och avser att samordna olika sektorsintressen på en viss nivå i planeringsprocessen. Länsplaneringen på länsnivå och den fysiska planeringen på kommunnivå har i stor utsträckning denna riktning.

Sektoriell planering har en vertikal riktning och avser att planera med hänsyn till ett sektorsintresse. Vägplanering och landstingens sjukvårdsplanering kan nämnas som exempel på denna riktning. Figur 2 sammanfattar denna bild. Tendensen är idag att nivåplaneringen får allt större betydelse och att de olika sektoriella planeringsformerna underordnas denna.



Figur 2 Nivåplanering och sektoriell planering, med exempel.

2.3.5 Planeringsorganisation

I den fortsatta framställningen kommer olika planeringsorgan på kommun- och länsnivå att förtecknas. Vad som är av intresse är då inte hela organet utan endast de planerande delarna, hur dessa är fördelade och hur de samordnas. I fortsättningen benämns detta planeringsorganisation.

2.3.6 Planeringsorgan på kommun- och länsnivå

Inom länet agerar, som tidigare nämnts, olika intressenter/aktörer, såväl statliga, kommunala som privata,

med avsikt att genom planeringen styra utvecklingen och bevara handlingsfriheten inom sin sektor, sitt geografiska område eller dylikt. Samtidigt hänger verksamheterna samman genom att man verkar inom samma samhällssektor eller geografiska område. Denna uppbyggnad har i vissa sammanhang beskrivits som en multiorganisation. (6) "Kännetecknande för en multiorganisation är att det inte finns ett enda beslutande organ med full suveränitet över de övriga. Beslutsfattandet, planering och styrning kommer därför att i mycket få karaktären av förhandling mellan de olika organen". (7) Kommunernas planmonopol, länsstyrelsens samordningsfunktion är exempel på denna beskrivning av länet.

Av detta skäl är det viktigt att noga avgränsa de olika organ som skall ingå i beskrivningen av planeringsresurserna på kommun- och länsnivå. I den fortsatta framställningen benämns dessa planeringsorgan.

I arbetet kommer inte olika privata planeringsorgan (företag m fl) att behandlas, även om de såväl på kommunnivå som länsnivå kan ha stor betydelse i planeringsprocessen. Beskrivningen utgår därför ifrån planeringsorgan enligt de två administrativa nivåerna, kommun- och länsnivå. I figur 3 beskrivs de olika grupperna av planeringsorgan i förhållande till respektive geografiska planeringsområde.

Nivå:	Planeringsorgan:	Geografiskt planeringsområde:
Länsnivå	Vissa centrala verks regionala organ	Större än ett län
	Länsnämnder och vissa andra organ	Ett län
	Länsstyrelse	
Kommunnivå	Landsting	Flera kommuner
	Kommunalförbund	
	Kommun	En kommun

Figur 3 Planeringsorgan på kommun- och länsnivå och deras geografiska planeringsområde.

6 Text Public planning: The intercorporate dimension, Friend IK m fl, London 1974

7 Statsverket planerar, sid 15, Statskontoret 1974

Planeringsorgan på kommunnivå

Dessa har avgränsats utifrån gällande lagstiftning. Följande indelning kan då göras:

- Primärkommuner (8)
- Kommunalförbund/regionplaneförbund (9)
- Landsting (sekundär kommun) (10)

Kommunalförbunden arbetar med gemensamma uppgifter för flera kommuner. Regionplaneförbunden är en äldre företeelse. De har i vissa fall ombildats till kommunalförbund, enligt den nyare lagstiftningen härför.

Kommunala bolag

På kommunal nivå är det relativt vanligt att delar av verksamheten är skild från den övriga förvaltningen genom att den drivs i bolagsform.

Förekomsten av kommunala bolag och deras huvudsakliga verksamhet kartlades i en statlig utredning 1965. (11) Sedan 1966 har Kommunförbundet undersökt förekomsten av kommunägda bolag och deras huvudsakliga verksamhetsområde. Kommunerna utnyttjade kommunägda företag i ökad utsträckning fram till 1970 för att lösa kommunala uppgifter. I SOU 1965:40 konstateras att detta medför nackdelar vad gäller ekonomisk kontroll och demokratisk insyn.

Efter kommunsammanläggningarna har antalet bolag minskat. I Kommunförbundets undersökningar noteras en 5 %-ig minskning 1970-1973.

Dessutom kan det konstateras att en mycket stor del av bolagen har en förvaltande eller tekniskt serviceinriktad funktion (ca 90 %). I enskilda kommuner kan fördelningen dock vara annorlunda.

Någon granskning av de kommunala bolagens planeringsresurser, och roll i den kommunala förvaltningens planeringsorganisation, har inte genomförts inom ramen för detta forskningsprojekt.

8 Kommunallag SFS 1969:765 och SFS 1969:780

Kommunallag för Stockholms SFS 1969:766

9 Lagen om kommunalförbund SFS 1957:281

10 Landstingslagen SFS 1972:101

Landstingslag med särskilda bestämmelser för Stockholms läns landsting SFS 1969:215

11 Kommunala bolag SOU 1965:40

Planeringsorgan på länsnivå

På länsnivå kan man i princip urskilja tre olika typer av planeringsorgan. De är:

- Centrala myndigheters regionala organ för administration, förvaltning och planering. Inom dessa kan den planerande verksamheten vara olika starkt markerad.
- De affärsdrivande verkens regionala organ för administration, förvaltning och planering. Inom dessa är den producerande verksamheten starkt markerad.
- Vissa föreningar, stiftelser m m med regionen som verksamhetsområde. Flera av dessa ingår som delar i det regionala planeringssystemet. Som exempel kan nämnas företagarföreningarna och flertalet läns-
muséer. Oftast ingår kommunerna, landstingen och representanter för länsstyrelsen i styrelserna för dessa föreningar. (12)

Den fortsatta framställningen kommer att begränsas till planeringsorgan av den första typen. Planeringsorgan av den andra och tredje typen kommer att noteras då de inordnas i planeringsprocessen men deras resurser, organisation och roll kommer inte att analyseras närmare.

Även inom gruppen planeringsorgan av den första typen kommer de med en mera perifer roll i planeringsarbetet att behandlas i mindre utsträckning.

Planeringsorgan på länsnivå har definerats och avgränsats utifrån de författningar, instruktioner och arbetsordningar som reglerar deras verksamhet och därmed anger i vilken utsträckning de deltar i planeringsprocessen.

Planeringsorgan på länsnivå är - i enlighet med den tidigare typindelningen - i första hand följande:

CENTRAL MYNDIGHET

- | | |
|--|---|
| ● <u>Länsstyrelser</u> (Lst)
(SFS 1971:460) | Kommundepartementet (13)
(Naturvårdsverket)
(Planverket)
(Lantmäteristyrelsen)
(Civilförsvarsstyrelsen) |
|--|---|

12 Statliga myndigheter, sid 167 och 264, statskon-
toret 1975

13 Länsstyrelsen är organisatoriskt direkt under-
ställd kommundepartementet. Varje enhet är dess-
utom, inom sitt ämnesområde, kopplad till respek-
tive central myndighet. T ex planerheten - plan-
verket

CENTRAL MYNDIGHET

- Länsarbetsnämnder (LAN) Arbetsmarknadsstyrelsen
(SFS 1970:727)
- Länsbostadsnämnder Bostadsstyrelsen
(SFS 1973:401)
- Vägförvaltningar Statens vägverk
(SFS 1967:258)
- Länsskolnämnder Skolöverstyrelsen
(SFS 1971:347)
- Lantbruksnämnder Lantbruksstyrelsen
(SFS 1971:809)
- Skogsvårdsstyrelser Skogsstyrelsen
(SFS 1960:267 och 322)

Övriga planeringsorgan är:

- Länsläkare Socialstyrelsen
(SFS 1965:792)
- Socialvårdskonsulenter Socialstyrelsen
(18 st)
(SFS 1965:789 och
1975:81:82)
- Länsveterinärer Livsmedelsverket
(SFS 1971:810) Lantbruksstyrelsen
- Länsvägnämnder (14)
- Militärområdesstaber Försvarsstaben
(6 st)
(SFS 1968:408)
- Överlantmätarmyndigheten Lantmäteristyrelsen
(ÖLM)
(SFS 1974:336)
- Länsmuséerna (15)
- Företagarföreningar (Industriverket)
- Trafiksäkerhetsverkets Trafiksäkerhetsverket
distrikt (7 st)
(SFS 1967:654 och
1971:369)

14 Länsvägnämnderna väljs av landsting men finansieras av staten

15 Länsmuséerna har såväl statligt som kommunalt huvudmannskap

CENTRAL MYNDIGHET

- Byggnadsstyrelsens byggn förv (7 st)
(SFS 1967:354 ändr 1973:954) Byggnadsstyrelsen
- Fortifikationsförv byggn omr (7 st)
(SFS 1965:827 ändr 1974:186) Fortifikationsförv
- Yrkesinspektionen (19 distrikt)
(SFS 1973:847) Arbetarskyddsstyrelsen
- Postdistrikt (7 st)
(SFS 1969:736 ändr 1974:590) Postverket
- Teledistrikt (4 st)
(SFS 1965:842 ändr 1973:798) Televerket
- Ban- och trafikdistrikt (6 st)
(SFS 1965:843 ändr 1973:799) SJ
- Flygplatsförvaltningar (5 st)
(SFS 1967:339 ändr 1971:328) Luftfartsverket
- Domänverkets regioner (6 st)
(SFS 1968:681 ändr 1973) Domänverket
- Vattenfalls lokalförvaltningar
(SFS 1965:847 ändr 1973:746) Vattenfall

Det är en diger förteckning för att beskriva planeringsorganen på länsnivå (för vissa en större regionindelning). Ändå kan man inte säga att listan är helt komplett. Som exempel kan nämnas att kyrkans såväl regionala som lokala organ - som markägare - i vissa fall kan betecknas som planeringsorgan och vissa större statliga arbetsplatser (högskolor, industri-företag, statliga verk m fl) i sin personalpolitik kan ha stor betydelse i t ex länsplaneringen.

I förteckningen har respektive central myndighet noterats. Även dessa har, naturligtvis, en funktion som planeringsorgan, på en högre nivå. I en beskrivning av planeringsresurserna på länsnivå kan man inte bortse från de centrala planeringsorganens roll. Där-

för kommer även dessa att i förekommande fall inordnas i den fortsatta beskrivningen.

2.3.7 Resurser för planering

Planeringsresurserna är ett sammansatt begrepp. Det kan delas upp i sju olika beskrivningsparametrar:

- ekonomiskt utrymme
- egen personal
- konsultutnyttjande
- organisation (planeringsorganisation)
- arbetsrutiner (bl a tillgänglig tid)
- fackkunskap och kunskap om planeringsprocessen.

De olika delarna står i en inbördes relation till varandra och påverkar varandra. Så är t ex fördelningen egen personal - konsulter beroende av ekonomi, men också kunskaperna om planeringsprocessen. Arbetsrutinerna påverkar organisationen och påverkas av organisationen liksom fackkunskaperna hos olika handläggare. Genom förbättrade arbetsrutiner kan t ex personalresurserna utnyttjas bättre.

Flera av beskrivningsparametrarna är svåra att beskriva i en översiktlig studie av detta slag. "Arbetsrutiner" och "fackkunskap och kunskap om planeringsprocessen" inom olika planeringsorgan låter sig svårigen beskrivas på formella grunder, utan måste utgå från noggranna studier inom enskilda planeringsorgan.

De tre beskrivningsparametrarna som kommer att användas är:

- Personal. Handläggare med planeringsfunktionen (se bilaga 1) inom olika förvaltningar.
- Planeringsorganisation. På kommunnivå beskriven av planeringspersonalens fördelning på olika förvaltningar. På länsnivå utifrån organisationsplaner etc.
- Ekonomi. På kommunnivå anslagen till "central förvaltning" och "byggnads- och planväsen" ställda i relation till kommunernas totala ekonomi. På länsnivå en sammanfattande bild av de olika planeringsorganens totala ekonomiska resurser.

Arbetsrutinerna kommer att beskrivas på en allmän nivå utifrån de olika planeringsformernas arbetsfördelning mellan olika planeringsorgan.

2.4 Forskningsarbetets genomförande

Avsikten med arbetet har varit att teckna en allmän bild av läget på kommun- och länsnivå idag, avseende planeringsresurser, planeringsorganisation och planeringsformer. Som en bakgrund till detta har resursutvecklingen under, i första hand 1970-talet, beskrivits. Dessutom har utvecklingen under efterkrigstiden, avseende de formella ramarna för samverkan mellan stat och kommun, studerats.

Arbetet har gjorts totalomfattande, dvs samtliga kommuner och län ingår i beskrivningen. Detta betyder å andra sidan att mycket liten tid har kunnat ägnas åt att specialgranska enskilda planeringsorgan. På länsnivå har arbetet koncentrerats till länsstyrelsen. Sektorsorganen på länsnivå har behandlats i större eller mindre grad beroende på deras roll i planeringsprocessen.

För beskrivningen av planeringsformerna idag, samt den historiska utvecklingen, har en stor del av arbetet avdelats till litteraturstudier.

Kompletterande intervjuer har genomförts i enskilda kommuner, på olika länsstyrelser, hos sektorsorgan på länsnivå, på Kommundepartementet, Statens planverk och Svenska kommunförbundet. Till kommunalförbunden har en mindre enkät skickats ut.

Källor för resursbeskrivningen

För kommunal personal har en databearbetning av Kommunförbundets årliga personalstatistik genomförts för åren 1971, 1974 och 1976 (se vidare bilaga 1).

För att beskriva den kommunala ekonomin har en databearbetning av SCB:s kommunala finansstatistik åren 1970-74 genomförts.

Länsstyrelsernas personalresurser beskrivs genom manuell bearbetning av petitor för åren 1970-76, POL-kommitténs (16) förslag 1970 och propositioner med avseende på länsstyrelserna för åren 1964-70.

De ekonomiska resurserna beskrivs översiktligt genom en beskrivning av länsstyrelsernas totala ekonomiska resursutveckling fram till 1976.

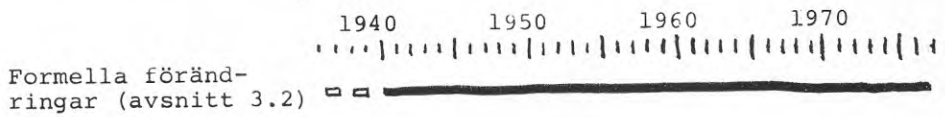
Sektorsorganens resurser har beskrivits genom en bearbetning av personalplaner och dylikt. De ekonomiska resurserna beskrivs i totala termer för respektive organ år 1976.

16 Kommittén för Partiell Omorganisation av Länsförvaltningen, 1970

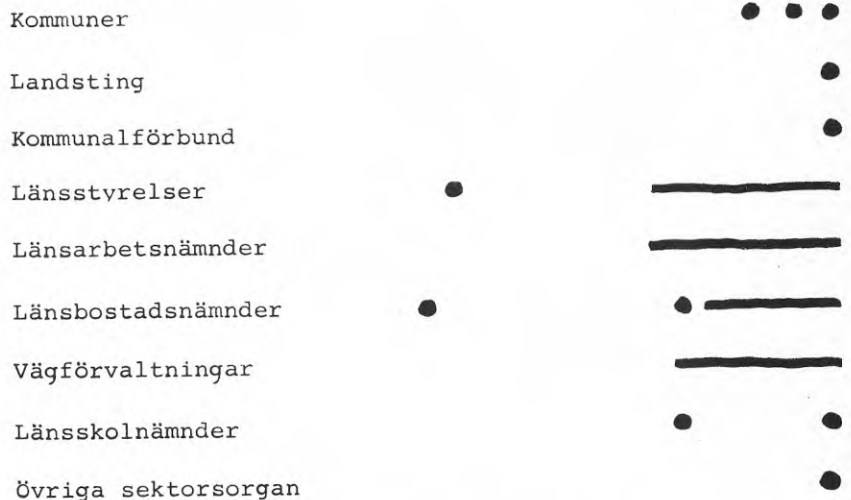
Landstingens planeringsresurser har beskrivits utifrån landstingens personal och organisationsbeskrivning för år 1975.

Kommunalförbundens resurser beskrivs efter bearbetning av den utskickade enkäten.

I vilken utsträckning material har kunnat tas fram, har varit helt beroende av vilken central statistikproduktion som existerar. För beskrivning av utvecklingstendenser har arbetet varit helt beroende av om statistikproduktionen upphör ett visst år, eller läggs om på ett sådant sätt att jämförelse är omöjlig. I figur 4 redovisas beskrivningens tidsutsträckning för respektive organ. I figuren redovisas också den historiska framställningen avseende "Förändringar av de formella ramarna...".



Planeringsresurser:



Figur 4 Arbetets historiska horisont, avseende beskrivningen av de formella förändringarna och planeringsorganens planeringsresurser.

Problem i arbetet

Tillförlitligheten i resultatet står ju i relation till i vilken grad arbetet har varit totalomfattande och djuplodande. Framförallt av tidsskäl men också beroende på att visst material varit mycket svårt att ta fram och svårigheterna att göra entydiga och klara avgränsningar, har resultatet delvis blivit fragmentariskt.

I detta sammanhang bör också påpekas risken med maskinella databearbetningar. Detta bygger ju på att uppgiftslämnare och uppgiftshämtare till/från data-materialet har samma definitioner och avgränsningar vad gäller det material som hanteras. Att så inte är fallet måste förutsättas när materialet gäller ett stort antal kommuner med många olika förvaltningar och redovisningar utsträckt över flera år. För en närmare redovisning av problem i samband med databearbetningen hänvisas till bilaga 1.

Trots de beskrivna problemen har vissa tendenser och iakttagelser visat sådan entydighet att de väl tål att redovisas i föreliggande skick.

3 BAKGRUND

I detta kapitel kommer den historiska utvecklingen vad gäller de formella ramarna för samverkan mellan stat och kommun att beskrivas.

I avsnitt 3.1 redovisas allmänt grunderna för planeringsansvaret på riks-, läns- och kommunnivå.

I avsnitt 3.2 beskrivs den historiska utvecklingen. Avsnittet inleds med en beskrivning av indelningsreformerna och motiven för dessa. Därefter beskrivs den historiska utvecklingen med utgångspunkt från de olika planeringsområdena:

- sysselsättning och näringsliv
- bostadsförsörjning
- bebyggelse och markförsörjning
- natur- och miljövård
- transporter och vägbyggande
- service (samhällelig och kommersiell)
- försvar
- energi
- ekonomi.

För varje planeringsområde inleds beskrivningen med en kronologisk förteckning av de viktigaste förändringarna i tablåform. I dessa beskrivningar har i stort alla källhänvisningar utelämnats för att inte göra framställningen onödigt tung. Därefter följer en mera analyserande text för respektive planeringsområde.

Kapitlet avslutas med en summering av den historiska utvecklingen och en beskrivning av överväganden och beslut rörande organisationsförändringar i avsnitt 3.3.

3.1 Grunderna för planeringsansvaret på riks-, läns- och kommunnivå

Fördelningen av ansvaret för planering mellan de tre nivåerna kan inte beskrivas statistiskt. Utmärkande är att ansvarsfördelningen skiftat starkt över tiden. I betänkandet av byggadministrativa utredningen beskrivs detta på följande sätt:

"Förhållandet mellan statsmakterna och kommunerna präglas hos oss av en helhetssyn. Allmänt gäller sålunda att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma mål. Det är därför varken lämpligt eller möjligt att

en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser för vad som skall vara statliga och vad som skall vara kommunala uppgifter. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste kunna ändras i den mån samhällsutvecklingen påkallar det". (17)

Här skall därför endast allmänt beskrivas grunddragen i ansvarsfördelning mellan de tre nivåerna.

Riksnivån

Ytterst är det riksdagen som genom sin exklusiva lagstiftningsmakt reglerar den kommunala kompetensen. (18) Riksdagens beslut är endast rambeslut. Tilllämpningsföreskrifter, anvisningar etc utarbetas inom den centrala statsförvaltningen. Stor kompetensreglerande makt ligger således inom den centrala statsförvaltningen, som också tar fram underlag för riksdagens beslut. (19)

Det centrala planeringsansvaret utgår från två grundläggande principer:

- Krav på en viss minimistandard för landets medborgare i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd.
- Krav på att vissa riksintressen blir tillgodosedda.

Exempel på åtgärder enligt den första principen som riktar sig mot underställd planering är framför allt lagstiftning, normer, ekonomiska "utspel" men också den centralt samordnade regionala planeringen.

Exempel på åtgärder enligt den andra principen är utpekandet av riks zoner i den fysiska riksplaneringen och överenskommelsen om kommunalt skattestopp med hänvisning till landets finansiella läge.

För att styra kommunerna utifrån dessa två grundprinciper använder sig staten av styrinstrument. De viktigaste är: (20)

- Statens rätt att stifta lagar
- Statlig prövning av vissa kommunala beslut efter underställning

17 SOU 1976:26, sid 21

18 SOU 1974:84, sid 15

19 Effektiv samhällsplanering eller kontrollerad slumpprocess? Sid 30-37, Richard Norrmann, 1972

20 SOU 1976:26, sid 28

- Besvärsinstitutet
- Statens möjlighet att bestämma resurstilldelningen till olika områden
- Statens möjlighet att utfärda råd och anvisningar
- Allmän tillsyn
- Planering.

En stor del av planeringsansvaret på central nivå är delegerat till olika myndighetsorgan som svarar för sektorsplanering inom sitt ansvarsområde.

Som exempel kan nämnas vägverkets vägplanering och bostadsstyrelsens planering av bostadsproduktionen.

Till den centrala nivån hör också de affärsdrivande verken med ansvar för produktionsplaneringen inom sin produktionssektor. Som exempel på dessa kan SJ, Domänverket och Televerket nämnas.

Länsnivån

På denna nivå har respektive centrala sektorsorgan sina regionala organ med planeringsansvar för sin sektor inom ett geografiskt område (vanligen länet).

Vissa sektorsorgan har ett större mått av kompetensplaneringsansvar antingen beroende på stor volym och styreffekt i de statliga resurstillskott de kan ge kommunerna (ex länsarbetsnämnden), eller beroende på egna lokala produktionsorgan (vägförvaltningen).

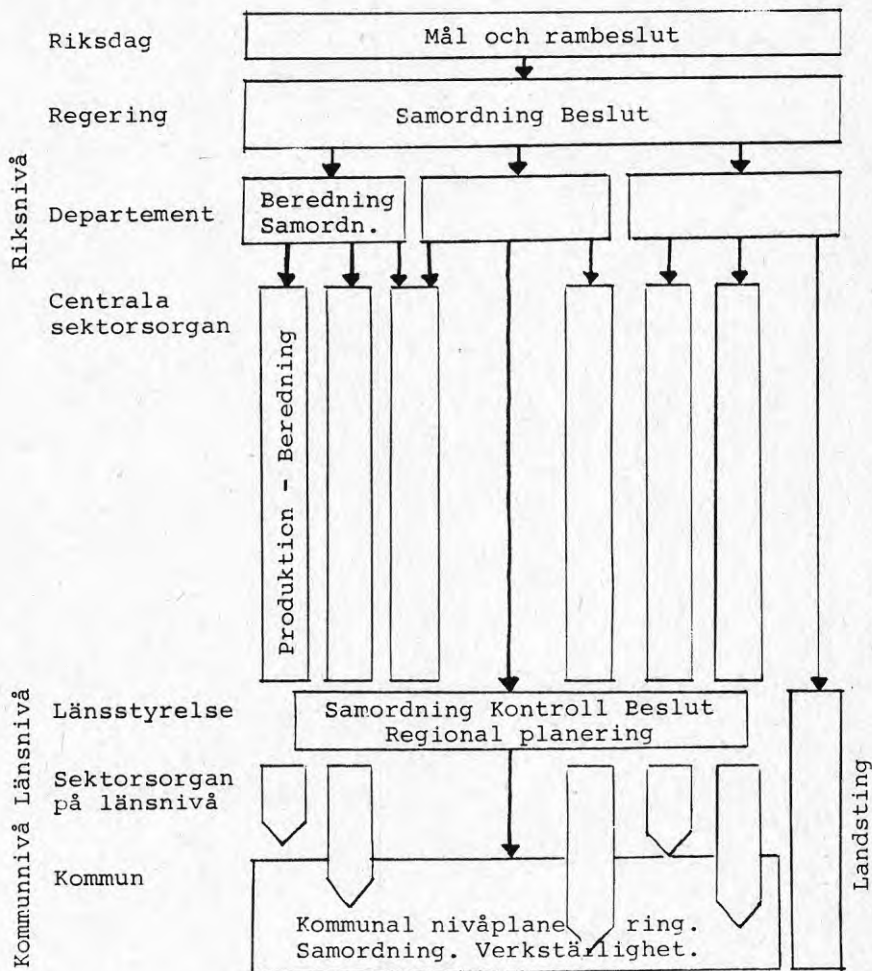
Ett specialfall utgör landstingen som ju utgör kommunalt valda församlingar med egen beskattningsrätt. Deras planeringsansvar är framförallt knutet till en sektoriell planering av sjukvården och i viss mån utbildning, kollektivtrafik och naturvård. (21)

Tendensen på denna nivå är dock att de statliga sektorsorganens planeringsansvar underordnas länsstyrelsens planeringsansvar. Genom den rullande länsplaneringen, med framför allt befolkningsramarna som planeringsinstrument och beslutssamordning från sektorsorganen till länsstyrelsen har länsstyrelsens planeringsansvar ökats.

I förhållande till den kommunala nivån är länsstyrelsens planeringsansvar såväl kontrollerande (fast-

21 "Demokrati och förvaltning", grunddrag i ett landstingspolitiskt handlingsprogram, Landstingsförbundet 1974

ställelse av planer, besvärspövning etc) som samordnande och styrande. Länsstyrelsens aktiva planeringsansvar kan ses som en delegering av en del av den centrala nivåns planeringsansvar till regional nivå. Samhällsplaneringens komplexitet gör det nödvändigt att begränsa den centrala planeringen till långsiktiga mål och kravformuleringar. (22) Ansvaret för att genomföra dessa fördelas därefter på sektorsorganen (sektors- och produktionsplaneringen) och länsstyrelserna (nivåplanering) med uppgift att samordna den sektoriella planeringen och den lokala nivåplaneringen (se även figur 5).



Figur 5 Schematisk skiss av planeringsorganens planeringsansvar och relationen mellan dem.

Kommunnivå

Kommunernas kompetens grundas, som tidigare nämnts på riksdagens reglering av den kommunala kompetensen genom sin exklusiva lagstiftningsmakt. Inom ramen för denna reglering har kommunerna sitt planeringsansvar befast genom sin rätt att beskatta sina medlemmar (23) och det kommunala planmonopolet. (24) Genom en rad specialförfattningar, normer, bidragskungörelser etc är det kommunala planeringsansvaret hårt styrt. (På central nivå pågår en översyn av den statliga detaljregleringen av kommunerna.) (25)

Det kommunala planeringsansvaret kan i första hand formuleras som en planering inför verkställigheten inom en rad olika samhällssektorer. Kännetecknande för den kommunala planeringen är därvid kravet på att sammanväga en rad sektorskrav från olika statliga myndigheter, inför verkställighetsfasen. Kommunernas planering är därför, i ännu högre grad än länsstyrelsernas nivåplanering på regional nivå, en nivåplanering mot bakgrund av detta behov av total samordning inför verkställighetsfasen. (26)

Som en fördel i det kommunala planeringsansvaret har dessutom framhållits de goda möjligheterna till medborgarnas medverkan i planeringsprocessen (participation) och den goda lokalkännedomen hos de planeringsansvariga inom förvaltningarna.

Det parcipatoriska inslaget i planeringsprocessen på kommunalnivå kom starkt till uttryck i kommunernas deltagande i länsplaneringen 1974. Samordning med olika organisationer, bl a fackföreningar, och information till allmänheten betonades där som en kommunal uppgift (27).

-
- 23 Regeringsformen, kapitel 1 § 5
 - 24 Byggnadslagen, den kommunala vetorätten
 - 25 Minskad statlig detaljreglering av kommunerna, Kommundepartementet PM I-II 1975 och 1976 samt "Ökat regionalt och lokalt inflytande i vägplaneringen Ds Kn 1976:6
 - 26 Jfr artikel i PLAN 1969 sid 217 av Hans Fog
 - 27 SOU 1975:91, sid 406 och 407

3.2 Förändringar av de formella ramarna för samverkan mellan stat och kommun

3.2.1 Indelningsreformer

Länen

Indelningen av riket i län har sitt ursprung i 1634 års regeringsform. (28) 1810 fastställdes den nuvarande länsindelningen, som allt sedan dess varit gällande med vissa smärre förändringar. (29)

I länsindelningsutredningens förslag till ny länsindelning (30) föreslogs en indelning av riket i 15 län. I länsberedningens betänkande "Stat och kommun i samverkan", 1974, föreslogs en ändring av länsgränserna mellan Göteborgs och Bohus län samt Älvsborgs län. Inget av förslagen har genomförts.

Kommunreformen 1862

Indelningen av riket i kommuner kan beskrivas ur en juridisk, ekonomisk-funktionell och näringsgeografisk aspekt.

Primärkommunerna har sitt ursprung i 1862 års kommunreform. Indelningen anslöts till kyrksocknarna. Detta betydde att ca 2 500 kommuner bildades. Kommunreformen 1862 måste sättas i samband med de sociala och industriella omvälvningarna i samhället under denna tid. I liberala kretsar såg man kommunreformen som ett led i en demokratisk process i samhället, riktad mot ståndssamhället. Man ställde därför krav på stor kommunal frihet. I konservativa kretsar lade man däremot huvudvikten vid de ekonomiskt-funktionella aspekterna. Man såg en fördel i att kunna avlasta staten ekonomiskt betungande arbetsuppgifter till hårt uppbundna kommuner. Där skulle arbetet utföras av oavlönade förtroendemän. (31)

Indelningen utgick från den juridiska aspekten varför kommunerna indelades i städer, köpingar, municipal-samhällen och landskommuner. Detta byggde på ett samband mellan kommun och rättsregler. (32) Från början

28 SOU 1967:20, sid 36

29 SOU 1974:84, sid 73

30 SOU 1967:23

31 SOU 1965:54. Bilaga 9. Återblick på förhållandet mellan stat och kommun. Frits Kaijser

32 SOU 1967:58, sid 63-64

var städerna hårdast uppbundna av olika rättsregler. För landskommunerna fanns inga speciella bestämmelser, förutom kommunallagen, hälsovårdsstadgan (i enklare form) och tvingande bestämmelser inom socialvård och det församlingsskötta folkskoleväsendet. (31)

Köpingarna hade rätt att tillämpa de för städerna gällande stadgorna: ordnings-, brand-, byggnads- och hälsovårdsstadgan.

Municipalsamhällena utgjorde en del av en landskommun med rätt att tillämpa en eller flera av stadsstadgorna.

Successivt utjämnades dock skillnaderna mellan landskommuner och övriga kommuner enligt denna juridiska indelning. Från år 1923 kunde landskommunerna också tillämpa brandstadgan och från 1931 infördes begreppet byggnadsplan för landskommunerna i den nya byggnadslagen. I byggnadsstadgan var fr o m 1959 likheten mellan stad och land fullständig. (32)

Landstingen tillkom också vid 1862 års kommunreform. De skulle handha mera övergripande kommunala uppgifter. Stadskommuner hade rätt att ställa sig utanför landstingen. Deras verksamhetsområden sammanföll i stort med länsgränserna. Landstingens befogenheter var dock länge hårt begränsade. Landstingsordförande utsågs av Kungl Maj:t och alla viktigare beslut krävde fastställelse av länsstyrelsen eller Kungl Maj:t. Under början av 1900-talet fick landstingen efter hand en friare ställning. (33) 1971 upphörde landstinget på Gotland då alla kommuner lades samman till en kommun.

Krav på större kommuner

Under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet var befolkningstillväxten på landsbygden kraftig. Fattigvårdsutgifterna blev stora framför allt i landskommunerna. Krav ställdes därför på en ändrad kommunindelning. 1919 tillkom i enlighet med detta en lag som innebar att landskommuner kunde inkorporeras med städer och att kommunalförbund kunde bildas. Lagen hade dock liten effekt. Få kommuner slogs samman. Utvecklingen blev i stället att man i allt större utsträckning kom att anlita stats- och landstingsbidrag till den primärkommunala verksamheten, eller att staten och landstingskommunerna övertog en del av primärkommunernas förvaltningsuppgifter. Denna utveckling fick i sin tur till följd att det statliga inflytandet ökade på viktiga förvaltningsområden. (34)

33 SOU 1967:20, sid 121

34 SOU 1971:84, sid 22

Storkommunreformen 1952

Ur en funktionell-ekonomisk aspekt framstod nu den rådande kommunindelningen som otidsenlig. Framför allt var den sociala servicen mycket ojämn i kommunerna. 1943 tillsatte därför socialdepartementet en kommunindelningskommitté. 1946 beslutade riksdagen om en kommunindelningsreform i linje med kommitténs förslag. (35). 1952 trädde reformen i kraft, som berörde landskommunerna: 2 498 kommuner reducerades till 1 037 (se figur 6).

Från en juridisk till en ekonomisk-funktionell indelning av kommunerna

Under 1940-talet och 1950-talet genomfördes flera stora samhällsreformer. Staten och kommunerna kom att ta på sig allt större uppgifter. I den lagstiftning som följde kom indelningen av kommunerna alltmer att glida över från en juridisk indelning till en funktionell-ekonomisk indelning. Indelningen av kommunerna kom alltmer att knyta an till kommunens storlek, tätortsgrad eller struktur. I t ex, hälsovårdsstadgan, uttrycktes detta i begreppet hälsovårdstätort. (36)

Förnyad kommunindelningsreform

Mot slutet av 1950-talet framstod ånyo kommunerna som för små för de uppgifter man själva ville ta på sig och för de uppgifter man från statligt håll ville lägga på dem.

I SOU 1961:9 "Principer för ny kommunindelning" framhölls framför allt följande orsaker till en förnyad kommunindelningsreform:

- Den rådande befolkningsutvecklingen
- Stora skillnader i skattekraft (delvis orsakat av den rådande befolkningsutvecklingen)
- Grundskolans införande under 1960-talet (1950 fattade riksdagen principbeslut om en 9-årig grundskola)
- Behovet av sammanhållna enheter ur samhällsplaneringssynpunkt.

Denna reform tog således framför allt sikte på att ur de ekonomiskt-funktionella och näringsgeografiska aspekterna lösa kommunindelningen.

35 SOU 1945:38

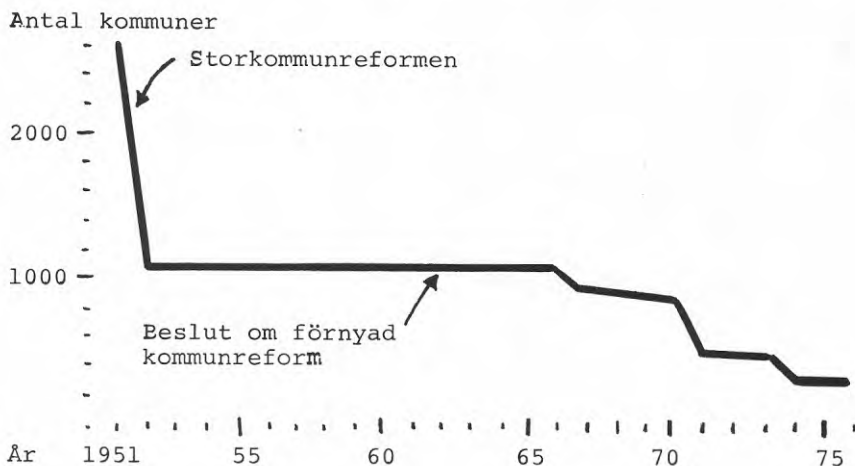
36 SOU 1967:58, sid 155

Denna indelningsreform kom också att innebära att den tidigare beskrivna juridiska indelningen av kommunerna upphörde. Skillnaderna mellan stad, köping, municipal-samhälle och landskommun försvann 1971. (37)

Denna kommunindelingsreform genomfördes åren 1962-1974. (38) Antalet kommuner reducerades från 1 029 år 1962 till 278 1974 (se figur 6). 1977 reducerades antalet kommuner till 277 genom sammanslagning av Bara och Svedala kommuner.

Ur den juridiska aspekten var nu alla kommuner lika. Detta betydde att grunden var lagd för att från statens sida ställa likvärdiga krav på kommunerna. Ett förhållande som ju för övrigt redan hade börjat utvecklas. (39)

I stället kom de ekonomiska och näringsgeografiska aspekterna att ligga till grund för en indelning av kommunerna. De ekonomiska aspekterna uttryckta i indelningen av riket i skattekraftsområden (40) och den näringsgeografiska aspekten i ortsklassificeringssystemet (41) (senare planen för den regionala strukturen) och stödområdena. (42)



Figur 6 Antal kommuner 1951 - 1976.

37 Jämförelse mellan kommunallagen SFS 1953:753 och SFS 1969:780

38 Prop 1961:180, 1969:103 och 1970:73

39 SOU 1967:58, sid 155

40 Prop 1965:43 och prop 1973:44

41 Prop 1972:111

42 Prop 1964:185, prop 1970:75, prop 1970:84 och prop 1973:95

3.2.2 Sysselsättning och näringsliv

Tablå

- 1914 Statens arbetslöshetskommission inrättas.
- 1916 Beslut om att statsbidrag kan utgå till kommunalt kontantunderstöd för arbetslösa
- 1933 Socialdemokraterna vinner valet. Modern konjunkturpolitik börjar tillämpas. Byggnadssektorn används som konjunkturregulator. Flera statliga utredningar tillsätts för att effektivisera samhällsapparaten.
- 1934 Ansvar för arbetsförmedlingarna flyttas över från kommunerna till landstingen.
- 1938 Företagarföreningar börjar bildas i länen.
- 1940 Under krigstiden nödvändigt med långtgående omflyttning av arbetskraften. Staten övertar ansvaret för arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingarna förstatligas. Länsarbetsnämnderna tillkommer.
- 1944 I syfte att aktivera kommunerna att vidta åtgärder mot arbetslöshet äger Kungl Maj:t förordna att inom primärkommun skall finnas arbetslöshetsnämnd (särskild nämnd eller KS).
- 1943 Lag, SFS 1943:444, om tillståndstvång för byggnadsarbete, av hänsyn till arbetskraftsbrist, rustningar, inkallelser o d. Förlängdes årsvis hela 1940- och 1950-talen. Kom att utnyttjas fördelningspolitiskt.
- 1948 Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) inrättas och övertar statens arbetsmarknadskommissions uppgifter. Länsarbetsnämnderna (LAN) och arbetsförmedlingarna inordnas under AMS. Exportindustrin prioriteras.
- 1951 "Betänkande angående näringslivets lokalisering", SOU 1951:6. Planering på regional nivå föreslås.
- 1952 Riksdagen fattar beslut om åtgärder för näringslivets lokalisering. Arbetskraftens rörlighet

skall stimuleras. Restriktivitet mot kommunala subventioner till näringslivet påbjuds. Första stegen tas mot en aktiv statlig regionalpolitik. De fortsatta åtgärderna skall stödjas med forskning kring de regionalpolitiska frågorna. AMS centralmyndighet.

- 1957 Länsvisa lokaliseringsutredningar påbörjas i AMS regi.
- 1958 De första s k länsutredarna knyts till länsstyrelserna.
- 1962 Lokaliseringsutredningarna klara. Innehåller analys av näringslivets struktur och utvecklingstendenser, förslag till regionindelning och ortsklassificering och förslag till förbättringar av serviceutbudet.
- Dåligt statistikunderlag för arbetsmarknadspolitikens konstateras.
- 1963 ● Beredskapsarbeten och investeringsfondsmedel börjar användas i lokaliseringspolitiska syften.
- 1959 års lokaliseringsutredning lägger fram sitt betänkande SOU 1963:58 "Aktiv lokaliseringspolitik". Man pekar på problemen i glesbygd och tätort till följd av befolkningsomflyttningen.
- 1964 Riksdagen antar riktlinjer för den statliga lokaliseringspolitiken (prop 1964:185).
Mål:
att landets tillgångar av kapital och arbetskraft blir fullt utnyttjade och fördelade på ett sådant sätt att ett snabbt ekonomiskt framåtskridande främjas
- att det stigande välståndet fördelas på ett sådant sätt att människorna i olika delar av landet erbjuds en tillfredsställande social och kulturell service
- att strukturomvandlingen och den ekonomiska expansionen sker i sådana former och sådan takt att de enskilda individernas trygghet värnas
- att landets försvar underlättas.
Medel:
lokaliseringsstöd i form av bidrag och lån till företag i stödområdet

rådgivning till företag om lokaliserings
betingelser

förstärkta planeringsresurser vid läns-
styrelsen.

I propositionen konstateras "att regionalpoli-
tiken berör alla viktigare fackområden för sam-
hällsplanering", samordningen skall ske på läns-
nivå inom länsstyrelsen. Kommunernas roll är
att bygga upp en infrastruktur åt företagen.

- 1965 ● Planeringsråd inrättas vid varje länsstyrelse.
Skall vara ett rådgivande organ i samhällsplane-
ring, indelningsfrågor och vid näringslivslokali-
sering.
- Expertgruppen för regional utveckling (ERU)
inrättas vid inrikesdepartementet.
- 1966 ● Glesbygdsgruppen bildas i regeringskansliet.
- Bidrag till utbildning vid nyetablerade före-
tag, yrkesutbildning, omskolning samt bidrag
till enskilda vid flyttning.
- Beredskapsarbeten för att minska sysselsätt-
ningsvariationerna med särskild inriktning på
sysselsättningsvaga områden.
- 1967 Regionalpolitisk planering startas, länsplane-
ring 67. Försöksverksamhet. Skall utifrån en
prognos om befolknings- och sysselsättningsut-
vecklingen i kommunerna ange länsstyrelsens
målsättning för 1980.
- 1968 ● Försöksverksamhet med stöd till hemarbete och
särskild social service i glesbygd.
- Lag om kommunala befogenheter inom turist-
väsendet. Kommunerna får rätt att uppföra och
driva turistanläggningar.
- 1969 ● Länsplanering -67 redovisas.
- Uttalande från riksdagen att storstadstill-
växten måste dämpas.
- Delegation tillsätts av finansdepartementet
för att pröva utlokalisering av statliga verk.
- Riksdagen beslutar att även statliga företag
skall kunna få lokaliseringsbidrag.

- 1970 ● Riksdagen drar upp riktlinjerna för länsprogram 1970 (prop 1970:75).
Mål:
dämpa storstadstillväxten
- utse alternativ till storstadsområdena och därvid satsa på områden som bedöms kunna utvecklas spontant
- i varje län satsa på minst en region som alternativ till storstadsområdena.
Arbetet påbörjas vid länsstyrelserna. Samarbetet med kommunerna betonas. Syftar till handlingsprogram för varje län, som skall ge grunden för ett ortsklassificeringssystem.
- Lag om skyldighet för företag att ha samråd vid lokalisering i storstadsregionerna. Kopplas till byggnadslovsansökan. Byggnadslov meddelas ej innan samrådsbevis utfärdats av AMS.
- Lag (SFS 1970:180) om statligt regionalpolitiskt stöd. Avser utbildnings-, sysselsättnings- och flyttningsstöd. Beredningen och tillsynen utövas regionalt av länsstyrelsen, LAN och företagarföreningen. AMS det centrala tillsynsorganet.
- Lag om sysselsättning för handikappade. AMS central tillsynsmyndighet. Kommuner och lands- ting får driva affärsverksamhet (skyddade verkstäder) för att bereda handikappade sysselsättning.
- Transportstöd till vissa transporter från allmänna stödområdet.
- 1971 ● Utredning om regionalpolitiska styrmedel tillsätts.
- Beslut om utlokalisering av statliga verk från Stockholm.
- Gruppen för regional utvecklingsplanering (GRUP) presenterar förslag till ortsklassificeringssystem, vilket innebär en nedskärning i länsstyrelsernas förslag.
- 1972 ● Etablering av viss miljöpåverkande industri skall prövas av regeringen, § 136 a BL. Bakgrund: under 1960-talet och början av 1970-talet har flera stora industrilokaliseringar genomförts utan att regeringen och centrala verk har haft möjlighet att på formella grunder styra ärendet från starten i planeringsprocessen.

- Proposition 1972:111 antas av riksdagen. Innehåller en sammanvägning av länsprogram 1970 och den fysiska riksplaneringen. I propositionen anges arbete, service och miljö som tre viktiga välfärdskomponenter som understödjer varandra i regionalpolitiken. Ortsklassificeringen ligger till grund för detta beslut. Anger vilka satsningar som skall göras i olika orter. Länsplaneringen skall göras rullande.
 - Besluten om informationssamarbete näringsliv - samhälle, "lag om uppgiftsskyldighet i vissa planeringsfrågor". Lagen innebär att företagen blir skyldiga att lämna uppgifter om sina planer avseende ekonomi, sysselsättning, utbyggnader etc till länsstyrelserna. I gengäld skall länsstyrelsen lämna uppgifter till företagen om den offentliga planeringen.
- 1973
- Statens industriverk inrättas. Skall planera och samordna statliga industripolitiska stöd- och utvecklingsinsatser. Verksamheten är framför allt inriktad på mindre och medelstora företag.
 - Cirkulärskrivelse 1973:24 till olika statliga organ om att i sin verksamhet iakttaga statsmakternas beslut om ortsklassificeringssystemet.
 - Arbetet med länsplanering 1974 påbörjas. I anvisningarna förutsätts aktivt medverkande från kommunerna.
 - Försöksverksamhet med statliga industricentra påbörjas i Lycksele och Strömsund.
 - Lokaliseringsstödet utvidgas till att omfatta även visst slag av serviceverksamhet, däribland turistanläggning.
 - Sysselsättningsstödet utvidgas inom inre stödområdet.
 - Transportstödet utvidgas: gäller även vissa transporter till allmänna stödområdet.
- 1974
- Inrikesdepartementet delas i arbetsmarknadsdepartement och bostadsdepartement.
 - Utredningen om regionalpolitiska styrmedel lägger fram sitt betänkande, SOU 1974:82. Föreslår tillståndsprövning med "flexibelt och brett verkningsområde" samt nytt sektorsövergripande organ: statens lokaliseringsdelegation.

1975 Sysselsättningsutredningen lägger fram ett delbetänkande, SOU 1975:90. Föreslår att kommuner, landsting och företag upprättar sysselsättningsplaner. Kommunerna skall dessutom utföra "sysselsättningspolitiska inventeringar".

1976 ● Riksdagen tar ställning till länsplanering 1974 och sysselsättningsutredningens förslag och uttalar sig för:

årsvisa rapporter om länsplaneringen till regeringen

upprepad länsplanering vart femte år

ortsklassificeringssystemet skall ses över

befolkningsramarna angivna i länsplaneringen ligger fast. Storstadslänen skall sträva efter så låg tillväxt som möjligt. Skogslänen så hög tillväxt som möjligt

beslut om industrietableringar möjliggörs genom överenskommelse mellan regering och Svenska industriförbundet. De 170 största företagen redovisar sina investeringsplaner till regeringen. Förhandlingar på central nivå.

"Lag om uppgiftsskyldighet i vissa planeringsfrågor" förlängs, ger förbättrad information näringsliv- samhälle.

Uppbyggnadsskedet

Planering med avseende på sysselsättning och näringsliv har sin början i och med införandet av en "modern konjunkturpolitik" under 1930-talet.

För socialdemokraterna var denna sektor en av de viktigaste att ta itu med vid makttillträdet 1933, på grund av den stora arbetslösheten under början av 1930-talet. Åtgärderna under 1930-talet blev dock främst av temporär karaktär.

Den s k Myrdalkommissionen kom att dra upp de mera långsiktiga riktlinjerna för bl a efterkrigstidens sysselsättningspolitik. Deras förslag innebar en förskjutning av intresset från köpkraftsstimulering till investeringsstimulering. Arbetsmarknadspolitiken skulle underordnas näringslivets effektivisering. Detta förutsatte ökad rörlighet hos arbetskraften. (43)

43 Urbaniseringen och den statliga politiken i Sverige 1930-69, Eva Henström m fl, KTH 1970

1940-talet kan beskrivas som ett organisatoriskt uppbyggnadsskede, då staten övertog ansvaret för arbetsmarknadspolitiken fullt ut. 1940 tillkom länsarbetsnämnderna och 1948 AMS.

1950-talet kan beskrivas som ett innehållsmässigt uppbyggnadsskede. Behovet av forskning framhölls i riksdagens beslut om åtgärder för näringslivets lokalisering 1952.

Planering av sysselsättning och näringslivsfrågor där strukturomvandlingen, arbetskraftens rörlighet och den fulla sysselsättningen är hörnpelare förutsatte en starkt centraliserad planering. Kommunala subventioner till näringslivet skulle därför bedömas restriktivt av statsmakterna. Därigenom var gränsen för den kommunala kompetensen med avseende på åtgärder, för att främja näringslivsutvecklingen och sysselsättningen satt.

Under senare delen av 1950-talet påbörjades länsvisa lokaliseringsutredningar, på prov, i AMS regi. De regionala utredningsresurserna knöts till länsstyrelserna. Där placerades fr o m 1958 de s k länsutredarna.

Riktlinjer för lokaliseringspolitik 1964

1964 antog riksdagen riktlinjer för den statliga lokaliseringspolitiken. (44) Till grund för denna proposition låg betänkandet "Aktiv lokaliseringspolitik". (45) Nu skulle erfarenheterna från 1950-talet omsättas i aktivt handlande. I propositionen konstaterades "att regionalpolitiken berör alla viktigare fackområden för samhällsplanering". Den aktiva planeringen skulle samordnas regionalt av länsstyrelsen. Till länsstyrelsen knöts därför ytterligare planeringsresurser. Som ett uttryck för länsstyrelsens samordnande funktion tillskapades de s k planeringsråden, med företrädare för näringsliv, arbetsmarknad och kommunal verksamhet, fr o m 1965. (46) På central nivå överfördes de mera långsiktiga planerings- och utredningsfrågorna från AMS till departementen. 1965 inrättades ERU och 1966 den s k glesbygdsgruppen. AMS fick en mer renodlad roll som arbetsmarknadspolitiskt verkställighetsorgan.

Kommunens kompetens reglerades i proposition 1964:185 genom uttalandet "att något kommunalt stöd åt enskilda näringsföretag i princip inte vidare borde komma i

44 Prop 1964:185

45 SOU 1963:58

46 Kungörelse 29 jan 1965:10

fråga". (47) Det tyngsta skälet till detta ställnings- tagande var att: "den kommunala subventionspolitiken kunde i många fall komma i motsättning till princi- perna för den samhälleliga lokaliseringsverksamheten". (48) Kommunens uppgift var att bygga upp en infra- struktur (bostäder, service, kommunikationer etc) för att därigenom understödja företagsamheten.

Under 1960-talet byggdes så upp ett mångfald statliga stödformer till företag och enskilda för att förverk- liga målen i 1964 års lokaliseringpolitiska beslut. Successivt har beredning och beslut i dessa ärenden flyttats ut till den regionala nivån från den centrala nivån. (49)

Länsplaneringen

Tyngdpunkten i länsstyrelsens arbete kom att ligga på den långsiktiga regionala utvecklingsplaneringen. I detta syfte startades länsplanering 1967 med läns- styrelsen som verkställande och samordnande organ. (50) 1970 uppdrog riksdagen åt länsstyrelserna att fortsätta den regionalpolitiska utvecklingsplaneringen genom "länsprogram 1970". (51) Samarbetet med kom- munerna betonades. Man syftade till att upprätta ett ortsklassificeringssystem för hela landet med läns- program 70 som grund. I ortsklassificeringssystemet skulle den regionalpolitiska satsningen för varje ort (kommun) anges. Många kommuner uttalade en starkt negativ inställning till detta klassningssystem, som ansågs alltför statiskt. Klassificeringsmetoden an- sågs strida mot strävande till regional utjämning. (52)

1972 antogs ortsklassificeringssystemet av riksdagen. Dessutom uttalade riksdagen att länsplaneringen skulle göras rullande, med redovisningar vart femte år. Länsplaneringens samordnande funktion såväl vad gäller den statliga som kommunala sektorn underströks. I syfte att även inordna näringslivets planering i den regionala utvecklingsplaneringen beslutades 1972 om informationssamarbete näringsliv - samhälle i "lag om uppgiftsskyldighet i vissa planeringsfrågor". Informa- tionsutbytet skall ske mellan företagen och länsstyrel- sen. 1973 uppdrog Kungl Maj:t åt länsstyrelserna att genomföra en ny länsplaneringsomgång, "länsplanering 1974". (53)

47 Kommunplanering, sid 80, Kommunförbundet 1974

48 SOU 1971:84, sid 84

49 Kommunal tidskrift nr 6/73, sid 202

50 SOU 1967:27, sid 6-9

51 Prop 1970:75

52 Prop 1972:111, bilaga 1, sid 265-267

53 SOU 1975:90, sid 404 och 405

Kommunernas engagemang i sysselsättnings- och näringslivsplanering ökar

Tidigare beskrevs den kommunala kompetensen såsom den uttrycktes i riksdagens regionalpolitiska beslut 1952 och 1964. Dessa grundas på kommunallagens § 3. Denna regel har en mycket elastisk utformning. (54)

Tillämpningen av denna paragraf bygger således på praxis. I enlighet med uttalandena av statsmakterna har praxis varit restriktiv när det gäller kommunernas engagemang i näringslivet. Inom turistnäringen har dock genom lagstiftning kommunerna givits rätt att uppföra och driva turistanläggningar. (55)

I takt med länsplaneringens utveckling har behovet av en kommunal näringslivsplanering accentuerats, både för att samordna den kommunala planeringen med den statliga och för att möta den statliga planeringen med kommunala argument. Kritiken från kommunerna av ortsklassificeringssystemets uppbyggnad kan bedömas ur detta perspektiv. På samma sätt kritiserades informationssystemet näringsliv - samhälle, av Svenska kommunförbundet, för dess koppling företag - länsstyrelse, utan direkta kontakter med kommunerna. (56)

Av specialintresse är också förhållandet mellan den kommunala planeringen och AMS-LAN:s fördelningsbeslut. Denna sektor är idag ekonomiskt av en stor volym. För perioden 1973-78 har statsmakterna beslutat om en satsning på 2,5 miljarder kronor i regionalpolitiskt stöd. (57) Beredskapsarbetena får statsstöd med 1-2 miljarder/år. (58) En speciell form av statsbidrag är de detaljplaneringsbidrag som utgår till fysisk planering (projektering) ur sysselsättningssynpunkt. 1974/75 betalades 37,5 milj kronor ut till projektering av 550 olika objekt med en sammanlagd investeringsvolym av ca 1 miljard kronor. En stor del gick till kommuner och kommunala bolag. (59)

För att kunna tillgodogöra sig LAN:s flöde av såväl produktionsresurser som planeringsresurser fordras en allmänt hög kommunal planeringsinsats bl a med avseende på sysselsättnings- och näringslivsfrågor.

Att sysselsättnings- och näringslivsfrågor har fått en större betydelse i den kommunala planeringen fram-

54 "Kommun äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina angelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författning tillkommer annan. Angående vissa kommunala angelägenheter är särskilt stadgat"

55 SFS 1968:131

56 Kommunal tidskrift 6/73, sid 703

57 Kommunal tidskrift 6/73, sid 270

58 Kommunal tidskrift 6/73, sid 201-203

59 AMS-berättelse angående verksamheten 1974/75

går av den vikt de tillmäts i kommunernas arbete med gemensamma planeringsförutsättningar (GPF). Av 41 kommuner som tagit fram GPF 1976, hade näringslivsfrågorna behandlats av 39. (60)

Från statligt håll förväntas nu också att kommunerna i framtiden ökar sina insatser för att trygga sysselsättningen på de lokala arbetsmarknaderna. Kommunernas engagemang i sysselsättningsplaneringen föreslås i proposition 1975/76:211 om samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik bestå av följande moment:

- Analys av bristerna i de lokala arbetsmarknaderna
- Utnyttjande av budgeten som sysselsättningspolitiskt instrument
- Behandling av sysselsättningsfrågorna i den fysiska planeringen och verksamhetsplaneringen.

Genom en rad riksdagsbeslut förutsätts också framgent ett ökat deltagande av primärkommuner och landsting i den rullande regionala utvecklingsplaneringen. (61)

3.2.3 Bostadsförsörjning

Tablå

- 1917 Bostadskonferens mellan företrädare för regering, näringsliv och kommuner. Krisprogram. Viss statlig långivning.
- 1920 Statens bostadslånefond bildas. Avvecklas mot slutet av 1920-talet. I stället inrättas en bostadskreditkassa för att arbeta efter affärs-mässiga principer.
- 1926 Undersökning i ett antal större städer påvisar svår trångboddhet.
- 1933 ● Bostadssociala utredningen tillsätts.
- Byggnadssektorn, och därmed bostadsbyggandet, börjar användas som konjunkturstimulator.
 - Statens byggnadslånebyrå bildas.

60 Kommunplanering, sid 69-81, Kommunförbundet 1974 och "Vad innehåller GPF?", artikel av Ann-Cathrine Adén i Plan 1/77

61 KU 1975/76:55, rskr 1975/76:370, AU 1976/77:7

- 1941 ● Genom lån, arbetstillstånd, byggnadstillstånd och allmän hyresreglering kan staten kontrollera bostadsbyggandet.
- Byggnadslånebyrån ger ut "Minimifordringar på storleken av bostadslägenheter".
 - Kommunerna börjar bilda allmännyttiga bostadsföretag.
- 1947 Bostadsförsörjningslagen, SFS 1947:523, antas av riksdagen. Kommunerna skyldiga att biträda vid den statliga lån- och bidragsgivningen. Större kommuner åläggs att upprätta bostadsförsörjningsplaner. Planerna skall avse en period av 10 år och innehålla riktlinjer för bostadsproduktionens omfattning och inriktning samt ange fördelningen på ny- och ombyggnad och behovet av detaljplaner m m.
- 1948 ● Byggnadslånebyrån ombildas till bostadsstyrelsen.
- Länsbostadsnämnderna inrättas i varje län. Skall biträda framför allt de mindre kommunerna.
- 1953 ● Städer och köpingar får beslutanderätt i fråga om familjebostadsbidrag och bränslebidrag.
- Länsbostadsnämnderna får besluta om lån till nybyggnad av egna hem och förvalta de lån som beslutas centralt av bostadsstyrelsen.
- 1957 ● Beslut om statliga lån för flerfamiljshus förs ut till länsbostadsnämnderna.
- Beslut om familjebostadsbidrag förs ut till samtliga kommuner.
- 1960 ● "God bostad 1960" ges ut av bostadsstyrelsen. Innehåller lånebestämmelser, råd och anvisningar.
- Den bostadstekniska och byggnadstekniska granskningen i samband med statlig långivning börjar flyttas ut till kommunerna.
 - Byggnadsstyrelsens anvisningar till byggnadsstadgan, BABS 60 kommer ut. Ersätter tidigare gällande kommunala byggnadsordningar som hade hämmat standardisering o d.

- 1961 Bostadsstyrelsen föreslår att planerna för kommunernas verksamhet inom bostadsbyggandet skall sammanfattas i kommunala bostadsbyggnadsprogram (KBP).
- 1963 ● Flertalet kommuner blir skyldiga att upprätta KBP. Tidsperspektivet för programmen är 5-årigt. Programmen skall vara rullande och grundade på efterfrågan och resurserna för möjligt byggande. Samordningen mellan KBP och kommunens fysiska planering betonas.
- Systemet med en bostadsbyggnadsplan för hela riket (även omfattande icke statsbelånat byggande) byggs ut fullt.
- 1964 ● I en rapport från byggnadsstyrelsen konstateras brist på kunniga planerare i kommunerna. Många kommuner har en otillräcklig planberedskap.
- Bostadsstyrelsen ger ut "God Bostad idag och imorgon 1964".
- 1965 Det s k miljonprogrammet för bostadsbyggandet antas. Bostadsbyggnadsplan för hela riket med två års sikt, garanterad miniminivå och möjligheten för regeringen att under löpande år utvidga ramen. Det uttalas att bostadsbyggandet i storstadsområden och expanderande industriorter bör ökas.
- 1966 ● Industriellt bostadsbyggande prioriteras, dvs projekt om minst 1 000 lgh kan få 5-åriga förhandsbesked.
- Riksdagen beslutar att avsätta bostadsbyggnadsreserv för behov som uppkommer under året. Denna reserv fördelas direkt på kommunerna av bostadsstyrelsen.
- Samordningen mellan läsbostadsnämnden och länsstyrelsens planering understryks genom att fördelningen skall föredras för de s k planeringsråden vid länsstyrelserna om dessa så önskar.
- Kravet på igångsättningstillstånd för statlig belåning av bostäder upphör. I stället införs ett system med kvartalsvisa sysselsättningsprognoser upprättade av länsarbetsnämnden. Länsarbetsnämnderna utfärdar skriftliga rekommendationer om lämplig igångsättningstid i stället.

- 1967 Ändring av bostadsförsörjningslagen. De formella skillnaderna mellan lagen av år 1947 och det rådande planeringsformerna tas bort. I bostadsförsörjningslagen införs "skyldighet för kommunen att samla alla tillgängliga uppgifter om bostadsförsörjningen i kommunen".
- 1968 Riksdagen beslutar att fördela bostadsramarna uttryckta i kvadratmeter våningsyta i stället för antal lägenheter.
- 1969 Bostadsstyrelsen föreskriver att för bostadslån skall svensk standard utnyttjas från 1970.
- 1970
- Miljonprogrammet når sin "topp", ca 110 000 lgh produceras detta år.
 - Lag om tvångsförvaltning av bostadsfastighet. Länsstyrelse, hälsovårdsnämnd eller hyresgästorganisation kan hos hyresnämnd ansöka om tvångsförvaltning av fastighet som missköts.
- 1973
- Bostadssaneringslagen antas. Normer för bostadssanering med lägsta godtagbara standard (LGS) införs.
 - Bostadsbyggandet minskar totalt sett. Andelen småhus i KBP ökar.
- 1974
- Efter kommunreformens fullständiga genomförande är samtliga kommuner skyldiga att uppätta KBP.
 - Skillnaden mellan expansiva kommuner och övriga kommuner tas bort i bostadsplanen.
 - KBP skall avse både bostäder och bostadskomplement i en gemensam ram.
 - Bostadssaneringsprogram (BSP) införs som en del av KBP. 110 kommuner blir skyldiga att uppätta BSP. Särskilda bevarandeprogram kan uppättas frivilligt av kommunerna för bostadsbebyggelse av kulturhistoriskt värde.
 - Inrikesdepartementet delas i bostadsdepartement och arbetsmarknadsdepartement.
 - Bygglagsutredningen lägger fram sitt principbetänkande om förslag till ny bygglag.

- 1975 ● Kommunernas medverkan vid statlig låne- och bidragsgivning vidgas till att gälla allt statligt stöd till bostäder och lokaler inom bostadsområdet (ex energibesparande åtgärder).
- Det kommunala markvillkoret för statligt bostadslån införs.
 - Debatt om kvaliteten på småhus. Köptrygghet efterlyses.
 - För att stimulera till åtgärder i syfte att förbättra boendemiljön, utgår statsbidrag på 30 miljoner till kommuner och kommunala bolag.
 - Regeringen beslutar att Svensk Byggnorm 1975 skall innefatta såväl planverkets föreskrifter, råd och anvisningar (med stöd av BL och BS) samt bostadsstyrelsens regelsamling med stöd av bostadsfinansieringsförordningen.
 - Slutbetänkande av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna.
- 1976 Byggadministrativa utredningen lägger fram sitt betänkande. Föreslår i huvudsak att beslutanderätten i lån och bidragsärenden flyttas från länsbostadsnämnderna till kommunerna, att länsbostadsnämndernas uppgifter på länsplanet överförs av länsstyrelsen, att vissa beslut decentraliseras från central nivå till länsstyrelse, att beslut om fördelning av bostadskvoter på län beslutas av regeringen samt att planverket och bostadsstyrelsen slås samman.

Uppbyggnadsskedet

Även om åtgärder för bostadsförsörjningen hade vidtagits tidigare började det egentliga uppbyggnadsarbetet av en riksomfattande bostadsplanering under 1940-talet. Bakgrunden till detta var framför allt de bostadssociala idéerna som sökte sitt ursprung i 1930-talets sociala och ekonomiska kris.

Under 1940-talet lade bostadssociala utredningen fram två betänkanden. (62) Reformkraven som ställdes i dessa utredningar kom att utgöra grunden för uppbyggnadsarbetet. 1947 antog riksdagen bostadsförsörjningslagen. (63) De större kommunerna ålades att upprätta 10-åriga bostadsförsörjningsplaner. 1948 ombildades byggnadslånebyrån till bostadsstyrelsen. Samma år tillkom länsbostadsnämnderna. Deras uppgift angavs

62 SOU 1945:63 och SOU 1946:26

63 SFS 1947:523

framför allt till "att biträda de mindre kommunerna". Kommunerna blev skyldiga att som lokala organ förmedla det statliga bostadslånen.

Regionalisering och kommunalisering under 1950-talet

Under 1950-talet flyttades en rad beslut och granskande uppgifter ut från bostadsstyrelsen till i första hand länsbostadsnämnderna men också kommunerna. (64) I takt med dessa förändringar kunde ökade resurser frigöras centralt för rådgivnings- och anvisningsarbete.

I början av 1960-talet kom bostadsstyrelsens lånebestämmelser, råd och anvisningar - "God Bostad 1960" - ut. Samtidigt kom byggnadsstyrelsens anvisningar till byggnadsstadgan, BABS 60. Den ersatte tidigare lokala byggnadsstadgor och öppnade därigenom möjligheterna till standardiseringen i byggandet.

Förberedelser för en kvantitativ höjning av bostadsbyggandet

Det ökade normerings- och standardiseringsarbetet under början av 1960-talet var en av grundstenarna för en ökning av bostadsproduktionen. Den tilltagande urbaniseringen och ökade krav på standard hade lett fram till en bostadsbrist. För att en höjning av bostadsproduktionen skulle kunna komma till stånd fordrades också en förändring av arbetsrutinerna.

Från mitten av 1950-talet hade ett system med minimiprogram som tillförsäkrade att en viss mängd lägenheter blev byggda funnits. (65) Nu strömlinjeformades detta system. Flertalet kommuner ålades att upprätta kommunala bostadsbyggnadsprogram (KBP) med 5-årigt tidsperspektiv. KBP skulle vara rullande och grundade på behov och resurser för möjligt byggande. Behovet av samordning med den fysiska planeringen betonades. Ofta var det brister på färdiga stadsplaner som begränsade kommunernas bostadsbyggande. (66)

Systemet med en bostadsbyggnadsplan för hela riket - omfattande även det icke statsbelånade byggandet - började tillämpas fullt ut från år 1963. I systemet ingick bostadsstyrelsens och riksdagens fördelning av bostadsbyggandet på varje län. Där fördelade sedan länsbostadsnämnden bostadskvoterna på de olika kom-

64 SOU 1976:26, sid 38-42

65 "Effektiv samhällsplanering eller kontrollerad slumpprocess?", sid 13, Richard Neuman, 1972

66 Aktuellt från byggnadsstyrelsen, 1964, del 2, sid 14-24

munerna utifrån de av kommunerna upprättade bostadsbyggnadsprogrammen. På både riks- och länsnivå skedde fördelningen i samråd med AMS respektive länsarbetsnämnden.

En förutsättning för att systemet kunde utvecklas var att kommunernas resurser förstärktes. Den samtida beslutade kommunreformen var en förutsättning för detta. Fördelningen av bostadskvoterna inom länen hade de nybildade kommunblocken som grund.

Den "kvantitativa" perioden

1965 antog riksdagen det s k miljonprogrammet. Under en tioårsperiod skulle en miljon lägenheter färdigställas. Stor vikt lades vid att effektivisera bostadsbyggandet. Industriellt byggande (mer än 1 000 lägenheter inom samma projekt) prioriterades fr o m 1966 genom att 5-åriga förhandsbesked avseende krediter för dessa objekt kunde erhållas. Det uttalades vidare av riksdagen att bostadsbyggande i storstadsområden och expanderande industriorter borde ökas. För att snabbare kunna fördela extra tillskott av bostäder till dessa regioner och tätorter beslutade riksdagen 1966 att avsätta en extra bostadsbyggnadsreserv "för behov som uppkommer under året". Denna reserv fördelades direkt av bostadsstyrelsen på kommunerna.

Under senare delen av 1960-talet skedde också en successiv samordning av bostadsplaneringen och länsplaneringen. Ett första uttryck för detta var att den länsvisa fördelningen av bostäder skulle föredras för de nyinrättade planeringsråden vid länsstyrelsen fr o m 1966. När den egentliga länsplaneringen startades, i och med länsplaneringen 1967, fanns en förutsättning för att samordna planeringsformerna utifrån bostadsplanens uppbyggnad på storstadsområden, expansiva tätorter och övriga kommuner samt projektreserver. Detta system passade väl in i länsplaneringssystemet, som i 1970 års länsprogram skulle lägga grunden till ett ortsklassificeringssystem. 1970 nådde det s k miljonprogrammet sin "topp". Detta år producerades ca 110 000 lägenheter. Därefter har bostadsproduktionen minskat.

Den "kvalitativa perioden" - ökade krav på kommunerna

År 1968 beslutade riksdagen att på försök fördela bostadsramarna uttryckta i kvadratmeter våningsyta i stället för antal lägenheter. Detta medförde att ett större mått av kvalitativt ansvar överlämnades till kommunerna. De kunde nu i större utsträckning anpassa lägenheternas storlek och utformning efter lokala krav och mål.

Ett större intresse kom också att riktas mot det äldre bostadsbeståndet och behovet av förbättrings-åtgärder i detta. Fr o m 1974 skall därför ett bostadssaneringsprogram ingå som en del i det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet (KBP). I bostadssaneringslagen har kommunerna tilldelats viktiga uppgifter som förutsätter såväl inventering som direkta planeringsåtgärder. (67)

Ytterligare ett överförande av kvalitativa beslut till kommunerna var riksdagsbeslutet 1974 om att KBP skall avse både bostäder och bostadskomplement. Kommunerna får således själva avgöra fördelningen mellan bostäder och bostadskomplement. 1975 vidgades kommunernas medverkan vid statlig låne- och bidragsgivning till att omfatta allt statligt stöd till bostäder och lokaler inom bostadsområdet.

Den tidigare skillnaden mellan expansiva och "övriga kommuner" togs bort i bostadsplanen fr o m 1974. I ett uttalande i anslutning till riksdagsbeslutet framhöll departementschefen "att det är önskvärt att alla kommuner har samma planeringsperspektiv för bostadsbyggandet, något som bör vara ägnat att på såväl kommun- som länsnivå underlätta en aktiv planering av bostadsbyggandet". (68) Detta, och de ökade kvalitativa krav som ställdes på kommunerna, skedde mot bakgrund av den 1974 slutförda kommunreformen. För samtliga kommuner gäller nu att KBP skall upprättas. Upphävandet av skillnaden mellan "expansiva" och "övriga kommuner" i fördelningen av bostadsramarna måste också ställas i relation till den alltmer utbyggda länsplaneringen. Länsplaneringen har kunnat överta fördelningsrollen.

Under 1975 lade boende- och bostadsfinansieringsutredningarna fram ett gemensamt slutbetänkande. (69) I detta föreslås bl a en ny bostadsförsörjningslag med krav på "god bostadsmiljö" och "förutsättningar för allsidig hushållssammansättning". Kommunerna skall dessutom svara för att bostadssociala inventeringar genomförs. Sammantaget innebär betänkandets förslag ytterligare kvalitativa krav på kommunerna.

1976 lade byggadministrativa utredningen fram sitt förslag. (70) För kommunernas del föreslås ökade arbetsuppgifter inom bostadslånesystemet. På länsnivå föreslås ett fullständigt inordnande av länsbostadsnämnden i länsstyrelsen.

67 SFS 1973:531 och kungörelse 1973:532

68 Kommunal tidskrift nr 3/73, sid 115

69 SOU 1975:51

70 SOU 1976:26

3.2.4 Bebyggelse och markförsörjning

Denna beskrivning utgår från de förändringar som genomförts såväl med avseende på översiktlig planering, detaljplanering som byggande. Framställningen kommer därför att pendla mellan en översiktlig nivå och en mycket detaljerad nivå.

Tablå

- 1874 Byggnadsstadga för hela landet. Föreskrifter om stadsplan, tomtindelning och byggnadslov.
- 1907 ● Tomträttsinstitutet tillkommer. Kommunerna kan tillhandahålla mark utan att mista ägorätten.
- Stadsplanelag. Bestämmelser om stadsplanering, inlösen av mark m m lyfts ut ur byggnadsstadgan av år 1874.
- 1917 Expropriationslagen tillkommer.
- 1931 Ny stadsplanelag och ny byggnadsstadga. Byggnadsplan för landsbygden införs. Länsstyrelsen bestämmer var sådan plan skall upprättas och fastställer byggnadsplan. Regel om att Kungl Maj:t kunde förelägga stad att upprätta erforderlig stadsplan. Möjlighet att meddela byggnadsförbud i väntan på planläggning tillkommer.
- 1933 Statens byggnadslånebyrå bildas.
- 1941 S k lånearkitektur börjar utvecklas p g a stadsmakternas önskan att styra bostadsstandard och kvalitet genom lånegivningen.
- 1947 ● Helt ny plan- och byggnadslagstiftning. SFS 1947:385. All tätbebyggelse skall planeras. För översiktlig planering inrättas det nya planinstitutet: generalplan. För interkommunal fysisk planering inrättas planinstitutet regionplan.
- Ett stort antal generalplaner tas fram i kommunerna under 1950-talet. Behandlar tätorternas utveckling. Få blir föremål för fastställelse.
- 1959 Ny byggnadsstadga (SFS 1959:612) och vissa ändringar i byggnadslagen.

- 1960 ● Byggnadsstyrelsens anvisningar till byggnadsstadgan (BABS 60) utkommer.
- Byggnadsminneslagen antas.
- 1963 Riksdagen understryker sina rekommendationer till kommunerna att de förvärvar mark i sådan omfattning att de har minst 10 års byggande säkerställt.
- 1964 ● I en rapport från byggnadsstyrelsen konstateras brist på kunniga planerare i kommunerna, dessutom konstateras att planarbetet är alltför hårt inriktat på detaljer, och att planberedskapen därigenom är dålig i många kommuner. Behovet av normer för att kompensera bristen på kvalitet och kapacitet på lokal nivå diskuteras i rapporten.
- Byggnadsreglering för oprioriterat byggande.
- 1965 Förberedelser till en reform av byggnadslagen och byggnadsstadgan påbörjas på departementsnivå.
- 1966 Inom ramen för bostadsbyggnadsplanen prioriteras bostadsbyggande i stora enheter (mer än 1 000 lägenheter).
- 1967 ● Förförslagen antages.
- Tomträttsinstitutets markpolitiska effekter förstärks.
 - Arbetet med fysisk riksplanering (FRP) påbörjas inom kommunikationsdepartementet. Inventeringen av fritidsbebyggelse, områden för friluftsliv, vetenskaplig och kulturell naturvård, kulturminnesvård etc utförs centralt och på länsnivå.
 - Ur byggnadsstyrelsen utskiljs planverket, som skall övervaka plan- och byggnadsväsendet i landet. Vissa uppgifter överförs till riksantikvarieämbetet.
 - Svensk Byggnorm 67 ersätter BABS 60.
- 1968 ● Centralregistret för fastighetsdata inrättas. Försöksverksamhet.

- Hyresgästernas riksförbund kräver i ett miljöpolitiskt program att dess avdelningar skall bli remissinstanser i kommunal fysisk planering.
 - Bygglagutredningen börjar sitt arbete.
 - För att snabbare kunna tillföra byggandet tekniska nyheter inför Statens planverk "typ-godkännandesystemet".
- 1969
- I en skrivelse från Statens planverk till landets byggnadsnämnder förordas "ökad offentlighet i planärenden".
 - Riksdagens jordbruksutskott uttalar att högvärdig jordbruksmark inte bör tas i anspråk för tätbebyggelse.
- 1970
- Ny fastighetsbildningslag.
- 1971
- Den fysiska riksplaneringen (FRP) presenteras i SOU 1971:75 "Hushållning med mark och vatten".
 - Lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna inventerar och förfinar beskrivningen av konflikter mellan jordbruksmark och expanderande tätorter. Föreslår att kommunernas generalplanering tillgodoser avvägningsbehovet.
 - Statens planverk uppmanar kommunerna att genomföra vidgad generalplanering.
 - Tätbebyggelsebegreppet i BL vidgas (6 § BL, SFS 1972:775).
 - Lag om byggnadstillstånd i syfte att åstadkomma en lämplig inriktning av byggandet ur finansieringssynpunkt. Industribyggnader undantagna.
- 1972
- I proposition 1972:111 redovisas "Hushållningen med mark och vatten" (FRP) och Länsprogram 1970 samlat för riksdagen. Lagändringar för att tillgodose FRP:s krav aviseras.
 - Vidgad bygglovsplikt. Glesbebyggelserätten upphör. Tillkomsten av bebyggelse kräver alltid prövning. Byggnad skall detaljlokaliseras med hänsyn till landskapsbilden. Utomplanbestämmelser gäller i hela landet. (§ 5 BL, §§ 29 och 39 BS, SFS 1971:1089 och SFS 1972:776).

- Ny expropriationslag (SFS 1972:719) gör det lättare för kommunen att förvärva mark. Ersättningsreglerna för kommunen mildras.
 - Etablering av miljöpåverkande industri skall prövas av regeringen (§ 136 a BL, SFS 1972:775).
 - Planverket ger ut "Bostadens grannskap". Möter kritik från kommunerna; ej anpassad till olika kommuners förutsättningar och behov, alltför styrande.
- 1973
- I ett PM till kommunerna föreslår Statens planverk att kommunerna inom kravet på "vidgad generalplanering" i första hand inriktar arbetet på att ta fram kommunöversikt.
 - Kommunerna påbörjar arbetet med att upprätta program för säkerställande av FRP.
 - I anslutning till bostadssaneringslagen ger Statens planverk ut "Ombyggnadsnorm 1973". Merarbete för byggnadsnämnderna förutsätts.
 - Byggnadslov kan prövas redan på grundval av situationsplan och enkel beskrivning (§ 55 3 mom BS).
- 1974
- Inrikesdepartementet delas i ett bostadsdepartement (plan- och byggnadsväsende) och arbetsmarknadsdepartement.
 - Bygglagutredningen lägger fram ett principbetänkande avseende ny bygglag (SOU 1974:21) som skulle leda till ökade uppgifter för kommunerna.
 - Nya lagar för fastighetssamverkan och plan genomförande träder i kraft (SFS 1973:1149 och 1150).
 - Byggnadsnämnden får möjlighet att meddela rivningsförbud. (SFS 1973:1085, § 35 a BL och SFS 1973:840, § 56 4 mom).
- 1975
- Krav på utvidgad skyddsrumspanering i kommunerna. (SFS 1975:553).
 - Förändringen i byggnadslagen och byggnadsstadgan för att ta hänsyn till energihushållningsaspekten. (§ 136 a BL, §§ 9 och 44 a BS). Tillsyn och kontroll åläggs byggnadsnämnderna.
 - Regeringen beslutar att Svensk Byggnorm 1975 både skall innefatta Statens planverks föreskrifter, råd och anvisningar med stöd av BL

och BS samt bostadsstyrelsens råd och anvisningar med stöd av bostadsfinansieringsförordningen.

- Debatt om kvaliteten på nybyggda småhus. Krav på köptrygghet.
- För att stimulera till åtgärder i syfte att förbättra boendemiljön: statsbidrag på 30 milj till kommuner och kommunala bolag.
- Regeringen tar ställning till kommunernas programarbete för säkerställande av FRP genom kommunal planering. Planeringsskedet inleds i kommunerna.

- 1976 ● Länsstyrelsen blir regional myndighet för statlig kulturminnesvård. Länsstyrelsen övertar beslutanderätten enligt byggnadsminneslagen och fornminneslagen. Riksantikvarieämbetets uppgifter begränsas i huvudsak till råd och anvisningar.
- Reglerna för svartbygge skärps. (SFS 1976:666). Byggnadsnämndernas kontrolluppgifter ökar.

Fysisk planering - en primärkommunal uppgift

Byggnadslagstiftningen var redan i och med den första byggnadsstadgan av år 1874 inriktad på att den fysiska planeringen skulle lösas på kommunal nivå. I § 3 föreskrevs att städerna skulle ha byggnadsnämnder. Tillsynen skulle närmare preciseras i lokala byggnadsstadgor. Statens uppgifter inskränktes till en juridiskt-kontrollerande funktion.

Även om betydande förändringar genomförts under senare år, där de statliga uppgifterna alltmer övergått till en styrande, och samordnande funktion, ligger grundsynen fast att planeringens genomförandefas är en kommunal uppgift. (71) Det s k kommunala planmonopolet är ett uttryck för detta.

Koncentration av intresset till tätortsutbyggnad

Från början präglades lagstiftningen av en koncentration till problemen i tätorterna. Det var i tätorterna som konflikterna mellan olika intressenter, och därmed lagstiftningsbehovet, var störst. Först i och med den

71 "Kommunernas roll i den fortsatta fysiska riksplaneringen", artikel i Kommunal tidskrift 1973, sid 199, Tore Ivarsson

nya stadsplanelagen och byggnadsstadgan av år 1931 (72) tillkom planinstitutet byggnadsplan för landsbygden. Detta planinstitut var dock närmast en enklare tillämpning av "stadsplan" för mindre tätorter på landsbygden. Med hänvisning till att planeringstradition saknades i landskommunerna tilldelades länsstyrelsen uppgiften att bestämma var sådan plan skulle upprättas och ansvaret för att den kom till stånd. (73)

1947-års plan- och byggnadslagstiftning (74)

Den nya lagstiftningen grundades på en uppfattning om att inflytandet för det allmänna borde öka. Detta står i tiden i klart samband med generellt ökade ambitioner för det allmänna.

I lagstiftningen tillkom två nya planinstitut, generalplan och regionplan. Generalplanen skulle framför allt komma till användning för översiktlig planering av tätorter o d. Regionplanen tilldelades uppgiften att reglera interkommunal fysisk planering.

Rätten att fastställa planer var enligt 1947 års lagstiftning starkt knuten till central nivå (byggnadsstyrelsen - Kungl Maj:t). Vissa planer kunde dock fastställas på regional nivå (länsstyrelsen). Rätten att bestämma nybyggnadsförbud förlades till den kommunala nivån. Se figur 7.

Planformer:	Fastställelsemyndighet:		
	Kungl Maj:t	Länsstyrelse	Kommun
Regionplan	x		
Generalplan - tätort	x		
Generalplan - landsbygd			x
Stadsplan - ny	x		
Stadsplan - ändring			x
Byggnadsplan			x
Utomplanbestämmelser			x
Nybyggnadsförbud			x

Figur 7 Planformer och fastställelsemyndighet enligt SFS 1947:385.

72 SFS 1931:142

73 Det kommunala planmonopolet, artikel i Kommunal tidskrift 1975, sid 572, Erik Tobé

74 SFS 1947:385

För att försäkra sig om att kommunerna var rustade att klara av de nya arbetsuppgifterna föreskrevs i lagstiftningen att det i varje kommun skulle finnas byggnadsnämnd (dock ej nödvändigtvis särskild nämnd).

Byggnadslagen av år 1947 är fortfarande gällande, om än med stora förändringar.

Förenklad byggnadslagstiftning - ny byggnadsstadga 1959

Under 1950-talet präglades diskussionen kring byggnadslagstiftningen starkt av en "antikrångeldebatt". Man menade att byggnadslagstiftningen hindrade ett rationellt byggande och fastställelseprövningen på central nivå innebar en långsam handläggning av planer som därmed försenade projektering och byggande.

1951 års byggnadsutredning presenterades därför i sitt betänkande förslag till en förenklad byggnadslagstiftning. Detta förslag kom att ligga till grund för den nya byggnadsstadgan (SFS 1959:612) och vissa ändringar i byggnadslagen 1959.

Ändringar i byggnadslagen:

- stadsplan fastställs av länsstyrelsen
- utomplansbestämmelserna likformas för hela riket och utfärdas av Kungl Maj:t. Gäller för visst område efter förordnande
- möjlighet till delegering inom kommunen till byggnadsnämnd (BN) avseende rätten att anta stadsplan.

Ändringar i byggnadsstadgan:

- bestämmelserna görs lika för stad och land
- lokala byggnadsordningen slopas (skall ersättas med centrala normer etc)
- BN:s åligganden specificeras ej längre så ingående
- särskild BN skall finnas i varje kommun
- BN likställs med övriga kommunala nämnder
- BN:s uppgift som serviceorgan till allmänheten påtalas. BN skall hänvisa byggnadslovssökande att söka övriga tillstånd som fordras i ärendet
- kraven på samråd enligt § 14 BS skärps

- länsstyrelsens dispensrätt (13, 14, 15, 34, 35, 37, 38, 56, 79 och 80 §§ BL) kan delegeras till kommun. Detta förutsätter dock att BN har att tillgå "personal med den utbildning och erfarenhet som kan anses erforderlig för uppgiftens behöriga fullgörande" (67 § BS).

Regionalisering och kommunalisering - ökad normering

1959 års förändringar i byggnadslagstiftningen innebär att uppgifter flyttades ut från den centrala nivån till länsstyrelserna samt att kommunernas ansvar och arbetsuppgifter ökades.

