



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**

**R57:1978**

**Strategi och verkställighet  
i kommunal  
översiktsplanering**

**Praktikfall om samordning av  
ekonomisk och fysisk planering  
samt verksamhetsplanering**

**Sven-Olof Ohlsson  
Christian Ström**

**Byggforskningen**

TEKNISKA HÖGSKOLAN I LUND  
SEKTIONEN FÖR VÄG- OCH VATTEN  
BIBLIOTEKET

R57:1978

STRATEGI OCH VERKSTÄLLIGHET I KOMMUNAL ÖVERSIKTSPLANERING

Praktikfall om samordning av ekonomisk och  
fysisk planering samt verksamhetsplanering

Sven-Olof Ohlsson  
Christian Ström

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 7400647 från  
Statens råd för byggnadsforskning till White arkitekter AB,  
Göteborg.

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

Nyckelord:

samhällsplanering  
kommunal planering  
översiktsplanering  
fysisk planering  
ekonomisk planering  
verksamhetsplanering  
planeringsmetoder  
samordning

UDK 711:352  
352.001.1

R57:1978

ISBN 91-540-2884-1  
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

LiberTryck Stockholm 1978 855114

## INNEHÅLL

SAMMANFATTNING . . . . .	5
1 INLEDNING . . . . .	11
2 NÅGRA TENDENSER I KOMMUNPLANERINGEN . . . . .	13
3 PROBLEMSTÄLLNINGAR OCH FORSKNINGSSOMRÅDE . . . . .	17
4 ERFARENHETER FRÅN PRAKTIKFALL . . . . .	21
4.1 Inledning . . . . .	21
4.2 Bakgrund och förutsättningar . . . . .	21
4.3 Metoder/erfarenheter . . . . .	29
5 BESKRIVNING AV KUNGÄLVSUTREDNINGARNA . . . . .	57
5.1 Inledning . . . . .	57
5.2 Räkneexempel 1 . . . . .	59
5.3 Räkneexempel 2 . . . . .	74
6 SLUTSATSER . . . . .	89
NÅGRA BETECKNINGAR OCH DEFINITIONER . . . . .	91
LITTERATUR . . . . .	93
BILAGA 1 Bakgrund till och förutsättningar för Lysekilsutredningen 1973, samt exempel på innehåll i det förslag till gemensamt redovisningssystem som utarbetades hösten 1973	97
BILAGA 2 Exempel på vad totalramen innebar för verksamheten inom huvudtitlarna sex och sju i Lysekilsutredningen	107
BILAGA 3 Material från informationsmöte för och intervjuer med förvaltningschefer i Kungälv	111
BILAGA 4 Sammanfattning av protokoll förda i Kungälvskommunplanekommitté	117
BILAGA 5 Kungälvskonferensen: Program och ämnen för gruppdiskussioner	123



## SAMMANFATTNING

### Bakgrund och problemställningar

Forskningsprojektet syftar till att redovisa erfarenheter från utredningar kring översiktlig ekonomisk planering i Lysekils och Kungälv kommuner. Utredningarna har behandlat såväl fysiska och ekonomiska förhållanden som verksamhetsförhållanden i dessa kommuner.

Som en bakgrund till forskningsprojektets problemställningar noteras först några tendenser i kommunplaneringen. Den översiktliga planeringen i kommunerna har ändrat karaktär under de senaste sex-sju åren, bland annat till följd av kommunsammanslagningarna, minskande resurser, statens ökade planeringsaktivitet och kraven på bättre styrmedel och samordning av planeringsformerna. En del av kommunplaneringens problem kan härledas till tidigare erfarenheter. När kommunerna skulle börja upprätta generalplaner ställdes politiker och fackmän i en ny situation, där långsiktiga aspekter skulle behandlas i en fysisk plan, en tänkt framtidsbild av kommunen. Generalplanearbetet blev ofta en expertuppgift. Det finns en kvardröjande motsättning mellan de metoder som använts i den översiktliga fysiska planeringen och de metoder för en rullande besluts- och planeringsprocess som är på väg att tränga in i kommunplaneringen.

Problemen kring samordningen av planeringen har blivit allt mer uppmärksammade. Möjligheterna att samordna fysisk och ekonomisk planering samt verksamhetsplanering begränsas bland annat av lagstiftningen som specialreglerar byggnadsnämndens och andra nämnders arbete. Byggnadsnämnden regleras i sin verksamhet av byggnadslagstiftningen, medan kommunstyrelsen som skall ge direktiven för den översiktliga planeringen styrs av kommunallagen. Detta är ett huvudproblem i genomförandet av en integrerad kommunplanering.

Planering definieras i rapporten som en process, vari de inblandade aktörerna förhandlar sig fram till en lösning på ett problem eller riktlinjer för ett långsiktigt handlande. I denna planeringsprocess ingår utredningsdelar som syftar till att ge underlag för planeringsåtgärder. Planeringsprocessen ingår i en övergripande beslutsprocess, vari olika aktörer försöker att på olika sätt påverka samhällsutvecklingen. Lysekils- och Kungälvsarbetena låg med dessa definitioner inom planeringsprocessens utredningsdel.

Utredningarna betraktas som delar i en strategisk planering som syftar till att ge riktlinjer för ett långsiktigt handlande, att klarlägga förutsättningarna för olika handlingsalternativ och att undvika onödiga låsningar i förtid. I det rullande planeringsarbetet tillkommer hela tiden ny information om de företeelser som planeringen behandlar. Den produktionsförberedande planeringen syftar däremot till att genom en serie beslut bestämma lösningar så att anläggningar kan börja byggas vid en viss tidpunkt.

Mötet mellan det strategiska och det produktionsförberedande innehålllet är en viktig tidsfas. De viktigaste besluten av denna karaktär sker idag i anslutning till det årliga budgetarbetet, vari överblick eller fördjupningar av viktiga frågor inte alltid kan åstadkommas på grund av tidspressen. En orsak kan vara att det saknas lämpliga metoder dels för överblick av kommunens växande ansvarsområde, dels för en systematisk analys av beslutsfrågornas innebörd och samband.

Huvudproblemet i rapporten rör möjligheterna att på kommunstyrelsenivå åstadkomma en sådan överblick, samtidigt som detaljbeslutens samband med helheten skall framgå. Huvudtanken i Lysekils- och Kungälvsarbetena var att med hjälp av modellbilder kunna beskriva orsak och verkan i tid och rum, varvid innehållet i den fysiska planeringen och verksamhetsplaneringen översätts i kommunalekonomiska termer. Antaganden och närmevärden användes i de fall information, byggd på entydiga historiska erfarenheter, saknas. Användningen av modellbilden kräver att sådana antaganden och förenklingar förklaras så väl att den praktiska tillämpningen inte misstolkas.

#### Utredningssyften och modellbilder.

I Lysekils kommun fanns i början av 1970-talet ett ökande industritryck som medförde en osäkerhet om sysselsättnings- och befolkningsutvecklingen, samtidigt som planeringsresurserna var små. I programmet för den kommunblocksplan som påbörjades 1969 fanns uttalat att ekonomiska utvärderingar skulle ingå i arbetet. Huvudsyftet med den ekonomiska utredningen 1973 var att förbättra samordningen inom förvaltningen med hänsyn till de komplicerade problem som industritrycket och kommunsammanslagningen 1971 medfört. Andra syften var att börja en diskussion om resursfördelning på de olika nämnderna, samt att åstadkomma en koppling mellan fysisk och ekonomisk planering inför de nya stora planeringsinsatserna.

I Kungälv kommun fanns efter kommunsammanslagningen 1971 ett behov av att klarlägga fysiska resurser och befintliga åtaganden i kommundelarna. Bostadsbyggnadsprogram och KELP skulle göras realistiska, och det förvaltningsövergripande arbetet måste förbättras. Kommunen är beroende av näringslivs- och befolkningsutvecklingen inom Göteborgsregionen, samt av bostadsbyggandets fördelning inom regionen. Ett kommunplanarbete startade 1971, vari studier av fysiska strukturer haft en ganska stor andel. Syftet med den ekonomiska utredningen, benämnd räkneexempel 1, var främst att belysa de kommunalekonomiska konsekvenserna av olika alternativ för befolknings-tillväxt och markanvändning. Andra syften var att studera de totala ekonomiska konsekvenserna av verksamhetsplaner för olika sektorer samt att förbättra underlaget för KELP-arbetet.

Både Lysekilsutredningen och Kungälv räkneexempel 1 gjordes i form av räkneexempel utifrån likartade modellbilder. I Lysekilsfallet undersöktes två alternativ för sysselsättnings- och befolkningsutveckling för kommunen som helhet varefter effekterna inom olika kommunala sektorer studerades.



Investeringsplaner, samordnade med bostadsbyggandet, ställdes upp, varefter en kommunalekonomisk analys av de totala kostnadsintäktsförhållandena i de två alternativen genomfördes. Detta illustrerar ett ramtänkande, där planeringsalternativ belägna mellan två tänkbara ramar studeras och illustreras, i motsats till en "prognosplanering", utgående från en mer eller mindre styrande prognos.

I Kungälv räkneexempel 1 uppställdes först antaganden om bostadsbyggande och befolkningsutveckling i hela kommunen, varefter bostadsbyggandet fram till 1990 fördelades på de olika orterna på fyra olika sätt. För varje ort undersöktes nödvändiga investeringar i dessa fyra utbyggnadsalternativ. För att se om det överhuvudtaget fanns något utrymme för dessa investeringar ställdes, på samma sätt som i Lysekil, kostnader mot intäkter i en analys av kommunens totala ekonomi.

Fortsättningen av räkneexempel 1 tänktes delvis bestå av en fördjupning av vissa delar. Programmet bearbetades dock så, att tyngdpunkten i räkneexempel 2 kom att ligga i en kostnadsutvärdering av utbyggnadsalternativ kombinerade med olika utbyggnadstakt. I kommunen fanns den uppfattningen att det fram till 1973-74 gick att göra uppskattningar av kommunens totala intäkts- kostnadsförhållanden på lite längre sikt. Därefter har möjligheterna att göra realistiska bedömningar bedömts vara mindre, beroende på en ryckighet i intäkts-kostnadssituationen.

I räkneexempel 2 studerades fyra orter med avseende på olika sektorer, utifrån fem lokaliseringsalternativ kombinerade med tre olika utbyggnadstakter. En fysisk utbyggnad skisserades och investeringar tidsattes, vilka räknades om till årliga kapitalkostnader i fasta priser för kommunen som helhet. Övriga årliga driftkostnader till följd av investeringsprogrammet beräknades utifrån förvaltningserfarenheter, varefter de sammanlagda årliga bruttokostnaderna beräknades i de femton alternativen. De årliga nettokostnaderna motsvarar sedan kommunens verkliga kostnader efter det att statsbidrag och övriga intäkter dragits av.

### Erfarenheter av modelltillämpningen

Användningen av modellerna i praktiken gav erfarenheter av olika slag. Först beskrivs några problemområden vid modelltillämpningen varefter vissa allmängiltiga organisatoriska frågor behandlas.

#### 1. Samband över tiden

En fundamental egenskap i modellbilden är att logiska samband över tiden kan visas mellan verksamhets- och fysiska aspekter å ena sidan och ekonomiska aspekter å den andra sidan. Att förstå hur helheten förändras när delarnas samband förändras är en svårighet som finns i många sammanhang. Grundläggande för modellen användningen är möjligheten att klarlägga sammanhang i det korta och det längre tidsperspektivet, utifrån de kunskaper som finns om de nuvarande förhållandena och hur

dessa påverkar framtiden. Delar av Lysekilsutredningen illustrerar dessa tankegångar, från antaganden om sysselsättnings- och befolkningsutveckling, över sektorsanalyser, till investeringsplaner samordnade med bostadsbyggandet. Utredningarna har vad gäller denna tidsaspekt kommit att bli betraktade som "grundkurser".

## 2. Standard- resp utbyggnadsberoende faktorer, samt storleksordningar

Ytterligare en värdefull del i modelltillämpningen var att kunna sortera de ingående faktorerna dels i poster som direkt beror på lokalisering och utbyggnadstakt, dels i standard-åtaganden. I Kungälv räkneexempel 1 studerades exempelvis behovstäckningen inom bantillsynen först som en standardfråga för kommunen som helhet, varefter en viss servicenivå valdes som utgångspunkt för de beräkningar inom resp kommundel som hänför sig till utbyggnadsalternativen.

En huvudfråga i Kungälv räkneexempel 2 blev att skilja ut vad som egentligen är utbyggnadsberoende och vad som mera beror på allmänna målsättningar. Ytterligare en viktig fråga blev att sätta storleksordningar på de utbyggnadsberoende faktorerna. Denna sortering i små och stora poster vid en alternativ utbyggnad är ett viktigt inslag, eftersom det ofta finns missuppfattningar om vilka faktorer som påverkas av ex.vis byggnad i centralort kontra småorter, samt vilken storleksordning faktorerna har sinsemellan. En sådan sortering stimulerar också till att lägga politiska synpunkter ovanpå de kommunal-ekonomiska bedömningarna som finns i ett utredningsmaterial.

## 3. Beskrivning av "vägval".

Ett viktigt användningsområde för en utredning inom en strategisk planering är att beskriva viktiga vägval. Det kan gälla valet av tätorter dit bostadsbyggandet koncentreras vilket kan medföra att tröskelvärden överskrids på ett kommunalekonomiskt olämpligt sätt. Lokaliseringen av viktiga anläggningar såsom en högstadieskola är vidare starkt strukturbildande för den framtida utbyggnaden. Detta exemplifieras med lokaliseringssamtal kring den tredje högstadieskolan i Kungälv.

En annan fråga inom detta område gäller hur den faktiska utbyggnaden idag står mot tänkbara framtida fysiska strukturer. Om exempelvis en fortsatt inriktning fram till 1990 enligt dagens bostadsbyggande kan leda fram till flera olika fysiska strukturer vid ett visst horisontår är ett beslut av vägvalskaraktär inte överhängande. Studier av framtida fysiska strukturer har ingått i Kungälvs kommunplanearbete, men i räkneexempel 1 konstaterades att frågan om till vilka orter bebyggelsen lokaliseras är viktigare för utbyggnaden under en relativt närallgiggande period än frågan om en framtida punkt- eller bandstruktur.

#### 4. Påverkbara - icke påverkbara frågor

Att göra en övergripande beskrivning av vilka företeelser som kommunen kan påverka idag och hur möjligheterna att påverka kan tänkas förändras öven en tio-femtonårsperiod bör vara en väsentlig del i en långsiktig kommunal planering. I rapporten exemplifieras detta med styrd och icke styrd utveckling vad gäller bostadsbyggande och befolkningsutveckling i Kungälv.

#### 5. Försök till kommunalekonomisk analys

I Lysekilsutredningen och i Kungälv räkneexempel 1 analyserades kommunens totala kostnads- intäktsutveckling några år, utifrån en uppsättning antaganden om befolkningsutveckling, bostadsbyggandets omfattning och fördelning, sektoriella effekter med åtföljande investeringsprogram, skatteintäkter samt nettodriftskostnadernas utveckling. Detta innebar inte en strävan att optimera kommunens utbyggnad under en tio-femtonårsperiod, utan kostnads- intäktsanalysen gav en grov uppfattning om viktiga samband mellan skatteintäkter, lån, investeringar och driftkostnader. I Lysekilsfallet visades sålunda hur en ryckig befolkningsutveckling ger stagnerande skatteintäkter med viss eftersläpning, vilket medförde att i ett alternativ kom inte ens nettodriftskostnaderna att täckas med skatteintäkter.

#### 6. Beskrivning av osäkerheter

I en beskrivning av framtida förhållanden, under vissa angivna förutsättningar och antaganden, bör ingå att klargöra vilka osäkerheter som finns dels i kommunens planeringssituation, dels i själva beskrivningen. I rapporten behandlas osäkerheter kring:

- befolkningsutveckling och bostadsbyggande, där exempel från Lysekil belyser hur beskrivningar av alternativ inom tänkbara ramar kan nerbringa osäkerheten kring kommunens egen handlingsituation.
- beräkning av servicenivåer och underlag för olika kommunala serviceanläggningar.
- tidsättning av investeringar, varvid diskuteras svårigheterna att i alternativa investeringsplaner tidsätta olika anläggningar på ett konsekvent sätt.
- investeringars storlek, där bland annat en principdiskussion från Lysekilsutredningen redovisas.
- KELP-innehållet, varvid diskuteras möjligheten att förbättra kunskaperna om investeringsnivån under den senare delen av femårsperioden.
- den kommunalekonomiska analysen, som innehåller en rad antaganden, bland annat om utdebiteringen under en tio-femtonårsperiod.

## 7. Erfarenheter av organisatoriskt slag

Det första erfarenhetsområdet här gäller den värderingssituation i vilken utredningarna lades upp och genomfördes. Utredningarna behandlades ju av förtroendemännen i en strategisk värderingssituation som ligger vid sidan av en egentlig beslutssituation. I båda kommunerna växte insikten fram om att den inlärningsprocess som startade kring långsiktiga frågeställningar var den viktigaste delen i arbetet. Det betonas att det är bättre att starta en planeringsdiskussion om långsiktiga övergripande frågor än att inte göra något alls åt den strategiska planeringsdelen.

För att nå ett bra resultat med en strategisk planeringsinsats krävs att det från början klargörs för vilka grupper materialet utformas. Ett bra pedagogiskt resultat i kommunfullmäktige kräver naturligt nog en speciell bearbetning av materialet i förhållande till det som redovisas för kommunstyrelsen.

Det andra erfarenhetsområdet gäller möjligheterna att koppla det strategiska planeringsinnehållet till en rullande planering. Ett delproblem är samordningen av förvaltningarnas arbete. Inom utredningarnas ram skedde inga organisatoriska förändringar. Utredningarna gav däremot erfarenheter av hur sektorsresultat och totalanalys bör överföras till förvaltningsarbetet. En ökad förståelse för samordningsbehovet har märkts som ett resultat av utredningarna.

Den förvaltningsövergripande betydelsen har främst legat i att KERP och bostadsbyggnadsprogram fått ett bättre samband med varandra och blivit mer detaljerade och realistiska under slutet av femårsperioden. Dessutom har vissa förvaltningar arbetat fram ett material som kommit till användning i flera andra sammanhang.

En sammanfattande erfarenhet är betydelsen av att kunna beskriva och förklara helheten i kommunens utbyggnad över längre tidsperioder. Sannolikt är en form av rullande utbyggnadsplanering en lämplig metod. Verksamheter, ekonomi och fysisk utbyggnad behandlas över tiden. När utbyggnadsplaneringen illustreras som fysiska åtgärder ökar förståelsen och överblicken över annars komplexa förhållanden. Det programmässiga innehållet redovisas inte primärt som funktionsanalyser. Av pedagogiska skäl behandlas i stället sådana konkreta anläggningar som skall förändras genom kommunala beslut. Ur detta stommateriäl härleds viktiga samband och politiska programfrågor. Forskningsuppgiften har gett uppslag till sådan praktisk tillämpning i andra kommuner, men har inte kunnat utvecklas närmare i denna rapport.

## 1. INLEDNING

Det forskningsprojekt som redovisas i denna rapport syftar till att redovisa erfarenheter från några utredningar kring översiktlig ekonomisk planering, där White Arkitekter AB medverkat som konsult. Avsikten är således inte att utveckla någon typ av generell modell för kommunplanering, utan tyngdpunkten ligger i att beskriva erfarenheter av de praktiska metoder som använts i dessa utredningar.

Med "metod" menar vi sättet att använda vissa planeringsidéer i praktiken, vari ingår bland annat:

- sättet att sammanställa och presentera underlag för den kommunala planeringen på kommunstyrelsenivå;
- sättet att föra materialet vidare till den löpande planeringen;
- sättet att analysera och illustrera de konkreta sambanden mellan olika planeringsformer;
- metoder att utveckla informationsutbytet mellan olika delar av förvaltningen.

Utredningarna behandlar alltså verksamhets-, fysiska och ekonomiska aspekter, med tonvikt på kommunalekonomin.

I kapitel 2 behandlas några tendenser i kommunplaneringen, som en introduktion till problemställningarna i kapitel 3, där även forskningsområdet avgränsas.

Erfarenheter från praktikfall i Lysekils och Kungälv's kommuner redovisas i kapitel 4, där de aspekter som vi funnit vara viktigast diskuteras.

I kapitel 5 beskrivs sedan två praktikfall i Kungälv's kommun, vad gäller metoderna som helhet och de olika delarna i utredningarna.

Slutligen redovisas i kapitel 6 några slutsatser kring problemställningar och erfarenheter. Där görs bland annat ett försök att utpeka de delar i de beskrivna arbetena som har varit mest värdefulla i den aktuella utredningssituationen. Eftersom tyngdpunkten ligger i en diskussion kring praktikfall måste dock användbarheten bedömas av varje enskild läsare. Ganska få inslag i en kommunplaneringsprocess kan sannolikt betraktas som allmängiltiga.

Ansvarig för såväl utredningar som forskningsprojekt är arkitekt SAR Christian Ström. Arkitekt SAR Bo Jansson har handlagt Lysekil ekonomiutredning 1973 och Kungälv räkneexempel 1 samt deltagit i uppläggningsen av forskningsprojektet, medan arkitekt SAR Sven-Olof Ohlsson varit handläggande för Kungälv räkneexempel 2 samt forskningsarbete och rapport.

Arbetet har diskuterats med följande referenspersoner: arkitekt SAR Åsel Floderus, professor Hans Fog, professor Sten Jönsson, forskningssekreterare Ingrid Lundahl, tekn.dr. Rolf Reimers.

## 2. NAGRA TENDENSER I KOMMUNPLANERINGEN

Under de senaste sex - sju åren har den översiktliga planeringen i kommunerna ändrat karaktär, eller är på väg att ändras. Vad som är djupgående eller mera ytliga, formella förändringar är för tidigt att ta ställning till, och än så länge finns bara ansatser från praktiker och forskare att söka beskriva och förklara vari förändringarna består.

Den förändrade planeringssituationen sammanfattades sålunda av Kommunförbundet i rapporten Kommunplanering 1974:

- kommunsammanläggningarna
- krav på ökad samhällsservice
- knapphet på resurser
- statens ökade planeringsaktivitet
- krav på bättre styrmedel för de förtroendevalda
- krav på ökat medborgarinflytande
- fördjupad företagsdemokrati.

Statens styrning, i form av lagstiftning, normer och rekommendationer, brukar framhållas som viktiga orsaker till förändringarna. Inte minst kommunsammanläggningarna har ökat kraven på en översiktlig planering för större geografiska områden, ofta med flera tätorter, där tidigare åtaganden och planläggning nu skall ordnas till en helhet. Reformen inom många områden skall praktiskt genomföras av kommunerna vilket också kräver en helhetssyn i planeringen för att resurserna överhuvudtaget skall räcka till.

Uppfattningen att den översiktliga planeringen är något som till stor del pålagts kommunerna som en skyldighet lyser igenom i många sammanhang. Inte minst har det rått osäkerhet om hur dessa ålägganden praktiskt skall genomföras. Fram till i slutet av 1940-talet byggdes samhällena ut med fysiska detaljplaner som enda sammanfattande planeringsinstrument. Planeringsuppgifterna var ofta konkreta och relativt lätta att överblicka för beslutsfattarna. När generalplaneinstitutet inrättats och kommunerna skulle börja upprätta generalplaner för större områden, ställdes kommunpolitikerna inför en helt ny uppgift, där det gällde att göra mera långsiktiga bedömningar utifrån ett material som ofta var svårförståeligt. Fackmännen å sin sida fick den svåra uppgiften att göra politiker och allmänhet delaktiga i de beslut som skulle uttryckas i en generalplan.

Att denna situation ledde till många negativa erfarenheter av generalplanering är ju väl känd. Byggnadsstyrelsen sammanfattade år 1964 erfarenheterna av det gällande planläggnings-systemet och av hur det tillämpas. Bland annat framhölls:

- den bristande kunskapen och erfarenheten hos planerare och fackorgan;

- osäkerheten om generalplanens ekonomiska konsekvenser;
- det otillräckliga greppet över markfrågorna:
- kommunernas ovilja att binda upp sig med planer på längre sikt
- att de kommunala organen alltför ofta stått utanför generalplanarbetet, som då till stor del blivit en expertuppgift.

Det är nödvändigt att i praktiskt planeringsarbete och i forskning om planering ha en viss uppfattning om hur både planeringssituationen och själva planeringen har utvecklats, därför att en del av kommunplaneringens problem idag säkert kan härledas till de missförhållanden som beskrivits. Tjugofem år är ju ingen lång tidsperiod! Fortfarande finns nog föreställningar om en PLAN såsom en bild av hur kommunen skall fungera vid en viss tidpunkt. Ibland kan misstänksamhet mot översiktlig planering skynta fram och kan kanske spåras till erfarenheter av generalplanarbete (se exempelvis Ivar Jonsson: Översiktsplaneringens metodikfrågor). Det finns alltså en kvardröjande motsättning mellan de metoder som använts i den översiktliga fysiska planeringen och de metoder för en rullande planerings- och beslutsprocess som används i andra sammanhang. Detta utgör en förutsättning i kommunplaneringsarbete.

En genomgående utvecklingstendens är att kommunernas tillgängliga resurser ställs i centrum för intresset på grund av den försämrade ekonomiska situationen. Planeringsinsatserna kommer alltmer att utgå från dessa begränsade resurser, vilka sedan måste prioriteras mellan olika verksamheter. Denna typ av planering fordrar kunskap om sambanden mellan verksamheterna över tiden, vilket ställer nya krav på planeringen, såväl organisatoriskt som metodmässigt i övrigt.

Den förändrade planeringssituationen har bland annat lett till att Kommunförbundet och Planverket arbetar med utveckling av metoder för kommunal samhällsplanering. De gemensamma riktlinjerna för detta arbete har bland annat varit att all planering i en kommun skall utgå från samma förutsättningar och att det mera långsiktiga planeringsarbetet bör bedrivas kontinuerligt. Kommunförbundet har främst studerat metoder för en integrerad långtidsplanering, där planeringen inom olika förvaltningar kan samordnas, medan Planverket främst syftar till att ge praktiska anvisningar för den översiktliga fysiska planeringen. Försöksverksamhet bedrivs också, varvid bland annat kommunerna i ett helt län skall försöka tillämpa ett enhetligt planeringssystem. En av tankarna bakom ett sådant planeringssystem är att uppgifter för den statliga planeringen skulle kunna erhållas utan speciella utredningar. (Se exempelvis: Översiktlig fysisk planering i kommun-vidgad generalplanering). Delar i ett sådant system utgörs ju idag av bostadsbyggnadsprogram, kommunalekonomisk långtidsplanering, trafikförsörjningsplan, förskoleplan, fysisk riksplanering och underlag för länsplaneringen.



Speciellt har problemen kring samordningen av planeringen blivit allt mer uppmärksammade. Samordningsarbetet har fått olika form i kommunerna, bland annat beroende på deras storlek, problem och organisatoriska förhållanden. Eftersom utredningarna i Lysekil och Kungälv till viss del hade en samordnande funktion, bör även här vissa utvecklingstendenser noteras;

- De arbeten som diskuteras i denna rapport, behandlade i första hand ekonomisk planering inom vilken det finns en tradition som utvecklats från budgetarbetet till ekonomisk flerårsplanering. Verksamhetsplaneringen har också utvecklats under senare år, bland annat genom statliga krav på förskoleplanering och annat. Den översiktliga fysiska planeringen bedrivs delvis i andra former än tidigare.

Försök att samordna dessa planeringsformer begränsas bland annat av lagstiftningen som specialreglerar byggnadsnämndens och andra nämnders verksamhet. Kommunstyrelsen kan alltså inte påverka nämndernas arbete i detalj. Risken för konflikter är speciellt stor mellan kommunstyrelse och byggnadsnämnd. Byggnadsnämnden, som utgör den tunga myndigheten vad gäller fysisk planering, regleras i sin verksamhet av byggnadslagstiftningen, medan kommunstyrelsen, som skall ge direktiven för den översiktliga planeringen, styrs av kommunallagen. Detta är ett av huvudproblemen i genomförandet av en integrerad kommunplanering.

- "Planering" har i någon mån blivit ett medel att få kommunernas förvaltningsapparat att bli effektivare. Samordning av olika planeringsinsatser kan därmed höja effektiviteten och göra förvaltningsarbetet mera rationellt.
- Kritik riktas mot att administrativa åtgärder ibland ses som det bästa sättet att öka samordningen. Exempel på kritiska frågor som kan ställas är:
  1. Är förändringarna i det administrativa styrsystemet verkligen förankrat i en kunskap om vad som är effektivt och rationellt i en kommun? Styrningsproblematiken är inte alls densamma som i ett företag, och inte heller den ekonomiska verksamheten kan direkt jämföras.
  2. Är demokratifrågorna ordentligt genomtänkta i en kommun med ett integrerat planeringssystem där effektivitet och rationalitet till stor del styr uppläggningsen? Kan de förtroendevalda behålla initiativet i förhållande till den komplicerade förvaltningen, där välutbildade specialister utvecklar svåra tekniker? Vågar politikerna störa tidsschemat i planeringssystemet för att diskutera alternativ med sin partigrupp i en viss konkret fråga? Är det möjligt för kommunledningen att göra riktiga totalavvägningar i ett omfattande och genomarbetat material? Sammanfattningsvis: är kommunplaneringens processer och produkter ordentligt förankrade?
  3. Hur förs erfarenheter tillbaka på ett sådant sätt att ev misstag kan korrigeras av politikerna?

Våra exempel från två kommuner kan visa på hur ett material kan användas i samordningssyfte, men de frågor som ställs här har naturligt nog inte blivit systematiskt besvarade. Det finns sannolikt betydande skillnader mellan kommuner när det gäller samordningsproblemen, beroende på kommunstorleken och den organisatoriska uppbyggnaden.

### 3. PROBLEMSTÄLLNINGAR OCH FORSKNINGSMÅL

Mot bakgrund av dessa tendenser och problem i kommunplaneringen vill vi karaktärisera arbetena i Lysekil och Kungälv, något som också uttrycker vårt synsätt på begreppet PLANERING.

Först vill vi definiera PLANERING som en process, vari de inblandade aktörerna förhandlar sig fram till en lösning på ett problem eller riktlinjer för ett mera långsiktigt handlande. I planeringsprocessen ingår moment av UTREDNING som syftar till att ge underlag för planeringsåtgärder. Hela planeringsprocessen ingår i sin tur i en övergripande BESLUTSPROCESS vari olika aktörer, såväl enskilda som grupper, försöker på olika sätt påverka samhällsutvecklingen. Arbetena i Lysekil och Kungälv, vilka får ses som underlag för utformningen av långsiktiga riktlinjer, ligger med dessa definitioner inom planeringsprocessens utredningsdel.

Vi vill betrakta utredningarna som delar i en strategisk planering som syftar till att ge riktlinjer för ett långsiktigt handlande, att klarlägga förutsättningarna för olika tänkbara handlingsalternativ och att undvika onödiga lösningar i förtid. Planeringsarbetet sker rullande, och man är medveten om att de närmaste årens händelser kan överblickas klarare än utvecklingen på längre sikt. Hela tiden tillkommer ny information om alla de företeelser som planeringen behandlar.

Den produktionsförberedande planeringen syftar däremot till att genom en serie beslut successivt bestämma lösningar så att en anläggning kan börja byggas vid en bestämt tidpunkt. Arsbudgeten kan sägas vara en del i en produktionsförberedande planering.

Här bör påpekas att byggnadslagstiftningen av tradition behandlar även den översiktliga fysiska planeringen som en produktionsförberedande planering, vari en fixerad framtidsbild tänks kunna klarläggas för att möjliggöra fastighetsbildning och för att juridiskt säkerställa markvärden. I praktiken har generalplaner sannolikt fungerat både som produktionsförberedande och strategiska planer samtidigt, dock utan att den reella funktionen egentligen har klarlagts i olika situationer.

En viktig tidsfas i kommunplaneringen är mötet mellan det strategiska och det produktionsförberedande innehållet. De väsentligaste kommunalpolitiska besluten av denna karaktär sker idag ofta i anslutning till det årliga kortsiktiga budgetarbetet, vilket är samlat till en kort tidsperiod. Överblick eller fördjupningar av viktiga frågeställningar kan inte alltid åstadkommas på grund av tidspressen. Orsaken är troligen i grunden att de nya kommunerna inte hunnit anpassa arbetsrutinerna till det betydligt större ansvarsområde man fått under den senaste tioårsperioden. Lämpliga metoder för överblick av de nya ansvarsområdena samt för en mer systematisk analys av beslutsfrågornas innebörd och inbördes samband har också saknats.

Det huvudproblem som behandlas i vår rapport rör alltså möjligheterna att på kommunstyrelsenivå åstadkomma en överblick, samtidigt som de många detaljbeslutens samband med helheten skall framgå. En väsentlig del av problemet gäller tidsfaktorernas stora betydelse för värderingen av olika beslutssituationer och för den praktiska organisationen av kommunens planeringsarbete.

Sett utifrån detta problem är huvudtanken i Lysekils- och Kungälvsarbetena att med hjälp av modellbildningar kunna beskriva orsak och verkan i tid och rum, varvid innehållet i den fysiska planeringen och verksamhetsplaneringen översätts i kommunalekonomiska termer. Ett "prognostänkande" utgår ifrån, att det är möjligt att inom en viss företeelse historiskt spåra klara, entydiga samband, vilka sedan kan användas för att ställa upp en prognosbild av samma företeelse. Vår erfarenhet är, att en "riktig" historisk bild är ytterst svår att åstadkomma. Dessutom varierar planeringsfaktorerna över tiden av orsaker som inte kan bestämmas på historiska grunder. Trendbrott förekommer alltid. I ett modellarbete av det slag som beskrivs hanteras olika faktorer och samband med en ganska stor grovhet. Modellbildningen är inte tänkt för styrning, utan för en beskrivning vari förenklingar kan hanteras. Antaganden och närmevärden användes i de fall information saknas, i vetskap om att det skulle vara svårt eller omöjligt att ersätta dessa med kunskaper, byggda på entydiga historiska fakta.

Användningen av en sådan modellbild av framtida förhållanden kräver bland annat att de förenklingar, schabloner, antaganden och begrepp som ingår förklaras så väl, att den praktiska tillämpningen inte misstolkas. Erfarenheter av det slaget redovisas senare.

Utredningarna i Lysekil och Kungälv handlade till största delen om spelet mellan kommunstyrelse, nämnder och tjänstemän, medan agerandet hos statliga organ, företag, exploatörer och enskilda kommuninvånare behandlades som förutsättningar för eller osäkerheter i den kommunala planeringsprocessen. Hur olika intressentgrupper påverkas av vissa utvecklingsalternativ och planeringsåtgärder behandlades inte.

Genom intervjuer med politiker och tjänstemän i Kungälv och Lysekil har en beskrivning gjorts av planeringsproblem och övriga förutsättningar. Intervjuerna har vidare behandlat hur utredningarnas syften och uppläggning motsvarat dessa förutsättningar, samt de resultat av olika slag som utredningarna givit. Vid det praktiska genomförandet av intervjuerna användes ett antal frågeställningar som utgångspunkt. De olika personernas svar och uppfattningar är inte redovisade, på grund av att intervjutekniken inte ger möjlighet att göra en entydig bedömning av svaren. I stället har intervjuresultatet gett mycket av bakgrunden till erfarenhetsredovisningen, som alltså får sägas ge en subjektiv bild av innehållet i en kommunplaneringsprocess.

Vi vill belysa hur ansvariga politiker och tjänstemän i en kommun försöker ställa upp en sammanfattande överblick i tid och rum över ekonomiska, fysiska och verksamhetsmässiga förhållanden, varvid de metodmässiga problemen är viktiga att studera. Bland annat har vi studerat i vilken utsträckning de metoder som använts har underlättat för kommunstyrelseledamöter och tjänstemän att skaffa sig en helhetsbild och ett underlag för mer detaljerade målsättningsdiskussioner och uppföljning inom förvaltningarna. Vilka delar i arbetena har varit de mest värdefulla i en speciell värderingssituation och vilka erfarenheter kan anses vara allmängiltiga?

Forskningsrapporten lades först upp som en direkt processbeskrivning av de utredningsmetoder som använts, följt av en utvärdering. Efter en diskussion med referensgruppen arbetades dock materialet om så, att erfarenheter och resultat utgör tyngdpunkten, medan beskrivningarna av den historiska processen och det autentiska utredningsmaterialet från projekten har reducerats.

Forskning kring innehållet i en plan samt dess konsekvenser brukar betecknas som forskning för planering, medan forskning om planering behandlar formerna för beslutsfattande och upprättande av planer (se Om planprocessen, BFR 1975). Denna uppdelning är ett hjälpmedel att definiera ett forskningsprojekt i förhållande till andra, och naturligtvis finns inga skarpa gränser mellan dessa områden. Denna rapport behandlar främst metod- och processfrågor kring kommunens planering, vilket gör att den i huvudsak tillhör den senare kategorin. Det rent materiella resultatet kan alltså inte direkt överföras till förhållanden i andra kommuner.



#### 4. ERFARENHETER FRÅN PRAKTIKFALL

##### 4.1. Inledning

I detta kapitel redovisas erfarenheter från tre praktikfall: ett från Lysekils kommun samt två från Kungälv kommun. Först beskrivs något om bakgrunden, varefter vi anknyter till de olika typer av erfarenheter som vi funnit vara de viktigaste, och försöker diskutera dessa med hjälp av korta beskrivningar av praktikfallen. I nästa kapitel beskrivs mer ingående de olika delarna i Kungälvsutredningen, medan delar av Lysekilsutredningen beskrivs i bilaga.

##### 4.2. Bakgrund och förutsättningar

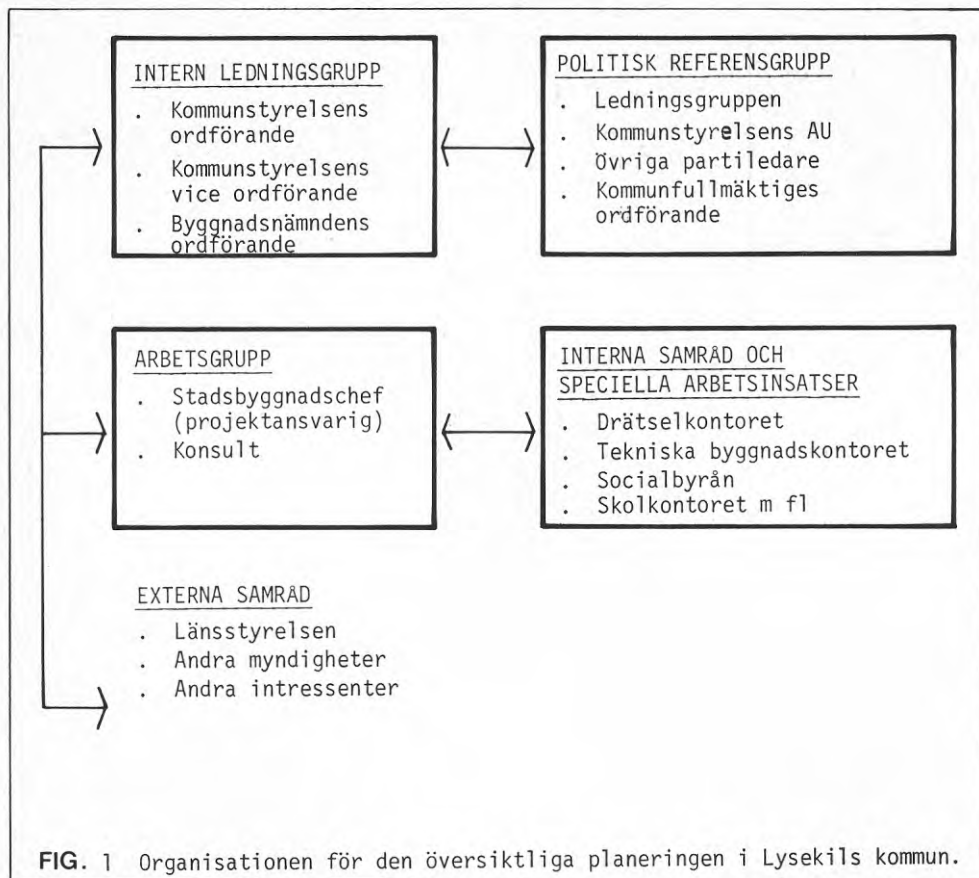
De förutsättningar som fanns i LYSEKILS kommun när utredningen genomfördes under våren 1973 kan sammanfattas på följande sätt:

- ett starkt ökande industritryck som medförde en osäkerhet om sysselsättnings- och befolkningsutvecklingen
- små planeringsresurser i förhållande till de planeringsinsatser som krävdes för att kommunen skulle behålla initiativet i ett expansionskede.
- kommunsammanläggningen 1971 medförde att den nya kommunen bland annat hade olika standard på sina verksamheter i olika kommundelar.

Under våren 1969 påbörjades arbetet med en kommunblocksplan inför kommunsammanläggningarna 1971. Arbetet lades upp mycket systematiskt och ett omfattande inventeringsmaterial togs efterhand fram. I programmet fanns uttalat att ekonomiska utvärderingar skulle ingå i arbetet, men försök i den riktningen gjordes först under 1971 och då som ganska enkla summeringar av investeringar.

Tvånget att lösa konkreta planlägningsfrågor i samband med industriutvecklingen gjorde att det i viss mån blev ett glapp mellan den systematiska, traditionella ansatsen till kommunplan och den planering och planläggning som kom att utföras i praktiken. Delar av kommunplanematerialet blev efterhand inaktuellt. Den skiss till kommuntäckande markdispositionsplan som fanns från 1968, och som låg till grund för arbetet med dispositionsplan och stadsplan för industriområdet vid Brofjorden, är det dokument som bäst uttrycker kommunens inriktning på längre sikt. Den reviderades efterhand, men har inte blivit formellt politiskt behandlad förrän 1976, även om den naturligtvis har varit väl känd och förankrad bland företrädarna.

Det traditionella sättet att upprätta en kommunplan var alltså inte ett lämpligt instrument i Lysekils situation. Planeringsprocessen blev alltför formaliserad och alltför tidsödande att gå igenom för att "planen" skulle kunna fungera som översiktligt styrinstrument. Det klart uttalade målet att ligga före



industriutvecklings krav och på så sätt bevara en handlingsfrihet, knöts i stället till arbetet med probleminriktade utredningar och dispositionsplane- och detaljplaneläggning. Överblicken över kommunens verksamhet och över de mer långsiktiga frågorna kom att ligga hos ett fåtal personer.

Önskemål om att hitta en form för att ge flera personer en överblick över kommunens verksamhet och framtida handlingsalternativ uttalades efter kommunsammanläggningen 1971. Huvudsyftet med den utredning som behandlas i denna rapport var att förbättra samordningen inom förvaltningen, speciellt med hänsyn till de komplicerade och nya problem som aktivt handlades endast inom kommunledningen. Andra syften var att börja en diskussion om fördelning av resurser på de olika nämnderna, samt att försöka koppla samman fysisk och ekonomisk planering inför de stora planeringsinsatser som krävdes för att styra industriutbyggnaden.



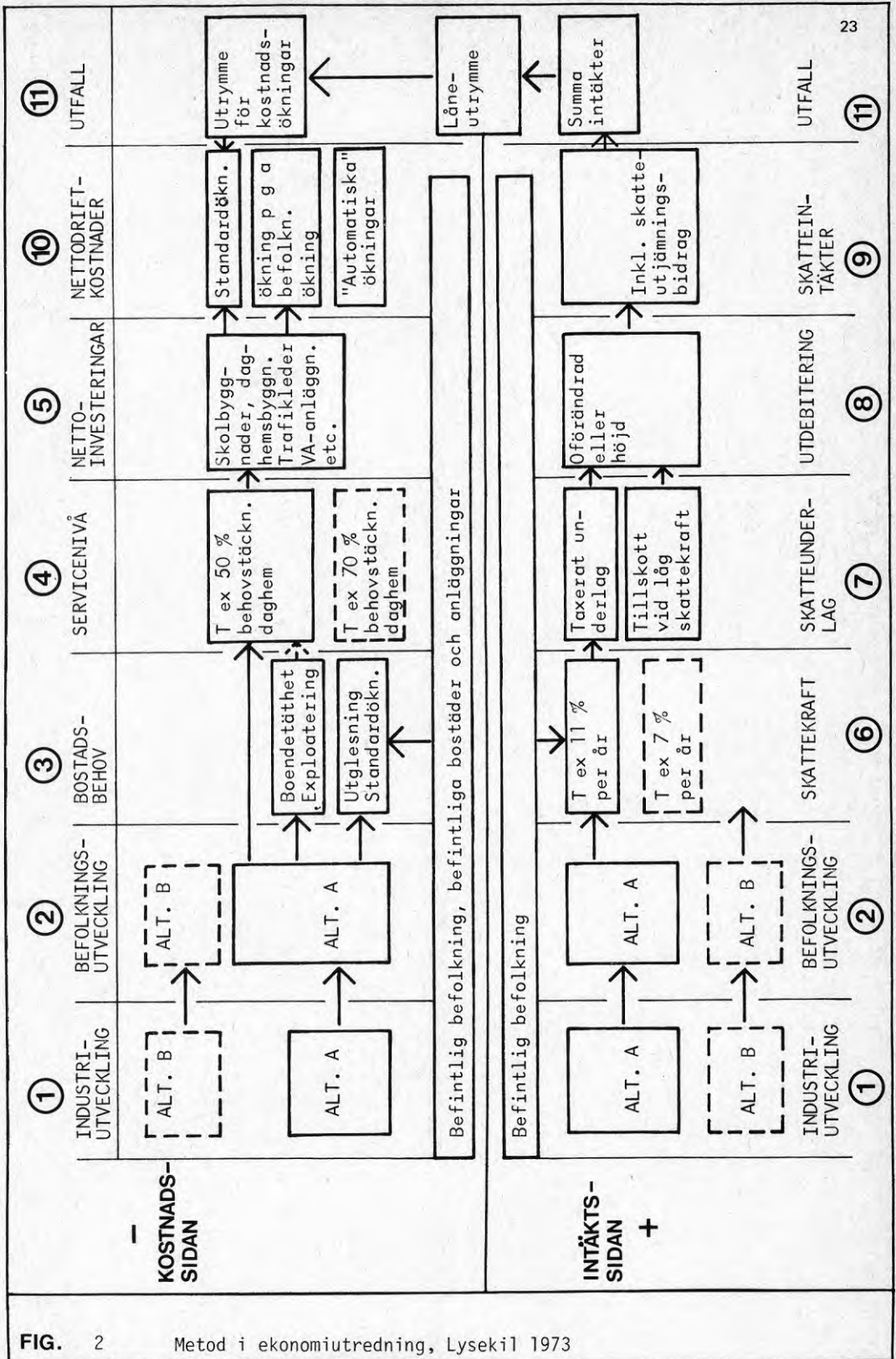


FIG. 2 Metod i ekonomitutredning, Lysekil 1973

I början av utredningsarbetet fanns förhoppningen, att resultatet skulle utgöra ett direkt beslutsunderlag, men ganska snart insågs att uppläggningsen alls inte motsvarade detta. Om det överhuvudtaget vore möjligt att åstadkomma ett sådant material, skulle det bli mycket komplicerat och kräva en betydligt större arbetsinsats.

Utredningen gjordes istället i form av ett kommunalekonomiskt räkneexempel, vari innehållet i den fysiska planeringen och verksamhetsplaneringen översattes till ekonomiska termer. Modellen som helhet sammanfattas i figur 2.

Om vi på motsvarande sätt ser på de förutsättningar som gällde i KUNGÄLVS kommun kan dessa sammanfattas på följande sätt:

- efter kommunsammanslagningen 1971 fanns ett stort behov att klarlägga fysiska resurser och befintliga åtaganden i kommundelarna. Bostadsbyggnadsprogram och KELP skulle göras realistiska för den nya kommunen. Det förvaltningsövergripande arbetet som helhet måste förbättras.
- kommunen är starkt beroende av Göteborgsregionens närings- och befolkningsutveckling, samt fördelningen av bostadsbyggnaderna på de olika kommunerna i regionen.

I Kungälv inrättades efter kommunsammanslagningen en kommunplanekommitté (KPK) med förtroendemän, vilken skulle ansvara för att en kommunplan upprättades. Studier av fysiska strukturer har haft en ganska stor andel i kommunplanearbetet. Diskussionerna i KPK visar att det funnits föreställningar om en "färdig" plan som skulle kunna utvärderas på olika sätt, bland annat kommunalekonomiskt.

Syftet med den ekonomiska utredningen var i första hand att belysa de kommunalekonomiska konsekvenserna av olika alternativ för befolkningstillväxt, markanvändning och utbyggnad. Dessutom borde utredningen visa på de totala ekonomiska konsekvenserna av verksamhetsplaner för olika sektorer samt bidra till ett förbättrat underlag för arbetet med KELP.

Från början fanns också syftet att testa ett antal utbyggnadsmodeller för att en optimal utbyggnad skulle kunna beskrivas. Ganska snart förkastades emellertid en sådan inriktning.