De ökade arbetsuppgifterna på kommunnivå förutsatte förstärkta resurser i kommunerna, något som statsmakten inte kunde garantera. I propositionen till ny byggnadslagstiftning 1959 uttryckte departementschefen förhållandet på följande sätt: "en decentralisering av beslutanderätten till lokala organ måste medföra en viss risk för att tillämpningen inte blir fullt enhetlig. På ett område som det förevarande kan emellertid denna olägenhet till stor del avhjälpas genom centralt utfärdade råd, anvisningar och föreskrifter. Särskilt gäller detta det tekniska området, inom vilket behovet av enhetliga normer torde vara störst. De fördelar som en decentralisering för med sig främst i form av bättre kontakt mellan myndigheterna och allmänheten är för övrigt så påtagliga och betydande, att de väl uppväger nackdelen av att bedömningen av detaljfrågor inte blir alldeles densamma i alla orter". (75)

Byggnadsstyrelsen gav ut anvisningar till byggnadsstadgan 1960. Undan för undan har normerings- och anvisningsverksamheten därefter byggts ut, i likhet med bostadsstyrelsens normering i anslutning till bostadslånekungörelsen. I takt med en ökad regionalisering och decentralisering, av olika arbetsuppgifter, har den "institutionella kvalitetsstyrningen" vuxit ut. (76)

Ökat bostadsbyggande kräver bättre kommunal markförsörjning

Vid början av 1960-talet genomfördes reformer för ett ökat bostadsbyggande. Det ökade bostadsbyggandet krävde bättre markpolitiska instrument hos kommunerna. Det är mot bakgrund av detta man får se riksdagens rekommendation 1963 till kommunerna att förvärva mark i sådan omfattning att de hade en längre tids byggande

75 SOU 1976:26, sid 46

76 Jfr "Märsta - om beslutsprocessen i samhällsbyggnad", sid 104, Klingberg och Lindahl 1974

säkerställt. (77) I samma syfte antogs förköpslagen 1967 som ger kommunerna rätt att gå in i ett köp som köpare och köpa mark som behövs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande åtgärd. (78) För att förstärka tomträttsinstitutets markpolitiska effekter förkortades avgäldsperioden från 20 till 10 år 1965. (79) Dessutom bildades en statlig lånefond för tillskapandet av kommunala tomträttsområden. 1971 utvidgades expropriationslagen i syfte att förbättra möjligheterna för kommunerna att expropriera mark för tätbebyggelseändamål. Genom beslut 1972 har tillkommit en helt ny expropriationslag. (80) Ersättningsreglerna för kommunerna vid expropriation har därvid mildrats. Även genom naturvårdslagen har kommunernas möjligheter att förvärva mark förstärkts.

Kommunernas markpolitiska instrument har således successivt byggts ut. Detta har samtidigt inneburit att kraven på kommunernas fysiska planering har förstärkts. I propositionstexten till förköpslagen uttrycks detta på följande sätt: "Anspråken på den sannolikhetsbeskrivning som kommunen har att prestera för att få inträda genom förköp bör inte sättas alltför högt. Ett påstående som inte är underbyggt av någon utredning att viss mark krävs för tätbebyggelse är å andra sidan givetvis inte tillräckligt". (81)

Ökat statligt intresse för översiktlig fysisk planering - ökade arbetsuppgifter för kommunerna

Redan 1945 diskuterades behovet av en fysisk riksplanering. Frågan aktualiserades i olika utredningar och motioner. (82) Under 1960-talet kom anspråken på olika naturresurser, från olika intressenter, i allt starkare konflikt med varandra. Detta gällde såväl tätortstillväxt som friluftsliv, fritidsbebyggelse, de areella näringarna och vissa slag av industriutbyggnader. (83) Många av dessa konfliktområden kunde inte planeras lokalt utan avväganden måste göras på riksnivå. På riksnivå framstod bristen av en riksfattande plan för avvägning av olika intressenters krav, och olika konfliktområden mot varandra, som besvärande. Behov uppstod därför av ett underlag för ett beslutsfattande på riksnivå, så att enskilda ärenden inte behövde avgöras endast med stöd av vad som vid varje tillfälle kunde belysa det enskilda ärendet. Det gällde att organisera handlingsberedskap. (84)

77 "1963 års riksdag", sid 126, Torsten Bjerlöv

78 SFS 1967:868

79 SFS 1965:905

80 SFS 1972:719

81 Prop 1967:90, sid 79

82 Fysisk riksplanering planeringsskedet 1976
broschyr från bostadsdep 1976

83 SOU 1971:75, sid 27

84 Kommunal planering, sid 98, Erik Tobe, 1972

Arbetet med en fysisk riksplanering (FRP) påbörjades 1967 inom kommunikationsdepartementet. Arbetet koncentrerades framför allt till de stora oplanerade områdena utanför tätorterna, och därvid till de planeringsobjekt som traditionellt inte hade inordnats i kommunernas fysiska planering. 1971 presenterades FRP i SOU 1971:75 "Hushållning med mark och vatten". I betänkandet föreslogs att FRP:s intentioner skulle genomföras i "vidgad generalplanering", att lokalisering av miljöstörande industri skulle föregås av lokaliseringsprövning av regeringen, att glesbebyggelsen skulle regleras bättre genom ändrad lagstiftning samt att FRP skulle bedrivas kontinuerligt. Under 1971 och 1972 genomfördes, i linje med betänkandet, en rad lagändringar.

I proposition 1972:111 redovisades arbetet med FRP tillsammans med länsprogram 1970. Den fysiska riksplaneringens samordning med övrig länsplanering manifesteras där genom att miljöaspekten införs som en viktig och grundläggande faktor i regionalpolitiken (85)

I betänkandet "Hushållning med mark och vatten" konstaterades att tillkomsten av en fysisk riksplanering inte minskar behovet av kommunal planering, snarare leder den till att detta behov ökar genom att den pekar på problem som hittills inte uppmärksammats i kommunal planering. Den översiktliga bilden skall detaljeras genom en lokal planering. (86)

1971 rekommenderade således Statens planverk kommunerna att genomföra "vidgad generalplanering". Tidigare hade generalplaneinstitutet kommit till relativt liten nytta i kommunerna. De flesta planerna berörde endast tätorterna. Underlagsmaterialet för den översiktliga fysiska planeringen hade haft stora brister och det hade varit svårt att samordna den fysiska planeringen med annan kommunal planering. Generalplaneinstitutets ekonomiska konsekvenser för kommunen hade lett till att den sällan fastställdes. (87)

I Statens planverks förslag till "vidgad generalplanering" påpekades därför att planeringen skall vara;

- kommunomfattande dvs behandla hela kommunytan
- samordnad med övrig planering och med statens och näringslivets planering
- underställd kommunstyrelsens ledning på KF:s uppdrag i samverkan med de olika nämnderna och förvaltningarna

85 Prop 1972:111, sid 10-11

86 SOU 1971:75, sid 23

87 Skrivelse U 2138/71, Statens planverk

- styrande för den detaljerade fysiska planeringen och vägledande för de kommunala förvaltningarnas planeringsarbete
- kontinuerlig dvs en ständigt pågående verksamhet som omfattar dels målformulering, insamling och analys av underlagsmaterial, dels utarbetande av program och planer vid olika tidpunkter
- informativ dvs med jämna intervaller ge en samlad överblick över huvuddragen i markdispositionen på lång sikt och om kommunens aktuella bebyggelseplanering
- etappindelad vad avser genomförande av fysiska planeringsåtgärder varvid ungefärliga genomförandetidpunkter bör anges
- genomförbar vilket bl a innebär att det så långt som möjligt genom tekniska och ekonomiska utredningar och avstämning mot kommunernas ekonomiska långtidsplanering bör visas att resurser för planeringens genomförande finns tillgängliga
- flexibel dvs till dess ställningstagande krävs hålla tänkbara handlingsalternativ öppna
- öppen för allmänhetens insyn och medverkan.

Den större vikt som staten la vid den översiktliga planeringen krävde således också att kommunerna väsentligt förstärkte resurserna för översiktlig planering.

Inför genomförandet av FRP på kommunnivå gav Kungl Maj:t länsstyrelserna i uppdrag, att överlägga med kommunerna om planeringsbehoven i berörda kommuner och om val av utgångspunkter och lämpliga former för planeringen, år 1973. Denna programetapp, i arbetet med FRP, pågick fram till 1974. Totalt 272 av landets kommuner upprättade program för fullföljandet av FRP. (88) Av de 272 programkommunerna anger 270 att de har, eller har för avsikt att upprätta kommunöversikt eller kommunomfattande markdispositionsplan. Antalet kommuner som har eller avser att upprätta kommunöversikt är ungefär 240. Ungefär 180 kommuner avser att upprätta områdesplan för del eller delar av kommunen. (89)

Från 1975 till våren 1977 har FRP:s planeringsetapp pågått i kommunerna.

På central nivå pågår samtidigt arbetet med en andra etapp av den fysiska riksplaneringen (FRP II). (89)

88 Den fysiska riksplaneringens programskede, rapport 30, sid 3 och 11, Statens planverk 1974

89 Fortsatt fysisk riksplanering. DSB 1974:6
Bostadsdepartementet

Ökade kvalitativa krav på kommunernas fysiska planering

Även om upprättandet av kommuntäckande fysiska planer framför allt har en kvantitativ aspekt kan också ökade kvalitativa krav urskiljas. På översiktlig nivå tar detta sig uttryck i att samordningen med annan planering betonas samt att fler planeringsförutsättningar inordnas (se rekommendationerna i Statens planverks skrivelse till kommunerna: U 2138/71.

På den detaljerade nivån har samtidigt alltfler uppgifter lagts på byggnadsnämnderna och kommunerna. Ökade krav på medborgarmedverkan, boendemiljön, trafiksanering i tätbebyggda områden, kontroll av energihushållning och svartbygge samt ökad hänsyn till kommunalekonomiska problem (90) förstärker kraven på kommunernas hantering av den fysiska planeringen.

Förslag till ny bygglag - ökade krav på kommunerna

Bygglagutredningens principförslag till ny bygglag (91) lades fram 1974. Starkt sammanfattat innebär förslaget till ny byggnadslagstiftning

- att all ändring av markanvändningen som har omgivningspåverkan eller som kan medföra konsekvenser för den kommunala ekonomin (bl a rivning) skall prövas
- att den översiktliga planläggningen (kommunplan) är det grundläggande styrmedlet i det framtida provningssystemet
- att kommunplanen skall täcka hela kommunens yta, och vara obligatorisk. Arbetet skall bedrivas kontinuerligt med tioårig tidshorisont
- att planinstitutet är kommunplan, kommundelsplan och byggnadsplan
- att förfarandet med byggnadslovsgivning bibehålls, med den nya möjligheten att genom den översiktliga planeringen variera byggnadslovspliktens omfattning i skilda delar av kommunen
- att byggnadsrätten är tidsbegränsad
- att kommunstyrelsen skall vara ansvarigt beredande organ för översiktlig fysisk planering

90 T ex kommunalekonomiska problem vid fast boende i fritidshus, rapport 5:3, Planverket

91 SOU 1974:21

- att skärpta regler för bebyggelsemiljöns utformning och byggnadsegenskaper samt underhåll av byggnad införs
- att endast den kommunomfattande planen behöver prövas av staten
- att prövningen föreslås förlagd till länsstyrelsen och samtidigt påtalar utredningen ett behov av att förstärka samrådsförfarandet mellan kommun och länsstyrelsen i initialskedet av planeringsarbetet
- att länsstyrelsen skall ansvara för kontakter kommun - sektorsorgan
- att kretsen av samrådspartners i kommunen föreslås utvidgad till nyttjanderättshavare (hyresgäster m fl) och inte bara omfatta fastighetsägare.

Principerna för lagstiftningen innebär i flera avseenden att redan nu existerande rutiner och arbetsmetoder formaliseras och förstärks.

Prövningsförfarandet på statlig nivå av den kommunala planeringen förenklas. Detta måste ses mot bakgrunden av en förstärkt planeringsorganisation vid länsstyrelsen, förbättrade styrinstrument i den lagstiftning som följde på utredningsarbetet inför den fysiska riksplaneringen och en bättre kunskap, i och med den fysiska riksplaneringen på såväl läns- som riksnivå, om planeringsförutsättningen och planeringsläget i skilda delar av landet.

På kommunnivå innebär förslaget utökade uppgifter. I bostadsdepartementets remissammanställning, över remisser på bygglagutredningens förslag, framför flertalet remissinstanser en kritisk inställning till förslaget med hänsyn till de ökade kostnader för det allmänna som de anser blir följden av den föreslagna lagstiftningen. Nästan samtliga kritiker anför att de allmännas, framför allt kommunernas, resurser är otillräckliga. Länsstyrelsen i Kalmar län anför bl a: "Kommunernas utrustning med sådan teknisk och administrativ personal som kan hantera planläggnings- och byggnadsfrågor är högst varierande. Många kommer - även sådana där behovet av planering, information och kontroll är stort - att ha sådan personal knuten till sig i mycket begränsad omfattning. I dessa fall medför sålunda vad som nu föreslås behov av betydande förstärkningar." (92)

3.2.5 Natur- och miljövärd

Med natur- och miljövärdfrågor avses här;

- människans påverkan, genom olika immissioner, på naturen (avlopp, rök, buller etc)
- människans utnyttjande av naturen (jordbruk, skogsbruk, friluftsliv etc)
- inventering av naturresurser
- vård av naturresurser.

Detta ger ett brett spektrum av frågor som berör natur- och miljövärdplaneringen. Planeringsarbetet har därför stora inslag av nivåplanering, liksom den fysiska planeringen. Beröringspunkterna med den fysiska planeringen, enligt byggnadslagen, är också många. (93)

Tablå

- 1941 Skogsstyrelsen bildas.
- 1944 Statsbidrag till kommunerna för anläggning av VA-anläggningar. För tillsynen av dessa ärenden anställs länsingenjörer.
- 1948 Lantbruksstyrelsen bildas. Lantbruksnämnderna tillkommer regionalt.
- 1960 Skogsvårdsstyrelse i varje län.
- 1964 Naturvårdslagen och naturvårdskungörelse (SFS 1964:822 och 825) antas av riksdagen.
- 1965 Länsingenjörskontoren inordnas i länsstyrelsen.
- 1967 ● Naturvårdsverket bildas. Naturvårdsenheter börjar byggas upp vid länsstyrelserna.
- Arbetet med fysisk riksplanering påbörjas. Genom att tyngdpunkten läggs till de oplanerade områdena och bl a sektorerna: friluftsliv, fritidsboende, vetenskaplig naturvård och miljöstörande industri får natur- och miljövärdplaneringen en central roll.

- "Miljövårdsforskning" SOU 1967:43:44 lägger fram sitt betänkande. Betonar behovet av forskning och information för samhällsplaneringen.
- 1969
- Miljöskyddslagen (SFS 1969:387) och miljö-
vårdskungörelsen (SFS 1969:388) antas.
 - Koncessionsnämnden för miljöskydd inrättas.
 - Riksdagens jordbruksutskott uttalar att hög-
värdig jordbruksmark ej bör tas i anspråk för
tätbebyggelseändamål.
- 1970
- Statens VA-nämnd inrättas. Avgör tvister
mellan brukare och huvudman (vanligen kommun).
 - Naturvårdskommittén börjar sitt arbete för
att se över naturvårdslagen.
 - För att studera omfattningarna och verk-
ningarna av kalhyggen tillsätts en arbetsgrupp
inom jordbruksdepartementet.
- 1971
- "Hushållning med mark och vatten" SOU 1971:75
läggs fram. Betonar behovet av forskning kring
natur- och miljövårdsfrågor och behovet av att
samordna natur- och miljövårdsplaneringen med
fysisk planering (enligt byggnadslagen) och
sektoriell planering.
 - I konjunkturpolitiskt syfte beslutas att
statsbidragen för miljöförbättrande åtgärder
till kommuner och näringsliv skall höjas till
75 % av investeringskostnaderna.
- 1972
- Etablering av viss miljöpåverkande industri
skall prövas av regeringen enligt den nya
§ 136 a BL.
 - Länsstyrelsen får rätt att meddela proviso-
riskt strandskydd upp till tre år genom att
naturvårdslagen ändras.
 - I proposition 1972:111 redovisas regeringens
ställningstagande till länsprogram 1970 och
"Hushållning med mark och vatten" (SOU 1971:75).
Miljöaspekten anges som en viktig välfärdskompo-
nent i regionalpolitiken.
- 1973
- Produktionskontrollnämnden knyts till naturvårds-
verket. Prövar frågor som avser lagen om hälso-
och miljöfarliga varor.

- 1975 ● Naturvårdslagen och naturvårdsförordningen ändras. Möjlighet att flytta ut vissa dispensbefogenheter från länsstyrelse till kommunerna (43 § NVL och 28 § NVF). Skärpta krav, enligt § 1 NVL, på åtgärder för att begränsa och motverka skada på naturen vid arbetsföretag. Vidgad samrådsplikt § 20 NVL. Naturvårdsområden ersätter det tidigare institutet enligt § 19 NVL, "till skydd för landskapsbilden". Dessutom införs generellt strandskydd för hela landet.
- Skogsvårdslagen ändras genom tillägget att naturvårdens intresse skall beaktas i skogsbruket (§ 1 SVL). Dessutom skall skogsägare underrätta skogsvårdsstyrelsen i länet om större planerade avverkningar (§ 8 a NVL).

Natur- och miljövårdsfrågornas hantering före 1960-talet

Hälsovårdsstadgan tilldelade tidigt kommunerna vissa tillsynsuppgifter med avseende på miljövard.

I samband med utbyggnad av kommunala VA-anläggningar under 1940-talet (vattenreningsverk, avloppsreningsverk etc) tillkom statsbidrag och en regional tillsynsorganisation (länsingenjörskontoren).

Under 1940-talet tillkom också lantbruksstyrelsen, lantbruksnämnderna och skogsstyrelsen i sin nuvarande form. Deras verksamhet var dock länge främst produktionsorienterad.

Ökat behov av tillsyn och kontroll

Fram till 1960-talet kan natur- och miljövårdsåtgärderna och organisationerna härför beskrivas som fragmentarisk.

Intressekonflikter med avseende på natur- och miljövårdsresurserna kom under 1960-talet att skärpa kraven på tillsyn och kontroll och så småningom planering.

1964 tillkom naturvårdslagen och naturvårdsförordningen. (94) I lagen regleras utnyttjandet och användningen av naturen som resurs. I naturvårdslagens § 2 konstateras att naturvården är en såväl statlig som kommunal angelägenhet. Lagen lägger dock tyngd-

94 SFS 1964:822 och 825, ändrad i SFS 1973:311, SFS 1974:1025 och SFS 1976:484

punkten såväl vad gäller arbetsuppgifter som befogenheter på länsstyrelsen. Naturvårdslagen tangerar i flera avseende byggnadslagens område. Gränsen mellan de två lagarna är i princip satt så att naturvårdslagen ej kan reglera områden som ingår i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan (undantag naturreservat).

1969 tillkom miljöskyddslagen och miljöskyddskungörelsen. (95) Lagen är tillämplig på miljöfarlig verksamhet "varmed avses utsläppande av avloppsvatten m m från mark, byggnad eller anläggning i vattenområde samt användning av mark, byggnad eller anläggning som eljest kan medföra störning för omgivningen genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant" (§ 1 Miljöskyddslagen).

Den regionala tillsynen har i lagen koncentrerats till länsstyrelsens naturvårdsenhet. Den slutliga prövningen görs dock av koncessionsnämnden för miljöskydd på central nivå. Nämnden prövar ansökningar från kommuner, företag och enskilda om tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet. Från koncessionsplikt kan i vissa fall naturvårdsverket och länsstyrelsen medge undantag. (96) Som exempel kan nämnas att i Skaraborgs län medges dispens av länsstyrelsen i ca 50 % av ärendena. (97)

Innan koncessionsnämnden för miljöskydd avgör ett ärende inhämtas yttranden från statliga och kommunala myndigheter. Även vad gäller miljöskyddslagen har en gränsdragning mot byggnadslagen varit nödvändig. Någon bestämmelse om den betydelse som fastställd bebyggelseplan har för tillåtlighetsbedömningen finns inte i miljöskyddslagen. I förarbetena till miljöskyddslagen uttalade dock departementschefen att om ett företag som är föremål för prövning enligt miljöskyddslagen strider mot plan enligt BL kan tillstånd enligt miljöskyddslagen inte lämnas. (98)

Både naturvårdslagen och miljöskyddslagen har således som rättsliga instrument underordnats byggnadslagen. Betecknande är att prövning av större, miljöstörande industrietableringar inordnas i byggnadslagens § 136 a. Prövning i dessa ärenden sker på central nivå av regeringen.

95 SFS 1969:387 och 388 ändrad i SFS 1972:224 och 1973:927

96 12 § miljöskyddskungörelsen

97 Intervju i Skaraborgs län, naturvårdsenheten, febr 1977

98 SOU 1974:21 sid 88

Uppbyggnad av tillsyn- och kontrollorganisation

Parallellt med lagstiftningsarbetet byggdes en organisation upp för kontroll och tillsyn av lagarna.

På regional nivå koncentrerades dessa arbetsuppgifter till länsstyrelsens naturvårdsenheter. På central nivå tillkom naturvårdsverket 1967 och koncessionsnämnden för miljöskydd 1969.

Motsvarande förstärkningar på kommunal nivå uteblev nästan helt. I åtskilliga kommuner tillsattes dock kommunala naturvårdsombud. (99) Landsting och primärkommuner engagerade sig ibland som förvaltande organ när det gäller naturvårdsområden och naturreservat. (100)

Planering avseende natur- och miljövård

När arbetet med fysisk riksplanering påbörjades 1967 kom natur- och miljövården att inta en central roll.

I syfte att ge den fysiska riksplaneringen underlag avseende naturresurser och nödvändiga naturvårdande åtgärder utfördes översiktliga inventeringar på länsnivå, såsom naturinventeringar. Deras uppgift var att ligga till grund för översiktliga överväganden avseende miljöstörande industri o d (miljöskyddslagen) men framför allt för att ge en översikt av den allmänna naturvårdens värdefullare objekt. Det har från naturvårdsverket dock konstaterats att dessa inventeringar ännu (1975) inte täcker hela landet. De har i ännu mindre utsträckning förts vidare till naturvårdsplaner. (101) Naturvårdsplanen är ingen i lag reglerad plan.

Naturvårdens och miljövårdens inordnande i länsplaneringen underströks i behandlingen av länsprogram 1970 och "Hushållningen med mark och vatten", SOU 1971:75, i riksdagen. Där konstaterades att miljön är en viktig välfärdskomponent i den allmänna regionalpolitiken.

Kommunernas roll i planeringsarbetet

Under 1960-talet koncentrerades arbetet med natur- och miljövårdsfrågor, framför allt till den regionala

99 SOU 1974:21, sid 88

100 Artiklar i Kommunal tidskrift 3/73 och 7/73 om naturvården samt "Demokrati och förvaltning" grunddrag i ett landstingspolitiskt handlingsprogram, sid 54-57, Landstingsförbundet

101 "Översiktlig naturinventering och naturvårdsplanering", sid 10, 14 och 125, Naturvårdsverket 1975

nivån och i viss mån den centrala nivån. Behovet av forskning underströk behovet av resurser på central nivå. Tidigare konstaterades att någon motsvarande förstärkning på kommunal nivå inte kom till stånd. Att naturvårdslagen och miljöskyddslagen rättsligen underordnades den fysiska planeringen kan troligen till viss del förklara att kommunerna litade till de resurser och den organisation som man tidigare byggt upp för detta arbete inom byggnadsnämndernas kansli.

Under 1970-talet kan en viss omsvängning noteras. I det fortsatta och detaljerade arbetet med naturinventeringar understryks behovet av nära samarbete länsstyrelse - kommun. (102)

I det fortsatta arbetet med fysisk riksplanering på kommunnivå måste natur- och miljövården inordnas i den övriga fysiska planeringen. För detta fordras såväl specialkunskaper som resurser på kommunnivå. Genom ändringen i naturvårdslagen 1975 kunde länsstyrelsen på ansökan från kommunen flytta ut vissa dispensbefogenheter till kommunen.

För att delegation skall komma till stånd fordras att kommunen har

- sakkunnig personal
- planunderlag (kommunöversikt). (103)

Således har kraven på kommunerna avseende naturvårdsinventeringen, planering av markanvändningen, markförvärv, skötsel och förvaltning av naturvårdsobjekt samt bevakning av ärenden och beslut enligt byggnadslagen och naturvårdslagen förstärkts.

Till detta skall läggas de ökade uppgifter som ställs på kommunerna inom miljöskyddslagstiftningens område avseende hushållsavfall, specialavfall, avloppsslam, trafikbuller och bevakningen av övriga immissioner. (104)

3.2.6 Transporter

Under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet byggdes järnvägarna och sjöfarten ut kraftigt. Sedan 1940-talet har bilismen expanderat kraftigt. Under de senaste årtiondena har flygtrafiken ökat starkt. (105)

102 Artikel i Kommunal tidskrift 13/76, sid 12

103 Prop 1974:166, sid 114

104 Artiklar i Kommunal tidskrift 13/1973, sid 582
och 7/1974, sid 294

105 SOU 1974:75

Förändringen och utbyggnaden av transporterna i samhället har ställt krav, såväl på staten som kommunerna. Successivt har det samhällseliga inflytandet inom olika transportsektorer ökat. I tabllån nedan beskrivs utvecklingen från 1940-talet och framåt.

Tabllån

- 1944 ● Vägvesendet förstatligas.
- Vägförvaltningen inrättas i varje län. Vägdirektören blir föredragande för länsstyrelsen i vissa vägärenden.
 - Länsvägnämnder och distriktsvägnämnder inrättas för att garantera landsting och kommunerna inflytande i vägplaneringen.
- 1959 Vägplan 1960 antas av riksdagen.
- 1963 ● Riksdagen fattar trafikpolitiskt beslut.
- Utredning rörande "den översiktliga vägplaneringen och därmed sammanhängande spörsmål" tillkallas.
 - Statsbidrag utgår fr o m detta år till lokal landsbygdstrafik (busstrafik och motsvarande).
- 1965 Riksdagen beslutar att statliga väganslag även skall kunna utgå till tunnelbanebyggande.
- 1967 ● Målsättningen för luftfarten prövas. Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun regleras. Kommunerna skall betala viss del av flygplatskostnaderna.
- Statens trafiksäkerhetsverk bildas. Utfärddar normer och anvisningar för trafiksäkerhetsarbetet.
- 1968 ● Parkeringskommittén föreslår att kommunerna skall ha rätt att äga eller driva parkeringshus eller motsvarande anläggning.
- Statens planverk ger ut de s k SCAFT-normerna; riktlinjer för stadsplanering med hänsyn till trafiksäkerhet.
- 1969 ● Statens planverk ger ut normer för beräkning av behovet av parkering i tätorter.

- Hamnutredningen lägger fram sitt betänkande. Föreslår koncentration och samordning av landets 112 hamnar (varav 102 kommunala). Hamnarna föreslås förvaltas av kommunalförbund under överinseende av sjöfartsverket.
 - Ändring i förordningen angående yrkesmässig automobiltrafik. Kommunerna och landstingens befogenheter beträffande kollektivtrafik stärks. Får rätt att överta tillstånd till busstrafik, förköpsrätt etc.
- 1970
- Med avsikten att skapa bättre betingelser för den övergripande trafikplaneringen på den regionala nivån tillsätts trafikplaneringsutredningen i kommunikationsdepartementet.
 - Transportstöd till vissa transporter från allmänna stödområdet.
- 1971
- Fraktbidragsnämnden som skall administrera det statliga regionalpolitiska transportstödet inrättas.
 - Utredningen rörande kollektivtrafiken i tätorter (KOLT) tillsätts.
 - Interpellationssvar i riksdagen avseende den inomkommunala trafiken på Gotland: "lokal trafik är primärkommunens uppgift". I anvisningarna till länsstyrelsen om regional trafikplanering (RTP) inordnas en liknande definition.
 - Transportforskningsdelegationen tillskapas för planering, samordning och stöd av forskning inom ämnesområdet.
 - Arbetsgrupp med företrädare för kommun och stat avger promemorian "Kommunerna och trafik-säkerheten".
 - Riksdagen beslutar om ändrade fordonsskattebestämmelser. Successivt ökat kostnadsansvar för de tyngsta fordonen.
- 1972
- Riksdagen tar ställning till Vägplan 70. Avsteg från 1963 års trafikpolitiska beslut. Vägplaneringen skall ta större hänsyn till regionalpolitiken.
 - Riksdagen antar ny väglag. Den nya lagen formaliserar förhållandet mellan stat och kommun som väghållare. Kommun kan vara egen väghållare efter förordnande av Kungl Maj:t eller Statens vägverk.

- Länsstyrelserna får i uppdrag att genomföra regional trafikplanering (RTP).
- 1973
- För att förbättra betingelserna för den kollektiva trafikförsörjningen beslutar riksdagen om att kraftigt bygga ut stödet till lokal (inomkommunal) kollektivtrafik. För att stödet skall utgå fordras att kommunerna "upprättar och antar lokal trafikförsörjningsplan för icke ekonomiskt bärkraftig lokaltrafik på landsbygds-linje". (SFS 1973:639)
 - Utökad transportstöd. Gäller nu även transporter till allmänna stödområdet.
- 1974
- Utredning om regionalt gällande trafikrabatter tillsättes.
 - Länsberedningen föreslår i sitt betänkande, SOU 1974:84 att ansvaret för lokal och regional kollektivtrafik skall läggas på landstingen.
 - Den regionala trafikplaneringen (RTP) klar på länsnivå. Bearbetning påbörjas centralt inom kommundepartementet.
 - Regeringen uppdrar åt trafikpolitiska utredningen att fullfölja vägkostnadsutredningens utredningsarbete.
- 1975
- Kommittén för den långsiktiga vägplaneringen lägger fram betänkandet "Vägplanering", SOU 1975:85. Föreslår en rad åtgärder för att förbättra samordningen mellan vägplaneringen och övrig samhällsplanering.

Transporterna - en expanderande sektor

Som tidigare beskrivits har transporterna expanderat kraftigt sedan decenniets början. Orsakerna kan sökas efter flera linjer, allmän standardhöjning, utglesning av service, arbetsplatser etc. Från kommunalt håll har framhållits att kommunernas större yta (efter kommunreformen), centralisering inom skolväsendet och ökade krav på kommunal färdtjänst ställer större krav på kommunerna inom transportsektorn. (106)

Samhällets ansvar inom transportsektorn är stort, både vad gäller själva transporterna (SJ, länsstyrel-

sernas tillståndsgivning för yrkesmässig trafik, kommunala bussbolag m m) och vid anläggningen och driften av transportanläggningar (hamnar, vägbyggandet etc).

Bilismens starka dominans både vad gäller godstransporter och persontransporter har i mycket riktat intresset till vägbyggandet och därmed sammanhängande åtgärder. Ett uttryck för detta är det arbete som lagts ned på att normera detaljutformningen av vägbyggandet både vad gäller funktion och trafiksäkerhet. (107) Under de senaste åren har också stort arbete lagts ned på att genom s k trafiksanering anpassa äldre tätorter till den moderna trafikens krav.

1963 års trafikpolitiska beslut

Riksdagens trafikpolitiska beslut 1963 hade som målsättningar:

att skapa förutsättningen för de transporter som medför den största samhällsnyttan

att varje trafikgren bär sina egna kostnader

att vara lokaliseringpolitisk neutral

att trygga en tillfredsställande transportförsörjning för landets olika delar

att SJ ersätts för trafiksvaga banor. Grundat på en vart tredje år förnyad bandelsundersökning (omfattar ungefär halva trafiknätet). (108)

Beslutet innebar att tyngdpunkten i trafikpolitiken lades på konkurrensen mellan olika transportgrenar. Därigenom skulle kostnaderna för transporterna hållas nere och den "största samhällsnyttan" uppnås. Under 1960-talets fortsättning vidtogs därefter en rad åtgärder för att fördela kostnaderna rättvist mellan de olika transportgrenarna. (109)

-
- 107 RIGU, riktlinjer för gators geometriska utformning, Statens vägverk och Kommunförbundet, 1973
 ● SCAFT, riktlinjer för stadsplanering med hänsyn till trafiksäkerhet, Statens planverk, 1968
 ● Normer för beräkning av behovet av parkering i tätorter, Statens planverk, 1968
- 108 Prop 1963:191, rskr 1963:429
- 109 Samhällsplaneringen i Sverige, sid 166

Trafikplaneringen blir en integrerad del i övrig samhällsplanering

1963 års trafikpolitiska beslut innehöll flera varandra motstridiga målsättningar. Bl a skulle trafikpolitiken vara "lokaliseringspolitiskt neutral" men samtidigt "trygga en tillfredsställande transportförsörjning för landets olika delar". Under 1970-talet utvecklades trafikpolitiken alltmer till en integrerad del i den övriga samhällsplaneringen den kunde därför inte längre uppfylla kravet på lokaliseringspolitisk neutralitet. I anslutning till riksdagens behandling av "Vägplan 70" uttalades också att trafikplaneringen måste ske i samarbete med övrig planering. 1970 och 1973 infördes t ex statligt transportstöd från respektive till det allmänna stödområdet. (110)

1972-1974 genomförde länsstyrelserna regional trafikplanering (RTP). Syftet med den regionala trafikplaneringen har varit att med utgångspunkt från nuvarande och planerad bebyggelsestruktur, näringsliv m m och med hänsyn till troliga förändringar av efterfrågan på transporttjänster ge underlag för bedömning av hur en regions behov av person- och godstransporter kan tillgodoses. Planeringen har omfattat land-, sjö- och flygtransporter och fördelning mellan dem.

Den regionala trafikplaneringen skulle dessutom förbättra samordningen mellan riks-, regional- och lokal planering, avseende såväl trafikplanering som annan planering. (111)

På lokal nivå, har staten genom förutsättningarna för statsbidrag till lokal kollektivtrafik, initierat lokal trafikförsörjningsplanering. (112) Genom avstämning mot den regionala trafikplaneringen på länsnivå och annan inomkommunal långsiktig planering kan den lokala trafikförsörjningsplanen utvecklas till en planeringsaktivitet av samma dignitet som den regionala trafikplaneringen fast på lokal nivå. Detta är dock beroende av den enskilda kommunens ambitioner.

I energikrisens spår har också kravet på en förbättring av de kollektiva persontransporterna höjts, liksom planmässiga åtgärder för att minska behovet av privatbilismen.

Vägbyggandet och samhällsplaneringen

Vägbyggandet och ansvaret för vägplaneringen är delat mellan staten (på regional nivå vägförvaltningen och

110 Prop 1970:84 resp 1973:95

111 Samhällsplaneringen i Sverige, sid 187

112 SFS 1973:639

på riksnivå vägverket) och kommunerna. Kommunernas ansvar och inflytande är beroende av om man är egen väghållare eller ej. Dvs om kommunen själv ansvarar för vägbyggande och drift av sina vägar, eller om detta utförs av vägförvaltningen i länet. Kommun kan vara egen väghållare efter förordnande av Kungl Maj:t eller Statens vägverk. (113) Totalt är 104 kommuner väghållare inom hela eller delar av sitt område. Av landets 1 775 tätorter (enl Fob 1970) är kommunerna väghållare i ca 115 st. (114)

Till kommuner som är egna väghållare utgår statsbidrag för byggande och drift av vägar. Bidrag till väg- och gatubyggnadsföretag utgår i mån av tillgång på anslagna medel med 95 % och i vissa fall med 85 % av bidragsberättigade kostnader. "Skälig" drift ersätts med 95 % av kostnaderna. (115) Under perioden 1969 -74 fick kommunerna i genomsnitt statsbidrag för 68 % av de faktiska kostnaderna. Medelvärde av de utbetalda statsbidragen för drift var under perioden 1964 -73 65 %. Därtill kommer en mycket stor skillnad mellan olika kommuner. (116)

Ansvar för vägbyggandet och vägplaneringen har länge varit en starkt sektoriserad del av samhällsplaneringen. Tidigare låg nästan hela samordningsarbetet, med övrig planering och verksamhet, på kommunerna. Detta oavsett om kommunerna var egna väghållare eller ej.

I och med den nya väglagen som trädde i kraft 1972 betonades samordningen mellan vägplaneringen och övrig samhällsplanering på regional nivå.

I linje med detta underströks länsstyrelsernas samordnande roll. "Fråga om byggande av väg handläggs av Statens vägverk efter samråd med länsstyrelsen. Vid motsatta uppfattningen avgörs frågan av Kungl Maj:t." (117)

I "Vägplanering", (118) betänkande av kommittén för den långsiktiga vägplaneringen, betonades också starkt behovet av samordning mellan vägplaneringen och övriga planeringsformer både på regional och lokal nivå.

113 Väglagen, SFS 1971:948, § 5

114 SOU 1975:85, sid 94-95

115 SOU 1975:85, sid 97

116 Enligt en undersökning utförd av Sv kommunförbundet, artikel i Kommunal tidskrift 11/76, sid 34

117 SFS 1971:948, 11 §

118 SOU 1975:85, sid 94

3.2.7 Service

I det följande kommer utvecklingen avseende service-sektorn att beskrivas. Flera olika verksamheter inordnas under denna rubrik (skola, sjukvård, barnomsorg, fritid, handel etc). Betecknande är också den stora spridningen på olika huvudmän och den starka sektoriseringen, både vad gäller planering och löpan-de verksamhet.

Tablå

- 1930 Skolärendena flyttas från den kyrkliga till den borgerliga kommunen. Skolstyrelser i kommunerna.
- 1936 Folkskolan blir sjuårig.
- 1950 Riksdagen fattar principbeslut om nioårig grundskola.
- 1958 Länsskolenämnderna inrättas och övertar därmed domkapitlet och länsstyrelsens uppgifter inom skolväsendet på den regionala nivån. Länsskol-nämnderna planerar och samordnar skolväsendet i länet.
- 1962 Riksdagen beslutar om grundskolans införande. Skall byggas ut under 1960-talet.
- 1963 Provinsiälläkarväsendet överförs från staten till landstingen.
- 1965 Fritidsutredningen (SOU 1965:19) rekommenderar kommunerna att driva en aktiv inköspolitik i syfte att tillhandahålla mark för fritidsbe-byggelse.
- 1966 Gymnasieskolan kommunaliseras. Finansieras dock till stor del av staten.
- 1967 ● Mentalsjukvården övergår från statligt huvud-mannaskap till landstingskommunalt.
- Undersökning rörande landets sjukvårds-resurser och planerna för utbyggnader av dessa, RUPRO, (rullande prognosundersökning) genomförs.
- 1968 ● SPRI (Sjukvårdens planerings- och rationali-seringsinstitut) inrättas. Intressenter:

staten och landstingen. Strävar efter bättre planering, rationalisering, standardisering och samordning inom sjuk- och socialvården.

- I ett principprogram uttalar socialstyrelsen sig för en ökad satsning på öppenvård och samordning av hälso-, sjuk- och socialvård.
- Utbildningsutredningen föreslår en ytterligare regionalisering av högre utbildningen och en decentralisering till ytterligare orter.
- Lag om kommunala befogenheter inom turistväsendet. SFS 1968:131. Kommunerna får rätt att uppföra och driva turistanläggningar.

1969 Ny RUPRO-omgång genomförs.

1970 Kommunerna får rätt att ersätta barnavårdsnämnd, nykterhetsnämnd och socialnämnd med social centralnämnd. (1975 har 256 kommuner social centralnämnd, 25 kommuner har dessutom distriktsnämnder.)

1972 ● SPRI Rapport "Den öppna vårdens organisation". Minst en vårdcentral i varje kommun.

- Glesbygdsutredningen avlämnar sitt delbetänkande rörande service samt slutbetänkande: "Glesbygder och glesbygdspolitik". Försöksverksamhet avseende service pågår i vissa kommuner.

1973 ● Konsumentverket bildas. Regional organisation, hemkonsulenter vid länsstyrelserna. Deras uppgift bl a att främja kommunal konsumentverksamhet (förekommer i ett 40-tal kommuner).

- Statsbidrag till kommersiell service i glesbygd (SFS 1973:608). En förutsättning för bidrag är att kommunen upprättar s k serviceplan. Ansökan handläggs av respektive länsstyrelse. Statsbidrag beviljas av konsumentverket.

- Butiksetableringsutredningen lägger fram sitt betänkande (SOU 1973:15). Föreslår en rullande kommunal översiktsplanering som rör detaljhandeln. Planeringsarbetet skall ledas av KS och förutsätts ske i nära anslutning till kommunernas fysiska planering.

- Servicekommittén lägger fram sitt slutbetänkande, SOU 1973:24. "Servicekommittén anser det vara ett samhällsansvar att driva planering för samtliga serviceaktiviteter".

Föreslår, avseende planering och organisation: en förbättring av underlaget för planering och boendeservice (Statens planverk utarbetar råd och anvisningar) kommunerna inventerar servicebehovet i anslutning till KBP ökade möjligheter till brukarinflytande centralt råd för boendeservice tillsätts för att öka samordningen i planeringsskedet.

- I betänkandet "Skolans regionala ledning" SOU 1973:48, föreslås att länsstyrelserna övertar läns skolnämndernas roll och frågor rörande upptagningsområde, dimensionering etc flyttas till kommunerna.

1974 ● I riksdagens beslut om fortsatt stöd till service i glesbygd understryker man att serviceförsörjningen kräver en ingående planering av kommunerna.

- Socialvårdsutredningen föreslår i sitt principbetänkande, SOU 1974:39, att socialvården måste i framtiden i större utsträckning medverka i samhällsplaneringen socialvården bör i kommunerna företrädas av en nämnd regionala institutionsplaner upprättas gemensamt av primärkommunerna och landsting. Granskas och fastställs av länsstyrelsen.

- Utredningen om skolans inre arbete (SIA) lägger fram sitt betänkande, SOU 1974:53.

1975 ● Kommunerna blir skyldiga att anvisa alla sexåringar plats i förskola dessutom skall kommunerna upprätta och anta kommunal förskoleplan. Den skall beskriva behov, utbyggnad etc och göras rullande.

- Ritningsgranskningen av kommunala förskolor flyttas ut från socialstyrelsen till kommunerna, där byggnadsnämnden och stadsarkitekten får ansvar för ritningsgranskningen.

- I prop 1975:46 om planering för rekreation och turism samt samordningen av dessa frågor föreslås att en särskild beredning med företrädare för kommunerna bildas. Planeringen förutses inordnas i kommunernas fysiska planering.

- Distributionsutredningen lägger fram sitt betänkande, SOU 1975:69 och föreslår: kommunala varuförsörjningsplaner som revideras varje år

förbättrad information, kommun - företag konsumentpolitisk verksamhet i kommunerna anmälan om nedläggning stödet till kommersiell service utvecklas och utvidgas närhetsbutiker och hemköpssystem utvecklas.

- Överenskommelsen mellan regering och kommunerna om utbyggnad av 100 000 daghemsplatser fram till 1980. Höjda statsbidrag.

1976 När de kommunala förskoleplanerna sammanfattas på central nivå konstateras att kommunen ej kommer att nå upp till nivån 100 000 daghemsplatser 1980.

Skolan

Redan tidigt var skolväsendet en av de viktigare kommunala angelägenheterna. Längre var dock skolan fast knuten till den kyrkliga intressesfären. Först 1930 flyttades skolärendena från den kyrkliga till den borgerliga kommunen och en skolstyrelse i kommunen kom att handha skolfrågorna.

Under 1940-talet genomfördes ett stort utredningsarbete på skolans område. 1946 års skolkommission avgav 1948 ett betänkande om det obligatoriska skolväsendets organisation vilket ledde fram till att 1950 års riksdag fattade principbeslut om 9-årig grundskola. Under 1950-talet genomfördes försöksverksamhet med sådan skola. (119)

1957 års skolberedning lämnade 1961 ett förslag till en mera definitiv utformning av grundskolan, vilket godtog av 1962 års riksdag.

Det är mot bakgrund av detta man får se länsskolnämndernas tillkomst 1958. Uppbyggnaden av den nya skolan krävde en omfattande planering, som innefattade förstärkta personalresurser och ökad kvalitet på utrustning etc. Detta krävde i sin tur en koncentration av resurserna för att dra fördel av stordriftsfördelarna. 1960-talet präglades således av en successiv förstärkning och anpassning av resurserna till den nya skolans krav. För detta arbete fordrades ett regionalt ledningsorgan som dessutom kunde föra ut de centrala planeringsintentionerna. (120) Till detta skall läggas att flertalet kommuner fortfarande var så små att man

119 Skolans geografiska utveckling i Sverige, Torvald Greger, Kulturgeogr inst, Sthlm 1972, sid 23-24

120 Bra exempel på detta är flera artiklar i "Aktuellt från Skolöverstyrelsen år 1962"

inte hade resurser för att möta den nya skolans krav. Ett av skälen till kommunindelningsreformen under 1960-talet var just utbyggnaden av grundskolan. 1966 kommunaliserades gymnasieskolan.

Skolsektorn finansieras till stor del med statsbidrag (bl a lärarlönerna). Trots detta är kostnaderna för kommunerna mycket betungande. (121)

Mot slutet av 1960-talet påbörjades också en decentralisering av den högre utbildningen.

1970-talet har präglats av ett lugnare utbyggnadstempo. Arbetet har mera kommit att inriktas på att förbättra skolans inre struktur (arbetsformer, kursplaner etc). (122)

På den regionala nivån övervägs nu att inordna länskolnämndernas verksamhet i länsstyrelserna.

Frågor rörande upptagningsområden, dimensionering och utformning av skolenheterna föreslås flyttas över till kommunerna som förutsätts ha resurser för att klara av detta efter kommunindelningsreformen genomförts. (123)

Hälso- och sjukvård

Under 1960-talet byggdes sjukvården ut kraftigt, i landstingens regi. Provinsiälläkarväsendet och mentalsjukvården överfördes från staten till landstingen. En uppfattning om denna expansion ger figur 8. Utvecklingen under 1960-talet kom alltså att renodla landstingens roll som sjukvårdshuvudmän.

Mot slutet av 1960-talet tillkom "Nämnden för sjukvårds- och socialvårdsbyggnader" och "Sjukvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut" som två centrala organ, för att genom planering, rationalisering och samordning minska kostnaderna för sjukvården.

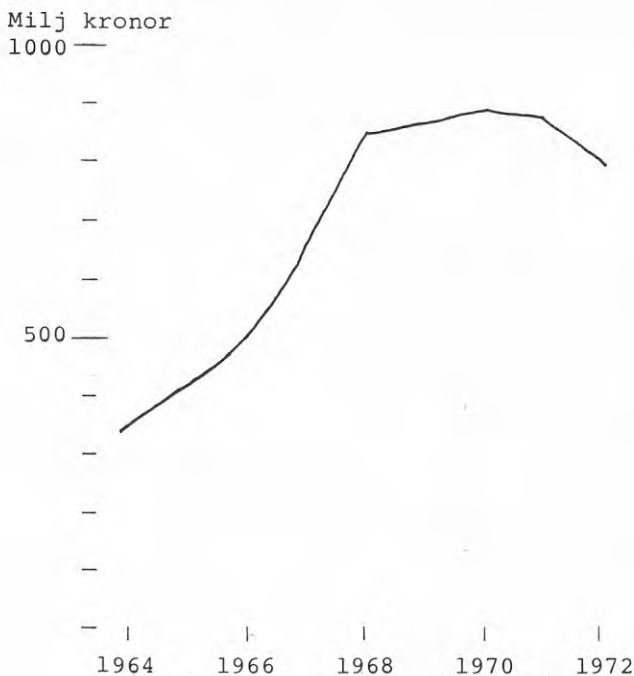
1970-talet präglas av en starkare satsning på öppen vård och förebyggande hälsovård. Trendbrottet i fråga om investeringsvolym beror delvis på en ökad satsning på öppen vård, där investeringarna är mindre kostsamma. (124) Detta kräver i sin tur en ökad samverkan i planeringsarbetet mellan landsting och primärkommuner.

121 SOU 1971:84. Bilaga 1

122 Jfr SOU 1974:53, "Skolans inre arbete"

123 SOU 1973:48, sid 51-52

124 SOU 1974:84, bilaga 2, sid 203



Figur 8 Landstingens investeringar för hälso- och sjukvård 1964 - 1972, i fasta priser.
Källa: SOU 1974:84, Bilaga 2.

I linje med detta föreslår socialvårdsutredningen i sitt principbetänkande, SOU 1974:39, regionala institutionsplaner för sjukvård och socialvård som upprättas gemensamt av landsting och primärkommunerna.

Socialvård

Socialvården är en av de absolut äldsta primärkommunala verksamheterna som har sitt ursprung i 1800-talets fattigvårdsverksamhet. Denna sektor i den kommunala verksamheten visar starkt stigande kostnader under senare år. (125)

Under 1970-talet har flertalet kommuner övergått till social centralnämnd som innebär en sammanslagning av socialnämnd, barnvårdsnämnd och nykterhetsnämnd. Detta utgår från en helhetssyn på de frågor som kommunerna har att lösa inom detta område. Man strävar också efter att integrera socialvården med övrig kommunal verksamhet. I servicekommitténs slutbetänkande

SOU 1973:24, föreslås en helhetssyn på servicebegreppet som inbegriper såväl socialvården som andra kommunala verksamhetsområden. I socialvårdsutredningens principbetänkande, SOU 1974:39, konstateras också att socialvården i större utsträckning måste delta med sina erfarenheter i samhällsplaneringen.

Barnomsorgen

Barnomsorgen utgör en delsektor inom socialvårdens verksamhetsområde. I takt med en ökad arbetsfrekvens bland kvinnorna har denna delsektor uppmärksammats särskilt under senare år. Flera statliga initiativ har tagits för att stimulera kommunernas utbyggnad av barnomsorgen.

Från och med 1975 är kommunerna skyldiga att bereda plats för alla sexåringar i kommunal förskola, dessutom skall kommunerna upprätta och anta s k förskoleplan för förskolans utbyggnad. Denna planering skall vara rullande. (126)

1975 träffades en överenskommelse mellan regeringen och Svenska kommunförbundet om att försöka bygga ut 100 000 nya daghemplatser fram till 1980 i kommunal regi. (127)

Fritidssektorn

Man kan här skilja mellan planering för rekreation och turism och fritidsverksamhet i anslutning till boendet. Inom det först nämnda området reglerades kommunernas verksamhet genom "Lag om kommunala befogenheter inom turistväsendet" (SFS 1968:131). Denna lag gav kommunerna rätt att uppföra och driva turistanläggningar av olika slag. I betänkandet "Turism och Rekreation i Sverige", SOU 1973:52 utvecklades synen på kommunernas roll. I betänkandet utpekades 23 st s k primära rekreationsområden. Dessa förutsattes bli föremål för särskilda planeringsöverväganden i samband med den fysiska planeringen på kommun och läsnivå. I prop 1975:46 lades dessa förslag fram för riksdagen.

För kommuner i anslutning till dessa rekreationsområden har den faktiska utvecklingen med en ökad turism dels inneburit ökade inkomster inom turistnäringen men också ett behov av ökad planering och investeringar i olika anläggningar.

126 Prop 1973:136

127 Kommunal tidskrift 20/75, sid 932

För den bostadsanknutna fritidsverksamheten har utvecklingen följt mera generella linjer för samtliga kommuner.

Kommunernas satsningar inom sektorerna "sport- och friluftsliv" och "annan kulturell verksamhet" visar en stark ökning under 1950 och 1960-talen. (128)

Under senare år präglas detta verksamhetsområde av en allt starkare integration med kommunernas socialvård, utbildningssektor etc. Som tidigare nämnts konstaterar servicekommittén i sitt slutbetänkande, samhällets (kommunernas) ansvar att driva planeringsverksamhet med avseende på bl a fritidssektorn.

Kommersiell service

Under 1950- och 1960-talen skedde en strukturomvandling inom handeln. Verksamheten koncentrerades och mindre affärer lades ner. (129)

De problem som detta gav upphov till uppmärksammades tidigt i glesbygden. 1973 beslutade riksdagen om statsbidrag till kommersiell service i glesbygd. En förutsättning för att bidrag skall utgå är att kommunerna upprättar en s k serviceplan. (130)

I butiksetableringsutredningens betänkande, SOU 1973: 15 och distributionsutredningens betänkande, SOU 1975: 69 uppmärksammades kommunernas ansvar för att den kommersiella servicen totalt sett (även inom tätorterna) tillgodoses.

Butiksetableringen påtalar den faktiska möjlighet som kommunerna har att genom den fysiska planeringen styra butiksetablering o d. Då måste naturligtvis serviceaspekten på ett helt nytt sätt vägas in i planeringen. Utredningen föreslår försöksverksamhet i ett antal kommuner. (131)

Distributionsutredningen konstaterar att många hushåll har otillfredsställande inköpsmöjligheter. Därför måste samhällsätgärder vidtas. Detta kan inte åtgärdas på riks- eller regionalnivå. För att lösa problemen fordras lokal kunskap om problemen och förutsättningarna att lösa dem. Därför föreslår utredningen att kommunerna skall upprätta s k varuförsörjningsplaner. De skall innehålla en kartläggning, problem-

128 SOU 1971:84, bilaga 1. De borgerliga primärkommunernas roll i den offentliga hushållningen, sid 160-163

129 Artikel i Kommunal tidskrift av NO, 14/73, sid 608

130 SFS 1973:608, ändrad 1975:189

131 SOU 1973:15, sid 9-11

inventering, åtgärdsdiskussion och förslag till lösningar, och kan närmast betraktas som en utvidgning av de nu existerande serviceplanerna, för glesbygdens varuförsörjning. Planerna skall utarbetas i samråd med konsumenter och företag.

Olika kommuners planer förutsätts samordnas av länsstyrelsen på länsnivå.

Ännu har inte något av förslagen i de två utredningarna sanktionerats genom lagstiftning eller rekommendationer från staten till kommunerna.

3.2.8 Försvar

Tablå

- 1944 ● Särskild försvarsavdelning inrättas vid länsstyrelserna.
- Civilförsvarsstyrelsen inrättas på central nivå.
- 1952 Länsstyrelsernas försvarsavdelning omorganiseras till civilförsvarssektion i vilken militärassistenten ingår.
- 1962 Överstyrelsen för ekonomiskt försvar bildas. En stor del av försvarsförberedelserna på regional nivå koncentreras till länsstyrelsernas civilförsvarssektioner.
- 1964 Lagen om kommunal beredskap, SFS 1964:63 antas av riksdagen.
- 1967 ● Lagen om kommunal beredskap blir gällande även för landstingen.
- Riksnämnden för kommunal beredskap inrättas. Utarbetar råd och anvisningar till kommunal beredskapsplanering.
- 1971 Länsstyrelsernas civilförsvarsavdelning inordnas som försvarsenheter i länsstyrelsernas planeringsavdelningar.
- 1975 Utökade krav på skyddsrumspanering och skyddsrumspanering i kommunerna. Kommunerna skall upprätta särskild skyddsrumspan (prop 1975:21, SFS 1975:553, 1976:650). Planeringen skall ske i samråd med länsstyrelsen. Ansvariga kommunala nämnder är civilförsvarsnämnd och byggnadsnämnd.

Utbyggnad på riks- och länsnivå

Under 1940-talet och 1950-talet skedde en omorganisering och utbyggnad av resurserna för totalförsvarets civilförsvarssektor (civilförsvaret, ekonomiskt försvar etc). 1944 tillkom en särskild försvarsavdelning vid länsstyrelserna. Samma år inrättades civilförsvarsstyrelsen. (132) 1952 omorganiserades länsstyrelsernas försvarsavdelningar till civilförsvarssektioner. 1962 tillkom "Överstyrelsen för ekonomiskt försvar" på central nivå. Planeringen på regional nivå av dessa frågor koncentrerades till länsstyrelsen. Disponeringen av arbetskraften i krigstid planeras inom länsarbetsnämndernas planeringsavdelningar.

Lagen om kommunal beredskap 1964

Från och med 1964 inordnades kommunerna på ett fastare sätt i planeringsformerna med avseende på totalförsvaret, genom lagen om kommunal beredskap. (133) I lagens 6 § stadgas allmän skyldighet för kommunen att under fredstid vidta förberedelser för handlande under krigstid med hänsyn till inkvartering av krigsdrabbad befolkning, reparationsverksamhet och hälsovård.

I lagens 7 § konstateras att "finner länsstyrelsen det erforderligt med hänsyn till beredskapsuppgifternas omfattning eller betydelse i viss kommun att denna förberedelse redovisas i särskild plan skall kommunen efter länsstyrelsens förordnande upprätta och antaga sådan plan samt underställa länsstyrelsen den för godkännande. Länsstyrelsen äger förordna om revision av planen...". I lagens 8-10 §§ stadgas att särskild beredskapsnämnd eller KS kan handha dessa frågor. I lagens 16 § anges att statsbidrag utgår med 90 % av kommunens kostnader för att upprätta planen.

Under 1960-talets senare del kom så beredskapsplaner att upprättas på kommunnivå. (134) 1967 utvidgades lagen om kommunal beredskap till att gälla även landstingen.

Samordning med övrig planering

I riksdagens behandling av den statliga lokaliseringspolitiken 1964 angavs som ett av målen för denna

132 "Statliga myndigheter", sid 69, Statskontoret 1975

133 SFS 1964:63

134 I anslagsframställningen från Riksnämnden för kommunal beredskap för 1975/76 konstaterades att 152 kommuner upprättat kommunal beredskapsplan. Nämnden finner det otillfredsställande att övriga kommuner saknar plan.

att underlätta landets försvar. Målsättningen kan också läsas omvänt, så att planeringen för totalförsvaret skall ske i samklang med övriga planeringsåtgärder från samhället. Ett organisatoriskt uttryck för dessa strävanden var att inordna försvarsenheten i länsstyrelsernas planeringsavdelningar 1971.

Skyddsrumspanering

Fram till 1975 hade lagstiftningen för skyddsrumspanering byggandet starkt varit knutet till det enskilda byggnadsobjektet. (135) Samordning av skyddsrumspanering områdesvis förekom sparsamt. Skillnader mellan dag- och nattbefolkning hade inte heller beaktats i skyddsrumspanering byggandet. Skyddsrummens utbyggnad hade starkt reglerats genom central normering. Detta, och strategin att utrymma de större orterna vid krigsfara, hade lett fram till en brist på skyddsrumspaneringsplatser (1975 ca 4,9 milj platser) med stora skillnader mellan olika orter.

Central normering kunde tydligen inte garantera att skyddsrum byggdes som motsvarade de reella behoven. Genom lagstiftning 1975 (136) beslutades därför att kommunerna skall upprätta s k skyddsrumspaneringsplaner. Ansvariga kommunala nämnder blir civilförsvarsnämnd och byggnadsnämnd.

Skyddsrumspaneringsplanerna skall dels utgå från behovet i nyproduktion dels behovet av att förbättra bristerna i äldre produktion. Planeringen skall ske i samråd med länsstyrelsen. Regeringen kan föreskriva att vissa delar av planen skall underställas länsstyrelsens prövning. Civilförsvarsstyrelsen utarbetar råd och anvisningar för skyddsrumspaneringsplaneringen. Skyddsrumspaneringsplanerna förutsätts upprättas på kommunnivå under år 1976 enligt prop 1975:21.

3.2.9 Energi

Under 1970-talet kom energihushållningsaspekter, till följd av den s k energikrisen, alltmer i förgrunden i planeringssammanhang.

Mot bakgrund av kommunernas centrala roll i den fysiska planeringen, och uppgift som samordnare av all offentlig planering på lokal nivå, innebär den uppkomna situationen att väsentligt ökade krav ställs på kommunerna. Även på central- och regional nivå ökar kraven på att tillgodose energihushållningsaspekter i planeringen. (137)

135 Civilförsvarslagen 1960:74

136 SFS 1975:553 och 1976:650

137 Prop 1975:30

Eftersom energihushållningen är en relativt ny företeelse förekommer såväl formellt genomförda förändringar, som aviserade förändringar. Till innehåll och område skär dessa ofta över varandra. I det följande förtecknas därför såväl genomförda som aviserade förändringar inom energiplaneringens område.

- Pågående låne- och bidragsgivning med avseende på energibesparande åtgärder inom bostadsbeståndet fortsätter och byggs successivt ut. Information och uppsökande verksamhet förutsättes kommunernas tekniska personal klara av.
- Forsknings- och utvecklingsverksamheten förstärks. Byggnadsforskningsskatten höjs med 0,1 % av lönesumma inom byggnadsindustrin. Användningen av energi i industrin skall undersökas liksom möjligheterna att utnyttja spillvärme från industri och kraftverk för bl a uppvärmning av bostäder.
- Tillkomst och utbyggnad av energikrävande industri skall prövas av regeringen. Energihushållningsaspekter skall således vägas in i regeringens prövning av industriutbyggnad enligt § 136 a BL.
- Höjd energibeskattnings.
- Den centralt verksamma energisparkommittén har fått sitt uppdrag förlängt och utvidgat.
- I byggnadsstadgan kompletteras 9 § med en bestämmelse om att vid planläggning hänsyn skall tas till hushållningen med energi. Även utformningen av själva byggnaden kan spara energi. Därför införs nya paragrafer i byggnadsstadgan, för att ställa krav på god värmehushållning, § 44 a (nybyggnad). Även vid ombyggnad bör kravet gälla. Därför ändras § 48 a. Tillsyn och kontroll av att bestämmelserna om god värmehushållning tillämpas åvilar byggnadsnämnden och dess tekniska personal.
- Utredningen om kommunal energiplanering, har i sitt betänkande, SOU 1976:55 föreslagit lag om kommunal energiplanering. Statens industriverk blir centralt tillsynsorgan och kan genom krav på uppgifter från kommunerna avseende energiplaneringen styra denna. Länsstyrelsen föreslås samordna den kommunala energiplaneringen med övrig planeringsverksamhet på länsnivå såsom länsplanering, fysisk riksplanering etc.

3.2.10 Ekonomi

Tablå

- 1917 Ett system med skatteutjämningsbidrag till särskilt skattetyngda kommuner börjar användas.
- 1947 Sveriges första ekonomiska långtidsutredning genomförs av en särskilt tillkallad expertkommitté. Perspektivet är femårigt, med tendenser på längre sikt. Ekonomiska långtidsutredningar genomförs på nationell nivå på detta sätt 1950, 1955 och 1959.
- 1962 Den ekonomiska långtidsutredningsverksamheten inordnas i finansdepartementet. Avsikten är att skapa förutsättningar för en "rullande planering". Det femåriga perspektivet bibehålls och rapporter läggs fram 1965, 1970 och 1975.
- 1965 Skatteutjämningsnämnden bildas. Centralt rådgivande organ angående de statliga skatteutjämningsbidragen till kommunerna.
- 1966 ● En allmän skatteutjämningsreform genomförs.
 ● Finansdepartementet och inrikesdepartementet initierar en kartläggning av den ekonomiska långtidsplaneringen i kommunerna. Kommunal ekonomisk långtidsplanering (KELP) startas. Provundersökning.
- 1968 En andra KELP-omgång genomförs. Fortfarande provundersökning. 73 kommuner deltar. Prognosperioden 5-årig såväl vad gäller investeringar, driftkostnader som skatteintäkter. I riktlinjerna underströks att KELP fick en praktisk förankring i kommunen. Synkronisering med kommunernas bostadsbyggnadsprogram eftersträvas.
- 1969 KELP-69 genomförs. 503 kommuner deltar. I ett och samma blankettsystem tillgodoses flera statliga organs informationsbehov. Finansdepartementet använder således materialet vid utarbetande av 1970 års långtidsutredning. KELP knyts också fastare till länsplaneringen. KELP sänds in till länsstyrelsernas länsplanerarenhet där det utnyttjas i länsplaneringen innan det skickas vidare till SCB på central nivå. KELP kan nu beskrivas som en centralt normerad rullande ekonomisk planering, som genomförs varje år.

- 1970 ● Utredning tillsätts för att se över skatteutjämningsbidragen. Målet är att nå en ytterligare utjämning av kommunalskatten.
- SFS 1970:641. Stadgande om att centrala verk ej får ålägga kommunerna uppgifter som leder till kostnadsökningar för kommunerna utan Kungl Maj:ts medgivande (finansdepartementet).
- 1971 Riksdagen beslutar om utredning av kostnadsfördelningen stat - kommun. Kommunalekonomiska utredningen tillsätts. Direktiven präglas av stark restriktivitet mot ökade resurser till kommunerna.
- 1972 ● Överenskommelse träffas mellan regering och kommunförbunden om rekommendationer till kommunalt skattestopp 1973 och 1974.
- LKELP, Landstingskommunal ekonomisk långtidsplanering genomförs för första gången. Avser perioden 1970-76.
- 1973 ● Skatteutjämningsbidragets utformning revideras med verkan från 1974 (SFS 1973:433). Större hänsynstaganden till regionala skillnader. Möjligheterna att få extra skatteutjämningsbidrag ökas. Bidraget ökar med 370 milj. Förbättringar för framför allt glesbygdskommuner.
- Det kommunala skattestoppet från 1972 efterlevs. Få och små skattehöjningar.
- 1975 ● Änjo överenskommelse mellan regeringen och kommunförbunden om ekonomisk återhållsamhet inom den kommunala ekonomin. Skatten får höjas högst 1 % sammanlagt åren 1976 och 1977. Statsbidrag om 600 milj kr/år som compensation. Kommunerna påtalar resursknapphet om de följer förslaget.
- Försök att bygga upp s k regionalräkenskaper påbörjas. En avstämning mellan 1975 års långtidsutredning och länsplanering 1974 görs (SOU 1975:91 Appendix B).
- 1976 Kommunerna intecknar överenskommelser, om 1 % skattehöjning på två år, redan under det första året.

Långtidsutredningar på nationell nivå

Efter andra världskriget började systemet med ekonomiska långtidsutredningar på nationell nivå att tillämpas i Sverige. (138) Sedan dess har långtidsutredningen genomförts vart femte år. Från 1962 är verksamheten centralt inordnad i finansdepartementet.

Kraftig kommunal ekonomisk expansion

Ett problem i den ekonomiska planeringen på nationell nivå var att man ej hade kunskap om den ekonomiska utvecklingen på kommunal nivå.

Räknad i fasta priser steg den kommunala sektorns aktivitet med drygt 5 % om året under 1950-talet. Under 1960-talets första hälft accelererade tillväxttakten ytterligare till ca 9 % i årlig tillväxttakt.

"Under 1950 och 1960-talets första hälft var det investeringarna som ökade snabbast. Under 1960-talets senare hälft har konsumtionsutgifterna ökat till nära 2/3 av kommunens resursförbrukning."

"Den kommunala sektorn växte under såväl 1950-talet som 1960-talet med en takt som vida överstiger tillväxten i de samlade produktionsresurserna såsom de mäts av bruttonationalprodukten." (139)

Mot slutet av 1960-talet vidtog därför staten en rad åtgärder för att få kontroll över den allt häftigare framrusande kommunala ekonomin. Ett första steg i denna riktning var KERP-enkäterna som prövades i vissa kommuner från 1966. Från år 1969 var systemet i det närmaste fullt utbyggt och en viss samordning med länsplaneringen var också genomförd. KERP (kommunalekonomisk långtidsplanering) kan i princip sägas tjäna två syften. Å ena sidan ger sammanställningen av KERP-materialet staten en god överblick av den kommunala ekonomin, och därigenom ett bra underlag för långtidsutredningen. Å andra sidan stimulera systemet indirekt kommunerna till att förbättra sin ekonomiska planering. När KERP-systemet började tillämpas var det endast ett fåtal större kommuner som hade en ekonomisk långtidsplanering.

För att ytterligare belysa den ekonomiska expansionen inom den kommunala sektorn och föreslå åtgärder till förbättringar beslöts 1971 att tillsätta den kommunal-ekonomiska utredningen. Utredningens direktiv präglas av en stark restriktivitet till ökade kommunala resurser.

138 Hur planeras Sverige, Svensson, Thufvesson, 1971, sid 87

139 Ur kommunalekonomiska utredningens direktiv, 1971

Från 1970 gäller bestämmelser som stadgar att centrala verk ej får ålägga kommunerna uppgifter som leder till kostnadsökningar utan Kungl Maj:ts (finansdepartementets) medgivande. (140)

Regionala ojämnligheter

Urbanisering och rumslig koncentration av näringslivet har medfört stora skillnader i skattekraften mellan avfolkningskommuner och expansionskommuner.

I syfte att avhjälpa dessa skillnader tillkom relativt tidigt skatteutjämningsbidrag. 1966 reformerades detta system för att nå bättre överensstämmelse mellan den faktiska situationen och bidragssystemet.

1973 var det återigen dags för en revidering av systemet. (141) Avsikten var att nå fram till ett system som ännu bättre tog hänsyn till regionala skillnader. Framför allt gynnades glesbygdskommunerna, medan vissa andra kommuner fick försämringar. Samtidigt förstärktes bidragssystemets flexibla del; möjligheterna att få extra skatteutjämningsbidrag ökades. Totalt ökades bidraget med 370 miljoner kronor.

Ekonomiskt trendbrott

För kommunerna kan åren kring 1970 beskrivas som de år då expansionstendenserna bröts. (142) De tillgängliga resurserna äts nu upp av de alltmer expanderande driftskostnaderna. Små smulor blir kvar till investeringar. De är i början av 1970-talet som den ekonomiska aspekten kommer att väga allt tyngre i all kommunal planering och därmed behovet av ett samlat grepp på planeringen under kommunstyrelsens ledning. (143)

Från statens sida togs initiativ till "kommunala skattestopp" 1973 och 1975 i överenskommelser med kommunförbunden.

3.3 Utvecklingen av de formella ramarna för samverkan mellan stat och kommun - en summering

Den tidigare beskrivningen har sektoriserat beskrivit utvecklingen med avseende på de olika planeringsom-

140 SFS 1970:641

141 SFS 1973:433

142 Jfr, "Perspektiv på kommunala problem" Jönsson, Lundin m fl 1976

143 Jfr, "planeringsideologin i kommunal planering, Kommunförbundet 1974

rådena och indelningsreformer. Det är med nödvändighet en både lång och bred framställning, som når ett accelererat förlopp under de senare åren.

Antagligen tecknar detta på ett bra sätt den bild som både tjänstemän och förtroendevalda står inför, såväl på kommun- som länsnivå. En lång förändringsprocess som successivt inplanterat nya delar respektive moment i planeringsorganisationen och planeringsrutinerna (såväl formella som informella), som det ibland kan vara svårt att bringa reda i. Någon avstämning av de samlade planeringsresurserna mot summan av alla arbetsuppgifter har varit svår att göra eftersom situationen aldrig har varit statisk.

Här skall ett försök till en samlad beskrivning och summering av förändringarna, inom de olika planeringsområdena göras. Tyngdpunkten ligger därvid på utvecklingen under efterkrigstiden. Dessutom kommer överväganden och beslut rörande organisationsförändringen att vävas in i framställningen.

Utvecklingen fram till 1930-talet

Under slutet av 1800-talet och 1900-talets början ökade länsstyrelsens arbetsuppgifter kraftigt. Detta framtvingade en ny landshövdingeinstruktion och arbetsordning inom länsstyrelsen. Samtidigt skedde en utveckling mot ökad sektorisering och centralisering. Vissa avdelningar inom länsstyrelsen bröts ut. På detta sätt tillkom regionalt t ex skogsvårdsstyrelsen och länslantmäterikontor och centralt domänverket. I linje med detta beslutades också 1917 att länsarkitekttjänster skulle inrättas. Det motiverades framför allt med att utvecklingen, särskilt inom planväsendet, påkallade en regional statsmyndighet. (144) 1936 utfärdades en ny länsarkitektinstruktion. (145) Arbetsuppgifterna för länsarkitekterna hade ökat starkt beroende på den nya stadsplanelagen och byggnadsstadgan av år 1931.

Kommunerna försvagades samtidigt till följd av ökade utgifter.

Förstärkningar centralt och sektoriellt under 1930- och 1940-talen

I takt med reformarbetet under 1930- och 1940-talet ökade ånyo arbetsuppgifterna på den regionala nivån. Den 1935 tillkallade länsstyrelseutredningens förslag ledde till en ny landshövdingeinstruktion år 1937. De ökade arbetsuppgifterna löstes genom viss beslutsdelegering inom länsstyrelsen.

144 SOU 1967:20, sid 38, 39 och 82

145 Prop 1935:190

År 1943 infördes ett system med arbetsdetaljer vid länsstyrelserna, och 1944 tillkom en försvarsavdelning vid länsstyrelsen.

1940-talet präglades dock framför allt av utbyggnader av den centrala förvaltningen med ökande sektorisering på länsnivå.

Sålunda tillkom bl a:

- AMS med länsarbetsnämnder
- Bostadsstyrelser med länsbostadsnämnder
- Lantbruksstyrelse med lantbruksnämnder
- Arbetarskyddsstyrelse med yrkesinspektion
- Skogsstyrelsen som centralt organ för skogsvårdsstyrelserna
- Vägförvaltningarna som regionala organ till Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen.

Dessutom beslutades att varje län skulle ha egen länsarkitekt och länsingenjör. (146)

Uppbyggnaden av såväl centrala organ som regionala organ kan förklaras med de starkt ökade samhälleliga ambitionerna. Detta ställde också krav på ett ökat engagemang från kommunerna. Sålunda kunde Kungl Maj:t från och med 1944 förordna om att inom primärkommun skulle finnas arbetslöshetsnämnd (särskild nämnd eller KS). (147) Med stöd av bostadsförsörjningslagen (148) blev kommunerna skyldiga att biträda vid den statliga lån och bidragsgivningen och särskilt förmedlingsorgan skulle finnas i kommunen. Den nya byggnadslagstiftningen av år 1947 lade också nya uppgifter på kommunerna. Bl a skulle all tätbebyggelse bli föremål för planering. En principiell utvidgning av den kommunala kompetensen uttalades av de sakkunniga som utarbetade förslag till ny kommunindelning. 1948 ändrades därför kompetensbestämmelserna i kommunallagens 3 § till en mer allmän innebörd som skulle ge kommunerna större möjlighet att tolka lagen efter kommunens speciella omständigheter. (149)

1948 års länsstyrelseutredning

Den 1948 tillsatta länsstyrelseutredningen lade fram ett betänkande 1950. (150) I betänkandet föreslogs

146 Kungl brev av den 29 juni 1945

147 SFS 1944:475

148 SFS 1947:523

149 SOU 1971:84 sid 32-36

150 SOU 1950:28

att länsarbetsnämnd, länsbostadsnämnd, länsvägsnämnd m fl skulle inordnas i länsstyrelsen. Dessutom skulle vissa av länsexperterna inordnas i länsstyrelsen och de som fortfarande stod utanför skulle obligatoriskt vara föredragande och deltagande i handläggningen av de ärenden som berörde deras verksamhetsfält. Länsstyrelsens tjänstemannastab föreslogs vara sektionsindelad och i länsstyrelsen skulle lekmän vinna inträde.

Av 1948-års länsstyrelseutrednings förslag genomfördes lite. (151) De förändringar som genomfördes kan ändå ses som första steget till en allt starkare betoning av länsstyrelsens samordnande och styrande roll på länsnivå. De otal organ som 1930- och 1940-talens reformer medfört skulle nu bringas att samverka, under ett organs ledning: länsstyrelsen. Således beslutades att flertalet länsexperter och tjänstemännen vid länsnämnderna kunde förordnas som föredragande vid länsstyrelsen. (152) De författningsmässiga förutsättningarna för samverkan inom länsstyrelsen för företrädare för olika verksamhetsområden skapades. Tyngdpunkten i förändringarna låg således i en starkare betoning av samordningen regionalt, några organisationsförändringar eller förändringar av beslutshierarkin genomfördes inte. Sektorsorganens vertikala beslutsinordning kvarstod i stort sett orubbad. Förslaget om lekmanamedverkan sköts på framtiden.

Utvecklingen under 1950-talet

1952 genomfördes den s k storkommunreformen. 2 498 kommuner reducerades till knappt hälften. Under 1940-talet hade kommunernas arbetsuppgifter ökats genom bostadsförsörjningslagen, (153) den nya byggnadslagen (154) och krav som de olika sektorsorganen ställde på kommunerna. Kommunerna behövde förstärkta resurser för att klara av de ökade arbetsuppgifterna. Mot denna bakgrund framstod storkommunreformen som en nödvändig resursförstärkande åtgärd för kommunerna. På motsvarande sätt underlättade den naturligtvis arbetet på länsnivå (färre kommuner att administrera och möjligheten att flytta över arbetsuppgifter på kommunerna nu när deras resurser förstärkts). 1950-talet kom därför att präglas av en stegvis utflyttnings av ärenden och beslut från central till regional

151 Prop 1952:155

152 Länsarkitekt, länsläkaren, länsveterinären, länsingenjören. När vägförvaltningarna tillkom 1944 hade det beslutats att vägdirektören skulle vara föredragande för länsstyrelsen.

153 SFS 1947:523

154 SFS 1947:385

nivå och från regional till lokal nivå. Särskilt inom sektorerna bostadsförsörjning och bebyggelseplanering var detta märkbart.

1959 genomfördes förändringen i byggnadslagen och en helt ny byggnadsstadga antogs. Förändringarna utgick från ett ökat kommunalt ansvar.

Perioden präglades också av ett intensivt generalplanearbete i kommunerna. Cirka 300 generalplaner togs fram under 1950-talet. (155)

Under 1950-talet togs också de första stegen mot en aktiv statlig regionalpolitik. Till att börja med hade åtgärderna karaktären av utvecklings- och försöksverksamhet, ett successivt uppbyggnadsarbete. Mot slutet av 1950-talet genomfördes länsvisa lokaliseringsutredningar i AMS regi.

Riksdagen hade redan 1950 fattat ett principbeslut om den nioåriga grundskolans införande. Under hela 1950-talet pågick så försöksverksamhet för att finna de rätta formerna för den nya skolan. 1962 beslutade riksdagen att den nya skolan skulle införas. Redan 1958 hade regionala kontroll och tillsynsorgan, länskolnämnderna, tillskapats. De kom att spela en viktig roll under 1960-talets intensive utbyggnadsverksamhet.

Bostadsbyggandet fick under 1950-talet delvis stå tillbaka för satsningen på industrins utbyggnad. Under 1960-talets första år vidtogs en rad åtgärder för att kvantitativt kraftigt höja bostadsproduktionen.

1960-talet en kraftig utbyggnadsperiod

Under 1950-talets senare år och de första åren av 1960-talet hade en kraftig ansamling för en utbyggnad inom olika sektorer vidtagits.

Inom bostadsbyggnadssektorn antog riksdagen 1965 det s k miljonprogrammet. Under en 10-års-period skulle 1 miljon bostäder produceras. Genom en rad olika åtgärder prioriterades kvantiteten i produktionen.

Under 1960-talet byggdes också grundskolan ut och 1966 kommunaliserades gymnasieskolan samtidigt som den expanderade till sin volym alltmer.

Den fysiska planeringen kom alltmer att inriktas på den totala miljön, inte bara tätorterna. Arbetet med en fysisk riksplanering påbörjades centralt och naturvårdslagen och miljöskyddslagen tillkom.

Centralt tillskapades också planverket och naturvårdsverket.

Kommunernas uppgifter i en krigssituation hade tidigare varit oreglerade. 1964 tillkom en lag om kommunal beredskap och beredskapsplanering.

Utbyggnaden inom flera olika samhällssektorer ställde ökade krav på kommunerna. Änjo framstod en reformering av den kommunala indelningen som en väg att förstärka de kommunala resurserna. Därför beslutade riksdagen 1962 om en förnyad kommunreform. Den skulle också ta sikte på att skapa kommuner som var näringsgeografiskt sammanhållna regioner och lämpliga planeringsområden.

Under hela efterkrigstiden hade kommunerna tagit en allt större del av samhällets samlade resurser i anspråk. Därför reformerades och utökades också skatteutjämningsbidragen under 1960-talet. Staten sökte också nå fram till en bättre kunskap på central nivå om kommunernas ekonomiska läge och planer. Detta gjordes genom de s k KELP-enkäterna som började användas på försök vid årtiondets mitt.

Den stora förändringen under 1960-talet var dock en kraftig utbyggnad av den statliga regionalpolitiken efter 1950-talets uppbyggnadsskede. Flera olika stöd- och bidragsformer utvecklades. Men framför allt skulle en regionalt bedriven länsplanering byggas ut. Motorn skulle vara sysselsättningsplaneringen. För att samordna all sektorsplanering krävdes en regional nivåplanering. 1958 anställdes de första s k länsplanerna vid länsstyrelserna. (156)

I riksdagens beslut om statlig lokaliseringspolitik uttalades också att resurserna skulle förstärkas vid länsstyrelserna för regional utvecklingsplanering. I proposition 1964:185 heter det också att "regionalpolitiken berör alla viktiga fackområden för samhällelig verksamhet". Därför kom länsstyrelsens samordnande roll att stärkas alltmer under 1960-talet.

1965 inrättades de s k planeringsråden vid länsstyrelserna. (157) De skulle vara rådgivande organ i planeringsfrågor vid länsstyrelsen. Råden bestod av nio ledamöter varav fyra utsågs av Kungl Maj:t och fem av landstinget. Detta var första steget mot lekmanamedverkan och viss politisk insyn i länsstyrelsens verksamhet, indirekt genom landstinget.

1965 beslutade riksdagen att länsingenjörskontoren skulle inordnas i länsstyrelserna. (158) Detta var första delen av de s k naturvårdsenheterna vid länsstyrelserna.

156 Statsverksprop 1965, bilaga 13, sid 44

157 Kungörelse 29 jan 1965 nr 10

158 Prop 1965:97

1963 beslutade riksdagen att datakontor skulle inrättas vid varje länsstyrelse. I första hand är dessa avsedda för skatteuppbörden och folkbokföringen, men på sikt skall de också kunna utnyttjas inom samhällsplaneringen. (159)

Länsförvaltningsutredningen och länsdemokratiutredningen

Under första hälften av 1960-talet var länsnivån föremål för två utredningar som berörde organisationen, och det politiska inflytandet över den regionala utvecklingsplaneringen.

Länsförvaltningsutredningen (160) arbetade med frågan om länsstyrelsens inre organisation och samordningen av arbetet överhuvudtaget på länsnivå mellan olika sektorsorgan. Länsdemokratiutredningen (161) bearbetade frågan utifrån större medborgarinflytande i länsplaneringen.

De två utredningarna kom fram till förslag av mycket motstridig karaktär.

Länsförvaltningsutredningen föreslog:

- att den översiktliga samhällsplaneringen skall ledas och samordnas av länsstyrelse
- att resurserna hos länsstyrelsen förstärks så att länsstyrelsens roll kan vara aktiv initiativtagande och samordnande
- att länsplaneringen förutsätter att kommunernas ansvarstagande för översiktlig planering utvecklas
- att representanter för länets medborgare inordnas direkt i länsstyrelse
- att länsarkitekt, länsläkare, länsveterinär, socialvårdskonsulent, nykterhetsvårdskonsulent inordnas i länsstyrelsen
- att en s k planeringsberedning görs till gemensamt beredningsorgan för planeringsfrågor på länsnivå
- att länsvägnämnderna avvecklas.

Länsförvaltningsutredningens förslag byggde på en oförändrad uppgiftsfördelning mellan stat och kommun. Länsdemokratiutredningen förordade däremot:

- att landstingskommunerna skulle göras obligatoriskt ansvariga för länsplaneringen

159 SOU 1967:20

160 "Den statliga länsförvaltningen" SOU 1967:20 o 21

161 SOU 1965:54

- att landstingen skulle kunna inträda som huvudman för regionplanering enligt byggnadslagen
- att beslutanderätten skulle flyttas från fristående länsnämnder till landstinget
- att lagstiftning (avseende natur- och miljövärd m m) skulle ändras så att landstingen även i övrigt skulle ersätta länsstyrelsen som regionalt samhällsorgan i frågor av betydelse för den översiktliga samhällsutvecklingen
- att länsstyrelsens roll skulle renodlas till den kontrollerande funktionen.

Inget av förslagen vann gehör. Det blev istället den 1970 tillsatta länsberedningens uppgift att pröva och sammanjämka de två förslagen. (162)

Partiell omorganisation av länsförvaltningen

Den rådande utvecklingen och de planeringsaktiviteter som pågick och förbereddes (länsplanering 67, länsprogram 70 fysisk riksplanering, naturvårdsplanering etc) kunde emellertid inte vänta på ytterligare utredning av den regionala organisationen av planeringsarbetet.

Därför genomfördes en partiell omorganisation av länsförvaltningen 1971, efter POL-kommitténs förslag. (163) Reformen låg mycket nära länsförvaltningsutredningens förslag från 1967, som ju utgick från den organisationsstruktur som redan tidigare börjat byggas upp.

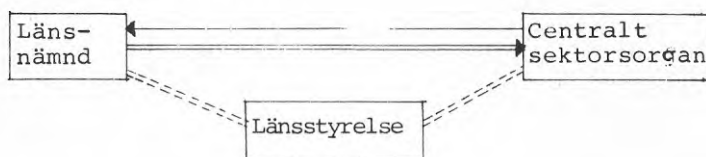
Den partiella omorganisationen av länsstyrelsen innebar:

- att medborgarinflytandet i länsstyrelsen stärktes genom att en lekmanastyrelse infördes till hälften vald av landstinget och till hälften vald av regeringen. Samtliga ledamöter skall vara bosatta i länet.
- att utvecklingen mot nivåsamordning under länsstyrelsens ledning stärks genom att länsarkitektkontoret och överlantmätarkontoret samt en del andra länsexperter inordnas i länsstyrelsen
- att utvecklingen mot nivåsamordning under länsstyrelsens ledning stärks genom att fristående länsnämnders beslut inordnas under länsstyrelsens beslut,

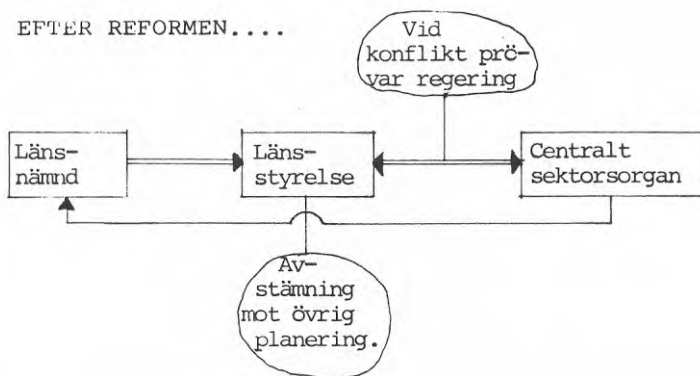
162 Direktiven till länsberedningen givna den 20 mars 1970, sid 1-2

163 Prop 1970:103

FÖRE REFORMEN....