En annan intressant bakgrund är att det förelåg ett uppdrag från politikerna att åstadkomma en modell för en integrerad planering. Lysekilsarbetet studerades, i vilket framförallt driftkostnadsberäkningarna och sättet att illustrera helheten bedömdes som intressant. Utredningen sågs således som ett sätt att illustrera hur delarna i kommunens verksamhet integreras till en helhet.

Däremot sågs inte utredningen som starten på en rullande planering, vilket hade krävt en bättre koppling med KELP-arbetet. Här förelåg oklarheter om hur utredningsmaterialet skulle användas och tas om hand i förvaltningsarbetet.

Räkneexempel 1 gjordes utifrån erfarenheterna i Lysekil, och med likartad teknisk uppläggning (figur 4).

Under hösten 1974 diskuterades mellan tjänstemän och konsult en fortsättning av arbetet, varvid det framkom skilda synsätt på hur den översiktliga planeringen borde bedrivas. I kommunplanearbetet var de fysiska strukturfrågorna dominerande, med inriktning på en kommunomfattande markdispositionsplan som slutprodukt. Mot detta fanns uppfattningen att kommunplaneringen borde ses mera som en rullande planering, där integrationen mellan verksamhetsplanering samt fysisk och ekonomisk

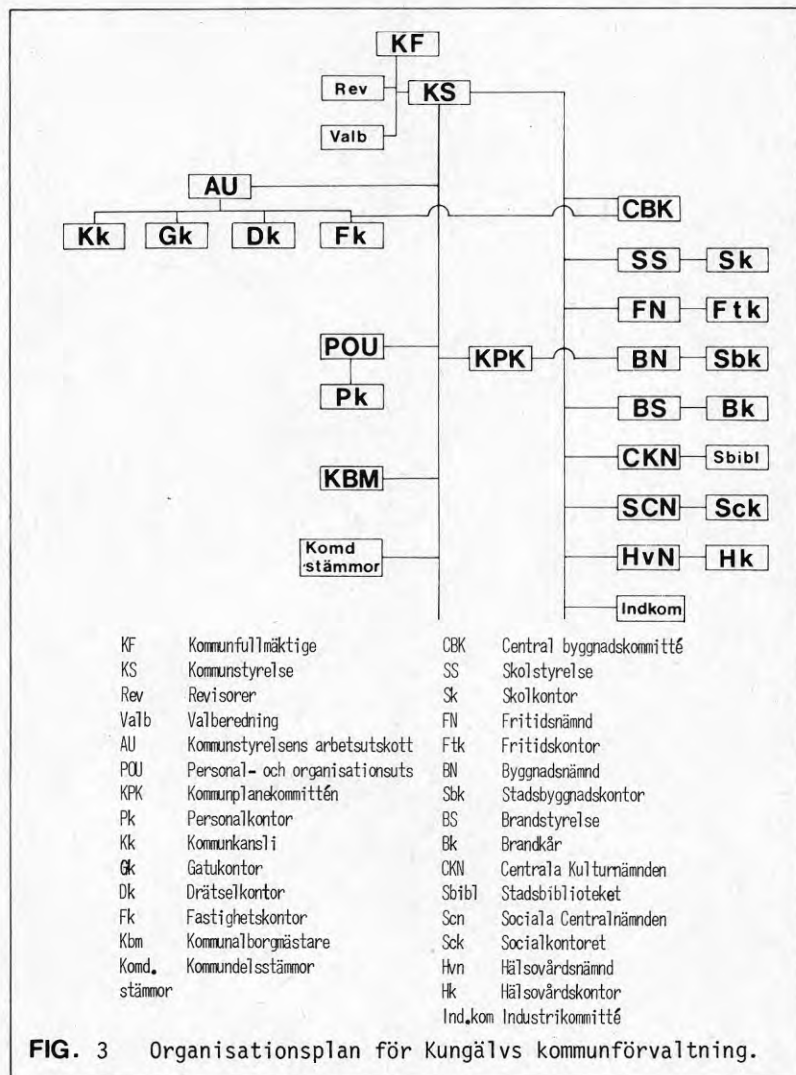
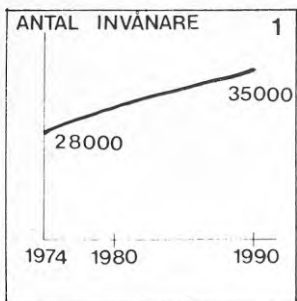


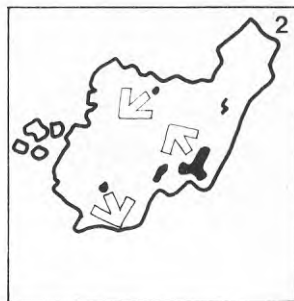
FIG. 3 Organisationsplan för Kungälv kommunförvaltning.

## UTBYGGNAD

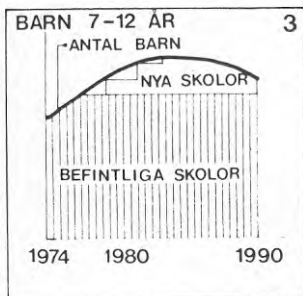


I räkneexempel 1 fanns bara ett antagande om befolkningsökningen: 35.000 invånare år 1990. Det byggde på 250 nya lägenheter per år.

Fyra olika alternativ för utbyggnaden diskuterades, med mer eller mindre tillväxt i Kungälv, Kode och Kärna.

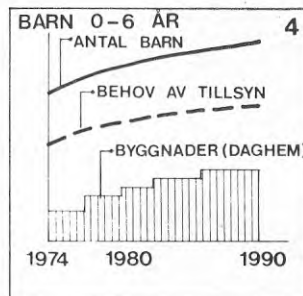


## VERKSAMHETER

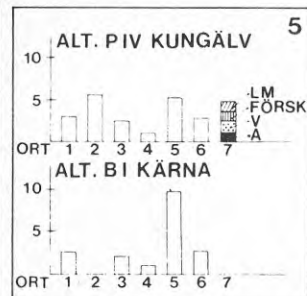


För kommunen som helhet undersöktes först behovet av LM-skolor.

På motsvarande sätt undersöktes barntillsynen. Olika grad av behovstäckning diskuterades.

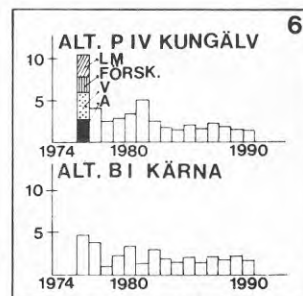


## INVESTERINGAR

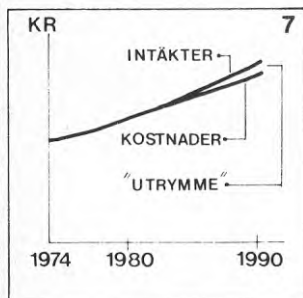


För varje ort studerades utbyggnadsförslagets konsekvenser vad gäller LM-skolor, förskolor och VA-försörjning.

För kommunen som helhet redovisades de årsvisa nettoinvesteringarna i de fyra alternativen.



## TOTALEKONOMI



Intäkter och kostnader för befintliga åtaganden skrevs fram till 1990. Det fanns ett utrymme inom vilket utbyggnadsalternativens nettoinvesteringar skall rymmas.

De första åren överskreds detta utrymme i samtliga alternativ. Utbyggnaden måste ske så att kostnadströsklarna sprids över tiden.

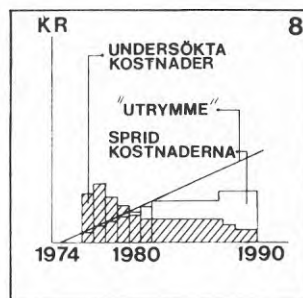


FIG 4 Modell i Kungälv räkneexempel 1.

planering blev en huvudfråga. Arbetet med kommunplanen fortsatte med den förstnämnda inriktningen och i april 1975 presenterade Göteborgs Förorters Arkitektkontor en målsättnings-skiss, bland annat innehållande en undersökning av de olika orternas utbyggnadsmöjligheter. Denna målsättnings-skiss låg till grund för det andra räkneexemplet som genomfördes under våren 1976.

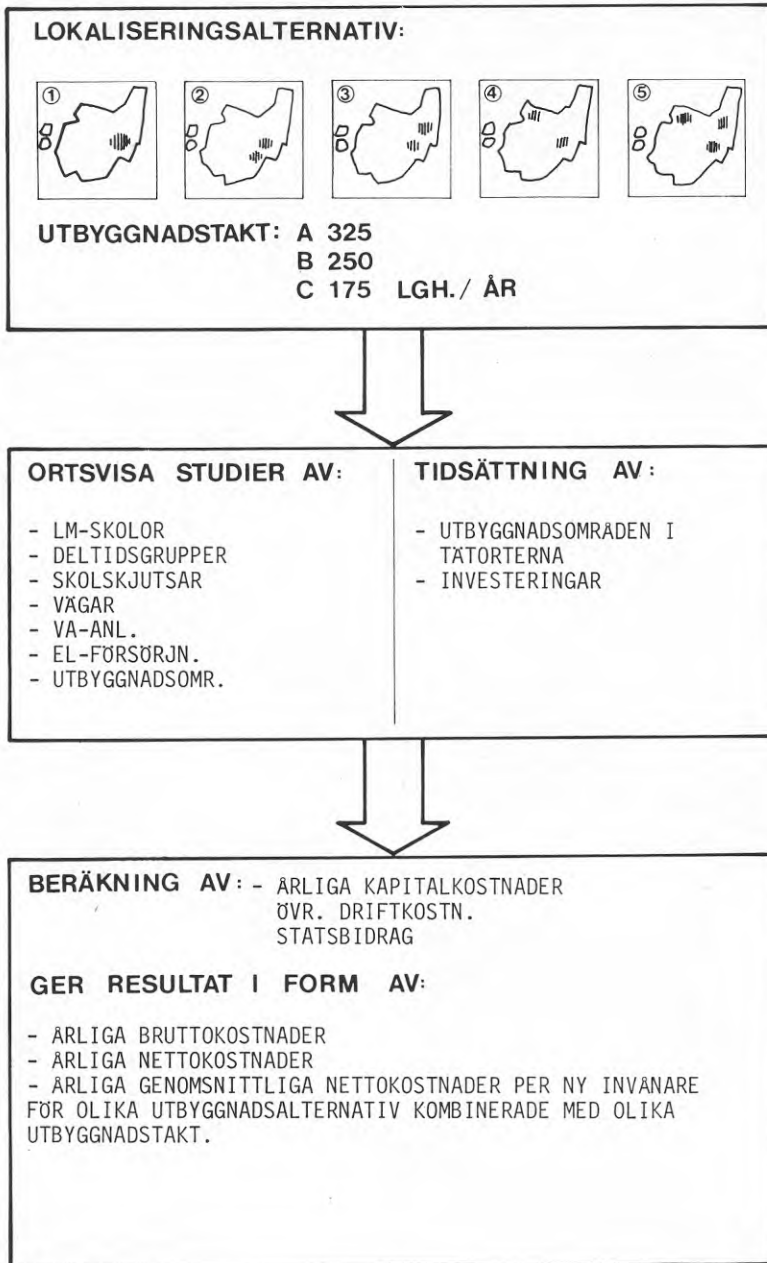
I detta räkneexempel 2 genomfördes inte beräkningarna av kommunens totala ekonomi som var tänkt i det ursprungliga programmet.

I samarbete med tjänstemän och i diskussioner med ledamöter i KPK bearbetades det ursprungliga programmet så, att tyngdpunkten kom att ligga i utvärderingen av utbyggnadsalternativ medan kommunens totala ekonomi och utrymmet för standardökning behandlades mindre. Motivet för en sådan förskjutning var följande:

- fortsättningen av räkneexempel 1 tänktes delvis bestå av en fördjupning av vissa delar. Underlaget för att beräkna ex.vis elevunderlaget för LM-skolor tänktes bli bättre, och de flesta beräkningar skulle göras noggrannare. När beräkningarna för skolor, förskolor, tekniska anläggningar etc förfinas, finns emellertid inte motsvarande möjlighet att förfinas beräkningarna av kommunens intäkter och totala ekonomi på någon längre sikt. Bland annat kan ansvarsfördelningen mellan stat och kommun komma att omprövas på olika områden.

I kommunen finns den uppfattningen, att det fram till 1973-74 fanns vissa möjligheter att göra uppskattningar av kommunens totala intäkts- kostnadsförhållanden på lite längre sikt. Vissa trender kunde iaktas, som kunde ligga till grund för sådana uppskattningar. Därefter har möjligheterna att göra realistiska bedömningar framstått som mindre, beroende på en ryckighet i intäkts- kostnadssituationen.

I figur 5 sammanfattas modellen i räkneexempel 2.



**FIG 5** Metod i räkneexempel 2, Kungälv.

### 4.3 Metoderfarenheter

Användningen av de modeller som skisserats har gett oss erfarenheter av olika slag. Vi beskriver några problemområden vid modelltillämpningen samt vissa organisatoriska frågor, som vi tror är relativt allmängiltiga inom kommunplaneringen.

#### SAMBAND ÖVER TIDEN

Vi har i flera sammanhang funnit att det är svårt att förstå hur helheten förändras över tiden när delarnas samband förändras. En fundamental egenskap i en modell av det slag som behandlas är därför att man i tillämpningen kan visa logiska samband över tiden mellan verksamhets- och fysiska aspekter å ena sidan, och ekonomiska aspekter å den andra sidan. Inte minst behöver skillnaden i tidsperspektivet klarläggas mellan den period på 2-5 år som de kommunala verksamhetsplanerna i bästa fall omfattar, och det längre perspektivet vari man också strävar efter att klarlägga samband men där osäkerheten naturligt nog är större.

Grundläggande för modellerna och deras användning är således möjligheterna att klarlägga sammanhang i det korta och det längre tidsperspektivet, utifrån de kunskaper som finns om de nuvarande förhållandena och hur dessa påverkar framtiden. Alternativa antaganden om ex.vis sysselsättningsutveckling får ligga till grund för en logisk uppbyggnad av samband över en längre tidsperiod. Detta illustrerar en "ramplanering" vari alternativa utvecklingsmöjligheter behandlas. Däremot görs inga egentliga försök att prognosticera framtida förhållanden.

Delar av innehållet i Lysekilsutredningen kan illustrera dessa tankegångar. Det som främst präglade planeringssituationen i kommunen i början av 1970-talet var osäkerheten om vilken omfattning industriutvecklingen kunde få på kort och längre sikt, och därmed var också sysselsättnings- och befolkningsutvecklingen svår att bedöma. Utgångspunkten blev därmed olika tänkbara alternativ för industriutvecklingen, varav två utvaldes, innebärande den kraftigaste resp den svagaste utvecklingen (fig 6 ). Befolkningsutveckling och bostadsbyggnadsbehov beskrevs därefter för dessa två alternativ, bostadsbyggnadet översattes till markbehov och tänkbara utbyggnadsområden studerades (fig 9 ).

Därefter analyserades effekterna på några av de viktigaste kommunala sektorerna vilket ledde fram till investeringsplaner, samordnade med bostadsbyggandet (fig 8 ). Dessa investeringsplaner var utgångspunkten för den kommunalekonomiska analysen som diskuteras i ett senare avsnitt.

Modellen gav alltså möjligheter att beskriva kopplingarna mellan industri-, sysselsättnings- och befolkningsutveckling, fysisk utbyggnad, verksamhetsplanering och ekonomisk planering över tiden.

Vi har tidigare pekat på att begreppet "plan" i meningen en fixerad fysisk planbild fortfarande belastar tänkandet och

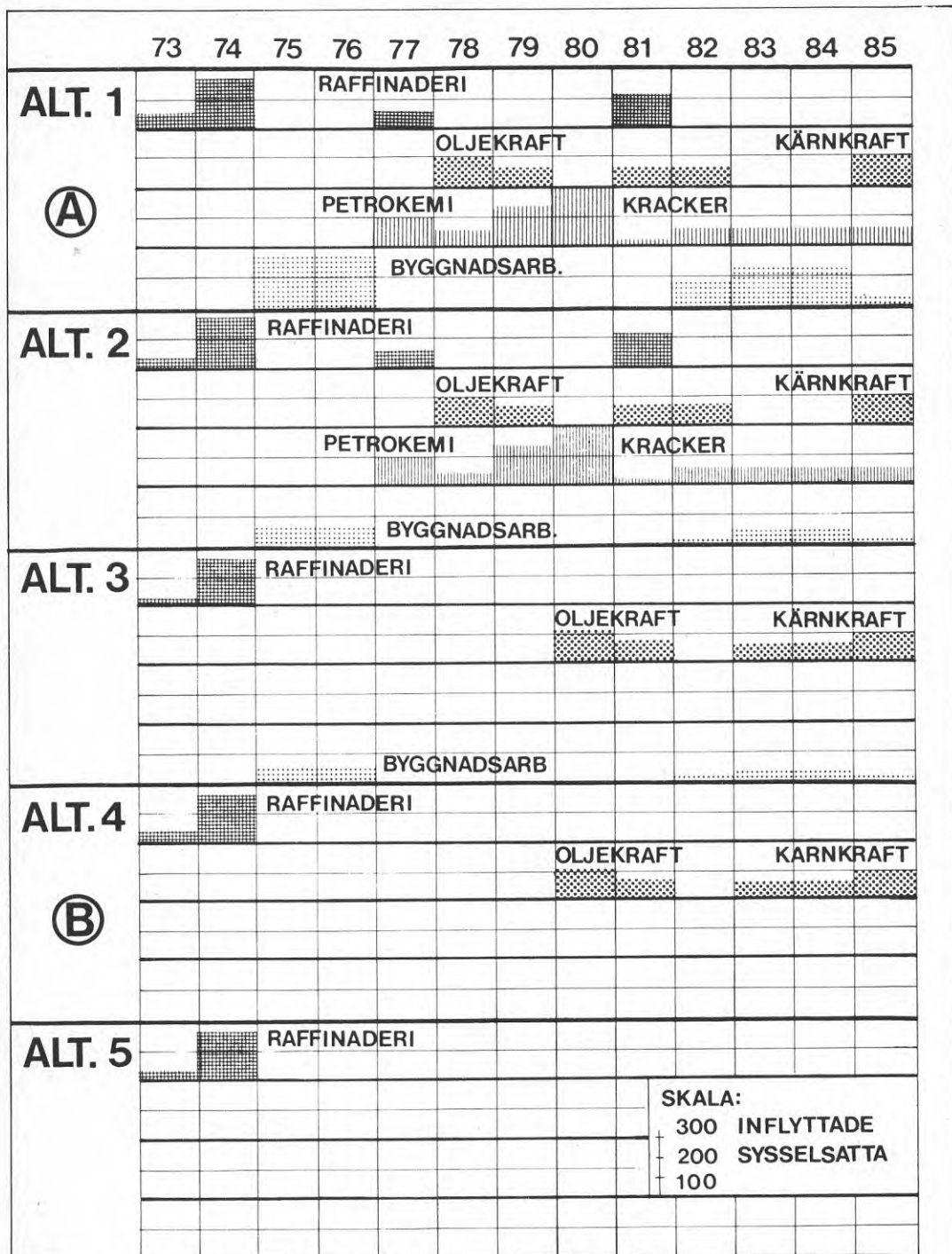
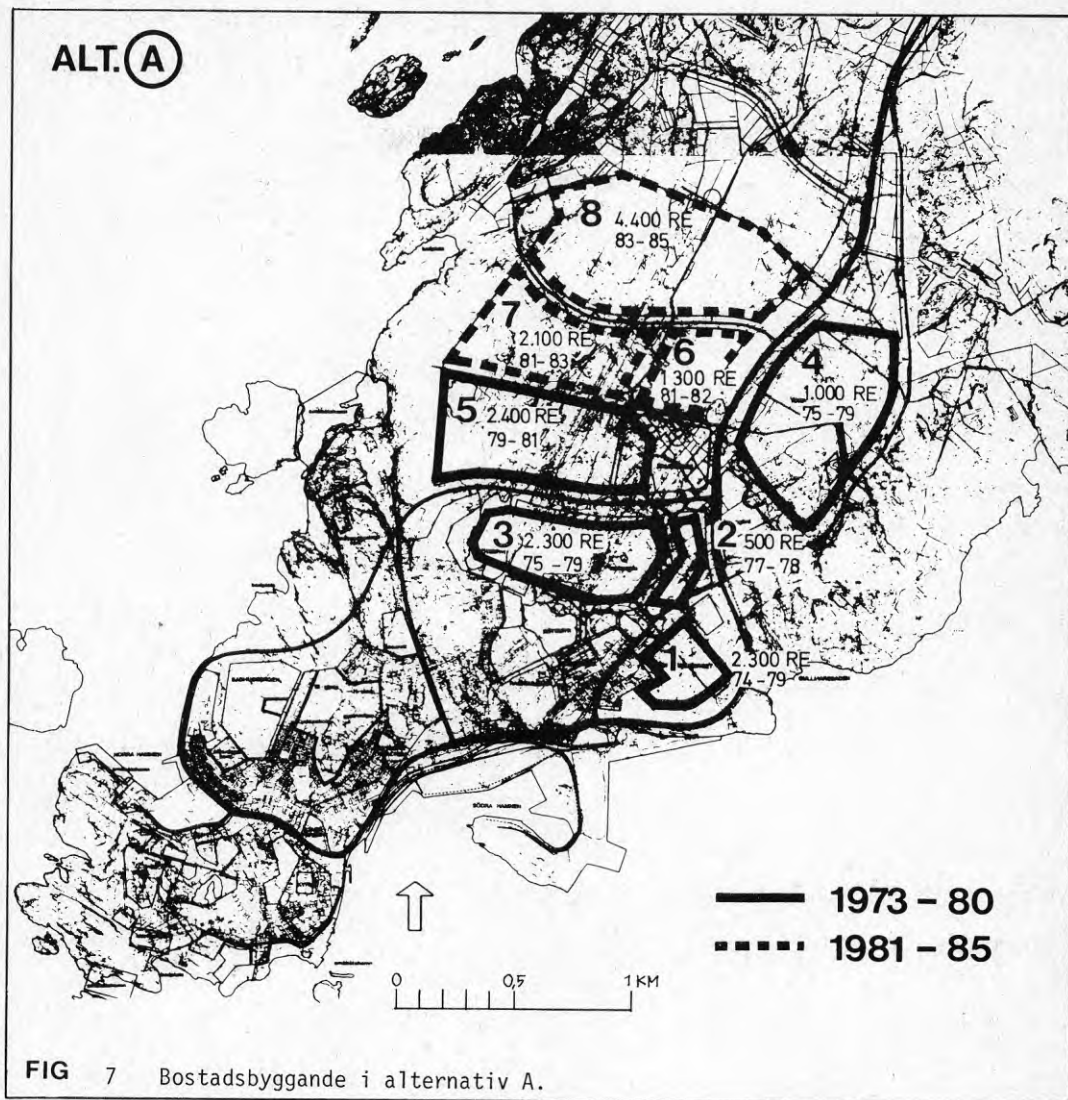


FIG. 6 Antaganden om antalet inflyttade sysselsatta.





försvarar utbyggnadsdiskussionen, där ju förändringar över tiden måste vara grunden. Det finns egentligen ingen tradition att bygga på i den kommunala planeringen när det gäller att höja medvetenheten om problemen kring orsak och verkan över en tidsperiod på 2-5 år. KELP-innehållet är ju ex.vis inte uppbyggt så att man kan spåra sambanden i utbyggnaden. Utredningarna har därför av förtroendemän kommit att bli betraktade som "grundkurser" när det gäller tidsaspekten och grundläggande samband.

	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85
<b>BOSTADS- OMRÅDEN</b>	1 FRIDHEMSBERGET												
						1 FRIDHEMSB.			6				
						2 MARIEDAL			7				
												8	
<b>FÖRVALT- NINGSBYGG- NADER M.M.</b>	1,0 0,5												
	0,7												
	1,0 0,5												
<b>IDROTT BAD</b>	0,7 0,3												
	1,0 2,5 0,5								0,5	SIVIK			
<b>FRITIDSG.</b>													
								FG:1	0,6	0,6		FG:2	0,6 0,6
	0,4	1,2	1,6	0,5						FINNSBO	0,3	0,3	
<b>SKOLOR</b>													
	0,2	0,7	0,6	BOVIK	0,5								
<b>DAGHEM FRITIDSHEM LEKPARKE LEKSKOLOR</b>	BR:0,6	D:1 F:1	0,1 0,2	D:2 F:2	0,8	D:3 F:3	0,8	D:4 F:4	0,8	D:5 F:5	0,8	D:6 F:6	0,8
		STG	0,2 0,4										
				0,4		0,4		0,4		0,4		0,4	0,4
<b>ÅLDER- DOMSHEM</b>	L:1	0	L:2	0,4	L:3	0,4	L:4	0,4	L:5	0,4	L:6	0,4	
<b>SUMMA +4% INFLATION</b>	3,8 1,0			LYSEKIL								1,0 0,5	UTB
<b>SUMMA</b>	10,1	9,3	5,4	1,9	1,3	1,8	1,3	4,4	5,9	3,3	2,1	2,2	2,9
<b>+4% INFLATION</b>	10,1	9,7	5,8	2,1	1,5	2,2	1,6	5,8	8,0	4,7	3,1	3,4	4,6

FIG. 8 Exempel på investeringsplan, samordnad med bostadsbyggandet.

## STANDARD - RESP. UTBYGGNADSBEROENDE FAKTORER, SAMT STORLEKS- ORDNINGAR

En värdefull del av modelltillämpningen har visat sig vara möjligheten att sortera de ingående posterna dels i standard - resp. utbyggnadsberoende poster, dels i storleksordning vad gäller mängd och kostnad.

Det första problemet är således att skilja på och redovisa dels åtaganden som direkt beror på lokalisering och utbyggnadstakt, dels standardåtaganden. Exempel på de senare kan vara att kommunen vill höja behovstäckningen vad gäller hel-dagstillsynen, varvid två nya daghem krävs i kommunen som helhet. Men en sådan standardfråga kan politiskt även behandlas som en utbyggnadsfråga. Politikern kan fråga sig om det är rimligt att barn från mindre utbyggnadsområden i småorterna skjutsas till daghem i centralorten. I ett sådant fall sker en successiv precisering, från den långsiktiga översikt-bilden med totalbehovet, till bedömningar i KELP-arbetet och så småningom verkställighetsbeslut i budgeten.

I Kungälv räkneexempel 1 diskuterades exempelvis behovstäckningen inom barntillsynen först som en standardfråga för kommunen som helhet, varefter den högre av de två alternativa servicenivåerna valdes som utgångspunkt för de fortsatta beräkningarna inom resp. kommunal (fig 9).

I Kungälv räkneexempel 2 diskuterades ganska ingående både detta första problem samt det andra problemet som gäller att sätta storleksordningar på de ingående faktorerna. En huvudfråga i utredningen blev således att skilja ut vad som egentligen var utbyggnadsberoende och vad som mera berodde på allmänna målsättningar. De faktorer som bedömdes vara utbyggnadsberoende beräknades till storleksordning. Här ställdes alltså de årliga kostnaderna för verksamheter som ex.vis sophämtning och skolskjutsar mot stora poster som grundskoleverksamheten. Denna sortering i stora och små poster vid alternativ utbyggnad är sannolikt ett av de viktigaste inslagen, eftersom det kan finnas osäkerhet och ibland missuppfattningar om vilka faktorer som egentligen påverkas av utbyggnad ex.vis i centralort kontra småorter och glesbygd, samt vilken storleksordning olika faktorer har sinsemellan.

I figur 10 visas ett exempel på de olika faktorernas inbördes storleksordning. Där anges hur stora skillnaderna maximalt kan vara mellan de olika utbyggnadsalternativen, uttryckta i bruttokostnad under ett visst år. Poster såsom renhållning och sophämtning påverkas visserligen av de olika utbyggnadsförslagen, men i så liten utsträckning, jämförda med andra poster, att de inte är medtagna i beräkningarna.

I praktiken förekommer det också att investeringar i ex.vis vägar eller vattenförsörjning krävs för att klara en befintlig tätorts behov. En sådan investering kanske höjer den totala utbyggnadskapaciteten, varför nya invånare teoretiskt sett skulle kunna utnyttja denna investering utan att medföra någon utbyggnadskostnad. Sådana avgränsningsfrågor är alltid

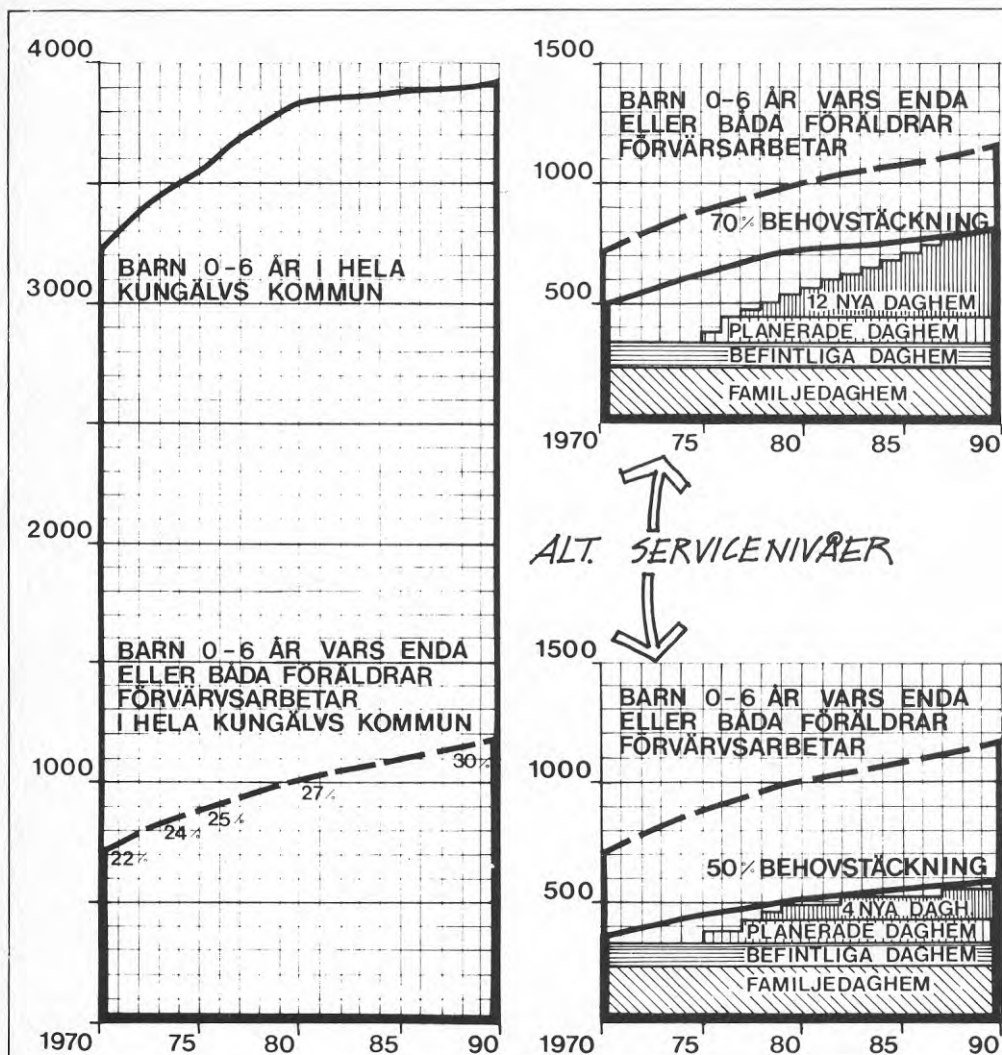
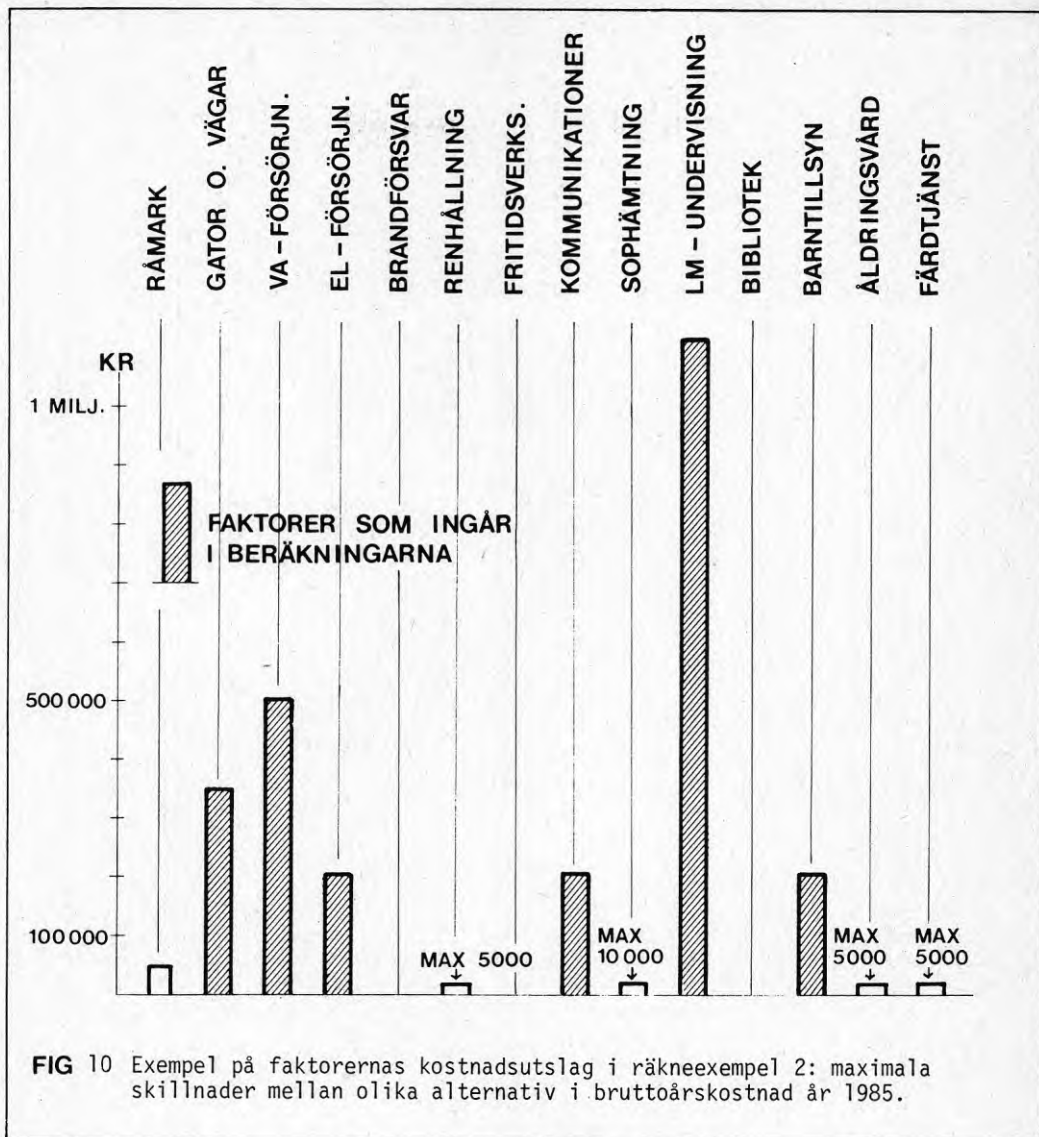


FIG. 9 Exempel på studier av verksamheter för kommunen som helhet - heldagstillsyn.



aktuella och något generellt svar är inte möjligt att ge. Det viktiga är att frågan observeras från början i ett utredningsarbete, eftersom den kan förrycka jämförelsen mellan utbyggingsalternativ om den kommer upp i ett sent skede eller t o m efter det utredningen är genomförd.

Ett speciellt delproblem i Kungälv räkneexempel 2 var att vid diskussioner och presentationer i kommunplanekommittén skilja på kommunalekonomiska och samhällsekonomiska aspekter. Även om programmet för utredningen enbart omfattade kommunalekonomi, kom diskussionen ibland in på förhållandet mellan de

privata hushållens kostnader i tid och pengar till följd av en viss utbyggnad, och de kommunala kostnaderna. En sådan avvägning är givetvis en viktig del i den politiska bedömningen av ett utbyggnadsförslag, varvid gränsdragningen mellan olika kostnadsbärare bör vara ordentligt klarlagd.

De deltagande förtroendemännen uppfattar denna "sorteringsdel" som en av de viktigaste i räkneexempel 2, eftersom den stimulerade till att lägga politiska synpunkter på viktiga utbyggnadsfrågor. Den tekniska och kommunalekonomiska utsorteringen av de viktiga faktorerna kan alltså delvis ses som ett medel att starta en sådan politisk diskussion, som utgör dels en måldiskussion kring tillämpningsfall, dels ett underlag för den politiska bedömningen av budget- och KELP-material. Utredningens resultat när det gäller val av faktorer samt deras storleksordning kritiserades i vissa stycken, men togs som utgångspunkt för utredningsarbetet och den fortsatta politiska diskussionen.

En mer teknisk metodfråga som vi träffat på är att skilja på dels gamla åtaganden och dess effekter, dels nya åtaganden till följd av utbyggnadstakt och lokalisering. I många kommuner finns efter sammanläggningarna ex.vis frågor om markinnehav och detaljplaner i de tidigare småkommunerna som binder upp handlandet under några år framåt, trots att utvecklingen inte är önskvärd i helhetsperspektivet.

#### BESKRIVNING AV "VÄGVAL"

Den tredje stora gruppen av metoderfarenheter rör möjligheterna att beskriva viktiga vägval i kommunens planering. Det kan ex.vis gälla valet av de tätorter dit bostadsbyggandet koncentreras, ett val som kan ha stor betydelse på flera olika sätt, inte minst kommunalekonomiskt. Tröskelvärden kan överskridas i flera tätorter samtidigt och medföra stora investeringar under en kort tidsperiod. Lokaliseringen av anläggningar såsom en högstadieskola kommer vidare att starkt styra kommunens framtida utbyggnad. En modellbild av det slag som behandlas kan vara ett hjälpmedel att belysa strukturfrågor i de mängder av beslutssituationer en politiker ställs inför. Bland annat kan en viss beredskap åstadkommas vad gäller de kommunalekonomiska konsekvenserna av strukturalternativ.

I Kungälv var frågan om lokaliseringen av en tredje högstadieskola aktuell under utredningsarbetet. För skolstyrelsens del var frågan så angelägen, att ett lokaliseringsbeslut inte kunde vänta till kommunplanen blivit upprättad. Skolstyrelsen och kommunplanekommittén förde överläggningar, varvid material från ekonomiutredningen om bland annat elevunderlag vid olika lokaliseringsalternativ kom till användning. Det beslutades att högstadieskolan skulle byggas i Munkegårde, ett utbyggnadsområde i anslutning till Kungälv. Det är givet att en så starkt strukturbildande anläggning kom att påverka de fortsatta diskussionerna om tänkbara utbyggnadsområden i

kommunen. Det är ju inte realistiskt att bygga en högstadieskola isolerat, utan kontakt med ett ganska stort antal bostäder. Detta lokaliseringsbeslut innebar således i praktiken ett vägval, vars betydelse dock inte klargjordes i den fortsatta kommunplaneringen. En relativt kraftig utbyggnad kring den nya högstadieskolan i Munkegärde sågs alltså inte som självklar, utan en stor bostadsvolym kunde ex.vis vara tänkbar i Kode, en tidigare diskuterad högstadieort.

Studier av fysiska strukturalternativ har som nämnts varit ett dominerande inslag i kommunplanearbetet. Fyra olika alternativ bestämdes i slutet av 1973 av KPK att ligga till grund för de fortsatta utbyggnadsstudierna. I Målsättningskissen från 1975, som bland annat innehåller en analys av dessa fyra strukturalternativ, konstateras att val av alternativ inte behöver göras omedelbart, men att planeringen inom olika sektorer skulle underlättas om utbyggnaden snarast kunde inriktas på ett visst sätt. Däremot analyseras inte hur den faktiska aktuella utbyggnaden förhåller sig till olika framtida fysiska strukturer, d v s om dagens inriktning av bostadsbyggandet omöjliggör eller försvårar att en viss struktur uppnås.

Detta problem togs upp i ett programutkast till räkneexempel 2, där det hävdades att det fortsatta kommunplanearbetet bland annat borde innehålla studier av hur utbyggnadsalternativ låser upp inriktningen och leder fram till olika fysiska strukturer. Om exempelvis en fortsatt inriktning fram till 1990 enligt dagens bostadsbyggande, med tyngdpunkt i centralorten och smärre delar i småorterna, kan leda fram till flera olika fysiska strukturer vid ett senare horisontår, är alltså ett beslut om vägval inte överhängande. Ännu mer öppna vore strukturförhållandena om samma fysiska struktur kunde nås på lång sikt oavsett om bostadsbyggandet fram till 1990 koncentreras till ex.vis Kungälv eller Kode.

Dessa exempel belyser för det första hur kommunen, och naturligtvis samhället i sin helhet, delvis omstruktureras över tiden till följd av delbeslut inom olika sektorer. En sådan omstrukturering omfattar såväl fysiska och ekonomiska förhållanden som verksamhetsförhållanden. Ett huvudsyfte med en långsiktig och sektorövergripande planering måste alltså vara att utforma en gemensam inriktning för alla de delbeslut som fattas i den löpande verksamheten och som i praktiken bestämmer kommunens utveckling. Exemplet med högstadieskolan visar också hur svårt det kan vara att bland alla delfrågor se vilken eller vilka som kan innebära att kommunen står inför ett verkligt strukturerande vägval. Ett annat syfte med en långsiktig planering bör ju vara att fatta få beslut på kort sikt som kan tänkas minska handlingsfriheten på längre sikt.

För det andra innebär betoningen av strukturfrågor att man tänker sig att kunna beskriva framtida tillstånd, främst i fysiskt avseende men med kopplingar till olika verksamheter. Vägen hur man i olika steg når detta tillstånd ingår i en utbyggnadsplanering. I en sådan form av planering ingår naturligt en åtgärdsbeskrivning, där åtgärder av typen "vägval" skiljs ut.

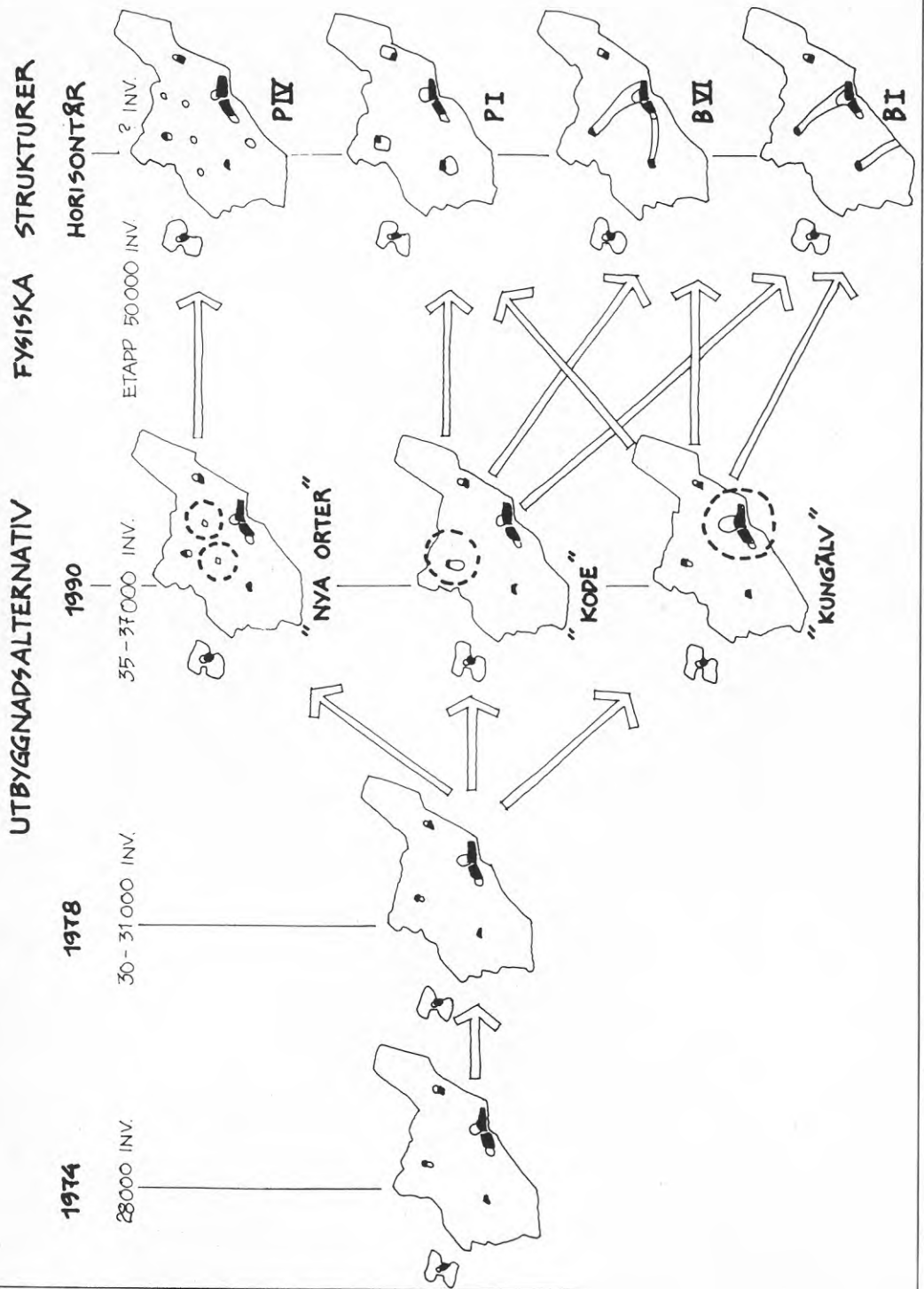


FIG. 11 Utbyggnadsalternativ kontra framtida fysiska strukturer



I den ekonomiska utredningen konstaterades att någon värdering av fysiska band- eller punktstrukturer inte vore möjlig, speciellt inte vad gäller en relativt näraliggande tidsperiod. Den konkreta utbyggnadsdiskussionen gäller främst till vilka befintliga samhällen som nya bostäder och anläggningar lokaliseras. Utbyggnadsalternativ konstruerades därför så, att de olika befolkningstal som antogs vara intressanta att studera för respektive ort kombinerades till olika lösningar av hela kommunens utbyggnad fram till 1990.

#### PAVERKBARA - ICKE PAVERKBARA FRÅGOR

I föregående avsnitt nämndes handlingsfriheten på längre sikt kontra de beslut som fattas idag och som delvis kommer att begränsa kommunens långsiktiga handlingsfrihet. En viss anknytning till detta har frågan om vilka faktorer som kommunen kan styra idag och i framtiden, och vad som ligger utanför kommunens möjligheter att påverka.

I Kungälvsutredningarna diskuterades främst om styrd och icke styrd utveckling vad gäller bostadsbyggande och befolkningsutveckling. Kommunen är beroende av bostadsbyggnadskvoternas fördelning på Göteborgsregionens kommuner, en fördelning som kommunen kan försöka påverka i de årliga förhandlingarna. Kommunen eftersträvar en något större bostadskvot, något som belystes i räkneexempel 2 där utbyggnadstaktens stora betydelse beskrevs. Inom kommunen kan sedan befolkningsfördelningen i hög grad styras med hjälp av bostadsbyggandet, men här finns dock faktorer som är svåra att påverka. Minskningen i boendetäthet, vanligen uttryckt i antalet boende per rumsenhet, kan strängt taget inte påverkas av kommunen. Omfattningen av denna utglesning är svårbedömd i de flesta kommuner. Till detta kommer förändringar i bostadsbeståndet i form av att bostäder överges, att fritidshus används som permanentbostad och att spridd bebyggelse tillkommer. Effekterna av dessa förändringar och av utglesningen redovisades till storleksordning, varvid "styrd" befolkningsutveckling ställdes mot "icke styrd".

Frågor om vad som är påverkbart kan naturligtvis finnas på många olika plan. När den långsiktiga utbyggnaden av en ort diskuteras kan det finnas ett speciellt problem som måste lösas för att utbyggnaden skall vara möjlig att starta. Det kan ex.vis gälla en omfattande vägomläggning, där det är osäkert om statliga vägmyndigheter har resurser att utföra denna inom en bestämd tidsperiod, eller överhuvudtaget kommer att utföra den. Sådana problem diskuterades i Kungälv räkneexempel 2, som ju hade en större detaljeringsgrad än det första räkneexemplet.

Att göra en övergripande beskrivning av vilka företeelser som är påverkbara idag och hur möjligheterna att påverka kan tänkas förändras över en tio- femtonårsperiod bör vara en ganska viktig del i en långsiktig kommunal planering. En sådan beskrivning bör bland annat kunna bidra till att de

verkliga planeringsproblemen definieras och att rätt planeringsformer används för att angripa problemen.