EFTER REFORMEN....



- ==== Beslutsunderställelse
 ===== För kännedom
 — Anvisningar, föreskrifter etc.

Figur 9 Beslutslinjer, avseende frågor av regionalpolitisk betydelse, före och efter POL-reformen.

och genom suveränt ansvar för länsstyrelsen när det gäller den regionala utvecklingsplaneringen (se figur 9).

- att länsstyrelsens inre organisation anpassas till de nya uppgifterna. En särskild planeringsavdelning inrättas med olika enheter för olika planeringsområden.

Den utveckling som 1948 års länsstyrelseutredning angav tonen för har således fortsatt med en allt starkare betoning av länsstyrelsens nivåsamordning.

1976 inordnades även länsantikvarien i länsstyrelsen. (164)

Flera utredningar har också föreslagit att ytterligare fristående länsnämnder inordnas i länsstyrelsen. I "skolans regionala ledning" (165) föreslås att länskolnämnderna skall inordnas i länsstyrelsen och i byggadministrativa utredningens betänkande (166) föreslås att länsbostadsnämnderna inordnas i länsstyrelsen.

Samtidigt har debatten om huvudmannaskapet - länsstyrelse eller landsting - för den regionala nivåsamordningen i planeringsarbetet fortsatt. Ett första steg i en eventuell ny utvecklingslinje är regeringen Fälldins beslut att ändra ordningen för utseende av ledamöter i länsstyrelsen. Samtliga 14 ledamöter utöver landshövdingen skall utses genom val av landstinget eller fullmäktige i kommun utanför landsting (167) Ett andra steg på denna linje är regeringen Fälldins beslut att ånyo utreda frågan om "vidgad länsdemokrati" och därvid överväga om landstinget bör överta länsstyrelsens roll i den regionala samhällsplaneringen. (168)

Ökat kommunalt ansvar inom skilda sektorer

Under 1960-talets senare hälft och 1970-talet fortsatte utvecklingen mot ett allt större kommunalt ansvar inom skilda sektorer.

Landstingens uppgifter inom sjukvårdssektorn växte starkt under 1960-talet. Dels genomfördes en kommunalisering av mentalsjukvård, provinsialläkarväsendet m m och dels genomfördes en kvantitativ och kvalitativ förbättring inom sjukvården. Den kvantitativa och kvalitativa förbättringen genomfördes till stor del genom en koncentration, vilket accentuerade landstingens byggnadsverksamhet. Flertalet centrallasarett färdigställdes under 1960-talet.

I vissa avseenden vidgades också landstingens uppgifter. Då Stockholms stad och län gick samman i det s k storlandstinget 1971 kom det nya landstinget att engagera sig i samhällsplaneringen på ett sätt som saknar motsvarighet i övriga landet. (169) Lösandet av regionens kollektiva trafikförsörjning var en stark drivfjäder vid bildandet av storlandstinget. (170) Andra landsting har i relativt liten utsträck-

165 SOU 1973:48

166 SOU 1976:26

167 Prop 1976/77:19 rskr 1976/77:27

168 Beslut vid regeringssammanträde 1976-12-02

169 Se "Storlandstingets planeringsroll"

170 Kommunal tidskrift, 4/1976, sid 148

ning engagerat sig i andra uppgifter än den ursprungliga: sjuk- och hälsovård. De övriga landstingens verksamhet är därför starkt sektorsbunden. En förändring är dock skönjbar genom ett vidgat verksamhetsområde för landstingen. Så har t ex länsberedningen i sitt betänkande föreslagit att den regionala och delvis den lokala kollektiva trafiken görs till en landstingskommunal uppgift.

I takt med ökade statliga planeringsambitioner under 1960-talet och 1970-talet, som kom till uttryck i den regionala nivåplaneringen, ökade också kravet på kommunala planeringsaktiviteter. Den regionala planeringen förutsatte en förstärkning av kommunernas planering.

Den regionala utvecklingsplaneringen har fått till följd att kommunerna i allt större utsträckning satsar på en egen näringslivs- och sysselsättningsplanering. Samtidigt ställs följande krav på kommunerna:

- Inom bostadssektorn har den producerade volymen minskat. Samtidigt har kvalitetskraven på de kommunala åtgärderna höjts kraftigt.
- Den fysiska riksplaneringen har lett fram till en rad lagändringar som ställer större krav på den fysiska planeringen i kommunerna. Bland annat skall hela kommunens yta bli föremål för planmässiga överväganden.
- Vid planläggning och byggande skall hänsyn tas till energihushållningsaspekten. I en statlig utredning (SOU 1976:55) förutskickas dessutom kommunal energiplanering.
- Kommunerna är skyldiga att upprätta förskoleplan.
- Kommunerna är skyldiga att upprätta skyddsrumspan.
- Statsbidrag till lokaltrafik förutsätter en kommunal trafikförsörjningsplan. Ofta är det nödvändigt att avstämna denna planering mot den regionala trafikplaneringen på länsnivå.
- Statsbidrag till service i glesbygd förutsätter en kommunal serviceplan.
- Kommunal ekonomisk långtidsplanering (KELP) genomförs av samtliga kommuner sedan kommunindelningsreformen genomförts fullt ut 1974.
- Kommunindelningsreformen har samtidigt tagits som inteckning för en allmän höjning av kraven på kommunerna inom alla sektorer.

Samtidigt med den ovan skisserade utvecklingen av de formella kraven på kommunerna har en allt tydligare resursknapphet blivit märkbar för kommunerna, varför förstärkningen av planeringsresurserna uppenbarligen alltmer måste ske antingen genom statsbidrag eller genom rationaliseringar, förändringar av den formella planeringsprocessen, omorganisation m m. I den kommunala förvaltningen har detta under 1970-talet medfört att kommunstyrelsens samordnade och styrande roll understryks alltmer.

Centrala planeringskontor direkt underställda kommunstyrelsen skall svara för den nödvändiga beredningen på tjänstemannanivå. Till dessa kontor förläggs den översiktliga planeringen inom olika verksamhetsfält (ekonomisk-, fysisk- och socialplanering t ex) och samordningen dem emellan.

I många kommuner har också samordningssträvandena lösts genom tillfälliga projektorganisationer.

Den innehållsmässiga struktureringen av det samordnade planeringsarbetet i kommunerna uttrycker framtagandet av gemensamma planeringsförutsättningar (GPF). (171) Detta "planeringsinstrument" understryker än mer de centrala planeringsorganens starka ställning i den kommunala organisationen.

I Kommunförbundets anvisningar till arbetet med GPF heter det; "Statens ökade engagemang i planeringsfrågor innebär ingen minskning i kommunernas planeringsarbete och planeringsansvar. Tvärtom förutsätter den statliga planeringen nya och ökade insatser från kommunerna... konkretisering och detaljeringen sker i den kommunala planeringen" (sid 50).

GPF skall således tjäna det dubbla syftet att dels underlätta det interna planeringsarbetet i kommunerna och dels underlätta samordningen mellan lokal- och regional planering. Indirekt kan därför det statliga regionala planeringsarbetet ses som en drivfjäder till den förändring av den interna kommunala organisationen som pågår. Därvid betonas KS och den centrala planeringsstabens roll alltmer. Detta kan jämföras med de organisatoriska förändringar i kommunerna som olika statliga reformer tidigare medfört (byggnadslagen 1948 - byggnadsnämnd, bostadsförsörjningslagen 1947 - fastighetskontor etc).

4 UNDERSÖKNINGEN

I detta kapitel beskrivs undersökningen avseende planeringsresurserna på de två nivåerna.

I avsnitt 4.1 genomförs en gruppering av såväl kommunerna som länen.

I avsnitt 4.2 beskrivs de olika planeringsformerna och deras konsekvenser för olika planeringsorgan på kommun och länsnivå.

Avsnitt 4.3 beskriver och värderar planeringsresurserna hos primärkommuner, kommunalförbund och lands-ting i relation till den tidigare genomförda grupperingen.

Avsnitt 4.4 beskriver och värderar länsstyrelsernas och vissa sektorsorgans planeringsresurser i relation till den tidigare genomförda grupperingen.

I avsnitt 4.5 görs slutligen en jämförelse mellan de två nivåernas planeringsresurser och dras vissa allmänna slutsatser.

4.1 Gruppering av kommuner och län

För att kunna beskriva resultatet av undersökningen, med avseende på olika typer av kommuner och län, har en gruppering av kommunerna och länen genomförts.

4.1.1 Kommunerna

Som grund för grupperingen av kommunerna har indelningen enligt planen för den regionala strukturen (ortsklassificeringssystemet) och allmänna stödombudet valts.

I dessa två system tilldelas kommunerna olika roller i en nationell och regional struktur, avseende arbetsmarknad, service och miljö. (172)

Därför är dessa system en bra grund för att avgränsa grupper av kommuner med olika karaktär och därmed olika

172 Enligt prop 1972:111. Detta betyder att hänsyn inte har tagits till de förändringar som därefter gjorts vad gäller planen för den regionala strukturen och stödombudetsindelningen

planeringsproblem. Dessutom ger denna gruppering en direkt jämförbarhet med andra undersökningar som också utgår från dessa kommungrupper.

Genom en kombination av de två systemen erhålls följande grupper av kommuner:

- Storstadskommuner
- Primära centra
- Primära centra i allm stödområdet
- Regionala centra
- Regionala centra i allmänna stödområdet
- Kommuncentra i storstadsregionerna
- Kommuncentra
- Kommuncentra i allmänna stödområdet.

Utgångspunkter har varit att kunna beskriva varje kommun som avgränsat objekt och därefter göra en summering för varje kommungrupp. Därför har varje enskild kommun i t ex ett primärt centra (som omfattar flera kommuner) klassats som primärt centra. Detta kan vid en observation av den enskilda kommunen, inom gruppen, ibland framstå som underligt. Sammantaget till en helhet för beskrivning av olika typer av kommuner är dock avvikelserna försumbara.

Kommunerna som tillhör de olika grupperna och deras läge i landet framgår av figurerna 10-17.

Beskrivningsvariabler

För att förtydliga bilden av de olika kommungrupperna har de relaterats till sex olika variabler. Dessa är:

- inv/km² 1 jan 1976 (173)
- befolkningsförändring 1965-75 (174)
- folkmängd den 1 jan 1976 (173)
- tätortsgrad (175)
- skatteunderlag i procent av riksmedelvärdet 1975 (173)
- totala antalet anställda i den kommunala förvaltningen/1 000 inv. (176)

För varje variabel fördelar sig kommunerna i de olika kommungrupperna enligt figurerna 18-23.

173 Årsbok för Sveriges kommuner 1976, tabell 38

174 PM från Svenska kommunförbundet 1975-06-17, personaladministrativa avdelningen

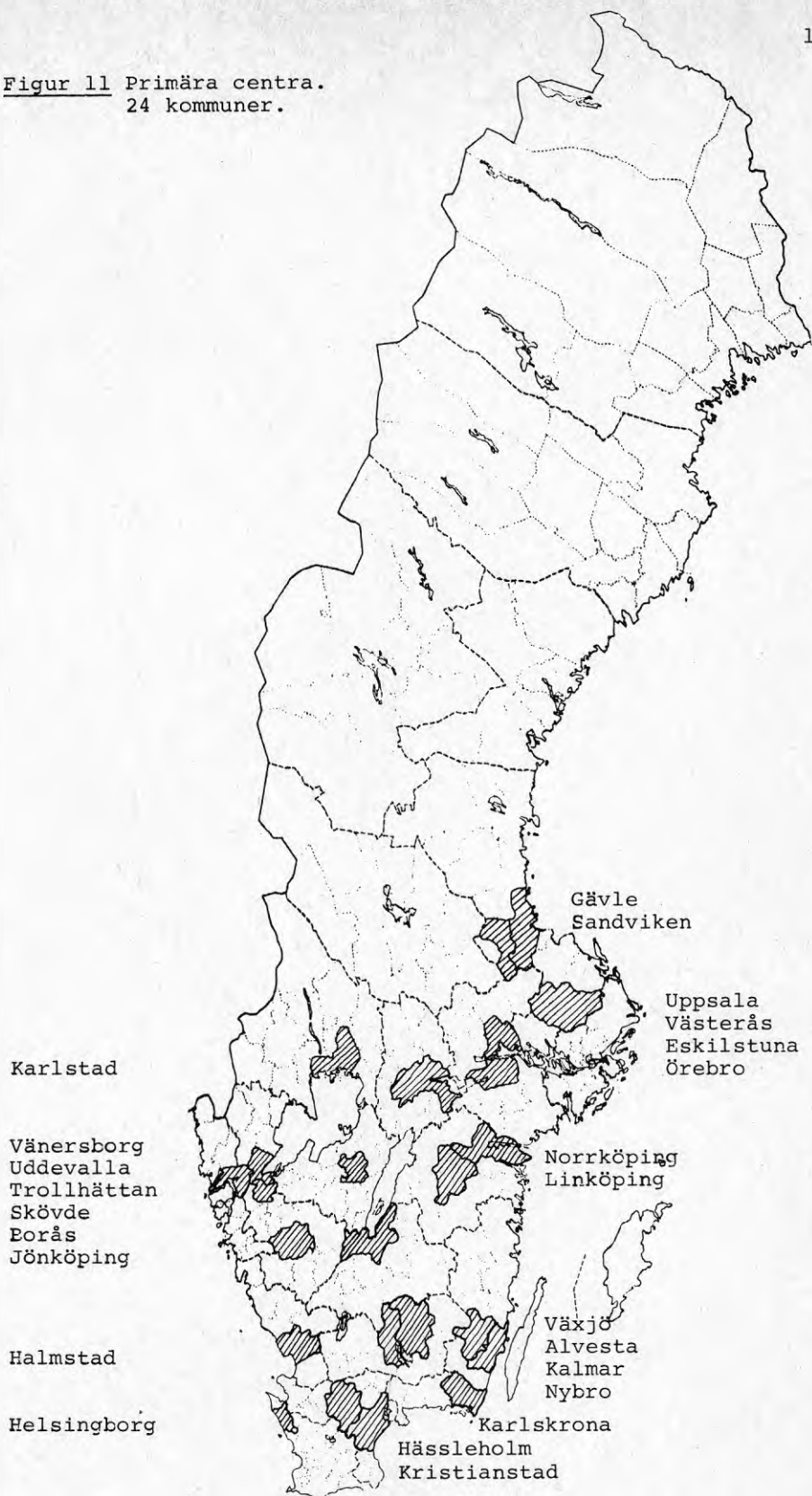
175 Enligt FoB 1970, med justeringar för därefter genomförda kommunsammanslagningar

176 Kommunal personal 1975, tabell 13, Kommunförbundet

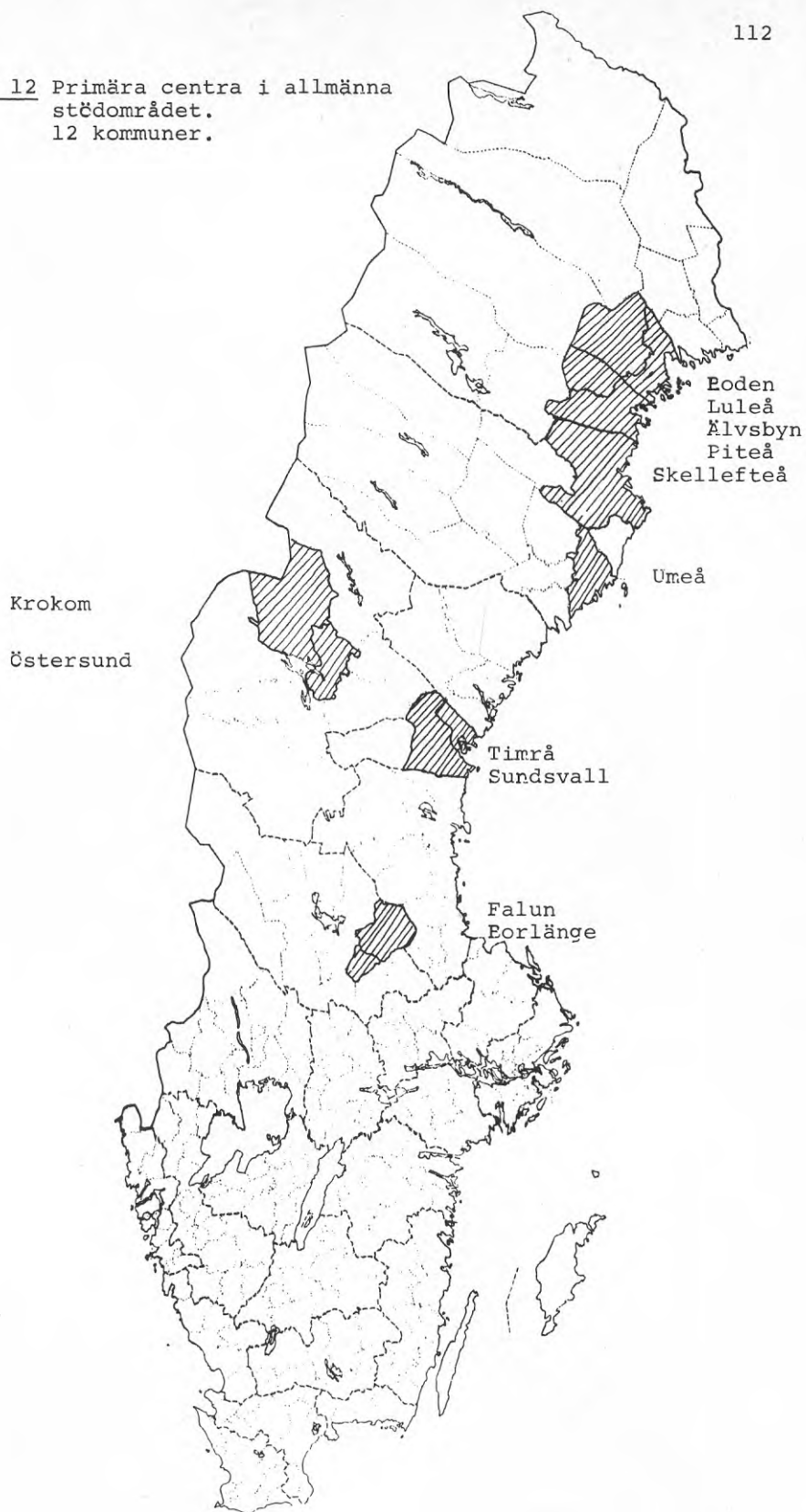
Figur 10 Storstadskommuner.
3 kommuner.



Figur 11 Primära centra.
24 kommuner.



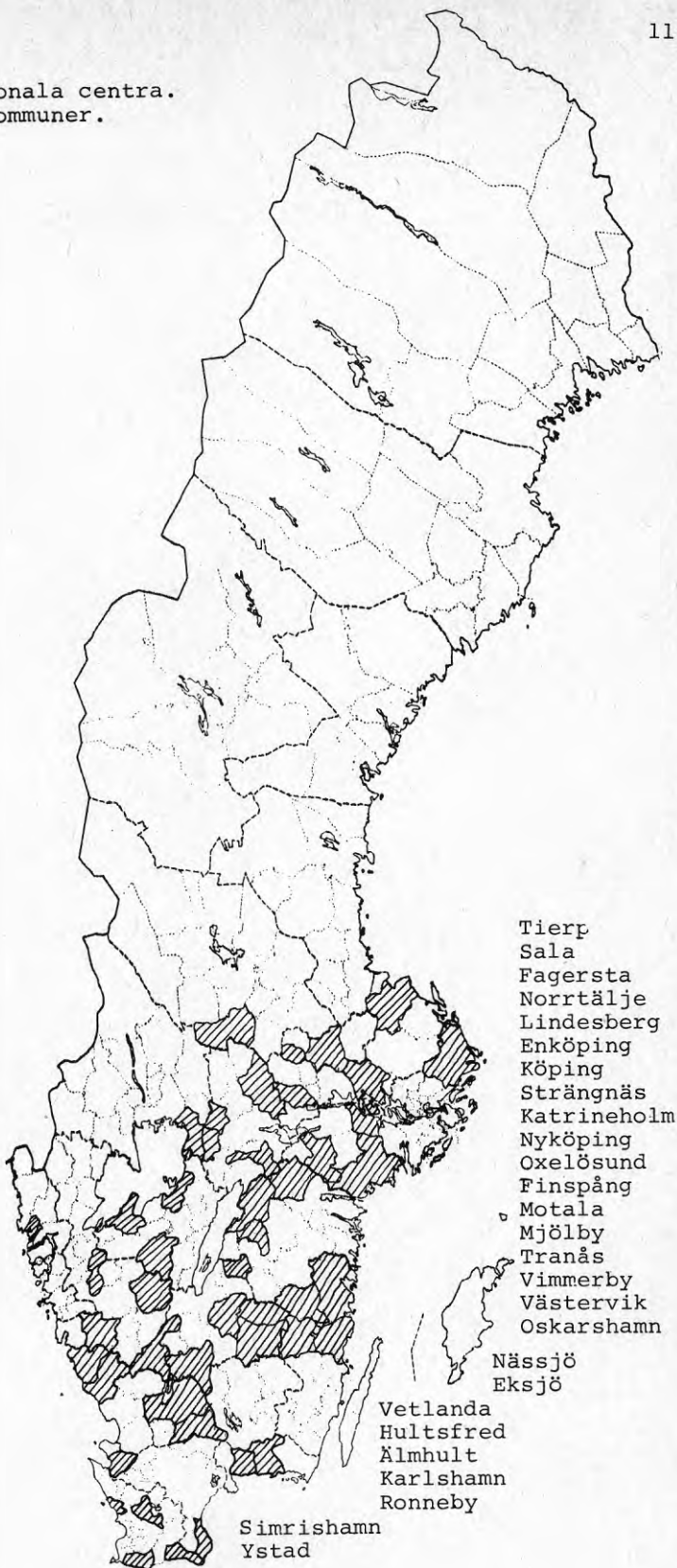
Figur 12 Primära centra i allmänna
stödområdet.
12 kommuner.



Figur 13 Regionala centra.
48 kommuner.

Ludvika

Karlskoga
Kristinehamn
Degerfors
Hallsberg
Mariestad
Lidköping
Lysekil
Falköping
Alingsås
Ulricehamn
Mark
Gislaved
Värnamo
Varberg
Falkenberg
Ljungby
Ängelholm
Landskrona
Eslöv
Trelleborg



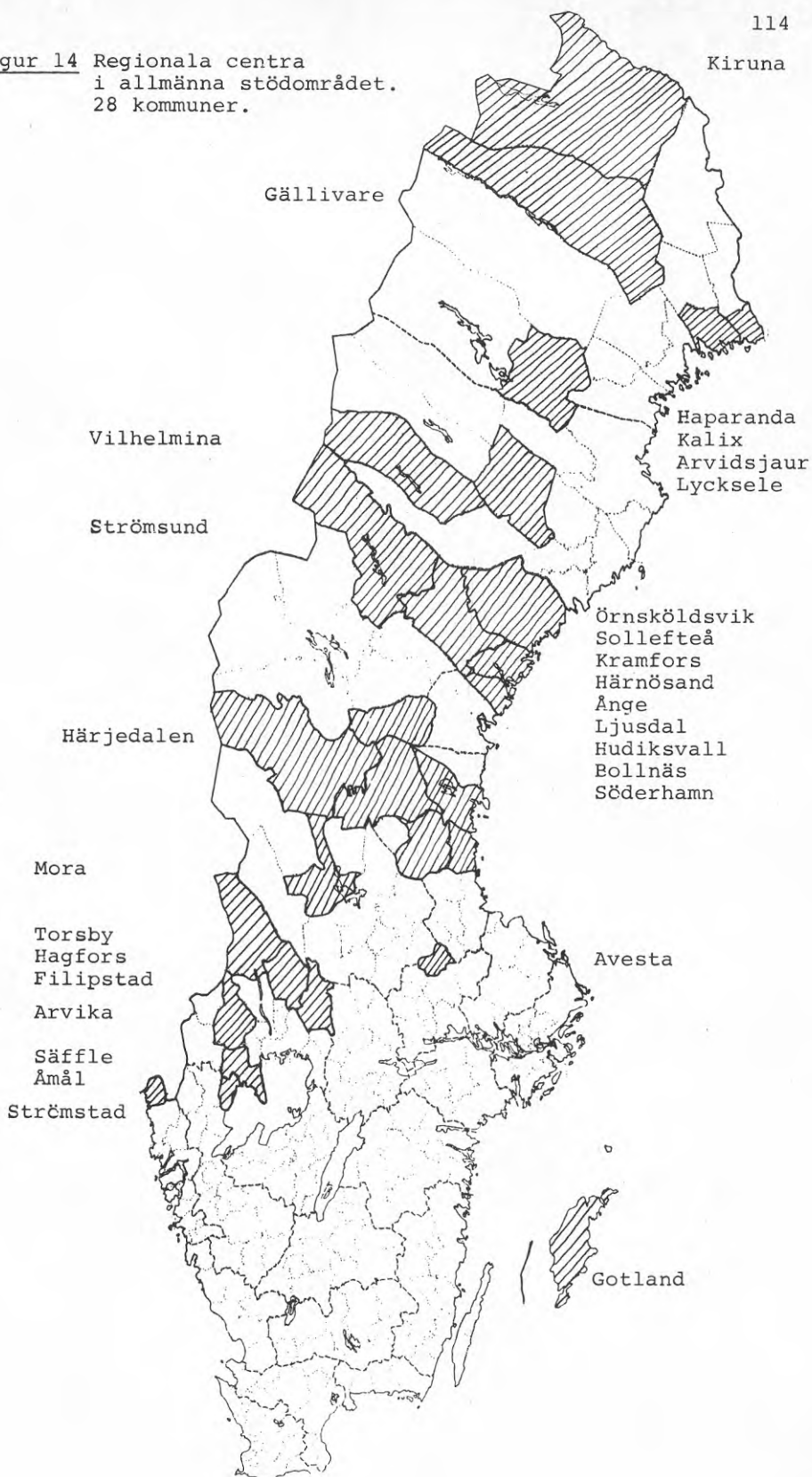
Tierp
Sala
Fagersta
Norrtälje
Lindesberg
Enköping
Köping
Strängnäs
Katrineholm
Nyköping
Oxelösund
Finspång
Motala
Mjölby
Tranås
Vimmerby
Västervik
Oskarshamn

Nässjö
Eksjö

Vetlanda
Hultsfred
Älmhult
Karlshamn
Ronneby

Simrishamn
Ystad

Figur 14 Regionala centra
i allmänna stödområdet.
28 kommuner.



Figur 15 Kommuncentra i storstadsregionerna.
37 kommuner.



Figur 16 Kommuncentra.
86 kommuner

Ljusnarsberg
Hällefors
Nora
Storfors

Forshaga
Kil
Grums
Hammarö
Kumla

Gullspång
Laxå
Askersund
Töreboda
Tibro

Karlsborg
Hjo
Götene
Skara
Vara

Grästorp
Lilla Edet
Orust
Sotenäs
Herrljunga

Vårgårda
Tidaholm
Mullsjö
Habo
Tranemo

Svenljunga
Gnosjö
Hylte
Laholm
Markaryd

Båstad
Örkelljunga
Höganäs
Perstorp
Åstorp

Klippan
Bjuv
Svalöv
Kävlinge
Lomma

Höör
Hörby
Sjöbo
Tommelilla
Skurup

Ockelbo
Hofors
Älvkarleby
Smedjebacken
Heby

Östhammar
Norberg
Skinnskatteberg
Surahammar
Hallstahammar

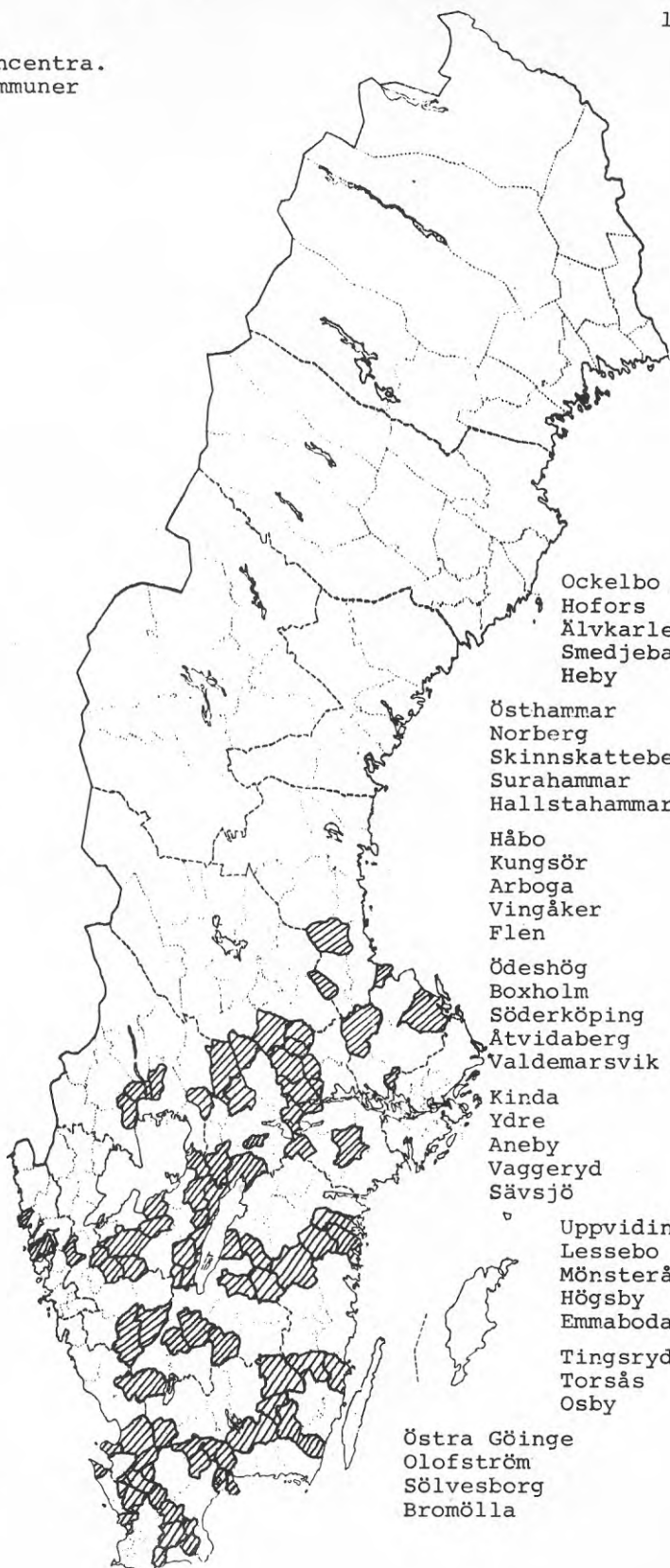
Håbo
Kungsör
Arboga
Vingåker
Flen

Ödeshög
Boxholm
Söderköping
Åtvidaberg
Valdemarsvik

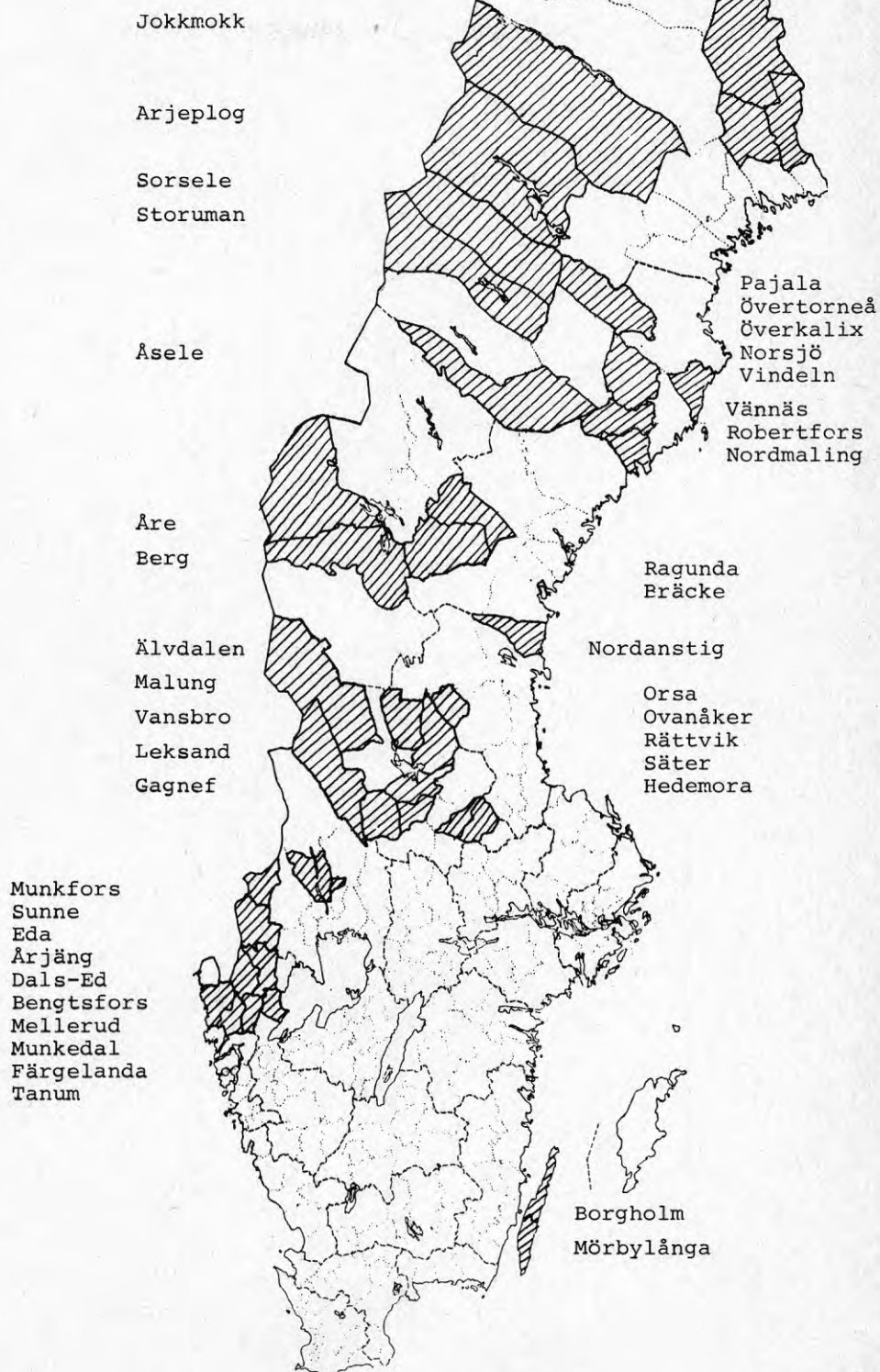
Kinda
Ydre
Aneby
Vaggeryd
Sävsjö

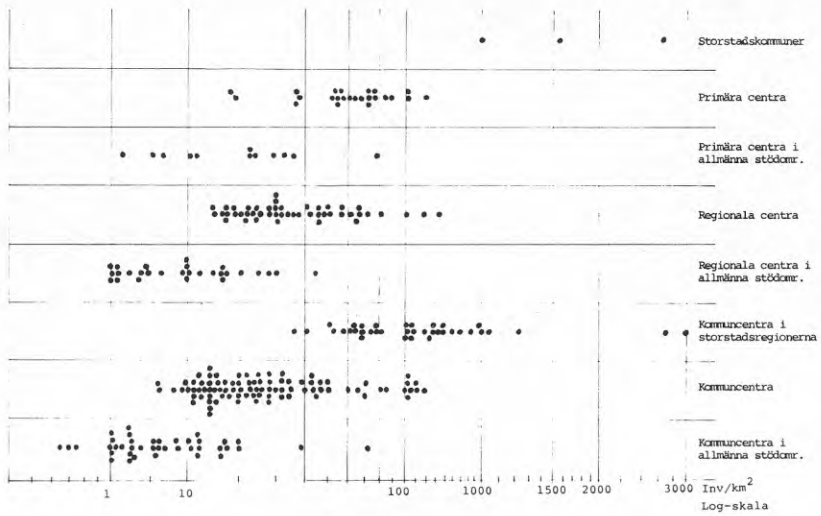
Uppvidinge
Lessebo
Mönsterås
Högsby
Emmaboda
Tingsryd
Torsås
Osby

Östra Göinge
Olofström
Sölvesborg
Bromölla

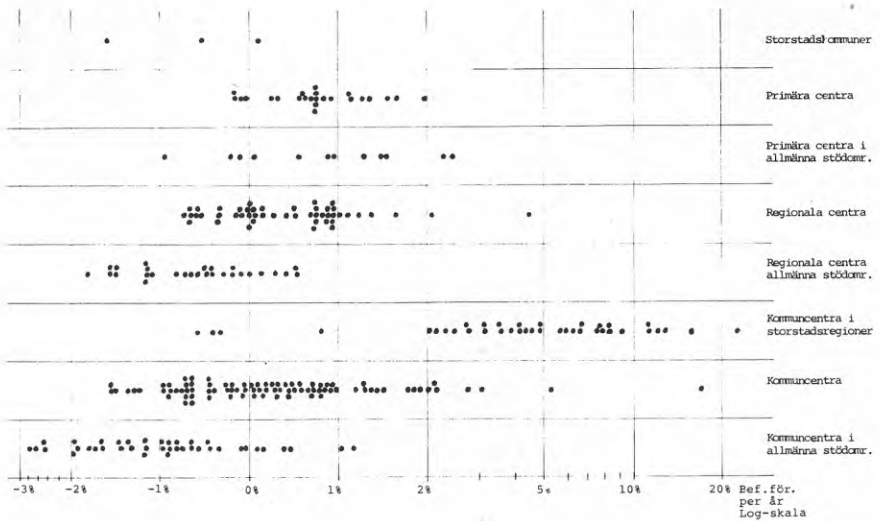


Figur 17 Kommuncentra i allmänna
stödområdet.
40 kommuner

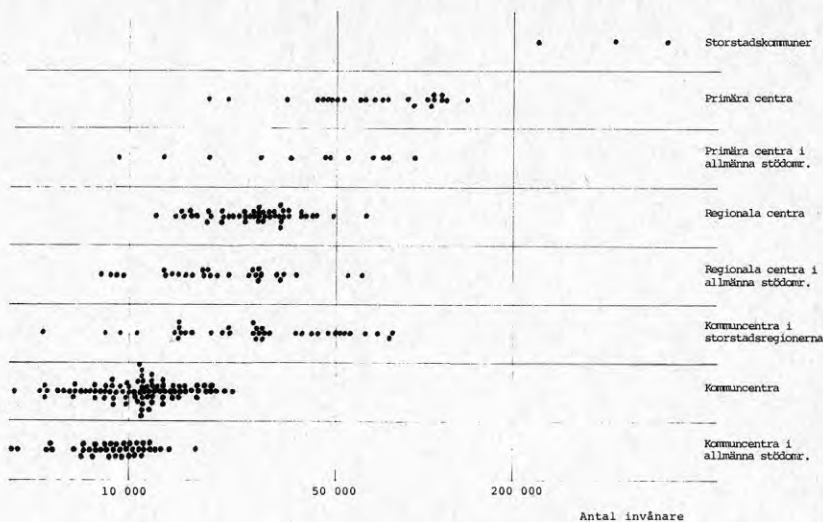




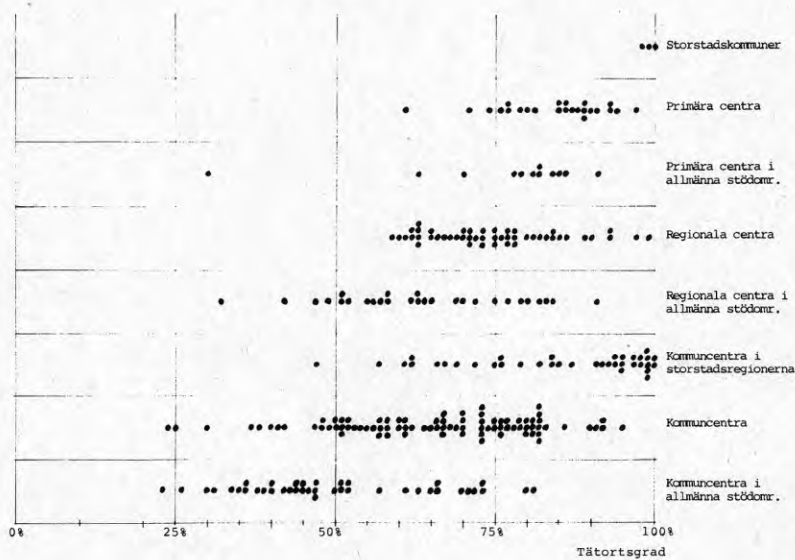
Figur 18 Antal inv/km².
Kommunerna fördelade på de olika kommun-
grupperna.



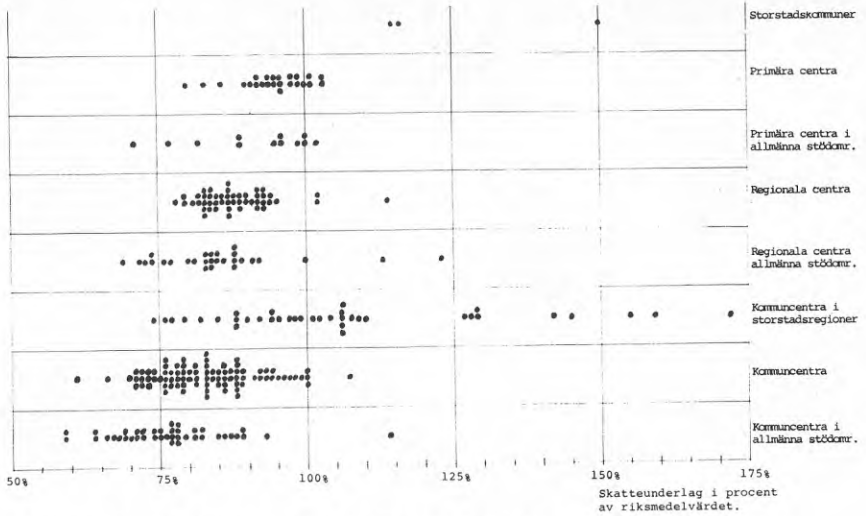
Figur 19 Befolkningsförändring 1965 - 75/år.
Kommunerna fördelade på de olika kommun-
grupperna.



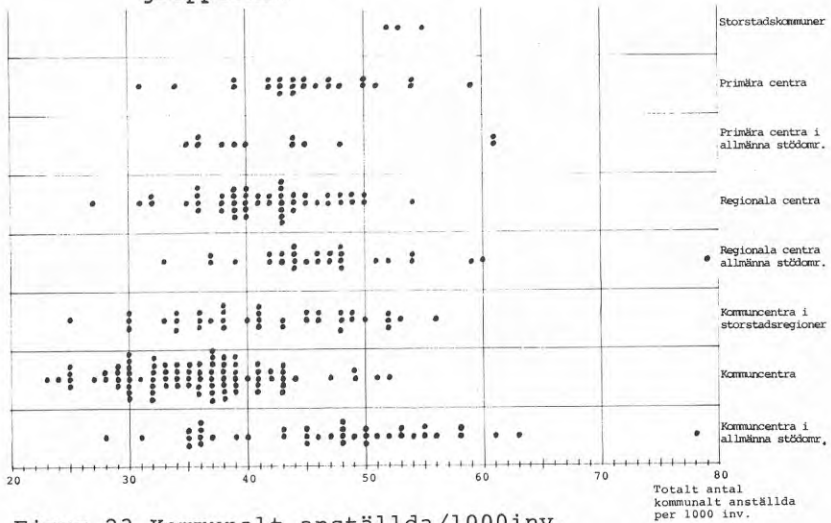
Figur 20 Folkmängd den 1 jan 1976.
Kommunerna fördelade på de olika kommungrupperna.



Figur 21 Tätortsgrad 1970.
Kommunerna fördelade på de olika kommungrupperna.



Figur 22 Skatteunderlag i procent av riksmedelvärdet. Kommunerna fördelade på de olika kommungrupperna.



Figur 23 Kommunalt anställda/1000inv. Kommunerna fördelade på de olika kommungrupperna.

Utifrån kommunernas fördelning i förhållande till de sex variablerna kan nu en sammanställning för varje kommungrupp göras. Därför redovisas medianvärdet (177) och variationsvidden (178) för respektive kommungrupp i figur 24. I figur 25 har de olika kommungrupperna rangordnats från 1-8 för de olika variablerna.

177 Medianvärdet = värdet för den mittersta kommunen i kommungruppen, för respektive variabel

178 Variationsvidden = skillnaden mellan största och minsta värdet för respektive variabel

Variabler Kommun- grupp	Inv/km ²		Befolknförändr. % 1965-1975		Folkmängd		Tätortsgrad %		Skatteunderlag % av riksmedel		Kommunal per- sonal/1000 inv	
	\bar{x}	R	\bar{x}	R	\bar{x}	R	\bar{x}	R	\bar{x}	R	\bar{x}	R
Storstads- kommuner	1592	1649	-5%	14	444 651	421 611	99%	2	116%	35	53	3
Primära centra	63	278	+7%	21	69 934	119 332	86%	36	96%	23	45	28
Primära centra i allm stöd.	24	78	+9%	32	46 929	84 847	80%	61	96%	29	42	26
Regionala centra	32	417	+4%	51	27 804	50 408	74%	40	87%	36	42	32
Regionala centra i allm stöd.	10	43	-4%	22	19 740	52 328	63%	59	84%	54	46	46
Kommuncentra i stor- stadsreg.	147	2963	+45%	229	27 168	72 625	92%	53	103%	98	41	31
Kommun- centra	24	274	+1%	185	11 156	18 130	68%	71	83%	45	36	29
Kommun- centra i allm stöd.	6	72	-9%	39	9 150	12 676	47%	58	77%	55	48	50
Samtliga kommuner	27	2999	+2%	252	15 865	661 142	72%	77	86%	113	41	56

Figur 24 Medianen (\bar{x}) och variationsvidden (R) för kommungrupperna i relation till de sex beskrivningsvariablerna.

Variabel Kommun- grupp	Inv/km ²		Befolkn.förändr. % 1965-1975		Folkmängd		Tätortsgrad %		Skatteunderlag % av riksmedel		Kommunal per- sonal/1000 inv	
	\bar{x}	R	\bar{x}	R	\bar{x}	R	\bar{x}	R	\bar{x}	R	\bar{x}	R
Storstads- kommuner	1	2	7	8	1	1	1	8	1	6	1	8
Primära centra	3	4	3	7	2	2	3	7	3	8	4	6
Primära centra i allm stöd.	5	6	2	5	3	3	4	2	3	7	5	7
Regionala centra	4	3	4	3	4	6	5	6	5	5	5	5
Regionala centra i allm stöd.	7	8	6	6	6	5	7	3	6	3	3	2
Kommun- centra i storstadsr.	2	1	1	1	5	4	2	5	2	1	7	4
Kommun- centra	5	5	5	2	7	7	6	1	7	4	8	5
Kommun- centra i allm stöd.	8	7	8	4	8	8	8	4	8	2	2	1

Figur 25 Rangordning av kommungrupperna i förhållande till de sex beskrivningsvariablerna. Rangordning 1 till 8. 1 anger störst värde. För variationsvidden betyder detta att 1 anger störst spridning.

Karaktäristik av de olika kommungrupperna

Storstadskommunerna är Stockholm, Göteborg och Malmö. Av de åtta kommungrupperna har de flest invånare/km², den största folkmängden, högst tätortsgrad, högst skatteunderlag och flest kommunalt anställda i relation till invånarantalet. Befolkningsutvecklingen har under tiden 1965-75 varit negativ. Den allmänna bilden som tonar fram av dessa tre kommuner är "den centrala kommunen i starkt urbaniserade regioner". Detta betyder en utglesning av boendet, stora saneringsbehov, centralisering av arbetsplatser, kraftigt ansträngda transportmedel etc.

Variationsvidden, inom gruppen, är stor för de rent kvantitativa måtten (folkmängd och invånare/km²). I förhållande till de övriga variablerna är gruppen homogen.

Primära centra är 24 kommuner klassade som. Folkmängden i kommunerna i denna grupp är stor. Flera kommuner är tillsammans klassade som primära centra. I två fall (Växjö-Alvesta och Kalmar-Nybro) är genuint små kommuner tillsammans med större kommuner klassade som primära centra. Detta ger en stor variationsvidd för gruppen med avseende på variabeln folkmängd. Variationsvidden med avseende på variabeln invånare/km² är också stor. Detta beror på att gruppen består av, dels kommuner som i stort stod utanför den senaste kommunsammanläggningarna, dels av kommuner som är agglomerationer av en äldre stadskommun och många små landskommuner (Borås, Uppsala, Kristianstad, Jönköping m fl), och därmed har fått en stor yta.

Gruppen är homogen till sin karaktär, med en positiv befolkningsutveckling (median + 7 %), hög tätortsgrad, högt skatteunderlag och relativt stort antal kommunalt anställda.

Bilden som tonar fram av dessa kommuner är "sättningsorterna - alternativen till storstadsregionerna", (179) med stabilt positiv befolkningsutveckling. Problemen är mer sammansatta än i storstadskommunerna. I kärnkommunens tätort liknar problemen storstadsproblemen om än av mindre styrka. Samtidigt ingår ofta stora glesbygdsområden i kommunerna.

Primära centra i allmänna stödområdet är 12 kommuner klassade som. Detta är kommuner med stor yta, stor folkmängd och relativt hög tätortsgrad. Detta betyder stora befolkningskoncentrationer till kommunens tätorter och däremellan stora glesbygdsområden. Kommunerna har en starkt positiv befolkningsutveckling under den

beskrivna perioden (median + 9 %). I många avseenden kan dessa kommuner beskrivas i samma termer som tidigare beskrivna primära centra i södra Sverige. Variationerna inom gruppen är dock betydligt större. Detta beror på att flera kommuner med en genuin glesbygdssituation klassats tillsammans med en större tätort som primärt centra: Timrå (Sundsvall), Krokom (Östersund) och Älvsbyn (Luleå).

Regionala centra innefattar 48 olika kommuner. Gruppen kan karaktäriseras som en mellangrupp. Samtliga medianvärden ligger mycket nära, eller relativt nära, medianvärdena för landets samtliga kommuner, Variationerna mellan största och minsta kommun med avseende på variablerna invånare/km², befolkningsutveckling och kommunal personal/1 000 invånare är dock stora.

Regionala centra i allmänna stödområdet består av 28 olika kommuner. De är glest befolkade, har en negativ befolkningsutveckling, liten folkmängd, låg tätortsgrad, lågt skatteunderlag och relativt stort antal anställda inom den kommunala förvaltningen per invånare.

Gruppen är homogen med hänsyn till variablerna invånare/km², befolkningsutveckling och folkmängd. Från den allmänt låga tätortsgraden skiljer framför allt Kiruna kommun - med tätortsgraden 91 % - ut sig. Från det allmänt låga skatteunderlaget skiljer kommunerna Kiruna (123 %), Gällivare (113 %) och Härnösand (100 %) ut sig.

De höga värdena för antalet kommunalt anställda/1 000 invånare i kombination med det låga skatteunderlaget ger en indikation på att kommunernas resursinsats vad gäller personal, ligger nära gränsen för vad som är resursmässigt möjligt. Variationerna är dock stora. Kommunen som framför allt skiljer ut sig är Vilhelmina kommun (79 kommunalt anställda/1 000 invånare).

I propositionen 1972:111 utpekas en del av dessa regionala centra "bli föremål för särskilda samhällsinsatser för att trygga regional service". (180)

Kommuncentra i storstadsregionerna består av 37 kommuner. Karaktäristiken av denna grupp är homogen. Cirka 80 % av kommunerna är mycket tät befolkade. Cirka 90 % av kommunerna har en extremt positiv befolkningsutveckling. Tätortsgraden är i flertalet kommuner hög. Skatteunderlaget är genomgående stort. Kommuner med låg, eller negativ, befolkningsutveckling är de i regionen centralt belägna kommunerna. Kommuner med låg tätortsgrad och liten folkmängd är de i regionen mera perifert belägna kommunerna.

Bilden av dessa kommuner är "kommunerna med en ständig exploatering". En exploatering som rör sig ut från regionens centrum mot periferin.

Gruppen har näst minst antal kommunalt anställda/1 000 invånare av de åtta kommungrupperna. Detta kan förklaras på två sätt. Dels att utbyggnaden av den kommunala förvaltningen inte hålls i nivå med kommunernas utbyggnad och befolkningsökning. Dels att mycket av det som krävs ifråga om personella resurser för att lösa kommunernas arbetsuppgifter antagligen kan erhållas på annat sätt i de urbaniserade storstadsregionerna (entreprenad, kommunalförbund, konsulter etc).

Kommuncentra består av 86 kommuner. Detta är den ojämförligt största gruppen (31 % av landets samtliga kommuner) av de åtta kommungrupperna. Folkmängden i dessa kommuner är liten (medianen = 11 156). Befolkningsutvecklingen är svagt positiv (median = + 1 %) och antalet invånare/km² är relativt litet. Tätortsgraden är också låg. Såväl skatteunderlaget som antalet kommunalt anställda är litet.

Dessa kommuner kan beskrivas som "landsbygdskommuner i södra Sverige".

Variationsvidden med avseende på variablerna befolkningsutveckling och tätortsgrad är stor. De kommuner som framför allt skiljer ut sig är de som ligger i närheten av storstadsregionerna eller primära centra. De har en starkt positiv befolkningsutveckling och hög tätortsgrad.

Kommuncentra i allmänna stödområdet består av 40 kommuner. På samma sätt som övriga kommuncentra kan dessa kommuner beskrivas som utpräglade "landsbygdskommuner". Gruppen karaktäriseras av få invånare/km², extremt negativ befolkningsutveckling, liten folkmängd, låg tätortsgrad, litet skatteunderlag och stort antal kommunalt anställda/1 000 invånare. På samma sätt som för regionala centra i allmänna stödområdet indikerar detta i kombination med det knappa skatteunderlaget att kommunernas resursinsatser, vad gäller personal, ligger nära gränsen för vad som är resursmässigt möjligt. Variationerna är dock mycket stora.

I proposition 1972:111 påpekas det, för 18 kommuner i denna grupp (främst i inre stödområdet) att det kan komma att krävas särskilda insatser för att trygga lokal service.

Stor spridning mellan landets kommuner. I det tidigare har de olika kommungrupperna karaktäriserats. Samtidigt måste den stora spridningen mellan landets samtliga kommuner framhållas. I figur 26 har största respektive minsta kommun angivits i förhållande till de sex variablerna. Som framgår av figuren är av-

ståndet stort mellan "största" och "minsta" kommun. För variabeln "inv/km²" är den största kommunen nästan 10 000 gånger större än den minsta. För variabeln "folkmängd" är Stockholms kommun ca 160 gånger större än Sorsele kommun. Samtliga "största" kommuner är storstadsregionen utom Vilhelmina som är klassat som regionalt centra i allmänna stödområdet. Vilhelmina tillhör de orter som i proposition 1972:111 utpekats som särskilda satsningsorter i allmänna stödområdet.

Variabel	Största kommun	Minsta kommun
Inv/km ²	2999,4 (Sundbyberg)	0,3 (Arjeplog)
Årlig bef.förändr. % 1965-75	+22,4% (Botkyrka)	-2,7% (Överkalix)
Folkmängd 1976	665 202 (Stockholm)	4 060 (Sorsele)
Tätortsgrad	100% (Stockholm, Sundbyberg och Solna)	23% (Berg)
Skatteunderlag i % av riksmedelvärdet	172% (Danderyd)	59% (Borgholm)
Antal kommunalt an- ställda / 10 000 inv.	79 (Vilhelmina)	23 (Ljusnarsberg)

Figur 26 Största och minsta kommun i relation till de sex beskrivningsvariablerna.

Samtliga "minsta" kommuner är kommuncentra i allmänna stödområdet, utom Ljusnarsberg som är kommuncentra, belägen omedelbart söder om gränsen för allmänna stödområdet.

4.1.2 Länen

För länen finns inte någon vedertagen indelningsgrund liknande den som tidigare utnyttjats för kommunerna.

Naturligtvis skiljer ändå länen sig avsevärt när det gäller befolkningsstorlek, befolkningsförändring, bebyggelsestäthet och bebyggelsestruktur. Detta har delvis förklarats med att länen är så pass gamla administrativa indelningar av landet, varför ändrade bosättnings- och arbetsmarknadsregioner etc fördelats

olika mellan länen. I många fall skär olika bebyggelsestrukturer över de gamla länsgränserna (t ex Göteborgsregionen).

Detta betyder att en gruppering av länen inte enbart kan ske utifrån ett antal grupperingsvariabler, utan lika mycket måste ta hänsyn till kringliggande faktorer och dessutom utgå från länets inre sammansättning. Grupperingen måste dessutom bygga på huvudtenden- densen för länet.

Följande variabler har varit startpunkten i denna gruppindelning. (181)

- Tätortsgrad
- Befolkningsförändring 1965-75
- Invånare/km²
- Folkmängd
- Kommunstruktur, dvs länets sammansättning av olika typer av kommuner, enligt grupperingen i avsnitt 4.1.1.

De olika länen har för dessa variabler erhållit värden enligt figur 27.

System för gruppering

Med hänsyn till de fem valda variablerna har en beskrivning och indelningsgrund för länen arbetats fram. Enligt figur 28 har länen grupperats utifrån två "poler" med variablerna som mätvärde. Detta betyder att länet har bestämts som t ex antingen urbant eller icke-urbant. Variabeln "folkmängd" ingår som en kontrollvariabel. Homogeniteten - heterogeniteten utgår från kommunstrukturen. Dvs om det är samma typ av kommuner i länet eller om länet inrymmer många olika typer av kommuner. Detta kan beskrivas som länets inre sammansättning. Dessutom tas hänsyn till det totala antalet kommuner. Länen har grupperats enligt figur 29. Fördelningen av de olika grupperna över landet framgår av kartan, figur 30.

Karaktären hos de olika länsgrupperna

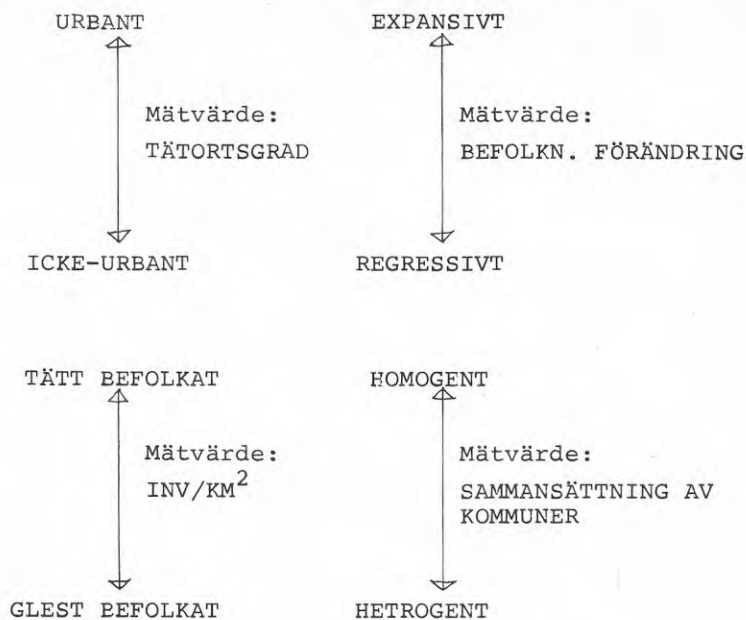
Storstadslänen är starkt urbaniserade, tätt befolkade, tätt bebyggda och har en expansiv befolkningsutveckling. I samtliga tre län finns starka konflikter mellan olika intressenter i fråga om markutnyttjande och bebyggelse (jordbruksmark, industriutbyggnader

181 För källhänvisning se avsnitt 4.1.1

Län	Tät- orts- grad	Befolk- nings- förändr.	Inv / km ²	Folk- mängd x 10 ³	Kommunstruktur								
					1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	
Stockholm	96 %	+9%	230	1494	1			1		21			
Uppsala	79 %	+16%	33	230		1		2				3	
Södermanland	84 %	+8%	42	252		1		4				2	
Östergötland	81 %	+5%	37	387		2		3				7	
Jönköping	79 %	+5%	30	302		1		6				4	
Kronoberg	69 %	+5%	20	169		2		2				4	
Kalmar	72 %	+1%	22	241		2		4				4	2
Gotland	51 %	+1%	17	54					1				
Elekinge	75 %	+4%	53	155		1		2				2	
Kristianstad	71 %	+5%	45	272		2		2				9	
Malmöhus	87 %	+10%	151	740	1	1		4		6		9	
Halland	66 %	+19%	40	220		1		2		1		2	
Göteborg och Bohus	90 %	+6%	140	715	1	1		1	1	7		2	2
Älvsborg	75 %	+9%	37	418		3		3	1	2		5	4
Skaraborg	66 %	+3%	33	263		1		3				12	
Örebro	82 %	+2%	32	274		1		4				6	
Värmland	69 %	-1%	16	284		1		1	5			5	4
Västmanland	87 %	+5%	41	260		1		3				7	
Kopparberg	79 %	-1%	10	281				2	1	2		1	9
Gävleborg	78 %	+4%	16	294		2			4			2	2
Västernorrland	74 %	-1%	12	268				2		5			
Jämtland	56 %	-3%	3	133				2		2			4
Västerbotten	65 %	+1%	4	236				2		2			8
Norrbottn	76 %	+2%	3	264				4		5			5

Figur 27 Grupperingsvariabler för länen.

- | | | |
|---------------------------------------|---|-------------------------------------|
| 1. Storstadskommuner | 5. Regionala centra i allmänna stödomr. | 8. Kommuncentra i allmänna stödomr. |
| 2. Primära centra | 6. Kommuncentra i storstadsregioner | |
| 3. Primära centra i allmänna stödomr. | 7. Kommuncentra | |
| 4. Regionala centra | | |



Figur 28 System för gruppering av länen.

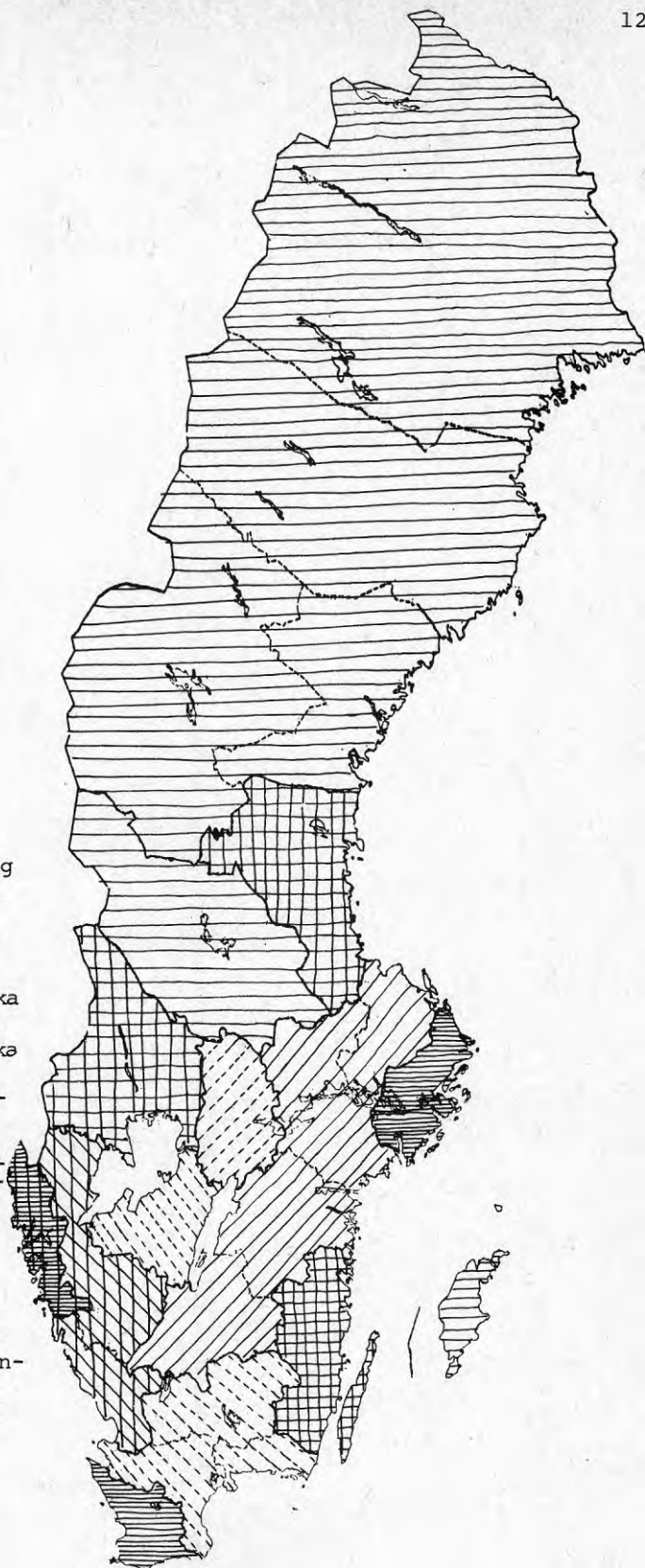
	Expansiva		Regressiva	
	Homogena	Hetrogena	Homogena	Hetrogena
Storstads-län	Stockholms Malmöhus	Göteborgs o Bohus		
Urbana syd-svenska län	Uppsala Östergötlands Västmanlands Södermanlands Jönköpings		Örebro	
Icke-urbana sydsvenska län		Älvsborgs Hallands	Kristianstads Ekeinge Skaraborgs Kronobergs	Kalmar
Stödområdes-län			Norrbottnens Västerbottens Jämtlands Västernorrlands Kopparbergs Gotlands	Gävleborgs Värmlands

Figur 29 De olika länsgrupperna.

Figur 30 Gruppering
av länen.

-  Storstadslän
-  Urbana sydsvenska län - expansiva
-  Urbana sydsvenska län-regressiva
-  Icke-urbana sydsvenska län expansiva.
-  Icke-urbana sydsvenska län regressiva.
-  Stödområdeslän
- 

Hetogrena län har markerats med denna skraffering ovan på övriga skrafferingar, alla andra län är således homogena.



och fritidsområden). Både Stockholms och Malmöhus län kan beskrivas som homogena län (Stockholm: 22 av 23 kommuner är kommuner i storstadsregionen). Göteborgs- och Bohuslän är däremot ett mera heterogent sammansatt län, med glesbygdsproblematik i de norra delarna och storstadsutbyggnad i söder.

Tillsammans har dessa län 2,95 milj invånare, vilket är 36 % av landets totala befolkning.

Urbana sydsvenska län utmärks framför allt av en hög tätortsgrad (82 %). Detta har sin orsak i ett eller flera större tätortsområden i dessa län. Arbetsmarknaden är i hög grad inriktad på industri och serviceverksamhet. Jordbruket spelar en underordnad roll. Antalet invånare/km² är lägre än för de icke-urbana länen i sydsverige. I kombination med den höga tätortsgraden betyder detta att det i dessa län finns stora orörda/glesbefolkade arealer förutom koncentrerade bebyggelseagglomerationer.

Alla länen, utom Örebro län, har en expansiv befolkningsutveckling.

Tillsammans har dessa län ca 1,70 milj invånare, vilket är ca 21 % av landets totala befolkning.

Icke-urbana sydsvenska län, utmärks framför allt av den låga tätortsgraden. Gruppen består av två distinkta undergrupper, de expansiva och de regressiva.

De expansiva är Älvsborgs och Hallands län. Dessa utmärks av en extremt hög befolkningstillväxt (+ 14 %). Båda länen har en relativt väl differentierad arbetsmarknad, båda länen har också delar vilka ingår i Göteborgsregionen. Detta betyder att de också kan beskrivas som heterogena till sin sammansättning. I synnerhet Älvsborgs län uppvisar stora skillnader mellan de södra glesbygdsområdena, mellanregionens expansiva storstadskommuner och primära centra och de norra delarna som ingår i allmänna stödområdet.

De regressiva länen är dock i majoritet. Här är jordbrukets roll fortfarande viktig. I länen finns också andra näringar som är på tillbakagång. Detta betyder att länen har en svag befolkningstillväxt.

De icke-urbana sydsvenska länen har en sammanlagd befolkning på 1,74 milj invånare. Av dessa bor 0,64 milj invånare i de två expansiva länen. De sju länen i denna grupp har 21 % av landets totala befolkning.

Stödområdeslänen har en mycket svag befolkningsutveckling. Fyra av de åtta länen har vikande befolkningssiffror. Länen är glesbefolkade och glesbebyggda. Sammanlagt bor i dessa län, som upptar mer än hälften av landets yta, 1,81 milj invånare, ca 22 % av totalbefolkningen.

Länen på gränsen mellan allmänna stödområdet och övriga landet har en heterogen karaktär, med mera expansiva delar i söder och glesbygdsproblematik i norr.

4.2 Av statsmakterna givna planeringsformer och dess konsekvenser för planeringsorganen på kommun- och länsnivå

Som framgår av den historiska beskrivningen i avsnitt 3.2 har, undan för undan, en mängd olika planeringsformer som berör såväl länsnivån som kommunnivån, byggts upp, på statligt initiativ.

För att kunna ställa resursbeskrivningen i relation till de olika arbetsuppgifter som de olika planeringsformerna tilldelar olika organ skall här planeringsformerna och deras konsekvenser för olika planeringsorgan beskrivas.

Beskrivningarna kommer att hållas på en generell nivå för att vara allmänt tillämpbara. Den enskilda kommunens eller länets speciella problem med avseende på en viss form av planeringsarbete kommer därför inte att beskrivas. Verksamhetsplaner, budget och flerårsplaner i kommunerna kommer inte heller att tas upp. Även om de är mycket viktiga i kommunens interna planeringsarbete, och i stor utsträckning berörs av de av statsmakterna givna planeringsformerna kan de inte sägas vara planeringsformer som på en formell grund direkt speglar förhållandet mellan stat och kommun.

Vissa kvantifierbara konsekvenser av de olika planeringsformerna för de olika kommungrupperna kommer att noteras.

Framställningen är en formell beskrivning utifrån propositionstext, lagstiftning, kungörelseföreskrifter, råd, anvisningar och normer samt bygger till stor del på centralt producerat utredningsmaterial.

"Tunga" och "lätta" planeringsformer

Beroende på vilken roll planeringsformerna spelar i den totala samhällsplaneringen kan de beskrivas som tunga eller lätta. Detta kan bero på:

- att de har starkt styrande effekt för övriga planeringsformer beroende på att de tilldelats en samordnande roll
- att de har en starkt legal ram

- att de har stora inslag av resursbeviljande karaktär
- att de har en lång tidshorisont
- att de har kort planeringscykel
- att de länge har varit verksamma och därigenom fått en etablerad ställning inom förvaltning och administrativa rutiner.

Vissa planeringsformer kan också ha en större tyngd under en kortare period, beroende på t ex bristsituationer, för att därefter spela en mera underordnad roll.

För många planeringsformer gäller att deras "tyngd" är beroende av flera av de tidigare uppställda villkoren.

I de följande kommer i första hand följande planeringsformer att beskrivas:

- länsplaneringen - regional utvecklingsplanering
- planeringen för bostadsförsörjningen
- den fysiska planeringen (arbetet med: fysisk rikspan, kommunöversikt-generalplan och detaljplaner)
- vägplaneringen
- kommunalekonomiska långtidsplaneringen (KELP).

De övriga planeringsformerna kommer att helt kort noteras och kommenteras.

4.2.1 Länsplanering - regional utvecklingsplanering (182)

Länsplaneringen är en regional nivåplanering med huvuduppgiften att samordna olika planeringsformer på läns- och kommunnivå.

Inom länsplaneringen beaktas näringslivsfrågor, sysselsättningsfrågor, servicefrågor och miljöfrågor.

"Motorn" i länsplaneringen är en analys av befolknings- och näringslivsutvecklingen inom länet.

Ansvar för planeringsarbetet vilar på länsstyrelsen.

182 I SFS 1977:88 har förordning om länsplanering utfärdats

Arbetet med länsplanering påbörjades 1967 (Länsplanering 1967). Fram till 1974, då "länsplanering 1974" startades kan planeringsarbetet betraktas som en försöksverksamhet som successivt utvecklades från "länsplanering 1967" över "länsprogram 1970" till "länsplanering 1974". I och med behandlingen av länsplanering 1974 har riksdagen uttalat att länsplaneringsomgångar skall genomföras ungefär vart femte år däremellan skall resultatet vara föremål för årlig översyn. (183)

Under uppbyggnadsskedet 1967-1974 har också kommunernas deltagande i planeringsarbetet betonats alltmer. (184) Kontinuerligt har länsplaneringens resultat på länsnivå förts upp till central nivå för avstämningsbeslut och nya målformuleringar. Vartefter länsplaneringen byggts ut har också flera andra planeringsformer samordnats med länsplaneringen (bostadsför-sörjning, fysisk översiktsplanering, KELP m fl).

Länsplanering 1974 kan beskrivas som den mest utvecklade länsplaneringsomgången. I den fortsatta framställningen kommer därför planeringsarbetet inom ramen för länsplanering 1974 att beskrivas. Denna beskrivning bygger på SOU 1975:91, "Politik för regional balans" som är en utvärdering av länsplanering 1974.

Arbetet med länsplanering 1974 beskrivs grafiskt i figur 31.

Beslut om länsplanering 1974 fattades av regeringen den 5 juni 1973. Anvisningar för arbetet utfärdades av inrikesdepartementet samma dag. (185) Tillägg och ändringar av arbetet har därefter utfärdats kontinuerligt, av inrikesdepartementet och senare arbetsmarknadsdepartementet.

Länsstyrelsernas första uppgift var att informera kommuner och landsting om länsplaneringens syfte och uppläggning. Tiden som avsattes till detta var ca en månad.

Nästa huvudmoment i länsstyrelsernas arbete var att utarbeta underlag för det fortsatta planeringsarbetet. I detta arbete ingick en analys av hittillsvarande befolknings- och näringslivsutveckling, klarläggande av betingelserna för utvecklingen av den regionala strukturen och kartläggning av kommunernas och näringslivets framtidsbedömning. Slutligen skulle också en samlad befolknings- och näringslivsprognos göras. Tiden för detta arbete var ca 9,5 månader.

183 Riksdagens bifall till prop 1976/76:211 dec 1976
184 SOU 1975:91 sid 405 och 428
185 Ds In 1973:9

Därefter tillställdes det samlade materialet kommunerna och landstingen på remiss. Kommunerna skulle därvid analysera det presenterade materialet för att redovisa vad som enligt kommunens uppfattning kunde vara en rimlig planeringsnivå (uttryckt i antal invånare för åren 1980 och 1990) samt vilka funktioner som kommunen bör fullgöra i den framtida regionala strukturen. Konsekvenserna för den kommunala planeringen av olika handlingsalternativ skulle dessutom belysas och åtgärdsbehoven anges. I denna del av planeringsarbetet förutsattes kommunerna inhämta de fackliga organisationernas synpunkter på ovanstående frågor. Denna första remissomgång på kommunnivå omfattade 7,5 månader.

Fr o m denna första remissomgång på kommunal nivå gavs också information, om länsplanering 1974, direkt till medborgarna. Information gavs huvudsakligen på kommunal nivå under tiden april-december 1974.

Parallellt med arbetet på kommunnivå analyserade länsstyrelserna preliminära planeringstal för skilda kommuner för åren 1980 och 1990.

Såväl länsstyrelsernas som kommunernas och landstingens arbete skulle bedrivas så att överläggningen mellan de olika planeringsorganen kunde hållas i augusti-september 1974, om planeringsnivåer, regional struktur, åtgärdsbehov m m.

Efter dessa överläggningar hade kommunerna och landstingen tiden fram till 1 dec 1974 på sig för att utarbeta sina synpunkter och förslag med anledning av det framlagda planeringsunderlaget.

I nästa fas av arbetet (efter eventuella kompletteringar med hänsyn till framförda synpunkter från olika planeringsorgan, fackliga organisationer m fl) skulle länsstyrelserna utarbeta förslag till riktlinjer och handlingsprogram för den regionala utvecklingen i länen. Synpunkter på ändringar i den av statsmakterna antagna planen för utveckling av den regionala strukturen skulle redovisas. I detta arbete skulle också en avstämning ske mellan länsplaneringen och den fysiska planeringen för varje ort.

Med utgångspunkt från analysen av den regionala strukturen m m föreslog länsstyrelserna planeringsnivåer i form av befolkningstal för åren 1980 och 1990 för varje kommun och län. Dessutom angavs de åtgärdsbehov som därav följde inom olika samhällssektorer. Detta sammanställnings- och syntesarbete pågick under 3 månader.

"Länsplanering 1974" remitterades därefter ånyo till kommuner, landsting och regionala organisationer som representerar näringsliv och arbetsmarknadens parter. Remissomgången inklusive länsstyrelsens sammanställ-

ningsarbete pågick under 3,5 månader. Därefter redovisades arbete till arbetsmarknadsdepartementet, den 15 juni 1975.

Efter bearbetning på central nivå, remissomgång etc antog riksdagen regeringens proposition (186) om samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik i december 1976. Detta innebar att sysselsättningsfrågorna, som behandlats av sysselsättningsutredningen i delbetänkandet "Arbete åt alla", SOU 1975:90, och länsplanering 1974 blev föremål för gemensamma överväganden på central nivå. I korthet fattades beslut om befolkningsramar, förhållandet mellan regionalpolitiskt stöd och sysselsättningspolitiken, kompletteringar av Ortsplanen, att länsplaneringen görs rullande med årsvis omprövning och om information företag-regering för lokaliseringpåverkan.

Konsekvensbeskrivning för planeringsorganen på kommun- och länsnivå

Länsplaneringen eller den regionala utvecklingsplaneringen är ett system av planeringsåtgärder omfattande inventering, prognosarbete, analys och syntesarbete med inbyggda informationsöverföranden mellan de olika planeringsorganen och medborgarna. Detta förutsätter att de olika planeringsorganen (länsstyrelser, lands- ting, primärkommuner m fl) förfogar över tillräckliga resurser för att kunna utföra sin del av planeringsarbetet. Alla kommuner berörs av länsplaneringen och måste därför disponera tillräckliga planeringsresurser för att på ett tillfredsställande sätt kunna korrespondera med länsstyrelsen i det successiva planeringsarbetet. Informationsarbetet till allmänheten och fackliga organisationer skall också rymmas på kommunal nivå.

Länsstyrelsens roll är inledningsvis att inventera och arbeta fram underlag för planeringsarbetet. Man skulle kunna beskriva det så att länsstyrelsen inventerar åt kommunerna. I slutskedet är det också länsstyrelsens uppgift att sammanväga olika synpunkter och förslag till en helhet. Detta ger länsstyrelsen en mycket tung roll inom länsplaneringen. Det är länsstyrelsen som för i "länsplaneringsdansen".

För musiken står dock de centrala planeringsorganen representerade av riksdag, regering och arbetsmarknadsdepartementet. De är de som anger ramarna för planeringsverksamheten och står för den slutliga bearbetningen och övervägandena. Betecknande är att "motorn" i länsplaneringen, den direkta lokaliseringpåverkan av näringslivet, sker på central nivå efter

en överenskommelse mellan regering och Svenska industriförbundet.

Länsplaneringen har hittills haft en roll som en långsiktig regional sysselsättnings- och näringslivsplanering, med konsekvensbeskrivningar för olika samhällssektorer.

På kort sikt har statliga insatser genom länsarbetsnämndernas och AMS resursbeslut haft större styreffekt. Situationen har ofta lett till att länsplaneringens prognoser och planeringsnivåer snabbt föråldrats i förhållande till snabba konjunktursvängningar, strukturomvandlingar etc.

Övergången till årsvisa omprövningar av länsplaneringen kommer med stor sannolikhet att ge länsplaneringen en större styreffekt.

Inom ramen för detta system är det därför också viktigt att kommunerna förstärker sitt engagemang i sysselsättnings- och näringslivsplaneringen, en utveckling som för övrigt redan påbörjats (se avsnitt 3.2.2). Kommunförbundet framhåller i sitt remissvar på länsplanering 1974 "att länsplaneringen så långt som möjligt bör bygga på kommunala planer och bedömningar och samordnas med kommunernas eget planeringsarbete. I samband därmed är det väsentligt att man får till stånd en bättre gränsdragning mellan det regionalpolitiska och kommunalpolitiska ansvarsområdet i den framtida länsplaneringen". (187) Denna nödvändiga gränsdragning accentuerar ytterligare behovet av ett kommunalt engagemang inom länsplaneringens planeringsområde, som motpol till länsstyrelsens starka position.

4.2.2 Bostadsförsörjning (188)

Redan 1947 formade statsmakterna planeringen för landets bostadsförsörjning, i och med bostadsförsörjningslagen, SFS 1947:523. Successivt har denna form av planering byggts ut och förändrats.

Under 1960-talet hade den en starkt fördelningspolitiskt inslag. Under 1970-talet har denna roll glidit i bakgrunden. Däremot har den kvalitativa styreffekten riktad mot den kommunala planeringen accentuerats alltmer (se vidare avsnitt 3.2.3). Från 1974 omfattar denna form av planering samtliga kommuner.

187 SOU 1975:91, sid 410

188 Detta kapitel bygger på "Kungörelse, föreskrifter, kommentarer, redovisning och arbetsmetoder för kommunala bostadsbyggnadsprogram 1976-80" Bostadsstyrelsen 1975

I figur 32 redovisas grafiskt planeringsarbetet för bostadsförsörjningen. Planeringscykeln är ettårig. Planeringshorisonten är femårig. Dessutom rekommenderar bostadsstyrelsen kommunerna att göra långsiktiga (15 år) utredningar avseende befolkningsutveckling, standardkrav etc. Tyngdpunkten i planeringsarbetet ligger på kommunnivå.

Planeringscykeln

På grundval av föregående års samlade kommunala bostadsbyggnadsprogram (KBP) fattar riksdagen årligen ett beslut om bostadsförsörjningen uttryckt i en bostadsbyggnadsplan omfattande produktionsvolym, låneramar och riktlinjer för fördelning på länen. Ofta kombineras detta beslut med ny lagstiftning med bostadssociala, kvalitativa krav etc. Beslutet fattas under våren.

Bostadsstyrelsen genomför därefter en fördelning av bostadskvoterna på länen. Parallellt med detta arbete påbörjas en ny planeringsomgång genom att bostadsstyrelsen utfärdar anvisningar och föreskrifter.

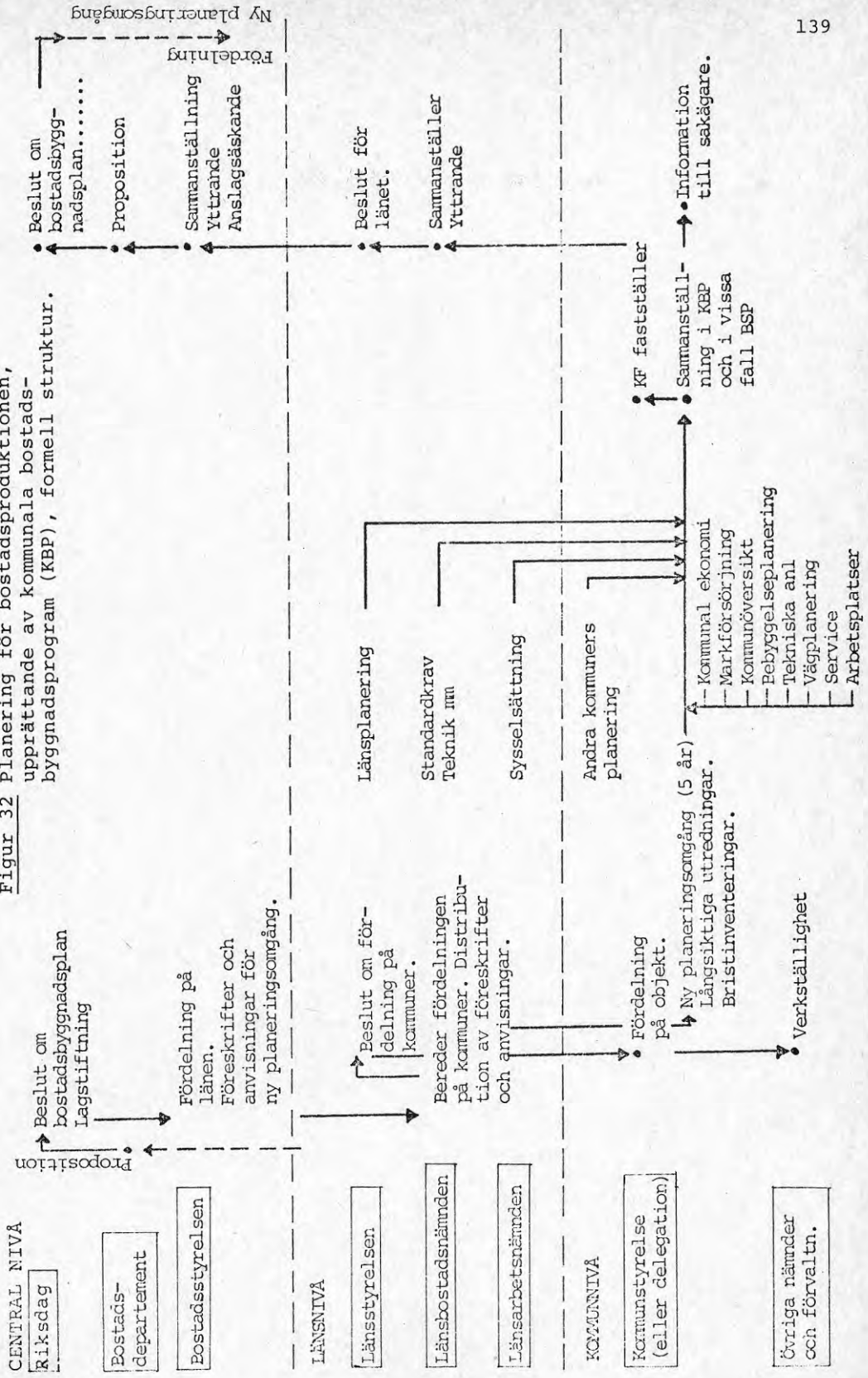
I nästa steg fördelar länsbostadsnämnderna länets kvoter på de olika kommunerna. Man utgår därvid från föregående års KBP. Samtidigt distribuerar man anvisningar och föreskrifter inför nästa planeringsomgång. Beslut om fördelningen av kvoterna på kommunerna fattas av länsstyrelsen. (189)

På kommunnivå fördelas kommunens kvot på olika byggnadsobjekt. Därefter vidtar verkställighetsfasen; eventuell projektering och byggande. Inom kommunkansliet eller fastighetskontoret (190) har samtidigt arbetet med den nya planeringsomgången påbörjats. Eftersom planeringsomgångarna överlappar varandra, man planerar ju fyra år som ingick i föregående års planeringsomgång plus ett "nytt" år, kan material från föregående års planeringsomgång ofta utnyttjas. Å andra sidan medför ofta förändringen av centralt formulerade mål och krav, uttryckta i anvisningar och föreskrifter, att stora delar av planeringsarbetet måste göras om. Dessutom förändras även andra faktorer, så som lokala krav, sysselsättning, planläge m m varför kommunen måste ha en hög beredskap för att förnya de inledande delarna av arbetet med kommunens bostadsbyggnadsprogram.