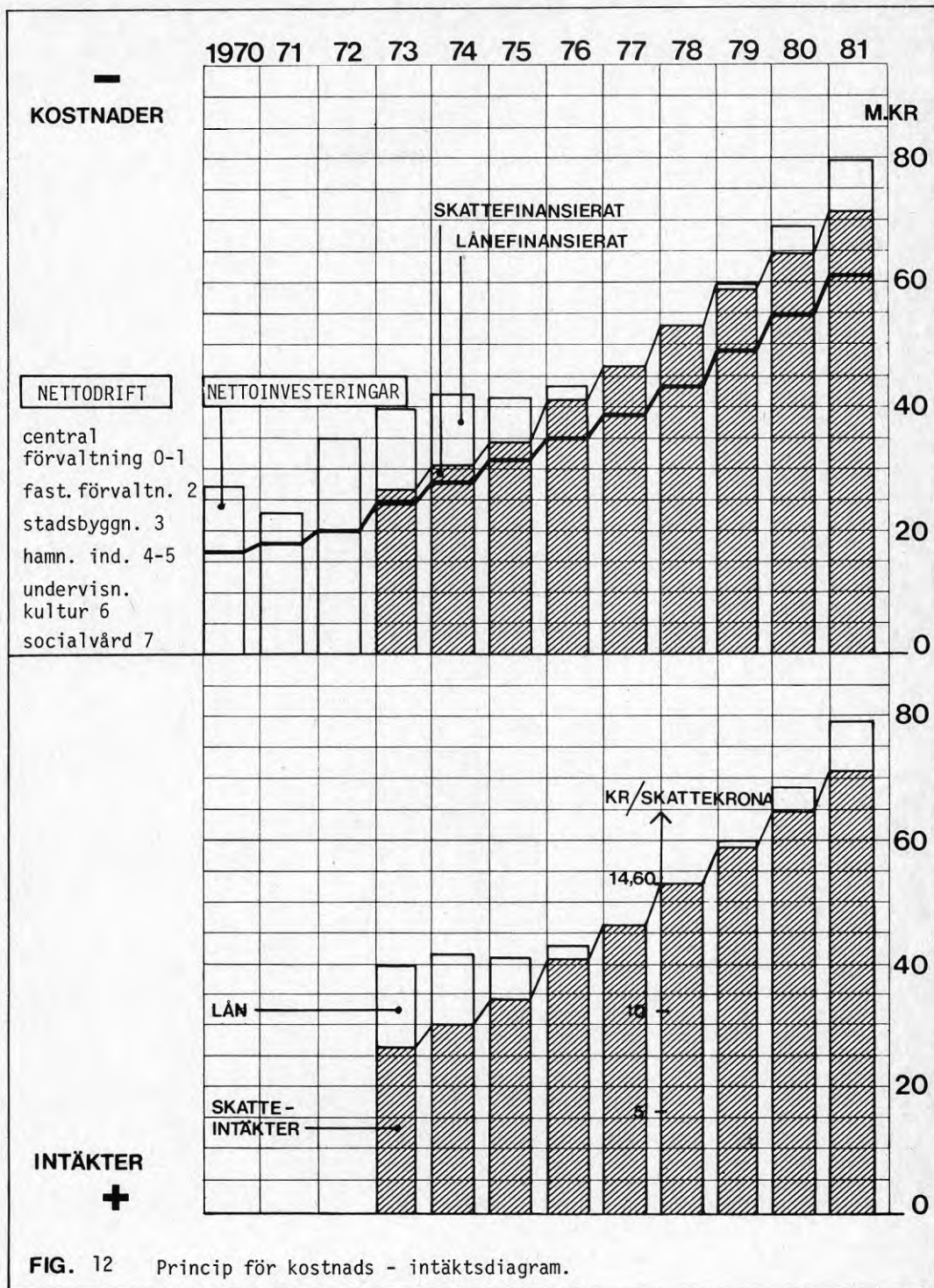
### FÖRSÖK TILL EN KOMMUNALEKONOMISK ANALYS

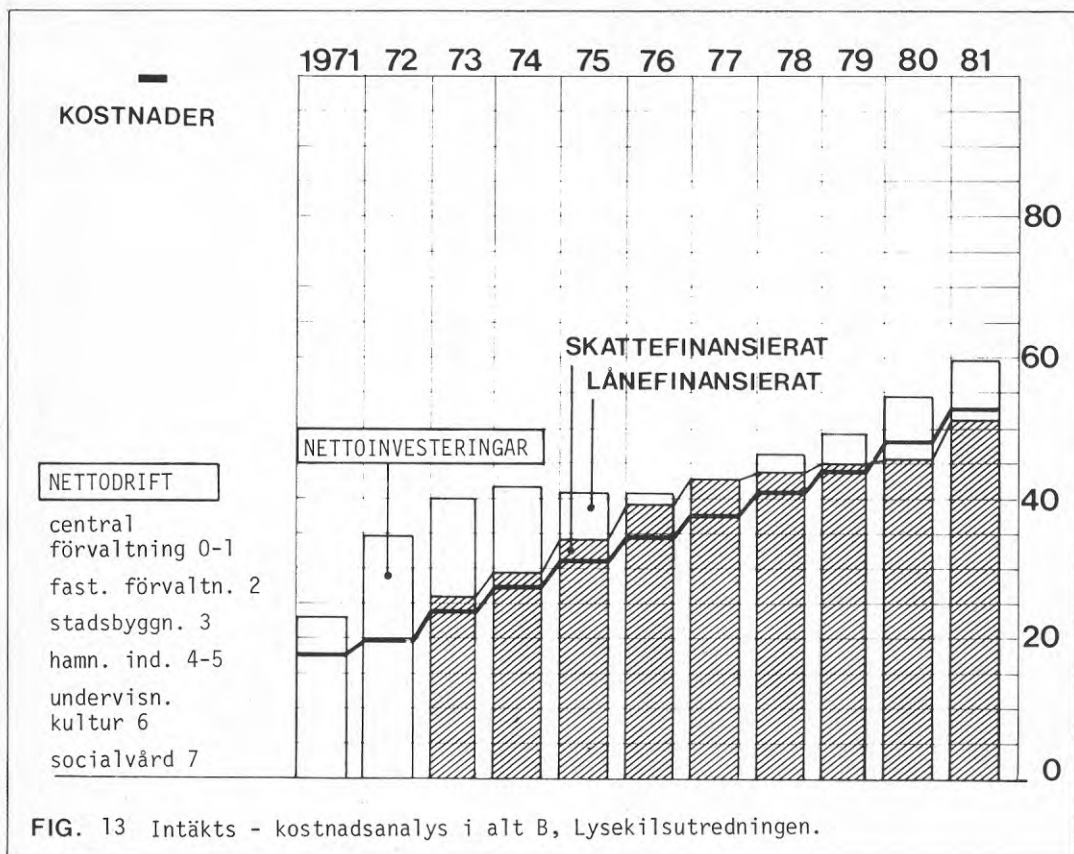
I Lysekilsutredningen och i Kungälv räkneexempel 1 gjordes försök att analysera kostnads - intäktsutvecklingen några år framåt, utifrån en logisk uppsättning av antaganden om befolkningsutveckling, bostadsbyggandets omfattning och fördelning, sektoriella effekter med åtföljande investeringsprogram, skatteintäkter samt nettodriftskostnadernas utveckling. Vid analysen ställdes nettoinvesterings- och nettodriftskostnader samt skatteintäkter samman i diagram, med syfte att försöka visa hur stort utrymmet för nya kommunala åtaganden är. Framförallt söktes det eventuella utrymme som skulle innebära en standardökning. Diagrammen innehöll följande (fig 12 ):

Intäkts- och kostnadsdelarna särredovisas. I kostnadsdiagrammet läggs den del in som motsvarar skatteintäkternas storlek, dvs den skaffrade delen. Den undre delen av kostnadsstaplarna (under den tjocka linjen), motsvarar nettodriftskostnader, den övre delen nettoinvesteringar. Den skaffrade delen av kostnadsstaplarna, den skattefinansierade delen, brymmer nettodriftskostnader och en del av investeringsbehovet, medan övriga investeringar får lånefinansieras.

Denna metod innebar inte en strävan att optimera kommunens utbyggnad under en period på tio- femton år. En tanke var först att kunna definiera de ekonomiska handlingsmöjligheterna, och att prioriteringar skulle kunna göras åtminstone fem år framåt under en uppsättning av antaganden. Efterhand stod det dock klart att analysen inte kunde ligga till grund för detta. Kostnads - intäktsanalysen gav däremot en grov uppfattning om sambanden mellan skatteintäkter, lån, investeringar och driftkostnader, samt om storleksordningarna på de ingående faktorerna. I Lysekilsutredningen visades sålunda hur en ryckig befolkningsutveckling ger stagnerande skatteintäkter med en viss eftersläpning, något som medförde att skatteintäkterna i ett sådant alternativ inte kom att täcka nettodriftskostnaderna på några års sikt (fig 13 ). Delar av nettodriftskostnaderna skulle alltså behöva lånefinansieras under några år, en utveckling som inte är kommunalekonomiskt godtagbar. Effekterna av en ryckig befolkningsutveckling var naturligtvis väl känd tidigare i kommunen, men det ekonomiska räkneexemplet illustrerade och sammanfattade just detta problem så, att orsak och verkan kunde spåras bakåt på ett logiskt sätt.

Däremot innehåller modellen för den kommunalekonomiska analysen såpass många antaganden och schabloner, att det rent siffermässiga resultatet inte får misstolkas. I avsnittet om osäkerheter diskuteras några av de antaganden som gjorts i modelltillämpningen, och som i hög grad styr analysens resultat. En del i analysen som ifrågasatts är möjligheten att





uppskatta det ekonomiska utrymme som kan finnas för de åtaganden som ligger i ett visst utbyggnadsalternativ. I kapitel 5 beskrivs sättet att i Kungälv räkneexempel 1 bygga upp kostnads- resp intäktsstaplarna, varvid "ramar för ej kända kostnader" läggs högst upp på kostnadsstapeln, utöver alla kända kostnader (fig 30). Inom dessa ramar tänks förutom nettoinvesteringarna till följd av utbyggnadsalternativen samt de åtföljande nettodriftkostnaderna, även rymmas investeringar och driftkostnader som idag inte är kända men som kan antas tillkomma i en viss omfattning längre fram (fig 31). Det är naturligt att ifrågasätta om resultatet innehåller en rimlig grad av realism, när antaganden bland annat har gjorts om nettodriftskostnadernas utveckling för de åtaganden som redan finns, samt om utdebiteringen och låneupptagningen. Eftersom modellen dock ger en helhetsbeskrivning med hjälp av antaganden är det just dessa som måste ifrågasättas. Alternativa antaganden kan användas i modelltillämpningen för att belysa utfallet.

Totaldiagrammet ger en överblick av proportioner på de olika posterna, ställda mot en helhetsskala. En kommunalekonomisk

analys av detta slag, där variablerna hanteras med stor grovhet, är således möjlig att genomföra men får inte misstolkas i detaljerna.

### BESKRIVNING AV OSÄKERHETER

Den modell som behandlas skall alltså kunna användas för att göra en helhetsbeskrivning på kort och lite längre sikt, utifrån de kunskaper vi har idag om olika förhållanden och om effekterna av de beslut som redan är fattade. En viss del av förhållandena inom en framtida 10-15-årsperiod får anses vara ganska väl kända, genom att många historiska förutsättningar fortsatt kommer att gälla under den perioden. Den bebyggelse och de transportleder som finns idag kommer exempelvis att finnas kvar till stora delar, huvuddelen av byggnads- och transporttekniken förändras långsamt utifrån dagens kända teknik, och även de sociala förhållanden som påverkar den kommunala verksamheten förändras relativt långsamt.

I en beskrivning av framtiden, under vissa definierade förutsättningar bör ingå att klargöra vilka osäkerheter som finns samt deras storleksordning i förhållande till resultaten, allt sett över den studerade tidsperioden. En illustrativ möjlighet är att, som nämndes i föregående avsnitt, göra alternativa beräkningar där viktiga antaganden kan varieras. Sådana alternativa beräkningar utfördes inte i Lysekilsutredningen eller i Kungälv räkneexempel 1, men tänkbara felkällor och osäkerheter diskuterades vid genomgångar och i rapporter. I Kungälv räkneexempel 2 beskrivs en alternativ beräkningsgrund för att genomföra den ekonomiska bedömningen av utbyggnadsalternativen.

Två huvudtyper av tekniker för att möta olika slags osäkerhet brukar utskiljas (se ex.vis Ingelstam). Den första, den adaptiva, innebär att man förbereder sig på att anpassa sin verksamhet till de framtida förhållandena när man ser att dessa sannolikt kommer att inträffa. Den andra, som brukar kallas en flexibel teknik, innebär att man söker utforma sin verksamhet så, att den skall kunna fungera tillfredsställande vid alla de framtida förhållanden som kan anses vara tänkbara. Sannolikt tillämpas båda dessa tekniker i det praktiska planeringsarbetet. Det strategiska planeringstänkandet ansluter sig huvudsakligen till den flexibla tekniken, bland annat genom att ramalternativ används i stället för prognoser för att minska osäkerheten i kommunens planeringssituation och för att definiera tänkbara framtida förhållanden. Här skall diskuteras några av de osäkerheter som behandlades i de tre utredningarna och som kan anses ha en viss allmängiltig betydelse. Det gäller osäkerheter såväl i planeringssituationen som i de använda beräkningarna och antagandena.

#### A. Befolkningsutveckling och bostadsbyggande

Industriutvecklingens omfattning och art var den största osäkerheten i Lysekils planeringssituation i början av 1970-talet. De alternativ som ställdes upp får ses som ett sätt att illustrera skalan från den kraftigaste tänkbara utvecklingen till

den svagaste. Figur 6 visar hur olika objekt tidsmässigt antogs ligga i de olika alternativen samt antalet inflyttade sysselsatta till följd av etableringarna.

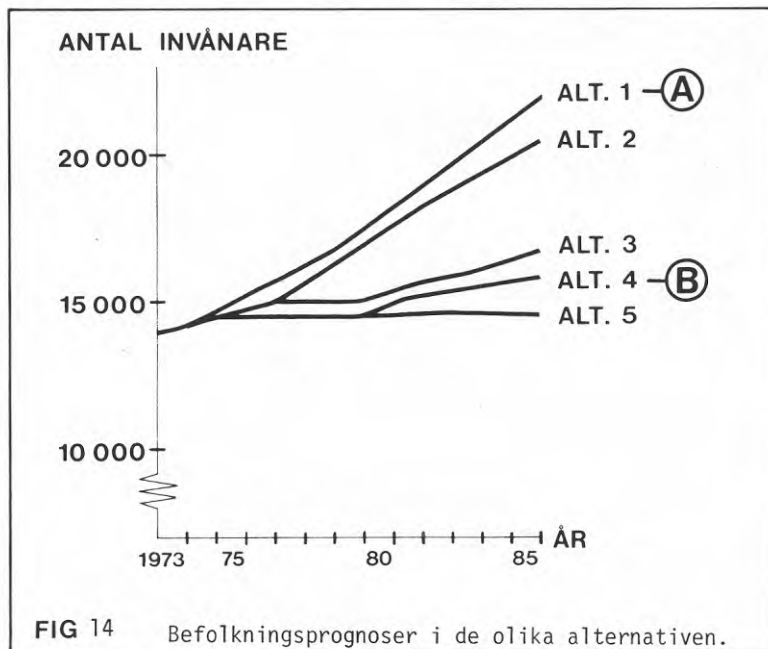
Varje objekt antogs alstra ytterligare 10 % sysselsatta i mekanisk följdindustri samt 66 % sysselsatta i servicearbeten. Dessa antaganden utgick från OK-utredningens beräkningar av sysselsättningsutvecklingen i Oxelösund och Stenungsund.

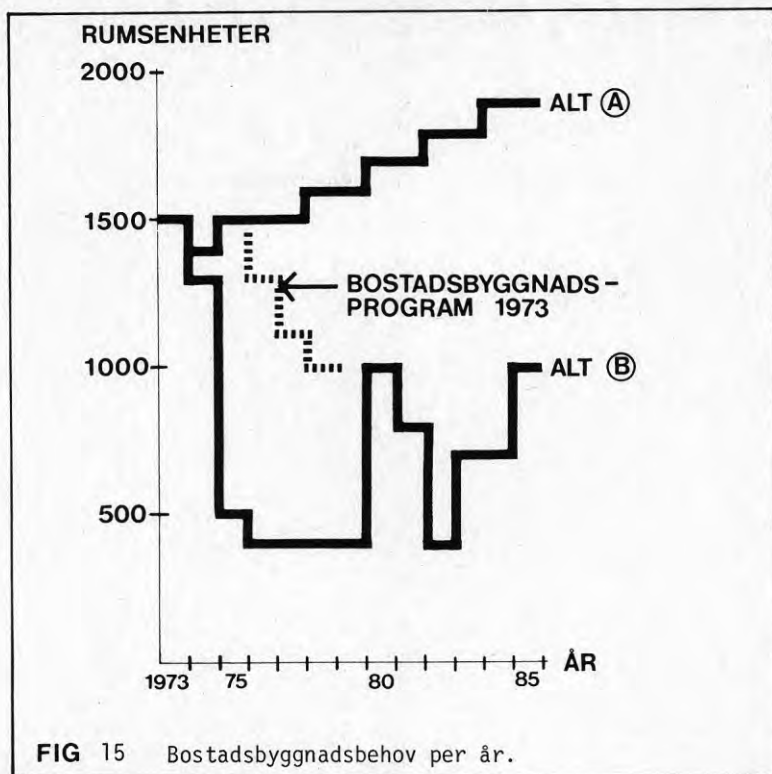
Den framtida befolkningsutvecklingen beräknades sedan utifrån dessa antaganden om sysselsättningen, varvid antogs:

- att befolkningsökningen enbart berodde på inflyttningen av nya sysselsatta. Ingen hänsyn togs till effekterna av övrig in- och utflyttning.
- att familjekoefficienten för de inflyttade var 2,2;
- att de inflyttade hade samma åldersfördelning som tidigare inflyttade;
- att fruktsamhetstal och dödstal överensstämde med prognoser för hela riket.

Dessa antaganden gjordes i samarbete med regionalekonomiska enheten vid länsstyrelsen, vilka också utförde befolkningsprognoserna (fig 14).

I samarbete mellan politiker, tjänstemän och konsult valdes alternativ 1 och alternativ 4 som utgångspunkt för det fortsatta arbetet. Därmed fick man två alternativ som var klart





skilda från varandra:  
 alternativ 1 kunde betraktas som det högsta troliga alternativet och alternativ 4 som motsvarande det lägsta troliga. Alternativ 1 (i fortsättningen alternativ A) innebär en jämn, relativt stark befolkningstillväxt, medan i alternativ 4 (i fortsättningen alternativ B) befolkningsutvecklingen blev mera ryckig.

Bostadsbyggnadsbehovet beräknades därefter för alternativ A resp B, med hänsyn tagen till avgång av bostäder samt utglesningseffekten. Avgången bestämdes utifrån målsättningen att alla lägenheter med låg hygienisk standard skulle ersättas med nya bostäder fram till 1985, och boendetätheten antogs minska från 0,64 invånare per rumsenhet 1970 till 0,56 invånare per rumsenhet 1985. Figur 15 visar bostadsbyggnadsbehovet fördelat över tiden, samt 1973 års bostadsbyggnadsprogram som jämförelse. De två alternativ som valdes gav alltså en mycket drastisk bild av bostadsbyggnadsbehovet fördelat över tiden. Alternativ A skulle kräva mer än fyra gånger fler nya lägenheter per år än alternativ B redan från 1975. I förhållande till kommunens åtaganden genom det ordinarie bostadsbyggnadsprogrammet innebär båda alternativen kraftiga påfrestningar. Speciellt uppmärksammades i alternativ B effekterna av den ryckiga befolkningsutvecklingen som först gav en kraftig nedskärning av bostadsbyggnadsbehovet följt av en stark uppgång.

Dessa moment i Lysekilsutredningen är typexempel på hur man genom att beskriva alternativa utvecklingsmöjligheter försöker skapa en handlingsberedskap i kommunen. Osäkerheten om själva industriutvecklingen minskade inte i någon högre grad, men däremot nerbringades osäkerheten kring kommunens egna handlingsmöjligheter i olika situationer. I antagandena om befolkningsutveckling och bostadsbyggande finns naturligtvis många osäkra detaljinslag. Varje författare till bostadsbyggnadsprogram vet exempelvis hur svårt det är att uppskatta utglesningseffekten, som ju kan vara ganska stor.

#### B. Servicenivåer och underlagsberäkningar

För att kunna beräkna de kommunala kostnaderna på längre sikt är det nödvändigt att diskutera nivåer och standard på de olika servicesektorer som kommunen kan styra, inte minst för att få en uppfattning om hur driftskostnaderna kommer att utvecklas. Utredningarna syftade ju bland annat till att ge underlag för en sådan diskussion. Oftast har enbart investeringskalkyler gjorts av utbyggnadsalternativ. Några av de viktigaste sektorerna studerades, varvid de servicenivåer som valdes inte utgick från formella kommunala ställningstaganden utan utgör praktiska bedömningar där dock de ledande politiker- nas uppfattningar återspeglas.

Vad gäller verksamheten i deltidsgupper samt daghemsverksamheten diskuterades olika grad av behovstäckning såväl i Lysekil som Kungälv, men i beräkningarna valdes en servicenivå som utgångspunkt. Kommunen kan ju ha möjligheter och ambitioner att påverka standarden på olika verksamheter, men sådana alternativa beskrivningar ingick inte i utredningarna. Speciellt i Lysekilsfallet var prognosen om antalet barn med behov av daghemsplats osäker, eftersom den utgick från de verkliga förhållandena i Lysekil år 1965 samt från barnstugeutredningens prognos 1968-80.

Att beräkna underlaget för LM-skolor och förskolor vid alternativ befolkningsutveckling ingick således i arbetet. I Kungälv räkneexempel 2 redovisades metoden för dessa underlagsberäkningar (se kapitel 5). När det gäller LM-skolornas elevunderlag ligger osäkerheten framförallt i bedömningen av ålderssammansättningen hos de inflyttade, samt av födelse- talens variationer lokalt över tiden. För att förbättra kunskaperna om dessa förhållanden gjordes referensstudier av ett antal områden i kommunen, men eftersom variationerna visade sig vara ganska stora bör antagandena ses över successivt.

#### C. Osäkerhet beträffande investeringars tidsättning och storlek

De sektoriella åtagandena till följd av ett utbyggnadsalternativ ställs samman i investeringsplaner över tiden. Då finns risken att ett alternativ gynnas eller missgynnas i förhållande till övriga, genom att investeringar placeras i tiden på ett icke konsekvent sätt. Om man exempelvis tänker sig att nya skollokaler skall tillkomma just när elevunderlaget växt upp till nuvarande kapacitet, finns ändå den praktiska kännedomen om att provisorier kan utnyttjas i en ort, varför en ny skola



kan förskjutas något år. Det kan också bli oklarheter om en viss vägsträcka som försörjer ett större bostadsområde skall byggas ut i ett sammanhang, eller om den byggs i takt med bostadsområdets utbyggnad. Sådana oklarheter kan inte arbetas bort helt. I Kungälv räkneexempel 2 fanns ganska många sådana svårigheter kring tidsättningen av investeringar, varför alternativa investeringsplaner antydde, dock utan att kommunal-ekonomiskt beräknas. De utgör ändå ett sätt att minska osäkerheten kring framtida handlingsmöjligheter, eftersom förvaltningarnas kunskaper ökar om den egna verksamheten över tiden i förhållande till framtida handlingsmöjligheter.

I en investeringsplan över en längre tidsperiod är det vidare omöjligt att förutse alla objekt, och det är dessutom svårt att kostnadsuppskatta de enskilda objekt man känner till. Säkerheten ökar ju närmare i tiden investeringen ligger. I Lysekilsutredningen gjordes ett försök att sortera kostnadsuppskattningarna i fyra grupper efter avtagande säkerhetsgrad:

- A: som kalkylunderlag för byggnader och trafikleder finns bygghandlingar resp arbetsplan.
- B: formell stadsplan finns, samt förslagshandlingar och utredningsplaner för byggnader resp trafikleder.
- C: dispositionsplan eller stadsplaneskiss samt jämförbar trafikutredning finns.
- D: endast översiktsplaner av olika slag finns.

Vissa objekt som förs in i KELP tillhör grupperna A eller B, medan investeringar vid slutet av femårsperioden ofta har en större osäkerhet och därmed tillhör grupp C eller till och med grupp D. En grov illustration gjordes av hur man successivt minskar osäkerheten om mängder och kostnader. Osäkerhetsgraden får ses mera som en principillustration än som en uppskattning byggd på historiska erfarenheter (fig 16).

I Kungälv räkneexempel 2, som ju endast behandlade nettokostnadsidan i utbyggnadsalternativ, konstaterades att noggranna beräkningar av investeringarnas storlek bör eftersträvas. Framförallt måste de olika sektorernas investeringar ha samma

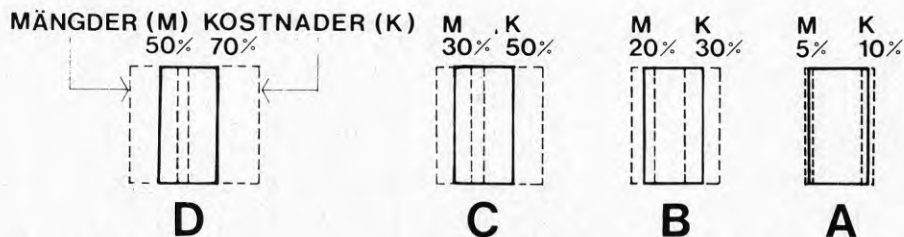


FIG. 16 Osäkerhet beträffande mängder och investeringskostnader. Lysekilsutredningen.

grad av realism. Felaktiga bedömningar av ex.vis VA-investerings storlek kan missgynna ett alternativ med omfattande sådana investeringar, i förhållande till övriga alternativ.

Tidigare har vi betonat vikten av att kunna skilja ut utbyggnadsberoende faktorer, ge dessa en inbördes storleksordning och att kunna beskriva de tidsmässiga sambanden. När det gäller investeringsplaner är det värdefullt att i ett tidigt skede försöka urskilja vilka detaljberäkningar som måste göras och när de måste göras. En långsiktig utredning av det slag som behandlas här kan ge en sådan överblick.

#### D. Kunskaper om KELP-innehållet.

Säkerheten beträffande investeringars storlek och placering i tiden bestämmer också kunskapen om KELP-innehållets säkerhet. En analys av KELP-innehållet ställt mot utfallet i Lysekil visade hur investeringsnivån successivt sjönk under femårsperioden och att den låg ca 100 % över summan av de "kända" investeringarna (fig 17 ). I utredningen bedömdes därför de "oförutsedda" investeringarna uppgå till lika mycket som de kända. Dessa kända investeringar som fördes in under perioden 1975-85 var relativt små jämförda med de i KELP 1972-76 resp 1973-77 redovisade investeringarna. Delvis berodde detta på att kommunen under perioden 1971-75 hade höga investeringskostnader i vatten- och avloppsprojekt, och att ytterligare projekt av den storleken inte kunde förutses i utredningen.

Ett delsyfte med utredningarna var att förbättra underlaget för KELP-arbetet. Den "kända" investeringsnivån bör således successivt kunna höjas under den senare delen av femårsperioden, så att den oförutsedda andelen minskar.

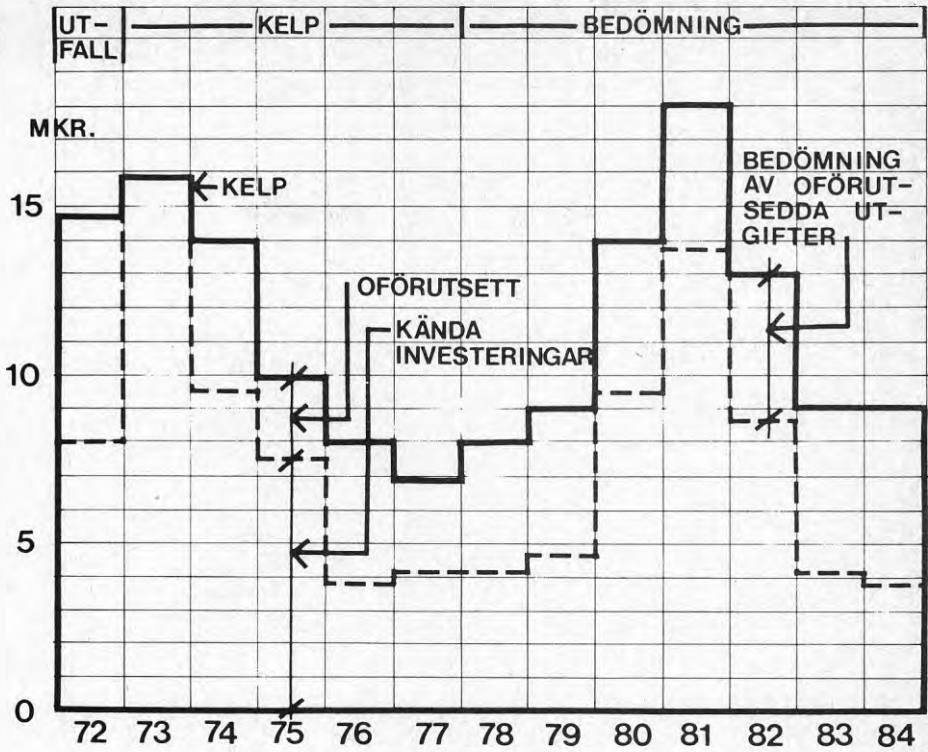
#### E. Osäkerheter i den kommunalekonomiska analysen.

Den kommunalekonomiska analysen innehöll antaganden, av vilka några bör kommenteras.

Vid beräkningen av skatteintäkternas storlek gjordes flera antaganden, vars realism på några års sikt kan ifrågasättas. I Lysekilsfallet antogs bland annat inflyttningen av invånare inte påverka skattekraftsutvecklingen. Vidare förutsattes en oförändrad utdebitering under perioden 1975-85, något som naturligtvis är orealistiskt mot bakgrund av kommunernas ekonomiska situation. Som "räkneexempel" gav dock analysen ett intäkts-kostnadsresultat under denna speciella förutsättning. Modelluppbyggnaden ger ju möjlighet att variera antagandena om utdebiteringen under en tidsperiod, något som inte utfördes i Lysekilsexemplet.

Möjligheten att utföra en kommunalekonomisk analys på 10-15 års sikt i löpande priser kan också ifrågasättas. Detta förutsätter, som i Lysekilsutredningen och Kungälv räkneexempel 1, att antaganden görs om nettodriftkostnadernas utveckling, vilket i sin tur innebär antaganden om bland annat löneökningar, bidrags- och avgiftsutveckling samt räntesatser. Osäkerheten

A



B

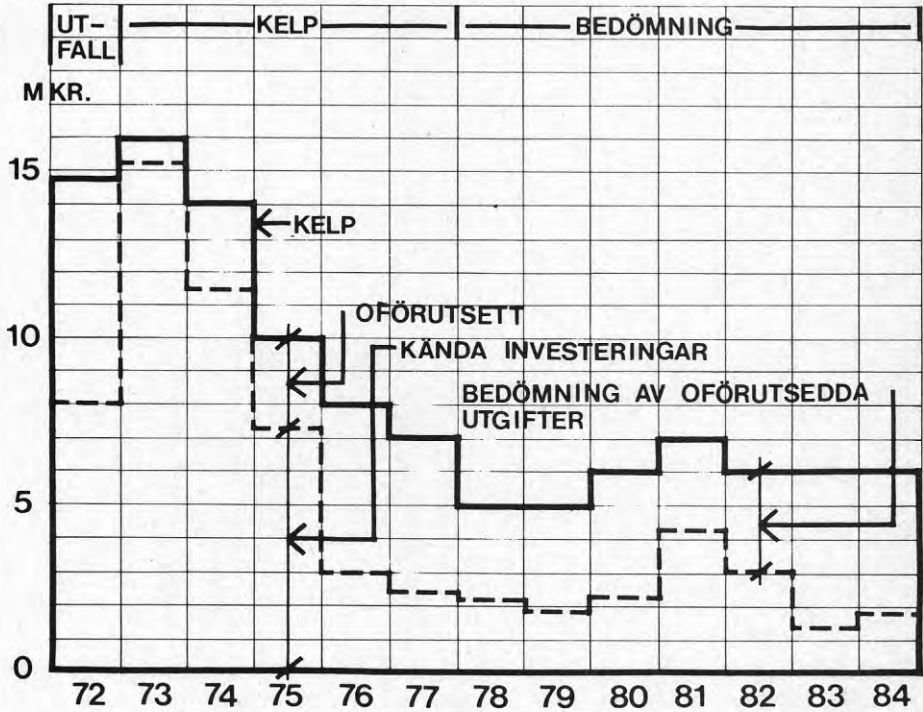


FIG 17 Nettoinvesteringar i alternativ A resp B.

om dessa faktorer gjorde att ökningen av nettodriftkostnaderna kunde variera flera procentenheter under dessa bestämda antaganden, något som påverkade utrymmet för standardökning.

I Kungälv räkneexempel 2 gjordes ju ingen analys av den totala kommunalekonomin, utan beräkningarna behandlade de marginella faktorer som hänför sig till utbyggnadsalternativ och -takt. I analysen kunde faktorer jämföras inbördes, lokaliseringsalternativ jämföras och effekterna av olika utbyggnadstakt studeras, allt under de osäkerheter som tidigare diskuterats.

#### ERFARENHETER AV ORGANISATORISKT SLAG.

Här diskuteras två erfarenhetsområden som rör sättet att använda materialet i planeringen. Det första rör den värderingssituation kring vilken utredningarna lades upp och genomfördes, den andra gäller materialets roll i den löpande planeringen.

- A. Värderingssituation, kontra utredningssyfte och -uppläggning.

Karaktäristiskt för de utredningar som behandlas är, att de kan ge underlag för att utforma långsiktiga riktlinjer. Kunskaperna om möjliga handlingsalternativ kan förbättras genom att viktiga samband klarlägges. Utredningarna behandlades alltså i en strategisk värderingssituation, som ligger vid sidan av en egentlig beslutssituation.

Syftena med utredningarna har beskrivits i avsnitt 4.2, och kan sammanfattningsvis sägas vara av följande slag:

1. att förbättra politikernas och tjänstemännens överblick över kommunens totala planering.
2. att intensifiera diskussionen om kommunens utbyggnad på kort och längre sikt.
3. att förbättra sambanden mellan innehållet i KELP, bostadsbyggnadsprogram, markanvändningsplaner, budget och förvaltningsplaner, och att konkretisera detta innehåll i förhållande till utbyggnaden.

Aven om politiker deltog i den första uppläggningsarbetet, får utredningen i Lysekil i huvudsak sägas vara en tjänstemanna- och konsultprodukt. Eftersom konsulten sedan flera års arbete i kommunen hade så gott som all information och mycket material kring planeringssituationen, skedde utredningsarbetet informellt och med nära anknytning till förhållandena i Lysekil. Delar av innehållet, såsom antagandena om industriutveckling, bestämdes i samarbete med förtroendemän. Metoden att välja ut två extremfall vad gällde sysselsättnings- och befolkningsutveckling för vidare bearbetning föreslogs också från politiskt håll. Det fanns vissa svårigheter att få materialet tillräckligt konkret, vilket påpekades av politiker vid ett par arbetsmöten.

Från politiskt håll framfördes också tanken att samla förvaltningschefer och nämndordföranden till en konferens där utredningsmaterialet kunde presenteras och diskuteras. Vid konferensen deltog, förutom förvaltningschefer och nämndordföranden, även tjänstemän från länsstyrelsens regionalekonomiska enhet. Konsulten föredrog utredningen, varefter deltagarna bildade arbetsgrupper för att diskutera vissa frågeställningar, som i stort sett var uppställda efter kommunbudgetens huvudtitlar. Slutligen samlades alla till en kort uppsummering och avslutning.

Arbetsmaterialet sammanställdes därefter av konsulten till en rapport, där en uppföljning diskuterades i form av flera konferenser vilka tänktes utgöra en naturlig del av kommunens årliga planeringsarbete.

Under konferensen presenterades materialet på frihandsritade planscher. Omfattningen av redovisningen var sannolikt för stor för att deltagarna skulle kunna tillgodogöra sig hela innehållet, och beskrivningarna i diagramform av utgiftsintäktsförhållandena var svårbegripliga vid konferenstillfället. I rapporten användes dessa planscher nedförminskade med beskrivande text.

I Kungälv skedde, till skillnad från i Lysekil, en stegvis programbestämning, där kommunplanekommittén (KPK) kunde påverka uppläggningsplaneringen av utredningen. Förtroendemännen i KPK fick därigenom flera möjligheter att sätta sig in i metod, antaganden och resultat. Vid en endagskonferens deltog ledamöter i kommunstyrelse och nämnder, förvaltningschefer, vissa tjänstemän, representanter för länsstyrelsens planerhet och regionalekonomiska enhet samt för Göteborgsregionens kommunalförbund. Konsulterna presenterade huvuddragen i markanvändningsplanen och den ekonomiska utredningen, varefter de ca 30 deltagarna indelades i arbetsgrupper. Tio dagar före konferensen hade deltagarna tillsänts en sammanfattning av den dokumentation som användes vid presentationen, samt frågeställningar inför gruppdiskussionen.

Konferensen avslutades med redovisning av gruppernas arbete samt en sammanfattande diskussion.

Det material som presenterades vid konferensen sammanställdes i rapportform och utsändes till ledamöterna i kommunfullmäktige.

Denna beskrivning av det praktiska hanterandet syftar till att belysa värderingssituationen, sedd främst ur förtroendemännens synvinkel. Både i Lysekil och Kungälv växte insikten fram efterhand om att det pedagogiska inslaget i utredningarna var viktigt. Inlärningsprocessen som startades kring långsiktiga frågeställningar framstår i efterhand som den viktigaste delen i arbetet. Utredningarna har av förtroendemän karaktäriserats som "grundkurser", där man studerat samband, proportioner, sortering av faktorer samt tidsaspektens betydelse. I utredningsarbetet fanns alltså ett icke genomtänkt användningsområde, som inte kom att återspeglas i utredningarnas uppläggnings och presentation. Delar av utredningarna var

svårbegripliga, framförallt den kommunalekonomiska analysen, medan modellbilden och tillämpningen som helhet framgick ganska bra, liksom sambanden mellan befolkningsutveckling, effekterna på de kommunala verksamheterna samt investeringsprogram. Erfarenheterna från konferenserna är att materialet var alltför omfattande och svårtillgängligt för att själva innehållet i utredningens olika delar skulle framgå ordentligt. Däremot framhåller förtroendemän att redovisningen ökade medvetenheten om de frågor som behandlades.

Tidigare har betonats att utredningarna behandlade både strategiska frågor och verkställighetsfrågor, samt att en huvuduppgift var att klarlägga skillnaderna mellan dessa. En erfarenhet som betonas i båda kommunerna, är att det är bättre att starta en planeringsdiskussion om långsiktiga, övergripande frågor, än att inte göra något alls åt den strategiska delen. Dåligt kända ingångsvärden eller enbart antaganden på vissa punkter bör alltså accepteras, vilket kräver en genomtänkt förklaring av dessa antaganden och av materialets hållbarhet för granskning i speciella frågor. Vad gäller den sista aspekten finns ofta missförstånd om hur innehållet i ett material kan bedömas på kort och på längre sikt.

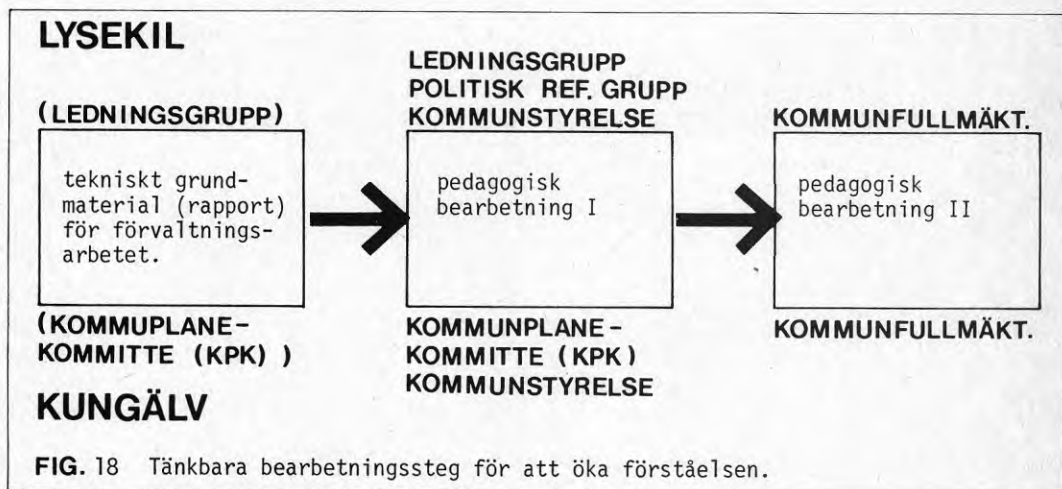
Detta hänger samman med en annan metodfråga som vi påträffat: de metoder som väljs för att belysa strategiska frågor skall vara sådana att de kan intressera politiker och tjänstemän! Om det är svårt att väcka ett aktivt politiskt intresse för KELP-innehållet, kan det vara än svårare att se betydelsen av arbeten liknande de som beskrivits. I båda kommunerna ses idag utredningarna som grundpedagogiska arbeten, som har bidragit till att höja intresset för långsiktiga och övergripande problem. I Lysekil är numera områdesplaneringen välutvecklad. Områdesplanerna anses vara ordentligt fattbara och väcker stort intresse. En översiktlig "planeringsmodell" som beskriver och ger möjligheter till förklaringar av helheten efterlyses dock. Att utveckla en sådan modell för beskrivning av helhetsbilden över en längre tidsperiod, väl anpassad till planeringsförutsättningarna i den enskilda kommunen, är en angelägen uppgift. Sannolikt måste en sådan modell utgöras av en form av utbyggnadsplanering, där verksamheter, ekonomi och fysisk utbyggnad beskrivs över tiden och där innehållet kan konkretiseras till att gälla anläggningar på marken. I en sådan rullande utbyggnadsplanering kan intresset kontinuerligt växla mellan dels det konkreta innehållet i områdesplaner, KELP, bostadsbyggnadsprogram etc, dels innehållet i en övergripande modell för utbyggnaden. Den fysiska planeringen är alltså ett viktigt medel att i den översiktliga skalan åskådliggöra innehållet i en samordnad planering. Fysiska syntesbilder, som kan göras snabbt, kan bland annat visa vilka planalternativ som är realistiska och kan bearbetas vidare. Den fysiska bilden är vidare enligt vår erfarenhet helt nödvändig för förståelsen och överblicken av komplexa förhållanden.

Beställningen av de utredningar som behandlas gällde ju en sammanfattande illustration av helheten. Den pedagogiska användningen av materialet låg således i bakgrunden, men outtalad och föga genomtänkt.

Ytterligare en erfarenhet är således, att i uppläggningsen av en utredning måste klargöras vem som skall förstå innehållet. Frågor som måste ställas, när syftet med en utredning formuleras är:

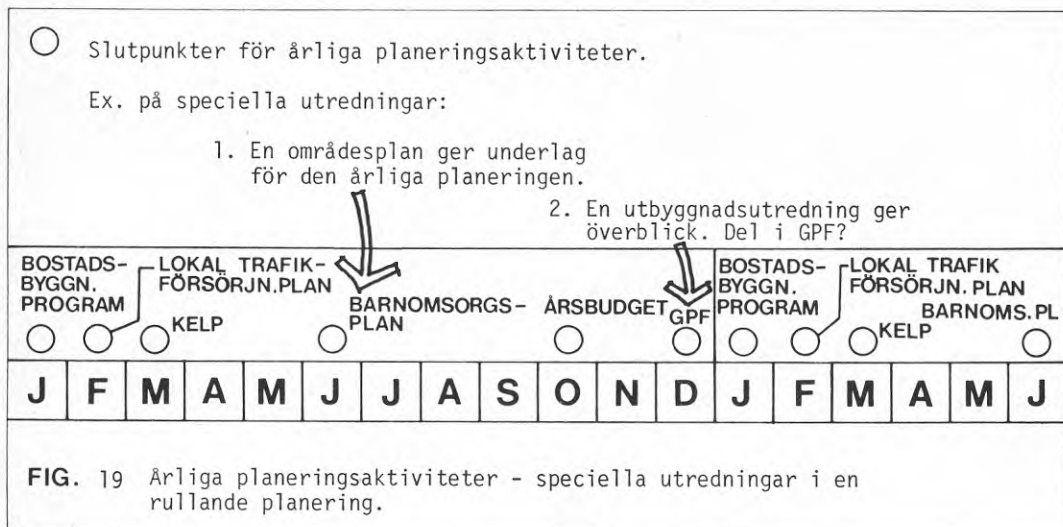
- duger samma utformning av materialet för tjänstemän av olika kategorier, politisk referensgrupp, ledningsgrupp, arbetsutskott, kommunstyrelse, kommunfullmäktige?
- vad krävs i tid och pengar att översätta ett "tekniskt" material till något som är läsbart för kommunfullmäktige och allmänhet? Skall en sådan "översättning" ingå i uppdraget och göras parallellt med den tekniska utredningen?

Varken i Lysekils- eller i Kungälvsutredningarna diskuterades sådana frågor från början, vilket som vi visat medförde svårigheter för många att förstå innehållet. I båda kommunerna betonas, att ett bra pedagogiskt resultat i kommunfullmäktige kräver en särskild bearbetning i förhållande till kommunstyrelsematerial, något som ju är naturligt med hänsyn till att kommunfullmäktige är en blandad grupp vad gäller utbildning och yrkesverksamhet.



#### B. En rullande planering.

I en kommun pågår en mängd aktiviteter under året, vilka i många fall kompletteras av speciella insatser i form av utredningar och planarbeten. De årliga obligatoriska arbetsinsatserna, såsom upprättandet av budget och förskoleplan, sker rullande år från år på ett naturligt sätt. Såväl i Lysekils- som Kungälvsfallet diskuterades hur utredningarna skulle kopplas till det ordinarie förvaltningsarbetet, så att de inte skulle framstå som dåligt förankrade engångshändelser.



Problemet är alltså att få in ett strategiskt planeringsinnehåll som en del i en rullande planering. De beslut som fattas i den produktionsförberedande planeringen, ex.vis i budgetarbetet, bör alltså vara grundade i en helhetssyn i ett längre tidsperspektiv. Ytterligare ett viktigt delproblem i detta sammanhang gäller samordningen av förvaltningarnas arbete och av olika planeringsinsatser.

Lysekilsutredningen gjordes direkt under kommunstyrelsens ledning, medan Kungälvsutredningen utfördes under kommunplanekommittén som i sin tur står direkt under kommunstyrelsen. Helhetsperspektivet i arbetena gjorde att detta var en naturlig lösning.

Efter det att utredningarnas syften formulerats bedrevs arbetena av tjänstemän och konsult, och vid vissa tillfällen presenterades arbetsmaterial och programbearbetningar för politiker. I Kungälv räkneexempel 1 samlades alla förvaltningschefer till en information om syftet med och uppläggnings av utredningen varefter ett antal förvaltningschefer intervjuades om detaljer inom respektive verksamhetsområde (bilaga ). Intervjuerna med förvaltningscheferna gjordes i ett skede då utredningens innehåll var relativt oklart, varför intervjuunderlagen var strukturerade på sinsemellan olika sätt. Detta hade antagligen ingen betydelse för utredningens resultat eftersom sakuppgifter kunde kompletteras efterhand av intervjuaren/utredaren.

I Lysekil skedde ingen sådan gemensam genomgång kring utredningsprogrammet. En förbättrad samordning inom förvaltningen var huvudsyftet, något som naturligtvis kan uppnås på flera olika sätt. Organisatoriskt förändrades inget inom utredningens ram. Den arbetsinsats som gjordes inom olika förvaltningar för att ta fram arbetsmaterial uppfattades som nödvän-



digt till följd av direktiv från kommunstyrelsen, men rent konkret förbättrades inte samordningen av en enstaka utredningsinsats. Förvaltningarna blev inte engagerade och delaktiga i en utredningsprocess vari samordningssyftet borde varit klart uttalat och känt av alla. Uppläggnings gav därför inte förutsättningar för att förankra materialet i förvaltningen.

Däremot har en ökad förståelse för samordningsbehovet märkts som ett resultat av utredningen. Detta pedagogiska resultat uppfattas i kommunen som det primära resultatet av arbetet. Detta inlärningssyfte fanns inte uttalat, eller ens genomtänkt, när arbetet började, utan det pedagogiska inslaget framstod först senare. Huvudsyftet, en förbättrad samordning, kunde naturligt nog inte uppnås som en direkt följd av utredningen, men en viss process i den riktningen startade. Under 1975 upprättade kommunen gemensamma planeringsförutsättningar, som fick en konkret och relativt enkel utformning. Efter ytterligare en bearbetning under 1976 utgör dessa ett dokument som har ökat förståelsen för övergripande frågor.