189 Normalarbetsordn för länsstyrelsen. Bilaga 2.1

190 Enligt bostadsförsörjningslagstiftningen är kommunstyrelsen ansvarig för arbetet med KBP, men kan delegera arbetet till annan nämnd, vanligen fastighetsnämnd och därmed fastighetskontor

Figur 32 Planering för bostadsproduktionen, upprättande av kommunala bostadsbyggnadsprogram (KBP), formell struktur.



I detta inledande arbete uppmanar bostadsstyrelsen kommunerna att genomföra bristinventeringar och mera långsiktiga utredningar avseende, befolkningsutveckling, ålderssammansättning, näringslivsutveckling, standardkrav, servicestruktur osv.

I nästa steg avstäms planeringsarbetet mot kommunens egen bebyggelseplanering, verksamhetsplanering, ekonomisk planering (KELP), kommunalteknisk utbyggnad, vägplanering etc. Dessutom sker en avstämning mot länsplaneringen (länsstyrelsen), standardkrav, tekniska krav och finansieringskrav (länsbostadsnämnden) och den kortsiktiga sysselsättningsplaneringen inom byggsektorn (länsarbetsnämnden). Bostadsförsörjningslagstiftningen påpekar också vikten av att olika kommuner inom samma regionala bostadsmarknad stämmer av sina planer mot varandra.

I detta steg påpekas också behovet av en avstämning mot företagens och handelns planer och krav.

Nästa steg i planeringsarbetet är själva framställningen av programdokumentet och kan liknas vid planläggningsarbetet i fysisk planering. Lagstiftningen och anvisningstexten är på denna punkt relativt detaljerad. Redovisningen sker också till största delen på blanketter utgivna av bostadsstyrelsen.

Redovisningen skall omfatta:

- beräkningar av bostadsbyggnadsbehovet
- planerat påbörjande
- redovisning av olika projekt
- tidssamband
- bostadssaneringsprogram (110 kommuner)
- bevarandeprogram (frivilligt).

I nästa steg fastställer kommunfullmäktige kommunens bostadsbyggnadsprogram. Bostadsstyrelsen rekommenderar detta i sina anvisningar för att ge programmet en politisk förankring. Samtidigt sker information till sakägare, i första hand fastighetsägare. På formell grund är således den politiska inordningen och medborgarmedverkan sen i planeringsprocessen.

Därefter, senast den 1 februari, skickar kommunen in det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet, och eventuellt bostadssaneringsprogram till länsbostadsnämnden. Det är nu nämndens uppgift att sammanställa alla kommuners program i länet. Nämnden yttrar sig också över programmen och ställer därvid programmen i relation till länsplaneringen, och annan regional planering. Beredning av bostadsförsörjningsfrågorna i länet sker hos länsbostadsnämnden. Det formella beslutet om länets behov av bostadskvoter fattas av länsstyrelsen.

Bostadsstyrelsen sammanställer därefter de olika länens krav på bostadskvoter och gör ett eget yttrande. Det hela sammanfattas med övriga bostadspolitiska ambitioner i ett "anslagsäskande för bostadspolitisk verksamhet". Bostadsdepartementet sammanfattar därefter arbetet i en proposition, som föreläggs riksdagen under våren, vilken innehåller förslag om produktionsvolym, låneramar och fördelning på länen. Utifrån denna fattar riksdagen ett beslut om bostadsbyggnadsplanen för nästkommande år. Samtidigt inleds arbetet med de nya kommunala bostadsbyggnadsprogrammen.

Konsekvensbeskrivning för planeringsorganen på kommun- och länsnivå

Ur det kommunala perspektivet kan KBP beskrivas som en "beställningssedel" till staten, utifrån kommunens behov av bostadsproduktion.

I det statliga perspektivet är de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen ett system för att "känna av" utvecklingen inom bostadsbyggnadssektorn. Utifrån den information som erhålls kan staten vidta övergripande strukturerande åtgärder av ekonomisk, social, eller teknisk natur.

Länsbostadsnämndernas roll är idag framför allt förmedlande. Den regionala samordningen är inlyft i länsplaneringen.

Utformningen av KBP är till stor del styrt av statens önskemål att känna av utvecklingen och nå kvantitativa bestämmningar för hela landets bostadsproduktion. Samtidigt kan staten genom nya mål och råd och anvisningar i anslutning till de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen ge styrimpulser till den kommunala planeringen och behovsformuleringen. Kravet på bostads-saneringsprogram (BSP) och beslutet att KBP skall avse både bostäder och bostadskomplement är exempel på detta. Det stora ansvaret att utveckla de kvalitativa aspekterna i bostadsplaneringen vilar dock på kommunerna själva. Det är kommunerna själva som bestämmer vilket underlagsmaterial som används, vilka analyser som görs, hur arbetet samordnas med övrig kommunal verksamhet osv.

Den korta och årligen upprepade planeringscykeln samt det 5-åriga planeringsperspektivet gör att KBP snabbt kan omprövas i enlighet med nya behov.

Effekter för de olika kommungrupperna

Samtliga kommuner upprättar kommunala bostadsbyggnadsprogram sedan 1974.

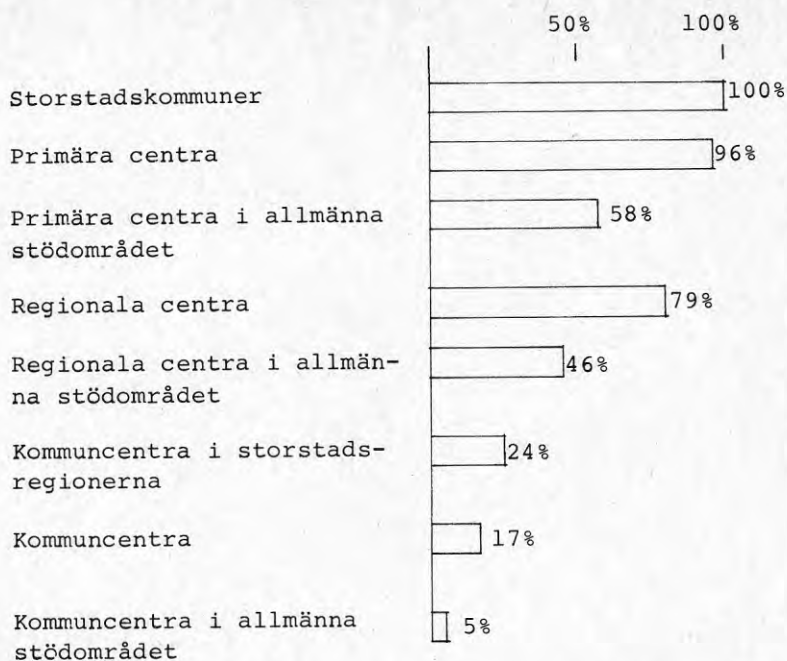
Produktionsvolymen är helt naturligt olika stor för de olika kommungrupperna (se figur 33). Fördelat per 1 000 invånare är dock skillnaderna mindre. Det höga

	KBP 1976-80		
	Totalt	/kommun	/1000 inv
Storstadskommuner	41 002	13 667	30,2
Primära centra	67 400	2 808	40,0
Primära centra i allmänna stödområdet	39 880	3 323	71,2
Regionala centra	47 322	986	35,4
Regionala centra i allmänna stödområdet	28 159	1 005	43,6
Kommuncentra i storstadsregionerna	54 905	1 484	46,7
Kommuncentra	42 575	495	43,7
Kommuncentra i allmänna stödområdet	15 263	382	41,6
Hela landet	336 506	1 211	41,4

Figur 33 Antal planerade lägenheter för de olika kommungrupperna enligt de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen (KBP), 1976-80.
Källa: Bostadsstyrelsens sammanställning.

värdet för gruppen "primära centra i allmänna stödområdet" sammanhänger med den då planerade utbyggnaden av Stålverk 80. Näst högst värden har förortskommunerna (kommuncentra i storstadsregionerna). Lågst värden har storstadskommunerna. Mätt i antal lägenheter per kommun dominerar dock storstadskommunerna fullständigt.

Av figur 34 framgår hur många kommuner per kommungrupp som skall upprätta bostadssaneringsprogram. Totalt är det 110 kommuner. Skälet till detta urval är dels att de har en stor andel omoderna lägenheter, dels att de av bostadsstyrelsen har bedömts ha resurser att klara av detta planeringsarbete. Fördelningen enligt figur 34 visar ett direkt samband mellan bebyggelsens ålder i kommunerna och skyldigheten att upprätta BSP. Kommuncentra i storstadsregionerna har följdriktigt en relativt låg andel.



Figur 34 Procentuell andel kommuner i varje kommungrupp som är ålagda att upprätta bostadssaneringsprogram (BSP).

Källa: Bostadsstyrelsens anvisningar 1975.

På länsnivå slår storstadslänen starkt igenom. De svarar tillsammans för 34 % av den totala planerade bostadsproduktionen fram till 1980, vilket motsvarar 11,3 % per län. Fördelat på de tidigare beskrivna länsgrupperna ser det planerade bostadsbyggandet fram till 1980 ut på följande sätt:

Storstadslänen	11,3 % per län
Urbana expansiva sydsvenska län	3,1 % " -
Urbana regressiva sydsvenska län	2,9 % " -
Icke urbana expansiva sydsvenska län	3,9 % " -
Icke urbana regressiva sydsvenska län	2,6 % " -
Stödområdeslän	3,5 % " -
Stödområdeslän exkl BD-län	3,0 % " -

Fördelningen prioriterar de expansiva länen. Samtidigt kan man iakttaga en regionalpolitisk följsamhet. Stödområdeslänens höga procentuella andel samman-

hänger med satsningen på Stålverk 80. Norrbottens län har en större andel av bostadsproduktionen 1976-80 än t ex Göteborgs och Bohus län.

4.2.3 Fysisk planering

Den fysiska planeringen består av flera olika planeringsformer beroende av på vilken nivå planeringen genomförs. Följande indelning kan göras:

- Fysisk riksplanering. Nationell nivå och regional nivå.
- Regionplan. Flera kommuner, övergripande nivå.
- Generalplan (kommunöversikt). Övergripande nivå en kommun.
- Detaljplaner - stadsplan, byggnadsplan. Delområde i en kommun.
- Projektering. Enskilt objekt.

I den fortsatta framställningen kommer regionplan inte att behandlas.

För generalplan (kommunöversikt = vidgad generalplanering) och stadsplan gäller att planeringsformerna är relativt hårt reglerade genom lagstiftning. På båda nivåerna har kommunerna ansvaret för att planeringen genomförs och hur den genomförs, enligt byggnadslagen och byggnadsstadgan. Länsstyrelsen och i andra steget den centrala nivån har kontrollerande och samordnade funktioner i förhållande till dessa två nivåer. I vissa delar (67 § BS samt 13, 14, 15, 34, 35, 37, 109 och 110 §§ BL) kan ansvaret fördelas på olika sätt mellan länsstyrelsen och kommunerna efter prövning av kommunernas personella resurser för planering. Det innebär att beslutsrätten kan delegeras från länsstyrelsen till kommunen.

På den projekterande nivån, där det enskilda objektet planeras har kommunen framför allt en kontrollerande funktion genom byggnadslovsgivning och fortlöpande besiktning under arbetets gång. Detta regleras dels i byggnadslagstiftningen dels i form av normer, lånekungörelser etc.

Den fysiska riksplaneringen har egentligen ingen legal ram. Den kan beskrivas som en "statlig kampanj" för fysisk planering på riksnivå. Planläggningsarbetet för den fysiska riksplaneringen förutsätts ske i form av kommunal översiktlig planering (se figur 35). De kommunala översiktsplanerna är i sin tur styrande för underordnade detaljplaner och bygglovsgivning. På så sätt är de olika planeringsformerna sammankopplade

med inbördes påverkan och styrning. I de legala och organisatoriska ramarna förutsätts en styrning ske från de övergripande nivåerna till detaljnivån. (191)

I praktiken är dock påverkan från de lägre nivåerna till de övre ofta lika stor. (192)

Beslut och prövning enligt § 136 a BL om "plats för industriell eller annan verksamhet av väsentlig betydelse för hushållning med landets samlade mark- och vattentillgångar" har tilldelats regeringen. Tillstånd till lokalisering får dock meddelas endast om kommunen tillstyrkt detta.

Någon formell planeringscykel för den fysiska planeringen, på samma sätt som för bostadsförsörjningen, finns inte vare sig på nationell, regional eller lokal översiktlig nivå eller detaljerad nivå.

För den fysiska riksplaneringen, på nationell nivå, kan man dock urskilja en planeringscykel på 10-12 år, med viss överlappning mellan planeringsomgångarna. (193). Planeringscykeln är dock inte formellt reglerad.

Kommunöversikterna, den vidgade generalplaneringen, är ännu så länge en intermittert företeelse, vid behov, i varje kommun. Utvecklingen tenderar dock till en cyklisk upprepning av planeringsomgångarna. Planeringscykelns längd är dock helt beroende av den enskilda kommunens situation. På formell grund finns inga krav på förnyade planeringsomgångar med visst tidsintervall. Statens planverk anger emellertid i sina rekommendationer för vidgad generalplanering att arbetet skall vara kontinuerligt och ange genomförandetidpunkter för de närmaste 5-10 åren.

Hur planeringscykeln byggs upp och avgränsas kvarstår dock fortfarande för den enskilda kommunen att lösa.

Detaljplanarbetet är av helt naturliga skäl intermittert med avseende på olika objekt. Formellt är tidsutsträckningen för utställning och överklagande reglerat. (194)

-
- 191 §§ 26, 34, 107, 110 BL och skrivelse U 2138/71 om vidgad generalplanering, Statens planverk och fullföljande av riktlinjer för den fysiska riksplaneringen, PM 1975-02-20 Bostadsdepartementet
- 192 Jfr "Planeringsmål och kommunala beslut", Åsel Floderus, artikel i Plan 4, 1975
- 193 Fortsatt fysisk riksplanering. Bostadsdepartementet DsB 1974:6
- 194 17 § BS

För byggnadslov gäller att lov som ej utnyttjats inom två år efter medgivandet är förfallet. (195)

I det följande skall planeringsformerna för den fysiska planeringen beskrivas kortfattat. Arbetsuppgifter och konsekvenserna för planeringsorganen som är verksamma på central nivå, länsnivå och kommunnivå skall därvid urskiljas.

Fysisk riksplanering (196)

Som tidigare konstaterats saknas en legal ram för den fysiska riksplaneringen. I stället kan den karaktäriseras som en statligt initierad planeringskampanj för att nå fram till en fysisk planering av hela landet. Först i planläggningsskedet når man fram till en legal ram i och med att kommunala markanvändningsplaner och kommunöversikter skall hanteras som generalplaner enligt byggnadsstadgan. (197) I själva planläggningsarbetet utnyttjas också naturvårdslagstiftningen.

I figur 35 redovisas den fysiska riksplaneringens första planeringscykel. Påbörjandet av en andra fysisk riksplaneringsomgång på central nivå pekar mot att nya planeringsomgångar kommer att genomföras, även om de inte får exakt samma utformning som den nu genomförda.

Planeringen inleddes 1967. Tiden 1967-70 präglas av inventeringsarbete framför allt på central nivå och länsnivå. Viss medverkan av kommunerna förekommer också genom inhämtande av "lokala erfarenheter".

"Hushållning med mark och vatten", SOU 1971:75 redovisades 1971. Efter remissbehandling beslutade riksdagen 1972 om "riktlinjer för hushållning med mark och vatten", och hur planeringsarbetet skulle genomföras organisatoriskt. Beslutet samordnades med ställningstagandet till länsprogram 1970. Båda redovisades för riksdagen i proposition 1972:111.

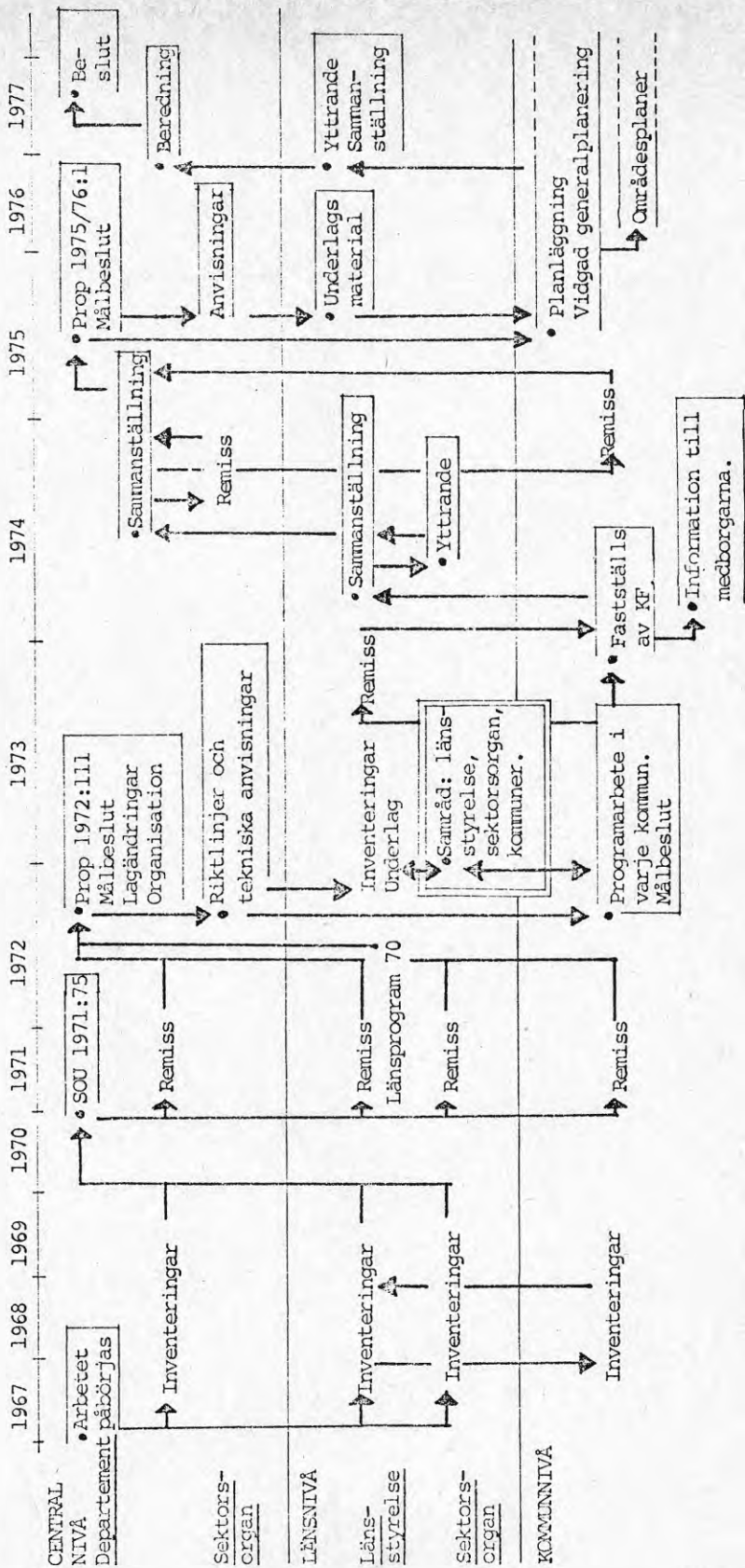
Riksdagen genomförde också lagändringar för att den fysiska riksplaneringen skulle kunna genomföras. Civildepartementet utfärdade riktlinjer till länsstyrelserna för det fortsatta planeringsarbetet. Planverket utfärdade tekniska riktlinjer till kommunstyrelser och byggnadsnämnder samt länsstyrelser.

195 59 § BS

196 Framställningen bygger på Den fysiska riksplaneringens programskede, sid 1-22, Statens planverk och prop 1975/76:1

197 "Fullföljande av riktlinjer för den fysiska riksplaneringen", sid 4, PM 1975-02-20 Bostadsdepartementet

Figur 35 Den fysiska rikspaneringsens formella struktur.



Denna arbetsfas skulle kunna beskrivas som ett förberedelseskede på central nivå.

På kommun- och länsnivå vidtog därefter ett förberedelseskede uttryckt i samråd om programarbetet mellan länsstyrelsen, kommunerna och sektorsorganen på länsnivå. Samrådet mellan de två nivåerna fortsatte kontinuerligt under det fortsatta programmeringsskedet. Själva programarbetet genomfördes på kommunnivå. Det innefattar lokala målbeslut och beslut om på vilket sätt planläggningsarbetet skall genomföras. Programmen utarbetades i regel inom den kommunala förvaltningen. Cirka 20 % av kommunerna, företrädesvis de mindre kommunerna, utnyttjade konsulter.

Mot slutet av 1973 remitterades programmen till länsstyrelse och sektorsorgan på länsnivå. Kring årsskiftet 1973/74 fastställdes programmen av kommunfullmäktige. Under 1974 genomförde kommunerna informationskampanjer riktade till medborgarna.

Under våren 1974 tog länsstyrelserna ställning till programmen. Efter yttrande från sektorsorganen på länsnivå skickades de vidare till bostadsdepartementet. Materialet skickades därefter ut på remiss till ett stort antal centrala planeringsorgan. Därefter tillställdes det ånyo kommunerna för yttrande.

I proposition 1975/76:1 förelades därefter riksdagen det samlade materialet för ställningstagande till övergripande mål och geografiska och verksamhetsknytta riktlinjer. Samtidigt påbörjade kommunerna det egentliga planläggningsarbetet i enlighet med riktlinjer från planverket (vidgad generalplanering) och under kontinuerligt utarbetande av underlagsmaterial vid länsstyrelser och sektorsorgan på länsnivå.

Den 31 mars 1977 tillställdes länsstyrelserna de kommunala planerna för vidare befordran till central nivå.

Konsekvenser för de olika planeringsorganen

272 av landets kommuner upprättade program för den fysiska riksplaneringens fullföljande. 270 av dessa hade för avsikt att säkerställa den fysiska riksplaneringens intentioner genom att upprätta kommunöversikt. Kommunernas ambitioner var genomgående högre än vad den centrala nivån uttryckte i SOU 1971:75 och proposition 1972:111. Fler områden avgränsades som intressanta ur kulturhistorisk eller naturvårdande synvinkel i de kommunala programmen. Fler kommuner angav i sina program att de hade för avsikt att upprätta kommunöversikter, kommunal markanvändningsplan eller områdesplaner än vad man på central nivå hade

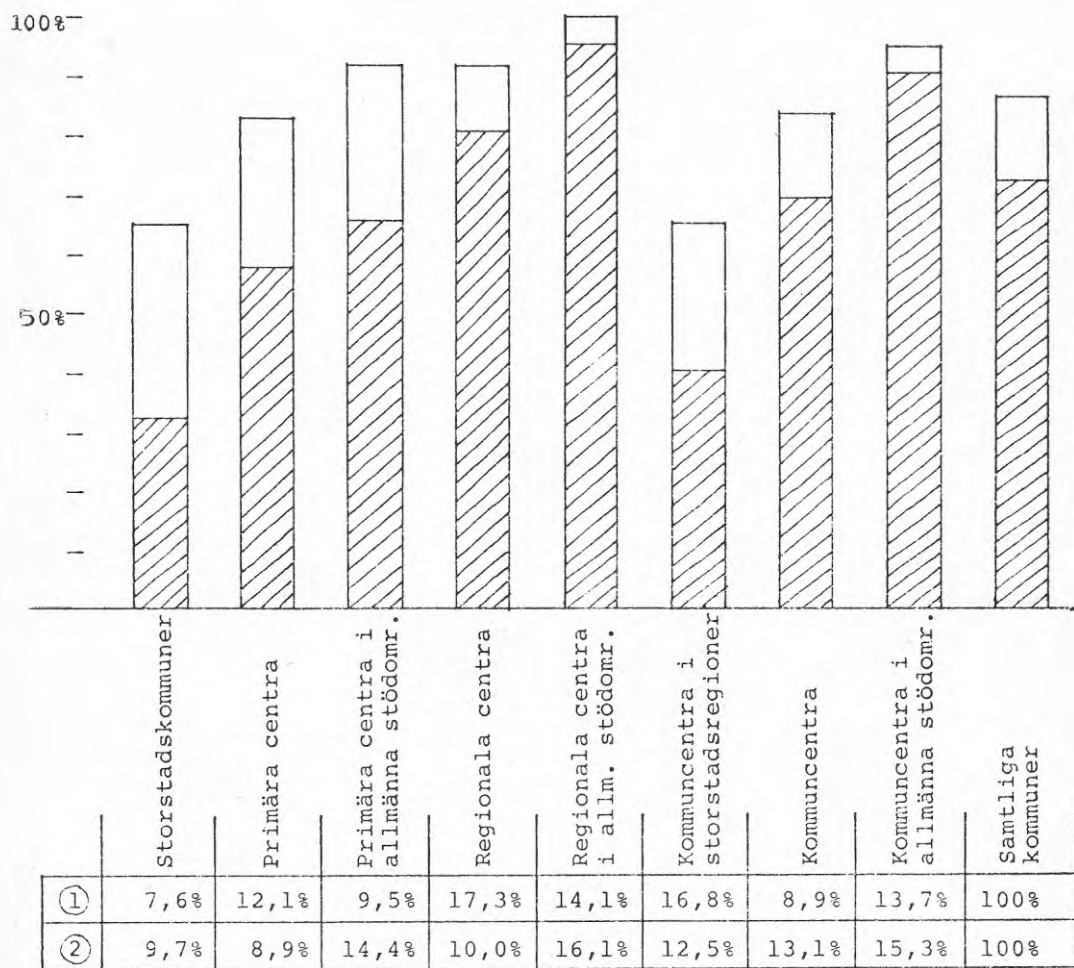
haft en föreställning om. (198) Den statliga "planeringskampanjen" som den fysiska riksplaneringen uttryckte motsvarande således ett reellt behov av samlade och övergripande planeringsinsatser i kommunerna.

Samtidigt konstaterades, i samband med remissbehandlingen av de kommunala programmen, från flera olika remissinstanser, att kommunerna inte skulle ha resurser att klara av det stora planlägningsarbetet Bl a konstaterade länsstyrelserna att både kommuner och länsstyrelser hade alltför begränsade ekonomiska och personella resurser inför det fortsatta planeringsarbetet. Åtskilliga länsstyrelser menade också att den avsatta tiden för planeringsskedet var för knapp. (199) Den uppkomna situationen löstes efter två olika linjer. Dels konstaterades på central nivå att alla planeringsåtgärder som föreslagits inte kunde hinnas med före planläggningsskedets avslutande 1977. Därför skulle kommunerna i första hand inrikta sitt arbete på de områden som mest skyndsamt var i behov av planläggning, och skjuta upp planläggningen av övriga områden. (200) Dels skulle staten, genom statsbidrag, stödja kommuner som särskilt hårt "drabbades" av den fysiska riksplaneringen och bedömdes ha små resurser att klara av inventeringen och planeringsåtgärder. (201)

Bidragen har betalats ut 1973-77, efter ansökningsen av kommunerna. Totalt har kommunerna (enskilt och i interkommunalt samordningsarbete) sökt 36,9 milj kronor. 14,3 milj kronor (39 %) har anvisats i statsbidrag under tidsperioden.

Planverkets fördelningsbeslut för bidragen bygger dels på en bedömning av den fysiska riksplaneringens effekt för den enskilda kommunen, planeringsåtgärdens relativa vikt i nationell belysning och dels en bedömning av kommunens planeringsresurser. Detta fördelningssystem ger således en bra bild av kommunernas planeringsresurser i förhållande till de krav som den fysiska riksplaneringen ställer på varje enskild kommun.

-
- 198 "Den fysiska riksplaneringens programskede" sid 27-49, Rapport 30, Statens planverk och proposition 1975/76:1 sid 147
 199 "Den fysiska riksplaneringens programskede" sid 25-26, Rapport 30, Statens planverk
 200 Prop 1975/76:1, sid 186-187
 201 "Bidrag till översiktlig kommunal planering", s k C2-anslaget, PM 1976-06-10 Statens planverk



Figur 36 Bidrag till översiktlig kommunal planering 1973-77, till följd av den fysiska riksplaneringen, fördelat på de olika kommungrupperna. Hela stapeln anger procentuell andel av kommunerna i varje kommungrupp som sökt statsbidrag. Den streckade delen av staplarna anger andel kommuner som erhållit statsbidrag.

- ①. Hela kommungruppens andel av sökta bidrag. Viktat i förhållande till antalet kommuner i gruppen.
- ②. Hela kommungruppens andel av erhållna bidrag. Viktat i förhållande till antalet kommuner i gruppen.

Källa: "Bidrag till översiktlig kommunal planering", PM 1976-06-10, Statens planverk.

Figur 36 anger fördelningen av kommunernas ansökningar, samt beviljade bidrag under tiden 1973-77. Man kan konstatera att grupperna "regionala centra i allmänna stödområdet" och "kommuncentra i allmänna stödområdet" har såväl störst andel kommuner som sökt bidrag och störst andel kommuner som erhållit bidrag. Storstads-kommunerna, primära centra och kommuncentra i storstadsregionerna har de lägsta värdena. Samtliga kommuner i allmänna stödområdet samt "kommuncentra" har erhållit större procentuell andel av statsbidragen än deras procentuella andel av sökta medel.

Den fysiska riksplaneringen har inriktats på verksamheter (jordbruk, skogsbruk, naturvård, filuftsliv m fl) och geografiska områden som tidigare, i den traditionella fysiska planeringen, inte blivit föremål för planläggning. Som framgår av figur 36 har konsekvensen blivit att de glesbebyggda icke urbaniserade kommunerna, i förhållande till sina oftast knappa resurser, starkast berörs av den fysiska riksplaneringen. Man kan alltså tala om en utjämning av planeringsuppgifterna mellan de olika kommungrupperna.

I planeringsprocessen tilldelades kommunerna huvudansvaret i verkställighetsfasen. Däremot hade målformuleringen utvecklats under en längre tid på central nivå innan den fördes ned på lokal nivå, enligt den formella strukturen (se figur 35). Betecknande är också den sena tidpunkt i planeringsprocessen vid vilken "information till medborgarna genomfördes". Den genomfördes 1974, när kommunernas program i det närmaste var klart för fastställelse. Informationsmaterialet var till stor del centralt producerat, men själva informationsarbetet åvilade kommunerna. (202) I vilken utsträckning de lokala partiorganisationerna, intresseföreningar och enskilda medborgare kunde medverka i programmeringsarbetet ger den fysiska riksplaneringens formella struktur ingen upplysning om. Den bild som tonar fram är emellertid en centralt programmerad planeringsprocess, med små möjligheter till reell medverkan och påverkan från kommuninvånarna.

Länsstyrelserna

I arbetet med den fysiska riksplaneringen har länsstyrelserna framför allt tilldelats uppgiften som regionala samordnare. De skall ansvara för att de olika kommunernas och sektorsorganens planeringsarbeten genomförs kongruent. Uppgiften har lösts genom

202 Prop 1975/76:1 sid 154 och 155 och "Samhällsplaneringen i Sverige", Arbetsmarknads-, bostads- och kommunikationsdepartementet 1974

fortlöpande samråd. Dessutom har länsstyrelserna tagit fram underlagsmaterial och gjort inventeringar åt kommunerna och biträtt kommunerna i det delvis nya arbetet med kommunöversikt.

Länsstyrelserna har också kontinuerligt stämt av planeringsarbetet på kommunnivå mot länsplaneringens mål av framför allt sysselsättningskaraktär.

Länsstyrelserna har under perioden 1975-76 erhållit extra anslag på 8,9 milj kronor för den fysiska riksplaneringen. En summa som överstiger de samlade statsbidragen till kommunerna under motsvarande tid. Framför allt har bidragen använts till naturvårdsinventering och upprättande av naturvårdsplaner samt olika former av skärgårdsutredningar (den fysiska riksplaneringens starka inriktning på kustområdena).

Sektorsorganen på länsnivå

Sektorsorganen på länsnivå har framför allt haft ansvaret för olika specialutredningar och inventeringar inom ramen för den fysiska riksplaneringen.

Lantbruksnämnderna har genomfört inventeringar och klassning av länets jordbruksmark och skogsvårdsstyrelserna har på motsvarande sätt klassat skogsmarken.

Allmänt kan man konstatera en övergång från en helt produktionsinriktad sektorsplanering till en viss medverkan i fysisk nivåplanering genom framtagande av underlagsmaterial av olika slag. Utblickarna från den egna sektorsplaneringen har blivit fler.

Generalplanering (kommunöversikt, kommunomfattande markdispositionsplan)

Den fysiska riksplaneringens intentioner skulle förverkligas genom översiktlig kommunal fysisk planering. I detta syfte tillställde Statens planverk kommunerna en skrivelse (203) i maj 1972 om "vidgad generalplanering". I denna gavs riktlinjer för rekommenderade förändringar av planeringsarbetet inom ramen för gällande lagstiftning med avseende på generalplanering. Inom ramen för gällande lagstiftning skulle således generalplanebegreppet få ett helt nytt innehåll, genom framtagande av kommunöversikt och kommunomfattande markdispositionsplan, genom ny organisation och nya arbetsrutiner (se avsnitt 3.2.4).

Som tidigare nämnts har 270 av landets 277 kommuner för avsikt att fullfölja den fysiska riksplaneringen genom att upprätta kommunöversikt.

I figur 37 redovisas den formella hanteringen av planeringsarbetet för generalplan eller motsvarande, enligt byggnadslag och byggnadsstadga. De streckade rutorna och pilarna anger åtgärder vars påverkan på planeringen ej är formaliserad enligt lagstiftningen.

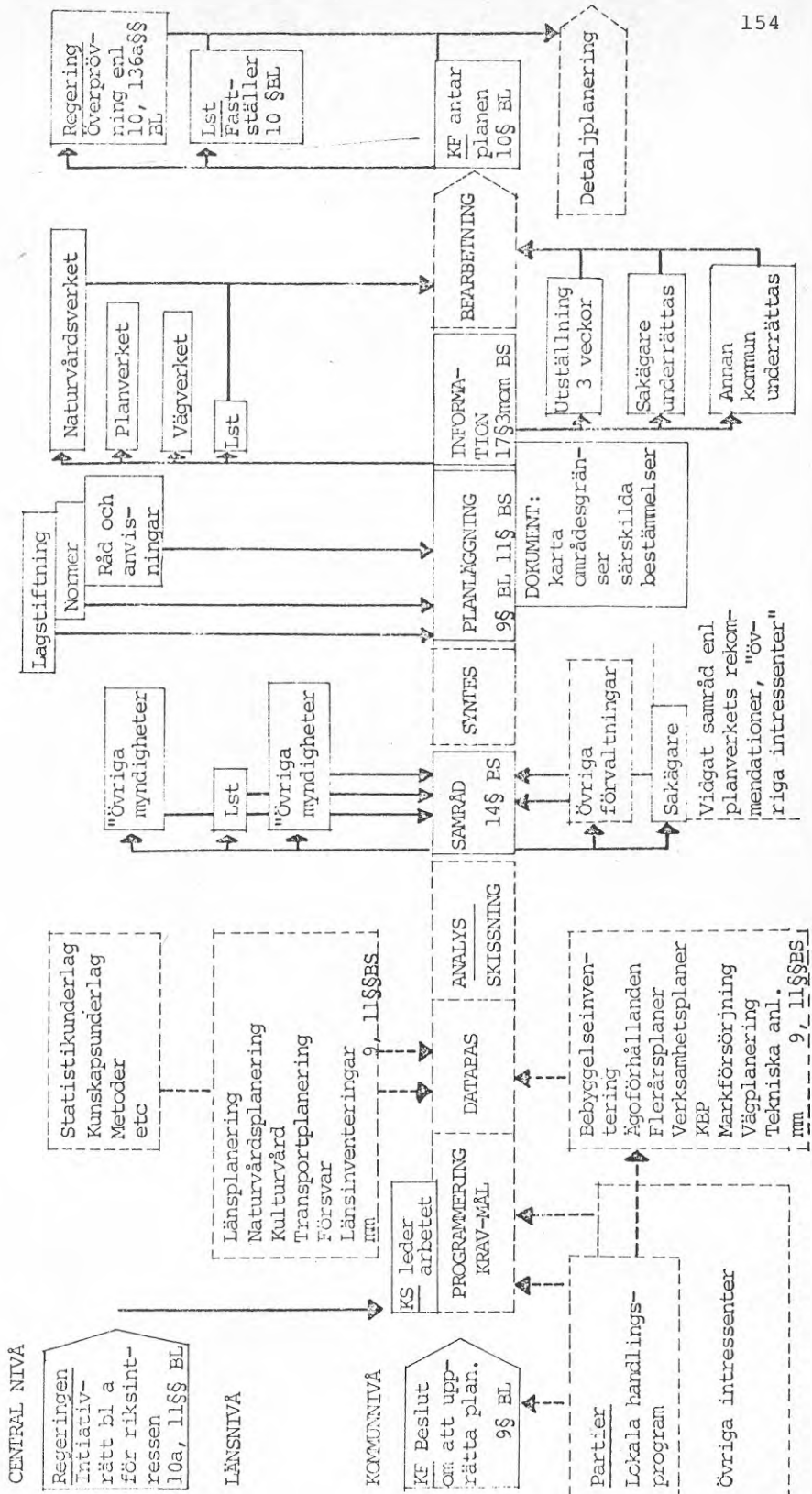
Märkbart är hur svagt programmerings-, datainsamlings-, och analys skissningsmomenten är styrda i lagstiftningen. I 9 och 11 §§ BS anges i allmänna ordalag vilka databaser och underlagsmaterial som skall användas. Kommunfullmäktige beslutar enligt 9 § BL om generalplan skall upprättas. Initiativrätt tillkommer också regeringen enligt 10 a, 11 §§ BL. Detta bland annat för att tillgodose behovet av planläggning för riksintressen. Enligt planverkets rekommendationer (U 2138/71) skall kommunstyrelsen leda arbetet med generalplanen. Kanaler för politisk inordning i programmeringsmomentet är inte alls utvecklade i lagstiftningen. Det ankommer således på varje kommun att utveckla rutinerna för detta.

I byggnadsstadgans 14 § anges samrådsparter i planeringsprocessen. I lagstiftningen är i första hand länsstyrelsens, "övriga myndigheter" och sakägarnas (fastighetsägarna) intressen tillgodosedda. Statens planverk har även förordat ett "vidgat samråd" med större inblandning av övriga intressenter på kommunal nivå. Någon legal ram för detta finns dock ej. Samrådet med övriga kommunala förvaltningar är inte heller formaliserat enligt lagstiftningen.

Själva planläggningsarbetet är i lagstiftningen relativt hårt formaliserat genom krav på utformningen av kartor och övriga dokument (9 § BL och 11 § BS). Planläggningen understöds också genom annan lagstiftning (t ex naturvårdsplan) normer och råd och anvisningar (t ex skrivelse U 2138/71 från Statens planverk). Informationen kring generalplanen, kommunfullmäktiges antagande, länsstyrelsens fastställande och regeringens rätt till överprövning är starkt formaliserat enligt lagstiftningen.

Lagstiftningen och de formella ramarna för generalplanering är under utveckling. Alltmer intresse avdelas till de inledande momenten: politisk inordning, programmering, dataunderlag och analys. På sikt kräver detta antagligen en helt ny fördelning av de kommunala planeringsresurserna och i många fall nya planeringsresurser. Idag är slutmomenten i planeringsprocessen relativt väl utvecklade i lagstiftningen liksom länsnivåns och centralnivåns inordning. Detta har antagligen medfört en snedfördelning i synen på vilka resurser som skall tillföras planeringsprocessen för att nå förbättrade resultat. Genom ökad normering och

Figur 37 Generalplan och kommunöversikt.
 Formell struktur.
 Teckenförklaring se figur 38.



utvecklingen av en regional nivåplanering (204) liksom "statliga planeringskampanjer (205) har man försökt avhjälpa bristande resurser i den kommunala planeringen vad gäller personal, kunskap om metoder, politisk inordning och intern organisation. En effektivare fysisk planering kan bara till viss del uppnås genom en förändrad lagstiftning som ställer de inledande planeringsmomenten i fokus. Till största delen måste detta lösas internt i varje kommun. För detta fordras dock att även kommunala förtroendemän och kommunal personal frigör sig från den traditionella syn på planeringsprocessen, som lagstiftningen understryker.

Detaljplaner

I figur 38 redovisas den formella hanteringen av detaljplaner (stadsplan och byggnadsplan). Likheterna med hanteringen av generalplanen är slående. Detta kan förmodligen förklaras i ett historiskt perspektiv. Generalplaneinstitutet är ett sent tillkommet planinstitut (1947) i jämförelse med detaljplaneinstitutet (1874 och 1931) och har till sin uppbyggnad utvecklats ur dessa.

Delegering av arbetsuppgifter från länsstyrelse till kommun

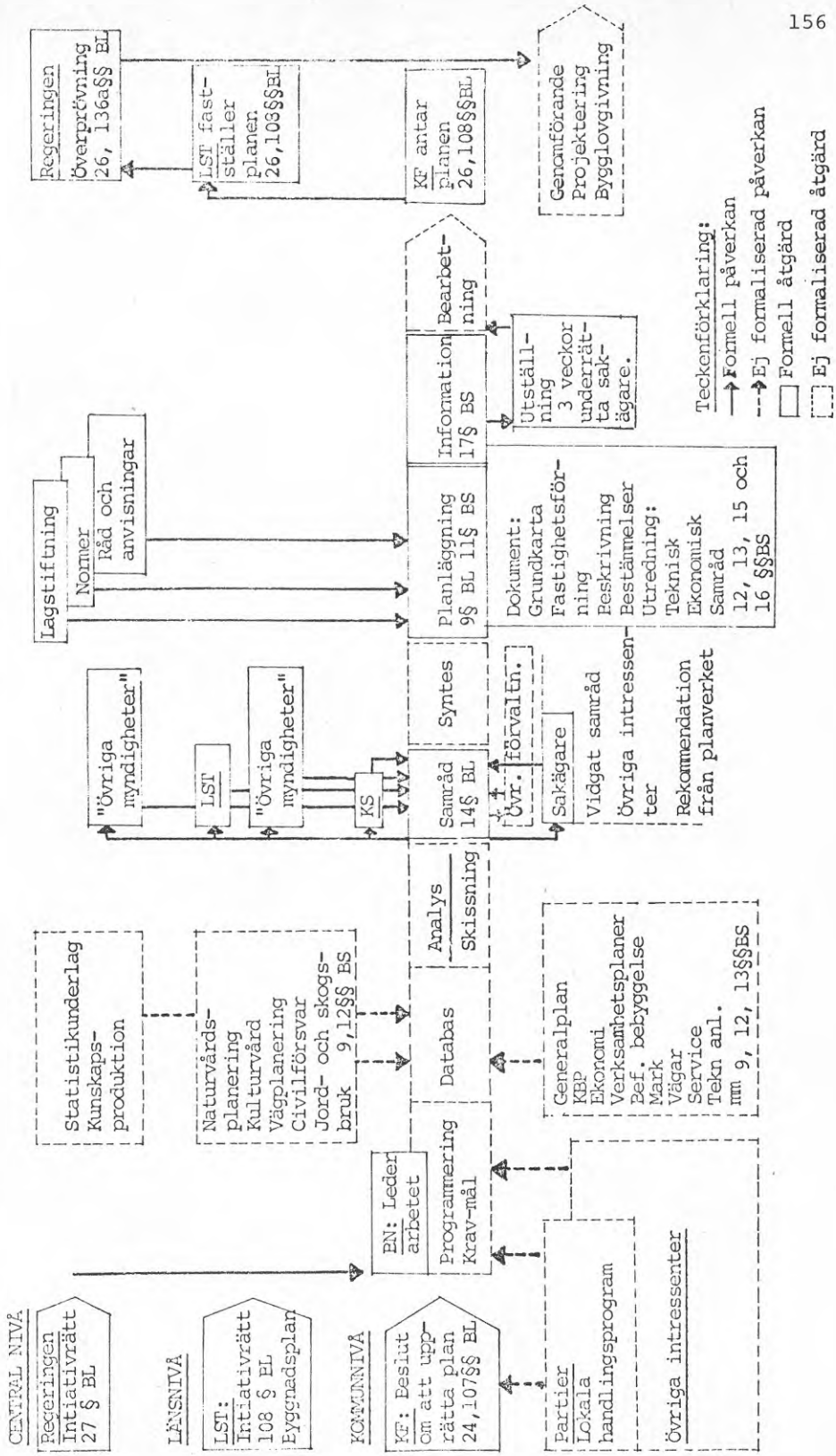
Arbetet med generalplaner och detaljplaner, som tidigare redovisats, anger den egentliga planeringsprocessen med inriktning på fysisk planering. Förutom dessa anger byggnadslagstiftningen en rad åtgärder, med påverkan av den fysiska miljön, som ej är direkt hänförliga till planeringsprocessen. Det gäller t ex olika former av nybyggnadsförbud, dispensgivning, gatumarkersättning, förfarandet vid bygglovsgivning etc.

Inom ramen för byggnadslagstiftningen ges möjlighet till delegering av en del av dessa arbetsuppgifter från länsstyrelsen till kommunerna. Det gäller 67 § 1 mom BS, 13-15, 34, 35, 37, 38 och 109 §§ samt 110 § första och andra styckena byggnadslagen. Dessa paragrafer reglerar dispensgivningen vad gäller mindre avvikelser från byggnadsstadgan vad gäller byggnadsutformning, nybyggnad i strid mot generalplan, stadsplan, byggnadsplan och tillstånd till nybyggnad innefattande tätbebyggelse inom område som inte ingår i stads- eller byggnadsplan.

204 Länsplanerings och länsstyrelsens roll i arbetet med fysisk riksplanering

205 Fysiska riksplaneringen m fl

Figur 38 Stadsplan och byggnadsplan (detaljplaner). Formell hantering.



Inom naturvårdslagstiftningen finns på motsvarande sätt delegationsmöjligheter av 16, 17, 19, 21 och 39 §§§ NVL enligt 43 §, andra stycket NVL sedan 1976. Dessa paragrafer reglerar undantag från förbud som gäller inom strandskyddsområde, förordnade av stängselgenombrott, åtgärder inom naturvårdsområde och föreläggande om iståndsättande av förfallen byggnad.

För delegation enligt byggnadslagstiftningen och naturvårdslagstiftningen gäller att kommunen skall ha tillgång till kvalificerad personal inom fackområdet. (206)

Delegering meddelas av länsstyrelsen efter ansökan från kommun.

Med hänsyn till kravet på kvalificerad personal och den arbetsfördelning länsstyrelse-kommun som själva delegationen är uttryck för kan delegationsbesluten användas som en mätare på länsstyrelsernas krav på kommunernas personella resurser för arbetsuppgifter inom området fysisk miljö och planering samt arbetsfördelningen mellan de två nivåerna. Delegationen minskar ju länsstyrelsernas löpande arbetsuppgifter och ökar i motsvarande grad kommunernas arbetsuppgifter och beslutsramar. Eftersom Statens planverk 1973 genomförde en undersökning av delegering jämlikt 67 § BS (207) är också en jämförelse över tiden möjlig.

I statens planverks undersökning från 1973 konstaterades att 48 % av kommunerna har fullständig delegering, 30 % delvis delegering och 22 % helt saknar delegering. Vidare konstateras att de regionala skillnaderna är stora. I Stockholms län har samtliga kommuner "fullständig delegering" eller "delvis delegering".

I Skaraborgs län har endast 21 % av kommunerna fullständig delegering, medan 32 % helt saknar delegering.

I den undersökning som genomförts inom ramen för detta forskningsarbete har 12 olika län (208) med totalt 143 kommuner undersökts. Uppgifterna har inhämtats via länsstyrelsernas planeringsavdelning och avser våren 1977.

För de redovisade uppgifterna fördelade sig de olika kommungrupperna enligt figur 39.

-
- 206 67 § 2 mom byggnadsstadgan och 43 § 2 mom naturvårdslagen
 207 "Stadsarkitekter och delegering jämlikt 67 § byggnadsstadgan", Statens planverk Aktuellt 1/74
 208 A-, D-, H-, I-, L-, N-, P-, R-, U-, Y- och BD-län

	Totalt antal	Undersökta	Delegation enl 67§ BS		
			Fullständig	Delvis ^{A)}	Saknas
Storstadskommuner	3	1 (33%)	1 (100%)	-	-
Primära centra	24	11 (46%)	9 (82%)	2 (18%)	-
Primära centra i allmänna stödområdet	12	8 (67%)	6 (75%)	2 (25%)	-
Regionala centra	48	23 (48%)	20 (87%)	3 (13%)	-
Regionala centra i allmänna stödområdet	28	14 (50%)	9 (64%)	5 (36%)	-
Kommuncentra i storstadsregionerna	37	24 (65%)	22 (92%)	1 (4%)	1 (4%)
Kommuncentra	86	42 (49%)	35 (83%)	6 (14%)	1 ^{B)} (3%)
Kommuncentra i allmänna stödområdet	40	20 (50%)	14 (70%)	5 (25%)	1 (5%)
Samtliga kommuner	278	143 (51%)	116 (81%)	24 (17%)	3 (2%)

A) Vissa lagrum delegerade till kommunerna.

B) Av länsstyrelsens beslut framgår det att delegation förekommer från fall till fall.

Figur 39 Delegation från länsstyrelse till kommun, enligt 67§ BS, fördelat på de olika kommungrupperna, våren 1977.

Källa: Protokoll från länsstyrelserna.

Av de undersökta kommunerna har 81 % fullständig delegation, 17 % delvis delegation och 2 % saknar delegation. Fördelat på de olika kommungrupperna har framför allt kommunerna i allmänna stödområdet i liten utsträckning fullständig delegation. Skillnaden är dock mindre knuten till kommuntyp än län. Uppenbarligen tillämpar de olika länsstyrelserna olika principer vid delegation.

I jämförelse med Statens planverks undersökning 1973 har delegationen till kommunerna ökat markant. Sannolikt är detta till största delen en konsekvens av kommunreformen. För detta talar att i stort sett samtliga delegationsbeslut är fattade 1974 eller senare och i många fall innehåller omprövningar av äldre beslut med hänsyn till kommunsammanslagningar.

Delegation enligt naturvårdslagstiftningen förekom i mycket liten utsträckning vid undersökningstillfället. Endast kommunerna i Stockholms län och Kalmar län samt Västerås kommun hade delvis delegation enligt denna lagstiftning. Även i detta avseende var delegationerna en produkt av kampanjer (cirkulärskrivelser etc) från länsstyrelserna. I flera andra län kunde konstateras att liknande "kampanjer" pågick utan att delegation ännu hade genomförts.

Även inom ramen för de delegationsmöjligheter som byggnadslagstiftningen och naturvårdslagstiftningen anvisar kan man konstatera ökade arbetsuppgifter på den kommunala nivån. Skillnaderna mellan de olika kommungrupperna är därvid små.

4.2.4 Vägplanering (209)

Väg och gatunätet indelas efter väghållare i;

- Statsvägar uppdelade på riksvägar och länsvägar
- Kommunvägar uppdelade på statskommunvägar och övriga kommunvägar
- Enskilda vägar uppdelade på enskilda statsbidragsvägar och övriga enskilda vägar.

Väghållningen omfattar ekonomisk planering (prioritering), fysisk planering (projektering) och byggande och drift av vägar och gator. I den fortsatta framställningen kommer den ekonomiska och fysiska planeringen att behandlas med avseende på statsvägar och statskommunvägar. Planeringen sker både på kort och på lång sikt under medverkan av såväl centrala, regionala som lokala planeringsorgan.

Den ekonomiska planeringen av det statliga vägbygget sker i två steg - inventering respektive prioritering. Arbetet resulterar i följande fyra plan-dokument:

- Behovsinventering som anger hur målen för väghållningen på 15 års sikt skall uppnås
- Långtidsplan som beskriver hur investeringsobjekten prioriteras inom en 10 års period
- Flerårsplan som anger prioriteringsgraden för olika objekt på 5 års sikt
- Programbudget som är en verkställighetsplan och styr väginvesteringarna under det närmaste året.

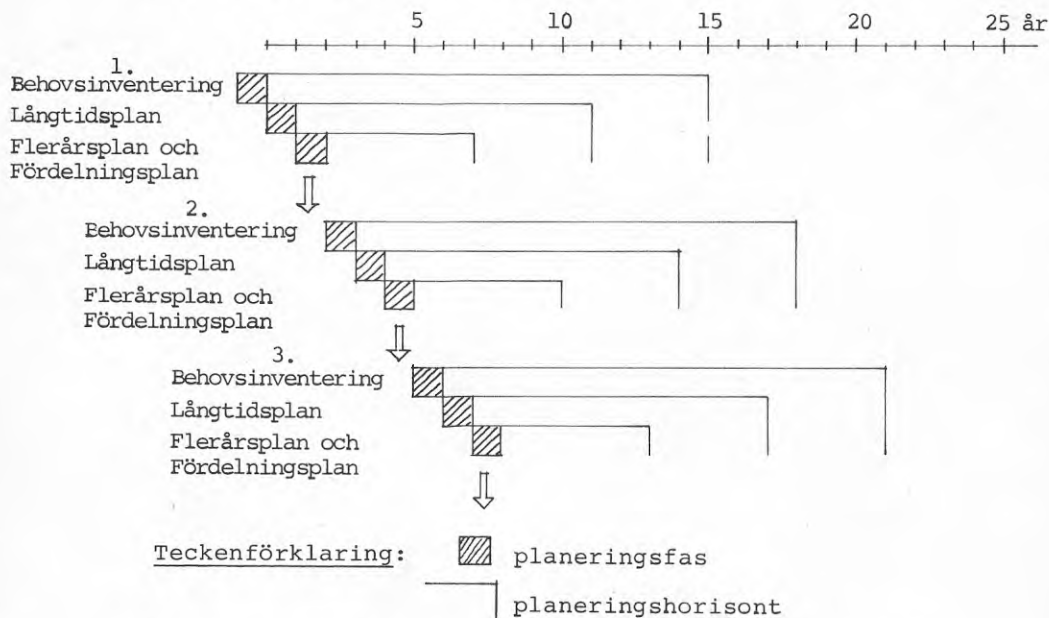
Det statliga stödet till den kommunala väghållningen utgår enligt en

- fördelningsplan som upptar väg- och gatuprojekt bekostade av stat- och kommun gemensamt och som bedöms kunna bli utförda under en femårsperiod.

Även fördelningsplanen är baserad på innehållet i en behovsinventering och långtidsplan avseende 15 respektive 10 år. Inventeringen utförs och förslag till långtidsplan upprättas av kommun som är väghållare. Totalt är 104 kommuner väghållare inom hela eller delar av sitt område.

209 Detta avsnitt bygger på "Ökat regionalt och lokalt inflytande i vägplaneringen" bilaga B
Ds Kn 1976:6

Tidshorisonten för behovsinventeringarna för vägplaneringen är 15 år, långtidsplanen (prioriteringsordningen) har 10 års tidshorisont och flerårsplanen respektive fördelningsplanen har en tidshorisont på 5 år. Samtliga dessa ekonomiska planer förnyas efter 3 år. Tidsåtgången för att upprätta dessa planer varierar mellan cirka 8 månader och 1 år vad gäller vägförvaltningen och vägverkets handläggning. Hur lång tid kommunernas behovsinventering respektive långtidsplan behandlas i den kommunala förvaltningen är olika från kommun till kommun. Systemets uppbyggnad beskrivs grafiskt i figur 40.



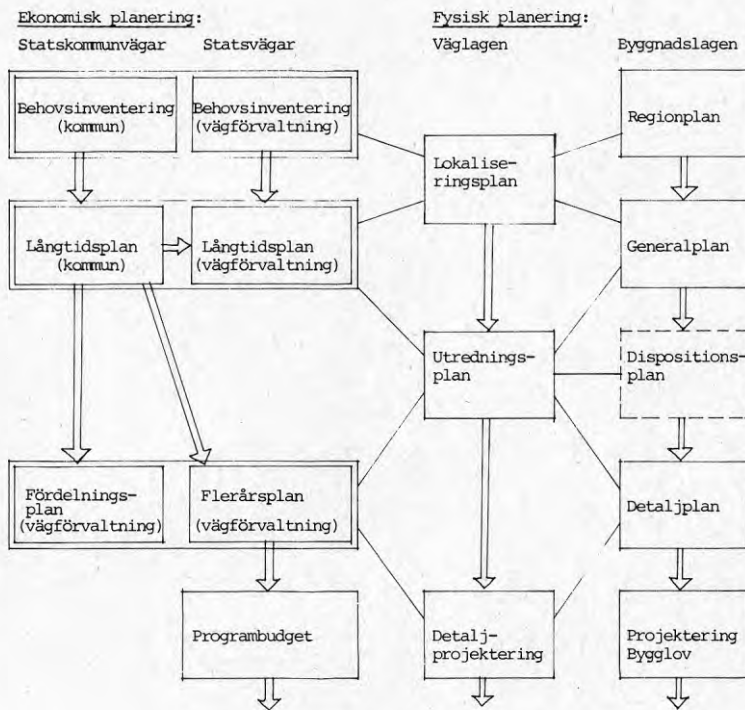
Figur 40 Ekonomisk planering av det statliga och kommunala vägbyggandet - systemuppbyggnad och planeringshorisonter.

Den fysiska vägplaneringen omfattar:

- Lokaliseringsplan, som bl a har till syfte att lokalisera den huvudsakliga sträckningen och erforderliga knutpunkter i vägnätet
- Utredningsplan, som skall vara ett principförslag till väglösning, utbyggnadsetapper och kostnader
- Arbetsplan som är det tekniska och juridiska underlaget för byggande av väg.

Den fysiska vägplaneringen skall ske i överensstämmelse med den ekonomiska vägplaneringen och den fysiska planeringen grundad på byggnadslagstiftningen. Mellan

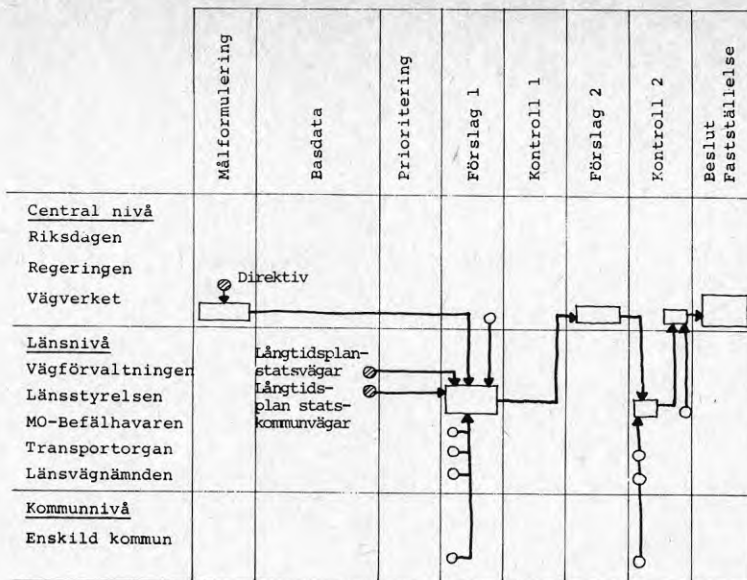
de tre angivna planeringsområdena existerar ett nivå-samband enligt figur 41. Sambandet tar sig uttryck i koordinerade mål, innehåll och detaljeringsgrad. I figur 41 redovisas också förhållandet mellan den ekonomiska planeringen bedriven av kommun som är egen väghållare och planeringen för statsvägar. I långtidsplanen och fördelningsplanen sker en inordning av den kommunala planeringen i den statliga planeringen.



GENOMFÖRANDE

Figur 41 Sambanden mellan ekonomisk vägplanering (statsvägar och statskommunvägar), fysisk vägplanering och fysisk planering enligt byggnadslagen.

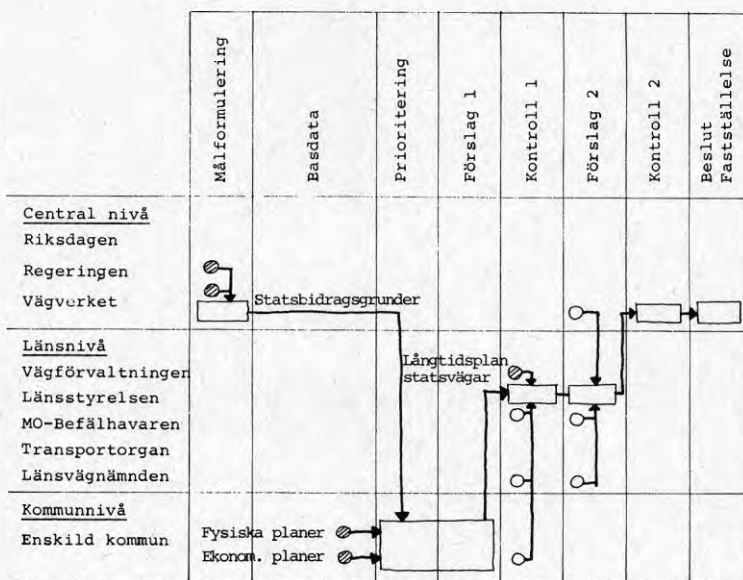
Som framgår av figurerna 42-46 är huvuddelen av arbetet med den långsiktiga vägplaneringen förlagt till länsnivå. Handläggande myndighet är vägförvaltningen. I länsnivåns förslag till fördelningsplan respektive flerårsplan är arbetet fördelat mellan länsstyrelse och vägförvaltning. Den formaliserade målformuleringen uttryckt i politiska beslut, direktiv, normer, ekono-



Figur 44 Principskiss avseende flerårsplan för statsvägar.

Källa: SOU 1975:86

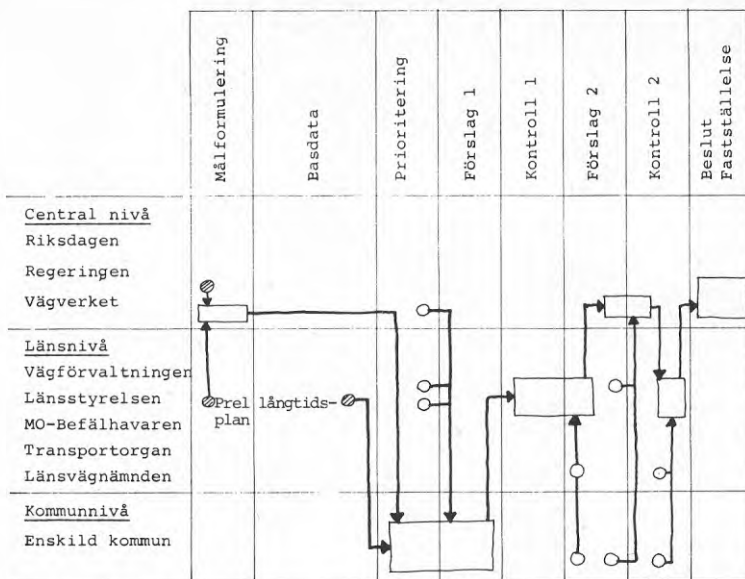
Teckenförklaring se figur 42.



Figur 45 Principskiss avseende behovsinventering och långtidsplan för statskommunvägar.

Källa: SOU 1975:86

Teckenförklaring se figur 42.



Figur 46 Principskiss avseende fördelningsplan för statskommunvägar.

Källa: SOU 1975:86

Teckenförklaring se figur 42.

miska ramar etc är starkt centraliserad till vägverket, regeringen/departement och i viss mån riksdagen. Kommunernas inflytande på målformuleringen är ej formaliserat. I samband med samråd kring förslag till planer kan kommunen föra fram sina synpunkter. Vid upprättande av behovsinventeringen, långtidsplaner och fördelningsplaner för statskommunala vägar är kommunernas möjlighet till påverkan störst i och med att man har huvudansvaret för såväl prioriteringsfasen som förslagsfas 1.

Även inom ramen för dessa planeringsformer är dock beslutsfattandet i första steget centraliserat till vägförvaltning och länsstyrelse och i andra steget vägverket.

Kommunernas starkaste argumentation inom vägplaneringen kan därför med fog sägas utgå från deras ansvar för den fysiska planeringen. I generalplaner (kommunöversikter) och detaljplaner kan kommunerna föra fram starka krav på vägplaneringen. Detta förutsätter ju dock en väl utbyggd fysisk planering i kommunerna.

Vägplaneringen har ett väl utvecklat samrådsförfarande mot bakgrund av kravet på samordning med övrig samhällsplanering. Länsstyrelsen spelar därvid en central roll som samordnare. Länsstyrelsens uppgifter är bl a att

- inge förslag till vägverket till upprättande av flerårsplaner för riksvägar
- yttra sig över av vägverket upprättad flerårsplan för riksvägar
- upprätta flerårsplan för länsvägar
- yttra sig över av vägverket upprättad fördelningsplan
- samråda med vägverket i fråga om förändring av enskild väg till allmän eller indragning av allmän väg
- samråda med vägverket vid fastställelse av arbetsplan.

Länsstyrelsen skall dessutom yttra sig över vilka gator hos väghållande kommun som skall vara statsbidragsberättigade. Dessutom är länsstyrelsen huvudansvarig för den regionala trafikplaneringen (RTP), som inbegriper samtliga transportsystem, i länet. Vägfrågornas betydelse för bebyggelseplaneringen, trafiksäkerheten, regionalpolitiken, naturvårdsplaneringen m m ger länsstyrelsen anledning till allmän tillsynsverksamhet över vägplaneringen.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att länsstyrelsen, mot bakgrund av sin samordnande funktion har en mycket stark ställning i vägplaneringen. Samtidigt är vägplaneringen dock en starkt sektoriserad planeringsform där vägförvaltningen och vägverket också har en stark ställning.

I vägplaneringens fysiska planeringsfas har vägförvaltningen huvudansvaret. Större kommuner som är egna väghållare ansvarar ofta själva för den fysiska planeringen av vägbygget.

4.2.5 Kommunalekonomisk långtidsplanering (KELP) (210)

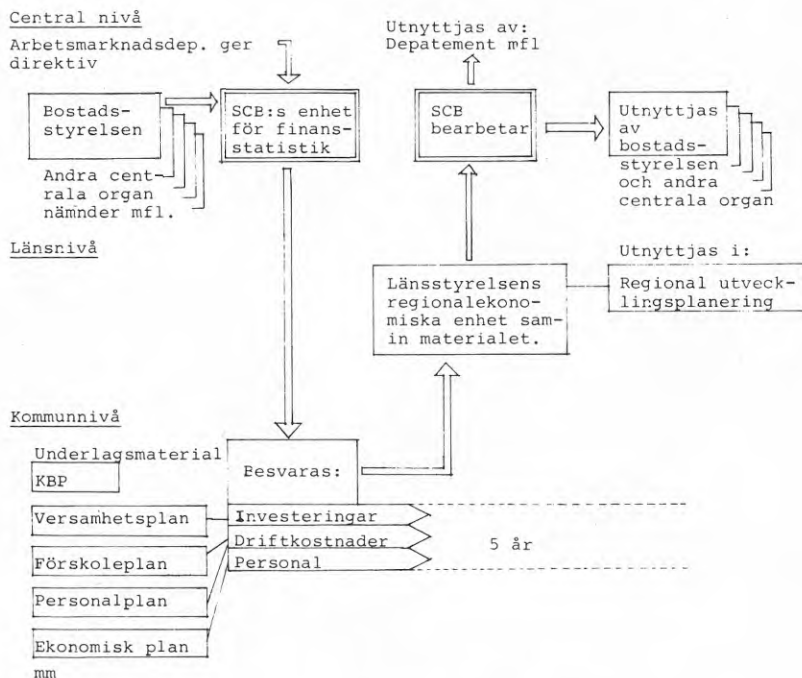
KELP kan närmast ses som ett informationssystem, kommunstat, enligt vilket ett antal centrala myndigheter söker skaffa sig empiriska data om alla kommunens förväntade investeringar och driftskostnader under närmast föreliggande femårsperiod. Planeringshorisonten är således femårig (samordnad med bostadsbyggnadsprogrammet). Planen förnyas varje år. Uppgifterna grundas på en ekonomisk plan som godkänts av kommunstyrelsen. Förutom att den kommunalekonomiska långtidsplaneringen ökat den centrala nivåns kunskap

210 Detta avsnitt bygger på SOU 1971:13 och KELP-sammanställning 1975-79 SCB

om kommunernas ekonomi har den också haft en pedagogisk effekt och drivit fram en totalekonomisk långtidsplanering i kommunerna.

KELP:s genomförande och användning (figur 47)

Statistiska centralbyråns enhet för finansstatistik sänder, i samarbete med bostadsstyrelsen, varje år ut ett enkätpaket till kommunerna. Statsrådet för arbetsmarknadsdepartementet bilägger en missivskrivelse i vilken han anhåller om kommunernas medverkan och förklarar att KELP är ett led i strävandena att utveckla ett system för utbyte av information mellan kommunala och statliga organ om föreliggande investeringsplaner. Han framhåller bl a att ett sådant informationssystem utgör ett verksamt hjälpmedel för kommunerna att påverka den statliga planeringen. Informationen om kom-



Figur 47 KELP. Uppbyggnad och användning.

munernas ekonomiska planer används t ex i länsstyrelsens regionala utvecklingsplanering, i länsarbetsnämndernas sysselsättningsplaner, i länsbostadsnämndernas verksamhet m m. Dessutom kan specialundersökningen biläggas enkäten olika år för att ge empiriska underlag för en viss studie som en centralmyndighet eller parlamentarisk nämnd vill ha genomförd. Från och med 1976 ingår uppgifter om personal, service och kapacitet i enkätaterialet.

KELP kan således beskrivas som ett flexibelt informationssystem, för planeringsorgan på länsnivå och central nivå, om den kommunala nivåns ekonomiska planering. Bl a har materialet utnyttjats för långtidsutredningarnas ekonomiska överväganden på nationell nivå. Effekterna av planeringsformen på kommunnivå är svår att urskilja. Framför allt kan man dock notera de pedagogiska effekterna i riktning mot en utökning av den kommunala ekonomiska planeringen.

4.2.6 Övriga planeringsformer

Förutom de tidigare beskrivna planeringsformerna, som bygger på en utvecklad interaktion mellan planeringsorgan på kommun-, läns- och riksnivå, finns en rad planeringsformer som i stort endast berör en av nivåerna, och då främst den kommunala nivån. Dessa kommer endast helt kort att förtecknas här.

Kommunal förskoleplan (211)

I varje kommun skall finnas en av kommunfullmäktige antagen plan för förskoleverksamheten. I planen skall redovisas behov av förskoleverksamheten och i vilken utsträckning och på vilket sätt behovet skall tillgodoses. Planens tidshorisont är minst fem år, bl a i syfte att nå en samordning med bostadsbyggnadsprogrammet. Planarbetet skall vara rullande. Genom beslut i riksdagen våren 1976 ersätts förskoleplanerna i januari 1977 av barnomsorgsplaner vilka även inkluderar planering för fritidshem. Den första fullständiga planeringsomgången avser perioden 1975-79 och genomfördes i kommunerna under våren och sommaren 1975. Planeringen utfördes enligt en behovsberäkningsmodell som tillställdes kommunerna i en av socialstyrelsen utarbetad vägledning. (212) I mars 1976 hade 269 kommuner lämnat in sina planer till socialstyrelsen. I kommunerna har i huvudsak sociala centralnämnden haft huvudansvaret för planeringsarbetet, under fortlöpande samarbete med övriga nämnder och förvaltningar.

211 SFS 1973:1205 10 §

212 Meddelandeblad 22/74, Socialstyrelsen

Förskoleplanerna/barnomsorgsplanerna är nya planeringsformer. Därför pågår en successiv utveckling för att förbättra planeringsformerna, såväl centralt som på kommunnivå. Framför allt strävar man efter: (213)

- bättre underlagsmaterial
- förbättrad samordning förskoleplaner övrig kommunal planering
- bättre samordning med länsplaneringen
- förbättrade modeller för behovsberäkning.

Kommunal serviceplan i glesbygd (214)

Sedan 1973 utgår statsbidrag till kommuner i inre stödområdet för kommersiell service i glesbygd. Det gäller dels 35 % av kommunernas kostnader för hemsändning av dagligvaror och dels investeringsstöd för förbättring av utrustningen i affärer o d. För att stödet skall utgå fordras en kommunal plan för verksamheten. Konsumentverket anger föreskrifter för planeringen och betalar ut statsbidraget. Kommunernas ansökan och plan prövas i första hand av länsstyrelsen. Länsstyrelsen skall i samråd med berörda kommuner verkställa de ytterligare utredningar som behövs samt därefter med eget yttrande överlämna ansökan till konsumentverket.

Sedan 1975 har utbetalningen av hemsändningsbidraget för service i glesbygd samordnats med utbetalningen av stöd till lokal landsbygdstrafik för att underlätta samordningen av planeringen på kommunnivå. (215)

Lokal trafikförsörjningsplan (216)

Till ansökan om statsbidrag för lokal kollektivtrafik skall fogas en av kommunen antagen lokal trafikförsörjningsplan för bidragsåret. Planeringshorisonten är således 1-årig. Planen skall ange:

- Omfattning och inriktning med hänsyn till behov, varvid lokal trafik på landsbygdslinje och lokal kompletteringstrafik på landsbygden redovisas särskilt

-
- 213 "Kommunernas förskoleplaner 1975-79" kap 10, Socialstyrelsen 1977
 214 SFS 1973:608
 215 "Konsumentpolitisk översikt 1975", Handelsdepartementet
 216 SFS 1973:639

- Hur skoltransporter och övriga lokala transporter kan samordnas
- Anpassningen till regional trafik och angränsande kommuners kollektivtrafik
- Organisation och drift
- Taxa.

Ansökningshandlingar och planer överlämnas till länsstyrelsen senast den 31 december året före bidragsåret. Länsstyrelsen granskar de inkomna ansökningarna och överlägger eventuellt med kommunerna. Senast den 15 februari i närmast före bidragsåret överlämnar länsstyrelsen ansökningarna och eget yttrande till bussbidragsnämnden på central nivå. Bussbidragsnämnden avger senast den 1 april förslag till hur de medel som riksdagen anvisar skall fördelas på länen med hänsyn till kommunernas ansökningar. I nästa steg fördelar länsstyrelsen bidragen på kommunerna (jfr bostadsförsörjningens system med kvoter).

Kommunal beredskapsplan (217)

Sedan 1964 föreligger en allmän skyldighet för kommunerna att under fredstid vidta förberedelser för händelser under krig eller motsvarande (6 §). Om länsstyrelsen finner det nödvändigt att dessa förberedelser skall sammanfattas i en plan för kommunen kan länsstyrelsen förordna om att kommunen upprättar och antager sådan plan samt underställer den länsstyrelsen för godkännande. Länsstyrelsen äger också förordna om revision av planen (7 §). För planläggningen utgår statsbidrag med upp till 90 %.

I sitt anslagsäskande för år 1975 konstaterade riksnämnden för kommunal beredskap att beredskapsplaner ännu saknas för 126 kommuner. Man anhöll därför om ökade anslag för att kunna genomföra denna planering.

Kommunal skyddsrumplan (218)

Sedan 1975 gäller nya bestämmelser för skyddsrum byggandet. Detta skall planeras i 203 av landets kommuner, i form av en skyddsrumplan. Skyddsrumplanen skall innehålla uppgifter om avgränsningen av skyddsrumsorter, deras indelning i skyddsrumsområden, behovet av antalet skyddsrumplatser i området, tillgång, nödvändigt utbyggnadsbehov, planerade byggnads-

projekt som lämpligen kan förenas med skyddsrumsgående, de skyddsrum som åligger kommunen att bygga och lämpliga utrymmen som under civilförsvarsberedskap kan ställas i ordning till skyddsrum.

Skyddsrumspan antages av kommunen och fastställs av länsstyrelsernas civilförsvarenheter. Inriktningen på planen gör att huvudansvaret för planen åvilar byggnadsnämnden samt civilförsvarsnämnd (om sådan finns i kommunen). Planerna har ingen formellt angiven planeringshorisont utan skall förnyas vid behov & 7 §). Därför kan man med fog tala om skyddsrumspanen som en engångsföreteelse. Planeringen pågår på kommunal nivå 1976-77. I juli 1978 skall samtliga skyddsrumspan vara fastställda.

Samtliga storstadskommuner och primära centra samt regionala centra skall upprätta skyddsrumspan. Av "regionala centra i allmänna stödområdet" och "kommuncentra i storstadsregionen" skall ca 90 % av kommunerna upprätta skyddsrumspan. Av kommuncentra skall 50 % upprätta skyddsrumspan och av "kommuncentra i allmänna stödområdet" skall 20 % upprätta plan. (219) Fördelningen tycks framför allt utgå från tätortsstorlek och krigsviktigt mål, inte kommunens befolkningsstorlek eller relativa utspridda befolkning.

Anvisningar för skyddsrumspaneringen utfärdas av civilförsvarsstyrelsen. Uppbyggnaden av planerna grundas på ett relativt gott statistikunderlag vad gäller dag- och nattbefolkning, ålderssammansättning etc och dessutom aktuella bebyggelseplaner o d. (220) För de kommuner som saknar underlag av detta slag innebär skyddsrumspaneringen en extra stor arbetsbörda. Dessutom belastas särskilt kommuner med många utspridda tätorter för vilka samtliga skyddsrumspan skall upprättas. I genomförandeskedet drabbas de kommuner hårdast som tidigare haft dispens eller på annat sätt är underförsörjda vad gäller skyddsrum. Detta gäller i första hand storstadsområdena och andra större tätorter.

Kommunal energiplanering (221)

På begäran från Statens industriverk är kommunerna sedan 1977 skyldiga att genomföra energiplanering. Närmare föreskrifter om planeringens genomförande ges av Statens industriverk. Länsstyrelsen äger rätt att ta del av det kommunala planeringsmaterialet för den regionala utvecklingsplaneringen.

219 Enl SFS 1977:616

220 Skyddsrumspanering: planeringsbestämmelser och planeringsteknik, civilförsvarsstyrelsen 1976

221 SFS 1977:439 och SFS 1977:440

Sjukvårdsplanering (222)

På central nivå förekommer inte någon direkt planering av hälso- och sjukvården. Det finns således inga formaliserade regler för hur sjukvårdshuvudmännen (landstingskommunerna samt Göteborg, Malmö och Gotlands kommun) skall bedriva planering för sjukvårdssektorn.

På motsvarande sätt som för primärkommunerna finns för landstingskommunerna ett ekonomiskt informationssystem, uttryckt i det s k LKELP, uppbyggt av statsmakterna.

När det gäller investeringar angelägenhetsprövar socialstyrelsen merparten av byggandet inom sjukvården. Prövningen sker regelmässigt två gånger om året inom av regeringen meddelade investeringsramar efter riktlinjer som bestäms av socialdepartementets sjukvårdsdelegation.

Eftersom bestämmelser saknas som ålägger huvudmännen att upprätta sjukvårdsplaner har resultatet blivit att de planer som idag finns är av mycket skiftande karaktär. Sjukvårdskungörelsen (SFS 1972:676) innehåller vissa stadganden som kan bilda underlag för planeringsöverväganden på landstingsnivå och central nivå. Utredningsarbete pågår dock för att nå fram till ett system för enhetligt uppbyggda sjukvårdsplaner. Sjukvårdsplaneringens samordning med övrig samhällsplanering, på länsnivå: länsplaneringen och på kommunnivå främst den sociala sektorns verksamhetsplanering, har därvid betonats.

Regional trafikplanering (223)

Från februari 1972 till slutet av år 1974 har länsstyrelserna efter anvisningen från kommunikationsdepartementet bedrivit regional trafikplanering. Arbetet har varit indelat i två etapper, inventeringsskede (feb 1972 - mars 1973) och planskede (mars 1973 - slutet av 1974).

Arbetet är för närvarande föremål för överväganden på central nivå inför en trafikpolitisk proposition.

Planeringen tar framför allt sikte på att ange förutsättningarna för olika transportgrenars utveckling och trafikapparatens uppbyggnad och samordning.

222 "Stat och kommun i samverkan", bilaga 2: "Hälso- och sjukvård", SOU 1974:84

223 Förslag till organisation av en trafikplaneringsmyndighet Dsk 1976:3, sid 17-22 Kommunikationsdep

Materialet skall kunna utnyttjas som underlag för kommunernas lokala trafikplanering, berörda sektorsorgans transportplanering och länsstyrelsens regionala utvecklingsplanering.

Hur den regionala trafikplaneringen framgent skall utformas är ännu ej fastlagt.

Naturvårdsplanering

Sedan arbetet med fysisk riksplanering påbörjades vid mitten av 1960-talet har länsstyrelsernas naturvårdsenheter bedrivit arbete inför en naturvårdsplanering.

I "Råd och anvisningar för naturinventering och naturvårdsplanering", Statens Naturvårdsverk, 1974 utvecklas synen på denna naturvårdsplanering.

Naturvårdsplaneringen är en sektorsplanering som bedrivs på länsnivå av länsstyrelsernas naturvårdsenheter. Den delas upp i tre steg:

- naturinventering enkät, litteratur och kartstudier samt fältstudier
- naturvårdsplanering: gradering av naturvärden och klassning och prioritering som leder fram till en naturvårdsplan
- genomförande angelägenhetsgradering, tidsplan för åtgärder som vägs mot tillgängliga ekonomiska resurser och slutligen verkställighet med hjälp av olika lagar.

I det första steget förutsätts kommunerna genom sin lokalkännedom biträda länsstyrelserna. Upprättandet av naturvårdsplan i steg två sker mot bakgrund av naturvårdsverkets riktlinjer och direktiven i prop 1972:111. Planen förutsätts i steg tre bilda underlag för den kommunala verkställighetsplaneringen.

Även om uppbyggnaden av naturvårdsplaneringen lägger huvudansvaret på länsstyrelsen ökar kommunernas ansvar genom deras ansvar för olika samhällssektorer som direkt eller indirekt berör naturvårdsplaneringen (t ex renhållning, fritidsverksamhet, bebyggelse etc). Det kommunala engagemanget i naturvårdsplaneringen har också successivt ökat.

Ännu har inte naturvårdsplaner upprättats för hela landet.

4.2.7 Utvidgade och nya planeringsformer

I den historiska beskrivningen i kapitel 3 har planeringsformernas utveckling fram till idag beskrivits. Även framgent kan väntas utvidgningar av de existerande planeringsformerna, nya planeringsformer och formalisering av planeringsformer som idag inte är reglerade genom lagstiftning.

Utvidgning av planeringsformerna är framför allt aktuell inom de nyare planeringsformerna t ex förskoleplan och kommunal energiplanering. Inom sektorn varuförsörjning och kommersiell service är nya planeringsformer att vänta mot bakgrund av butiksetableringsutredningens och distributionsutredningens förslag. (224) Sysselsättningsutredningen har i sitt betänkande SOU 1975:90 föreslagit kommunal sysselsättningsplanering. Inom sektorn kollektivtrafik såväl på landsbygd som i tätort är också nya planeringsformer att vänta.

Sammantaget står såväl den kommunala nivån som länsnivån inför utökade planeringsuppgifter.

4.2.8 Sammanfattning

De tidigare, redovisade planeringsformerna, sammanfattas i figur 48.

Den stora anhopningen av olika planeringsformer med kommunen som "planförfattare" framstår klart. Av totalt 17 olika planeringsformer har 11 kommuner som "planförfattare". Till detta måste läggas de planeringsformer som kommunerna själva utvecklar för att fullgöra sina uppgifter inom olika områden. Kommunerna har ett tungt ansvar för den totala samordningen av olika former av nivå och sektorsplanering inför verkställighetsfasen. Dessutom har man tilldelats uppgiften att inom de olika planeringsformerna utveckla formerna för medborgarmedverkan i planeringen.

Antalet statligt reglerade planeringsformer har ökat markant under senare år. Under 1960-talet tillkom sex av de tidigare beskrivna planeringsformerna och under 1970-talet har ytterligare sex tillkommit.

Kommunernas förhållande till planeringsformerna har också alltmer likformats. Små åtskillnader görs mellan de olika kommunerna, efter kommunindelningsreformens slutförande 1974.

Samordningen av strukturerande beslut, målformulering och metodformulering sker till stor del på central nivå, genom lagstiftning, rambeslut, normer, föreskrifter och anvisningar riktade mot den kommunala nivån. En viss del av detta samordningsarbete har decentraliserats till regional nivå och får sitt uttryck i länsplaneringen. Länsplaneringen spelar en allt viktigare roll dels genom sitt innehåll, dels genom förstärkningen av den legala ramen, i förhållande till den kommunala nivåns planering och sektorsorganens planering. Bostadsförsörjningens planering och vägplaneringen, naturvårdsplaneringen och den fysiska planeringen synkroniseras med och underordnas länsplaneringen.

Figur 48 Data om de olika planeringsformerna.
(sidorna 176-177)

Kommentarer:

- A) Det planeringsorgan som i huvudsak handlägger planeringsarbetet.
- B) Planeringshorisont
- C) Planeringscykel. Ungefärlig tidsåtgång för planeringsarbetets genomförande.
- D) Det år då planeringen enligt författningen startades.
- E) Planeringsformens huvudsakliga inriktning på nivå- eller sektorsplanering. Samtliga planeringsformer som avser att lösa fysisk planering har angetts som nivåplanering mot bakgrund av det stora antal sektorer som skall samordnas i den fysiska planeringen.
- F) Anger författningen som är grunden för planeringsverksamheten. Bostadsförsörjningen, samtliga former av fysisk planering på kommunnivå samt vägplaneringen är i respektive lagstiftning, relativt de övriga planeringsformerna hårt styrda. För länsplaneringen finns ansatser till detta i och med SFS 1977:88.
- G) I bostadsstyrelsens anvisningar anges 15 år som en lämplig tidshorisont för de olika utredningar som kommunen skall bygga under sitt bostadsbyggnadsprogram med.

- H) Från och med 1974 skall samtliga kommuner upprätta bostadsbyggnadsprogram. Starkast påverkas dock expansiva kommuner med stor produktionsvolym och kommuner med stor andel äldre bebyggelse som föranleder bostadssaneringsprogram.
- I) Beräknad planeringscykel. Från det inledande inventeringsarbetet på central nivå till utvärderingen av kommunernas planläggningsarbete på central nivå.
- K) I större utsträckning kommuner med stora obebyggda områden utan traditionell tätortsplanering.
- L) Anges i Statens Planverks skrivelse U2138/71 om vidgad generalplanering.
- M) Utgår från skrivelse U2138/71 från Statens planverk till kommunerna om vidgad generalplanering (kommunöversikt).
- N) Byggnadslagen SFS 1947:385 och byggnadsstadgan SFS 1959:612 och därefter genomförda förändringar.
- O) Se N!
- P) Även länsstyrelse och vägverket deltar i handläggningen.
- R) Vägförvaltning gör sammanställning länsvis.
- S) I större utsträckning kommuner med omfattande glesbebyggelse.
- T) Kommunerna påverkas naturligtvis av landstingens sjukvårdsplanering såväl vad gäller serviceaspekten som sysselsättningsaspekten. Någon generell påverkan är dock svår att ange, situationen varierar från fall till fall.
- U) Samma år som arbetet med fysisk riksplanering påbörjades har angivits.
-

Figur 48

PLANERINGSFORM	PLANFÖRFATTARE ^{A)}	PLANERINGSOMRÅDE	HORISONT ^{B)}	CYKEL ^{C)}
Länsplanering	Länsstyrelse	Befolkningsutv. Sysselsättning Infrastruktur Samordning	5år/15år	lår/3år
Bostadsför- sörjning	Kommun	Bostäder Bostadskompl. Bostadssanering	5år (15år) ^{G)}	lår
Fysisk riksplanering	Riksdag Regering Departement	Markutnyttjande Bebyggelse	20-30år	10-12år ^{I)}
Generalplanering (Kommunöversikt)	Kommun	Markutnyttjande Bebyggelse	5-10år	Rullande ^{L)}
Detaljplanering Stads- o byggnpl	Kommun	Bebyggelse Markutnyttjande		
Vägplanering Statsvägar	Vägförvalt- ning ^{P)}	Statsvägar	15år	3år
Vägplanering Statskommunvägar	Kommun ^{R)}	Kommunvägar	15år	3år
Kommunalekonomisk långtids- planering (KELP)	Kommun	Investeringar Drift Personal	5år	lår
Förskoleplanering	Kommun	Barnomsorg	5år	Rullande
Service- planering i glesbygd	Kommun	Kommersiell service i glesbygd		lår
Lokal trafikför- sörjningsplan.	Kommun	Lokal kollektiv- trafik		
Beredskaps- planering	Kommun	Civilförsvaret		
Skyddsrum- planering	Kommun	Civilförsvaret		
Energi- planering	Kommun	Energi- hushållning		
Sjukvårds- planering	Landsting	Lokalisering Standard		
Regional trafikplanering	Länsstyrelse	Transporter Transportsystem		
Naturvårds- planering	Länsstyrelse	Naturvård		

VERKSAM SEDAN ÅR ^{D)}	PLANERINGS- RIKTNING	E)LEGAL RAM ^{F)}	UNDERLAG FÖR RESURSTILLSKOTT	VILKA KOMMUNER PÅVERKAS?
1967	Nivå	SFS 1977:88	Indirekt. Statliga myndigheter ska följa länsplaneringens intentioner	Samtliga
1947	Sektor	SFS 1947:523	Låneramar	Samtliga ^{H)}
1967	Nivå	Saknas	Statsbidrag till översiktlig fysisk planering	Samtliga ^{K)}
1947 (1971) ^{M)}	Nivå	BL och BS ^{N)}	Nej	Samtliga
1934	Nivå	BL och BS ^{O)}	Nej	Samtliga
1966	Sektor	SFS 1971:948 :954	Anslag till vägbyggande	Samtliga
1966	Sektor	SFS 1971:948 :954	Statsbidrag till kommunalt vägbyggande	Kommuner som är egna väghållare
1969	Nivå	Saknas	Nej	Samtliga
1975	Sektor	SFS 1973:1205	Nej	Samtliga
1973	Sektor	SFS 1973:608	Förutsättning för statsbidrag till verksamheten	Kommuner i inre stöd-området
1973	Sektor	SFS 1973:639	Förutsättning för statsbidrag	Samtliga ^{S)}
1964	Nivå	SFS 1964:63	Nej	Samtliga
1976	Sektor	SFS 1975:553	Nej	203 st "krigsviktiga"
1977	Sektor	SFS 1977:439	Nej	Samtliga
	Sektor	Saknas	Nej	T)
1972	Nivå	Saknas	Nej	Samtliga
1967 ^{U)}	Sektor	Saknas	Nej	Samtliga

4.3 Resurser för planering på kommunnivå

4.3.1 Primärkommunerna

Arbetsuppgifter

Kommunernas arbetsuppgifter spänner över, i stort sett, hela samhällslivets område.

Verksamhetens omfattning och inriktning varierar dock starkt från kommun till kommun beroende på storlek och struktur. Många arbetsuppgifter är dock likartad eftersom en stor del av verksamheten styrs genom lagstiftning.

Kommunerna svarar för

- samhällsbyggandet på lokal nivå, avseende fysisk planering och markförsörjning,
- förmedlingen av statliga lån till bostadsbyggandet,
- anläggning och underhåll av gator, vägar och parker,
- industriell verksamhet t ex elverk,
- socialvård,
- undervisning i grundskola och gymnasieskola
- fritidsverksamhet,
- vissa uppgifter inom hälsovården,
- kulturell verksamhet.

Organisation

Kommunernas högsta beslutade organ är kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige skall fastlägga riktlinjerna för kommunens utveckling, besluta om vilka resurser som skall ställas till förfogande för de olika verksamheterna samt besluta hur utgifterna skall finansieras.

Förvaltning och verkställighet tillkommer kommunstyrelse och olika specialnämnder. Kommunstyrelsen skall leda och samordna den kommunala förvaltningen. (225)

225 Kommunallagen SFS 1953:753 jämte senare ändringar, §§ 30, 44, 45 och 54

ten deltidsanställda. I den fortsatta framställningen kommer dock endast personal med planerande arbetsuppgifter att beskrivas.

Planeringspersonal

För samtliga kommuner har en maskinell databearbetning av personalstatistik för åren 1971, 1974 och 1976 gjorts. Därvid har förvaltningar med stort inslag av planeringsuppgifter och handläggartjänster med planeringsuppgifter valts ut. Se vidare bilaga 1.

Totalt sysselsattes i primärkommunernas planeringsorganisation:

År 1971	13 567,5 personer
År 1974	15 203,5 personer
År 1976	16 424 personer

enligt resultatet av databearbetningen. Detta innebär en årlig personalförstärkning med ca 4 %. Under motsvarande tid har kommunernas totala personal ökat med ca 5 % per år. (227)

I figurerna 50, 51 och 52 redovisas personalens fördelning på de olika kommungrupperna och förvaltningsområdena, 1971, 1974 och 1976. I figur 53 redovisas den procentuella fördelningen 1976. Storstadskommunerna, kommuncentra i storstadsregionerna och primära centra dominerar bilden, samtliga tre år, med ca 65 % av den totala planeringspersonalen.

Bland de olika förvaltningarna dominerar:

- gatuförvaltning
- socialförvaltning
- kommunkansli/drätselkontor
- tekniska verk
- fastighetskontor

Dessa fem förvaltningsområden rymmer tillsammans ca 60 % av den totala planeringspersonalen.

De förvaltningsområden som redovisas bygger delvis på en sammanslagning av olika tjänsteställen enligt den kommunala kontoplanen. Mer härom i bilaga 1.

Kommungrupper:

1. Storstadskommuner
2. Primära centra i allmänna stödomr.
3. Primära centra i allmänna stödomr.
4. Regionala centra i allmänna stödomr.
5. Regionala centra i allmänna stödomr.
6. Kommuncentra i storstadsregionerna
7. Kommuncentra i allmänna stödomr.
8. Kommuncentra i allmänna stödomr.

Figur 50 Antal handläggande planeringspersonal per kommungrupp, 1971.

Kommungrupp	Ledning och samordning. Central planering.				Fysisk planering							Natur- och miljövård			Tekniska verk (energi, el, värme)			Vägar och transport.			Övriga						
	Kommunkansli	Planeringskontor	Statistikkontor	Organisations-	Informations-	Näringslivs-	CBK	Fastighetskontor	BN:s kansli	Stadsarkitektkontor	Stadsplaneringskontor	Stadsingenjörkontor	Hälsövarämbetskontor	Avloppsverk	Renhålln.verk	Parkförvaltning.	Tekniska verk	Gatuförvaltning.	Trafikverksam.	Hamn-	Kultur-	Skolkontor	Socialkontor	Fritidskontor	Turistverksam.	Samtliga förvaltningar	
1	261				1		547	555	1015	227	1935	157			34	88	6415	807	85	1865	35	1695	460	515			4069
2	255		18	15	1		435	2565	48	1985	1845	229	1625	1	65	120	2265	419	14	555	45	102	340	50	15		2752
3	1105						5	985	175	445	41	58	53			24	45	141		11	2	30	95	20	2		799
4	255	2					45	1295	19	1185	1765	119	3	3	1	47	74	277		255		96	240	455	15		17755
5	1675							69	235	51	335	475	57			15	20	165		85		45	150	17	3		8725
6	2505				1		13	2055	39	1305	1635	113	3	3	2	27	105	378		25	65	97	180	585	1		19545
7	2755							585	885	205	7	375	565			10	485	181		25		74	100	115	05		972
8	1275							225	45	2	4	11				1	8	72		4		20	50	1	5		373
Σ	17025	2	28	24	3		66	1387	336	719	742	9095	729	7	435	332	11685	2440	99	296	165	6325	1615	255	145		135675

Figur 51 Antal handläggande planeringspersonal per kommungrupp 1974.

Kommungrupper:

1. Storstadskommuner
2. Primära centra
3. Primära centra i allmänna stödomr.
4. Regionala centra
5. Regionala centra i allmänna stödomr.
6. Kommuncentra i storstadsregionerna
7. Kommuncentra i allmänna stödomr.
8. Kommuncentra i allmänna stödomr.

Kommungrupp	Ledning och samordning. Central planering.				Fysisk planering							Natur- och miljövård			Tekniska verk (energi, el, värme)			Vägar och transport.			Övriga						
	Kommunkansli Drätselkontor	Planeringskontor	Statistikkontor	Organisations-	Informations-	Näringslivs-	CBK	Fastighetskontor	EN:s kansli	Stadsarkitektkontor	Stadsplaner-	Stadsingenjörkontor	Hälsövaridskontor	Avloppsverk	Renhålln.verk	Parkförvaltning.	Tekniska verk	Gatuförvaltning.	Trafikverksam.	Hamn-	Kultur-	Skolkontor	Socialkontor	Fritidskontor	Turistverksam.	Samtliga Förvaltn.ingar	
1	277		19		2			541	58	153	221	192	166		43	95	992	752	99	173	124	149	525	68			4649
2	262	70	22	47	65	48	280	2015	1755	245	191				5	121	2645	55175	20	565	95	120	411	57	3	31355	
3	105	7	1	4		5	1025	10	54	43	595	605			3	28	57	151		13	3	35	116	24	2	8835	
4	240	155				2	1845	3	158	1045	148	1435	3		45	76	2935		26	7	96	272	46	35	1867		
5	1585	4		3		1	985	5	53	38	29	645			17	29	199		8	2	47	139	22	4	9215		
6	304	27	11	12	1		228	24	1725	141	171	131			2	43	119	385		3	145	95	280	65	1	2229	
7	2885	1					645	73	35	55	415	715			11	45	215		3	05	74	126	19	05	10745		
8	128	1					29	46	35	1	5	285	3		1	10	98		3	2	21	515	4	8	4435		
Σ	1763	1255	53	66	95	1	1528	221	8305	7295	891	8565	6	55	361	15925	2611	119	2855	1625	637	19205	305	22	152035		

Figur 52 Antal handläggande planeringspersonal per kommungrupp, 1976.

Kommungrupper:

1. Storstadskommuner
2. Primära centra
3. Primära centra i allmänna stödomr.
4. Regionala centra
5. Regionala centra i allmänna stödomr.
6. Kommuncentra i storstadsregionerna
7. Kommuncentra i allmänna stödomr.
8. Kommuncentra i allmänna stödomr.

Kommungrupp	Ledning och samordning. Central planering.				Fysisk planering							Natur- och miljövård				Tekniska verk (energi, el, värme)			Vägar och transport.			Övriga					
	Kommunkansli Drätselkontor	Planeringskontor	Statistikkontor	Organisations-	Informations-	Näringslivs-	CBK	Fastighetskontor	BN:s kansli	Stadsarkitektkontor	Stadsplanekontor	Stadsingenjörkontor	Hälsovårdskontor	Avloppsverk	Renhålln.verk	Parkförvalt.n.	Tekniska verk	Gatuförvalt.n.	Trafikverksam.	Hamn-	Kultur-	Skolkontor	Socialkontor	Fritidskontor	Turistverksam.	Samtliga förvaltningar	
1	161	79	51	6	13		602	174	96	238	137	164	6	52	123	991	794	95	152	18	6	534	111				4826
2	273	106	285	335	4		3115	5	1975	1545	260	1865	1	6	124	387	540	10	49	405	1065	487	62	3			3399
3	106	20		6			127	11	525	495	665	615		4	26	64	173			18	6	40	138	31	2		1008
4	2865	215		2		1	196	5	1575	119	134	1465	4	3	37	80	322	2	305	195	96	306	535	2			20265
5	1765	7		1		1	108	15	555	44	45	65			14	245	206			65	7	47	139	25	4		992
6	3085	30	3	15	65		2735	135	1855	149	180	132	5	3	42	129	375			15	275	925	4125	80			24645
7	299				1		595	725	29	165	375	84			9	48	269			25	35	74	150	50	1		1207
8	1325					1	26	53	65	3		35	2	1	1	9	124			1	15	21	515	20	7		501
Σ	1743	2655	825	635	245	3	17035	349	780	773	863	8745	18	69	376	17325	2803	107	2615	229	600	2218	4325	19			16424

Figur 53

Procentuell andel handläggande planeringspersonal per förvaltning och kommungrupp, 1976.

Kommungrupper:

1. Storstadskommuner
2. Primära centra
3. Primära centra i allmänna stödomr.
4. Regionala centra
5. Regionala centra i allmänna stödomr.
6. Kommuncentra i storstadsregionerna
7. Kommuncentra i allmänna stödomr.
8. Kommuncentra i allmänna stödomr.

Kommungrupp	Ledning och samordning. Central planering.				Fysisk planering							Natur- och miljövård				Tekniska verk (energi, el, värme)			Vägar och transport.			Övriga						
	Kommunkansli	Drättselkontor	Planeringskontor	Statistikkontor	Organisations-	Informations-	Näringslivs-	CBK	Fastighets-	BN:s kansli	Stadsarkitekt-	Stadsplanekontor	Stadsingenjörkontor	Hälsovårds-kontor	Avloppsverk	Renhålln.verk	Parkförvaltning.	Tekniska verk	Gatuförvaltning.	Trafikverksam.	Hamn-	Kultur-	Skolkontor	Socialkontor	Fritidskontor	Turistverksam.	Samtliga förvaltningar	
1	92	298	618	95	531			353	499	123	308	159	188	333	754	327	572	287	888	583	539	205	241	257			294	
2	157	399	346	528	163		697	183	14	254	200	301	214	56	87	330	223	182	93	187	177	178	219	143	158		207	
3	61	75		95			182	75	31	67	64	77	70		58	69	37	63		69	26	67	62	72	105		61	
4	164	81		31		333	61	115	14	202	154	155	168	222	43	98	46	116	19	117	85	160	138	123	105		123	
5	101	26		15		333	30	63	43	71	57	52	75			37	14	74		25	31	78	63	58	211		60	
6	177	113	36	236	265			161	39	238	193	209	149	278	43	112	75			06	120	154	186	185			150	
7	172				41		30	35	208	37	20	44	96			24	28	97		09	15	123	68	116	53		74	
8	76	08				333		15	152	08	04	03	40	111	15	03	05	45		04	07	35	23	46	368		31	
Σ	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Förändringar av planeringspersonalen 1971 -76

I figurerna 54 och 55 redovisas kommungruppernas och förvaltningarnas procentuella andel av personalförändringarna totalt under perioderna 1971 -74 och 1974 -76.

Storstadskommunerna svarar för 36 % av ökningen under perioden 1971 -74 och 15 % av ökningen under perioden 1974 -76. Primära centra svarar för 23 % av ökningen under perioden 1971 -74 och 22 % under perioden 1974 -76. Kommuncentra i storstadsregionerna svarar för 17 % av ökningen under perioden 1971 -74 och 18 % under 1974 -76. Sammanlagt svarar dessa tre kommungrupper för 76 % respektive 55 % av ökningen under de två perioderna.

Kommungrupperna i allmänna stödområdet svarar för 11 % av ökningen under perioden 1971 -74 och 21 % av ökningen under perioden 1974 -76.

Bland förvaltningarna dominerar tekniska verk under perioden 1971 -74. Detta är nästan helt beroende av en kraftig ökning bland storstadskommunerna. Detta beror sannolikt på en kommunalisering av en eller flera verksamhetsgrenar under perioden.

I övrigt ökar socialkontor, kulturförvaltningarna, gatuförvaltningarna, hälsovårdskontoren, planeringskontoren och fastighetskontoren starkt sin personal.

Sammanlagt svarar lednings- och samordningsorganen för 16 % av personalökningen under denna period. Kontoren som sysslar med fysisk planering svarar endast för 3 % av personalökningen under tiden 1971 -74. Detta kan sannolikt förklaras med den starka ökningen av personalen vid lednings- och samordningsorganen.

Även under perioden 1974 -76 ökar socialkontoren starkt sin personal. Därefter följer gatuförvaltning, fastighetskontor, BN:s kansli, planeringskontor och tekniska verk och fritidskontor.

Sammanlagt svarar lednings- och samordningsorganen för 13 % av personalökningen under perioden 1974 -76. Kontoren som sysslar med fysisk planering svarar för 23 % av personalökningen. Sannolikt sker under denna tidsperiod en utflyttning av personal från de centrala ledningsorganen till olika förvaltningar, sedan kommunsammanslagningarna genomförts och personalläget bättre kan överblickas.

Under båda de studerade tidsperioderna ökar personalen vid fastighetskontoren. I större utsträckning i de större och snabbt växande kommunerna än i de små och tillbakagående. Utökningen av

Figur 54 Kommungruppernas och förvaltingarnas procentuella andel av förändringarna av planeringspersonalen 1971-74 (avrundat till heltal).

Kommungrupper:

1. Storstadskommuner
2. Primära centra
3. Primära centra i allmänna stödomr.
4. Regionala centra
5. Regionala centra i allmänna stödomr.
6. Kommuncentra i storstadsregionerna
7. Kommuncentra i allmänna stödomr.
8. Kommuncentra i allmänna stödomr.

Kommungrupp	Ledning och samordning. Central planering.				Fysisk planering							Natur- och miljövärd				Vägar och transport.				Övriga							
	Kommunkansli	Planeringskontor	Statistikkontor	Organisations-	Informations-	Näringslivs-	CBK	Fastighetskontor	BN:s kansli	Stadsarkitektkontor	Stadsplanekontor	Stadsingenjörkontor	Hälsövarðskontor	Avloppsverk	Renhålln.verk	Parkförvalt.n.	Tekniska verk (energi, el, värme)	Gatuförvalt.n.	Trafikverksam.	Hamn-	Kultur-	Skolkontor	Socialkontor	Fritidskontor	Turistverksam.	Samtliga förvaltingar	
1	1		1						3		-1		1			1	22	-4	1	-1	8	-1	4	1			36
2	1	5		2			2		-3		-1	1	2				2	6				1	4	1			23
3		1							-1	1			1				1	1				1					5
4	-1	1					3		-1	1	-1	-2	2					1			1		2				6
5	-1						2		-1			-1	1				1	2					-1				2
6	3	2					-1	1	-1	1	1	1	1			1	1				1	6					17
7	1								-1	1			1					2				2	1				7
8													1					2					1				4
Σ	4	9	1	2			-1	8	-5	4	-2	-1	10			2	27	10	1	-1	10	0	19	3		100	

Figur 55 Kommungruppernas och förvaltningarnas procentuella andel av förändringarna av planeringspersonalen 1974-76 (avrundat till heltal).

Kommungrupper:

1. Storstadskommuner
2. Primära centra i allmänna stödomr.
3. Primära centra i allmänna stödomr.
4. Regionala centra i allmänna stödomr.
5. Regionala centra i allmänna stödomr.
6. Kommuncentra i storstadsregionerna
7. Kommuncentra i allmänna stödomr.
8. Kommuncentra i allmänna stödomr.

Kommungrupp	Ledning och samordning. Central planering.				Fysisk planering							Natur- och miljövärd			Tekniska verk (energi, el, värme)			Vägar och transport.			Övriga						
	Kommunkansli	Planeringskontor	Statistikkontor	Organisations-	Informations-	Näringslivs-	CBK	Fastighetskontor	BN:s kansli	Stadsarkitektkontor	Stadsplanekontor	Stadsingenjörkontor	Hälsövarskontor	Avloppsverk	Renhålln.verk	Parkförvaltning.	Tekniska verk	Gatuförvaltning.	Trafikverksam.	Hamn-	Kultur-	Skolkontor	Socialkontor	Fritidskontor	Turistverksam.	Samtliga förvaltningar	
1	-10	7	3	1			5	10	-5	1	-5			1	2	4	10	2	-1	-2	-2	1	4	1	4	15	
2	1	3		-1			3	2		-2	1						10	2	-1	-1	-1	6	6	1	22		
3		1					2				1						1	2				2	2	1	10		
4	4	1					1				-1							2			1	3	1	1	12		
5	2						1	1			1						-1	1							6		
6							4	-1	1	1	1						1	-1				11	1	1	18		
7	1								-1	1			1					5				2	3	1	12		
8									1				1					2					1	1	5		
Σ	-2	12	2	-1	1		-2	16	13	-5	3	-2	2		1	1	11	17	-1	-3	4	-3	25	11	100		

byggnadsnämndens kansli i storstadskommunerna medför en personalminskning inom stadsarkitektkontoret och sammanhänger uppenbarligen med en omorganisation mellan åren 1974 och 1976.

Stadsplanekontoren minskar sin personal 1971 till 1974. Detta måste ses mot bakgrund av den samtidiga ökningen av planeringskontorens personal. Under perioden 1974 till 1976 sker därefter ånyo en viss förstärkning av personalen vid stadsplanekontoren, framför allt i de mindre kommunerna.

Under perioden 1971-74 sker en förstärkning av planeringspersonalen vid hälsovårdskontoren i samtliga kommungrupper. Under perioden 1974-76 är det endast de två grupperna kommuncentra som redovisar en noterbar förstärkning av personalen vid hälsovårdskontoren.

Fritidssektorn svarar för en ökande andel av personalen under den senare perioden, 1974-1976.

Planeringspersonal per kommun och invånare

I den tidigare redovisningen har kommunerna i varje kommungrupp redovisats gemensamt. Därvid har stora skillnader, mellan de olika kommungrupperna, kunnat iakttagas. Fördelat på varje enskild kommun accentueras skillnaderna ytterligare.

I figurerna 56 och 57 redovisas planeringspersonalen per kommun, respektive per 10 000 invånare. Redovisningen bygger på 1976 års personalstatistik.

Storstadskommunernas planeringspersonal är i medeltal 134 gånger större än gruppen "kommuncentra i allmänna stödområdet". Skillnaden är också stor mellan storstadskommunerna och primära centra (ca 15 gånger).

Planeringspersonalen fördelad per 10 000 invånare indikerar ett visst samband mellan folkmängden och personalstorleken. Kommungrupperna "regionala centra", "regionala centra i allmänna stödområdet", "kommuncentra" och "kommuncentra i allmänna stödområdet" har i stort sett lika stor planeringspersonal vid denna jämförelse.

Kommungrupperna "primära centra", "primära centra i allmänna stödområdet" och "kommuncentra i storstadsregionerna" har en halv gånger så stor planeringspersonal per 10 000 invånare.

Storstadskommunerna har ca 3 gånger så stor planeringspersonal som de först nämnda kommungrupperna i relation till antalet invånare.

Figur 56 Handläggande planeringspersonal i de olika kommungrupperna per kommun, 1976.

Kommungrupper:

1. Storstadskommuner
2. Primära centra
3. Primära centra i allmänna stödomr.
4. Regionala centra
5. Regionala centra i allmänna stödomr.
6. Kommuncentra i storstadsregionerna
7. Kommuncentra i allmänna stödomr.
8. Kommuncentra i allmänna stödomr.

Kommungrupp	Ledning och samordning. Central planering.				Fysisk planering							Natur- och miljövård			Tekniska verk (energi, el, värme)			Vägar och transport.			Övriga					
	Kommunkansli Drätselkontor	Planeringskontor	Statistikkontor	Organisations-	Informations-	Näringslivs-	CBK	Fastighetskontor	BN:s kansli	Stadsarkitektkontor	Stadsplanekontor	Stadsingenjörkontor	Hälsövarðskontor	Avloppsverk	Renhålln.verk	Parkförvaltning.	Tekniska verk	Gatuförvaltning.	Trafikverksam.	Hamn-	Kultur-	Skolkontor	Socialkontor	Fritidskontor	Turistverksam.	Samtliga förvaltningar
1	536	263	17	2	43			2006	58	32	793	457	547	2	173	41	330	2647	317	508	412	41	178	37		1609
2	114	44	12	14	02		10	130	02	82	64	108	78	00	03	52	161	225	04	20	17	44	203	201	01	1416
3	88	17		05			05	106	09	44	41	55	51		03	22	53	144		15	05	33	115	26	02	840
4	60	05		00			00	41	01	33	25	28	31	01	01	08	17	67	00	06	04	2	64	11	00	422
5	63	03		00			00	39	05	20	16	23				05	09	74		02	03	17	50	09	01	354
6	83	08		01	04	02		74	04	50	40	49	35	01	01	11	35	101		00	07	25	111	22		666
7	35				00		00	07	08	03	02	04	10			01	06	31		00	00	09	17	06	00	140
8	33	01						03	13	02	01	01	09	01	00	00	02	35		00	00	05	13	05	02	125
m	63	10	03	02	01	00	01	61	13	28	28	31	31	01	03	14	62	101	04	09	08	22	80	16	01	590

Figur 57 Handläggande planeringspersonal i de olika kommungrupperna per 10 000 invånare, 1976.

- Kommungrupper:**
1. Storstadskommuner
 2. Primära centra
 3. Primära centra i allmänna stödomr.
 4. Regionala centra
 5. Regionala centra i allmänna stödomr.
 6. Kommuncentra i storstadsregionerna
 7. Kommuncentra i allmänna stödomr.
 8. Kommuncentra i allmänna stödomr.

Kommungrupp	Ledning och samordning. Central planering.				Fysisk planering						Natur- och miljövård			Tekniska verk (energi, el, värme)			Vägar och transport.			Övriga							
	Kommunkansli	Drätselkontor	Planeringskontor	Statistikkontor	Organisations-	Informations-	Näringslvs-	CBK	Fastighetskontor	PN:s kansli	Stadsarkitektkontor	Stadsplanekontor	Stadsingenjörkontor	Hälsovårdskontor	Avloppsverk	Renhålln.verk	Parkförvalt.n.	Tekniska verk	Gatuförvalt.n.	Trafikverksam.	Hamn-	Kultur-	Skolkontor	Socialkontor	Fritidskontor	Turistverksam.	Samtliga förvaltningar
1	119	059	038	004	010			446	129	071	176	102	121	004	039	091	734	588	070	113	092	091	396	082			3575
2	158	061	017	019	002		013	180	003	114	089	150	107	001	004	072	224	312	006	028	023	062	282	036	002		1965
3	189	038		011			011	227	020	094	088	101	110			007	046	114	310		032	011	190	055	004		1800
4	214	016		002		001	002	146	004	118	089	100	109	003	002	028	060	240	002	023	015	072	229	040	002		1442
5	272	011		002		002	002	166	023	085	068	069	100			022	038	317		010	011	072	214	039	006		1526
6	261	025	003	013	006			232	011	157	126	153	110	004	003	036	109	318		001	023	078	350	068			2089
7	308				001		001	061	075	030	017	039	087			009	050	277		003	004	076	155	052	001		1244
8	358	005				003		070	143	018	008	008	095	005	003	003	024	335		003	004	057	139	054	019		1354
Σ	214	033	010	008	000	004	004	209	043	096	095	106	107	002	009	046	213	344	013	032	028	074	273	053	002		2013

Sannolikt speglar också relationstalen skillnaderna mellan expansiva och regressiva respektive urbaniserade och icke urbaniserade kommuner. Fördelningen på de olika kommungrupperna utgår tydligen från ett starkare behov av planeringsresurser i starkt urbaniserade och expansiva regioner. Detta kan delvis förklaras med de kommunala förvaltningarnas starka inriktning på utbyggnadsplanering och därvid verkställighetsfasen i planeringsprocessen, och dessutom en traditionell inriktning på tätortsplanering.

Planeringsorganisation

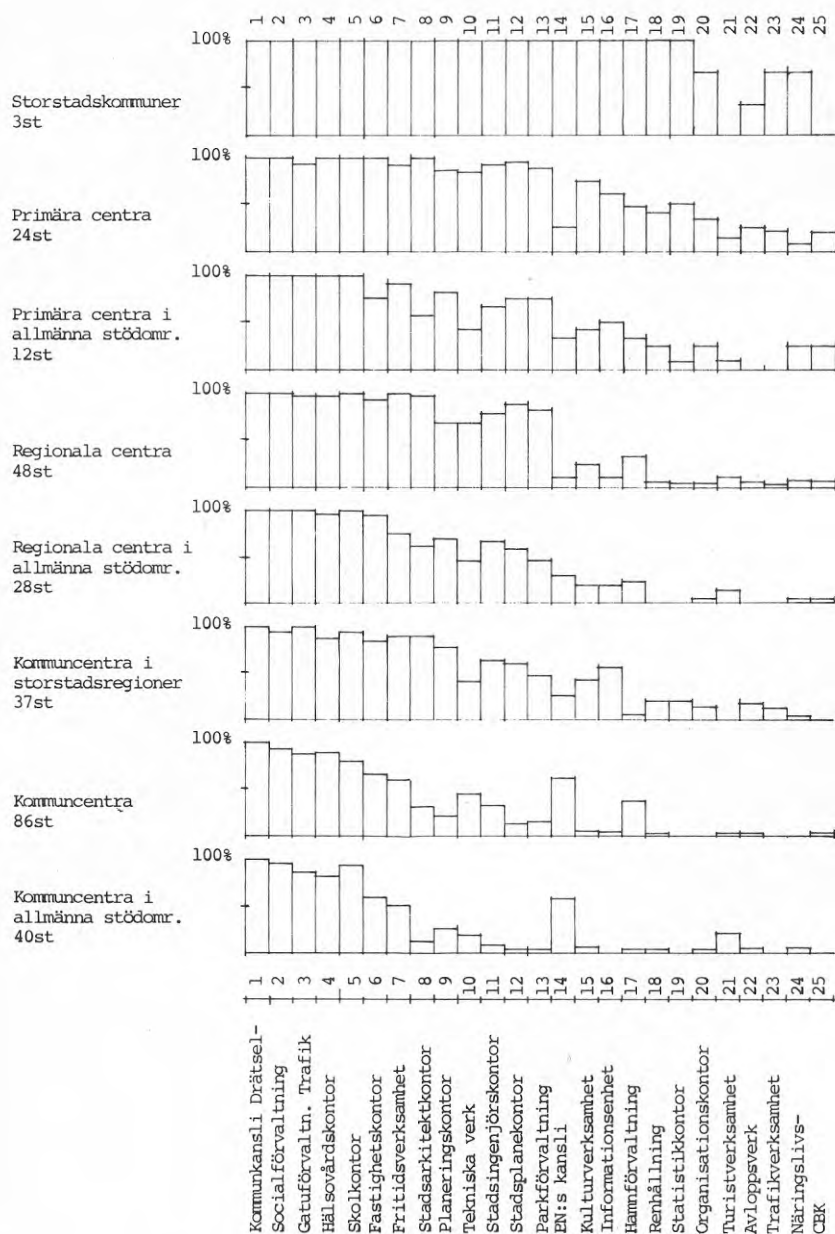
Fördelningen av de valda planerarttjänsterna på olika förvaltningar i de genomförda databearbetningarna ger en indirekt beskrivning av de olika kommunernas planeringsorganisation.

Vid den manuella efterbearbetningen av materialet (se bilaga 1) kunde dessutom noteras om en förvaltning inrymde flera olika sakområden utan att självständiga förvaltningar inrättats. Därvid noterades handläggarens titel och i andra hand studiekod. En absolut rättvisande bild av kommunernas planeringsorganisation kan den redovisade metoden inte ge, bl a kan ju kommunerna driva en eller flera av verksamheterna i form av kommunala bolag. Men för en jämförelse mellan de olika kommungrupperna ger resultatet ett bra underlag.

I figur 58 redovisas den procentuella andelen kommuner i varje kommungrupp med respektive sakområde (egen förvaltning eller del av annan förvaltning) representerat i den totala kommunala förvaltningen år 1976.

Storstadskommunerna har genomgående en fullständig planeringsorganisation, med samtliga sakområden representerade utom "turism" och "central byggnadskommitté". Den förra kan med stor sannolikhet antas ingå i fritidsverksamheten eller kulturnämndens verksamhetsområde. Den senare finns sannolikt representerad inom varje sakområde, som således är ansvarig för sin egen byggnadsverksamhet. I dessa kommuner är också i andra avseenden varje förvaltning så stor, att de ofta har egen informations-, statistik- och ekonomisavdelning. Varje förvaltning har ofta också en egen planeringsavdelning.

Kommuncentra i allmänna stödområdet har de minst utbyggda planeringsorganisationerna av de åtta kommungrupperna. organisationerna är framför allt koncentrerade till de specialreglerade sektorerna så som kommunkansli och drätselkontor, socialförvaltning, skolkontor, hälsovårdsförvaltning, fastighetskontor och byggnadsnämndens kansli eller sektorer som innebär en överföring av statsbidrag till kommunerna så



Figur 58 Procentuell andel kommuner i de olika kommungrupperna med respektive förvaltning/enhet eller motsvarande i planeringsorganisationen år 1976.

som gatuförvaltning, skolkontor, fastighetskontor och fritidsförvaltning.

Satsningen på särskilda förvaltningar, eller avdelningar, för fritids-, turism- och näringslivssektorerna måste ha sin förklaring i kommunernas ofta ansträngda sysselsättningsläge där ju turist- och fritidssektorn öppnats som en sysselsättningsskapande sektor för många glesbygdskommuner.

För grupperna "kommuncentra" och "kommuncentra i allmänna stödområdet" gäller ofta att den totala kommunala tekniska verksamheten (såväl fysisk planering, byggnadslovsgranskning som vägprojektering, byggledning etc) samlats i en förvaltning t ex byggnadsnämndens kansli, fastighetskontoret eller gatuförvaltningen. Kommuner som har separat fastighetskontor saknar således ofta personal i knuten till byggnadsnämnden, och vice versa.

Specialförvaltningar av typ stadsarkitektkontor, stadsingenjörskontor m fl är ovanliga i dessa kommungrupper.

I stigande skala, från de två nämnda grupperna av kommuncentra till storstadskommuner, ökar differentieringen och specialiseringen av den kommunala planeringsorganisationen.

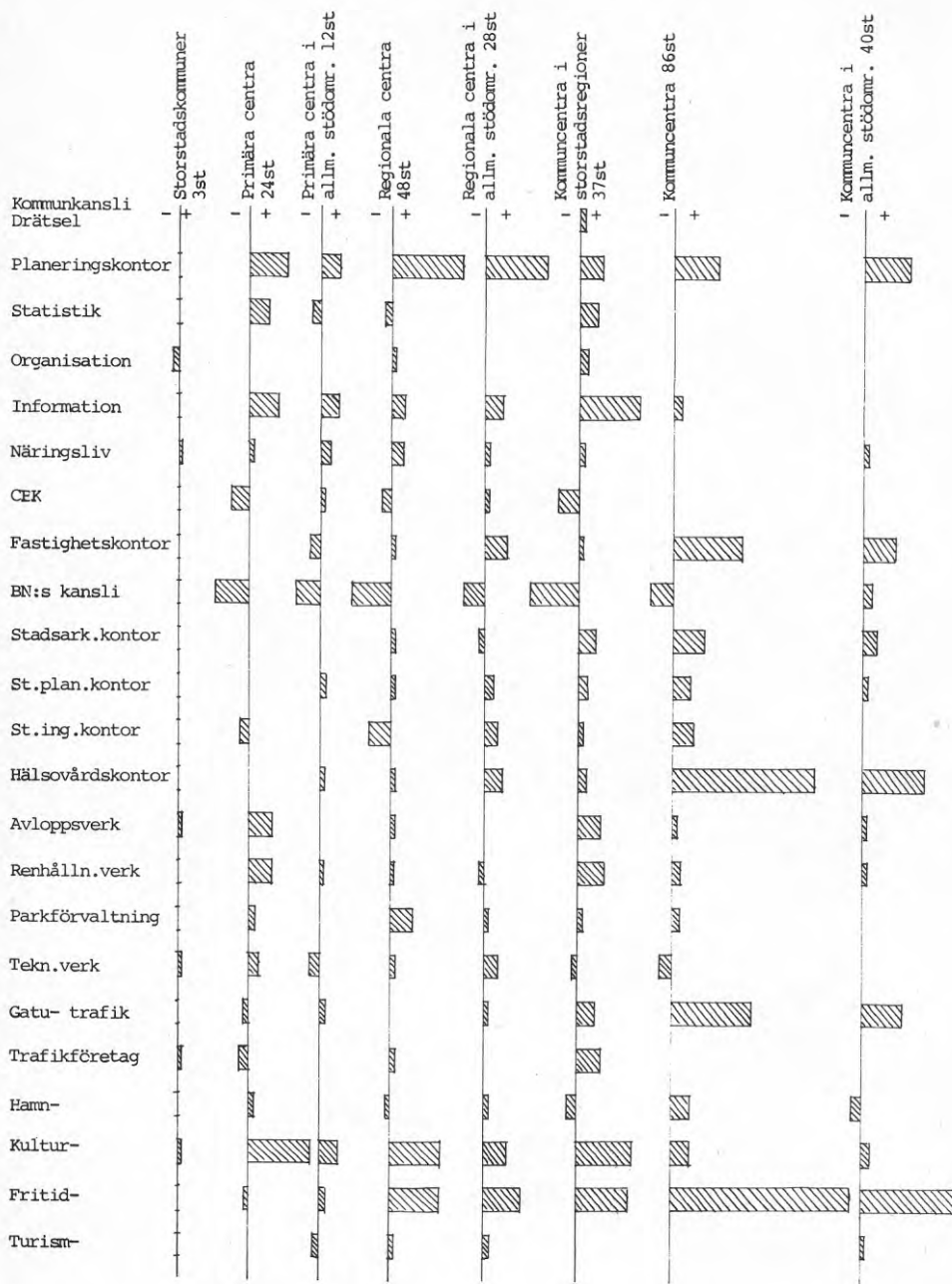
Förändringen av kommunernas planeringsorganisation åren 1971-1976

Genom en jämförelse av kommunernas planeringsorganisation 1971 och 1976 kan vissa slutsatser dras vad gäller utvecklingen av de olika kommungruppernas planeringsorganisation.

I figur 59 redovisas förändringarna - positiva och negativa - i de olika kommungruppernas planeringsorganisation. Förändringarna redovisas i absoluta tal.

Förändringarna av kommunernas planeringsorganisation tecknar en bild av kommuner i olika utvecklingsfaser, beroende av den allmänna situation kommunen befinner sig i och vilken planeringsorganisation man byggt upp tidigare. Storstadskommunernas planeringsorganisation har förändrats lite under den studerade perioden. Här går istället resursförstärkningarna till att bygga ut de redan existerande förvaltningarna.

Inom grupperna "kommuncentra" och "kommuncentra i allmänna stödområdet" satsar man ökningen av resurser, framför allt, på en uppbyggnad av nya förvaltningar. Det gäller då i första hand fritidskontor och hälsovårdskontor, men också i vissa fall stadsarkitektkontor, gatuförvaltningar och andra tekniska specialkontor. En liknande utbyggnad av planeringsorganisa-



Figur 59 Förändringar av kommungruppernas planeringsorganisation 1971 - 1976.

Skala: 8mm = 10 förvaltningar/enheter eller motsvarande.

tionen pågår inom de mindre exploaterade kommunerna i gruppen "kommuncentra i storstadsregioner".

Vissa tendenser är allmänna för samtliga kommungrupper. Detta gäller i första hand satsningen på en central planeringsfunktion, underställd kommunstyrelsen (planeringskontor eller motsvarande). Inom gruppen "kommuncentra i storstadsregioner" sker dessutom en differentiering av den centrala planeringsfunktionen genom inrättande av statistik- och organisationskontor. Den centrala planeringsfunktionen kan vara av något olika typ. I framför allt de mindre kommunerna är den ofta inordnad i kommunkansliet och befattningshavarnas titel och studiekod indikerar en allmänt övergripande och utredande funktion. I de större kommunerna, storstadskommuner, flertalet primära centra, större kommuncentra i storstadsregionerna och vissa regionala centra, är denna planeringsfunktion mera differentierad. Den är då vanligen organiserad i ett separat planeringskontor med företrädare får såväl ekonomisk som fysisk planering samt statistiker och organisationsexperter. I flera fall har detta sin motsvarighet i en minskning av, fastighetskontor (serVICESIDAN överförs till någon teknisk förvaltning eller kommunalt bolag), stadsarkitekt-/stadsplanekontor (stadsarkitektkontoret behandlar endast byggnadslovsärenden och stadsplaner av mindre omfattning) och byggnadsnämndens kansli i allmänhet.

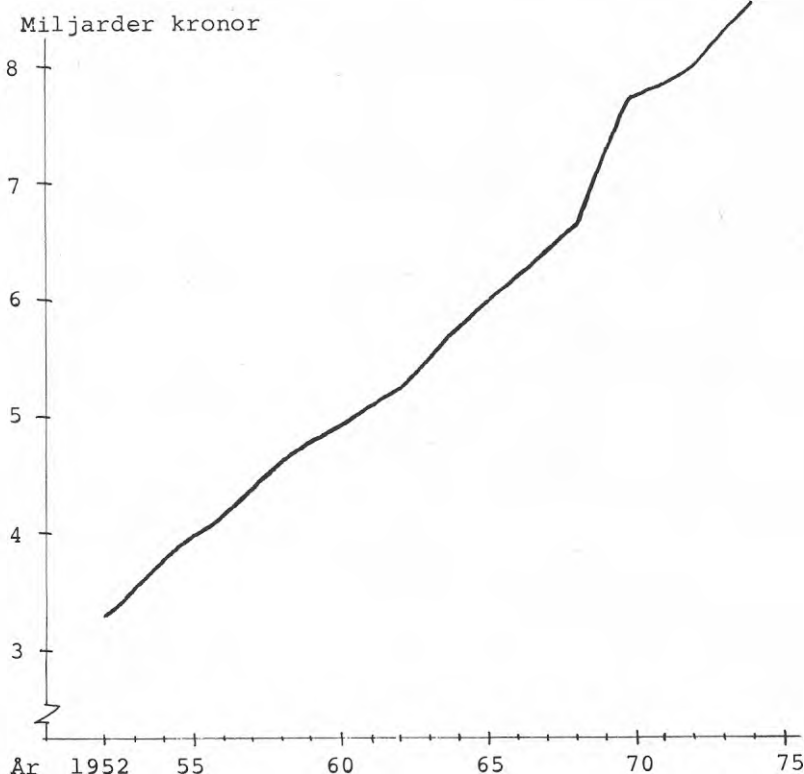
Även om ökningen är liten i absoluta tal sker också en ökning av de kommunala resurserna för planering av näringslivet, i samtliga kommungrupper utom inom gruppen kommuncentra. Här är dock redovisningen i figur 59 antagligen mycket missvisande. Resurser för näringslivsplanering avdelas med stor sannolikhet inom kommunkansli eller planeringskontor. (228)

Allmänt för samtliga kommungrupper sker också en kraftig uppbyggnad av förvaltningar inom sektorerna kultur och fritid.

Uppbyggnaden av informationsenheter är också allmän för samtliga kommungrupper utom "storstadskommuner" och "kommuncentra i allmänna stödområdet". De förra har sedan tidigare denna funktion tillgodosedd. Be-tecknande är att utbyggnaden är kraftigast inom gruppen "kommuncentra i storstadsregionerna". Detta sammanhänger tydligen med, dels en stark befolkningsexpansion, dels en kraftig utbyggnad av de kommunala förvaltningarna och därmed sammanhängande informationsbehov.

Ekonomiska resurser för planering

Totalt sett har primärkommunernas ekonomiska resurser förstärkts kraftigt under efterkrigstiden. Från 1952 till 1974 ökade kommunernas utgifter från 4,5 miljarder till 44,8 miljarder kronor. Även om hänsyn tas till en samtidig inflation innebär detta en kraftig resursförstärkning, vilket framgår av figur 60. I denna har de primärkommunala driftskostnaderna angetts för perioden 1952-1974, i fasta priser. Figuren påvisar behovet av en oavbruten kommunal resursförstärkning under perioden. Till viss del har detta kompenseras genom ökade statsbidrag. Till största delen har dock förstärkningarna finansierats genom ökade skatteuttag. Under perioden 1960-1974 ökade medelskattekraften från 40,59 skattekronor/inv till 134,23 skattekronor/ inv. (229)



Figur 60 De primärkommunala driftkostnaderna under perioden 1952 - 1974 i fasta priser.

Källa: Kommunernas finanser 1974, sid 75, SCB.

Att ur denna allmänna kommunala resursförstärkning utläsa vilka resurser som avdelas till planering är svårt. Dessa resurser finns ju inbakade i redovisningen av de totala kostnaderna fördelade på olika förvaltningar.

För att ändå få en uppfattning om vilka ekonomiska medel som de olika kommungrupperna avdelar till planering, och en indikation på deras storlek relativt övriga kommunala resursinsatser, har två huvudtitlar i den kommunala kontoplanen, som bedömts "planerings-intensiva", detaljgranskats. De två huvudtitlarna är:

● Central förvaltning (huvudtitel 0) som rymmer resurser för:

- kommunkansli
- central planeringsverksamhet
- drätselkontor
- personalkontor
- statistikkontor
- organisations- och rationaliseringsverksamhet
- utredningar tillsatta av kommunfullmäktige
- samarbetsnämnd för kommunblock
- central byggnadskommitté
- informations- och PR-verksamhet

och

● Byggnads- och planväsen (huvudtitel 30) som rymmer:

- byggnadsnämnd med kansli
- stadsarkitektkontor
- stadsplanekontor
- stadsingenjörskontor.

Huvudtitlarna "fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning" samt "gatuförvaltning" är också viktiga vid en bedömning av kommunernas planeringsresurser. I det statistiska material som finns tillgängligt kan emellertid i dessa fall ingen klar gräns dras mellan planeringsverksamhet och investeringar, service, administration och underhåll. Därför uteslöts dessa i den fortsatta granskningen.

I figur 61 sammanfattas kommungruppernas bruttodriftkostnader, totalt för hela den kommunala förvaltningen, för den centrala förvaltningen och för byggnads- och planväsen. De två sistnämnda kostnaderna ställs i relation till kommunens totala bruttodriftkostnader samt antalet invånare. Respektive kommungrupps procentuella andel av samtliga kommuners kostnader anges också. Värdena hänförs sig till 1974 års kommunala bruttodriftkostnader.

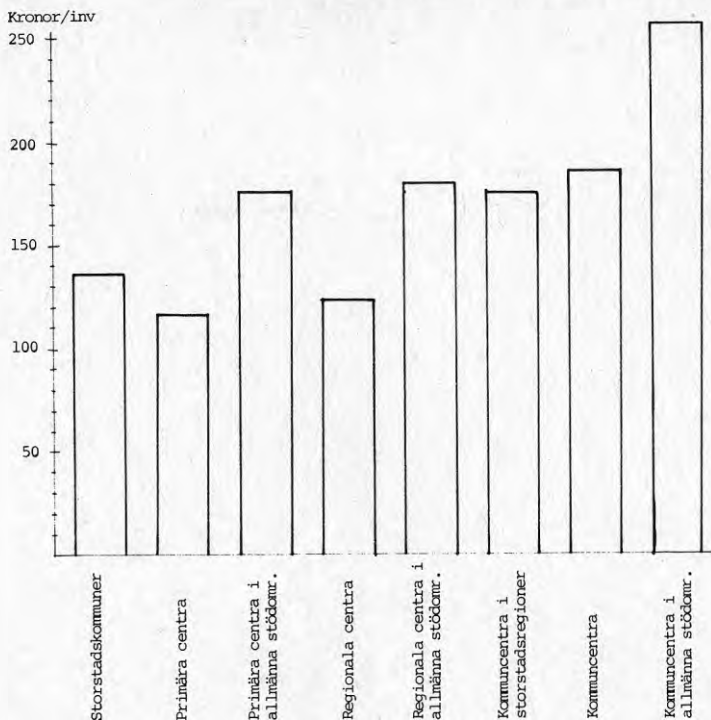
Bilden som framträder understryker den bild som tidigare tecknades avseende de personella resursernas fördelning på de olika kommungrupperna. "Storstads-

kommunerna", "primära centra" och "kommuncentra i storstadsregionerna" utnyttjar tillsammans 48,8 % av samtliga kommuners resurser för centralförvaltning och 62,5 % av resurserna för byggnads- och planväsen. Av de totala kommunala bruttodriftkostnaderna utnyttjar dessa tre kommungrupper 61,6 % av de tillgängliga resurserna. Dessa kommungrupper, plus primära centra i allmänna stödområdet, disponerar också de största resurserna per kommun. I figurerna 62 och 63 åskådliggörs skillnaderna i resursinsatser per invånare, mätt i kronor per invånare, för de olika kommungrup- perna.

Kommungrupper			Totala bruttodriftkostnader		Bruttodriftkostnader för central förvaltning.				Bruttodriftkostnader för byggnads- och planväsen				
Benämning	Antal	% av total- befolk- n.	Miljoner kronor	% av samtlig- ga kommuners kostnader	Miljoner kronor	per invånare	% av totala bruttodrift- kostnaderna	% av samtlig- ga kommuners kostnader	Miljoner kronor	per invånare	% av totala bruttodrift- kostnaderna	% av samtlig- ga kommuners kostnader	
			Totalt		Totalt				Totalt				
			per kommun										
Storstadskommuner	3	17	11 152,1	27,6	197,8	134	1,6	16,2	99,3	72	0,9	20,7	
			3 717,3		65,9				33,1				
Primära centra	24	21	8 455,7	21,0	208,4	115	2,5	17,0	111,9	61	1,3	23,3	
			352,3		8,7				4,7				
Primära centra i allmänna stödomr.	12	7	2 542,0	6,3	84,0	175	3,3	6,9	33,3	52	1,3	6,9	
			211,8		7,0				2,8				
Regionala centra	48	16	5 321,9	13,2	171,8	131	3,3	14,0	69,6	53	1,3	14,5	
			110,9		3,6				1,5				
Regionala centra i allmänna stödomr.	28	8	2 932,0	7,3	104,9	180	3,6	8,6	27,4	39	0,9	5,7	
			104,7		3,8				1,0				
Kommuncentra i storstadsregioner	37	15	5 248,3	13,0	191,2	174	3,6	15,6	88,9	70	1,7	18,5	
			141,8		5,2				2,4				
Kommuncentra	86	12	3 278,1	8,1	175,9	186	5,4	14,4	37,7	39	1,2	7,9	
			38,1		2,0				0,4				
Kommuncentra i allmänna stödomr.	40	4	1 416,5	3,5	89,3	254	6,3	7,3	11,6	31	0,8	2,5	
			35,4		2,2				0,3				
Samtliga	278	100	40 347,6	100	1 223,3	154	3,0	100	479,7	59	1,2	100	
			145,5		4,4				1,7				

Figur 61 De olika kommungruppernas bruttodriftkostnader för "central förvaltning" och "byggnads- och planväsen", huvudtitel 0 och titel 30 i den kommunala kontoplanen, år 1974.

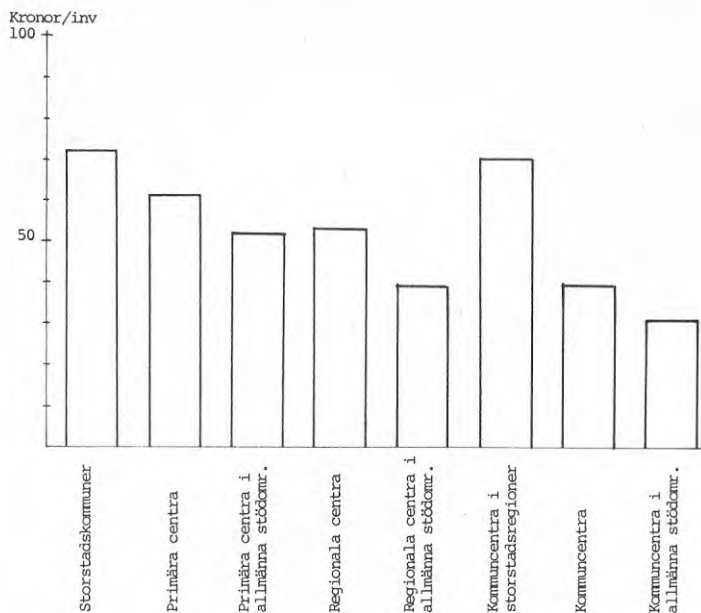
Med totala bruttodriftkostnader avses: summa kostnader, rad 90, minus finansiering, rad 89 enligt SCB:s primärkommunala finansstatistik.



Figur 62 Bruttodriftkostnader för "central förvaltning" (huvudtitel 0) per invånare, för kommunerna i de olika kommungrupperna, år 1974.

För central förvaltning utnyttjar "kommuncentra i allmänna stödområdet" de största ekonomiska resurserna mätt i kronor per invånare. Därefter följer "kommuncentra", "regionala centra i allmänna stödområdet" och "primära centra i allmänna stödområdet". Situationen indikerar att glesbygdskommunerna, för att genomföra de centrala delarna i den kommunala förvaltningen, generellt måste göra en större resursinsats, i förhållande till den relativt lilla befolkningen. Omvänt satsar dessa kommuner minst resurser, uttryckt i kronor per invånare, på sektorn "byggnads- och planväsen". Man har uppenbarligen inte råd att bygga upp mera specialinriktade förvaltningar.

Indirekt påvisar också jämförelsen att dessa kommuner inte kompenserar den låga personaltätheten inom planeringsorganisationen med ökade resurser för konsulter.



Figur 63 Bruttodriftkostnader för "byggnads- och planväsen" (titel 30) per invånare, för kommunerna i de olika kommungrupperna, år 1974.

Förändringar av kommunernas ekonomiska resurser för planering, under 1970-talet

Genom en jämförelse av ett urval kommuner (230) bruttodriftkostnader under de två huvudtitlarna "central förvaltning" och "byggnads- och planväsen" kan vissa slutsatser dras vad gäller resursutvecklingen under 1970-talet.

I figur 64 anges medelvärdena för respektive kommungrupp uttryckt i kronor/inv (fasta priser) och procent av de totala bruttodriftkostnaderna. Dessutom noteras medelvärdena för kommuner i allmänna stödområdet, övriga kommuner och samtliga kommuner.

I figurerna 65-68 redovisas samma värden grafiskt.

230 Slumpvis utvalda i proportion till varje kommungrupps storlek, 1 storstadskommun, 5 primära centra, 3 primära centra i allmänna stödområdet, 10 regionala centra, 6 regionala centra, 8 kommuncentra i storstadsregionerna, 17 kommuncentra och 8 kommuncentra i allmänna stödområdet. Totalt 58 kommuner.

	Central förvaltning (huvudtitel 0)										Byggnads och planväsen (huvudtitel 30)									
	1970		1971		1972		1973		1974		1970		1971		1972		1973		1974	
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Storstadskommuner	96	1,9	108	1,9	118	2,0	121	1,8	119	1,7	52	1,0	58	1,0	62	1,0	65	1,0	66	0,9
Primära centra	91	3,4	85	2,8	92	2,4	92	2,7	87	2,4	39	1,4	40	1,3	43	1,3	45	1,3	44	1,2
Primära centra i allmänna stödomr.	125	4,9	144	5,2	132	4,5	169	5,5	173	5,3	34	1,2	33	1,1	37	1,2	36	1,1	38	1,1
Regionala centra	107	4,5	101	4,0	109	3,9	117	4,2	111	3,6	41	1,7	43	1,6	40	1,4	45	1,4	37	1,4
Regionala centra i allmänna stödomr.	150	3,2	130	4,5	159	5,3	127	3,8	166	5,1	28	1,0	31	1,0	30	1,0	24	0,7	24	0,9
Kommuncentra i storstadsregioner	154	7,1	148	5,9	136	5,6	132	4,9	135	4,7	71	3,0	73	2,7	64	2,3	60	2,1	53	1,8
Kommuncentra	113	5,9	131	6,1	133	5,7	143	5,6	148	5,9	30	1,4	27	1,3	26	1,2	23	0,9	25	1,0
Kommuncentra i allmänna stödomr.	189	7,3	191	6,8	199	6,5	216	7,0	228	6,9	13	0,6	14	0,5	18	0,6	18	0,6	19	0,6
Stödområdeskommuner	164	5,4	161	5,7	173	6,3	176	5,6	196	6,0	22	0,9	23	0,9	26	0,7	23	0,7	24	0,8
Övriga kommuner	116	5,4	121	5,0	122	4,7	128	4,7	129	4,6	42	1,7	42	1,6	40	1,4	39	1,3	38	1,1
Samtliga	124	5,2	133	5,2	138	5,0	142	5,0	149	5,0	35	1,4	36	1,4	33	1,3	34	1,1	31	1,1

1) Kronor/inv. i fasta priser.

2) Procentuell andel av kommunernas totala bruttodriftkostnader.

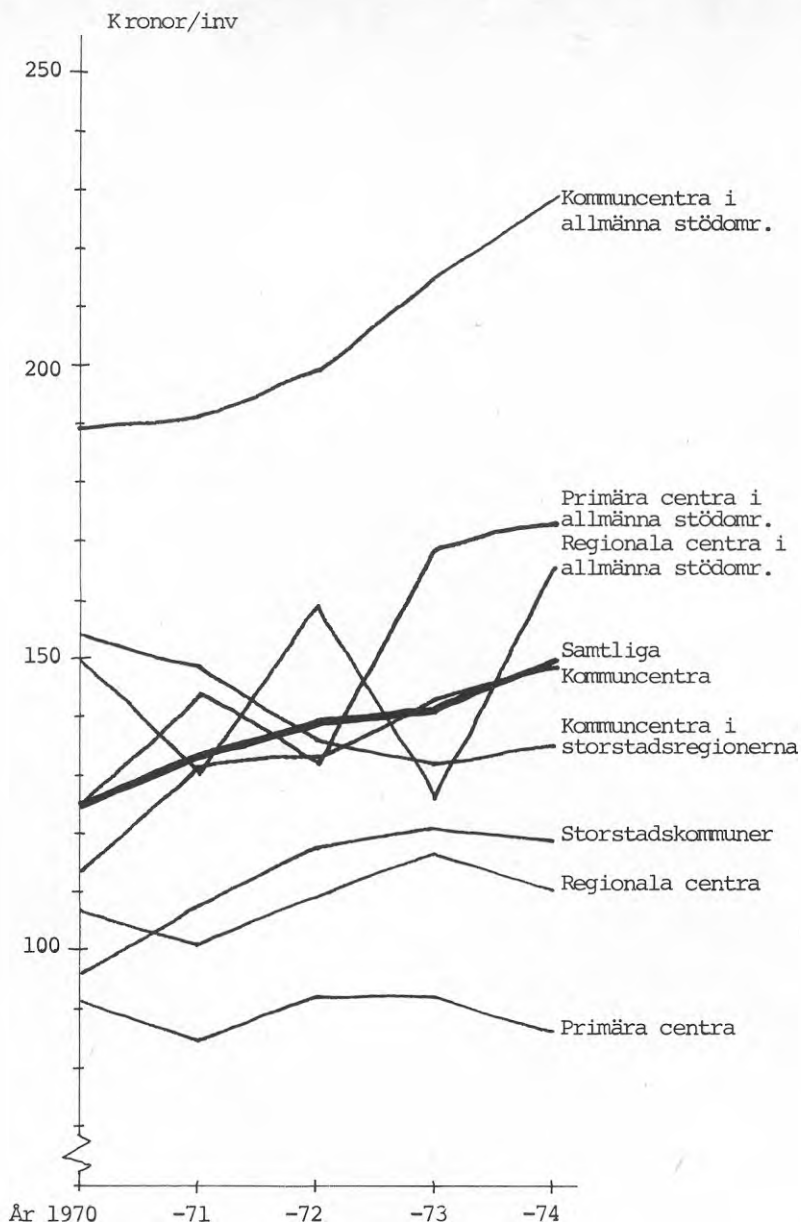
Figur 64 Förändringar av de olika kommungruppernas ekonomiska resurser för "central förvaltning" och "byggnads- och planväsen", 1970 - 1974.

För samtliga kommuner är trenden uppåtgående vad gäller resurserna för "central förvaltning", uttryckt i kronor per invånare. För samtliga kommuner är trenden nedåtgående vad gäller resurserna för "byggnads- och planväsen, uttryckt i kronor per invånare. Förklaringen till detta måste vara den starka prioriteringen av central planering och samordning, inom samtliga kommuners förvaltningar.

Både "central förvaltning" och "byggnads- och planväsen" tar en allt mindre del av de totala kommunala resurserna i anspråk (figurerna 67 och 68). Orsaken till detta är att uppenbarligen allt större del av kommunernas samlade resurser går åt till service.

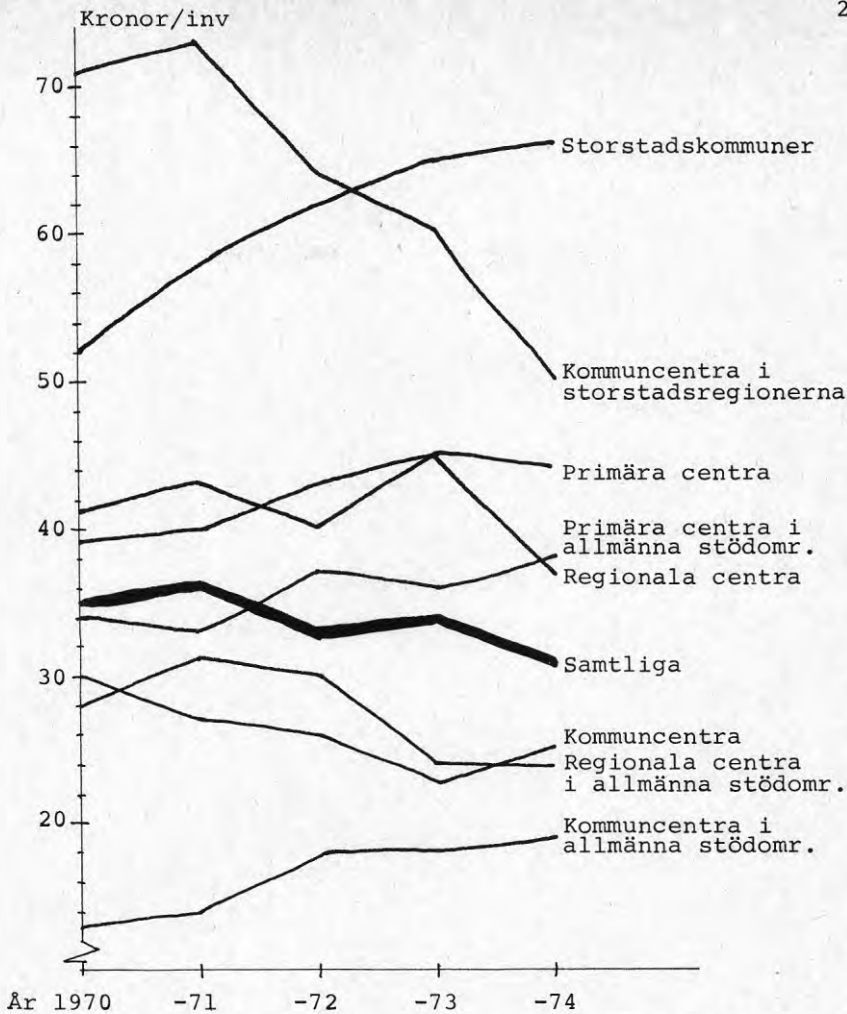
Fördelat på de olika kommungrupperna är bilden mera oregelbunden. Eftersom redovisningen bygger på ett urval kommuner, och en relativt kort tidsperiod, skall inte heller dras alltför omfattande slutsatser.

Storstadskommunen har en homogen resursförstärkning både vad gäller central förvaltning och byggnads- och planväsen under den studerade femårsperioden. Resurserna utgör dock en allt mindre del av de samlade kommunala resurserna under tidsperioden.



Figur 65 Kommunernas ekonomiska resurser för central förvaltning uttryckt i kronor/inv. Fasta priser.

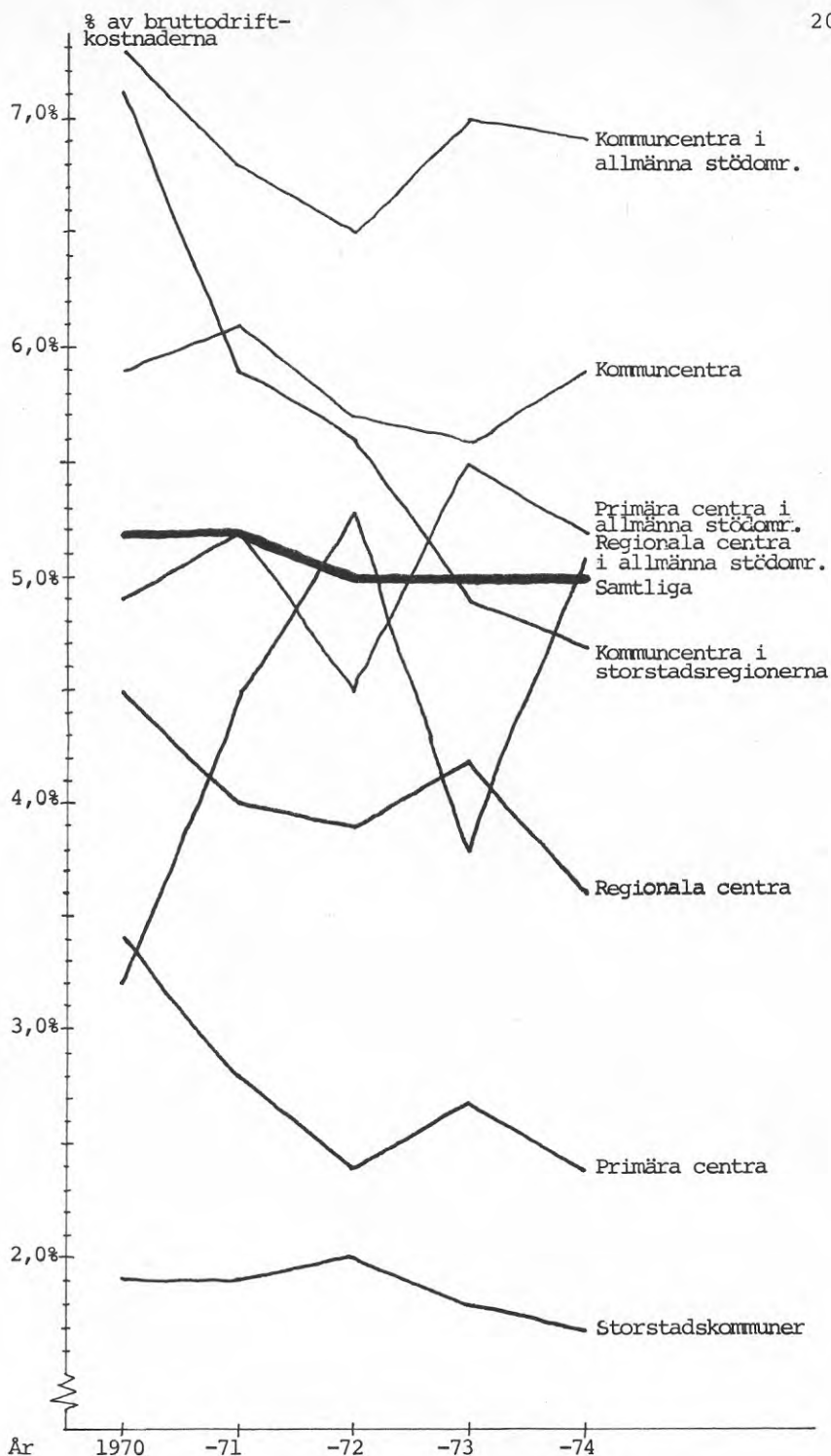
Primära centra såväl i allmänna stödområdet som övriga landet har en resursförstärkning med 12-13 % vad gäller byggnads- och planväsen under femårsperioden. Vad gäller resurserna för central förvaltning redovisar de studerade primära centrana i allmänna stödområdet



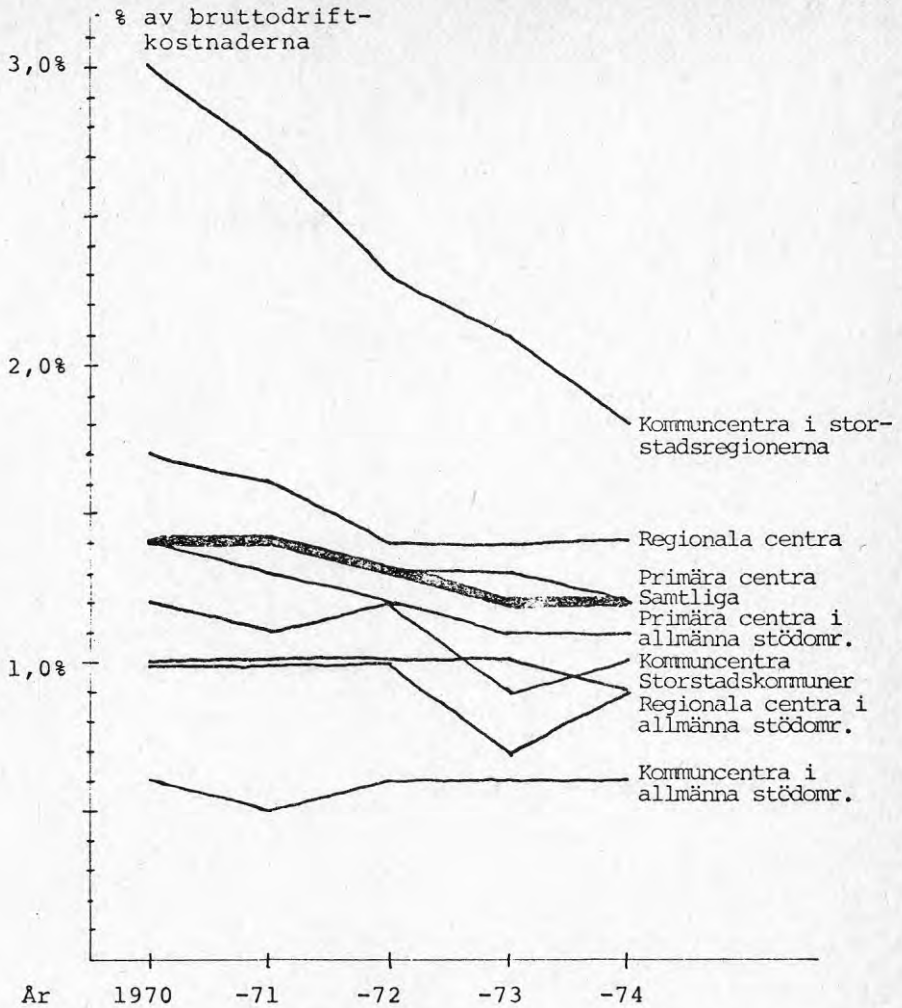
Figur 66 Kommunernas ekonomiska resurser för byggnads- och planväsen uttryckt i kronor/inv. Fasta priser.

en samlad ökning med 38 %, medans primära centra i övriga landet har en resursminskning med 4 %. Resurserna utgör samtidigt en allt mindre del av de samlade kommunala resurserna under tidsperioden.

De båda kommungrupperna regionala centra uppvisar en svag resursförstärkning vad gäller central förvaltning, uttryckt i kronor per invånare. Regionala centra i allmänna stödområdet avdelar ökade resurser till central förvaltning, av de totala kommunala resurserna, medans andelen minskar i övriga regionala centra. För båda grupperna gäller att resurserna till byggnads- och planväsen minskar såväl vad gäller kronor per invånare som procentuell andel av bruttodriftkostnaderna.



Figur 67 Kommunernas ekonomiska resurser för central förvaltning i procent av de totala bruttodriftkostnaderna.



Figur 68 Kommunernas ekonomiska resurser för byggnads- och planväsen i procent av de totala bruttodriftkostnaderna.

Kommuncentra i storstadsregionerna anvisar mindre resurser såväl till central förvaltning som byggnads- och planväsen både uttryckt i kronor per invånare och procentuell andel av bruttodriftkostnaderna. Sannolikt sammanhänger detta med en stark minskning av utbyggnadsbehovet under den studerade perioden och ökat behov av att styra över resurserna till andra sektorer inom den kommunala sektorn (socialvård, barnomsorg etc).

Gruppen kommuncentra redovisar en homogen resursförstärkning vad gäller central förvaltning, uttryckt i kronor per invånare. Samtidigt utgör resurserna för central förvaltning en minskande andel av de totala ekonomiska resurserna. Anslagen till byggnads- och planväsen minskar såväl uttryckt i kronor per invånare som procentuell andel av bruttodriftkostnaderna.

Kommuncentra i allmänna stödområdet uppvisar en stark resursförstärkning, såväl vad gäller central förvaltning (+ 21 %) som byggnads- och planväsen (+ 46 %). Andelen av de kommunala bruttodriftkostnaderna minskar (central förvaltning) eller ligger stilla (byggnads- och planväsen) samtidigt. Trots den redovisade resursförstärkningen måste det framhållas att denna kommungrupp har mycket små resurser avdelade till sektorn byggnads- och planväsen.

Vid en granskning av enskilda kommuner är skillnaden mellan de större kommunerna (framför allt storstadskommuner, primära centra) och övriga kommuner slående, när det gäller fördelningen av resurser till byggnads- och planväsen över de olika åren. De större kommunerna utmärks av en jämn resursutveckling. För de mindre kommunerna gäller att skillnaderna mellan enskilda år kan vara stor. Orsaken till detta är sannolikt att man bedriver fysisk planering med stora variationer i arbetsinsatserna år från år, där planeringen forceras fram under ett år för att därefter "ligga i träda", tills behovet av planeringsinsatser ånyo är överhängande. Sannolikt är behovet av konsulter större i denna intermittenta planeringsprocess.

Jämförelsen mellan "stödområdeskommunerna" och "övriga kommuner" i figur 64 visar att de förra avdelar större resurser till "central förvaltning" än de senare. Tendensen är också att skillnaden mellan kommunerna ökar. Vad gäller resurser för "byggnads- och planväsen" avdelar "övriga kommuner" de största resurserna. Här är dock tendensen den att skillnaden mellan "stödområdeskommuner" och "övriga kommuner" minskar.

4.3.2 Kommunindelingsreformens effekter

Åren 1962-1974 genomfördes den senaste kommunindelingsreformen. Genom sammanläggningen av kommunerna reduceras antalet kommuner från 1 029 till 278 st.

Orsakerna till reformen var flera. Man kan dock urskilja två huvudsidor:

- Man ville skapa kommuner med tillräckligt stora, och mellan kommunerna jämnt fördelade, resurser, för att lösa det allmännas ökade uppgifter i samhället.

- Behovet av sammanhållna enheter (kommuner) ur samhällsplaneringssynpunkt.

(För en mer uttömmande beskrivning se avsnitt 3.2.1.)

Det var uppenbarligen statsmakternas förhoppning att kommuner med förstärkta resurser kunde klara av ökade uppgifter inom den offentliga sektorn. Under 1960-talet skulle t ex grundskolan byggas ut i kommunal regi. Statsmakternas syn på kommunindelningsreformens effekter kan exemplifieras genom följande citat:

"Den kommunstruktur som skapats genom kommunindelningsreformerna har gett kommunerna förutsättningar att ta väsentligt ökat ansvar för olika samhällsuppgifter. I takt med den kommunala verksamhetens expansion har kommunernas förvaltningsorganisation byggts ut. Kommunerna har idag tillgång till kvalificerad sakkunskap på olika områden. Mot den bakgrunden skall vi enligt våra direktiv pröva frågan om ytterligare ökning av kommunernas ansvarsområde." (231)

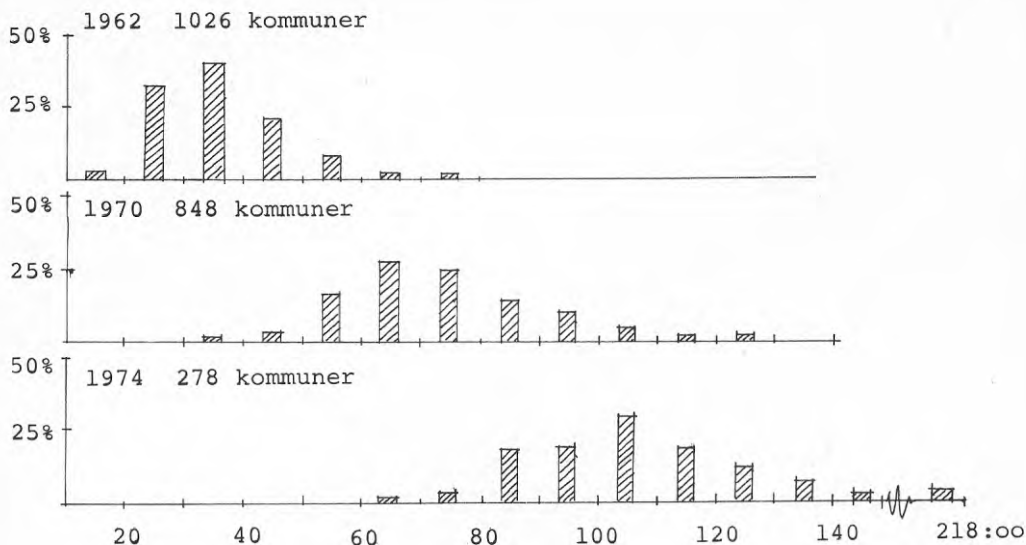
Indelningsreformen har alltså tagits som inteckning för successivt ökade statliga krav på kommunerna inom skilda samhällssektorer.

Kommunindelningsreformens resursutjämnande funktion

En jämförelse av kommunernas skattekraft 1962, 1970 och 1974 (figur 69) visar på en successiv förstärkning av kommunernas ekonomi men ingen utjämning mellan kommunerna. Skillnaden mellan de "svagaste" och "starkaste" kommunerna har istället ökat. Variationsvidden är 1962 65 kronor och 1974 153 kronor.

I figur 22 redovisas de olika kommungruppernas skatteunderlag i procent av riksnivåmedelvärdet. I denna jämförelse har hänsyn tagits till skatteutjämningsbidrag o d. Trots detta kan stora skillnader mellan de olika kommungrupperna noteras. Uppenbarligen har de krafter, avfolkning av landsbygden etc, som i sig drev fram kommunindelningsreformen fortgått med sådan intensitet att reformens resursutjämnande funktion helt uteblivit. Ett radikalt grepp hade varit att lägga samman resurs-svaga kommuner med resursstarka, men då hade målsättningen att skapa sammanhållna enheter ur samhällsplaneringssynpunkt motverkats...

231 Byggadministrativa utredningens betänkande
SOU 1976:26, sid 17 och 18



Figur 69 Kommunerna fördelade efter skattekraft 1962, 1970 och 1974.

Källor: Kommunal ekonomi, Helge Dahlberg, 1971.
Årsbok för Sveriges kommuner 1974, tabell 7, SCB.

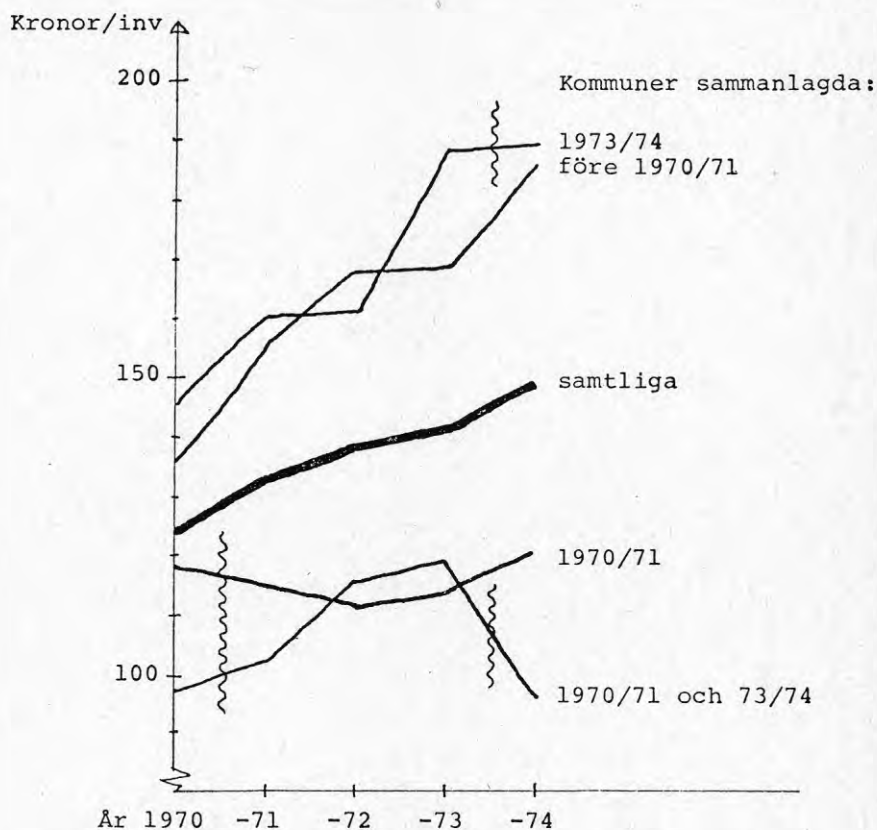
Kommunindelingsreformens resursförstärkande effekter-ekonomi

Sammanläggningarna genomfördes inte med jämn intensitet under perioden 1962-1974. Åren 1962-1970 minskade antalet kommuner med 181, och mellan 1970 och 1974 med 570. I den fortsatta framställningen uppehåller vi oss därför vid perioden 1970-1974.

Som framgår av figur 60 har kommunernas driftskostnader kunnat ökas successivt under hela 1960- och 1970-talet. I vad mån detta kan sägas vara beroende av kommunindelingsreformen, eller en allmän förstärkning av det offentliga resurser, är svårt att säga.