Under konferensen i Lysekil, när utredningsmaterialet presenterades, framkom att bedömningen av den kommunalekonomiska utvecklingen skulle kunna göras riktigare om den utgick från en långsiktig planering från de olika nämndernas och förvaltningarnas sida. Under hösten 1973 gjordes ett försök att utarbeta en gemensam bakgrund, ex.vis antaganden om befolkningstillväxten, för kommunens totala planering, samt blanketter för ett gemensamt redovisningssystem (bilaga 1). Blankett-systemet provades inom ett par förvaltningar en kortare tid, och har därefter inte kommit till användning.

Systemet innehöll tolv blanketter och fyra områden skulle behandlas:

1. Redan intecknade kostnadsökningar
2. Servicenivåer
3. Sammanlagda kostnadsökningar
4. Möjliga kostnadsnedskärningar.

Detta försök slog inte väl ut. Sannolikt uppfattades det som ett nytt och svårt system, vars utformning inte var diskuterad med förvaltningarna. Även om förståelsen för en förbättrad samordning hade ökat efter konferensen under våren 1973, fanns inte förutsättningar för den typen av administrativ samordningsinsats. Det kan även diskuteras om detta relativt avancerade redovisningssystem var anpassat, rent tekniskt, till behoven i kommunen. Möjligen var hela uppläggnings för ambitiös.

Ändå har utredningarna haft ett värde i förvaltningarnas arbete, genom att de givit anledning att arbeta fram underlag i form av alternativa befolkningsprognoser, servicenivåer och investeringar, ett underlag som kommit till viss användning i det årliga planeringsarbetet och i olika utredningar. Speciellt har i Lysekil befolkningsprognoserna ut-

gjort ett underlag i flera olika sammanhang, exempelvis i kommunens bedömning av länsplaneringsmaterial. Bland de olika förvaltningarna deltog skolsektorn mest aktivt i utredningsarbetet, vilket i viss mån har påverkat skolans verksamhet.

I räkneexempel 2 i Kungälv togs ett relativt omfattande nytt material fram, främst vad gäller VA, gator och vägar, LM-skolor samt utbyggnadsområden i respektive ort. Detta material kan sannolikt komma att användas som referens i olika utbyggnadssituationer, även om översyn och bearbetning naturligtvis måste ske i varje speciellt fall.

Resultatet av den kommunalekonomiska analysen, inklusive sektorsberäkningarna, har inte kommit till uttryck i förvaltningarnas konkreta arbete. Däremot har analysen kunnat bidra till att öka den allmänna kunskapen på det sätt som beskrivits tidigare.

Den förvaltningsövergripande betydelsen ligger främst i att KELP och bostadsbyggnadsprogram dels fått ett starkare samband med varandra och dels blivit mer detaljerade och realistiska under slutet av femårsperioden, något som delvis anses bero på arbetet med utredningarna. KELP betraktas numera som ett ganska viktigt dokument, från att tidigare mera haft karaktären av formalitet. Fortfarande anses dock samordningen av fysisk och ekonomisk planering, liksom samordningen av verksamhetsplaneringen vara relativt svagt utvecklad i båda kommunerna. En svaghet i utredningarnas uppläggning var således att överföringen av sektorsresultaten och totalanalys till förvaltningsarbetet inte var klarlagd. Därigenom riskeras att utredningarna i praktiken blir engångsföreteelser, utan att innehållet kommer till användning i ett rullande planeringsarbete. Delar av utredningarna har använts i olika sammanhang inom vissa förvaltningar och i det förvaltningsövergripande arbetet, medan andra delar inte alls kommit till nytta.

I Kungälv diskuterades en fortsättning av räkneexempel 1, varvid det fanns olika uppfattningar om hur den översiktliga planeringen borde bedrivas. Utredaren (White) skisserade ett förslag till en rullande planeringsprocess, vari en ekonomisk flerårsplan med utblickar på lång sikt tänktes utgöra en del. Kommunens förvaltningsorganisation var dock inte sådan att denna process kunde påbörjas även om intresset fanns. Kommunplanarbetet fortsatte med inriktning på en kommunomfattande markdispositionsplan som slutprodukt. Räkneexempel 1 kan dock sägas ha förberett och strukturerat innehållet i en integrerad, rullande planeringsprocess.

## 5. BESKRIVNING AV KUNGÄLVsutredningarna

### 5.1 Inledning

Kungälv kommun ingår vad gäller arbetsmarknad och bostadsbyggande i Göteborgsregionen. Befolkningstillväxten, som därmed påverkas av utvecklingen inom regionen, var mycket kraftig under 1960-talet men har dämpats under första hälften av 1970-talet. 1960 hade kommunblocket 16 100 invånare, 1970 24 100 invånare, och 1975 uppgick kommunens befolkning till 28 000 invånare. Bostadsbyggandet skars ner kraftigt från 1972 och ligger för närvarande på knappt 200 lägenheter per år. Ett speciellt problem är den omfattande omvandlingen av fritidshus till helårsbostäder, som uppskattats till cirka 100 hus per år under de senaste åren.

I genomsnitt har kommunen en ung befolkning, men variationerna mellan kommundelarna är stor. Kungälv och Ytterby har en åldersfördelning som är typisk för ett inflyttningsområde, medan i övriga kommundelar (församlingar) fördelningen är av glesbygdskaraktär, med en relativt stor andel äldre invånare. Ungefär 30 % av befolkningen bor utanför tätorterna.

Av de förvärvsarbetande har cirka 70 % sin arbetsplats inom kommunen, medan huvuddelen av de övriga arbetar i Göteborg och främst då Hisingen. Andelen som förvärvsarbetar i den egna kommunen sjönk under slutet av 1960-talet genom att inflyttningen från Göteborg tog fart, samtidigt som få nya arbetsplatser tillkom i kommunen.

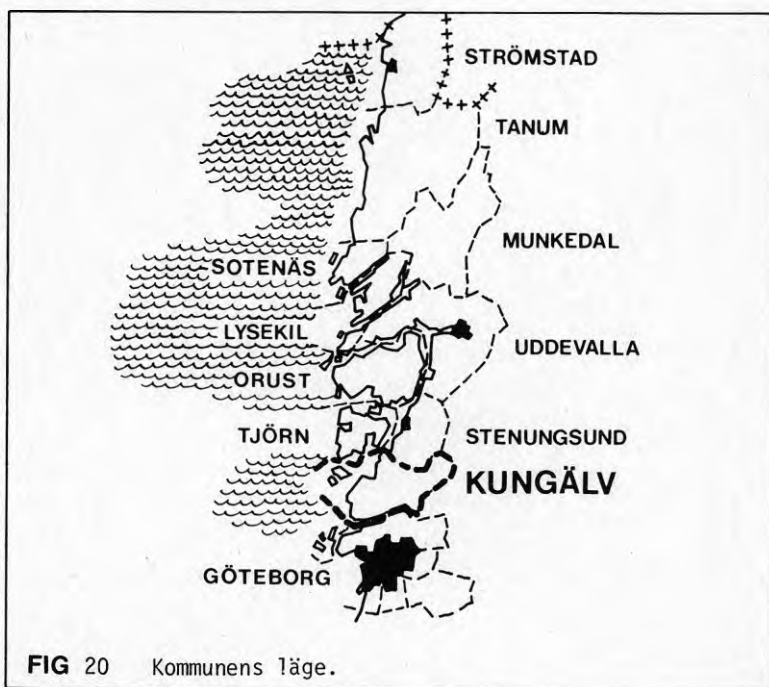


FIG 20 Kommunens läge.

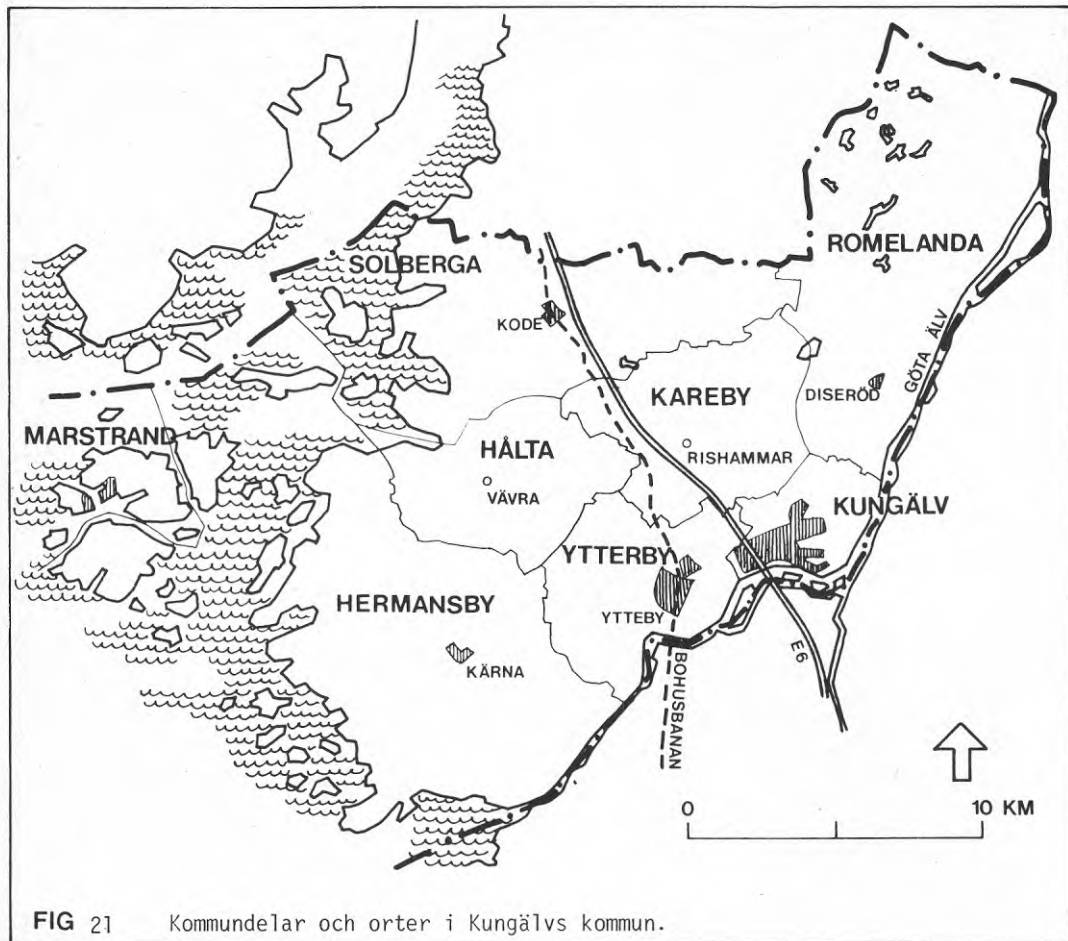


FIG 21 Kommundelar och orter i Kungälv kommun.

I flera avseenden är således kommunen starkt beroende av den regionala utvecklingen inom olika områden, såsom näringslivsutveckling och fördelningen av bostadsbyggnadskvoter på regionens olika kommuner. Inom kommunen kan befolkningsfördelningen styras med hjälp av bostadsbyggandet, och frågor om hur kommundelarna kan utvecklas på olika sätt har blivit framträdande efter kommunsammanslagningen 1971. I kommunplanearbetet, som startade 1972, har därför tätorternas utbyggnad studerats särskilt ingående, liksom problemen inom kustzonen samt olika intressekonflikter beträffande markanvändningen.

Bakgrunden till och förutsättningarna för utredningarna har tidigare diskuterats i avsnitten 4.2 samt 4.3.

## 5.2 Räkneexempel 1

Syftet med räkneexempel 1 var i första hand:

- att belysa de kommunalekonomiska konsekvenserna av olika alternativ för befolkningstillväxt, långsiktig markanvändning och successiv utbyggnad.
- att belysa de sammanlagda ekonomiska konsekvenserna av målsättningsprogram och verksamhetsplaner för olika sektorer av kommunens verksamhet;
- att bidra till ett förbättrat underlag för arbetet med ett-årsbudget och flerårsplan.

Utredningen betraktades som första omgången i en slags försöksverksamhet där metoden att arbeta med räkneexempel skulle prövas. Det är därför naturligt att vissa delar av det förväntade resultatet kunde uppfyllas, medan andra delar behandlades ytligt eller helt utgick. Avsikten var också att första omgången skulle följas av en ny omgång, där vissa avsnitt kunde fördjupas och nya delar komma till.

Göteborgs Förorter Arkitektkontoret (GFA) svarade för markanvändningsdelen av kommunplanen, medan White Arkitekter AB anlätades för den ekonomiska delen.

Utredningen gjordes i form av ett räkneexempel utifrån en modell som redovisats i fig 4. Här beskrivs de olika huvuddelarna i modellen användningen.

### BEFOLKNING OCH BOSTADSBYGGANDE

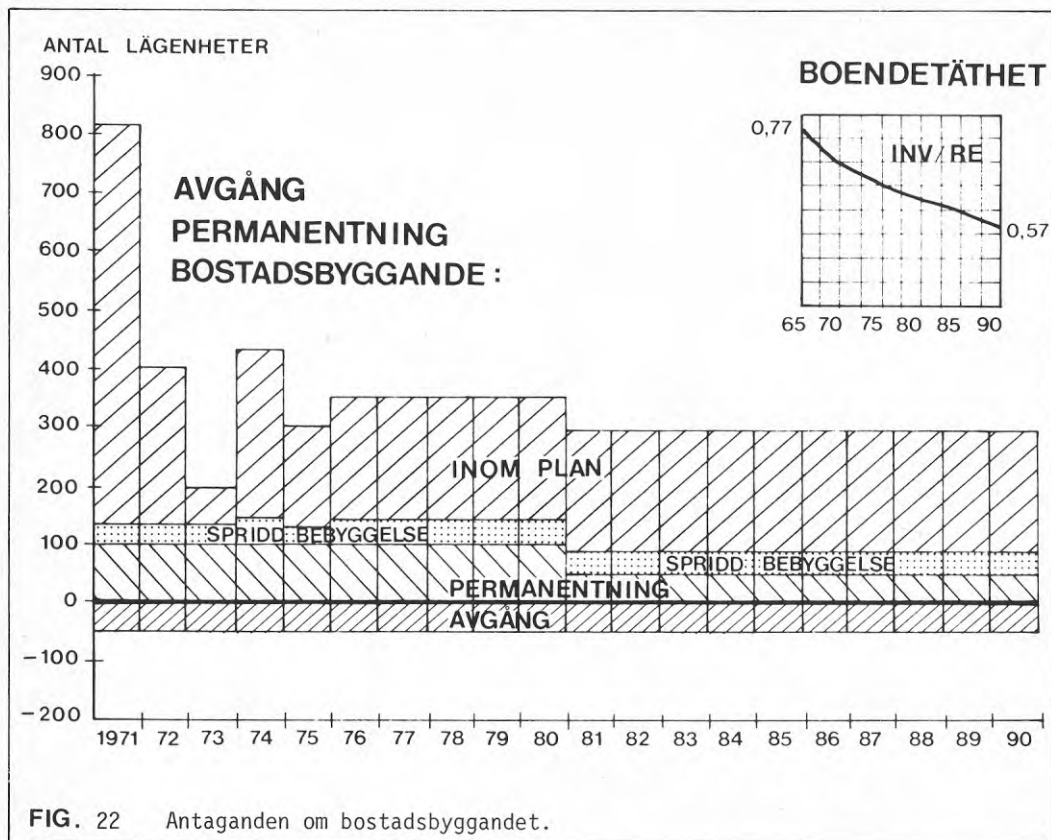
Eftersom Kungälv kommun ingår i Göteborgsregionens arbetsmarknad bedömdes sysselsättningsutvecklingen inom kommunen inte ha någon avgörande betydelse för befolkningsutvecklingen. En grov befolkningsprognos för kommunen kan därför göras med utgångspunkt från en viss bostadsbyggnadsvolym.

Utifrån kommunalförbundets utredningar förutsattes ett byggande av 250 lägenheter per år under perioden 1976-1990, varav 35 lägenheter antogs utgöra spridd bebyggelse och resten ligga inom kommunala exploateringsområden. Avgången beräknades till 50 lägenheter per år. Fram till 1980 antogs 100 hus per år permanentas och därefter 50 hus per år.

Nybyggda lägenheter antogs rymma i genomsnitt 4,5 rumsenheter och permanentade fritidshus 4,0 rumsenheter.

Boendetätheten antogs vidare minska från 0,69 invånare per rumsenhet i genomsnitt 1970 och 0,57 invånare per rumsenhet 1990.

Dessa antaganden gav till resultat en befolkningsökning från 27 351 invånare 73-12-31 till 31 650 invånare i slutet av år 1980 och 35 000 invånare i slutet av år 1990.



I avsnittet 4.3: "Påverkbara - icke påverkbara frågor" har diskuterats om den "styrda" resp "icke styrda" befolkningsutvecklingen.

Under hösten 1973 diskuterades i kommunplanekommittén ett antal teoretiska strukturskisser. Syftet var bland annat att studera kommunens samband med regionen i övrigt och att stimulera den politiska målsättningsdiskussionen. Några av förutsättningarna var:

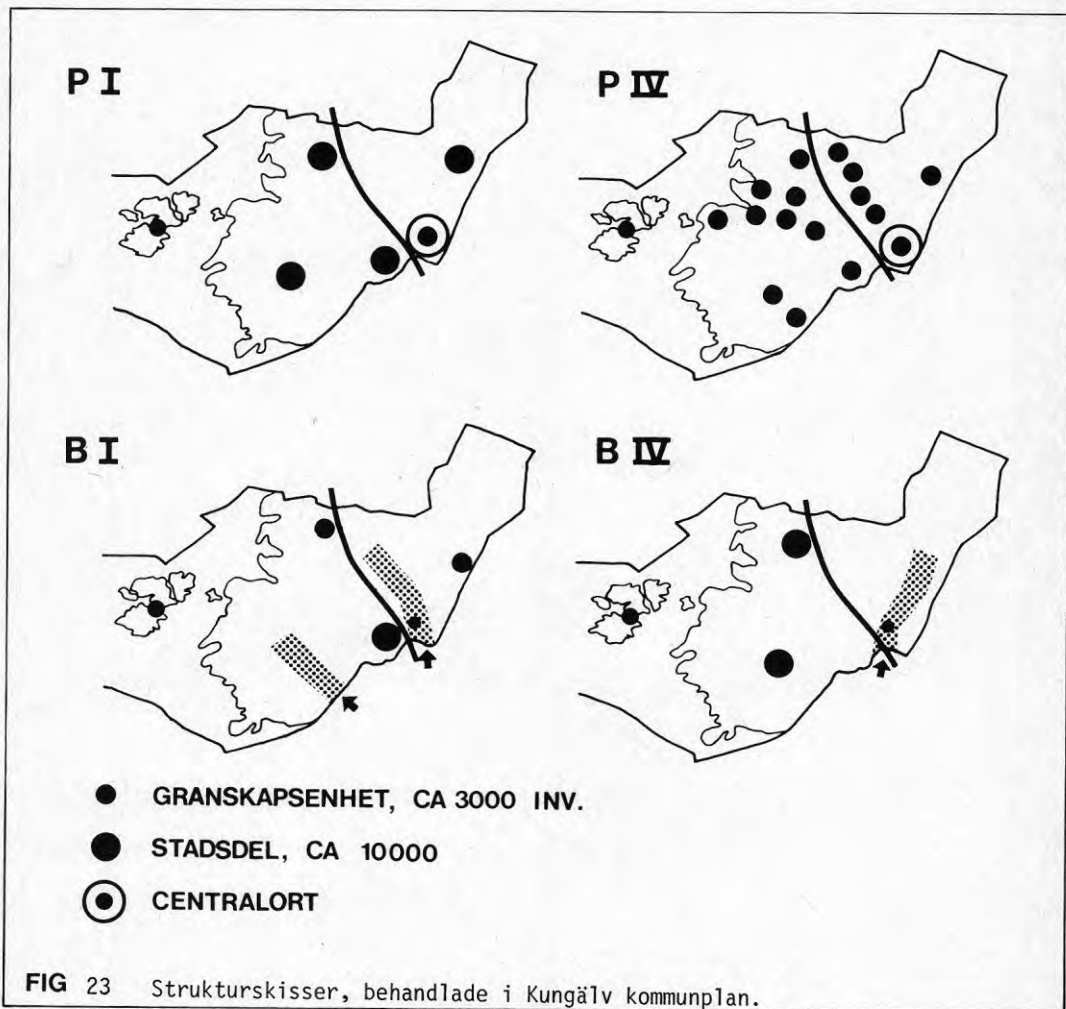
- att Kungälv skulle utgöra kommuncentrum
- att industriområdet i Rollabo nordväst om Kungälv skulle utbyggas,
- att Marstrand behandlades på samma sätt i alla strukturalternativ.

Samhällsbyggnad uttrycktes som serviceenheter i ett hierarkiskt system, med grannskapsenheter (ca 3 000 invånare), stadsdelar (ca 10 000 invånare) och centralort, varefter olika

fysiska strukturer beskrevs, indelade i huvudgruppernas punktstrukturer, bandstrukturer och stjärnstrukturer.

Efter att dessa strukturer behandlats i kommittén utvaldes fyra alternativ att utgöra underlag för det fortsatta kommunplanarbetet (figur 23):

- punktstruktur P I innebar att förutvarande kommuncentra, förutom Marstrand, utbyggdes till stadsdelar med 8 000 invånare,
- i punktstruktur P IV utbyggdes Kungälv och eventuellt Ytterby, medan övriga orter växte till granskapsenheter,
- bandstrukturerna B I och B IV innebar båda att två sammanhängande bebyggelseband utbyggdes samt att vissa av de tidigare kommuncentra växte till granskapsenheter eller stadsdelar.



I den ekonomiska utredningen betraktades frågan om till vilka orter bebyggelsen lokaliseras som viktigare än frågor om punkt- eller bandstruktur. Av de tre beskrivna strukturerna innebar tre stycken en viss utbyggnad av de förutvarande kommuncentra Kungälv, Ytterby, Diseröd, Kode, Kärna och Marstrand, medan ett alternativ, PIV, även innebar utbyggnad av ytterligare två orter, Vävrå och Rishammar. Som en förutsättning för utredningen valdes därför PIV, samt BI som representant för de tre förstnämnda strukturerna.

Alternativa befolkningstal för orterna kombinerades därefter till utbyggnadsalternativ för hela kommunen fram till 1990.

En av utgångspunkterna var det tal på 3 000 invånare som KPK uttryckt vara lämpligt underlag för en serviceort med omland (D-centrum). I de aktuella fallen antogs att 3 000 invånare skulle uppnås till år 1990. I figur 24 sammanfattas antagandena för respektive ort. Bakom dessa antaganden låg bedömningar av vilka effekter som permanentning, avgång och spridd

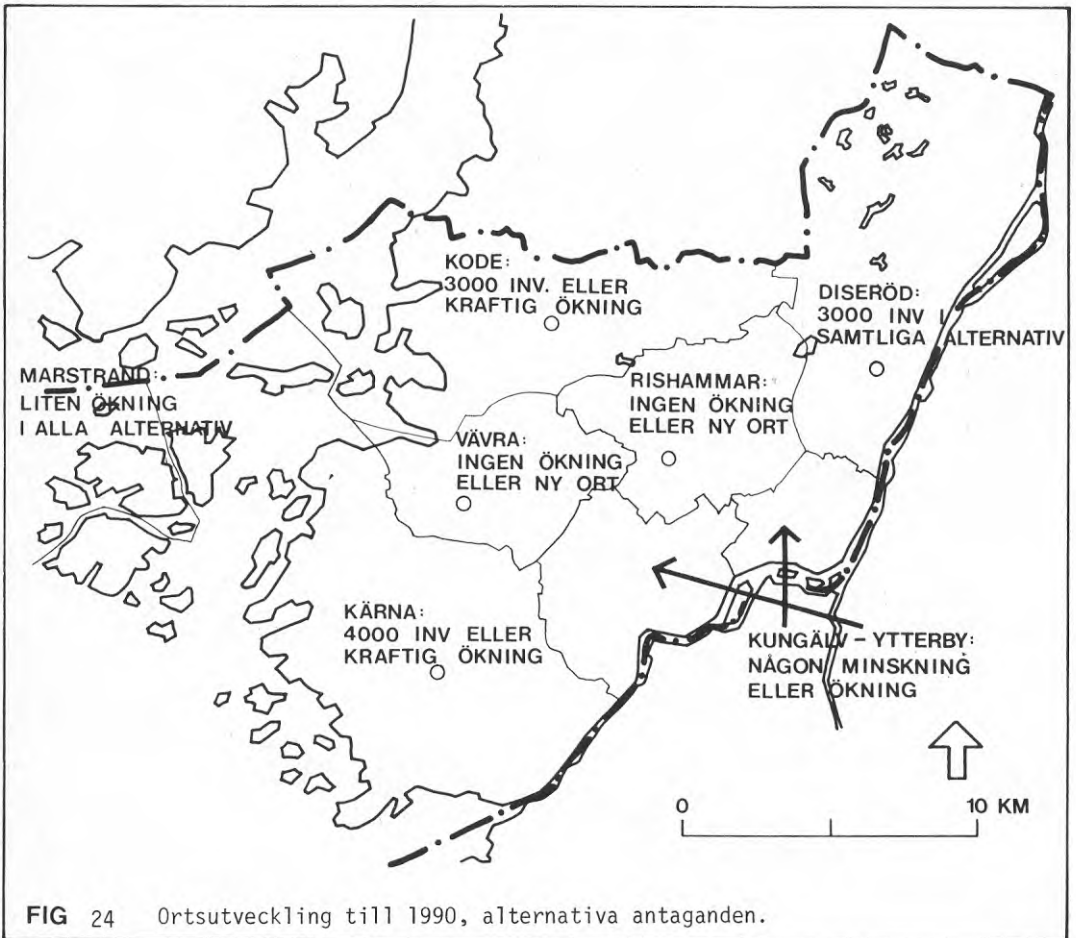


FIG 24 Ortsutveckling till 1990, alternativa antaganden.



bebyggelse kunde få i kommunens olika delar. Kustbandet antogs exempelvis få ett tillskott av "ej styrd bebyggelse" på grund av permanentning.