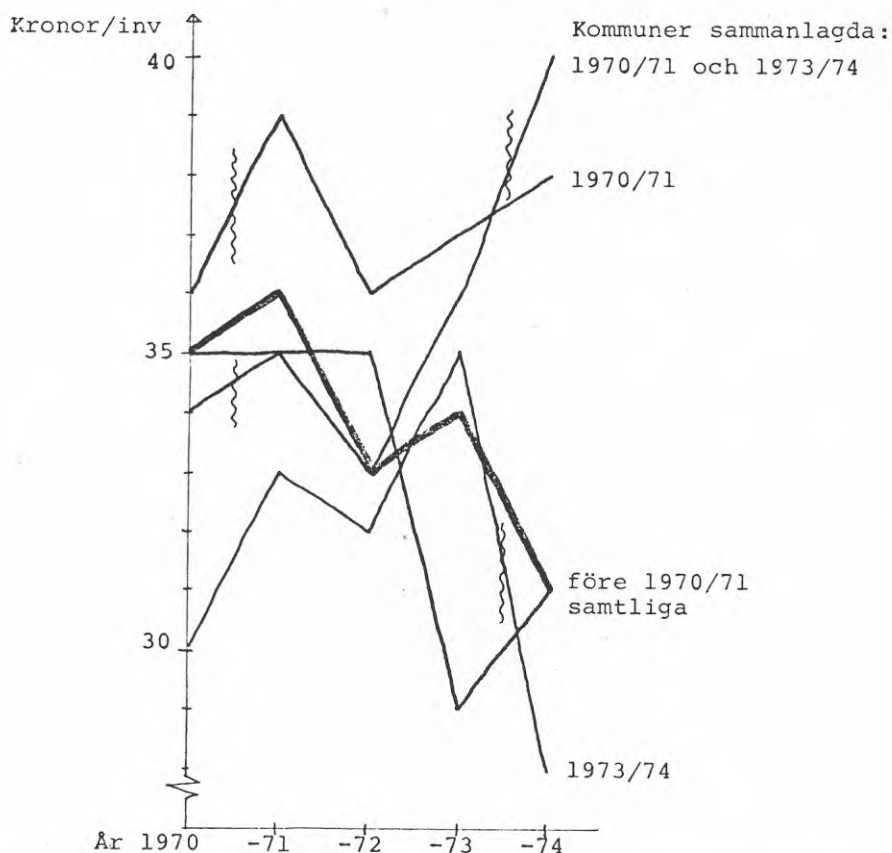
Ett av huvudmotiven till kommunsammanslagningarna var ju att skapa sammanhållna enheter ur samhällsplaneringssynpunkt. Kommunernas uppgifter vad gäller samhällsplaneringsfrågor har ju också ökat starkt under senare år. Det vore därför följdriktigt om man kunde avläsa resursförstärkningar inom de planeringsintensiva sektorerna "central förvaltning" och "byggnads-

CENTRAL FÖRVALTNING											
Anslag per år: Kommuner sammanlagda:	1970		1971		1972		1973		1974		
	Kr/ inv	%	Kr/ inv	%	Kr/ inv	%	Kr/ inv	%	Kr/ inv	%	
före 1970/71	136	5,7	156	6,1	168	6,1	169	6,0	186	6,0	
1970/71	118	5,8	115	4,8	112	4,3	114	4,2	121	4,5	
1973/74	145	5,8	160	5,9	161	5,7	188	6,2	189	6,0	
1970/71 och 73/74	97	4,3	102	4,3	116	4,0	119	4,2	96	3,1	
Samtliga	124	5,2	133	5,2	138	5,0	142	5,0	149	5,0	



Figur 70 Anslagen till central förvaltning uttryckta i kronor per invånare och procentuell andel av bruttodriftkostnaderna (tabell) fördelade på kommuner efter sammanläggningsår.

BYGGNADS- OCH PLANVÄSEN										
Anslag per år:	1970		1971		1972		1973		1974	
	Kr/ inv	%	Kr/ inv	%	Kr/ inv	%	Kr/ inv	%	Kr/ inv	%
Kommuner sammanslagda:										
före 1970/71	36	1,6	35	1,4	35	1,2	29	1,0	31	0,9
1970/71	37	1,6	39	1,5	37	1,3	38	1,3	39	1,2
1973/74	30	1,1	33	1,1	32	1,0	35	1,0	28	0,8
1970/71 och 73/74	34	1,5	35	1,3	33	1,2	36	1,2	40	1,3
Samtliga	35	1,4	36	1,4	33	1,3	34	1,1	31	1,1



Figur 71 Anslagen till bygnads- och planväsen uttryckta i kronor per invånare och procentuell andel av bruttodriftkostnaderna (tabell) fördelade på kommuner efter sammanläggningsår

och planväsen". I figur 70 och 71 har bruttodriftskostnaderna för "central förvaltning" respektive "byggnads- och planväsen" ställts i relation till kommunernas sammanläggningsår. (232) För samtliga kommuner ökar resurserna till "central förvaltning" mätt i kronor/inv. Däremot minskar andelen av de totala bruttodriftskostnaderna. Inget klart samband mellan kommunsammanläggningarna och resursökningen kan konstateras över den korta tidsperioden. För samtliga kommuner minskar resurserna till "byggnads- och planväsen" under den studerade tidsperioden. Även andelen av de totala bruttodriftskostnaderna minskar. I förhållande till sammanläggningsåret kan man iakttaga en resursförstärkning omedelbart innan eller efter sammanläggningen och därefter en minskning. Detta kan bero på en oundviklig anhopning av planeringsuppgifterna (kommunblockplan, kommunöversikt etc) just i samband med sammanläggningen. Detta kan ju också ses som uttryck för en intermitterent syn på den fysiska planeringen i den löpande kommunala verksamheten.

Om kommunsammanläggningarna medfört en förstärkning av planeringsresurserna i kommunerna är därför tveksamt. Till bilden skall ju också läggas den förändrade arbetssituation som sammanläggningarna innebär: stora oplanerade områden, tätorter utan stadsplaner, nya och mer komplicerade avvägningsproblem, oerfarenhet hos förtroendemän och tjänstemän inför de nya arbetsuppgifterna etc.

Kommunindelningsreformens resursförstärkande effekter-planeringspersonal

Samtliga kommuner som sammanlagts 1973/74 har undersökts med avseende på den planeringspersonal som tillfördes de nya kommunerna från kranskommunerna. (233) Totalt sammanlades 186 kranskommuner med 76 kärnkommuner. Fördelningen av personalen på förvaltningar och de olika kommungrupperna framgår av figur 72.

Personalresurserna förstärktes i första hand vid kommunkanslierna och drätselkontoren. I andra hand förstärks de tekniska förvaltningarna (BN:s kansli och gatuförvaltning). För övriga förvaltningar noteras en ganska jämn förstärkning av planeringspersonalen. Förvaltningar som inte fått någon personalförstärkning har inte tagits med i figur 72.

I medeltal hade kranskommunerna 2,5 st planeringspersonal. De vanligaste tjänsterna som inordnas i kärnkom-

232 Slumpvis urval kommuner

233 Bearbetning av personalstatistiken för år 1971 och 1974

Kommungrupp	Förvaltning enhet eller motsvarande.																	
	Kärnkommuner	Kranskommuner	Antal kranskommuner/Kärnkommuner	Kommunkansli	Fastighetskontor	BN:s kansli	Stadsark.kontor	Stadsplanekontor	Stadsingenjörskon.	Hälsövärdskontor	Avloppsverk	Industriell verksam	Gatuförvaltning	Hamnförvaltning	Skolkontor	Socialförvaltning	Fritidsförvaltning	Turistverksamhet
Storstadskommuner (3 st)	1	2	20	6	1	2	1	1	1			5				1		17
Primära centra (24 st)	9	33	36	45	1	30			3		1	5	2	5	2			94
Primära centra i allm stödomr (12 st)	4	13	33	13	1	7			2			7	3	1				34
Regionala centra (48 st)	9	30	33	32		10			1		1	19	1					64
Regionala centra i allm stödomr (28 st)	7	23	33	30	1	15						15					1	62
Kommuncentra i storstadsregioner (37st)	8	18	23	23		8	1	5	3	1	5	15	1		5	1		68
Kommuncentra (86 st)	24	43	18	34	1	15					2	10	1					63
Kommuncentra i allm stödomr (40 st)	14	24	17	30	5	10						16	1	7				69
Samtliga	76	186	25	213	9	96	3	1	5	10	1	9	92	2	14	11	4	1 471

Figur 72 Kranskommunernas planeringspersonal inför sammanläggningen 1973/74 fördelad på förvaltning och kärnkommunens kommungrupp.

munens planeringsorganisation är en kommunalkamrer, kanslichef eller motsvarande och en kommunalingenjör från BN:s kansli eller gatuförvaltningen. Den största spridningen på olika förvaltningar noteras inom kommungruppen "kommuncentra i storstadsregionerna" följd av gruppen "primära centra" och storstadskommuner (i detta fall Göteborg-Askim-Styrsö). Omvänt var personaltillskottet minst i de kommungrupper - "kommuncentra" och "kommuncentra i allmänna stödområdet" - som hade största behovet av en spridning av resurserna till nya ämnesområden.

Som framgår av figur 73 fördelar sig också den totala ökningen av planeringspersonalen mycket ojämnt mellan de olika kommungrupperna. Den minsta personalökningen noteras i grupperna "kommuncentra" och "kommuncentra i allmänna stödområdet". I dessa två grupper samt i "regionala centra" är också antalet kranskommuner helt utan egen planeringspersonal störst.

KOMMUNGRUPP	Ökning av kärnkommunens planeringspers.	Planeringspersonal per kranskommun	Kranskommuner utan planeringspers
Storstadskommun	17	8,5	
Primära centra	10,4	2,9	2
Primära centra i allm stödområdet	8,5	2,6	2
Regionala centra	7,1	2,1	7
Regionala centra i allm stödområdet	8,9	2,7	1
Kommuncentra i storstadsregioner	8,5	3,8	1
Kommuncentra	2,6	1,5	17
Kommuncentra i allm stödområdet	4,9	2,9	4
Samtliga	6,2	2,5	34

Figur 73 Kranskommunernas planeringspersonal per kärnkommun respektive kranskommun, samt kranskommuner helt utan planeringspersonal fördelat på de olika kommungrupperna. Sammanläggningen 1973/74.

Kommunindelningsreformens resursförstärkande effekter-organisation

Som tidigare nämnts innebar sammanläggningarna att planeringspersonal tillfördes de centrala förvaltningarna och tekniska förvaltningarna. Effekterna blev ofta en dubbling av de funktioner som redan fanns i kärnkommunen, mera sällan en förstärkning av svaga sektorer (mellan 1974 och 1976 kan dock en viss utflyttning av tjänster från i första hand de centrala förvaltningen till andra förvaltningar iakttas).

Sammanläggningarna ställde de kommunala förvaltningarna inför nya och stora planeringsuppgifter. Sammanläggningarna föregicks därför av ett långvarigt arbete av sammanläggningsdelegerade med representanter för de olika kommunerna. Till sitt förfogande hade de ofta en egen tjänstemannastab (i större kommuner) eller en utredningssekreterare eller motsvarande i mindre kommuner). Genom en jämförelse framåt över åren kan man iakttaga hur dessa funktioner inordnas i kommunkansliet eller ombildas till planeringskontor i de

nya kommunerna. Sammanläggningarna som arbetsuppgift och de nya problem som den nya storkommunen ställdes inför accentuerade tydligen behovet av en centralt placerad övergripande och samordnade planeringsfunktion i den kommunala förvaltningen.

Kommunindelningsreformens effekter med avseende på planeringsområden, planeringsuppgifter och planeringstradition

Ett av huvudskälen till kommunsammanläggningarna var ju att skapa sammanhållna enheter ur samhällsplaneringssynpunkt.

Detta ställde planeringsorganisationen ofta inför helt nya problem beroende på dess traditionella inriktning på tätortsplanering och tätortsutbyggnad i kärnkommuner med en större tätort. Nya kommuner, bildade av enbart landskommuner, (234) ställdes inför planeringsuppgifter för vilka någon planeringstradition överhuvudtaget inte fanns utbildad. I dessa kommuner skall stora glesbygdsytor och flera mindre tätorter bli föremål för planering. Mellan tätorterna skall avvägningar göras vad gäller utbyggnadsstorlek, service etc. Ofta kommer helt nya sektorer in i planeringen för dessa kommuner också såsom fri-luftsliv, fritidshus, naturvårdsplanering etc.

Dessutom innebar sammanläggningarna att beslutsfasen i planeringsprocessen koncentrerades till färre politiker än tidigare och avståndet mellan väljare och politiker ökade. (235)

För tjänstemännen innebar ofta de nya stora kommunerna rent påtagliga avståndsproblem i arbetet med fysisk planering såsom längre resor, svårt att ha tillräckliga kunskaper om kommunens alla delar etc.

4.3.3 Sammanfattning - en jämförelse mellan de olika kommungrupperna

Som framgår av avsnitt 3.2 och 4.2 har de olika planeringsformerna utvecklats så att de med allt större likformighet berör alla kommuner. Utifrån den formella struktur som de olika planeringsformerna ger, kan man därför beskriva de olika kommungruppernas planeringssituation som likartade men med olika innehåll och inriktning. För att samlat beskriva de planerings-

234 I SOU 1967:58, har antalet sådana kommuner beräknats till ca 90 st

235 SOU 1975:42, sid 10

Kommungrupp	Personal		Planeringsorganisation					Ekonomi 1974				Förändringar avseende:						
	/kommun	/10 000 invånare	A) Differentiering	Procentuell andel av kommunerna med:				Central förvaltning		Byggnads o planv.		Personal ^{B)}		Planeringsorganisation		Ekonomi 1970 - 74 ^{C)}		
				Planeringskontor	Statistikkontor	Stadsarkitektkontor	Hälsovårdkontor	Kronor/inv	% av brutto-driftkostnader	Kronor/inv	% av brutto-driftkostnader	1971-1974	1974-1976	Vanligaste tillkommande förvaltning enhet eller motsvarande, i rangordning		Central förvaltning	Byggnads o planv.	
Storstadskommuner 3 st	1609	36	88	100	100	100	100	134	1,6	72	0,9	36	15	1. Tekniska verk 2. Trafikföretag 3. Kulturverksamhet	+24	-11	+27	-10
Primära centra 24 st	142	20	64	90	50	100	100	115	2,5	61	1,3	23	22	1. Kulturverksamhet 2. Planeringskontor 3. Informationsenhet	-4	-29	+13	-14
Primära centra i allm stödomr. 12st	84	18	52	80	10	60	100	175	3,3	52	1,3	5	10	1. Planeringskontor 2. Informationsenhet 3. Kulturverksamhet	+38	+8	+12	-21
Regionala centra 48 st	42	14	52	70	5	95	95	131	3,3	53	1,3	6	12	1. Planeringskontor 2. Kulturverksamhet 3. Fritidsverksamhet	+4	-20	-10	-25
Regionala centra i allm stödomr. 28st	35	15	44	70		60	95	180	3,6	39	0,9	2	6	1. Planeringskontor 2. Fritidsverksamhet 3. Fastighetskontor	+11	+59	-14	-10
Kommuncentra i storstadsregioner 37 st	67	21	48	80	20	90	90	174	3,6	70	1,7	17	18	1. Informationsenhet 2. Kulturverksamhet 3. Fritidsverksamhet	-12	-34	-25	-37
Kommuncentra 86 st	14	12	32	20		30	90	186	5,4	39	1,2	7	12	1. Fritidsverksamhet 2. Hälsovårdskontor 3. Gatuförvaltning	+31	0	-17	-17
Kommuncentra i allm stödomr. 40st	13	14	32	25		15	80	254	6,3	31	0,8	4	5	1. Fritidsverksamhet 2. Hälsovårdskontor 3. Planeringskontor	+21	-6	+46	0

Figur 74 Sammanfattning av de olika kommungruppernas planeringsresurser, uttryckt i personal, organisation och ekonomi samt resursutveckling

- A) Värdet anger procentuella andelen förvaltningar (eller motsvarande) av totala antalet förvaltningar i planeringsorganisationen (25 st) som finns representerade i mer än hälften av kommunerna i varje kommungrupp.
- B) Anger respektive kommungrupps procentuella andel av den totala förstärkningen av planeringspersonalen i kommunerna.
- C) Anger den procentuella förändringen för varje kommungrupp.

resurser som de olika kommungrupperna har att möta denna planeringssituation med har matrisen i figur 74 tagits fram. Matrisen är i huvudsak en sammanställning av de tidigare redovisade värdena för respektive variabel. Under huvudtiteln organisation har ett mått för respektive kommungrupps differentiering av den kommunala förvaltningen angivits. Under huvudtiteln förändringar har vad gäller organisationen de tre vanligaste förekommande tillkommande förvaltningarna angivits.

Matrisen understryker, i sin samlade bild av de kommunala planeringsresurserna, de stora skillnaderna mellan olika kommungrupper. De förändringar av resurserna som kan iakttas under 1970-talet pekar inte mot någon nämnvärd utjämning.

Om resursfördelningen, enligt figur 74 ställs i relation till figurerna 24 och 25 kan ett klart samband konstateras mellan kommunernas allmänna resurstyrka (skatteunderlag) och kommunernas planeringsresurser.

Olika statsbidrag, med syfte att motverka den sneda resursfördelningen mellan olika kommuner, motverkar uppenbarligen inte ojämlikheter vad gäller planeringsresurserna. Det är ju också ytterst få statsbidrag som avser att utjämna planeringsresurserna. Flertalet statsbidragsformer tar ju enbart sikte på att utjämna servicenivån etc för invånarna i olika kommuner.

Avståndet är stort mellan den generella bild av en likformig fördelning av planeringsresurserna som de statligt givna planeringsformerna uppenbarligen utgår ifrån, och den existerande verkligheten. Det är också ytterst tveksamt om kommunindelningsreformen förstärkt kommunernas planeringsresurser i nivå med de ökade problem den ställt kommunen inför.

4.3.4 Kommunalförbund/regionplaneförbund

Kommunalförbundens verksamhet grundar sig på "lag om kommunalförbund av den 31 maj 1957" (SFS 1957:281). Kommunalförbunden handhar gemensamt, för flera kommuner, en eller flera angelägenheter. (236) Tanken bakom lagstiftningen är att kommunerna gemensamt, efter egna behov och överväganden, skall kunna lösa uppgifter som ur ekonomisk eller praktisk synvinkel bäst löses av flera kommuner. En sådan uppgift kan vara planeringsuppgifter av mera övergripande eller samordnande karaktär. Regionplaneförbunden kan betraktas som en äldre variant av kommunalförbund för övergripande planering.

Före den senaste kommunindelningsreformen fanns ett stort antal kommunalförbund. (237) Detta framhölls också som ett tecken på att kommunerna var resurs-svaga och behövde slås samman.

Förutom kommunalförbunden finns informella samarbetsformer mellan olika kommuner för översiktlig planering. Dessa har inte granskats i denna undersökning.

236 SFS 1957:281, 1 §
237 SOU 1961:9 sid 120

Antalet förbund och deras uppgifter

Totalt finns idag 19 olika kommunalförbund. (238) Förbundens arbetsområden, antalet förbund och antalet medverkande kommuner fördelar sig enligt figur 75.

Arbetsområde	Antal förbund	Antal medverkande kommuner
Översiktlig planering	7	45
Vattenverk	4	20
Brandförsvar	2	5
Social sektor	2	5
Avlopp	1	9
Bostadsförmedling	1	20
Skola/Utbildning	1	2 ^{A)}
Renhållning	1	4
Totalt	19	110

Figur 75 Kommunalförbundens arbetsområden och antal medverkande kommuner.

A) Den ena kommunen är Göteborgs och Bohus läns landsting.

Källa: Rikets indelningar 1976, sid 97 SCE.

Totalt medverkar 110 kommuner i de olika kommunalförbunden. Koncentrationen till storstadsregionerna är stor. 70 av kommunerna är lokaliserade till storstadsregionerna. Många av kommunerna är anslutna till flera olika kommunalförbund.

65 av kommunerna är anslutna till kommunalförbund vars uppgifter framför allt kan karaktäriseras som förvaltande serviceverksamhet (kommunaltekniska anläggningar, vårdinstitutioner, brandförsvar etc). Det planerade inslaget med anknytning till fysisk planering kan förmodas vara litet i dessa förbund.

Kommunalförbund för översiktlig planering

Intresset i den fortsatta framställningen har därför fokuserats till de 7 förbunden som sysslar med över-

siktlig planering. Denna grupp är också den ojämför-
ligt största gruppen, såväl vad gäller antalet för-
bund som antalet medverkande kommuner.

I syfte att närmare granska dessa förbunds resurser
och arbetsuppgifter skickades en mindre enkät ut till
dessa förbund (bilaga 2). Samtliga förbund besvarade
enkäten.

Förbundens läge i landet och de ingående kommunerna

De sju kommunalförbunden som sysslar med översiktlig
sambandsplanering är:

- Södra Kalmar läns regionplaneförbund
- Ölands kommunalförbund för översiktlig planering
- Nordvästra Skånes kommunalförbund
- Sydvästra Skånes kommunalförbund
- Göteborgsregionens kommunalförbund
- Sjuhäradsbygdens regionplaneförbund
- Sundsvallsortens regionplaneförbund.

Förbundens läge i landet framgår av kartan, figur 76.

Förbunden är koncentrerade till befolkningsrika delar
av landet. En fördelning av de medverkande kommunerna
på de tidigare redovisade kommungrupperna understryker
denna tendens:

Storstadskommuner	2 kommuner
Primära centra	4 kommuner
Primära centra i allmänna stödområdet	2 kommuner
Regionala centra	5 kommuner
Regionala centra i allmänna stödområdet	-
Kommuncentra i storstadsregionen	15 kommuner
Kommuncentra	15 kommuner
Kommuncentra i allmänna stödområdet	2 kommuner

Förbundens arbetsuppgifter och resurser för planering

Som framgår av matrisen, figur 77 kan kommunalförbun-
den för översiktlig planering delas upp i två grupper.

- De äldre regionplaneförbunden, som visserligen om-
bildats till kommunalförbund men som fortfarande har
som enda uppgift att upprätta en regionplan. (239)
- De nyare kommunalförbunden som är helt nya förbund
eller äldre regionplaneförbund som ombildats. Dessa
förbund har i enlighet med lagstiftningen för kommu-
nalförbund ett betydligt vidare arbetsområde än de
äldre regionplaneförbunden.

239 Sundsvallsortens regionplaneförbund har e- ombil-
dats enligt den nyare lagstiftningen till ommu-
nalförbund. Förbundet är under avveckling i ksom
Södra Kalmar läns regionplaneförbund

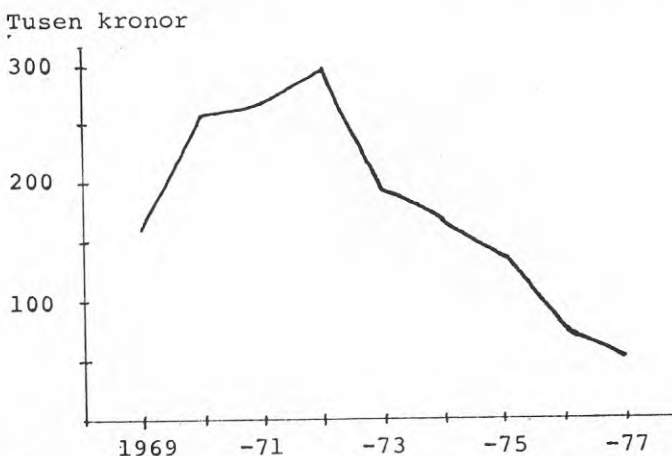
Figur 76 Kommunalförbund och regionplaneförbund för översiktlig planering. 1976.



Kommunal- o regionplane- förbund	Tillkomst		Antal kommuner 1976	Arbetsuppgifter	Organisation	Resurser		Konsultutnyttjande
	...år	antal kommuner				Personal	Budget/år	
Södra Kalmar läns regionplane- förbund	1970	4	4	Upprätta region- plan (§126 BL) Förbundet upplöses 1976/77.	Sekreteriat: Kalmar kommuns statistik- och utveckl.kontor	-	0,35 milj kronor	White Arkitekter AB har upprättat planen.
Ölands kommu- nalförbund för översiktlig planering.	1969	4	2	Regionplan Detaljhandelsutr. Program för FRP Trafikräkningar Sogmajor	-	-	0,1 milj kronor	Utnyttjas för allt ar- bete.
Nordvästra Skånes kommu- nalförbund	1967	35	11	Åkermarksgradering Regional planering Biträder enskilda kommuner Kollektivtrafik Allm bakgrundsstud.	Eget kansli	5	0,8 milj kronor	För specialstudier (ca 0,14 milj kr)
Sydvästra Skånes kommu- nalförbund	1965	25	10	Fördelning av bo- stadsramar Kollektivtrafik Specialutredningar Regionplanering	Eget kansli	7	1,7 milj kronor	Utredningsverksamheten till stor del på kon- sultbasis.
Göteborgsregio- nens kommu- nalförbund	1963 (1974)	24	10	Bostadsramarnas fördelning Regionplanering Näringsliv- o sysselsättning Naturvårdsplan mm	Eget kansli	26	3,485 milj kronor	För olika utredningar. (kostnad 1,2 milj kronor 1976)
Sjuhäradsbyg- dens region- planeförbund	1949 (1973)	28	6	"Handlägga frågor rörande regionplan"	-	-	ca 0,05 milj kronor	Utnyttjas för allt ar- bete.
Sundsvalls- ortens regionplane- förbund	före 1957	7	2	"Regionplanen färdig 1973, då för- puppades arbetet"	-	-	-	Regionplanen upprätta- des av VEB:s konsult- byrå i Stockholm.

Figur 77 Data om de olika kommunalförbunden och regionplane- förbunden.

De kommunalförbund som enbart har till uppgift att upprätta regionplan enligt byggnadslagens § 126 har genomgående en mycket ojämn resursutveckling. Sju- häradsbygdens regionplane- förbund kan tjäna som exem- pel (se figur 78).



Figur 78 Sjuhäradsbygdens regionplane- förbunds ut- gifter 1969-77, enligt budget för dessa år. Löpande priser.

Skiss till regionplan för Sjuhäradsbygden lades fram 1970 och regionplan för Sjuhäradsbygden redovisades 1973. Som framgår av figur 78 bedrevs således ett intensivt planeringsarbete med stora resursinsatser, under 1970-talets första år fram till den färdiga regionplanen 1973. Därefter har resursinsatserna successivt minskats.

Samtliga förbund som uppger att de endast har till uppgift att ta fram en regionplan har arbetet utlagt på konsult.

Uppenbarligen betraktas det regionala planeringsarbetet i dessa förbund som en enstaka, då och då återkommande handling, utan något mellanliggande utredningsarbete. Detta synsätt understryks av den äldre lagstiftningen som omgav regionplaneringen enligt byggnadslagen (som endast ger förbundet rätt att bedriva arbete med regionplanen). Mot bakgrund av bl a detta har också bygglagutredningen föreslagit att planinstitutet utgår ur den nya byggnadslagstiftningen. (240)

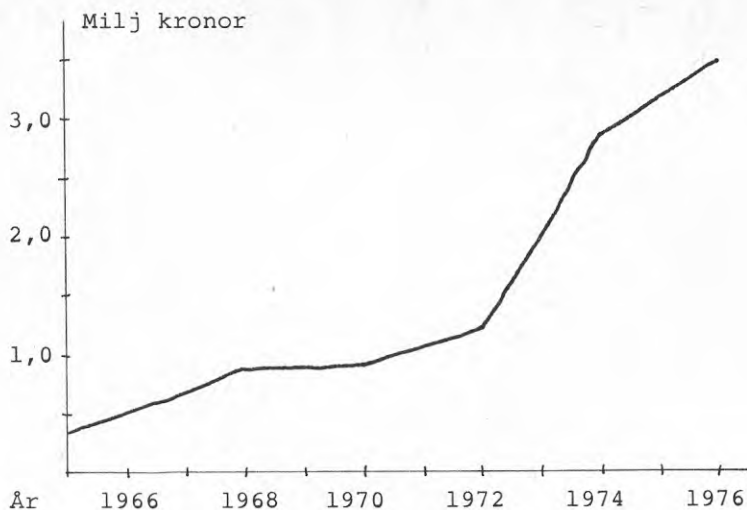
De nyare kommunalförbunden och de äldre regionplaneförbunden som ombildats till kommunalförbund enligt den nyare lagstiftningen har däremot ett vidare arbetsområde. Bakgrundsarbete och specialundersökningen utgör här ett stort inslag i den successiva regionala planeringsprocessen. Dessutom fördelar Göteborgsregionens och Sydvästra Skånes kommunalförbund bostadsramar till de i förbunden ingående kommunerna. Nordvästra Skånes kommunalförbund har i sitt enkätsvar också uppgivit att man biträder enskilda kommuner med specialutredningar (lokal trafikförsörjningsplan, naturvårdsfrågor etc).

Resursutvecklingen i dessa förbund är också under stadig tillväxt. Göteborgsregionens kommunalförbunds budgetomslut och personalutveckling 1965 till 1976 kan tjäna som exempel (figur 79 och 80).

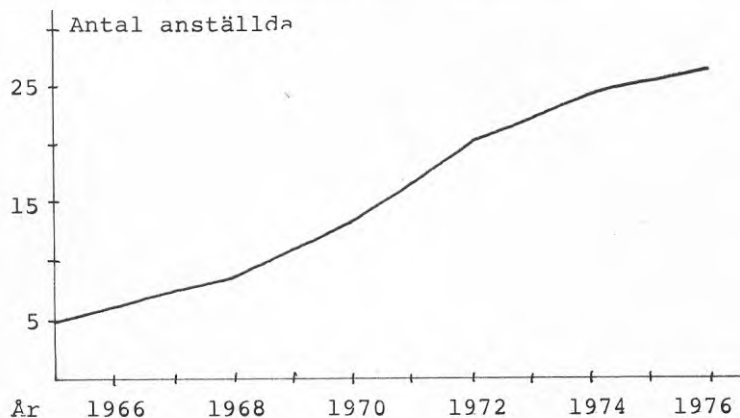
Tre av fyra av dessa kommunalförbund har byggt upp ett eget kansli. Undantaget är Ölands kommunalförbund för översiktlig planering som helt litar till konsulter i planeringsarbetet.

Dessa kommunalförbund redovisar också ett större inflytande för de förtroendevalda i planeringsprocessen. Arbetet kring olika sakfrågor följs av politiskt valda kommittéer med företrädare för berörda kommuner (Sydvästra Skånes kommunalförbund, Nordvästra Skånes kommunalförbund och Göteborgsregionens kommunalförbund).

I agerandet i förhållande till länsnivån har förbunden en samordnad och resursförstärkande roll för de i förbundet ingående kommunerna.



Figur 79 Göteborgsregionens kommunalförbunds budgetomslut, åren 1965-76. Löpande priser.



Figur 80 Antal anställda vid Göteborgsregionens kommunalförbund, åren 1965-76.

Att antalet kommuner som ingår i förbunden minskat sedan tillkomståren beror helt på kommunsammanslagningarna.

Kommunalförbunden i Skåne och Göteborgsregionen kan till sin funktion och uppbyggnad sägas motsvara landstinget i Stockholms län. Nordvästra Skånes kommunalförbund och Göteborgsregionens kommunalförbund innebär också planeringssamverkan över länsgränserna där länsgränserna inte följer de naturliga gränserna för gemensamma planeringsområden för översiktlig samhällsplanering.

4.3.5 Landstingen

Varje län utom Gotlands län utgör en landstingskommun. Göteborg och Malmö kommuner står utanför respektive landsting.

Landstingens arbetsuppgifter regleras i landstingslagens § 4. (241) Där heter det: "Landstingskommunen äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämes, vårda sina angelägenheter avseende hälso- och sjukvård, undervisning, socialvård, jordbrukets och andra näringars utveckling med mera dylikt..."

Som tidigare har nämnts kan landstingen karaktäriseras som regionala sektorsorgan med huvuduppgifter inom hälso- och sjukvård. Landstingets uppgifter inom denna sektor regleras i sjukvårdslagen och sjukvårdskungörelsen. (242)

Landstingens nämndorganisation

I landstingslagen och sjukvårdslagen stadgas att landstinget skall ha ett förvaltningsutskott och sjukvårdsstyrelse. I övrigt äger landstinget självt bestämma nämndorganisation. Landstingens prioritering på olika arbetsuppgifter speglas bra i deras nämndorganisation. Antalet nämnder fördelade på olika arbetsområden framgår av nedanstående förteckning.

NÄMND - ARBETSOMRÅDE	ANTAL
1 Förvaltningsutskott (FU)	23
2 Sjuk- och hälsovård	23
3 Socialnämnd, omsorgsstyrelse, arbetsvård	23
4 Utbildningsnämnd, undervisningsnämnd	20
5 Byggnadsnämnd, byggnadsdelegation inom förvaltningsutskottet	22
6 Upphandling och utrustning Inköpsdelegerade inom FU	11
7 Kulturnämnd	14
8 Näringslivsnämnd eller motsvarande	6
9 Planeringsnämnd eller motsvarande	3

241 SFS 1972:101

242 SFS 1965:103 och SFS 1972:676

NÄMND - ARBETSOMRÅDE	ANTAL
10 Regionplanenämnd	1
11 Trafiknämnd	2
12 Fastighetsnämnd	1
13 Fritidsstyrelse och skogsnämnd	1
14 Lantegendomsnämnd	1
15 Bostadsnämnd	1

Förutom de nämnder och arbetsområden som anges har flertalet landsting personalnämnd och besvärsnämnd.

Som framgår av tabellen är tyngdpunkten i den landstingskommunala verksamheten förlagd till sektorn sjuk- och hälsovård samt social verksamhet. För dessa verksamhetsområden finns stödjande verksamhet i form av utbildning, byggnadsverksamhet och personalnämnd.

Ett fåtal landsting har engagerat sig i regionalt planeringsarbete genom regionsplanenämnd, näringslivsnämnd, trafiknämnd etc.

Landstingens planeringsresurser

Huvuddelen av landstingens planeringsresurser är således avdelade till intern planeringsverksamhet. En genomgång av landstingskommunernas förvaltningsorganisationer och därjämte personalförteckningar visar att ca 850 personer är avdelade till planerings- och utredningsarbete (se figur 81). (243) Av dessa sysslar ca 100 personer med extern planeringsverksamhet på regional nivå. Av dessa finns 45 st inom Stockholms läns landsting vid regionplanekontoret och trafiknämndens planeringssektion, och ca 25 befattningshavare vid Göteborgs och Bohus läns landsting, Örebro läns landsting och Norrbottens läns landsting.

Det stora undantaget är således Stockholms läns landsting som ju, till skillnad från andra landsting, direkt satsar på regional planeringsverksamhet. (244) Detta kan ha sin förklaring i anhopningen av interkommunala planeringsproblem i regionen. Motsvarande funktion handhas av kommunalförbund i Malmö och Göteborgsregionen (se vidare avsnitt 4.3.4).

243 Landstingskatalogen 1975, Landstingsförbundet

244 Den legala ramen för Stockholms läns landsting är något annorlunda än övriga landstings. Stockholms läns landsting har en vidare kompetensram som direkt underbygger regionalt planeringsarbete SFS 1968:598

LANDSTING	FÖRVALTNING													TOTALT
	Central planeringsstab Utredning Information Organisation	Dataavdelning	Ekonomi	Regionplanerämbud	Sjukvårdsplanering	Byggnadsavdelning	Social verksamhet	Kulturverksamhet	Utbildning-	Trafik-	Fastighet-	Turism, Fritid Naturvård		
Stockholm	11	15	42	41	9	54	5	4	4	4	34		223	
Uppsala	14		3			5		1					23	
Södermanland	14		4			7						1	26	
Östergötland	4		5		1	14			4				28	
Jönköping	9	8	3		3	7							30	
Kronoberg	6		8		5	6							25	
Kalmar	7		2		1	11							21	
Elekinge	5		6			6			1,5				18,5	
Kristianstad	8		11		3	12			1				35	
Malmöhus	20,5	18	8		9	20	1		1				77,5	
Halland	7		5		1	6		2					21	
Göteborg	13	2	7			7		1					30	
Älvsborg	4		6		5	15		1					31	
Skaraborg	6		4		2	9							21	
Värmland	10		6			5		1					22	
Örebro	8	8	4		3	10						1	34	
Västmanland	6		3		3	11						2	25	
Kopparberg	5		3		2	6							16	
Gävleborg	14		3		1,5	9	1		1				29,5	
Västernorrland	18		4			8		2	2				34	
Jämtland	9		3			9							21	
Västerbotten	13		3			5	2	1					24	
Norrbottn	13		3		1	9	1						27	
SUMMA	224,5	51	146	41	49,5	251	10	13	14,5	4	34	4	842,5	

Figur 81 Landstingens planeringspersonal, 1975.

Landstingen som planeringsområde

Inom sin verksamhetssektor omsluter landstingen stora resurser. I SOU 1974:84 anges den landstingskommunala investeringsvolymen inom sektorn hälso- och sjukvård till mellan 500 milj kr och 1 000 milj kr/år under tiden 1964-72 (1964 års priser).

1975 sysselsatte landstingen tillsammans 256 754 personer, (245) fördelade på ett stort antal olika institutioner och verksamhetsformer.

Dessa förhållanden gör landstingen till viktiga medaktörer i den regionala och lokala planeringen. Som tidigare redovisats är dock inte landstingens engagemang i den regionala planeringen stort, så som det dokumenteras vad gäller nämndernas ämnesområden och planeringspersonalens inriktning på internplanering. Utan att dra jämförelse allt för långt skulle man därför kunna beskriva landstingen som "regionala företag" inom sjuk- och hälsovårdssektorns, med stort inflytande vad gäller arbetsmarknad, lokaliseringsbeslut och investeringsbeslut. De har ett visst intresse av att bevaka den regionala planeringen i allmänhet men deltar inte i den i någon större utsträckning.

Tendenser finns samtidigt till en mer aktiv roll i den regionala planeringen, bl a uttryckt i regeringen Fälldins regeringsdeklaration 1976 och den av regeringen Fälldin tillsatta utredningen om den regionala planeringsverksamheten. (246)

4.4 Resurser för planering på länsnivå

4.4.1 Länsstyrelserna

Som framgår av den historiska beskrivningen i kapitel 3 växte under 1960-talet fram en regional nivåplanering, under länsstyrelsens ledning.

De olika planeringsformer som formades för sysselsättning och näringsliv, natur och miljövard, fysisk planering m fl fordrade en regional nivåplanering.

Länsstyrelsens roll kom alltmer att förskjutas från statlig regional tillsynsmyndighet till ett samordnande och aktivt planerande organ på länsnivå. Detta kom att ge länsstyrelsen en ökad betydelse såväl i

245 Kommunal personal 1975, sid 20, SCB

246 Regeringsdeklarationen 76.10.08 och utredningen "Vidgad länsdemokrati" tillsatt 76.12.02

förhållande till den kommunala nivån som till olika statliga sektorsorgan på länsnivå.

Samtidigt kvarstår en rad tillsynsuppgifter inom länsstyrelsens arbetsområde. (247)

Ändrad organisation

Till följd av länsstyrelsernas ändrade arbetsuppgifter och roll i den regionala planeringen krävdes också en förändring av länsstyrelsernas organisation.

Tidigare hade länsstyrelsernas tjänstemannastab varit uppdelad på ett landskansli, ett landskontor och länspolischefens expedition. Inom landskansliet fanns bl a en planeringssektion, en länsplanerarenhet och en civilförvarssektion. Landskontoret hade framför allt hand om uppbördsverksamheten. Till länsstyrelsen var också ett planeringsråd knutet, fr o m 1965. De skulle fungera som rådgivande organ i planeringsfrågor. (248) Utanför länsstyrelsen fanns en rad sk länsexperter såsom länsarkitekter, länsingenjörer m fl.

I enlighet med POL-kommitténs (249) förslag genomfördes en förändring av bl a länsstyrelsens planeringsorganisation från år 1971. En utformning som gjorde den mera självständig i förhållande till länsstyrelsens övriga avdelningar.

Planeringsorganisationen

Organisationsuppbyggnaden formades något olika för Stockholms län, Gotlands län och övriga län. Uppbyggnaden framgår av figurerna 82-84.

Som framgår av figurerna är skillnaderna små mellan de tre typorganisationerna. Gotlands länsstyrelse saknar, inom planeringsavdelningen, särskilt planeringskansli och juridisk enhet. I Stockholms län fullgörs priskontorets uppgifter av statens pris och kartellnämnd (SPK). (250)

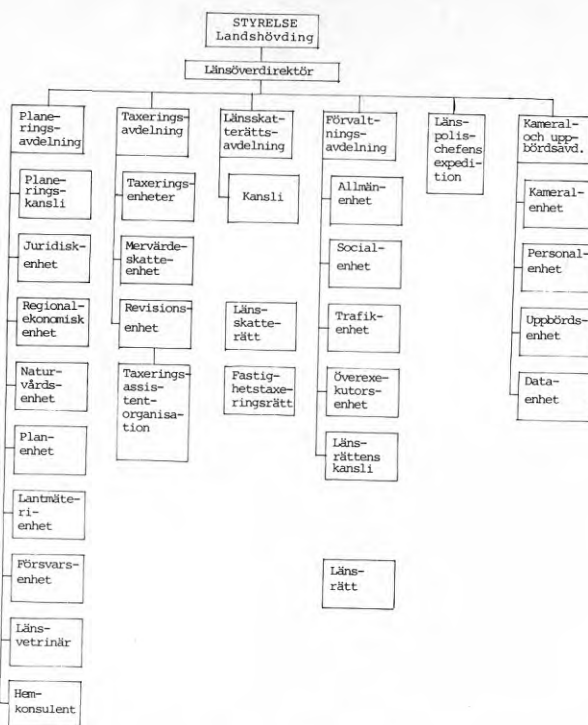
Efter omorganisationen 1971 är länsstyrelsens planeringsorganisation samlad till en avdelning; planeringsavdelningen. Olika sakområden finns där representerade i de olika enheterna.

247 Enligt "bilaga till arbetsordning för länsstyrelserna 1972-06-02", samt senare tillägg. Kommundepartementet

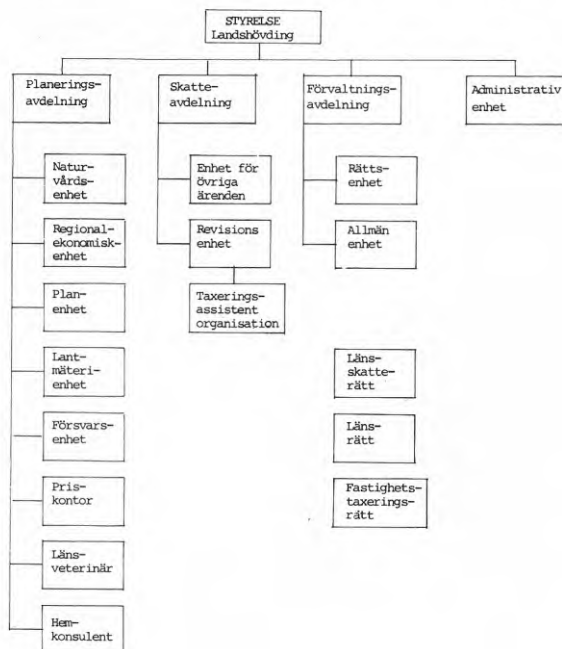
248 Den statliga länsförvaltningen, sid 45 SOU 1967:20

249 Partiell omorganisation av länsförvaltningen, Prop 1970:103

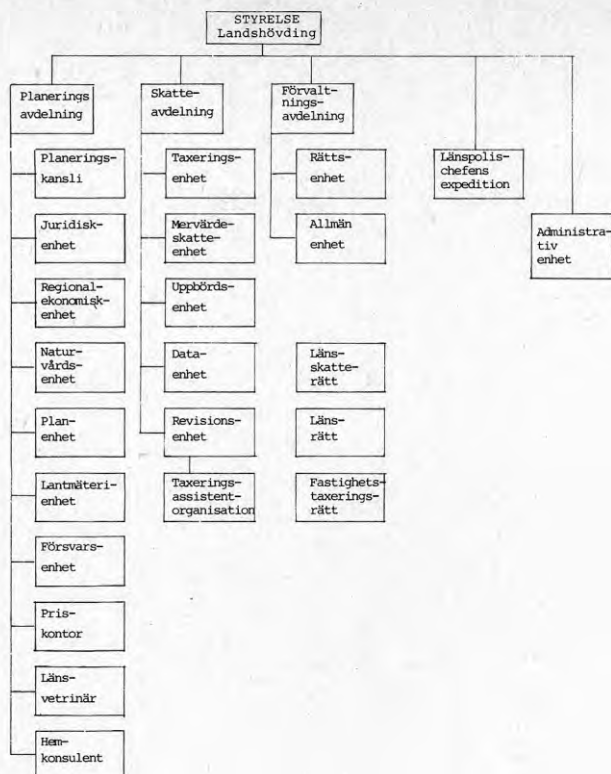
250 "Statliga myndigheter, 1975" sid 228, Statskontoret



Figur 82 Stockholm läns länsstyrelseorganisation.



Figur 83 Gotlands läns länsstyrelseorganisation.



Figur 84 Övriga läns länsstyrelseorganisation.

Såväl priskontoren som hemkonsulenterna och länsveterinärerna deltar i liten utsträckning i det egentliga planeringsarbetet. (251) De har därför uteslutits i den fortsatta framställningen. Det bör dock framhållas att såväl dessa enheter som andra enheter, t ex dataenheter, taxeringsenheter och revisionsenheter indirekt kan delta i planeringsarbetet genom att ge de planerande enheterna underlagsmaterial och service. Bl a pågår ett utvecklingsarbete, där dataenheternas dataproduktion skall kunna användas i samhällsplaneringen. (252)

Länsstyrelsernas planeringsorganisation har i denna

251 Enligt "Normalarbetsordningen för länsstyrelserna, 1975-06-26"

252 "Samordning och samarbete inom regionalstatistiken" Bilaga 1: "Former för samarbete mellan SCB och länsstyrelserna". Rapport från utskottet för statistikfrågor i länsstyrelsernas arbete. 1975

forskningsrapport därför definierats som följande enheter vid länsstyrelserna:

- planeringskansliet
- juridiska enheten
- regionalekonomiska enheten
- naturvårdsenheten
- planenheten
- lantmäterienheten
- försvarsenheten
- länsantikvarien (fr o m 1976).

Planeringsavdelningarnas arbetsuppgifter och arbetsfördelning

Länsstyrelsernas planeringsavdelningar är uppbyggda enligt ett "matrissystem" där varje enhet svarar för behandlingen av vissa frågor utifrån sitt speciella ämnesområde. Uppbyggnaden kan beskrivas som projektorganisationens motsats, med "förflyttning" av olika ärenden mellan de olika enheterna. För vissa frågor har dock speciella projektorganisationer byggts upp temporärt. (253)

Arbetet inom länsstyrelsens planeringsavdelning är också i stor utsträckning formaliserat och strukturerat genom "Normalarbetsordning för länsstyrelserna" utgiven av länsstyrelsernas organisationsnämnd. I denna finns en ärendeförteckning omfattande drygt 500 olika ärendetyper, av större eller mindre vikt, som anger vem som beslutar, vem som är föredragande (beredande) och vem som ska delta vid handläggningen av ett ärenden.

Allmänt kan sägas att de ärenden som handläggs är av olika stor betydelse. Vissa kan beskrivas som rena expeditionsärenden med rutinartat handläggningsförfarande. En stor del av ärendena är nämligen rena tillsynsuppgifter. Andra ärenden är av mera strukturerande slag eller påverkar i större utsträckning kommunernas arbete inom olika verksamhetsområden.

Av länsstyrelsens drygt 500 olika ärendetyper handläggs 306 inom planeringsavdelningens enheter exklusive priskontor, hemkonsulenter och länsantikvariens arbetsområde (som ännu ej har reglerats).

För att få en allmän överblick av ärendenas fördelning på de olika enheterna har sammanställningen i figur 85 gjorts. Därvid har ärendena viktats. Som mycket viktiga ärenden (1) har de ärenden klassificerats som har karaktären av "övergripande planering" och "lång-

253 Enligt intervjuer med företrädare för kommundepartementet och olika länsstyrelser

siktig strukturerande effekt" samt ärende av stor betydelse direkt för den kommunala planeringen. Som exempel på sådana ärenden kan nämnas "kommunala bostadsbyggnadsprogram och fördelning av ramar för bostadsbyggandet", "statligt stöd avseende näringslivets lokalisering" och besvär över byggnadsnämndens beslut och "delegation till byggnadsnämnd enligt 67 § BS".

Som mindre viktiga ärenden har klassificerats ärenden av expeditionskaraktär och av lite betydelse för planeringsarbetet på såväl kommun- som länsnivå. Som exempel på dessa kan nämnas "anteckningen i samfällighetsregister" och "ianspråktagande för civilförsvaret av hundar". Det bör påpekas att en stor del av ärendena såväl inom planeringsavdelningen som andra avdelningar vid länsstyrelsen är av denna karaktär (se figur 85). Detta har sin grund i att länsstyrelsen i stor utsträckning utnyttjas som regionalt organ, för alla de myndighetsuppgifter som saknar ett regionalt statligt organ. (254)

Ärendena har i figur 85 fördelats på planeringsavdelningens olika enheter och de sektorsorgan på länsnivå vilka är underställda länsstyrelsen med avseende på beslut, föredragande och deltagande.

Övriga avdelningar inom länsstyrelsen deltar i mycket liten utsträckning i planeringsavdelningens arbete. Visst samarbete förekommer mellan försvarsenheten och länspolisexpeditionen.

Länsstyrelsen beslutar i flertalet ärenden av karaktären "översiktlig planering", dvs den regionala utvecklingsplaneringen. I synnerhet gäller detta ärenden som bereds inom regionalekonomiska enheten.

Landshövdingen har exklusiv beslutsrätt i vissa ärenden som bereds inom försvarsenheten. I flertalet ärenden, i vilka landshövdingen har beslutsrätt, beslutar dock landshövdingen eller avdelningschef. Flertalet av ärendena kan ej beskrivas som "översiktlig planering", men har ändå stor betydelse för den kommunala verksamheten.

Planeringskansliet är stabsorgan för planeringsavdelningen. Tyngdpunkten i arbetet ligger således på samordning, arbetsplanering och utvecklingsarbete. Kansliet är inte föredragande (beredande) för någon ärendetyp. Däremot har chefen för planeringsavdelningen, som inordnas i planeringskansliet, beslutsrätt i vissa frågor.

Juridiska enheten är en specialistfunktion inom planeringsavdelningen med uppgift att rättsligt pröva

254 Enligt intervjuer med företrädare för kommundepartementet

Organ	Be- slutande		Före- dragande		Deltagande	
	①	②	①	②	①	②
Länsstyrelse	30					
Landshövding	25	32				
Planeringskansli	28	38				
Juridisk enhet	1	25	11	30	34	32
Regionalek. enhet			7	2	19	3
Naturvårdsenhet	12	20	24	14	18	9
Planenhet	2	4	4	7	30	13
Lantmäterienhet	3	10	3	6	20	4
Försvarsenhet	8	66	18	80	6	
Länsbostadsnämnd			1			
Länsskolnämnd			1			
Länsarbetsnämnd			1			
Lantbruksnämnd			1			
Skogsvårdsstyrelse			1			
Vägförvaltning		2	6	7	4	4
Samtliga	109	197	78	146	131	65

Figur 85 Ärendefördelning inom länsstyrelsens planeringsavdelning.

Viktning av ärendena:

- ① Mycket viktiga
- ② Mindre viktiga

Övriga enheters beslut och överväganden. Detta medför att den juridiska enheten deltar i behandlingen av ett stort antal ärenden. Framför allt är samarbetet juridiska enheten - planenheten (byggnadslagen), juridiska enheten - naturvårdsenheten (naturvårdslagen och miljöskyddslagen), juridiska enheten - lantmäterienheten (fastighetsbildningslagen m fl) och juridiska enheten - vägförvaltningen (väglagen) väl utvecklat. Juridiska enheten är föredragande och beslutande i ärenden som framför allt tenderar åt en formell och administrativ kontroll. Så t ex är man föredragande vid prövning av delegation till kommun enligt 67 § BS.

Regionalekonomiska enheten har inte beslutsrätt i någon ärendetyp. Däremot utreder, bereder och föredrar man flertalet av de övergripande och strukturerande frågorna, som därefter blir föremål för beslut av länsstyrelsen. Som exempel kan nämnas "regional-

politisk planering", "statligt stöd avseende näringslivets lokalisering", "flygplatser" och "järnvägar". Enhetens beredande och utredande roll inom den regionalpolitiska planeringen ger den en viktig ställning.

Naturvårdsenheten handlägger ärenden enligt naturvårdslagen och miljöskyddslagen, och beslutar i en stor del av dessa ärenden själv. Samarbetet är stort med planheten, lantmåterienheten och juridiska enheten. På ett mera informellt plan är också samarbetet ofta väl utvecklat med skogsstyrelse och lantbruksnämnd.

Planenheten handlägger ärenden enligt byggnadslagen och byggnadsstadgan. Beslutsandelen är inte lika stor som för naturvårdsenheten. En stor del av enhetens ärenden prövas och beslutas av juridiska enheten. Samarbetet är stort med såväl naturvårdsenheten, som lantmåterienheten och regionalekonomiska enheten.

Lantmåterienheten bevakar ärenden enligt fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen och är statlig fastighetsregistermyndighet. Enhetens beslutsrätt är större än planenhetens.

Försvarsenheten har ett litet samarbete med övriga enheter. Enheten deltar i 6 olika ärendegrupper som handläggs inom de andra enheterna, det gäller "administrativa indelningar", järnvägar", "flygplatser", "region- och generalplaner", "ärenden om flerårsplaner för allmänna vägar" och "brandordningar". Ensam handlägger dock enheten i stort lika många ärendegrupper som övriga enheter tillsammans. Beslut fattas internt till stor del av försvarsenheten.

Sektorsorganen deltar i arbetet som föredragande i frågor rörande sin sektor. Vägförvaltningen har störst interagerade i planeringsavdelningens övriga arbete.

Länsstyrelsens planeringsorganisation har vuxit fram mot bakgrund av de ändrade planeringsformerna under 1960- och 1970-talen. Uppbyggnaden är starkt anpassad till att klara av nivåplaneringen på regional nivå och att kunna hantera de olika planeringsformerna inom olika sektorer.

Utmärkande för sättet att arbeta är de många formerna av samråd (plansamråd bl a) som utvecklats mellan länsstyrelsens tjänstemän och kommuner, sektorsorgan på länsnivå m fl.

Ekonomi

Länsstyrelsernas totala ekonomi, exklusive lokala skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna, har under 1970-talet ökat från 562,4 milj kr år 1972, till

711,3 milj kr 1976 (fasta priser). (255) Jämförelser längre bakåt i tiden är svåra att göra beroende på ändringen i redovisning samt omorganisationen av länsstyrelserna 1971.

Av dessa resurser disponerade planeringsavdelningarna 1976 ca 111,4 milj kr (256) (fasta priser, löpande priser: 149,5 milj kr), eller ca 16 % av länsstyrelsernas totala resurser, för lönekostnader. Till detta skall läggas ett årligt utrymme på ca 2 % för utnyttjande av konsulter. (256) Under åren 1975-76 har dessutom utgått medel till länsstyrelserna, för den fysiska riksplaneringens genomförande, med ca 8,9 milj kr.

Per län motsvarar detta:

● Total ekonomi	29,6 milj kr	
därav planeringsavdelningen		4,6 milj kr
+ konsultandel		0,1 milj kr
+ ersättning för FRP:s fullföljande		0,2 milj kr
		4,9 milj kr

Skillnaderna är dock stora mellan olika län. Stockholms län disponerar drygt 14 milj kr medan Gotlands läns planeringsavdelning disponerar ca 1,9 milj kr.

Länsstyrelsernas ekonomiska resurser för planering kan dock endast ge en ungefärlig bild av planeringsresurserna, liksom för kommunerna. Omorganisationen 1971 gör också att resursutvecklingen över tiden svårligen kan mätas. Personalresurserna ger därför en tydligare bild och kan följas över en längre tidsperiod.

Personal

De personalresurser som beskrivs i den fortsatta framställningen är handläggartjänsterna inom länsstyrelsens planeringsorganisation, såsom den tidigare avgränsats.

De tjänster som definieras som handläggartjänster respektive biträdestjänster framgår av bilaga 3.

De redovisade tjänsterna är framtagna genom en granskning av länsstyrelsernas petita åren 1970-76, POL-kommitténs utredningsrapport 1970 och statsverkspropositionerna åren 1964-70. Tjänsterna som ingår i detta material är dels fasta tjänster enligt länsstyrelsernas personalplan dels olika arvodestjänster. Till detta bör läggas olika former av extraanställningar, korttidsanställningar och beredskapsarbeten. Upp-

255 Statsverkspropositionens angivande av medelsförbrukning 1972-76

256 Länsstyrelsernas petitor 1976.

	-64	-65	-66	-67	-68	-69	-70	-71	-72	-73	-74	-75	-76	
Ledning														
Övriga	193 ²	193	193	193	193	193	193	83	95	100	117	121	118	
														Planeringskansli
														Juridiska enheten
Planerheten							56 ³	92	93	100	117	121	118	
Lantmäterienheten							147 ³	153	1585	160	1725	1785	1785	
								101 ⁴	111	116	129	1335	1355	
Naturvårdsenheten	25	1405 ⁵	1405	1405	1455	1555	1635	197	2125	2165	239	256	269	
Regionalekonomiska enheten	16	47	53	63	66	67	76	112	117	118	133	1425	1465	
Försvarenheten	225	226	229	235	237	237	238	2805	306	285	276	2795	2865	
Länsantikvarie													26	
SUMMA	459	6065	6155	6315	6415	6525	7675	10405	11115	11165	12065	1244	1298	

Figur 86 Antal handläggare inom länsstyrelsernas planeringsorganisation 1964-76. Källor: Länsstyrelsernas petitor 1971-76, POL-kommittens förslag 1970 och statsverksprop. 1964-70.

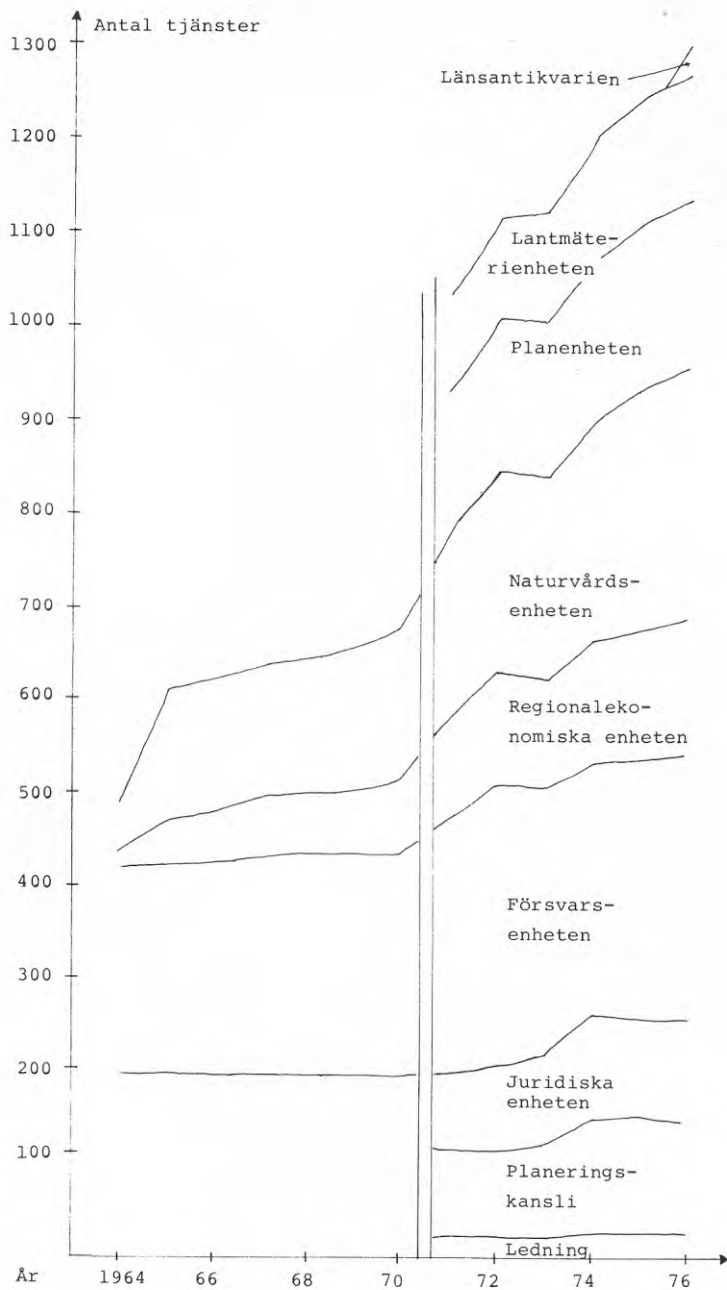
1, Från 1964 till 1970 räknas planeringskansli, juridiska- och delar av planerheten samman. Dessa tjänster "plockades" från hela länsstyrelsen vid omorganisationen 1971.

2, Antalet tjänster för de tidigare nämnda enheterna är därför ungefärliga 1964-69. Jämförelser mellan POL-materialet och SOU 1967:21 m.fl. utredningar indikerar dock en svag resursutveckling för dessa enheter under 1960-talet.

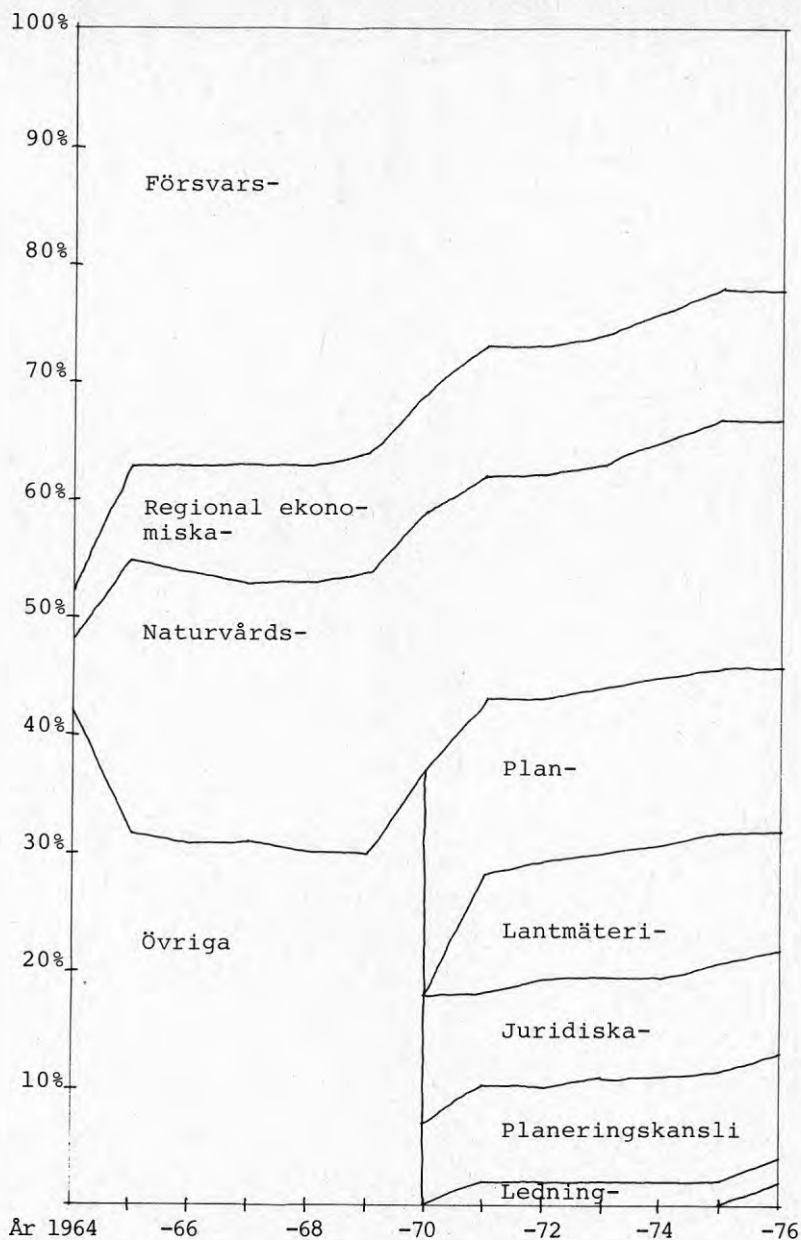
3, Bygger på POL-kommittens uppdelning av de "plockade" tjänsterna på de olika enheterna. Till planerheten en lades också länsarkitektkontorens ca 130 handläggartjänster.

4, Uppdelningen under 3, inkluderar ej lantmäterienheten.

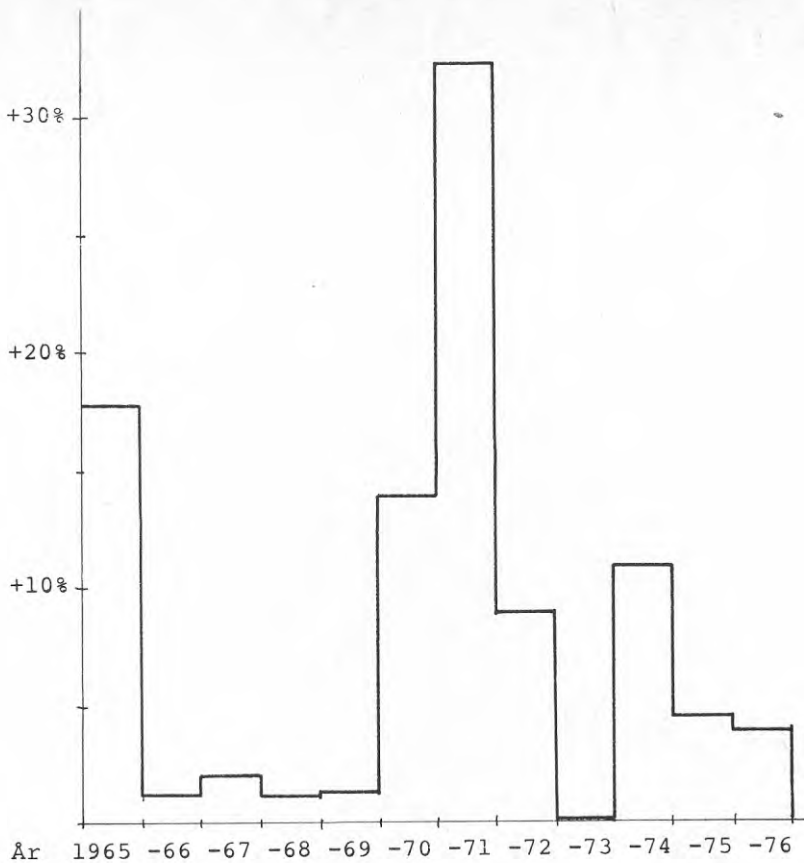
5, Länsingenjörskontoren inordnas. Tidigare naturvårdsintendenter, ca 1 per län.



Figur 87 Antal tjänster inom länsstyrelsernas planeringsorganisation, 1964 - 1976.



Figur 88 De olika enheternas procentuella andel av länsstyrelsernas planeringspersonal under åren 1964 - 76.



Figur 89 Årlig procentuell andel av den totala förändringen av länsstyrelsernas planeringspersonal 1964-76.

skattningsvis ger dessa anställningsformer ett personaltillskott på 10-20 %. (257). Andelen kan dock variera starkt mellan olika enheter och över tiden.

I figur 86 redovisas förändringarna av planeringspersonalen från 1964 till 1976, (uppdelat på de olika enheterna) i absoluta tal. Mellan år 1964 och 1976 har planeringspersonalen vid landets länsstyrelser ökat med 839 tjänster. Av figur 86 framgår det också att länsstyrelsernas planeringsorganisation successivt breddats genom att flera nya enheter tillkommit, eller inordnats i länsstyrelsen.

I figur 87 redovisas ökningen grafiskt. De två enheter som framför allt ökat sin personal är naturvårdsenheten och regionalekonomiska enheten, vilket också framgår av figur 88 där de olika enheternas procentuella andel av planeringsresurserna redovisas.

257 Enligt intervjuer vid olika länsstyrelser samt en jämförelse med utredningsrapporten "Arkitekterna och den statliga sektorn" Arkitektförbundet

Vid den partiella omorganisationen av länsförvaltningen 1971 tillkom länsstyrelsens planeringsavdelning. I denna inordnades länsarkitekten och överlantmätarmyndigheten som tidigare varit fristående länsexperter.

Fr o m 1976 finns länsantikvarien vid länsstyrelsen. Tidigare var denne länsexpert oftast knuten till läns museet.

Den redovisade personalökningen, inklusive inordnade länsexperter, innebär en procentuell ökning med 183 % under perioden 1964-76. Detta ger en årlig ökning med ca 15 %. Ökningstakten är något snabbare under perioden 1970-76 (+ 69 %) än under perioden 1964-70 (67 %). Detta får dock helt tillskrivas omorganisationen 1970-71. Då ökade personalen vid länsstyrelsen med hela 32 % av den samlade ökningen under den studerade tidsperioden. I figur 89 redovisas den årliga ökningen i procent av den totala ökningen under perioden 1964-76. Åren 1965 och 1970-72 (omorganisation av länsstyrelsens planeringsorganisation, länsprogram 1970 och riksdagens regionalpolitiska beslut 1972) och 1974 (länsplanering 1974, genomförandet av fysiska riksplaneringen) framstår som dominerande toppar, i en övrigt ganska jämn ökning.

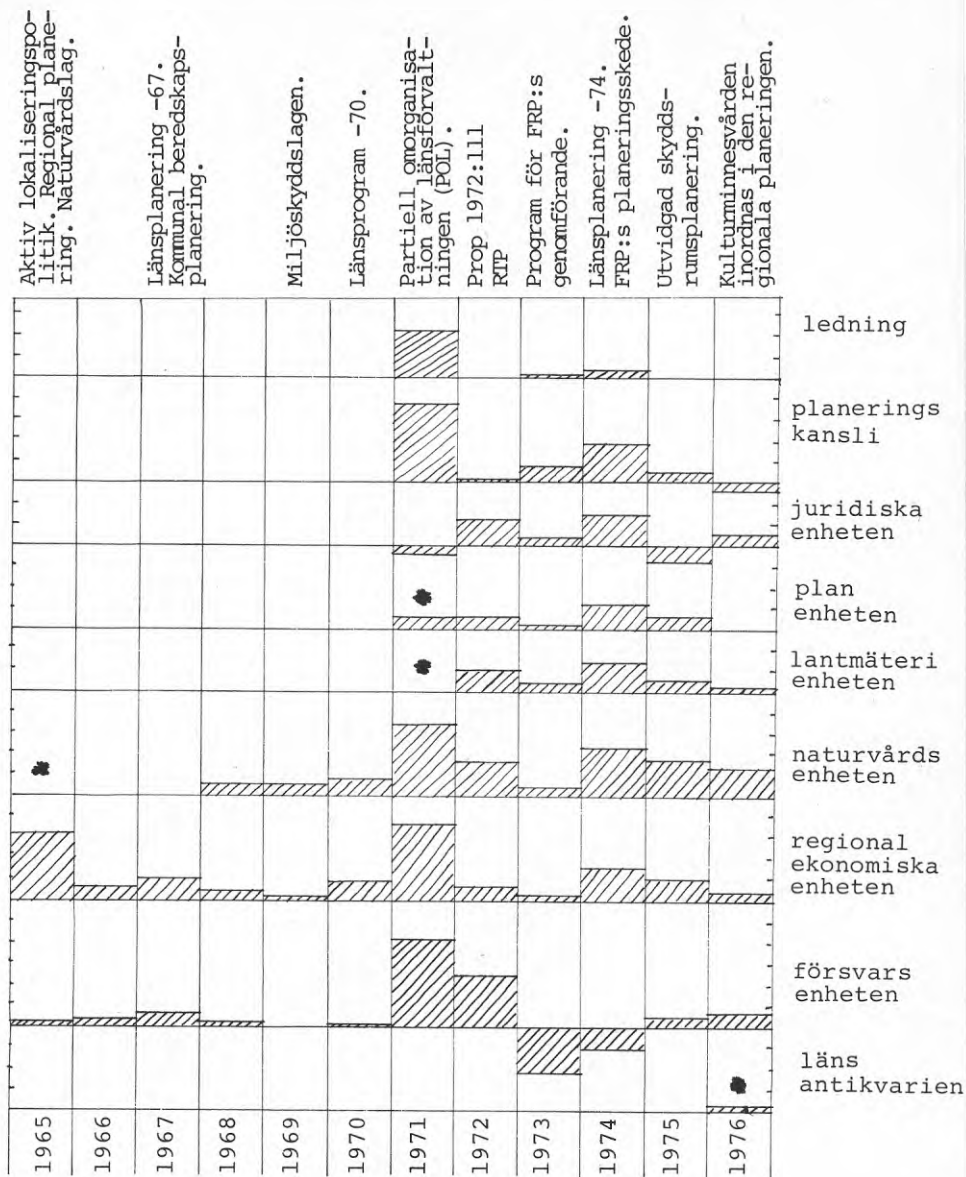
Den totala ökningen fördelar sig på de olika enheterna (inklusive inordnade länsexperter) på följande sätt:

Ledning	+ 3,1 %
Planeringskansli	+ 7,5 %
Juridiska enheten	+ 3,0 %
Planenheten	+ 15,0 %
Lantmäterienheten	+ 16,1 %
Naturvårdsenheten	+ 29,1 %
Regionalekonomiska enheten	+ 15,7 %
Försvarsenheten	+ 7,4 %
Länsantikvarien	+ 3,1 %
SUMMA	100 %

I denna jämförelse intar naturvårdsenheten en dominerande ställning. Om man beaktar att planenheten respektive lantmäterienhetens expansion till stor del är beroende av att länsarkitekten och överlantmätarmyndigheten inordnats i länsstyrelsen (ca 10 %) framstår även den regionalekonomiska enhetens expansion som dominerande.

De olika enheternas personalförstärkningar i relation till de olika planeringsformernas utveckling

Utbyggnaden av länsstyrelsens totala planeringsorganisation står i direkt relation till utbyggnaden av en regional nivåplanering. Om man i detalj granskar de olika enheternas expansion och de olika planformernas utveckling finner man också klara kopplingar



■ I dessa enheter har också olika länsexperter inordnats enligt följande:

naturvårdsenheterna ca 115 tjänster från länsingenjörskontoren

planenheten ca 130 tjänster från länsarkitektkontoren

lantmäterienheten ca 100 tjänster från ÖLM

länsantikvarien ca 24 tjänster (tidigare landsantikvarier)

Skala 0,7cm = 20 tjänster

Figur 90 Årlig förändring av antalet tjänster inom länsstyrelsernas planeringsorganisation, i relation till viktigare årtal i planeringsformernas förändring.

mellan reformer och resursförstärkningar. I figur 90 har de olika enheternas personalförändringar ställts i relation till viktigare årtal i de olika planeringsformernas utveckling.

Förstärkningar vid de regionalekonomiska enheterna vid 1960-talets mitt kan sättas i direkt samband med riksdagens beslut 1964 om en "aktiv lokaliseringspolitik" som inkluderade en regional nivåplanering under länsstyrelsens ledning. (258)

Naturvårdsenheternas förstärkning i och med att länsingenjörskontoren inordnades i dem har ett klart samband med naturvårdslagstiftningen 1964. Miljöskyddslagen som tillkom 1969, tilldelade länsstyrelsen stora uppgifter. Naturvårdsenheterna har kontinuerligt byggts ut från 1968, med en topp 1971 i samband med omorganisationen.

Den kraftiga personalförstärkningen 1971 kan beskrivas som, ett under 1960-talets debatt, om den regionala utvecklingsplaneringens form och innehåll, ackumulerat resursbehov. Förhållandet var i stort sett likartat för samtliga sakområden inom länsstyrelsens planeringsorganisation.

Länsarkitektkontorens och överlantmätarmyndighetens inordnande i länsstyrelsen 1971 samt länsantikvariens inordnande 1976 kan sättas i samband med den fysiska riksplaneringens program- och planeringsomgång under 1970-talet, i vilket länsstyrelserna deltagit aktivt.

Försvarsenheterna förstärktes under 1960-talet för att bistå kommuner och landsting i deras arbete med kommunala beredskapsplaner. 1973 och 1974 genomfördes resursminskningar vid enheterna. Personalförstärkningarna även vid andra enheter var små 1973. Detta skedde mot bakgrund av en sk noll-prioritering för länsstyrelserna 1973 och 1974. (259) Försvarsenheternas utbyggnad 1975 och 1976 kan sättas i samband med den vidgade skyddsplaneringen i kommunerna och kvarstående brister i den kommunala beredskapsplaneringen.

I länsstyrelsens resursförstärkningar kan man således se ett klart samband med utbyggnaden av de olika planeringsformerna. Resursförstärkningarna kan ske före eller efter reformerna. Effekterna i ökad arbetsvolym, och därmed behovet av personalförstärkningar, kan i detalj avläsas i argumenteringen för flera tjänster i de olika länsstyrelsernas petitaskrivelser.

258 Prop 1964:185

259 Statsverkspropositionerna 1973 och 1974

Planeringsresursernas fördelning på länen

Här skall planeringsresurserna, uttryckta i antal handläggartjänster vid de olika länsstyrelserna jämföras. Länen kommer därvid att delas in efter den gruppering som genomfördes i avsnitt 4.1.2. Indelningen redovisas för enkelhetens skull ånyo i figur 91.

	Expansiva län		Regressiva län	
	Homogena	Heterogena	Homogena	Heterogena
Storstadslän	A, M	O		
Urbana sydsvenska län	C, D, E, F, U		T	
Icke-urbana sydsvenska län		N, P	L, R, G, K	H
Stödområdeslän			AC, BD, W, Y, Z, I	X, S


Figur 91 Gruppering av länen. Se även avsnitt 4.1.2.

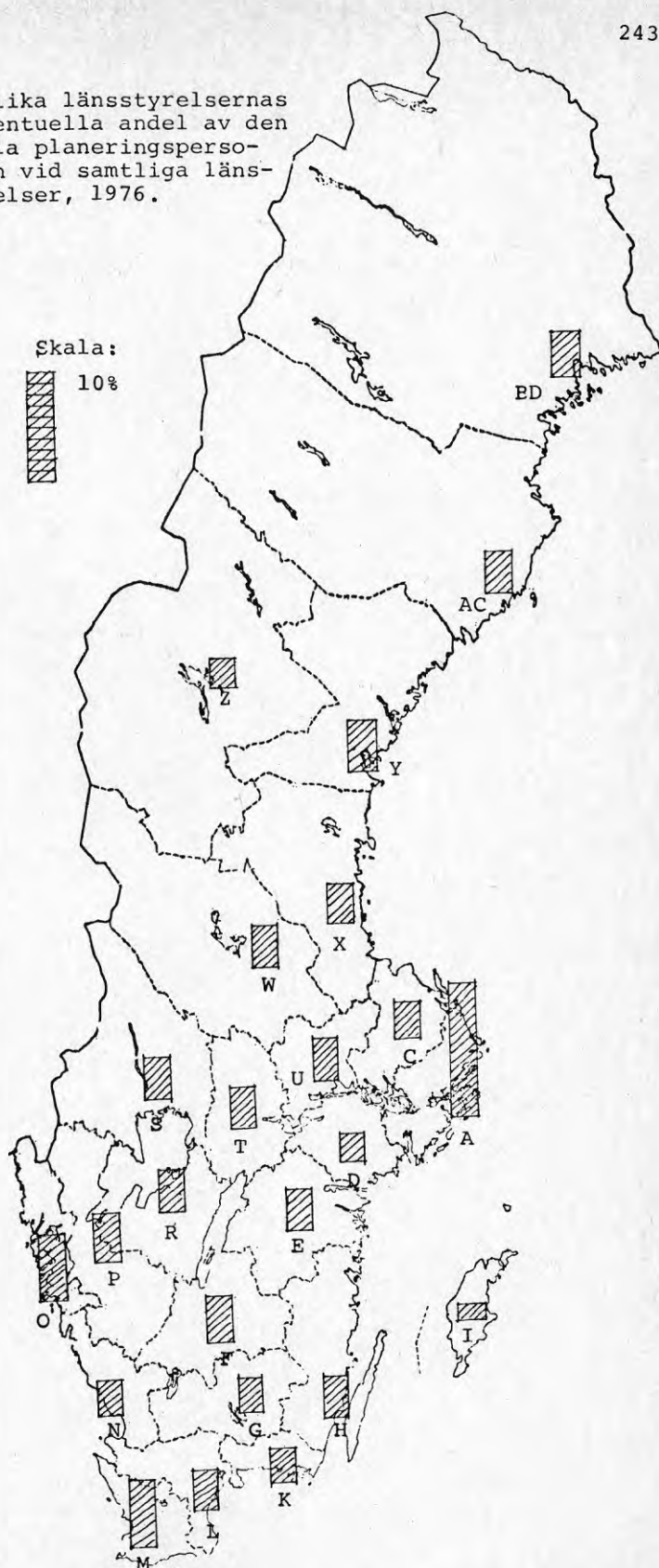
Som framgår av figur 92 är planeringsresurserna vid länsstyrelserna relativt likformigt fördelade på landets län. Undantagen är framför allt storstadslänen; Stockholms län (12 %), Göteborgs och Bohus län (6,3 %) och Malmöhus län (6,1 %) samt Västernorrlands län (4,3 %), Älvsborgslän (4,4 %) och Norrbottens län (4,3 %). Gotlands län disponerar 1,5 % av de samlade planeringsresurserna. Alla värden avser 1976.

I figur 93 anges samma värden som ovan, för de olika länsgrupperna. Beroende på att antalet län i varje grupp är mycket olika anges medelvärden. Även vid denna jämförelse skiljer storstadslänen ut sig markant. Tendensen är avtagande mot mitten i matrisen. Stödområdeslän av heterogen karaktär (Västernorrlands län och Värmlands län) samt icke-urbana sydsvenska län av heterogen karaktär (Älvsborgs län och Hallands län) har något högre andel än övriga länsgrupper.

Figur 92 De olika länsstyrelsernas procentuella andel av den totala planeringspersonalen vid samtliga länsstyrelser, 1976.

A	12,0%
C	3,3%
D	2,8%
E	3,8%
F	4,2%
G	3,1%
H	3,8%
I	1,5%
K	3,3%
L	3,7%
M	6,1%
N	3,3%
O	6,3%
P	4,4%
R	3,7%
S	3,9%
T	3,8%
U	3,9%
W	3,8%
X	3,8%
Y	4,7%
Z	2,9%
AC	3,6%
ED	4,3%
<hr/>	
	100 %

Skala:
 10%



Expansiva län disponerar genomgående större resurser än regressiva, men här är det framför allt storstadsläna som slår igenom. Utan storstadsläna medräknade är resursfördelningen mellan expansiva och regressiva län jämn.

Bland de expansiva läna disponerar de homogena läna de största resurserna. Om man bortser från storstadsläna är dock förhållandet det omvända. För de regressiva läna gäller att de heterogent sammansatta disponerar de största resurserna.

	Expansiva län		Regressiva län		
	Homogena	Heterogena	Homogena	Heterogena	
Storstadslän	9,1%	6,3%			8,1%
Urbana sydsvenska län	3,6%		3,8%		3,6%
Icke-urbana sydsvenska län		3,9%	3,5%	3,8%	3,6%
Stödområdeslän			3,5%	3,9%	3,6%
	5,2%	4,7%	3,5%	3,8%	4,2%

Figur 93 Länsgruppernas medelvärden avseende procentuell andel av den totala planeringspersonalen vid samtliga länsstyrelser, 1976.

Om hänsyn tas till länens befolkningsstorlek blir förhållandena de omvända. I figur 94 anges förhållandet mellan andelen av planeringspersonalen och andelen av landets folkmängd för de olika länsgrupperna. I denna jämförelse disponerar storstadsläna den minsta andelen av resurserna och stödområdesläna den största andelen, och de regressiva läna en större andel än de expansiva.

	Expansiva län		Regressiva län		
	Homogena	Heterogena	Homogena	Heterogena	
Storstadslän	0,67	0,72			0,69
Urbana sydsvenska län	1,05		1,15		1,07
Icke-urbana sydsvenska län		1,04	1,39	1,31	1,28
Stödområdeslän			1,51	1,09	1,41
	0,94	0,93	1,43	1,16	

Figur 94 Förhållandet mellan länsgruppernas andel av planeringspersonalen vid länsstyrelserna och deras andel av folkmängden, 1976.

Resursutveckling 1964-76

I figur 95 anges de olika länsgruppernas andel av det totala resurstillskottet under perioden 1964-76. Även här är storstadslänen dominerande. På de övriga länsgrupperna fördelar sig resurstillskottet relativt likartat, med en svag dominans för gruppen "heterogena stödområdeslän".

För storstadslänen gäller dock att i Stockholms län (17,7 %) har ett inte oväsentligt antal tjänster tillkommit enligt det s k NOM-avtalet, vid länsstyrelsens planavdelning. (260). Trots detta är storstadslänens dominans markant.

260 Garanterar att tjänstemän vid statliga verk som utlokaliseras från Stockholm vid speciella skäl skall få stanna kvar inom statsförvaltningen i Stockholm

	Expansiva län		Regressiva län		
	Homogena	Heterogena	Homogena	Heterogena	
Storstadslän	11,7%	6,1%			9,8%
Urbana sydsvenska län	3,2%		3,3%		3,2%
Icke-urbana sydsvenska län		3,4%	3,5%	3,4%	3,4%
Stödområdeslän			3,4%	3,7%	3,5%
	5,6%	4,3%	3,4%	3,6%	

Figur 95 Medelvärden för länen i de olika länsgrupperna avseende procentuell andel av ökningen av planeringspersonalen vid länsstyrelserna 1964 - 1976.

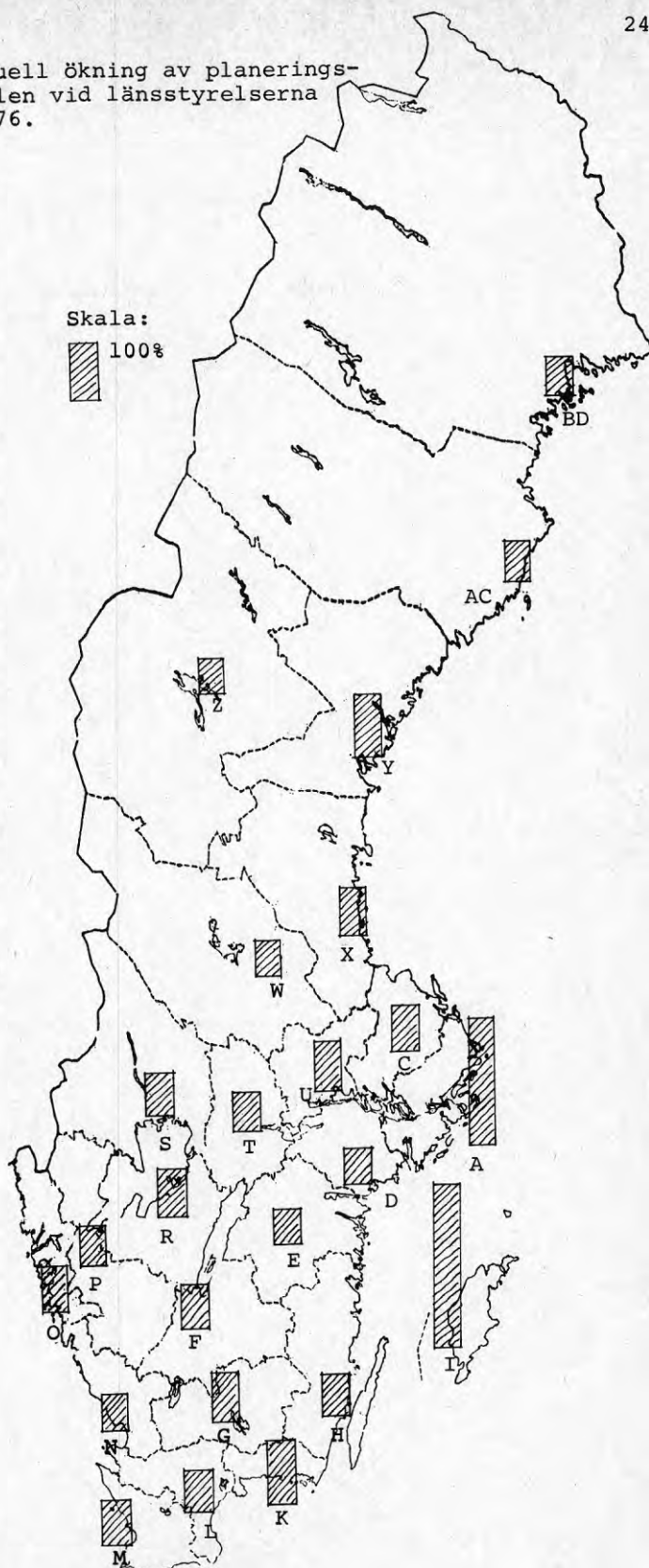
Om man istället ser till respektive läns resurstillskott i förhållande till de tidigare planeringsresurserna blir bilden något annorlunda. I figur 96 redovisas den procentuella ökningen för respektive län, 1964-76. Stockholms län intar fortfarande en dominerande ställning (+ 236 %) men flera av "stödområdeslänen" och "regressiva ickeurbana län i syd-sverige" har också en stark resursförstärkning relativt de tidigare resurserna. Så ökade t ex Gotlands län med 300 %, Blekinge län med 115 %, Kronobergs län med 95 % och Västernorrlands län med 118 %.

Alla jämförelser mellan länen indikerar att planeringsresurserna hos länsstyrelserna, under den starka uppbyggnads- och utbyggnadsperioden av regional nivåplanering på 1960-talet och 1970-talet, koncentrerats till extremerna, storstadslänen och stödområdeslänen - regressiva län. Mellan dessa finns en relativt stor grupp av län med i stort sett likartad resursutveckling.

Den senare jämförelsen visar också att, i synnerhet när det gäller Gotlands län, beroende på de administrativa gränserna, får resursfördelningen ofta otymp-liga effekter.

Figur 96 Procentuell ökning av planeringspersonalen vid länsstyrelserna 1964-1976.

A	236%
C	85%
D	61%
E	63%
F	83%
G	95%
H	77%
I	300%
K	115%
L	78%
M	82%
N	65%
O	86%
P	78%
R	89%
S	82%
T	75%
U	89%
W	69%
X	89%
Y	118%
Z	63%
AC	72%
BD	75%



4.4.2 Sektorsorgan på länsnivå

Även om länsstyrelsens planeringsorganisation har tilldelats huvudansvaret vid utbyggnaden av den regionala nivåplanering måste vid en bedömning av planeringsresurserna på länsnivå de olika sektorsorganens planeringsresurser också vägas in.

Som framgår av sammanställningen i avsnitt 2.3.6 kan ett stort antal organ, i större eller mindre utsträckning, räknas till planeringsorganen på länsnivå. Här skall emellertid endast de viktigaste organens planeringsresurser, resursutveckling och organisation beskrivas. Även i denna framställning ligger tyngdpunkten på en beskrivning av de personella resurserna.

Länsarbetsnämnderna

I varje län finns en länsarbetsnämnd (LAN) som är arbetsmarknadsstyrelsens regionala organ.

Länsarbetsnämnden utses av regeringen. Länsarbetsnämnden har till sitt förfogande ett kansli som leds av en länsarbetsdirektör. Kansliet består av en förmedlingsavdelning, en planeringsavdelning och en administrativ avdelning.

På lokal nivå finns i varje län ett eller flera distriktskontor samt ett antal lokalkontor. Dessa är underordnade LAN och handhar den egentliga arbetsförmedlingen. (261)

Arbetsuppgifter

LAN kan närmast karaktäriseras som ett samordnande och kontrollerande organ för arbetsförmedling och sysselsättningsskapande åtgärder i länet. Länsarbetsnämndens arbetsuppgifter kan sammanfattas i följande punkter:

- följa utvecklingen på arbetsmarknaden samt planlägga och vidtaga åtgärder beroende av utvecklingen
- leda den offentliga arbetsförmedlingen
- fullgöra uppgifter enligt lagen om vissa anställningsfrämjande åtgärder

261 §§ 30-33 i SFS 1976:268 och verksamhetsberättelse för AMS 1974/75

- fullgöra uppgifter enligt lagen om kontant arbetsmarknadsstöd samt ha tillsyn över hjälpverksamheten i samband med arbetslöshet
- handha krigsberedskapsplaneringen och samordna den frivilliga försvarsverksamheten.

Vid länsarbetsnämndens planeringsavdelning bereds och utreds ansökningar från företag m fl om olika former av regionalpolitiskt stöd. Dessutom ansvarar avdelningen för insamlandet av statistiskt material och prognosverksamhet. Vidare planeras beredskapsarbeten och AMS-utbildningen samt arbetskraftens utnyttjande i krig.

Utifrån kommunala bostadsbyggnadsprogram och färdig stadsplan bereder planeringsavdelningen också ansökningen från kommuner och bostadsföretag om s k detaljplaneringsbidrag (projektering). För små projekt, upp till 500 000 kr beslutar LAN, däröver arbetsmarknadsstyrelsen.

Man kan kort uttryckt karaktärisera länsarbetsnämndens planeringsverksamhet som en kortsiktig regional sysselsättningsplanering.

För gränsdragningen till mera långsiktiga planeringsfrågor av regionalpolitisk art, som handhas av länsstyrelsen, gäller följande formulering i instruktionen för länsarbetsnämnden:

"När hos nämnden anhängiggjorts ärende, som rör planeringsfrågor av regionalpolitisk betydelse och som skall överlämnas till länsstyrelsen för avgörande eller vari inhämtande av länsstyrelsens yttrande är föreskrivet, har nämnden att i samråd med länsstyrelsen bestämma hur ärendet skall beredas." (262)

Ekonomi

År 1976 disponerade länsarbetsnämnderna totalt 532,8 milj kr för sin verksamhet. Jämförelser med tidigare år indikerar en resursförstärkning med ca 50 % (fasta priser) under 1970-talet. Någon avgränsning av de ekonomiska resurserna för planeringsverksamheten är inte möjlig att genomföra på grund av s k programbudgetering inom arbetsmarknadsverket. (263)

Personal (264)

Totalt sysselsattes vid LAN-kanslierna, distriktskontor och lokalkontor 5 255,5 personer 1976. Av dessa fanns 3 815 st (73 %) vid distriktskontoren och lokalkontoren. Av de 1 440,5 anställda vid LAN-kanslierna fanns 404,5 handläggare vid planeringsavdelningarna, vilket motsvarar 28,1 % av LAN-kansliets totala personal.

Sedan 1964 har personalen vid LAN-kanslierna, distrikts- och lokalkontoren vuxit kraftigt (se figur 97). Distrikts- och lokalkontoren har ökat sin personal med 122 % och LAN-kanslierna med 105 %. Detta ger en årlig personalförstärkning med 10,2 % respektive 8,8 %. Speciella planeringsavdelningar inrättades vid LAN-kanslierna år 1968. Sedan dess har planeringspersonalen ökat med 153 % eller med 19 % per år.

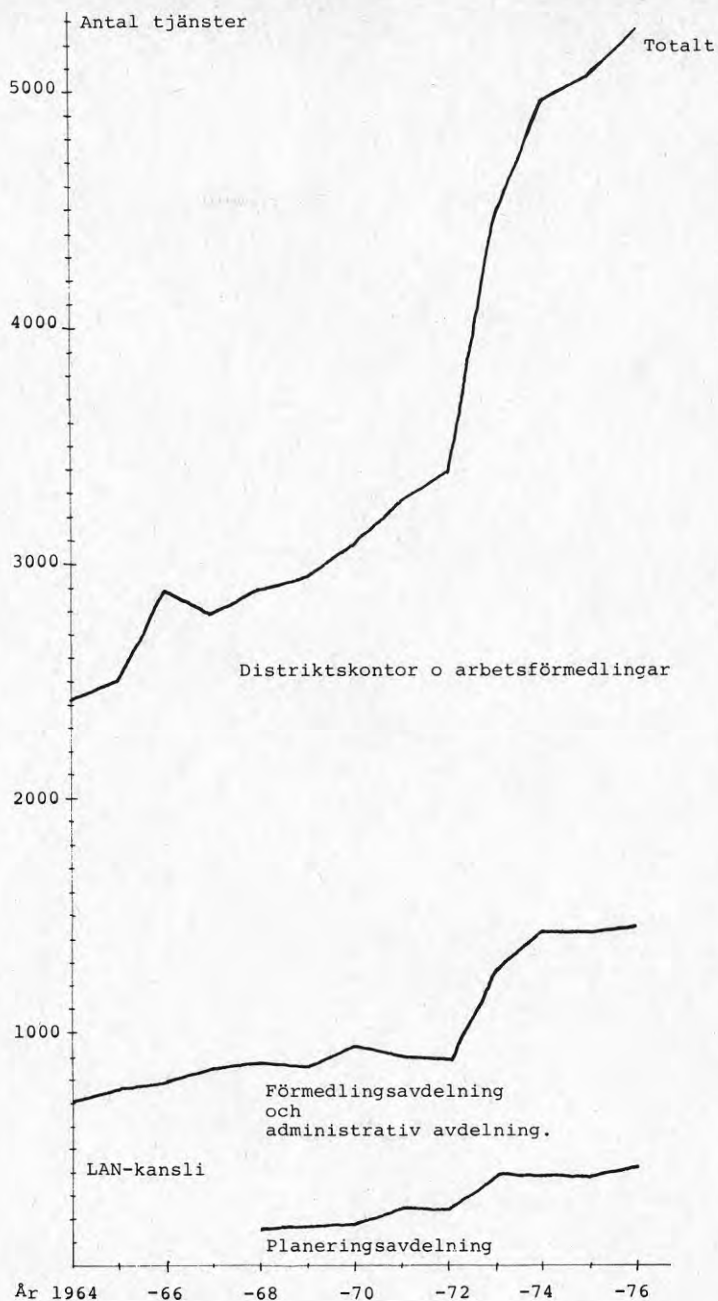
Planeringsavdelningarna vid LAN-kanslierna har därför ökat sin andel av den totala personalen från 18,4 % 1968 till 28,1 % 1976.

På samma sätt som för länsstyrelsernas planeringsorganisation kan man för länsarbetsnämndernas personal iakttaga ett samband mellan personalförstärkningar och utbyggnaden av planeringsformerna, här den regionala sysselsättningsplaneringen.

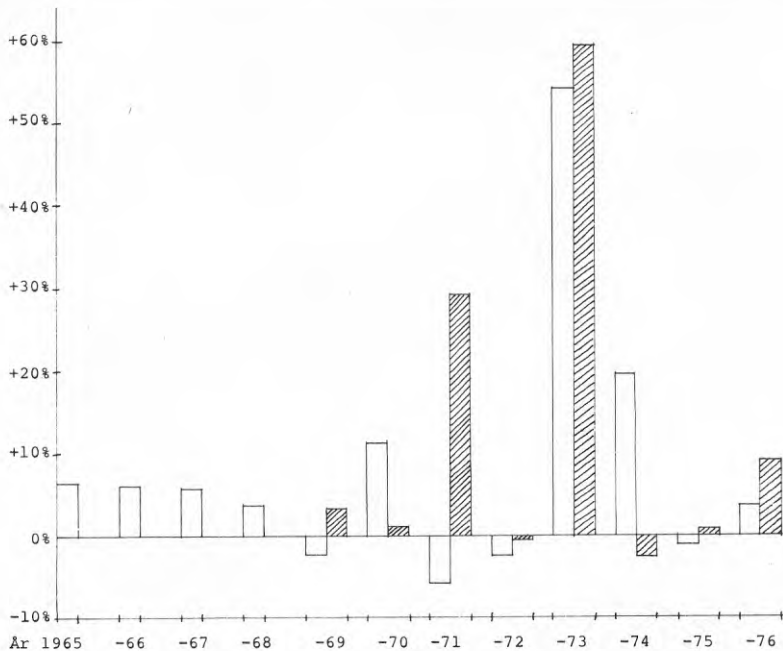
Den starka ökningen under 1970-talet kan allmänt sättas i samband med den ökade vikt som sysselsättningsplaneringen tillmäts. De stora satsningarna 1971 och 1973 beror på dels verkställighetsfasen efter arbetet med länsprogram 1970, dels det fortsatta planeringsarbetet i och med länsplanering 1974 (se figur 98).

Som framgår av figur 99 är LAN-kansliernas personalresurser framför allt koncentrerade till storstads-länen och stödområdeslänen. Om man ser till planeringsresurserna, uttryckta i planeringsavdelningarnas storlek är koncentrationen till stödområdeslänen än mer accentuerad. För Stockholms och Malmöhus län gäller att planeringsavdelningarna är relativt sett mindre. För Göteborgs och Bohus län gäller det omvända.

Om man ser till fördelningen av personalökningarna vid planeringsavdelningarna 1968-76 (figur 100) har stödområdeslänen genomgående den största andelen och urbana sydsvenska län genomgående den minsta andelen.



Figur 97 Antal tjänster vid LAN-kanslier, distriktskontor och lokalkontor 1964-76. Tjänsterna vid planeringsavdelningarna avser handläggartjänster.



Figur 98 Den årliga andelen av personalökningen vid LAN-kanslierna (vit stapel) under tiden 1965-76, och dess planeringsavdelningar (streckad stapel) under tiden 1969-76.

Av de enskilda länen har Göteborgs och Bohus län (expansivt-heterogent-storstadslän) den största ökningen (11,0 %). Därefter följer Norrbottens län (8,2 %), Västernorrlands län (7,8 %) och Värmlands län (6,7 %).

Stockholms län har noterat en minskning under den studerade perioden med 1,2 %.

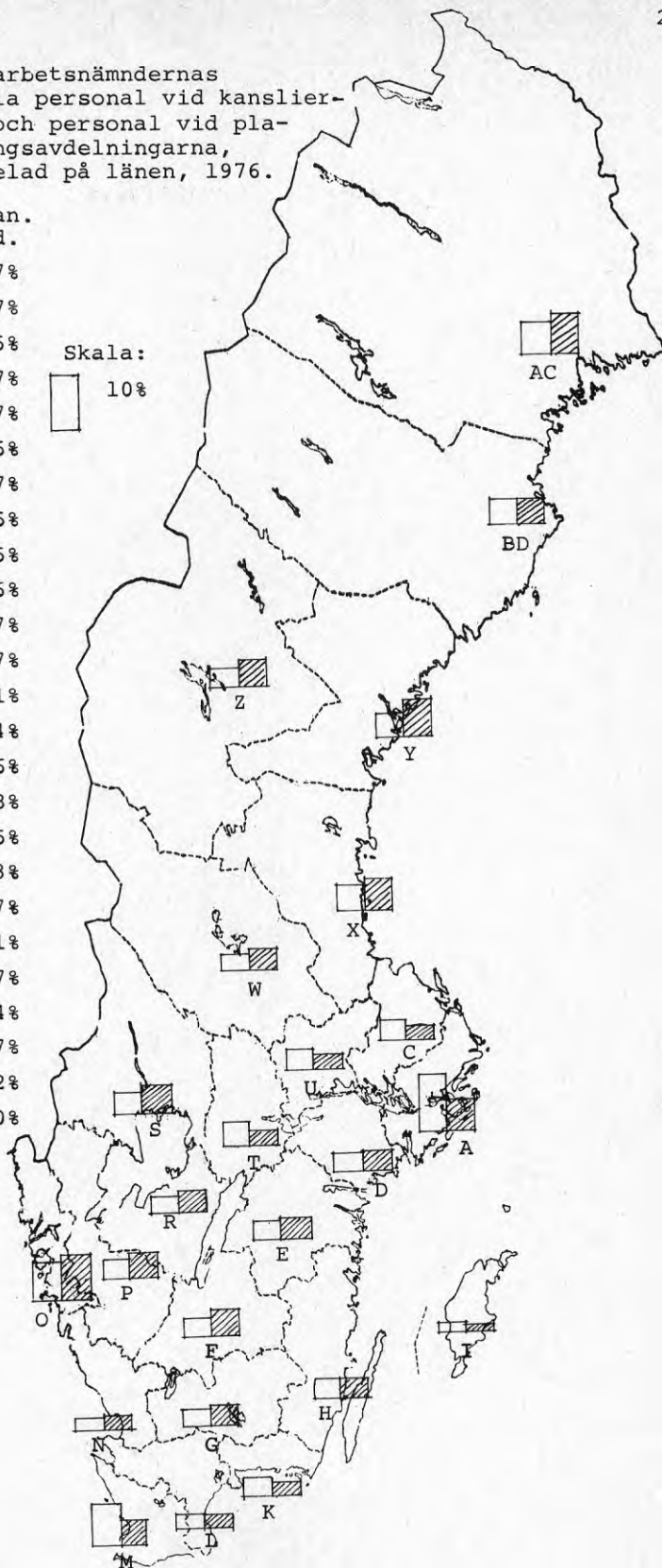
Den egentliga förmedlingsverksamheten (distriktskontor och lokalkontor) är störst i storstadsläna och stödområdesläna.

Fördelningen av planeringsresurserna mellan läna inom länsarbetsnämndernas verksamhetsområde följer således samma mönster som planeringsresurserna vid länsstyrelserna. Storstadsläna och stödområdesläna disponerar de största andelarna av planeringsresurserna och har under perioden 1968-76 också fått de största tillskotten. Om man ser till befolkningsfördelningen framstår stödområdesläna som ytterligare prioriterade.

Figur 99 Länsarbetsnämndernas totala personal vid kanslierna, och personal vid planeringsavdelningarna, fördelad på länen, 1976.

	LAN-kansli	Plan. avd.
A	11,4%	5,7%
C	3,5%	2,7%
D	3,5%	3,5%
E	3,5%	3,7%
F	3,2%	4,7%
G	3,0%	3,5%
H	3,3%	3,7%
I	1,9%	1,5%
K	2,8%	2,5%
L	2,7%	2,6%
M	7,2%	4,7%
N	2,6%	2,7%
O	7,2%	8,1%
P	3,9%	4,4%
R	3,0%	3,6%
S	4,0%	5,3%
T	3,5%	2,5%
U	3,8%	2,8%
W	3,3%	3,7%
X	4,5%	5,1%
Y	4,2%	6,7%
Z	3,4%	4,4%
AC	4,7%	4,7%
BD	5,9%	7,2%
	100,0%	100,0%

Skala:
 10%



	Expansiva län		Regressiva län		
	Homogena	Hetrogena	Homogena	Hetrogena	
Storstadslän	1,5%	11,0%			4,6%
Urbana sydsvenska län	3,5%		2,0%		3,3%
Icke-urbana sydsvenska län		3,7%	3,3%	4,1%	3,5%
Stödområdeslän			5,0%	6,1%	5,3%
	2,9%	6,1%	5,0%	5,4%	

Figur 100 Medelvärden för länen i de olika länsgrupperna avseende andelen av personalökningen vid LAN-kansliernas planeringsavdelningar 1968-76.

Länsbostadsnämnderna

I varje län, utom Gotlands län, finns en länsbostadsnämnd. Fram till och med 1970 fanns en länsbostadsnämnd också på Gotland. Från år 1971 handhas länsbostadsnämndens uppgifter av länsstyrelsen på Gotland. (265)

Länsbostadsnämnderna (LBN) är bostadsstyrelsens regionala organ. Nämnderna väljs av regeringen. Till sitt förfogande har LBN ett kansli vars chef är länsbostadsdirektören. Inom kansliet finns dels teknisk personal (teknisk granskning) dels administrativ personal (ekonomisk granskning).

Länsbostadsnämnderna har ingen egen lokal organisation utan litar här helt till den kommunala förvaltningen. Kommunernas uppgifter regleras härvid i SFS 1947:523 med senare ändringar och tillägg.

265 SFS 1975:1277 § 21 och Personalstat för länsbostadsnämnderna 1968-76, Bostadsstyrelsen

Arbetsuppgifter

Länsbostadsnämnderna handhar inom länen den statliga låne- och bidragsverksamheten till nybyggnad, till- eller ombyggnad av bostadshus. Samtidigt ser LBN till att de bostadspolitiska målsättningarna vad gäller kostnader och kvalitet tillgodoses.

De statliga organens beräkningar och bedömningar av bostadsbyggandets möjliga och lämpliga volym grundas på en avstämning mellan kommunala bostadsbyggnadsprogram och ekonomiska överväganden på nationell nivå. Länsbostadsnämnderna har därvid till uppgift att efter bostadsstyrelsens anvisningar granska och bedöma bostadsbyggnadsprogrammen bl a mot bakgrund av regionalpolitiska överväganden och bostadspolitiska målsättningar.

Länsbostadsnämnden bereder länsstyrelsens beslut om fördelning på kommuner av det bostadsbyggande som ryms inom de ramar som länet fått sig tilldelade. (266)

På samma sätt som för länsarbetsnämnden är länsbostadsnämnden skyldig att i frågor av regionalpolitisk betydelse inordna sitt arbete under länsstyrelsens regionala utvecklingsplanering (267)

Ekonomi

Totalt disponerade samtliga länsbostadsnämnder 1976 ca 40 milj kr. En jämförelse med tidigare anslag under 1970-talet visar på en årlig resursförstärkning med ca 1,4 % mätt i fasta priser. Fram till 1973 var resurstillskotten i stort sett obefintliga. Mellan 1974 och 1976 har anslagen ökats, även reellt. (268) Den långsamma, eller obefintliga utvecklingstakten under 1970-talets första år måste ses mot bakgrunden av, dels ett minskat bostadsbyggande, dels bostadsplaneringens inordnande i länsplaneringen och dessutom överväganden om att inordna länsbostadsnämnderna i länsstyrelserna. (269)

Expansionen under perioden 1974-76 beror sannolikt på tidigare eftersatta behov och dessutom ökade uppgifter för länsbostadsnämnderna i samband med energisparlån o d.

266 "Arbetsordning för länsbostadsnämnderna", §§ 1-10
Bostadsstyrelsen

267 Instruktion för bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna, SFS 1975:1277 § 28

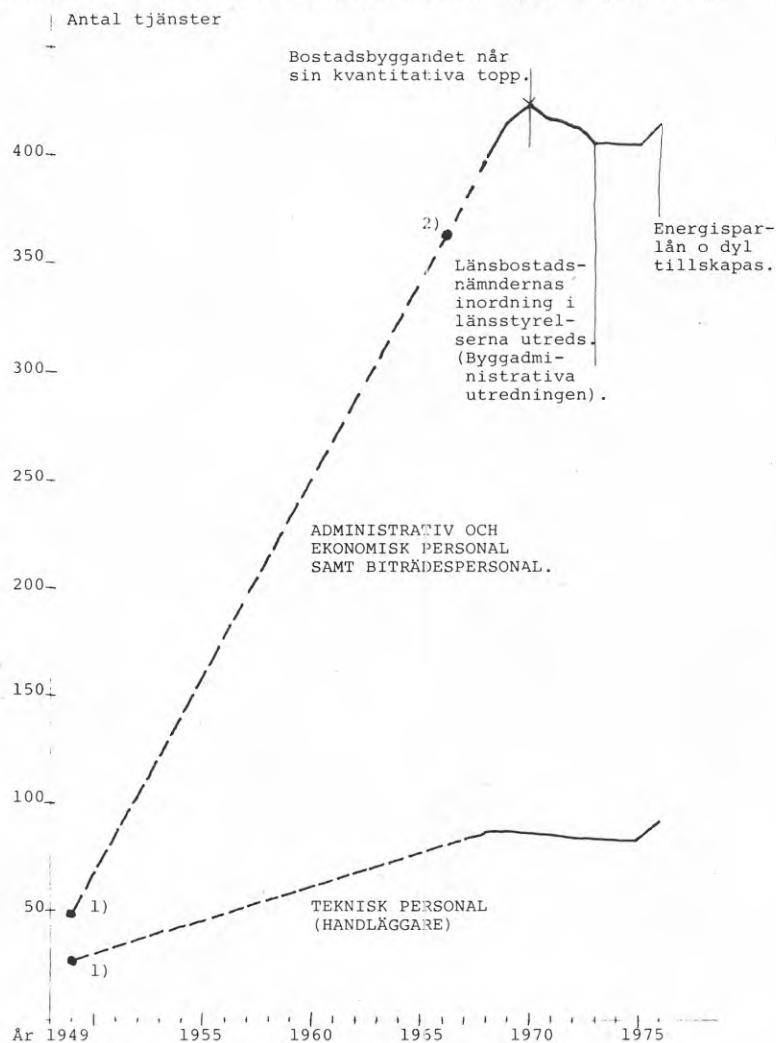
268 Statsverkspropositionen 1970-76

269 Då pågående statlig utredning om bl a länsbostadsnämndernas inordnande i länsstyrelserna

SOU 1976:26

Personal (270)

Samma tendens som gäller för den ekonomiska resursutvecklingen är klart märkbar för tillskott av personalresurser vid länsbostadsnämnderna (se figur 101).



Figur 101 Länsbostadsnämndernas personalresurser 1949 - 76.

270 Bygger på länsbostadsnämndernas personalstat för åren 1968-76 (tidigare annan ej jämförbar redovisning) och specialundersökningar utförda av 1948 års länsstyrelseutredning SOU 1950:28 och Länsförvaltningsutredningen 1966

I stort sett samtidigt med det s k miljonprogrammets topp i bostadsproduktionen 1971 når länsbostadsnämndens personalresurser en topp med totalt 423 anställda handläggare, 1970. Därefter minskar antalet anställda fram till 1975 för att därefter ånyo öka. Utvecklingen är likartad med avseende på gruppen handläggande teknisk personal. Under perioden 1968-76 är således personalresursförstärkningen svag. Sammanlagt ökar personalen med ca 5 % under perioden (0,6 % per år).

De två specialundersökningarna 1949 och 1966 påvisar däremot en stark resursförstärkning under såväl 1950-talet som 1960-talet för länsbostadsnämnderna.

Mellan 1949 och 1966 ökade det totala antalet tjänster med 318, från 48 st år 1949 till 368 år 1966. Detta ger en årlig tillväxt med ca 10 %.

Under perioden 1949 till 1968 ökade den tekniska, handläggande personalen från 28 st till 87 st. Detta ger en årlig tillväxt med ca 5 %.

Mellan 1966 och 1968 ökade den totala personalen med 32 personer eller ca 9 %.

Länsbostadsnämndernas kraftiga resursförstärkning skedde således under 1950-talet och 1960-talet. Det var också då som bostadsbyggandet och fördelningen av bostadskvoter mellan län och kommuner spelade en avgörande roll i samhällsplaneringen beroende på bristsituationer och att ingen utvecklad regional nivåplanering fanns. Under 1970-talet har den regionala länsplaneringen kunnat överta rollen som fördelningsinstrument och dessutom har (uppenbarligen temporärt) bristsituationen på bostadsmarknaden upphört.

Till följd därav har länsbostadsnämndernas betydelse reducerats och tillskottet av personella planeringsresurser minskat eller upphört.

Fördelningen av personalresurserna på de olika länsgrupperna följer det gängse mönstret med en stark dominans för storstadslänen och en något högre andel för stödområdeslänen. De expansiva länen disponerar också en större andel av resurserna än de regressiva (se figur 102).

Förhållandet mellan expansiva och regressiva län understryks om man ser till länsgruppernas andel av resurstillskottet under perioden 1966-70, figur 103. I denna fördelning är de olika grupperna av expansiva län helt dominerande. Det största resurstillskottet har gått till Malmöhus län (10,3 %) Bland de regressiva länen har en mindre del av tillskottet gått till stödområdeslänen än gruppen "icke-urbana sydsvenska län". Två av stödområdeslänen, Gävleborgs- och Värmlands län, är helt utan någon resursförstärkning under denna tidsperiod.

	Expansiva län		Regressiva län		
	Homogena	Heterogena	Homogena	Heterogena	
Storstadslän	8,7%	6,3%			7,9%
Urbana sydsvenska län	3,7%		3,9%		3,8%
Icke-urbana sydsvenska län		3,6%	3,4%	3,9%	3,5%
Stödområdeslän			4,5%	3,5%	4,2%
	5,1%	4,5%	4,0%	3,6%	

Figur 102 Medelvärden för länen i de olika länsgrupperna avseende andelen av länsbostadsnämndernas samlade personalresurser, 1976.

	Expansiva län		Regressiva län		
	Homogena	Heterogena	Homogena	Heterogena	
Storstadslän	9,5%	5,2%			8,1%
Urbana sydsvenska län	5,9%		1,7%		5,2%
Icke-urbana sydsvenska län		4,3%	3,0%	5,2%	3,7%
Stödområdeslän			3,2%	0,0%	2,4%
	6,9%	4,6%	3,0%	1,7%	

Figur 103 Medelvärdet för länen i de olika länsgrupperna avseende andelen av resurstillskottet (planeringspersonal) till länsbostadsnämnderna tiden 1966-70.

Förhållandet accentueras än mer om man ser till perioden 1970-76. Då har länsbostadsnämndernas personalresurser totalt minskat med 9 tjänster. Under denna period har Stockholms och Malmöhus läns länsbostadsnämnder tillsammans ökat sin personal med 11 personer. De län som fått en minskad personalstyrka är:

Gotlands län (LBN har helt dragits in)
 Värmlands län
 Västmanlands län
 Gävleborgs län
 Västerbottens län
 Norrbottens län
 Älvsborgs län
 Östergötlands län

Fem av dessa åtta län är stödområdeslän. Förklaringen till detta kan sökas efter linjen att planeringsformerna för bostadsförsörjningen med nödvändighet är starkt inriktade på de expansiva delarna i landet. Det betyder att resurserna på regional nivå "flyttar med" till de regioner som har stark befolkningstillväxt och därmed stor utbyggnad. Uppbromsningen av de interregionala flyttningarna under 1970-talet (271) har tydligen inte avsatt några spår i fördelningen av resurser till landets länsbostadsnämnder. Å andra sidan kan man konstatera att personalresurserna ställda i relation till antalet invånare fortfarande gynnar de glest befolkade stödområdeslänen. Dessutom är bostadsstocken större i storstadslänen och övriga expansiva län. Eftersom inriktningen under senare år alltmer tenderat till att söka förbättra de befintliga bostäderna (bostadssaneringsprogram etc) krävs en förstärkning i de expansiva länen.

Vägförvaltningarna

I varje län finns en vägförvaltning som är Statens vägverks regionala organ. Vägförvaltningarna är underställda vägverkets driftavdelning. De saknar en egen styrelse. (272)

Vägförvaltningen leds av en vägdirektör, och är uppdelad på ett planeringskontor, ett driftkontor och ett kanslikontor. Dessutom finns en särskild grupp för enskilda vägar. (273)

I vägverkets regionala organisation ingår också två stycken projekteringskontor, för projektering av större vägobjekt (personal: 47 st 1975), och sju byggnadsdistrikt för byggnadsverksamheten (personal 3 067 st 1975). (274) I den fortsatta framställningen koncentreras intresset till vägförvaltningarna, som bär huvudansvaret för den regionala vägplaneringen.

271 Politik för regional balans, sid 41-43 SOU 1975:91

272 SFS 1975:1006 § 12

273 "Personalförteckning för L-tjänstemän 1975", Statens vägverk

274 Verksamhetsberättelse för vägverket 1975 sid 93 och 94

Under vägförvaltningen finns en lokal organisation med 55 driftområden och 282 arbetsområden. Totalt arbetar på den lokala nivån ca 7 000 personer.

Genom vägförvaltningarnas utvecklade lokala organisation för drift- och byggnadsverksamhet har man i jämförelse med övriga sektorsorgan en stark ställning i den regionala planeringen.

Arbetsuppgifter

Vägförvaltningarna svarar inom respektive län för väghållning i fråga om statsvägar samt handlägger ärenden och svarar för kontroll av statskommunvägar och ärenden som rör enskilda statsbidragsvägar. I detta arbete innefattas:

- drift av statsvägar
- mindre byggnadsarbeten
- långtidsplanläggning
- projekteringsarbeten
- marklösenfrågor
- uppföljning i samband med byggande
- dispensärenden
- medverkan i samhällsplaneringen.

Vägförvaltningarnas ställning är stark såväl i förhållande till övriga sektorsorgan, länsstyrelserna som kommunerna. Detta beror på att de, dels handlägger ansökningar om statsbidrag, dels ansvarar för långtidsplanläggningen och dessutom har ansvar för projekterings- och byggnadsarbeten.

På samma sätt som de olika länsnämnderna skall meddela länsstyrelsen, och samordna sitt arbete med länsstyrelsen då det gäller frågor som är regionalpolitiskt viktiga, skall vägförvaltningen göra det i sitt arbete. Vägdirektören är föredragande i ärenden som enligt väglagen avgörs av länsstyrelsen. (275) Väglagen ger samtidigt länsstyrelsen en stark ställning i den regionala vägplaneringen och möjligheter att samordna vägbyggandet med innehållet i bebyggelseplaneringen, trafikplaneringen, den regionalpolitiska planeringen och t ex naturvårdsplaneringen. (276)

Ekonomi

Någon exakt beräkning av de ekonomiska resurser som vägförvaltningarna disponerar för planering har inte

275 SFS 1971:460, länsstyrelseinstruktionen, § 34

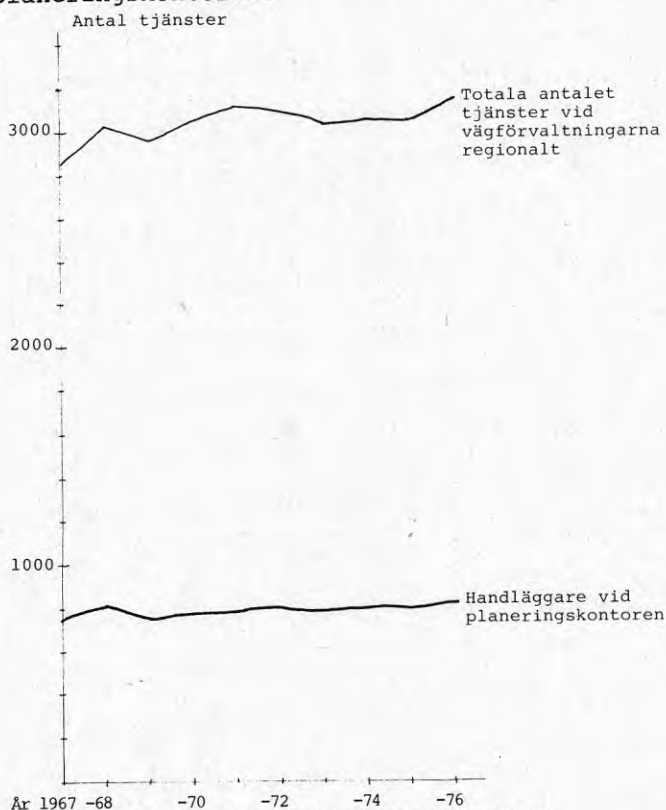
276 Ökat regionalt och lokalt inflytande i vägplaneringen, Ds Kn 1976:6, sid 140

kunnat göras utifrån det statistiska material som är tillgängligt.

Om man ser till vägförvaltningarnas lönekostnader (inkluderar samtliga avdelningar och alla personal-kategorier) kan dessa beräknas till ca 300 milj kr 1976. En jämförelse bakåt under 1970-talet indikerar en årlig resursförstärkning med ca 5 %. Siffrorna är dock mycket osäkra. (277)

Personal

Vägförvaltningarna är mycket stora sektorsorgan på länsnivå. Totalt hade de på regional nivå 3 139 anställda 1976. Av dessa fanns ca 800 handläggare vid planeringskontoren.



Figur 104 Vägförvaltningarnas totala personal regionalt och antalet handläggare vid planeringskontoren 1967 - 76.

277 De bygger på en jämförelse mellan anslagen till vägförvaltningarnas regionala lönekostnader i statsverkspropositionerna under 1970-talet och verksamhetsberättelse för vägverket 1975, sid 90, tabell 16:1 och 16:2

Som framgår av figur 104 präglas vägförvaltningarna av en lugn positiv resursutveckling. Mellan åren 1967 och 1976 har personalen totalt ökat med 10,3 %. Antalet handläggare vid planeringskontoren har under motsvarande tid ökat med 6,5 %. Detta betyder att planeringskontoren minskar sin andel av de totala personalresurserna.

Den stora ökningen, såväl totalt som för planeringspersonalen, 1967-68 och därefter den kraftiga minskningen 1968-69 kan troligen sättas i samband med högertrafikomläggningen 1967 och införandet av ett nytt planeringssystem 1966.

Om ökningen, under den studerade tidsperioden, fördelas på de olika länen erhålls en fördelning som följer det vanliga mönstret, med en klar prioritering av extremerna: storstadslänet och stödområdeslänet. Dessutom har Älvsborgs län och Hallands län erhållit kraftigt ökade personalresurser.

Fördelningen av resurserna år 1976 följer i stort samma mönster (se figur 105). Att märka är att storstadslänet har en större del av planeringspersonalen, relativt den totala personalen. För stödområdeslänet är mönstret det omvända. Sannolikt är att ju större ett län är till ytan desto större resurser måste avsättas till vägförvaltningens drift. I storstadslänet och övriga expansiva län är uppenbarligen behovet av vägförvaltningens planeringsinsatser större mot bakgrund av en mer urbaniserad och komplex region.

	Expansiva län		Regressiva län		
	Homogena	Heterogena	Homogena	Heterogena	
Storstadslän	6,0% 8,0%	5,5% 8,2%			5,8% 8,1%
Urbana sydsvenska län	3,6% 3,3%		3,0% 3,0%		3,5% 3,3%
Icke-urbana sydsvenska län		4,3% 4,9%	3,1% 2,9%	3,8% 4,1%	3,5% 3,6%
Stödområdeslän			4,7% 3,9%	4,4% 3,8%	4,6% 3,9%
	4,3% 4,6%	4,7% 6,0%	4,0% 3,5%	4,2% 3,9%	

Figur 105 Medelvärden för länen i de olika länsgrupperna avseende andel av den totala personalen vid vägförvaltningarna och andel av personalen vid dess planeringskontor, 1976.

TOTAL PERSONAL
PERSONAL VID
PLANERINGSKONTOR

Länsvägnämnderna

Länsvägnämnderna är ett rådgivande organ i vägfrågor. Dess sju ledamöter utses av landstinget. Nämnden yttrar sig enligt väglagen över förslag till flerårsplaner och fördelningsplan samt i ärenden om statsbidrag till byggande av väg m m.

Länsvägnämndernas verksamhet finansieras av staten. De är statliga organ.

Länsskolnämnderna

I varje län finns en länsskolnämnd, med nio ledamöter. Av dessa utses två av regeringen, två av länsstyrelsen och fem av landsting eller landstingsfri kommun. (278) Länsskolnämnderna är skolöverstyrelsens regionala organ.

Till sitt förfogande har nämnden ett kansli vars chef är en länsskolinspektör. Dessutom finns vid kansliet 1-4 skolinspektörer, beroende på länets storlek, byrådirektör, länsskolpsykolog, fortbildningsledare samt biträdespersonal.

Enligt 3 § i instruktionen för länsskolnämnderna, andra stycket, är det nämndens uppgift bl a att:

"efter samråd med andra samhällsplanerande myndigheter eller institutioner inom länet sörja för en ändamålsenlig planering av skolväsendet samt planlägga skolornas verksamhet i händelse av krig eller krigsfara." (279)

Vad gäller planeringsfrågor av regionalpolitisk betydelse och som avgörs av länsstyrelse har nämnden att i samråd med länsstyrelsen bestämma hur ärendet skall beredas.

I "Arbetsordning för länsskolnämnderna" finns personalens huvudsakliga arbetsuppgifter förtecknade i ärendekatalog.

I förteckningen finns drygt 100 olika ärendetyper upptagna. Av dessa är endast ca 10 st att beteckna som planeringsärenden. Övriga har sin inriktning på pedagogiska och administrativa områden. Det är således en relativt liten del av länsskolnämndernas samlade resurser som avsätts till planeringsarbete. Av tjänstemännen är det länsskolinspektören och skolinspektörerna som bereder planeringsärendena. När det är av regionalpolitisk betydelse (inrättande av ny

278 Skollagen 22 §

279 SFS 1971:347

skola, elevområde, gymnasieskolans linjer etc) fattas beslut av länsstyrelsen.

Länsskolnämndernas resursutveckling under 1970-talet har varit svag. I fasta priser har de 1976 lika stora anslag som i början av 1970-talet (ca 38,2 milj kr).

Antalet tjänstemän som handlägger planeringsärenden (länsskolinspektör och skolinspektörer) uppgår till ca 75 st för hela landet.

Totalt är 286 personer anställda vid länsskolnämnderna (280) och av dessa är ca 130 handläggare.

Genom jämförelse med beskrivningen av länsskolnämndernas personal i "Den statliga länsförvaltningen" kan konstateras att även de personella resursförstärkningarna vid länsskolnämnderna varit svaga. (281) I huvudsak berör de nämndernas pedagogiska och fortbildningsverksamhet samt viss biträdespersonal. Personalen med planerande funktion har förstärkts i mycket liten utsträckning. Detta sammanhänger med att skolväsendets intensiva utbyggnadsperiod pågick under 1960-talet. Den resursförstärkning som länsskolnämndernas tillkomst 1958 innebar var nödvändig under denna utbyggnadsperiod. Under 1970-talet har utbyggnaden avmattats och verksamheten har mera kommit att inriktas på skolans inre arbete.

Lantbruksnämnderna

I varje län finns en lantbruksnämnd. Lantbruksnämnderna är lantbruksstyrelsens regionala organ.

Lantbruksnämnderna skall bl a "utföra den regionala planeringen för lantbrukets rationalisering samt individualplanering för viss brukningsenhet eller grupp av brukningsenheter". (282) När hos nämnden ärende som rör planeringsfrågor av regionalpolitisk betydelse anmälts och i vilka beslut fattas av länsstyrelsen, eller för vilka länsstyrelsens yttrande skall inhämtas, skall nämnden i samråd med länsstyrelsen bestämma hur ärendet skall beredas. På motsvarande sätt skall nämnden samråda med länsarbetsnämnden i frågor som rör denna. (283)

Lantbruksnämndernas huvudsakliga arbete är dock rådgivning till enskilda jordbrukare och beredning av låne- och bidragsansökningar från enskilda.

280 Statsverkspropositionen 1976

281 SOU 1967:20 sid 75 och SOU 1967:21 bilaga 4

282 SFS 1971:809, § 22, andra stycket

283 SFS 1971:809, § 50

För klassning av åkermark, inför arbetet med den fysiska riksplanen, och vid avvägningen mellan tätortsutbyggnad eller fortsatt jordbruksdrift, har lantbruksnämnderna i de olika länen utfört inventeringar.

Lantbruksnämnderna består av en lantbruksdirektör och åtta andra ledamöter varav hälften utses av regeringen och hälften utses av landstinget (respektive Gotlands kommun). Lantbruksdirektören leder arbetet vid nämndens kansli. Arbetet är där uppdelat på en strukturavdelning, en produktionsavdelning och en administrativ avdelning. I Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län finns dessutom en näringsavdelning. I Malmöhus respektive Skaraborgs län finns investeringsavdelningar. (284)

Anslagen till landets lantbruksnämnder var 1976 ca 130 milj kr. Totalt sysselsattes ca 1 350 personer, varav 890 handläggare 1976. Resursutvecklingen såväl mätt i anslagens storlek som antal tjänster har varit svag under 1970-talet. (285)

Skogsvårdsstyrelserna

I varje län finns en skogsvårdsstyrelse. Skogsvårdsstyrelserna är skogsstyrelsens regionala organ. Skogsvårdsstyrelserna är inte statliga myndigheter utan hänförliga till gruppen allmänna inrättningar. Finansieringen av styrelsernas verksamhet sker dels genom anslag från staten dels genom affärsverksamhet (konsultverksamhet, frö- och plantförsäljning etc).

Skogsvårdsstyrelsen har sju ledamöter. Tre av dem utses av regeringen och tre av landstinget. Som självskriven ledamot ingår länsjägmästaren. (286)

Liksom övriga sektorsorgan är skogsvårdsstyrelsen skyldig att samråda med länsstyrelsen i frågor av regionalpolitisk betydelse. Beslut i dessa frågor fattas av länsstyrelsen.

Skogsvårdsstyrelserna har till uppgift att främja och stödja den enskilda skogshushållningen samt att verka för att skogsvårdsarbetet inom de enskilda skogarna bedrivs på ett planmässigt sätt. Styrelsen skall också utöva den uppsikt och vidta de åtgärder som enligt gällande skogsvårds-, naturvårds- och andra författningar ankommer på dem.

284 "Lantbruksnämnderna", informationsskrift från lantbruksstyrelsen, 1974

285 Statsverkspropositionerna 1970-76

286 SFS 1960:267, 3 §

I den regionala planeringen har skogsvårdsstyrelserna i synnerhet medverkat i arbetet med den fysiska riksplaneringens "planläggningsetapp". Insatserna varierar för de olika skogsvårdsstyrelserna från deltagande i arbetsgrupper på länsplanet, där mera övergripande resonemang förs, till mera "handgripliga" inventeringar åt kommunerna i samband med upprättande av kommunöversikter. (287)

Dessutom medverkar skogsvårdsstyrelserna i naturvårdande arbete. Man utför inventeringar och upprättar skötselplaner för naturreservaten. (287)

Statsanslagen till skogsvårdsstyrelserna uppgick 1976 till 62 milj kr. Inklusivt den affärsmässiga verksamheten uppgick dock skogsvårdsstyrelsernas ekonomiska resurser till ca 350 milj kr. Totalt tjänstgjorde vid skogsvårdsstyrelserna budgetåret 1974/75 2 028 personer. Av dessa hade ca 900 handläggartjänster. (288)

Resursutvecklingen mätt i statsanslag har under hela 1970-talet varit svag.

Några andra sektorsorgan på länsnivå

- Överlantmätarmyndigheten är en fastighetsbildande myndighet, parallellställd till länsstyrelsens lantmåterienhets fastighetsregistrerande roll. Överlantmätaren är chef för båda myndigheterna.

På regional och lokal nivå sysselsattes ca 1 500 personer vid 24 st överlantmätarmyndigheter, 87 st lantmåteridistrikt, 26 st specialenheter för jord- och skogsbruk, 1 st specialenhet för tätortsutveckling. Anslagen till dessa två nivåer i lantmåteriets organisation uppgår 1976 till ca 165 milj kr. Intäkterna från förrättningsverksamheterna m m uppgick samtidigt till ca 140 milj kr. (289)

- Företagarföreningarna är fristående ekonomiska föreningar i vilka företagare, kommuner, landsting m fl är medlemmar. Det finns en företagarförening i varje län. Administrationen finansieras med bidrag från staten och landstingen och med egna intäkter. Bidragen från staten uppgick 1974/75 till 16 milj kr. (290) Antalet anställda är ca 400 st 1977. (291)

287 Skogsvårdsstyrelsernas årsredogörelse 1 juli 1974-30 juni 1975, Skogsstyrelsen

288 Statsverkspropositionen 1976

289 "Verksamhetsplan för lantmåteriet 1976/77" sid 96 och 97, Lantmåteriverket

290 "Statliga myndigheter", 1975, Statskontoret

291 Artikel i DN 77.01.21

Huvudsakliga arbetet består i konsultverksamhet i finansierings- och utvecklingsfrågor till enskilda mindre företag. Företagarföreningarnas utredningsresultat utnyttjas också av länsstyrelsen och länsarbetsnämnden såväl vad gäller regionalpolitiskt planeringsarbete som beslut om statliga stöd och bidrag.

4.4.3 Summering - planeringsresurserna på länsnivå

En uppskattning ger vid handen att ca 30 000 personer är anställda i olika statliga organs regionala organisation. Om även underordnade lokalt verksamma enheter räknas, uppgår antalet anställda till mer än 200 000.

En mycket grov uppskattning pekar mot att den regionala nivån disponerar ca 3 miljarder kr för sina arbetsuppgifter. (292)

Att från detta dra slutsatser om vilka totala planeringsresurser man disponerar på länsnivå låter sig svårligen göras. Bl a är det svårt att avgränsa de planerande delarna inom organisationerna. Man kan dock tala om en grupp av organ med en mera renodlad planeringsuppgift på länsnivå och en central roll bland de regionala organen, i planeringsarbetet. Dessa är:

- länsstyrelserna
- länsarbetsnämnderna
- länsbostadsnämnderna
- vägförvaltningarna
- läns skolnämnderna
- lantbrukdsnämnderna
- skogsvårdsstyrelserna.

De har i den tidigare texten beskrivits ingående vad gäller arbetsuppgifter, organisation, resursutveckling etc. Tillsammans skulle de kunna kallas "den statliga regionala planeringsorganisationen". Ett förbehåll bör dock göras för att, som tidigare nämnts, även andra organ spelar en viss roll i denna "organisation". När resurserna anges för "den statliga regionala planeringsorganisationen" är de alltså något i underkant.

Tillsammans har dessa organ drygt 21 000 anställda. Av dessa hade drygt 3 500 (ca 17 %) en planerande funktion.

292 Jämförelser mellan olika organs petita, verksamhetsberättelser, "Statliga myndigheter" 1975
Statskontoret m fl

Tillsammans disponerade de ca 2,2 miljarder kr för sitt arbete, och av detta kan ca 350 milj kr beräknas gå till planeringsverksamhet.

Störst är länsstyrelserna med 9 000 anställda och därav 1 298 handläggare vid planeringsavdelningarna. Minst är länsskolnämnderna med 286 anställda och därav ca 75 med planerande funktion.

Resursutvecklingen under 1960- och 1970-talet för de olika organen indikerar en god överensstämmelse mellan reform och resurstillskott. Så t ex skedde under 1960-talet en stark utbyggnad av länsstyrelsens planeringsresurser samtidigt som regionalpolitiken byggts ut, 1958 tillskapades länsskolnämnderna inför en stark utbyggnad av skolan efter grundskolereformen och under 1970-talet expanderar länsarbetsnämnderna starkt samtidigt med en utbyggd sysselsättningsplanering.

Resursfördelningen mellan länen tyder på att en viss prioritering sker av storstadslänen och stödområdeslänen. I relation till invånarantalet är det dock endast stödområdeslänen som klart prioriteras. Uppenbarligen kan också vissa problemområden prioriteras (åtminstone över en längre tidsperiod) med viss sakkunskap. Så har t ex 2/3 av planeringsavdelningens resursförstärkningar, under tiden 1971-1976, vid länsstyrelsen i Västernorrlands län gått till regionalekonomiska enheten (strukturrationalisering inom länets industri, och naturvårdsenheter (miljöstörande processindustri). Länsarbetsnämnden i länet har på samma grunder förstärkts kraftigt, ca 18 % över den normala ökningen för hela riket.

De organisatoriska förändringarna som genomförts har successivt förstärkt länsstyrelsens samordnade och styrande roll i den regionala planeringsorganisationen. Denna utveckling har skett i ett synkroniserat förlopp med utvecklingen mot en regional nivåplanering.

En sammanvägning av de regionala planeringsresurserna måste också ta hänsyn till den centrala nivåns roll. Även om det kan förekomma motsättningar mellan regional och central nivå har många centrala organ en stödjande funktion till länsorganen. Det kan gälla metodutveckling (planverket, naturvårdsverket etc), organisationsförändringar (statskontoret, länsstyrelsens organisationsnämnd) eller utvecklingsarbete (olika "tvärgrupper" m fl). Länsnivån har den centrala nivån "i ryggen".

4.5 Jämförelse mellan kommun och länsnivåns planeringsresurser - slutsatser

Den bild som tidigare givits av planeringsresurserna på kommun- och länsnivå utgår från en summering av vissa personalkategorier inom olika verksamhetssektorer, och ekonomin för vissa sektorer. Beroende på båda nivåernas storlek, såväl vad gäller personal som ekonomiskt omslut, och en glidande övergång från planeringsverksamhet till förvaltning och administration är det svårt att exakt ange planeringsresursernas storlek. Undersökningen redovisar därför en volymbeskrivning och en beskrivning av resursutvecklingen på de två nivåerna, utan att alltför stora krav på exakthet kan ställas. Som underlag för en jämförelse mellan de två nivåerna och i relation till de olika planeringsformerna duger dock resultatet gott (se vidare bilaga 1).

Planeringsresurser

Tidigare har redovisats att i planeringsorganisationen på primärkommunal nivå finns ca 16 000 handläggare. Dessa utgör ca 5 % av det totala antalet primärkommunalt anställda.

En ungefärlig uppskattning redovisar 3 500 handläggare i den statliga regionala planeringsorganisationen (se sid 376). Av de totala antalet anställda ca 21 000 i dessa organ utgör de planeringsverksamma ca 17 %.

Den statliga regionala förvaltningsnivån kan således beskrivas som mer planeringsintensiv än den primärkommunala nivån.

Kommunerna disponerar ca 1,7 miljarder kr 1974 för de mer planeringsintensiva verksamheterna ("central förvaltning": 1,22 miljarder kr och "byggnads- och planväsen" 0,48 miljarder kr). Summan bör räknas upp mot bakgrund av att planeringsverksamhet helt naturligt även förekommer inom andra kommunala verksamhetsområden.

En mycket grov uppskattning av kostnaderna för den statliga regionala planeringsorganisationen anger 0,35 miljarder kr till planeringsverksamhet.

I denna jämförelse framstår kommunalförbundens (personal: 38 st, ekonomi: 0,007 miljarder kr) och landstingens (personal: 842 st, ekonomi: ca 0,1 miljarder kr) planeringsresurser som marginella. Till detta bör också läggas att merparten av landstingens planeringsresurser - ca 90 % - satsas på intern planeringsverksamhet.

Dessa kommer därför inte att behandlas i den fortsatta jämförelsen.

På motsvarande sätt kan konstateras att flera sektorsorgan på länsnivå är av underordnad betydelse vid en total bedömning av nivåns planeringsresurser. De större planeringsorganen på länsnivå är framför allt länsstyrelserna, vägförvaltningarna, länsarbetsnämnderna, länsbostadsnämnderna, länskolnämnderna, lantbruksnämnderna och skogsvårdsstyrelserna.

Resursutvecklingen

Mellan åren 1971 och 1976 har kommunernas planeringspersonal ökat från 13 567, 5 st till 16 424 st. Detta är en ökning med ca 20 %, eller ca 4 % per år. Under motsvarande tid har kommunernas totala personal ökat med ca 5 % om året. Detta innebär en gradvis minskning av planeringsresursernas andel av de totala kommunala personella resurserna.

Olika kommungrupper har under den studerade tidsperioden också haft en mycket ojämn utveckling av planeringsresurserna. Sammantaget präglas dock den kommunala nivån av en långsam men jämn förstärkning av planeringsresurserna.

På länsnivå har de personella planeringsresurserna för de olika organen utvecklats på följande sätt:

	Personalökning/år	
	före 1970	1970-76
Länsstyrelsernas planeringsavd	+ 11 %	+ 12 %
Länsarbetsnämndernas planeringsavd	+ 2 %	+ 15 %
Länsbostadsnämnderna	+ 10 %	+ 0,6 %
Vägförvaltningarnas planeringsavd	+ 0,7 %	+ 0,7 %
Länsskolnämnderna	-	± 0,0 %
Lantbruksnämnderna	-	± 0,0 %
Skogsvårdsstyrelserna	-	± 0,0 %

På grund av otillräckligt statistikunderlag har resursutvecklingen för länsskolnämnderna, lantbruksnämnderna och skogsvårdsstyrelserna inte kunnat beräknas före 1970. Startåret i angivelsen av personalökningen före 1970 är något olika för de olika organen.

Länsstyrelsernas dominans är tydlig. Detta måste ses mot bakgrund av utbyggnaden av den regionala nivå-

planeringen. Under perioden före 1970 ökades länsbostadsnämndernas personal kraftigt. Detta kan sättas i direkt samband med det stora bostadsbyggandet under 1960-talet. Under 1970-talet har en kraftig utbyggnad av länsarbetsnämndernas planeringskansli genomförts mot bakgrund av den stora satsningen på sysselsättningspolitiska åtgärder. För enskilda år kan också en direkt överensstämmelse reform-resurser konstateras för de olika planeringsorganen på statlig regional nivå.

Länsarkitektkontorens, överlantmätarmyndighetens och länsantikvariens inordnande i länsstyrelsens planeringsavdelning kan på motsvarande sätt ses som en organisatorisk förändring av länsnivån i överensstämmelse med utbyggnaden av den regionala nivåplaneringen.

Diskussionerna om länsbostadsnämndernas och läns skolnämndernas inordnande i länsstyrelserna är fortsättningen på denna utveckling.

Inordnandet av länsexperter i länsstyrelserna konfirmerar också en utveckling på länsnivå från en kontrollerande - understödjande funktion i förhållande till kommunerna till en kontrollerande - planerande funktion. Före länsexperternas inordnande i länsstyrelserna var en av deras uppgifter att biträda kommunerna i deras planeringsarbete, och de intog därvid en relativt självständig roll i förhållande till den kontrollerande myndigheten länsstyrelsen. Efter inordnandet sammanfördes ju den kontrollerande och planerande myndigheten. Länsexperterna kunde inte längre bedriva planeringsarbete med kommunerna som "uppdragsgivare", istället regionaliserades deras planeringsinsatser.

På länsnivå kan således en god överensstämmelse mellan planeringsformernas utveckling och resursutvecklingen konstateras.

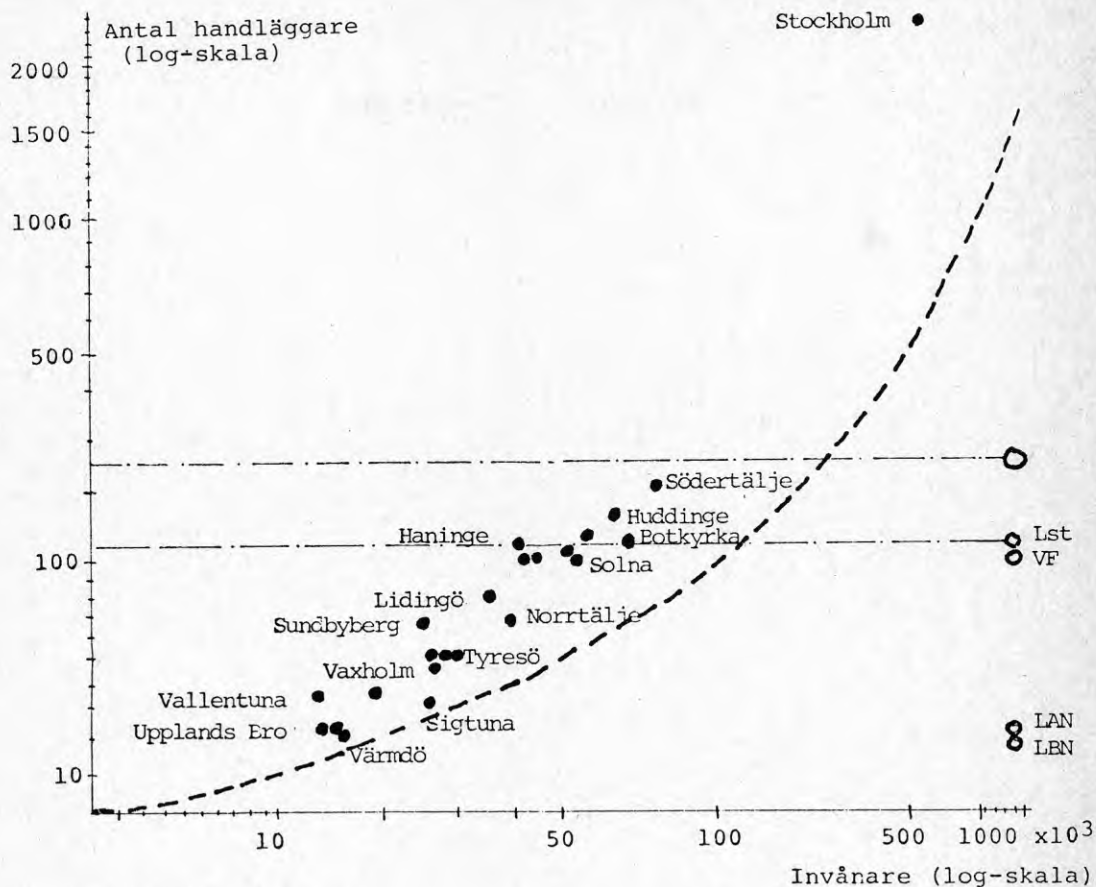
På kommunnivå är bilden mera splittrad. För de större och mera resursstarka kommunerna är uppenbarligen överensstämmelsen reform och resursutveckling relativt god. För de mindre kommunerna kan antagligen många gånger de statliga initiativen till utbyggda planeringsformer upplevas som besvärande i förhållande till knappa planeringsresurser. Till detta skall läggas kommunreformens allmänna effekter på planeringssituationen i samtliga kommuner och strävandena på kommunal nivå att nå former för ökad medborgarverkan och förbättrad politisk inordning i planeringsprocessen. Förändringar som kräver såväl bättre kunskaper om planeringsprocessen som ökade planeringsresurser. På kommunal nivå finns dessutom ett politiskt ansvar för resursexpansionen, som saknas på samma direkta sätt på regional nivå. Denna kommunala "hushållningsaspekt" kan därför tänkas leda till att de kommunala planeringsresurserna alltid ligger något efter reformtakten, medan länsnivån, i stort, kan hålla jämna steg.

Förhållandet mellan kommunernas och länsnivåns planeringsresurser i ett urval län

I figurerna 106-116 redovisas grafiskt kommunernas och länsorganens planeringspersonal i förhållande till antalet invånare i ett urval län. I jämförelsen har läns skolnämnderna, lantbruksnämnderna och skogsvårdsstyrelserna uteslutits, p g a att personalstatistik avseende planeringspersonalen inte har kunnat erhållas för varje län. Därför bör de totala planeringsresurserna på länsnivå, per län, räknas upp med ca 40 personer. Skalorna i figurerna är logaritmiska. Värdena avser 1976 års personalstatistik.

Iakttagelsen tidigare, att kommunernas planeringsresurser står i ett direkt förhållande till folkmängdens storlek, bekräftas i dessa diagram (figurerna 106-116). I första hand storstadskommunerna men också primära centra, vissa regionala centra, och vissa av de större, och redan väl utbyggda "kommuncentra i storstadsregionerna", har en planeringspersonal som för varje enskild kommun motsvarar länsnivåns samlade personella planeringsresurser. I ett "förhandlingsperspektiv", där varje kommun skall kunna möta länsnivån med en egen sakkunskap och utvecklade argumentation i varje dialog, framstår planeringsresurserna framför allt i kommuncentra, regionala centra och vissa kommuncentra i storstadsregionerna som små. Man skulle kunna tala om kommunernas "A-lag" som kan "spela en jämn match" med länsnivån, central nivå och näringsliv, och kommunernas "B-lag" som har svårt att hävda sina intressen i denna jämförelse. I omvänd riktning är det uppenbart att kommunikationen från central statlig nivå når "A-lags-kommunerna" bäst och de är från dessa man får in synpunkter etc på förändringar och förnyelser av planeringsformerna. Den bild man på central nivå har av kommunal förvaltning, organisation och politisk inordning är förmodligen till stor del färgad av situationen i dessa kommuner. Den här beskrivna fördelningen av kommunerna är naturligtvis starkt generaliserad, undantag finns bland båda grupperna av kommuner.

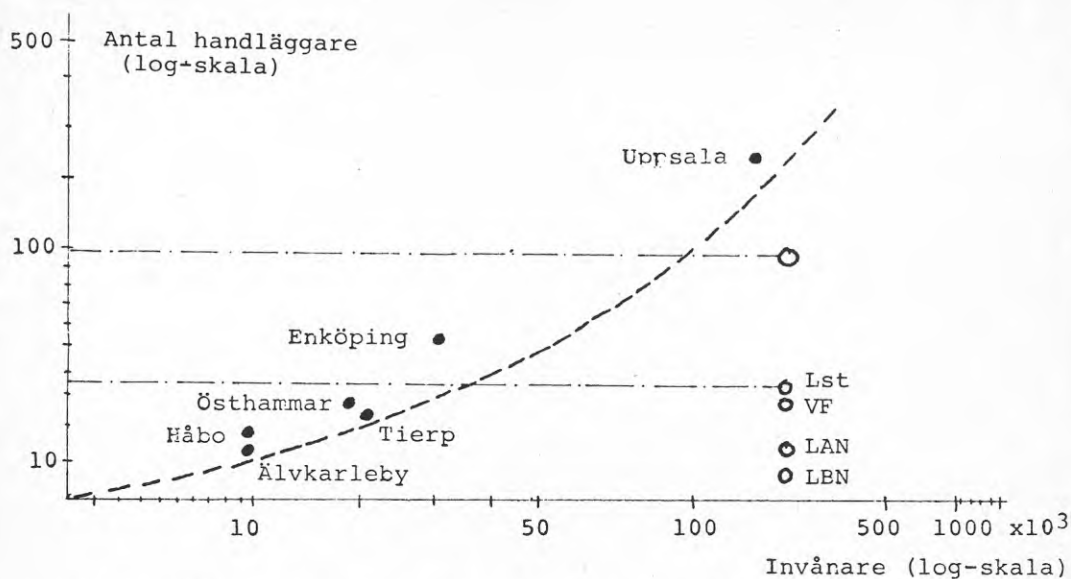
På länsnivå kan man konstatera länsstyrelsens och vägförvaltningarnas dominans. I vissa län har vägförvaltningarna en större planeringspersonal än länsstyrelsen. De olika sektorsorganen kan beskrivas som såväl länsstyrelsens som den centrala nivåns avkännings- och beredningsorgan för olika planeringsformer.



Teckenförklaring:

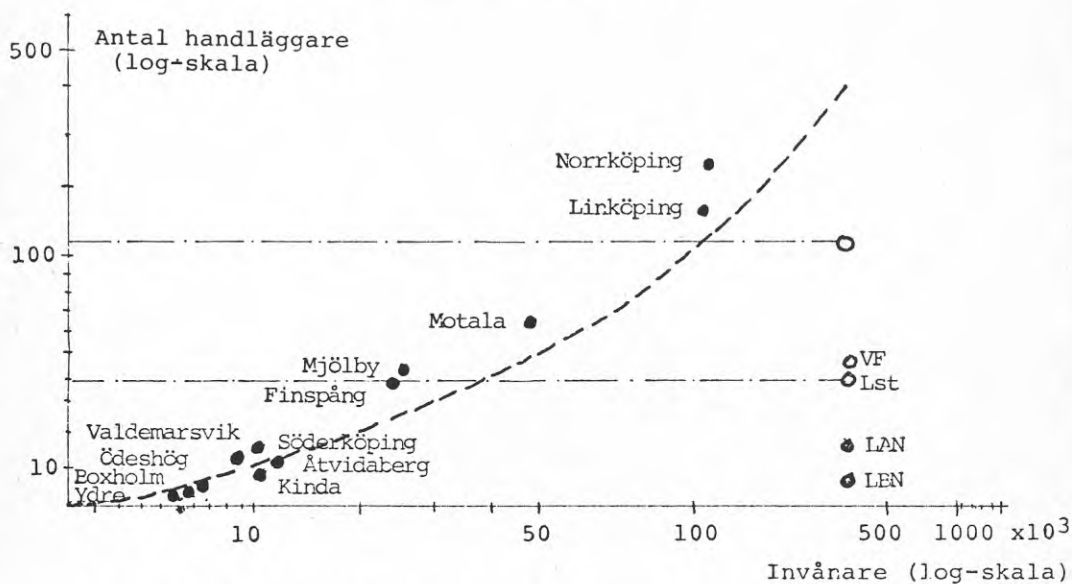
- kommun
- ◐ länsorgan
- ◉ samtliga länsorgan
- förhållandet 1/1000
- Lst = länsstyrelsen (plan avd)
- VF = vägförvaltningen (plan avd)
- LAN = länsarbetsnämnden (plan avd)
- LBN = länsbostadsnämnden

Figur 106 Stockholms län, förhållandet planeringspersonal folkmängd för kommuner och länsorgan. År 1976.



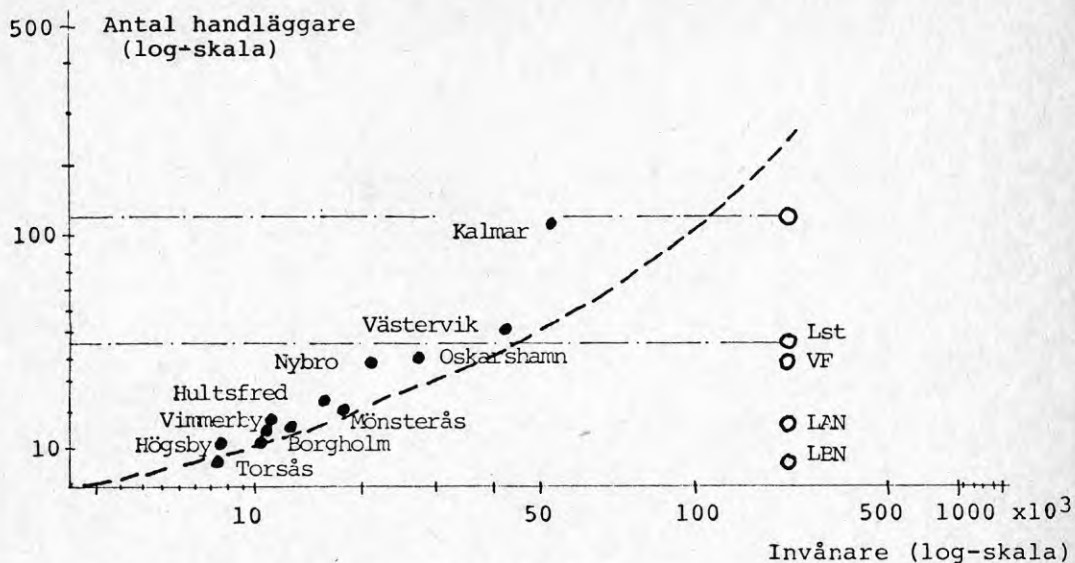
Figur 107: Uppsala län, förhållandet planeringspersonal folkmängd för kommuner och länsorgan. År 1976.

Teckenförklaring se figur 106.



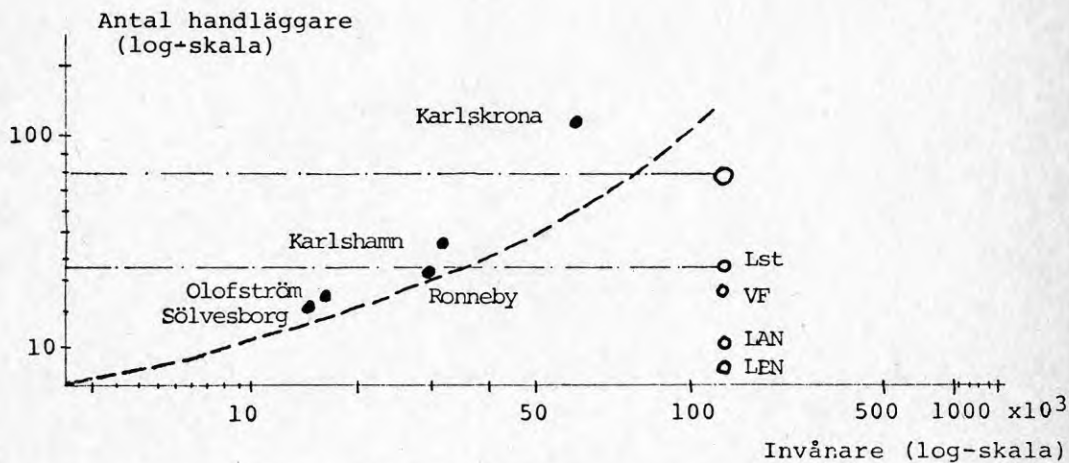
Figur 108 Östergötlands län, förhållandet planeringspersonal folkmängd för kommuner och länsorgan. År 1976.

Teckenförklaring se figur 106.



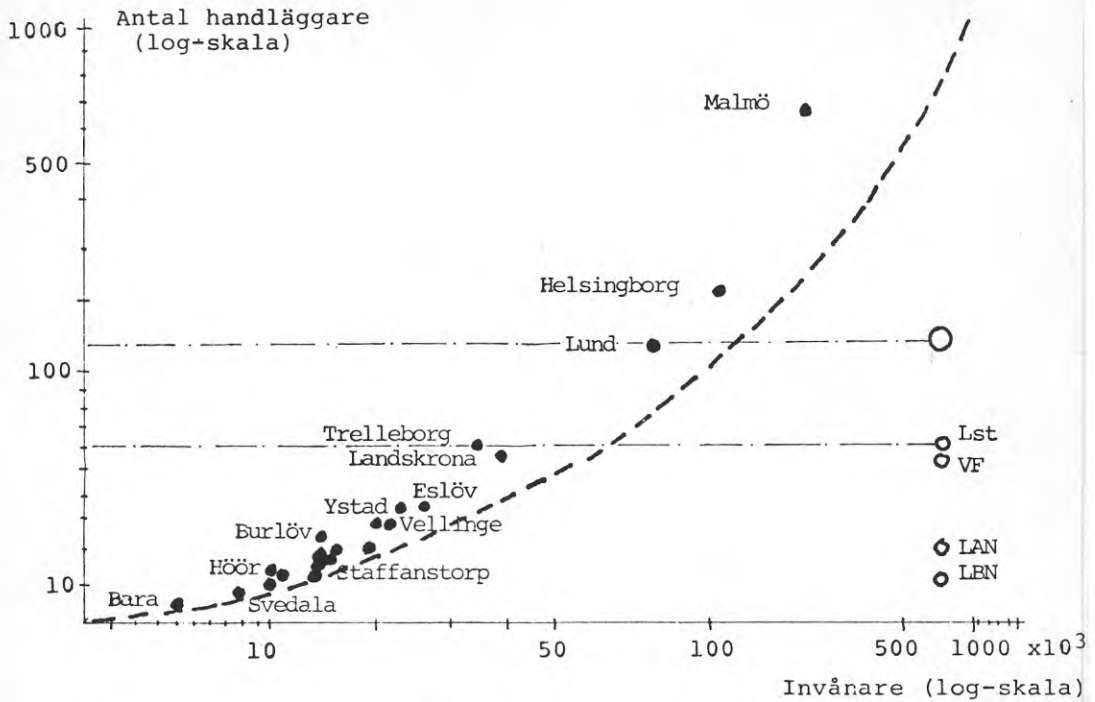
Figur 109 Kalmar län, förhållandet planeringspersonal folkmängd för kommuner och länsorgan. År 1976.

Teckenförklaring se figur 106.

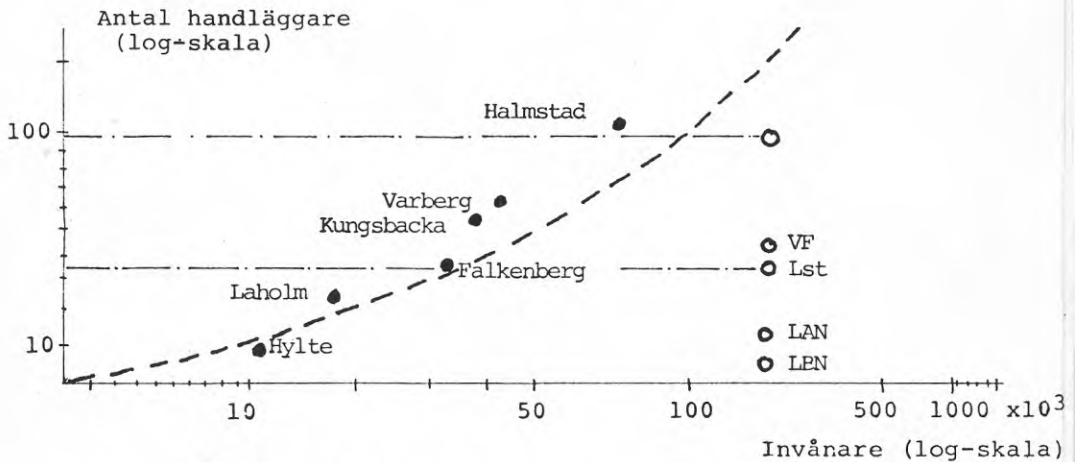


Figur 110 Blekinge län, förhållandet planeringspersonal folkmängd för kommuner och länsorgan. År 1976.

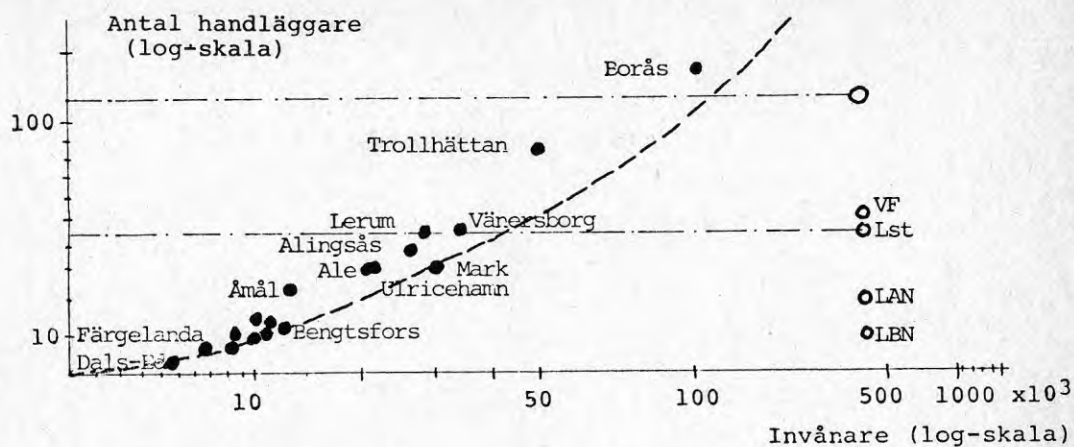
Teckenförklaring se figur 106.



Figur 111 Malmöhus län, förhållandet planeringspersonal folkmängd för kommuner och länsorgan. År 1976.
Teckenförklaring se figur 106.

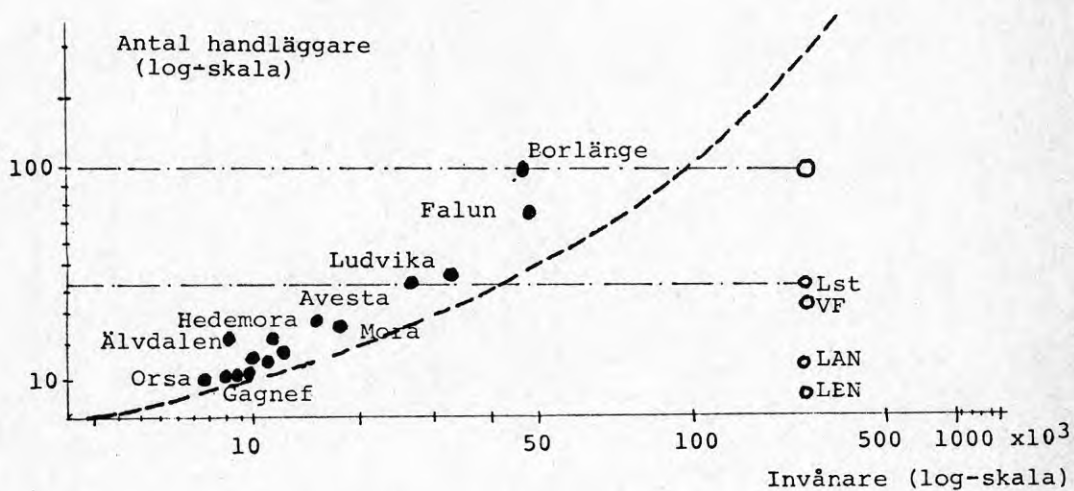


Figur 112 Hallands län, förhållandet planeringspersonal folkmängd för kommuner och länsorgan. År 1976.
Teckenförklaring se figur 106.



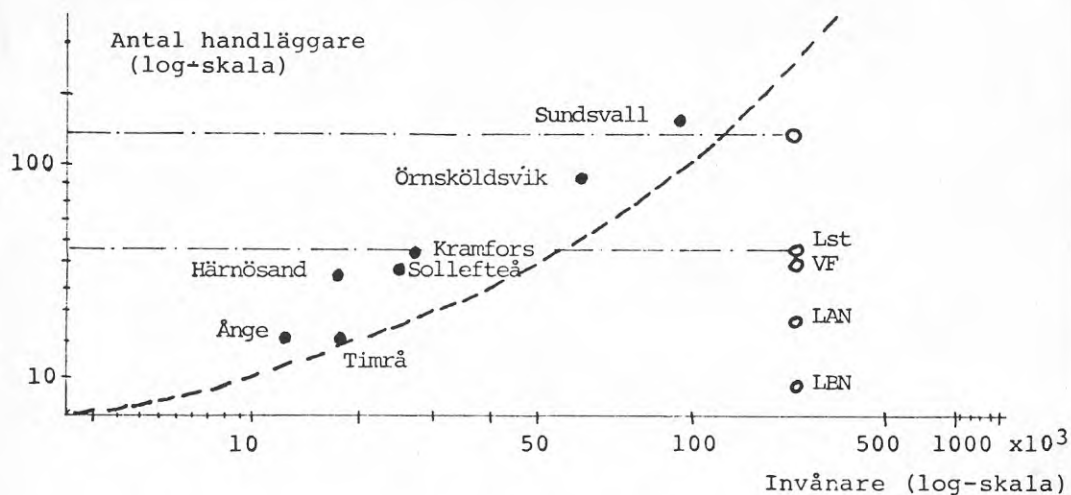
Figur 113 Älvsborgs län, förhållandet planeringspersonal folkmängd för kommuner och länsorgan. År 1976.

Teckenförklaring se figur 106.



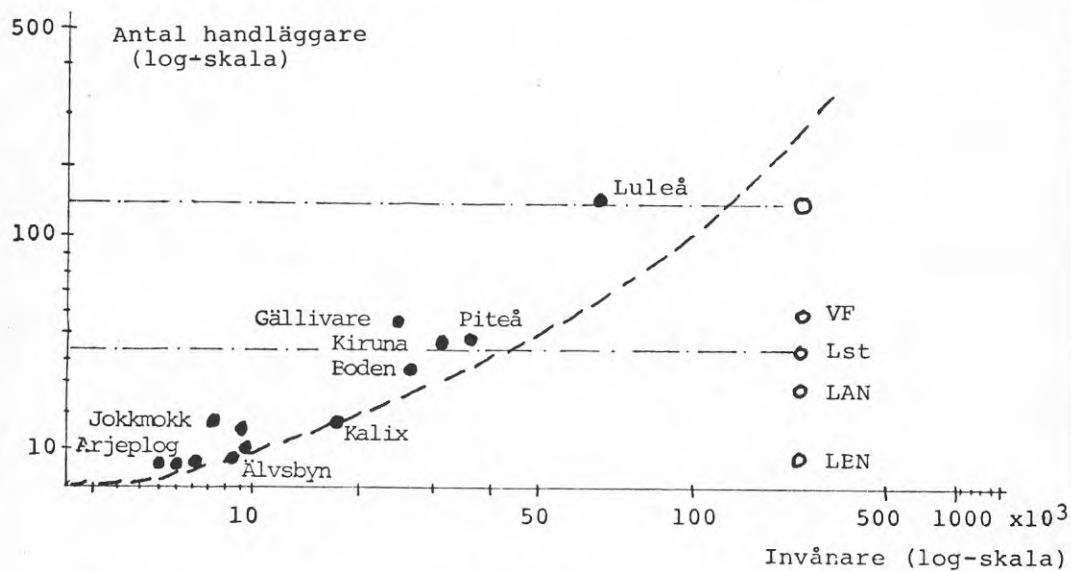
Figur 114 Kopparbergs län, förhållandet planeringspersonal folkmängd för kommuner och länsorgan. År 1976.

Teckenförklaring se figur 106.



Figur 115 Västernorrlands län, förhållandet planeringspersonal folkmängd för kommuner och länsorgan. År 1976.

Teckenförklaring se figur 106.



Figur 116 Norrbottens län, förhållandet planeringspersonal folkmängd för kommuner och länsorgan. År 1976.

Teckenförklaring se figur 106.

Slutsatser

I avsnitt 2.1, Mål för forskningsprojektet formulerades tre hypoteser inför arbetet:

- dels antogs att planeringsresursernas tillväxt på länsnivå varit väsentligt starkare än på kommunnivå, (1)
- dels antogs att planeringsresurserna är ojämnt fördelade och utvecklas olika mellan olika kommungrupper, (2)
- dels antogs att de arbetsuppgifter som tilldelas de två nivåerna inom ramen för olika planeringsformer inte står i paritet med de två nivåernas resurser och att detta leder till problem i samarbetet mellan de två nivåerna (3)

Med de tre hypoteserna som utgångspunkt kan följande slutsatser av undersökningen formuleras:

Länsnivån - Arbetsuppgifter

1 Mot bakgrund av länsstyrelsens suveräna ansvar för länsplaneringen och dess samordnande funktion i förhållande till kommuner, landsting och sektorsorgan kan deras planering karaktäriseras som en planering för de övergripande och strukturerande besluten.

2 Sektorsorganen på länsnivå är framför allt förmedlare av centrala beslut på riksnivå, beredare till länsstyrelsen och de centrala organens regionala avkänningsorgan. Skillnader finns mellan olika sektorsorgan beroende på deras kompetens i förhållande till den centrala nivån, storlek m m.

Länsnivån - Planeringsorganisation

3 Organisationen kan kontinuerligt och relativt snabbt anpassas till nya och förändrade arbetsuppgifter inom ramen för olika planeringsformer.

4 Länsstyrelsens planeringsansvar har utvecklats till en nivåsamordnande roll. Sektorsorganen har alltmer underordnats länsstyrelsen från att tidigare ha haft en mera självständig roll.

5 Inordnandet av länsexperten i länsstyrelsen, och sektorsorganens underordnande ställning i förhållande till länsstyrelsen understryker att länsstyrelsens roll har förskjutits från kontrollerande uppgifter till regional översiktlig nivåplanering.

Länsnivån - Planeringsresurser

6 Länsstyrelsernas och länsarbetsnämndernas resurser har ökat starkt under 1960 och 1970-talet. I medeltal 11 % per år respektive 9 % per år. Övriga planeringsorgan på länsnivå har haft en mycket liten ökning av resurserna under 1970-talet.

7 Vägförvaltningarna har mycket stora planeringsresurser, ofta i nivå med länsstyrelsernas personella resurser.

8 På länsnivå finns inom det administrativa systemet möjligheter till direkt avstämning mellan reform och resurstillskott. Politiskt ansvar för resursexpansionen kan inte utkrävas direkt.

9 Olika regionala behov kan mötas med olika stora planeringsresurser till länsnivåns planeringsorgan i de olika länen. Under 1960- och 1970-talet har framför allt storstadslänen och stödområdeslänen - extremerna - gynnats.

Kommunnivån - Arbetsuppgifter

10 På kommunnivå är planeringsarbetet, inom ramen för olika planeringsformer, till stor del bundet av besluten på central- och länsnivå, såsom de kommer till uttryck i länsplanering, fysisk riksplanering, ekonomiska rambeslut, normer, föreskrifter, anvisningar etc inför verkställighetsfasen. Kommunplaneringen har dessutom en nivåsamordnande roll beroende på kommunernas breda verksamhetsfält. Den fysiska planeringen intar därvid en central roll.

11 De olika planeringsformerna har byggts ut och nya har tillkommit för kommunerna. Kommunindelningsreformen har därvid tagits som inteckning, från statligt håll, för ökade krav på kommunerna och för att de olika planeringsformerna tillämpas lika på samtliga kommuner (kommunalt bostadsbyggnadsprogram, KELP, kommunöversikt etc).

12 Delegering från länsstyrelserna till kommunerna enligt § 67 BS har ökat markant efter kommunreformen.

13 Utvecklandet av länsplaneringen som en regional nivåplanering har ökat kraven på kommunerna att bedriva en liknande lokal planering avseende sysselsättning, näringsliv etc för att kunna hävda sina intressen gentemot länsnivån.

Kommunnivån - Planeringsorganisation

14 Landstingen och kommunalförbunden har i ett totalt perspektiv liten betydelse i den regionala och lokala planeringsverksamheten. I vissa regioner har de dock en stödjande funktion till den kommunala planeringen. Detta är framför allt i urbant sammanhängande regioner (storstadsregionerna) och över länsgränser som skär av sammanhållna regioner.

15 Planeringsorganisationen i kommunerna är "traditionstyngd" och ofta anpassad till en tätortsutbyggnad och lagstiftningens krav.

16 Olika kommungruppers planeringsorganisation är olika differentierad. Genomgående har de större kommunerna en mera differentierad planeringsorganisation med flera olika sakområden representerade.

17 Utvecklingen av planeringsorganisationen i olika kommungrupper befinner sig i olika faser. De större kommunerna ökar ut redan befintliga förvaltningar och förfinar sammansättningen av ämnesföreträdarna i dessa. De mindre kommunerna satsar på att bygga upp nya förvaltningar.

18 Idag betonas allmänt i kommunerna kommunstyrelsens samordnade roll. Delvis kan orsaken till detta sökas i de samordningsproblem som kommunsammanläggningarna medförde. Planeringsorganisationen anpassas till detta genom att planeringsenheter underställs kommunstyrelsen direkt. Dessa tar över den samlade långsiktiga planeringen för kommunerna.

19 Informationsenheterna förstärks allmänt i samtliga kommuner. Tydligast är dock tendensen i kommuncentra i storstadsregionerna.

20 Att nå en ökad medborgarmedverkan i planeringsprocessen betonas som en kommunal uppgift i flertalet planeringsformer (länsplanering, fysisk riksplanering, detaljplanering etc). De organisatoriska formerna för ökad medborgarmedverkan och förbättrad politisk inordning i planeringsprocessen stöds dock inte genom planeringsformernas uppbyggnad och formella reglering.

Kommunnivån - Planeringsresurser

21 Stora skillnader avseende planeringsresurserna i olika kommungrupper kan iakttagas. Endast storstadskommuner och primärcentra samt vissa regionala centra och kommuncentra i storstadsregionerna har planeringsresurser som står i paritet med länsnivån och de mångfald arbetsuppgifter, inom olika planeringsformer, som kommunerna ställs inför.

Planeringsresursernas storlek är beroende av kommunernas invånarantal och urbaniseringsgrad.

22 Olika kommungrupper har en divergerande resursutveckling.

23 På kommunnivå har staten för att tillskapa bättre kommunala resurser - i allmänhet - använt sig av kommunindelningsreformen, skatteutjämningsbidrag och specialdestinerade statsbidrag. Förstärkningarna av kommunernas planeringsresurser och en utjämning mellan olika kommungrupper har dock blivit liten, eller helt uteblivit.

24 Kommunindelningsreformens resursförstärkande effekter vad gäller kommunal planering är små; i synnerhet om man ställer den i relation till de ökade planeringsproblem reformen ställt kommunerna inför.

25 På kommunnivå finns ett direkt politiskt ansvar för ökade resurser till planeringsverksamheten. I ett allmänt kärvt ekonomiskt läge med nödvändiga prioriteringar medför detta uppenbarligen en återhållsamhet vad gäller utbyggnaden av planeringsresurserna.

5 DISKUSSION OM FÖRHÅLLET MELLAN DEN KOMMUNALA NIVÅN, LÄNSNIVÅN OCH DEN CENTRALA NIVÅN I PLANE- RINGSPROCESSEN

Denna framställning kommer att hållas i en essäartad form. Alla de noteringar som, under det tidigare arbetet gjorts "i kanten", kommer att sammanfattas här. Underlag är således det tidigare redovisade historiska materialet, beskrivningen av olika planeringsformer och resursundersökningen.

Framställningen kan kanske ibland tyckas förklara genomgripande samhällsförändringar, på ett alltför lättvindligt sätt. Avsikten är emellertid endast att skissera de allmänna utvecklingslinjer som bör bilda grunden för en diskussion om dagens förhållande mellan den kommunala nivån, länsnivån och den centrala nivån i planeringsprocessen.

5.1 Koncentrationstendenser inom privat och offentlig sektor

Efterkrigstiden har kännetecknats av en kontinuerlig koncentration inom näringslivets alla sektorer. Företagen har förts samman till allt större enheter. Stordriftsfördelarna har varit bärande tankar. (293) Utvecklingen har medfört en långt driven centralisering av beslutsfattande, strategisk långsiktig planering och utvecklingsarbete.

Den offentliga sektorn har under efterkrigstiden starkt ökat sin andel av de totala samhälleliga resurserna. Samtidigt har - inom sektorn - de centrala funktionerna för beslutsfattande, planering och utvecklingsarbete förstärkts och koncentrerats. Detta har skett i parallellitet med näringslivets utveckling mot en koncentration av motsvarande funktioner. Utvecklingen kan ses som ett samspel näringsliv - offentlig sektor, där båda parterna är beroende av varandras agerande och därigenom understödjer utvecklingen mot koncentrationen inom den andra sektorn.

Centralt formulerade reformer

Den offentliga sektorns expansion måste ställas i relation till ett mångfald reformer inom skilda samhällssektorer.

Målen för detta arbete kan sammanfattas i följande punkter:

- en utjämning av materiell standard mellan olika grupper i samhället
- en utjämning av standard mellan olika delar av landet
- en allmän höjning av individernas standard
- en reformering av näringslivet till samhällets bästa
- en reformering av samhället till näringslivets bästa och
- en tryggad expansion för näringslivet.

Med dessa mål för ögonen måste den centrala styrningen, på nationell nivå, framstått som effektivast och snabbast framkomlig. (294) Reformerna har formulerats och utvecklats centralt, och därefter förts ut till regional och lokal nivå för verkställighet.

En viss delegering av beslutsrätt och ansvar till regional och lokal nivå, som förekommer inom planeringen av bostadsförsörjningen, den fysiska planeringen och genom länsplaneringen framstår i detta perspektiv endast som den centrala nivåns avyttring av "onödig barlast" för att kunna koncentrera arbetet till de strategiskt viktiga besluten och därför nödvändigt planerings- och utvecklingsarbete. I vilken utsträckning reformerna utgått från lokalt upplevda problem, och därav framfödda reformbehov, måste i denna konstruktion, i första hand tillskrivas de politiska partiernas kanaler för informationsöverföring från det lokala partiarbetet till partiarbetet på nationell nivå. Dessutom måste reformerna ha en nationell räckvidd och lösa allmänna strukturella problem och inte i allt för stor utsträckning hämma den lokala aktiviteten; upplevas som krångliga och onödiga.

Inom de politiska partierna måste därför göras en avvägning mellan de nationella och lokala kraven i reformarbetet.

I figur 117 ges en schematisk bild av reformprocessen. Perspektivet är det nationella. Med detta menas att någon beskrivning av reformarbetet på regional eller lokal nivå inte görs i figuren. Parallellt med reformarbetet på nationell nivå pågår ju ett reformarbete i kommuner och län. I stor utsträckning

294 Jfr uttalanden i propositionen 1964:185 om den kommunala kompetensen vid näringslivsetablering

NIVÅ	INITIATIVFAS →	BESLUTSFAS →	ÅTGÄRDSFAS →	RESURSFAS
<u>Nationell</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Opinioner • Partier formulerar mål • Parlamentariskt arbete • Utredningar • Utvecklingsarbete 	<ul style="list-style-type: none"> • Lagstiftning • Ekonomiska ramar • Normer • Föreskrifter • Råd- och anvisningar 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbetsuppgifter • Rutiner • Kompetens 	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomi • Personal • Organisation
<u>Regional</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Rapporter • Petitaskrivelser • Remissvar 		<ul style="list-style-type: none"> • Arbetsuppgifter • Rutiner • Kompetens 	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomi • Personal • Organisation
<u>Lokal</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Lokalt partiarbete och målformulering • Utredningar • Remissvar • Lokala opinioner 		<ul style="list-style-type: none"> • Arbetsuppgifter • Rutiner • Kompetens 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> Strukturella förändringar, kommunal indelning, skatteutjämningsbidrag, m fl, vidtagna av staten. </div> <ul style="list-style-type: none"> • Ekonomi • Personal • Organisation

Figur 117 Schematisk bild av reformarbetet i nationellt perspektiv.

sker dock detta arbete på den centrala nivåns villkor, genom de nationella reformernas stora genomslagskraft i form av lagstiftning, beslut om ekonomiska ramar m m.

Reformprocessen kan delas upp i en initiativfas, en beslutsfas, en åtgärdsfas och en resursfas. Ofta överlappar faserna varandra. Åtgärdsfasen och resursfasen ligger i tiden oftast parallellt på nationell och regional nivå. För att nya arbetsuppgifter skall kunna utföras fordras samtidiga resursförstärkningar. För att den lokala nivån (kommunerna) skall kunna utföra de arbetsuppgifter den åläggs kan staten endast tillgripa resursförstärkningar av strukturell art såsom förändringar av den kommunala indelningen, skatte-

utjämningsbidrag m m. En ytterligare regleringsmöjlighet är att ändra arbetsfördelningen mellan stat och kommun. I övrigt har man att lita till att kommunerna genom ökat skatteuttag, personalförstärkningar och organisationsförändringar själva vidtar de nödvändiga resursförstärkningarna. För att förutsättningarna för detta skall finnas i varje reform måste i initiativfasen ha skett ett utbyte av erfarenheter vad gäller behov, mål och förutsättningar för reformens genomförande mellan de tre nivåerna. Som tidigare framhållits, har de politiska partierna ett ansvar för denna informationsöverföring.

Vartefter reformarbetet fortgått har den offentliga sektorns förvaltningsapparat byggts ut. Som en fråga kan det formuleras, om inte denna ansvällning av förvaltningsapparaten fått till följd att initiativfasens behovs- och målformulering till stor del flyttats över från de politiska partierna till förvaltningsapparaten (formulerat som expertvalde teknikervälde o d). Därigenom har frågan om kontakter mellan de tre nivåerna mera kommit att ses som ett administrativt organisationsproblem, mellan de tre nivåernas förvaltningar, än ett politiskt organisationsproblem. För detta talar bl a det arbete som pågår för att administrativt, mellan tjänstemannastaberna på de tre nivåerna, bygga upp ett informationssystem för samhällsplaneringen. (295)

5.2 En sektoriserad planering växer fram

Reformerna är delar i en förändringsprocess, med lång utsträckning över tiden, och med stor spridning på olika samhällssektorer.

Så länge reformerna - lösningarna på samhällsproblemen har formulerats mot bakgrund av en totalt sett stark resurstillväxt i samhället, har reformerna utformats som deloptimeringar för skilda sektorer. Organisatoriskt har detta medfört en sektorsuppdelning på såväl central, regional som lokal nivå, med åtföljande sektorsplanering. Organisationsuppbyggnaden har i sin tur understött en sektoriserad reformprocess.

Under dessa förhållanden har en sektoriserad planering utvecklats, där planeringen sker stegvis genom en nedbrytning av centralt fattade rambeslut. I figur 118 ges en schematisk bild av den sektoriserade planeringsprocessen. Bilden är tillämpbar på såväl rambeslut och deloptimeringar i ekonomisk planering

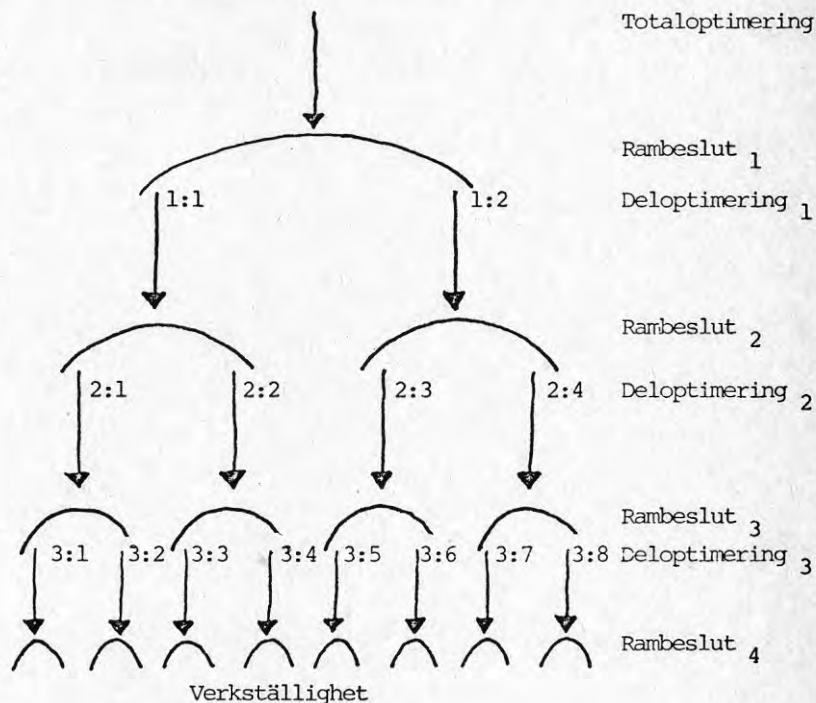
295 "Integrerat informationssystem för samhällsplaneringen", DASK-rapport, SCB och Statskontoret, 1974

som målformulering och deloptimeringar för andra planeringsformer. Den sektoriserade planeringsprocessen innehåller flera varandra överlappande planeringsformer (bostadsförsörjning, fysisk planering,

Nationell nivå

Regional nivå

Lokal nivå

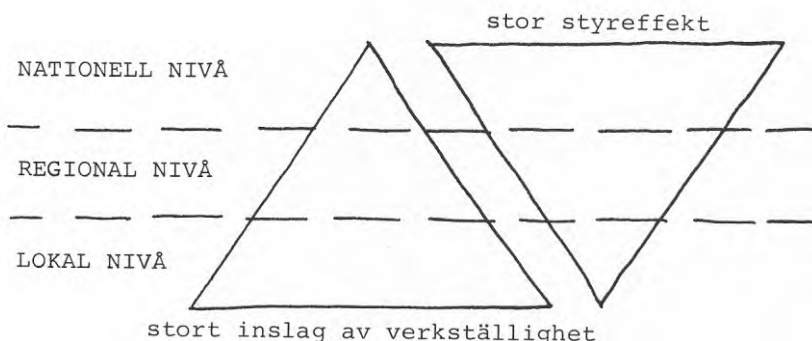


Figur 118 Schematisk skiss över den sektoriserade planeringsprocessen.

vägplanering m fl). Detta leder ofta till deloptimeringar som i sin summa inte är lika med totaloptimeringen utan medför dubbelarbete, kompetenskonflikter etc. Så länge planeringsarbetet drivs mot bakgrund av ständigt ökade resurser, och få konflikter om resurserna, har denna differens mellan deloptimeringarna och totaloptimeringarna en underordnad betydelse. Om man karikerar bilden skulle man kunna konstatera att behovet av planeringsinsatser (296) är små både på regional och lokal nivå. Den kommunala uppgiften tenderar till en planering omedelbart inför verkställighetsfasen, eller endast verkställighet (produktion). Den statliga planeringen på nationell nivå tenderar till en planering, med stor styreffekt, genom strukturerande och översiktliga åtgärder. (se figur 119)

296 Se definition av begreppet planering i avsnitt 2.2.3

Den här beskrivna planeringssituationen var förhärskande fram till 1960-talet. Mot bakgrund av regionalpolitikens krav på territoriell samordning och verksamhets-samordning växte kraven på en samordnad regional nivå-planering fram. Behovet av samordning framstod också som nödvändigt mot bakgrund av den offentliga sektorns starka tillväxt. I början av 1970-talet blev också behovet av samordning starkt (inte minst på den kommunala nivån) för att kunna göra prioriteringar, mot bakgrund av ett ekonomiskt kärvare läge. På kommunnivå underströks också behovet av samordning efter kommunsammanläggningarna.

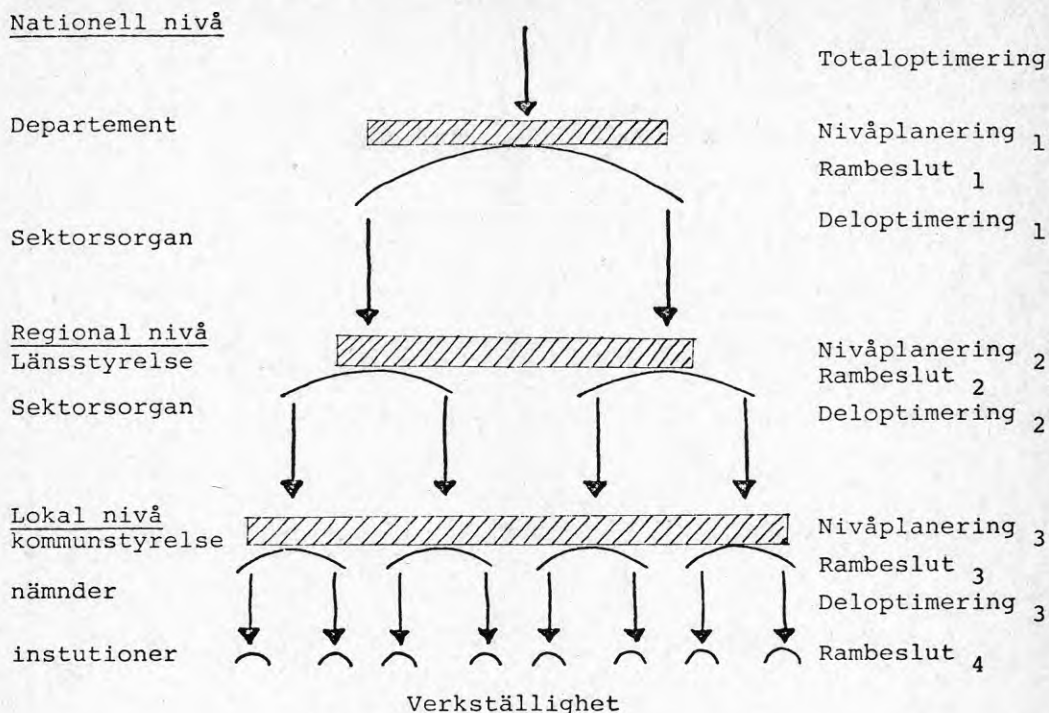


Figur 119 Planeringsansvarets fördelning på nationell, regional och lokal nivå - principskiss.

5.3 Betoning av nivåplanering

Den uppkomna situationen där differensen mellan totaloptimeringarna och deloptimeringarna inom olika sektorer framstod som alltmer besvärande krävde således en nivåsamordning på alla tre nivåerna. Den organisatoriska uppbyggnaden av planeringsprocessen kom därvid att förändras. På de tre nivåerna infördes nivåplanering som skulle lösa samordningsproblemen mellan olika sektorer. I figur 120 illustreras detta grafiskt.

På nationell nivå tog sig detta uttryck i en utökning av departementen och deras expertorgan. Genom delning av en del äldre departement tillkom bostadsdepartementet, arbetsmarknadsdepartementet, kommundepartementet och industridepartementet. Olika expertorgan som utvidgades eller tillkom var statsrådsberedningen, forsknings-



Figur 120 Schematisk skiss över planeringsprocessen med sektorsplanering och nivåplanering. Jämför figur 118.

beredningen, miljövårdsberedningen, enheten för regional utveckling, enheten för fysisk riksplanering m fl.

På regional nivå betonades länsstyrelsens samordnings- och planeringsroll genom att länsstyrelsen tilldelades suveränt ansvar för den regionala utvecklingsplaneringen, länsplaneringen. De olika sektorsorganen på länsnivå underordnades länsstyrelsen. Flera s k läns-experters inordnades i länsstyrelsen. Därigenom skapades den organisatoriska basen för en nivåplanering på regional nivå.

På lokal nivå kom nivåsamordningen att innebära en förstärkning av kommunstyrelsens resurser för samordning och översiktlig kommunal planering.

Att märka är att de lösningar som eftersträvades var förbättringar inom förvaltningssystemet. Diskussioner om det politiska systemets roll i planeringsprocessen förekommer sparsamt i dessa lösningar. I länsdemokratiutredningens betänkande, SOU 1965:54 och i "utredningen om den kommunala demokratin" SOU 1975:41, diskuteras dock vikten av en politisk inordning i planeringsprocessen, på lokal och regional nivå. En samtidig ökning av allmänhetens intresse för planeringsfrågor och kritik såväl mot formerna för planering och planeringsresultatet indikerar att möjligheterna för politisk inordning i planeringsprocessen försämrats.

5.4 Planeringsprocessen idag - både nivåplanering och sektorsplanering

Som framgår av figur 120 innehåller planeringsprocessen idag både en nivåorienterad planering och en sektorsorienterad planering. Förändringarna under 1960-talet, mot en ökad nivåsamordning skedde således under bibehållande av de tidigare skisserade sektoriserade planeringsformerna. Nivåplaneringen på de tre nivåerna syftar till att stämma av olika deloptimeringar mot totaloptimeringen i det tidigare steget för att "summan" skall bli densamma. I detta syfte har olika planeringsformer och planeringsinstrument tillskapats. Som exempel kan nämnas länsplaneringen, den fysiska riksplaneringen, KELP, nationalräkenskaper, regionalräkenskaper och gemensamma planeringsförutsättningar (GPF).

Besluts- och verkställighetsfördelningen från den "äldre" sektoriserade planeringsprocessen har bibehållits (se figur 119).

På nationell nivå kan planeringsuppgifterna sammanfattas i termerna övergripande styrbeslut och strategisk långsiktig planering, som uttryck för en nivåplanering.

Betecknande är att viktigare beslut rörande lokalisering av industrianläggningar, såväl vad det gäller miljöeffekter som sysselsättningspolitiska skäl "lyfts upp" från de två underliggande nivåerna till denna

nivå. (297) I form av lagstiftning, ekonomiska rambeslut men också normer, råd och anvisningar sker på denna nivå en målformulering med stor genomslagskraft på de två underliggande nivåerna. Målformuleringen uttryckt i normer, råd och anvisningar är starkt sektorerad.

På länsnivå har länsstyrelsen, genom sitt suveräna ansvar för länsplaneringen en stark ställning både i förhållande till sektorsorganens planering och kommunernas planering. Stora resursförstärkningar vid länsstyrelsen, organisationsförändringar och en allmän kunskapsansamling vid länsstyrelsen understryker ytterligare denna starka ställning. Länsplaneringen får - även om planeringens innehåll skulle stämma dåligt med den faktiska utvecklingen - genom sin formella styrka, uppenbarligen även en faktisk styrka. Prognoserna blir självuppfyllande.

Eftersom länsplaneringen styr (298) det statliga flödet av resurser till infrastrukturen får den också en stark ställning i förhållande till den kommunala planeringen.

På kommunal nivå har samordningssträvandena framför allt förstärkt kommunstyrelsens och dess beredningsorgans ställning. Centrala planeringsenheter har underställts kommunstyrelsen. Samtidigt är den kommunala förvaltningen av tradition, och inför verkställighetsfasen, starkt sektorerad med olika facknämnder och förvaltningar för olika sektorer. Varje sektor har dels att se till den kommunala samordningen, men också de av staten givna planeringsformerna för sektorn (t ex förskoleplan) och sektorsmål uttryckta i lagstiftning, normer, föreskrifter, råd och anvisningar, samt sektorns behandling i den regionala planeringen.

Med hänsyn till att flertalet kommuners planeringsresurser är knappa måste svårigheter uppstå när det gäller att samordna den kommunala planeringen mellan sektorer, med den regionala nivåplaneringen och med central målformulering. Om man därtill lägger att man måste finna utrymme för att från kommunen påverka

297 § 136 a Byggnadslagen, och överenskommelse mellan Svenska industriförbundet och regeringen om samhällsinsyn över de 170 största industriföretagens investeringsplaner genom informationsutbyte på central nivå.

298 Cirkulärskrivelse 1973:24 till olika statliga organ om att i sin verksamhet iakttaga statsmakternas beslut om ortsklassificeringssystemet

den regionala nivåplaneringen och den centrala målformuleringen måste situationen framstå som än mer besvärlig.

På detta sätt tenderar sammanblandningen av nivå- och sektorsplaneringen att förstärka de överordnade planeringsorganens position och splittra och försvaga den kommunala planeringen.

5.5 Problem i planeringsprocessen

I den beskrivna situationen kan nu följande delproblem i planeringsprocessen formuleras:

- Sammanblandningen av nivå och sektorsplanering och den rådande kompetensfördelningen vad gäller målformulering tenderar till att förstärka de överordnade planeringsorganens position i planeringsprocessen och splittra den kommunala planeringen.
 - Planeringsformernas uppbyggnad motverkar målformulering och politisk inordning på lokal nivå.
 - Otillräckliga planeringsresurser i ett stort antal kommuner medför att kommunerna inte fullt ut orkar fylla sin roll inom ramen för olika planeringsformer. Detta jämnar vägen för kraven på ökad central normering och målformulering.
 - Stora skillnader i kommunernas planeringsresurser leder till att generella mål och normer, utformade på central nivå, för den kommunala planeringen, dåligt överensstämmer med den specifika situationen i varje kommun.
 - Statliga strukturella resursförstärkningar riktade mot den kommunala nivån förmår inte att tillskapa planeringsresurser i nivå med de ökade planeringsproblem de medför för kommunerna.
 - En allmän förändring av planeringssituationen i kommunerna. Från en expansiv "utbyggnadsplanering" har planeringen alltmer kommit att inriktas på vad som skulle kunna kallas en "hushållningsplanering". Detta är en planering som kännetecknas av små utbyggnadsetapper, bättre utnyttjande av redan gjorda investeringar, kompletteringar, bevarande planering etc.
- Denna förändring ställer krav på lokal målformulering, förbättrad politisk inordning och medborgarmedverkan i planeringsprocessen och stärkta planeringsresurser.

5.6 Vad kan man då göra - tankar kring möjliga lösningar

Det kan först slås fast att statliga initiativ av typen "minskad statlig detaljreglering av kommunerna" (299) och selektiva statsbidrag till kommunerna för planering (300), om de får tillräcklig omfattning respektive stödjer problemorienterad planering kan bilda grunden för en nödvändig förbättring av den kommunala planeringen.

Det kan också slås fast att en väl fungerande kommunal planering är en förutsättning för att de överordnade planeringsformerna skall fungera fullt ut. Istället för att se lösningarna på problemen i en ökad central normering och målformulering, och en utbyggnad regional nivåplanering kan problemen bara lösas genom en förstärkning av den kommunala nivån. Detta betyder också att lösningarna måste anpassas till varje kommunes speciella förhållanden. Här skall därför endast formuleras vissa principer.

- Anpassa planeringsformernas uppbyggnad till kommunal behovsformulering och central resursformulering

Idag är planeringsformerna uttryck för central målformulering. Lite utrymme finns för kommunal behovs- och målformulering. Det borde vara kommunernas uppgift att formulera behov och statsmakternas uppgift att svara med en resursformulering där inte kommunens egna resurser räcker (industrilokalisering, låneramar för bostäder etc). Detta skulle också motverka en övertro på den kommunala planeringens möjlighet att i sig lösa problem, den kan endast peka ut och avgränsa problemen och föreslå lämpliga lösningar. När det gäller problem, som kan lösas inom kommunen, skulle detta synsätt understryka de politiska partiernas skyldighet att göra prioriteringar.

- Förstärk möjligheterna till politisk inordning och medborgarmedverkan i planeringsprocessen på kommunnivå

För att den kommunala behovs- och målformuleringen i planeringsprocessen skall fungera inom ramen för den kommunala demokratin fordras att möjligheterna för politisk inordning och medborgarmedverkan stärks. Detta ger också en planering som står närmare de reella problemen och behoven. Denna kvalitativa förstärkning av den kommunala planeringen ger också förutsättningar för bättre underlag till länsplane-

299 Utredningen om minskad statskontroll över kommuner och landstingskommuner (KN 1976:06)

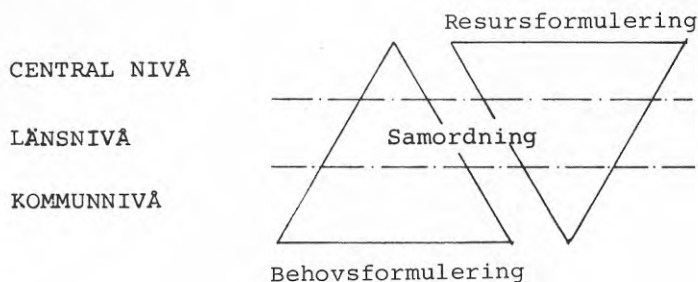
300 Statsbidrag till, den fysiska riksplaneringens planeringsskede i kommunerna, lokal trafikförsörjningsplan och serviceplan

ringen. Att förstärka den politiska inordningen i länsplaneringen, genom att föra över den till landstingets kompetensområde, måste i detta perspektiv framstå som något av en skenlösning. Basen för medborgarmedverkan och politisk inordning finns på den primärkommunala nivån med sitt breda samordningsansvar inför verkställighetsfasen. Landstingen är regionala sektorsorgan. På denna nivå skulle den politiska inordningen fortfarande ske långt ovanför och bredvid verkställighetsfasen i planeringsprocessen.

Samtidigt är det viktigt att framhålla att de politiska partiernas ansvar för målformulering och styrning av planeringsprocessen är viktig på alla tre nivåerna. I det perspektivet är det viktigt att partierna utvecklar former för informationsöverföring mellan de tre nivåerna.

- Betona länsstyrelsens samordningsuppgift

Idag har länsstyrelsen såväl en samordningsuppgift som en planeringsuppgift. Tendensen är att planeringsarbetet ökar mot bakgrund av det suveräna ansvaret för den regionala utvecklingsplaneringen och brister i den kommunala planeringen. I förhållande till en förstärkt primärkommunal roll i planeringsprocessen bör länsstyrelsens kompetensområde begränsas till den kontrollerande och samordnande funktionen. Länsnivån skall vara behov- och resursformuleringens förmedlare och samordnare. Figur 119 kan mot bakgrund av detta nu ges ett annat innehåll:



- Förstärk kommunernas planeringsresurser

Planeringsformer som utgår från en behovsformulering på kommunal nivå fordrar i flertalet kommuner förstärkta planeringsresurser. Den politiska inordningen, ökad medborgarmedverkan och behovet av underlag för prioriteringar i en starkt markerad hushållningsplanering kräver också förstärkta planeringsresurser. Utifrån förutsättningarna i varje enskild kommun kan

dessa förstärkningar sannolikt ta sig olika uttryck. Det kan gälla organisationsförändringar, ändrade arbetsrutiner, ökat kunskapsomfång, förstärkningar av den politiska inordningen eller ökade personella resurser. Sannolikt måste flertalet kommuner dock länge lita till de ekonomiska och personliga resurser de har idag. Det förstärker kravet på andra vägar till resursförstärkningar.

Sannolikt kan också kommunerna sinsemellan, genom interkommunalt samarbete, bygga upp en flexibel planeringsorganisation. I de planeringsfrågor som har sin gemensamma lösning för flera kommuner kan samarbetet bli en bra avlastning för den enskilda kommunen. I detta samarbete kan kommunerna välja planeringsområde och verksamhetsområde, på ett annat sätt än i den statiska lösningen med översiktlig regional planering i landstingets eller länsstyrelsens regi. De kommunalförbund för översiktlig planering som idag är verksamma arbetar med dessa frågor. De ha uppenbarligen också väl utvecklade former för politisk inordning i planeringen.

- Utveckla formerna för utvecklingsarbete om kommunal planering i kommunerna

I initialskedet - som sannolikt sträcker sig över en relativt lång tidsperiod - måste utvecklingsarbete och forskningsarbete som tar fasta på problemen i planeringsprocessen i enskilda kommuner förstärkas. Detta för att nå fram till metoder för planeringen som bättre motsvarar olika kommuntypers förutsättningar såväl vad gäller den allmänna planeringssituationen som organisation och tillgängliga planeringsresurser.

BILAGA 1

Metod för maskinell databearbetning av Kommunförbundets personalstatistik, avseende primärkommunal personal

Målet för den maskinella databearbetningen var:

att ange de personella resurserna för planering i landets samtliga kommuner (fördelade på kommungrupper och kommuntyper)

att därvid notera förändringstendenser under 1970-talet

att beskriva kommunernas organisation av planeringsarbetet.

Sedan 1968 samlar Svenska kommunförbundet in personalstatistik för landets samtliga primärkommuner. Statistiken bearbetas tillsammans med SCB och redovisas bl a i "Primärkommunal personal" av SCB.

Redovisningen beskriver situationen den 1 mars varje år. Vissa ändringar har gjorts i redovisningssystemet mellan olika år.

Ur den ovan beskrivna statistikproduktionen identifierades, genom maskinell databearbetning, för varje kommun:

1 Planerande förvaltningar (tjänsteställen enligt K-planens titelindelning, som helt eller delvis deltar i kommunens planering)

2 Planerande befattningar (enligt kommunal befattningskod 1975, där befattning med planeringsarbete urskiljs)

3 Sysselsättningsgrad (heltid-deltid)

4 Lön (bl a övertidsuttaget)

5 Utbildning (enligt SUN-koden).

För att göra det framtagna materialet hanterligt begränsades statistikbearbetningen till år 1971, 1974 och 1976. Materialet gav också en bild av kommunernas planeringsorganisation.

Nedan redovisas arbetet i fyra steg.

STEG I

Avgränsning av planeringstjänster, enligt forskningsprojektets definition av begreppet planering.

Endast s k handläggare togs med, ej biträdespersonal. Dessutom inkluderades vad som skulle kunna sammanfattas som ledande befattningar för kommunerna totalt och olika förvaltningar. Anställda politiker finns inte med i materialet. Arbetet byggde på en genomgång av "Primärkommunal personal fördelad efter befattning 1 mars 1975". Varje befattning, kod och antalet anställda förtecknades. Finjustering av det framtagna materialet skedde med hjälp av befattningsbeskrivningar i avtalstext (CTA) och vissa kommunala organisationsplaner (se tabell 1).

En preliminär genomarbetning av detta steg visade att mellan 10 000 och 15 000 tjänster borde ingå i undersökningen.

STEG II

Avgränsning av planerande förvaltningar, enligt forskningsprojektets definition av begreppet planering. Arbetet byggde på en genomgång av kontoplanens (K-planen) titelindelningar. Relevanta förvaltningar, avdelningar, kontor etc förtecknades. Finjustering gjordes med hjälp av kommunala organisationsplaner etc (se tabell 2).

En preliminär genomarbetning av detta steg visade att ca 60 olika tjänsteställen (se separat lista) borde ingå i undersökningen.

STEG III

Identifiering av planeringstjänster och planerande förvaltningar i varje kommun. Maskinell bearbetning med de tidigare avgränsade planeringstjänsterna och planerande förvaltningarna (tjänsteställen) som styrvariabler genomfördes. Även de andra (3-5) uppgifterna noterades för respektive tjänst.

Eftersom bearbetningen byggde på att tjänsteställe och tjänster kombinerades skulle antalet tjänster troligen ytterligare reduceras (se figur sid 299).

P = mängden definierade planeringstjänster
 T = mängden definierade tjänsteställen
 M = mängden planeringstjänster lokaliserade till mängden definierade tjänsteställen

STEG IV

Manuell bearbetning av det framtagna materialet

Kontroll

Redovisning av personalresurser, förändringar, organisation för varje kommun, kommungrupp (enligt forskningsprojektets gruppering).

Felkällor

Risken för fel kan i denna typ av databearbetning aldrig helt elimineras.

I steg I och steg II finns risk för att för få eller för många tjänster respektive tjänsteställen tas med. Vissa tjänstebenenämningar är svåra att ange som handläggare eller biträdespersonal, oavsett vilka avstämningar som görs mot tjänstebeskrivningar och organisationsplaner. Som exempel kan tjänstebenämningen sekreterare nämnas.

Dessutom är det svårt att utifrån kontoplanen exakt avgränsa planerade förvaltningar, kontor e d. Ett sådant fel uppmärksammades för 1971 och 1974 års material vid den manuella efterbearbetningen. Detta belastade materialet avseende socialförvaltningarna och skolkontoren. Genom en urvalsundersökning på dessa tjänsteställen i primärmaterial (de av kommunerna lämnade uppgifterna till Svenska kommunförbundet) och jämförelser med utfallet 1976 kunde felet nästan helt elimineras kommungruppsvis.

Slutligen skall också påpekas de stora fel som ligger i "översättningar" av information från kommunerna till datautnyttjaren.

Kontroll

I steg IV genomfördes således en manuell kontroll. I detta arbete uppmärksammades det tidigare redovisade felet rörande socialförvaltningar och skolkontor. Dessutom uppmärksammades ett programmeringsfel i 1976 års material (vissa tjänsteställen och befattningar hade inte tagits med), varför bearbetningen måste göras om.

För hela materialet genomfördes också stickprov i 140 olika kommuner för att belägga hur stort fel som belastade det framtagna materialet totalt. I detta arbete kunde konstateras ett fel på ca $\pm 3\%$ per kommun, relativt jämnt fördelat över samtliga förvaltningar. Företrädesvis var det dock värdena för de större kommunerna som var belastade med de största felen.

Kontinuerligt korrigerades materialet under detta arbete. Om man antar att felet är lika stort för de återstående kommunerna skulle således hela materialet belastas av ett fel på ca $\pm 1,5\%$ /kommun. Denna siffra är dock mycket osäker och hänsyn måste också tas till de "icke-kvantifierbara" felkällor som tidigare noterats.

Redovisning

Materialet redovisas, fördelat på de olika kommungrupperna i avsnitt 4.3.1. Därvid har de olika

tjänsteställena sammanförts enligt nedanstående förteckning (siffrorna anger tjänsteställets beteckning i K-planen, tabell 2).

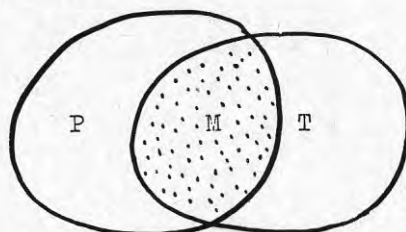
031, 042	Kommunkansli, drätselkontor
032	Planeringskontor
044	Statistikkontor
047, 067, 073	Organisationskontor
091	Informationsverksamhet
494	Näringslivsverksamhet
071	CBK
200	Fastighetskontor
300	BN:s kansli
301	Stadsarkitektkontor
302	Stadsplanekontor
303	Stadsingenjörskontor
800	Hälsovårdskontor
55	Avloppsverk
56	Renhållningsverk
36	Parkförvaltning
50-540	Tekniska verk
31-330	Gatuförvaltning
44-46	Spår och busstrafik
41	Hamn
67-68	Kulturverksamhet
60	Skolkontor
70	Socialförvaltning
37-38	Fritidsverksamhet
497	Turistverksamhet

I jämförelse med antalet tjänsteställen som finns upptagna i tabell 2 har flera utgått. Detta beror på att de i de framtagna datamaterialet helt saknade egen personal eller helt uppenbarligen kunde samordnas med andra förvaltningar. Uppställningens ordning är motiverad av att få likartade förvaltningar intill varandra.

P = mängden definierade planeringstjänster

T = mängden definierade tjänsteställen

M = mängden planeringstjänster lokaliserade till
mängden definierade tjänsteställen



Tabell 1 Befattningar som ingår i den maskinella databearbetningen

Kodnr	Befattning	Kodnr	Befattning
0001	Stadsdirektör	0470	Utredningsassistent FÖ
0002	Drätseldirektör	0480	Utredningsassistent
0003	Drätselchef	0481	Organisationsassistent
0004	Kommunaldirektör	0485	Utredningsbiträde
0007	Förvaltningsdirektör	0600	Statistikchef
0020	Stadssekreterare	0620	Aktuarie FÖ
0022	Finanssekreterare	0621	Statistiker
0023	Drätselsekreterare	0630	Aktuarie
0024	Bostadschef	0700	Datachef
0025	Borgarrådssekreterare	0701	ADB-chef
0027	Kommunrådssekreterare	0715	Projektledare
0030	Finanssekreterare Bi	0716	Systemchef
0031	Borgarrådssekreterare Bi	0718	Datakonsulent
0040	Kommunalborgmästare	0719	Projektledare Bi
0051	Stadssekreterare FÖ	0730	Systemanalytiker
0052	Stadsjurist FÖ	0731	Dataassistent
0054	Kommunjurist	0732	Systemprogrammerare
0060	Stadsjurist	0733	Systemman
0063	Kanslichef	0745	Sektionsföreståndare (ADB)
0065	Kanslichief Bi	0750	Programmerare
0070	Stadsjurist Vi	0754	Gruppföreståndare (ADB)
0072	Stadsadvokat	0900	Näringslivsombudsman
0073	Stadsjurist Bi	0901	Företagskonsult
0085	PR-chef	0902	Näringslivssekreterare
0091	Informationssekreterare	0910	Glesbygdsassistent
0092	Kommunsekreterare	1705	Hälsovårdsdirektör
0093	Informationsassistent	1706	Hälsovårdschef
0101	Stadsadvokat Bi	1720	Hälsovårdsinspektör FÖ
0111	Stadsnotarie	1722	Hälsovårdskonsulent FÖ
0112	Kanslinotarie	1750	Hälsovårdsinspektör
0114	Kanslijurist	1756	Hälsovårds- och boinspektör
0122	Informationskonsulent	1760	Bostadsinspektör
0400	Organisationsdirektör	1770	Hälsovårdskonsulent
0401	Organisationschef	1771	Byråassistent/hälsovård
0403	Organisationsintendent	1773	Besiktningsassistent
0405	Organisationsdirektör Bi	1781	Hälsovårdsbiträde FÖ
0409	Utredningssekreterare FÖ	1782	Hälsovårdsbiträde
0410	Utredningschef	2300	Museichef
0411	Utredningsledare	2301	Stadsantikvarie
0412	Utredningssekreterare	2302	Stadsarkivarie
0414	Utredningschef BI	2303	Överintendent
0425	Projektadministratör	2310	Antikvarie FÖ
0430	Organisationssekreterare FÖ	2311	Arkivarie FÖ
0440	Organisationssekreterare	2320	Antikvarie
0451	Organisationskonsulent	2321	Arkivarie

Kodnr	Befattning	Kodnr	Befattning
2322	Museilektor	4001	Hamnchef
2323	Museiintendent	4010	Hamnkaptén
2324	Museiamanus	4011	Hamninspektör
2332	Museiassistent Fö	4040	Hamnmästare
2351	Museiassistent	4050	Hamnfogde Fö
2352	Arkivassistent	4060	Hamnfogde
2361	Arkivtjänsteman	4201	Trafikchef
2403	Fritidschef	4210	Trafikplan
2404	Idrotts/fritidschef	4211	Trafikinspektör Fö
2410	Intendent	4220	Trafikinspektör
2411	Idrottsintendent	4230	Trafikassistent
2412	Fritidsintendent	5000	Gatuchef
2413	Ungdomsintendent	5001	Byggnadschef
2416	Turistintendent	5004	Överarkitekt
2420	Turistchef	5005	Stadsingenjör
2421	Kulturchef	5006	Kommunalingenjör
2430	Fritidsintendent Bi	5007	Gatudirektör
2431	Intendent Bi	5010	Planchef
2482	Fritidssekreterare	5015	Bygglidare
2483	Kultursekreterare	5020	Stadsbyggnadsdirektör
2491	Kulturassistent	5021	Stadsarkitekt
2500	Ungdomskonsulent	5022	Stadsplanechef
2501	Ungdomssekreterare	5024	Stadsplanearkitekt
2505	Ungdomskonsulent	5025	Genplanarkitekt
3001	Socialdirektör	5026	Stadsbyggnadschef
3002	Socialchef	5040	Teknisk chef
3020	Barnavårdsdirektör	5041	Verkschef
3050	Socialchef Bi	5042	Teknisk direktör
3051	Socialdirektör Bi	5044	Energiverkschef
3090	Avdelningschef	5045	Gasverkschef
3092	Socialinspektör	5046	Elverkschef
3094	Socialsekreterare	5047	Elverksföreståndare
3096	Socialintendent	5048	Värmeverkschef
3120	Socialinspektör Fö	5050	Vattenverkschef
3200	Byråföreståndare	5051	Vattenverksföreståndare
3201	Expeditionsföreståndare	5052	Renhållningschef
3211	Byråföreståndare Bi	5053	Renhållningsföreståndare
3357	Barnstugekonsulent	5060	Husbyggnadschef
3376	Daghems konsulent	5061	Nybyggnadschef
3430	Barnstugeassistent	5062	Stadsbyggnadmästare
3431	Familjedaghemsassistent	5063	Kommunalbyggmästare
3432	Barn tillsynsinspektör	5064	Byggnadsledare
3433	Familjedaghems konsulent	5065	Exploateringschef
3434	Barn tillsynsassistent	5066	Markchef
4000	Hamndirektör	5070	Chefsingenjör

Kodnr	Befattning	Kodnr	Befattning
5072	Överingenjör	5320	Stadsplaneingenjör
5080	Konstruktionschef	5321	Planingenjör
5083	Planeringschef	5330	Planerare
5085	Projektchef	5340	Byggnadsingenjör
5100	Gatuchef Bi	5342	Nybyggnadsingenjör
5101	Byggnadschef Bi	5343	Bostadsingenjör
5106	Elverkschef Bi	5344	Fastighetsingenjör
5110	Stadsingenjör Bi	5346	Markingenjör
5111	Kommunalingenjör Bi	5354	VVS-ingenjör
5120	Stadsarkitekt Bi	5360	Elverksingenjör
5121	Stadsarkitekt Vi	5361	Elingenjör
5122	Stadsplanearkitekt Bi	5363	Gasverksingenjör
5130	Överingenjör Bi	5365	Vattenverksingenjör
5151	Forskningsassistent	5366	VA-ingenjör
5160	Arkitekt Fö	5370	Värmeverksingenjör
5161	Byråarkitekt Fö	5470	Besiktningsingenjör
5162	Chefsarkitekt	5471	Kontrollingenjör
5163	Inredningschef	5480	Granskningsingenjör
5170	Planarkitekt	5491	Trafikingenjör
5171	Byråarkitekt	5493	Transportingenjör
5172	Distriktarkitekt	5500	Hamningenjör
5174	Trädgårdsarkitekt	5550	Låneingenjör
5175	Arkitekt	5562	Organisationsingenjör
5176	Landskapsarkitekt	5600	Avdelningsingenjör
5190	Planarkitekt Bi	5601	Distriktsingenjör
5193	Arkitekt Bi	5620	Civilingenjör
5194	Distriktsarkitekt Bi	5622	Ingenjör
5200	Ingenjör Fö	5640	Byråingenjör Bi
5201	Avdelningsingenjör Fö	5641	Utredningsingenjör Bi
5202	Planeringsingenjör Fö	5651	Stadsplaneingenjör Bi
5210	Byråingenjör Fö	5660	Gatuingenjör Bi
5220	Stadsplaneringsingenjör Fö	5671	Fastighetsingenjör Bi
5221	Byggnadsingenjör Fö	5690	Besiktning Bi
5222	Fastighetsingenjör Fö	5712	Distriktsingenjör Bi
5224	Mättningsingenjör Fö	5730	Ingenjör Bi
5260	Byråingenjör	5731	Underingenjör
5261	Utredningsingenjör	5737	Planeringsassistent
5262	Projektingenjör	6000	Byggnadsinspektör Fö
5263	Planeringsingenjör	6020	Inspektör Fö
5270	Exploateringsingenjör	6025	Inspektör
5280	Trädgårdsingenjör	6030	Byggnadsinspektör Fö
5290	Mättningsman	6040	Distriktsinspektör
5292	Mättningsingenjör	6064	Fastighetsinspektör
5293	Kartingenjör	6090	Byggnadsinspektör Bi
5300	Gatuingenjör	6120	Inspektör Bi

Kodnr	Befattning	Kodnr	Befattning
6121	Inspektör Bi	9001	Kanslidirektör
6200	Tekniker Fö	9002	Ekonomidirektör
6201	Stadsplanetekniker Fö	9003	Ekonomichef
6203	Mätningstekniker Fö	9004	Kansliföreståndare
6220	Byråtekniker	9006	Planeringsdirektör
6223	Projekttekniker	9010	Byråchef
6241	Mätningstekniker	9011	Byrådirektör
6242	Mätare	9020	Byråinspektör
6250	Stadsplanetekniker	9021	Byråsekreterare
6251	Plantekniker	9022	Amanuens
6260	Gatutekniker	9023	Skolsekreterare Fö
6261	Vägtekniker	9024	Planeringssekreterare Fö
6263	Anläggningstekniker	9030	Fastighetssekreterare
6280	Byggnadstekniker	9031	Skolsekreterare
6282	Fastighetstekniker	9032	Planeringssekreterare
6285	Lånetekniker	9033	Byggnadssekreterare
6290	Besiktningstekniker	9035	Byråintendent
6291	Vattentekniker	9050	Fastighetsnotarie
6292	Planeringstekniker	9051	Fastighetsjurist
6300	Tekniker	9060	Utredningskamrer
6301	VVS-tekniker	9061	Utredningsman
6303	Trafiktekniker	9070	Pressombudsman
6317	Vattenhygieniker	9071	Informationschef
6321	Kommunaltekniker	9100	Stadskamrer
7000	Stadsträdgårdsmästare	9101	Drättselkamrer
7001	Prefekt	9102	Kommunalkamrer
7002	Överträdgårdsmästare	9105	Förvaltningschef
7010	Stadsträdgårdsmästare Bi	9110	Budgetchef
7011	Trädgårdsinspektör Fö	9111	Budgetkamrer
7013	Miljövårdsingenjör	9113	Budgetsekreterare
7021	Trädgårdskonsulent	9115	Kamrer, förste
7022	Trädgårdstekniker	9116	Ekonomichef Bi
7024	Trädgårdsinspektör	9120	Kamrer
7026	Parkprojektör	9123	Budgetassistent
7027	Parktekniker	9131	Skolkamrer
7030	Parkchef	9133	Socialkamrer
7035	Trädgårdsinspektör Bi	9135	Fastighetskamrer
7036	Parkprojekt Bi	9136	Hammkamrer
7040	Trädgårdsmästare	9139	Bostadskamrer
7055	Miljövårdsassistent	9167	Lånekamrer
7058	Miljövårdstekniker	9261	Drättselassistent
7065	Naturvårdare	9262	Kommunalassistent
7070	Distriktsträdgårdsmästare	9270	Byråassistent
7071	Trädgårdsmästare Bi	9273	Bostadsassistent
9000	Direktör	9295	Civilförsvarsassistent

Kodnr Befattning

9302 Skolassistent
 9309 Fastighetsassistent Fö
 9310 Fastighetsassistent
 9312 Byggnadsassistent

Tabell 2 Utvalda tjänsteställen enligt K-planens titelindelning 1976

Kod	Benämning
0	CENTRAL FÖRVALTNING
03-04	<u>Kommunstyrelse</u>
031	Kommunkansli (även stadskansli eller motsv)
032	Central planeringsverksamhet (planeringskontor)
042	Drätselkontor (kommunalkontor)
044	Statistikkontor
047	Organisations- och rationaliseringsverksamhet
05	Av kommunfullmäktige tillsatta beredningar <u>(utredningskommittéer)</u>
06	<u>Personalnämnd (lönenämnd)</u>
067	Organisations- och rationaliseringsverksamhet
07-08	<u>Övrig central verksamhet</u>
070	Samarbetsnämnd för kommunblock
071	Central byggnadskommitté
073	Organisationsnämnd
074	Miljövårdsorgan
09	<u>Övriga ändamål</u>
091	PR-verksamhet
1	RÄTTS- OCH SAMHÄLLSSKYDD SAMT FOLKBOKFÖRING OCH BESKATTNINGSVÄSEN
16	<u>Försvar</u>
163	Civilförsvar
166	Beredskapsplanläggning
19	<u>Övrig verksamhet tillhörande huvudtitel 1</u>
193	Trafiknämnd
194	Trafiksäkerhetsnämnd (-kommitté)
2	FASTIGHETSFÖRVALTNING OCH BOSTADSFÖRSÖRJNING
20	<u>Gemensam administration</u>
200	Gemensam administration eller fastighetskontor
21	<u>Allmän markreserv</u>
22	<u>Reglerings- och saneringsfastigheter</u>
23	<u>Exploateringsverksamhet</u>

- 24 Tomträttsmark
- 25 Natur- och kulturresevat o d
- 28 Bostadspolitiska åtgärder
287 Förmedling av statliga lån och bidrag
- 3 BYGGNADS- OCH PLANVÄSEN, GATU- OCH PARKFÖR-
VALTNING, FRITIDSFÖRVALTNING
- 30 Stadsbyggnad (byggnads- och planväsen)
300 Byggnadsnämnd och dess kansli
301 Stadsarkitektkontor
302 Stadsplanekontor
303 Stadsingenjörskontor (även mätningkontor
eller motsvarande)
- 31 Gatuförvaltning
310 Administration
- 32 Stadsbidragsberättigade gator och vägar m m
320 Administration
- 33 Icke stadsbidragsberättigade gator och vägar
m m
330 Administration
- 34 Offentlig renhållning
340 Administration
- 36 Parkförvaltning
360 Administration
- 37-38 Fritidsförvaltning
370 Fritidsnämnd, fritidskontor
- 4 HAMNAR, KOMMUNIKATIONER OCH NÄRINGS LIV
- 41 Hamnförvaltning
410 Administration
- 44 Spårbunden trafik
440 Administration
- 45 Buss- och biltrafik
450 Administration
451 Lokal landsbygdstrafik
- 46 Båttrafik
- 49 Övrig verksamhet tillhörande huvudtitel 4
494 Näringslivsbefrämjande åtgärder
497 Turistverksamhet
- 5 INDUSTRIELL VERKSAMHET
- 50 Kraft och värmeproduktion

51	<u>Gasverk</u>
510	Administration
52	<u>Elverk</u>
520	Administration
53	<u>Värmeverk</u>
530	Administration
54	<u>Vattenverk</u>
540	Administration
55	<u>Avloppsverk</u>
550	Administration
56	<u>Renhållningsverk</u>
560	Administration
6	UNDERVISNING OCH ANNAN KULTURELL VERKSAMHET
60	<u>Skoladministration</u>
67-68	<u>Kulturell verksamhet</u>
670	Administration
674	Kulturminnesvård
7	SOCIALVÅRD OCH SOCIALFÖRSÄKRING
70	<u>Gemensam socialadministration</u>
71	<u>Barna- och ungdomsvård</u>
710	Administration
72	<u>Institutioner m m för barna- och ungdomsvård</u>
720	Administration
73	<u>Fritidsverksamhet för barn och ungdom (under socialnämnd)</u>
730	Administration
75	<u>Åtgärder vid arbetslöshet</u>
750	Administration
751	Beredskapsarbeten m fl åtgärder
77	<u>Service till pensionärer och handikappade</u>
770	Administration
8	HÄLSO- OCH SJUKVÅRD
80	<u>Allmän hälsovård</u>
800	Administration
803	Hälsovårdsinspektion

BILAGA 2

Enkät till kommunal- och regionplaneförbund

Till förbund.

På institutionen för regional planering vid KTH pågår sedan en tid ett forskningsprojekt inom vilket avses att kartlägga resurserna för planering på kommun och länsnivå.

I detta sammanhang spelar landets olika kommunal- och regionalförbund en viktig roll. Jag vore därför tacksam om Ni ville besvara följande frågor:

- 1 När bildades förbundet?
- 2 Har antalet kommuner som ingår i förbundet ökat/minskat? Vilka kommuner har i så fall tillkommit/utgått och av vilka skäl?
- 3 Vilka arbetsuppgifter handlägger förbundet? Exemplifiera gärna och detaljera!
- 4 Hur är förbundet integrerat i de ingående kommunernas organisation? Har förbundet någon beslutsrätt? Hur styrs förbundet?
- 5 Vilken roll spelar förbundet gentemot överordnade organ på länsnivå?
- 6 Hur många anställda har förbundet?
- 7 Vilka yrkeskategorier är representerade?
- 8 Hur har personalstyrkan utvecklats sedan förbundet bildades? (Om möjligt antal anställda fördelade på olika yrken/år.)
- 9 Hur stor budget disponerar förbundet för sin verksamhet? Är ekonomin integrerad i de ingående kommunernas ekonomi? Hur har budgeten utvecklats sedan förbundet bildades?
- 10 Utnyttjas konsulter av förbundet? I vilken utsträckning och för vilken typ av arbetsuppgifter?

Jag vore tacksam om svaren kunde vara oss tillhanda senast 1977-01-15, under nedanangiven adress.

Med tack på förhand!

Per Lagheim

Adress: Inst för regional planering, KTH, Fack,
100 44 Stockholm 70, tel 08-23 65 20 ankn 2513

BILAGA 3

Handläggare och biträdespersonal vid länsförvaltningarna

Indelning av handläggare (H) och biträdespersonal (B) inom länsstyrelsens planeringsavdelning. Indelningen är grundad på tjänstebeteckningar i länsstyrelsernas petitaskrivelser 1970-1976, och tjänstebeskrivningar i POL-kommittéens material 1970. Samma indelningsgrund har använts vid genomgången av länssektorsorganens personal.

Handläggare (H)

- 1 Byråchef
- 2 Byrådirektör
- 3 Avd direktör
- 4 Extra tjänsteman
- 5 Förste byråsekreterare
- 6 Amanuens
- 7 Byråassistent
- 8 Länsantikvarie
- 9 Länsassessor
- 10 Länsnotarie
- 11 Planeringsdirektör
- 12 Förste länsassessor
- 13 Förste länsnotarie
- 14 Naturvårdsdirektör
- 15 Förste byråingenjör
- 16 Förste byråinspektör
- 17 Förste stadshydrolog
- 18 Byråingenjör
- 19 Länsarkitekt
- 20 Bitr länsarkitekt
- 21 Arkitekt
- 22 Överlantmätare
- 23 Bitr överlantmätare
- 24 Lantmätare
- 25 Ingenjör
- 26 Tjänsteman
- 27 Länsarkivarie
- 28 Länsråd (planering)
- 29 Avd direktör
- 30 Försvarsdirektör

Biträdespersonal (B)

- 1 Assistent
- 2 Kansliskrivare
- 3 Kontorsbiträde
- 4 Förste kontorsskrivare
- 5 Landskanslist
- 6 Kontorsskrivare
- 7 Kanslist
- 8 Kartritningsbiträde
- 9 Karttekniker
- 10 Ritare
- 11 Arkivassistent
- 12 Expeditionsvakt

LITTERATURFÖRTECKNING

Aktuellt från planverket nr 1/74: Stadsarkitekter och delegering jämlikt 67 § BS (artikel).

Appert m fl: Kommunal effektivitet och kommunplanering. Artikel i Kommunal tidskrift 20/76.

Arbetsmarknadsdepartementet: Politik för regional balans, utvärdering av länsplanering 1974, SOU 1975:91.

Arbetsmarknadsdepartementet m fl: Samhällsplaneringen i Sverige 1974.

Arbetsmarknadsstyrelsen: Verksamhetsberättelser för åren 1969-75.

Arbetsmarknadsstyrelsen: Personalstater för länsarbetsnämnderna 1964-76.

Arkitektförbundet: Arkitekterna och utvecklingen inom den kommunala sektorn. Rapport, remissupplaga, 1975.

Arkitektförbundet: Arkitekterna och den statliga sektorn. Rapport, remissupplaga, 1976.

Berglund L E: Kommunerna och den lokala trafiken. Artikel i Kommunal tidskrift 7/73.

Bexelius m fl: Byggnadslagstiftningen, 1971.

Bjerlöw: 1963 års riksdag.

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna: Bostadsförsörjning och bostadsbidrag, SOU 1975:51.

Bostadsdepartementet: Fortsatt fysisk riksplanering. DsB 1974:6.

Bostadsdepartementet: Fullföljande av riktlinjer för den fysiska riksplaneringen, PM 1975-02-02.

Bostadsdepartementet: Fysiska riksplaneringens planeringsskede. Broschyr, 1976.

Bostadsdepartementet: Markanvändning och byggande. Remissammanställning på bygglagutredningens betänkande, SOU 1975:17.

Bostadssociala utredningens betänkande: SOU 1945:63 och SOU 1946:26.

Bostadsstyrelsen: Arbetsordning för länsbostadsnämnderna, 1971.

Bostadsstyrelsen: Kungörelse, föreskrifter, kommentarer, redovisning och arbetsmetoder för kommunala bostadsbyggnadsprogram 1976-80. 1975.

Bostadsstyrelsen: Personalstat för länsbostadsnämnderna åren 1968-76.

Butiksetableringsutredningen: Kommunal planering och detaljhandel. SOU 1973:15.

Byggadministrativa utredningen: Bostadsverket, SOU 1976:26.

Byggforskningsrådet: Samhällsplaneringsforskning programskrift.

Byggnadslagen och byggnadsstadgan: Svenska kommunförbundets förlag 1974.

Bygglagutredningen: Markanvändning och byggande. Principer för lagstiftning. SOU 1974:21.

Byggnadsstyrelsen: Aktuellt från byggnadsstyrelsen 1964, del 2.

Civildepartementet: Hushållning med mark och vatten. SOU 1971:75. Rapport.

Civilförsvarsstyrelsen: Skyddsrumspanering: Planeringsbestämmelser och planeringsteknik, 1976.

CTA-avtal: Del A: Allmän administration och kameral förvaltning samt brandväsen. Del B: Hälso- och sjukvård samt socialvård. Del C: Undervisning och övrig kulturell förvaltning samt fritidsverksamhet. Del D: Teknisk förvaltning, byggnads- och stadsplaneväsen samt allmänna arbeten. 1975-76.

Decentraliseringsutredningen: Decentralisering av beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder inom byggnadsverksamheten. Delbetänkande, DsKn 1976:5.

Decentraliseringsutredningen: Decentralisering av beslut om regionalpolitiskt stöd. Betänkande, DsKn 1975:4.

Decentraliseringsutredningen: Ökat regionalt och lokalt inflytande i vägplaneringen. Rapport, DsKn 1976:6.

Den kommunala planerings- och planläggningsprocessen: Förslag till program för BFR-blocket, 1976.

Didon och Hedman: Bygga utan lov, 1976.

Distributionsutredningen: Samhället och distributionen, SOU 1975:69.

Edström L: Stockholm i landsting förblir stor primärkommun. Intervju med finansborgarrådet Albert Aronsson och finanslandstingsrådet Gunnar Hjerne i Kommunal tidskrift 4/76.

Energiprogramkommittén: Energiforskning, SOU 1974:75.

Ericsson G: Ingen ny nämnd för naturvården. Artikel i Kommunal tidskrift 13/76.

Floderus Å: Planeringsmål och kommunala beslut. Artikel i Plan 4/75.

Fog H: Den fysiska samhällsplaneringens administrativa struktur. Synpunkter på samspelet stat-kommun. Rapport från Byggforskningen 32/65.

Fog H: Byggnadslagstiftningens planinstitut, artikel i Plan 1969, sid 216.

Friend J K m fl: Public planning: The intercorporate dimension, London 1974.

Greger T: Skolans geografiska utveckling i Sverige. Kulturgeografiska institutionen vid Stockholms universitet 1972.

Handelsdepartementet: Konsumentpolitisk översikt 1975.

Henström m fl: Urbaniseringen och den statliga politiken i Sverige 1930-69. Examensarbete, KTH, 1970.

Hermansson G: Detaljhandeln i samhällsplaneringen. Artikel i Kommunal tidskrift 14/73.

Hickling A: Managing Decision - the strategic choice approach, 1974.

Holmgren och Lantz: Fattiga kommuner behöver stöd för att nå jämlikhet i daghemsbyggandet. Artikel i Kommunal tidskrift 20/75.

Häggroth S: Den kommunala beslutsprocessen vid fysisk planering. Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet, 1972.

Indelningssakkunniga: Principer för en ny kommunindelning, SOU 1961:9.

Inrikesdepartementet: Anvisningar för arbetet med länsplanering, Ds In 1973:9.

Ivarsson T: Kommunernas roll i den fortsatta fysiska riksplaneringen. Artikel i Kommunal tidskrift 5/73, sid 199.

Johansson K-E: Samordnad kommunplanering i Kronoberg. Artikel i Kommunal tidskrift 6/73.

Johnsson och Klingberg: Tre BN - En studie av byggnadsnämndernas arbetssätt, R 33:1974, Bygghörsforskningen.

Jönsson m fl: Perspektiv på kommunala problem, BAS 1976:30.

Kallings P O: Inblick, samråd, kontakt mellan samhällsorgan och företag. Artikel i Kommunal tidskrift 3/73.

Kalmar kommun: Probleminventering i kommunförvaltningen. Rapport 1974-02-08. PIN-projektet.

Kalmar kommun: Översyn och samordning av de övergripande planeringsprocesserna. Rapport 1975-01-14.

Klingberg och Lindahl: Märsta - om beslutsprocessen i samhällsbyggandet, 1974.

Kommittén för den långsiktiga vägplaneringen: Vägplanering, SOU 1975:85:86.

Kommittén för näringslivets lokalisering: Aktiv lokaliseringspolitik, SOU 1963:58.

Kommittén om kommunal energiplanering: Kommunal energiplanering, SOU 1976:55.

Kommunalekonomiska utredningen: Direktiv 1971.

Kommunaldemokratiutredningen: Information och medverkan i kommunal planering, SOU 1974:50.

Kommunaldemokratiutredningen: Kommunal demokrati, SOU 1975:41 och 42.

Kommunalrättskommittén: Enhetlig kommuntyp, SOU 1967:58.

Kommunalrättskommittén: Kommunala bolag, SOU 1965:40.

Kommunalrättskommittén: Kommunal kompetens, SOU 1971:84.

Kommunal tidskrift: Specialnummer om SOU 1971:75. Hushållning med mark och vatten.

Kommunal tidskrift: Specialnummer om proposition 1972:111, 19/72.

Kommunal tidskrift: Specialnummer om bygglagutredningen, 8/74.

Kommundepartementet: Minskad statlig detaljreglering av kommunerna, PM II, nämndorganisation underställning m m. Ds Kn 1975:3.

Kommundepartementet: Minskad statlig detaljreglering av kommunerna, PM III, övriga specialreglerade kommunala nämnder m m. Ds Kn 1975:6.

Kommundepartementet: Minskad statlig detaljreglering av kommunerna, PM IV, landstingskommunernas specialreglerade nämnder. Ds Kn 1975:7.

Kommunerna behöver information om näringslivet: Ledare i Kommunal tidskrift 6/73.

Kommunikationsdepartementet: Förslag till organisation av en trafikplaneringsmyndighet. Ds K 1976:3.

Kommunindelningskommittén: Betänkande SOU 1945:38 och 39.

Kungligt brev av den 29 juni 1945: angående länsarkitektorganisationen.

Kungörelse 29 jan 1965 nr 10: angående planeringsråd vid länsstyrelserna.

Landstingsförbundet: Demokrati och förvaltning, grunddrag i ett landstingspolitiskt handlingsprogram, 1974.

Landstingsförbundet: Organisationskatalog 1975.

Lantbruksstyrelsen: Lantbruksnämnderna; informationsskrift.

Lantmäteriverket: Verksamhetsplan för lantmäteriet 1976/77.

Lidberg F: Beredningsarbeten för miljarder. Artikel i Kommunal tidskrift 6/73.

Lundkvist S: Avfalls- och återvinningsfrågorna prioriteras. Intervju i Kommunal tidskrift 7/74.

Lundmark: Praktisk förvaltningskunskap 1975.

Långtidsutredningen: Utvecklingstendenser inom offentlig sektor, SOU 1971:13.

Länsberedningen: Stat och kommun i samverkan. Betänkande, SOU 1974:84.

Länsdemokratiutredningen: Författningsfrågor och det kommunala sambandet, SOU 1965:54.

Länsförvaltningsutredningen: Den statliga länsförvaltningen 1 och 2, SOU 1967:20:21.

Länsindelningsutredningen: Ny länsindelning,
SOU 1967:23.

Länsskolnämndsutredningen: Skolans regionala ledning,
SOU 1973:48.

Länsstyrelserna: Petitor för åren 1971-76.

Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON): Normal-
arbetsordning för länsstyrelserna, 1975-06-26.

Länsstyrelseutredningen 1948: Betänkande SOU 1950:28.

Lönnroth och Esping: Decentralisering, delegering
och kommunalisering. Landstingsförbundet 1974.

Naturresursutredningen: Miljövårdsforskning,
SOU 1967:43:44.

Norman R: Effektiv samhällsplanering eller kontrol-
lerad slumpprocess? 1972.

Propositioner i kronologisk ordning med angivande
av ämnesområde:

Proposition 1935:190	Länsarkitektinstruktion
Proposition 1952:155	Reform av länsförvaltningen
Proposition 1961:180	Kommunindelningsreformen
Proposition 1963:191	Trafikpolitiken
Proposition 1964:185	Aktiv lokaliseringspolitik och regional planering
Proposition 1965:43	Kommunal skatteutjämning
Proposition 1965:97	Vatten- och luftvårdens organisation
Proposition 1967:90	Förslag till förköpslag
Proposition 1969:103	Ändring i kommunindelningen
Proposition 1970:73	Miljövårdsinformation
Proposition 1970:84	Transportstöd i regional- politiken
Proposition 1970:103	Partiell omorganisation av länsförvaltningen
Proposition 1972:111	Regional utveckling och hus- hållning med mark och vatten

Proposition 1973:44	Ändringar i skatteutjämningsystemet
Proposition 1973:95	Transportstöd
Proposition 1974:166	Förslag till ändringar i naturvårdslagen och skogsvårdslagen
Proposition 1975:21	Ändring i civilförsvarslagen
Proposition 1975:30	Energihushållning
Proposition 1975/76:1	Redovisning av programskedet i den fysiska riksplaneringen
Proposition 1975/76:135	Den regionala kulturminnesvården
Proposition 1975/76:211	Samordnad sysselsättning och regionalpolitik
Proposition 1976/77:19	Landstinget väljer hela länsstyrelsen

Rhenman: Systemsamhället - om organisationsproblem i samhället, 1975.

Riksantikvarieämbetet: Kulturminnesvården i Sverige, förändringar från 1 juli 1976.

Riksnämnden för kommunal beredskap: Anslagsframställning 1975/76.

Rosen B: Skogsbruket och naturvården. Artikel i Kommunal tidskrift 7/73.

Robertsson I: Kommunerna och näringslivet. Artikel i Kommunal tidskrift 18/76.

Servicekommittén: Boendeservice 7, SOU 1973:24.

Skogsstyrelsen: Skogsvårdsstyrelsernas årsredogörelse 1 juli 1974 - 30 juni 1975.

Skolöverstyrelsen: Aktuellt från skolöverstyrelsen, 1962.

Socialstyrelsen: Kommunernas förskoleplaner 1975-79.

Socialstyrelsen: Meddelandeblad 22/74 (om förskoleplan).

Socialvårdsutredningen: Socialvården, SOU 1974:39:40.

Statens Naturvårdsverk: Strandskydd, Naturvårdsområde. Samråd om naturmiljön. Publ 1976:4.

Statens planverk: Bidrag till översiktlig kommunal planering. C-2-anslaget. PM 1976-06-10.

Statens planverk: Den fysiska riksplaneringens programskede, rapport 30 1974.

Statens planverk: Kommunal samhällsplanering. Rapport 18.1974.

Statens planverk: Översiktlig fysisk planering i kommun - vidgad generalplanering. Skrivelse U 2138/71.

Statens vägverk: Personalförteckning för L-tjänstemän 1975.

Statens vägverk: Vägförvaltningarnas rapporter över antal tjänstemän 1967-1976.

Statistiska centralbyrån: Folk- och bostadsräkningen 1970.

Statistiska centralbyrån och statskontoret: Integrerat informationssystem för samhällsplanering. DASK-rapport 1974.

Statistiska centralbyrån: KELP-sammanställning 1975-79.

Statistiska centralbyrån: Kommunal personal 1975. Del 1 och 2.

Statistiska centralbyrån: Kommunernas finanser 1974.

Statistiska centralbyrån: Rikets indelningar 1976.

Statistiska centralbyrån: Samordning och samarbete inom regionalstatistiken. Utskottet för statistikfrågor i länsstyrelsernas arbete. 1975.

Statistiska centralbyrån: Svensk utbildningsnomenklatur (SUN) del 1 och 2. 1973.

Statistiska centralbyrån: Årsbok för Sveriges kommuner 1976.

Statskontoret: Statliga myndigheter, 1975.

Statskontoret: Statsverket planerar 1974.

Statsverkspropositioner 1964-1976

Storlandstingskommittén: Storlandstingets planeringsroll 1970.

Strömberg H: Kommunallagarna, 1974.

Sundström T: Problem med avfallshanteringen medför kommunala krav på staten. Artikel i Kommunal tidskrift 13/73.

Svenander B: Utred ansvarsfördelningen för vägväsendet. Artikel i Kommunal tidskrift 11/76.

Svenska kommunförbundet: Borås kommunblock, förslag till förvaltningsorganisation fr o m 1974-01-01. 1972

Svenska kommunförbundet: Falköpings kommun: Nuvarande förvaltningsorganisation och arbetsvolym. Utkast till PM 1976.

Svenska kommunförbundet: Generella synpunkter på kommunal nämndorganisation 1971.

Svenska kommunförbundet: Kommunal befattningskod 1975.

Svenska kommunförbundet: Kommunal konto-plan. Titelindelning för budget och räkenskaper 1976. 1976-03-01.

Svenska kommunförbundet: Kommunal personal 1971-76.

Svenska kommunförbundet: Kommunplanering 1974.

Svenska kommunförbundet: Luleå kommun: Förslag till organisation av planeringsarbetet. Rapport 1973.

Svenska kommunförbundet: PM angående kommunsammanslaggningsarnas befolkningseffekter, 1975-06-07.

Svenska kommunförbundet: Strömsunds kommunblock. Organisationsutredning inför kommunsammansläggningen den 1 jan 1974 - etapp 1 och etapp 2. 1971 och 1972.

Svenska kommunförbundet: Torsby kommunblock: Förslag till kontorsorganisation - etapp 2. Rapport 1973.

Svenska kommunförbundet: Sätters kommun: Kommunförvaltningens organisation. Rapport 1974.

Svenska kommunförbundet: Värnamo: Organisationsutredning vid de tekniska förvaltningarna. Organisationsförslag. Delrapport 6.1972.

Svensk författningssamling: Här redovisas, i kronologisk ordning och med angivande av författningens ämnesområde, de författningar som omnämns i rapporten. Flertalet av dessa ingår i, och beskrivs i, annan litteratur som har utnyttjats som källor för denna rapport.

SFS 1931:142 Stadsplanelag

SFS 1944:475 Lag om arbetslöshetsnämnd

SFS 1947:385	Byggnadslag
SFS 1947:523	Bostadsförsörjningslag
SFS 1953:753	Kommunallag
SFS 1957:281	Lag om kommunalförbund
SFS 1959:612	Byggnadsstadga
SFS 1960:74	Civilförsvarslag
SFS 1960:267	Förordning angående skogsvårdsstyrelse
SFS 1960:322	Reglemente för skogsvårdsstyrelserna
SFS 1964:63	Lagen om kommunal beredskap
SFS 1964:822	Naturvårdslag
SFS 1964:825	Naturvårdskungörelse
SFS 1965:103	Ändring i landstingslagen
SFS 1965:789	Instruktion för socialvårdskonsulenter
SFS 1965:792	Instruktion för länsläkarväsendet
SFS 1965:827	Instruktion för fortifikationsförvaltningen
SFS 1965:842	Instruktion för televerket
SFS 1965:843	Instruktion för Statens järnvägar
SFS 1965:847	Instruktion för statens vattenfallsverk
SFS 1965:905	Tomträttslånekungörelse
SFS 1967:258	Instruktion för statens vägverk.
SFS 1967:339	Instruktion för luftfartsverket
SFS 1967:354	Instruktion för byggnadsstyrelsen
SFS 1967:654	Instruktion för statens trafiksäkerhetsverk
SFS 1967:868	Förköpslag
SFS 1968:131	Kommunernas befogenheter inom turistväsendet
SFS 1968:408	Instruktion för överbefälhavaren
SFS 1968:598	Regionplan för kommunerna i Stockholms län

- SFS 1968:681 Instruktion för domänverket
- SFS 1969:215 Särskilda bestämmelser för Stockholms läns landsting
- SFS 1969:387 Miljöskyddslag
- SFS 1969:388 Miljöskyddskungörelse
- SFS 1969:765 Ändring i kommunallagen
- SFS 1969:736 Instruktion för postverket
- SFS 1969:766 Ändring i kommunallagen för Stockholm
- SFS 1969:780 Enhetlig kommunbeteckning
- SFS 1970:180 Statligt regionalpolitiskt stöd
- SFS 1970:641 Begränsning av myndigheters rätt att meddela föreskrifter, anvisningar och råd till kommunerna
- SFS 1970:727 Ändring i instruktion för länsarbetsnämnder
- SFS 1971:328 Ändring i instruktion för luftfartsverket
- SFS 1971:347 Instruktion för länsskolnämnderna
- SFS 1971:369 Ändring i instruktion för statens trafiksäkerhetsverk
- SFS 1971:460 Länsstyrelseinstruktion
- SFS 1971:809 Instruktion för lantbruksstyrelse och lantbruksnämnder
- SFS 1971:810 Veterinärinstruktion
- SFS 1971:948 Vägslag
- SFS 1971:1089 Ändringar i byggnadsstadgan
- SFS 1972:101 Ändring i landstingslagen
- SFS 1972:224 Ändring i miljöskyddslagen
- SFS 1972:676 Sjukvårdskungörelse
- SFS 1972:719 Ny expropriationslag
- SFS 1972:775 Ändringar i byggnadslagen
- SFS 1972:776 Ändringar i byggnadsstadgan

- SFS 1973:24 Cirkulär till statsmyndigheter om iakttagande av beslut om den regionala utvecklingen
- SFS 1973:311 Ändringar i naturvårdslagen
- SFS 1973:401 Ändrad instruktion för länsbostadsnämnd
- SFS 1973:433 Reform av skatteutjämningsbidraget
- SFS 1973:531 Bostadssaneringslagen
- SFS 1973:532 Lägsta godtagbara standard i bostadslägenhet i vissa fall
- SFS 1973:608 Statsbidrag till kommersiell service i glesbygd
- SFS 1973:639 Statsbidrag till lokal landsbygdstrafik
- SFS 1973:746 Ändrad instruktion för vattenfallsverket
- SFS 1973:798 Ändrad instruktion för televerket.
- SFS 1973:799 Ändrad instruktion för statens järnvägar
- SFS 1973:840 Ändring i byggnadsstadgan
- SFS 1973:847 Instruktion för yrkesinspektionen
- SFS 1973:927 Ändring i miljöskyddslagen
- SFS 1973:954 Ändrad instruktion för byggnadsstyrelsen
- SFS 1973:1085 Ändring i byggnadslagen
- SFS 1973:1149 Anläggningslagen
- SFS 1973:1150 Lag om förvaltning av samfälligheter
- SFS 1973:1205 Lag om förskoleverksamhet
- SFS 1974:152 Ny regeringsform
- SFS 1974:186 Ändrad instruktion för fortifikationsförvaltningen
- SFS 1974:336 Lantmäteriinstruktion
- SFS 1974:590 Ändrad instruktion för postverket
- SFS 1974:1025 Ändringar i naturvårdslagen
- SFS 1975:81 Socialkonsulenter, samordnade

- SFS 1975:82 Förordning om socialvårdskonsulenter
- SFS 1975:189 Ändringar i kungörelsen om statligt stöd till kommersiell service i glesbygd
- SFS 1975:553 Skyddsrumspanering
- SFS 1975:1277 Ändring i instruktion för bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna
- SFS 1976:268 Förordning med instruktion för arbetsmarknadsverket
- SFS 1976:484 Ändringar i naturvårdslagen
- SFS 1976:650 Skyddsrumspan, förordning
- SFS 1976:666 Skärpta regler för svartbygge
- SFS 1977:88 Förordning om länsplanering
- SFS 1977:439 Lag om kommunal energiplanering
- SFS 1977:440 Förordning om kommunal energiplanering
- SFS 1977:617 Förordning om skyddsrumspan

Svensson och Thuvfesson: Hur planeras Sverige?

Sysselsättningsutredningen: Arbete åt alla SOU 1975:90

Tobe E: Det kommunala planmonopolet. Artikel i Kommunal tidskrift. 1975 sid 572.

Tobe E: Kommunal planering 1972.

Utredning angående näringslivets lokalisering: Näringslivets lokalisering, SOU 1951:6.

Utredningen om skolans inre arbete: Skolans arbetsmiljö SOU 1974:53.

Utredningen om vidgad länsdemokrati: Beslut vid regeringssammanträde 1976-12-02.

Åden A-C: Vad innehåller GPF? Artikel i Plan nr 1/77.

Örebro kommun; personalnämnden: Riktlinjer för samordnad kommunplanering, 1973.

**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 760552-7 från
Statens råd för byggnadsforskning till Inst. för regional
planering, KTH, Stockholm.**

R68:1978

ISBN 91-540-2881-7

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6600768

**Abonnemangsgrupp:
Ingår ej i abonnemang**

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

Cirka pris: 40 kr exkl moms