Utbyggnadsalternativ PIV "Kungälv" konstruerades så, att Kode och Diseröd uppnår 3 000 invånare år 1990, Kungälv-Ytterby får en måttlig tillväxt och Kärna ökar till 4 000 invånare. Det tillskott av lägenheter som blir över fördelades med 500 lägenheter på respektive Vävrå och Rishammar.

Utbyggnadsalternativ PIV "Kode" innebar att tillskottet av lägenheter i Kungälv-Ytterby begränsades till vad som var påbörjat och närmast aktuellt, medan en större andel än i förra alternativet överfördes till Kode. I övrigt var alternativet identiskt med föregående.

I utbyggnadsalternativ BI "Kungälv" antogs Kode, Diseröd och Kärna få samma tillskott som i det första alternativet, medan övriga lägenhetstillskottet helt lades i Kungälv-Ytterby.

Utbyggnadsalternativ BI "Kärna" innebar en utbyggnad av Kärna i ett tidigt skede så att orten med omland ökar till 7 000 invånare.

Från 1976 till 1990 förutsattes 250 nya lägenheter per år.  
Avgång: 50 lägenheter per år.  
Permanentning: 100 hus per år till 1980, därefter 50 hus per år.

Lägenhetsstorlek: 4,5 re genomsnittligt i nya bostäder.  
4,0 re i permanentade bostäder.

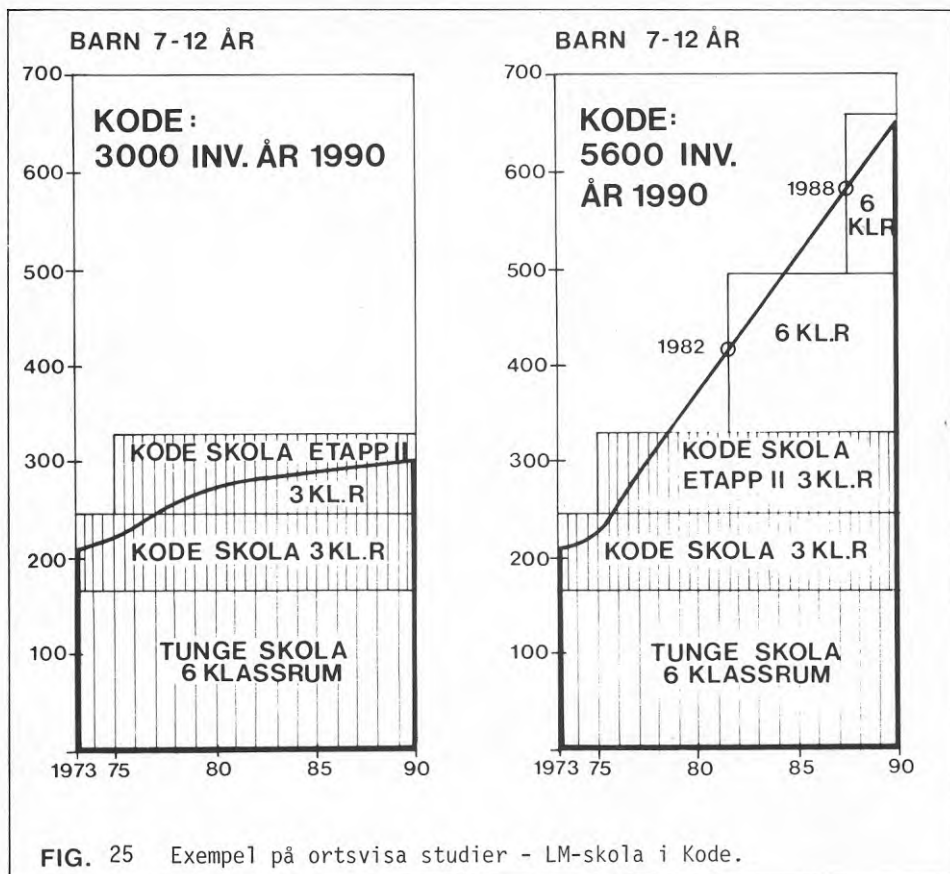
Bruttotäthet: 0,69 inv/re i genomsnitt 1970  
0,57 inv/re i genomsnitt 1990.

Befolkningsutveckling: 27 351 inv 1973  
31 650 inv 1980  
35 000 inv 1990

Fyra utbyggnadsalternativ för kommunen som helhet konstruerades.

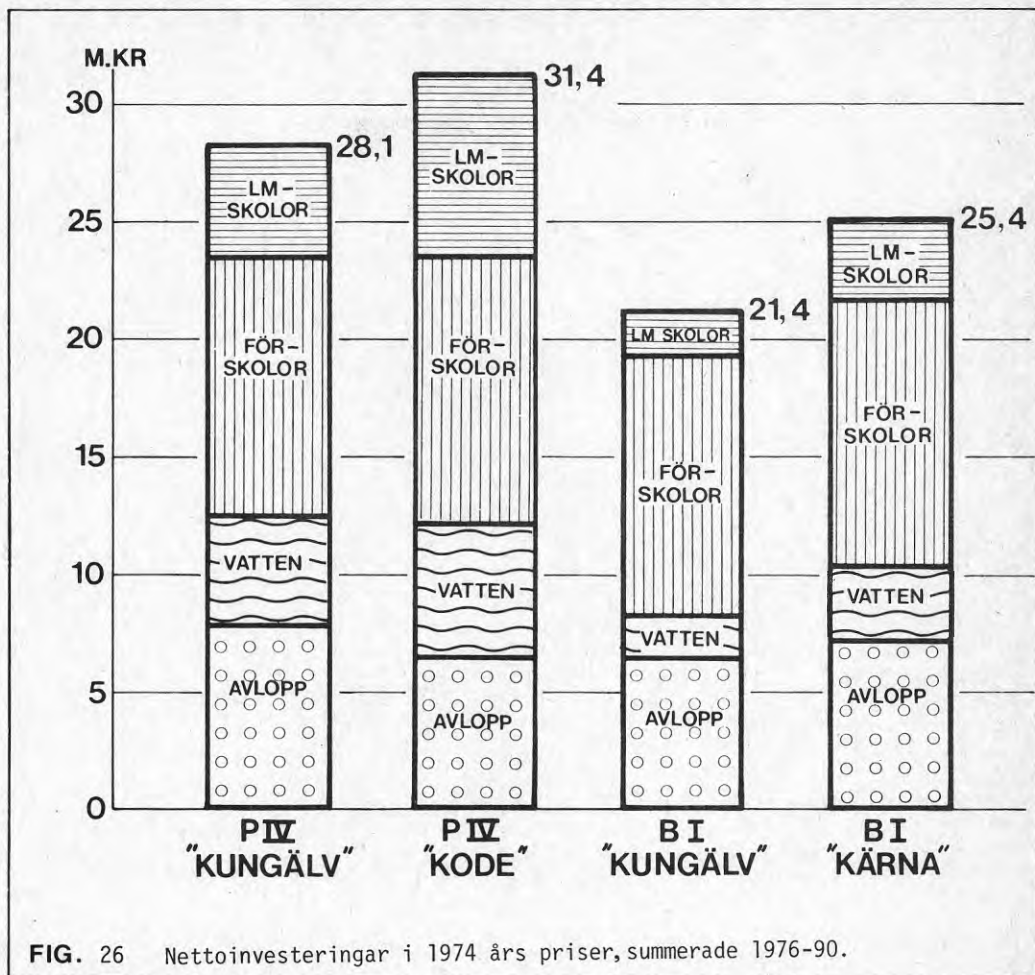
#### EFFEKTER PÅ NÅGRA KOMMUNALA VERKSAMHETER

Dessa fyra utbyggnadsalternativ undersöktes därefter med avseende på de investeringar som kunde bli nödvändiga inom olika sektorer. För grundskolans och förskolans del undersöktes först behovet av nya anläggningar i kommunen som helhet. Behovet av lokaler för låg- och mellanstadiet visade sig inte vara stort totalt sett, medan en tredje högstadieskola skulle behöva tas i bruk redan 1976, trots att de båda befintliga skolorna planerades bli utbyggda till vardera sju parallella klasser.



Kommunen hade 1974 en behovstäckning i familjedaghem och daghem på ca 40 %, om behovet av daghemsplatser definieras som antalet barn i åldrarna 0-6 år vars enda eller båda föräldrar förvärvsarbetar. Vid en målsättning om 70 % behovstäckning 1990 skulle 12 nya daghem å 30 platser behöva byggas utöver de redan planerade, medan en målsättning om 50 % behovstäckning medförde behov av 4 nya daghem (fig 9). Den högre målsättningen togs till utgångspunkt för de fortsatta beräkningarna.

Därefter studerades för varje ort konsekvenserna av olika befolkningsalternativ beträffande skolor, förskolor samt vatten- och avloppsförsörjning (fig 25 ). I första hand undersöktes behovet av nettoinvesteringar, d v s bruttoinvesteringar minus statsbidrag o dyl. De nettoinvesteringar som ingick i beräkningarna var i princip sådana som tidigare inte fanns medtagna i kommunens flerårsplan. I något fall kunde en investering som upptagits i flerårsplanen anses vara obehövlig i ett visst alternativ, och avfördes ur kalkylen.



Beräkningar av olika standard på kommunens verksamheter ingick inte i utredningen. En diskussion fördes visserligen om två alternativa servicenivåer vad gällde antalet daghemsplatser, men kommunens möjligheter och ambitioner att påverka servicenivån inom olika verksamheter diskuterades mera allmänt vid föredragningar.

Figur 26 visar nettoinvesteringarna totalt för de fyra alternativen, uppdelade på skolor, förskolor samt vatten- och avloppsanläggningar. Alternativ BI "Kungälv" visade sig ligga lägst, främst beroende på att redan gjorda investeringar inom tätorten Kungälv kan utnyttjas, medan i övriga alternativ de mindre orternas utbyggnad kräver grundinvesteringar.

Figur 27 visar utfallet i de olika utbyggnadsalternativen, fördelat på orter. Investeringsbehovet blev naturligt nog störst i den ort som har det största bostadsbyggandet i respektive alternativ (jämför fig 24 ). I de båda första alternativen tillkommer dessutom ganska stora investeringsbehov för Vävra och Rishammar. Kostnaderna, som redovisades i 1974 års priser, summerades över perioden 1976 till 1990.

Slutligen redovisar figur 28 nettoinvesteringarna årsvis. Beräkningarna byggde på förutsättningen att lika många lägenheter kom att byggas varje år i respektive ort under perioden 1976 till 1990. Kostnaderna blev därmed stora de första åren i de alternativ där flera nya orter byggs ut, och lägre i alternativet BI "Kungälv", där kapaciteten hos de undersökta verksamheterna var tillräcklig i flera år framåt. Utredningen behandlade inte hur dessa kostnadsskillnader mellan alternativen skulle kunna utjämnas genom att de nya orterna byggs ut vid olika tidpunkter.

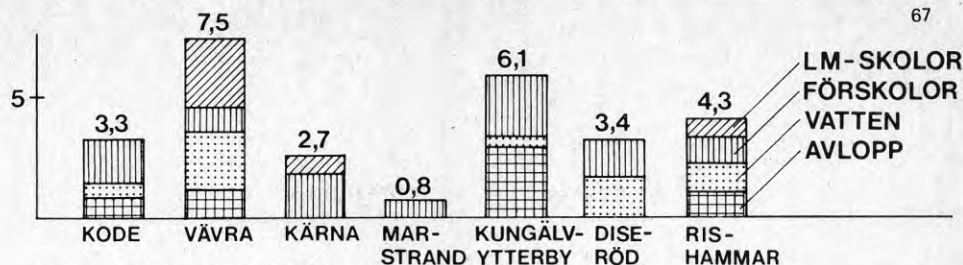
För kommunen som helhet undersöktes först behovet av nya anläggningar för grundskolan och förskoleverksamheten. För varje ort studerades utbyggnadsalternativens effekter beträffande skolor, förskolor samt VA-försörjning. Nettoinvesteringar redovisades ortsvis och totalt, summerade 1976-90, samt årsvis för de fyra utbyggnadsalternativen.

#### KOMMUNALEKONOMISK ANALYS

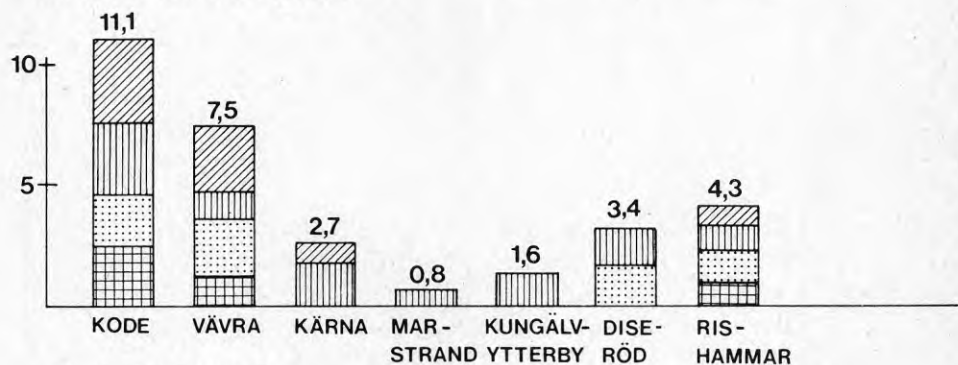
För att se om det överhuvudtaget fanns utrymme för de åtaganden som låg i respektive alternativ, studerades slutligen kapital- och driftbudget samtidigt, eftersom nya anläggningar innebär både investeringar och ytterligare driftkostnader. Under det praktiska utredningsarbetet och vid presentationer användes ett schematiskt sätt att åskådliggöra kommunens totala ekonomi, där de poster som medför direkta penningtransaktioner från kommunens sida redovisades med sina nettobelopp. I figur 12 visas principen.

För 1972 redovisades bokslutsresultat, för 1973 och 1974 budgetmaterial och för femårsperioden till och med 1978 material ur flerårsplanen 1974. För återstoden av tiden fram till 1990 gjordes antaganden.

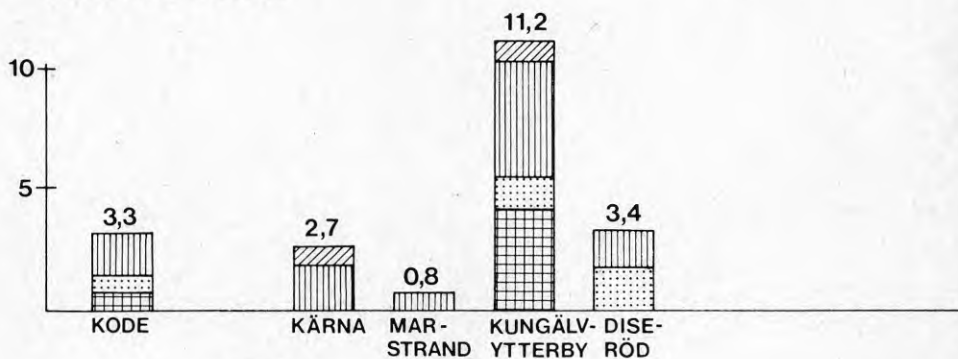
Eftersom Kungälvs skattekraft låg på ca 90 % av rikets medelskatte kraft medan den garanterade skattekraften var 95 %, gav kommunens skattekraftsutveckling inte direkt utslag i form av skatteintäkter förrän denna garanterade skattekraft överskridits. Det antogs att skattekraften i kommunen inte ökar snabbare än medelskatte kraften, vilket innebär att skatteintäkternas storlek bestäms av medelskatte kraftens ökning och av antalet invånare i kommunen.



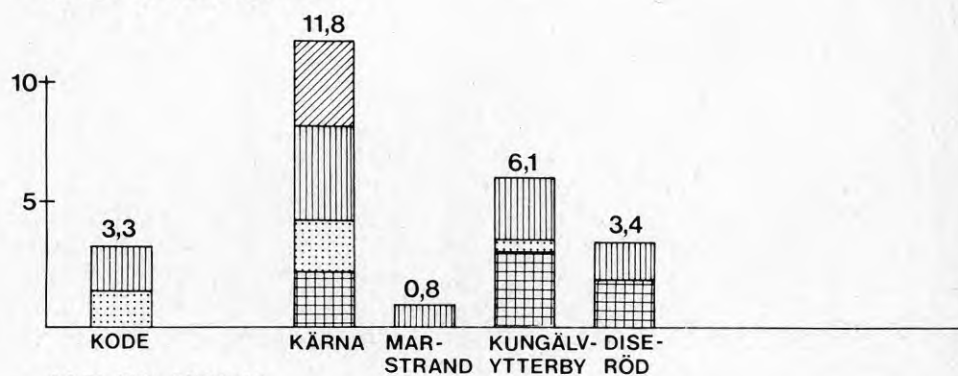
### ALT. P IV KUNGÄLV



### ALT. P IV KODE



### ALT. BI KUNGÄLV



### ALT. BI KODE

FIG. 27 Ortsvisa nettoinvesteringar i 1974 års priser, summerade 1976-90.

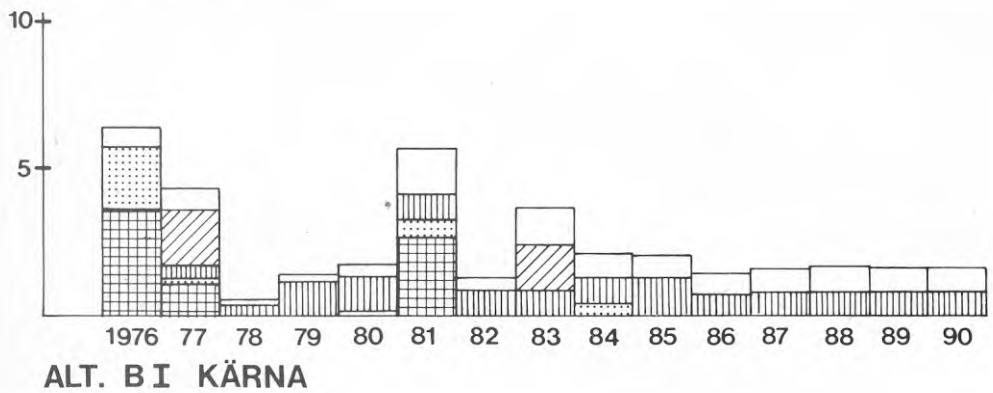
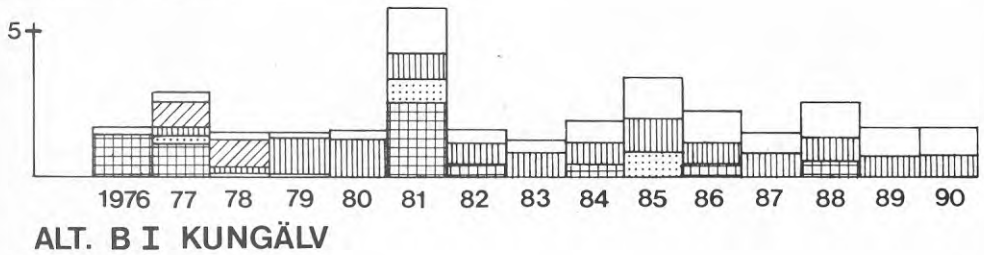
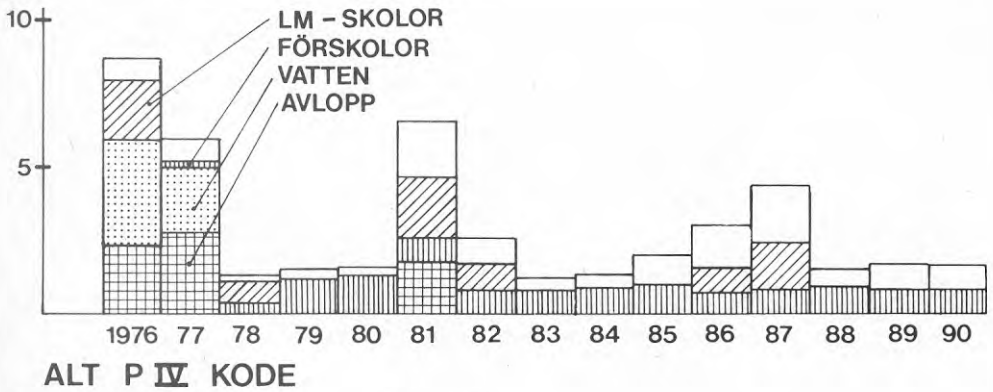
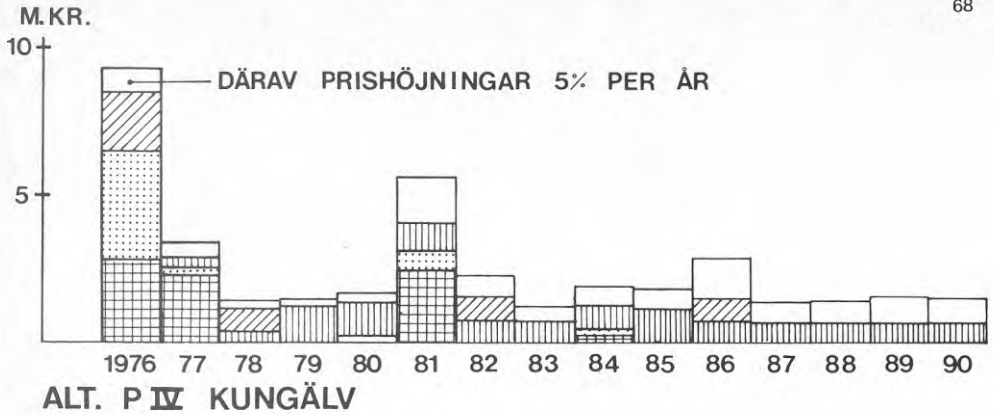


FIG. 28 Årsvisa nettoinvesteringar.

Medelskattekräften antogs öka med 8 % per år, och skattesatsen förutsattes bli höjd från 14:50 till 15:00 kronor per skattekrona från och med budgetåret 1976 i enlighet med flerårsplanens antagande. En kommunal målsättning var vidare att nya lån endast borde tas upp i den takt som gamla lån betalas av och befolkningen tillväxer, vilket beräknades motsvara ca 5 miljoner kronor per år (figur 29).

Nettodriftskostnader motsvarade i utredningen flerårsplanens begrepp, d v s kostnader exklusive räntor och avskrivningar. De antogs öka med 5 % per invånare och år för de åtaganden som redan var gjorda, vilket beräknades motsvara inflationen. Till detta lades reallöneökningar av 3 % per år. (figur 30). Nästa del i kostnadsstapeln bestod av nettodriftskostnader för sådana åtaganden som redovisats i flerårsplanen, och över denna del låg en ökning av nettodriftskostnaderna med 3 % per invånare och år, motsvarande en viss standardökning.

Till nettodriftskostnaderna för befintliga respektive nya åtaganden lades räntor och amorteringar för befintliga och nya lån. För nya lån antogs en räntesats av 7,5 % och en amorteringstid av 25 år. Förutom att täcka nettodriftskostnader, räntor och amorteringar bör skatteintäkterna även räckta till att finansiera en del av investeringarna, medan övriga investeringar klaras med hjälp av lån eller genom att kommunens fonder tas i anspråk. I figur 30 redovisas flerårsplanens nettoinvesteringar till och med 1978. För de närmast följande åren kunde dessutom vissa investeringar betecknas som "kända" och införas i beräkningarna. Med "kända" investeringar avses här inte de investeringar som togs fram genom studierna av utbyggnadsalternativ.

Den del av kostnadsstaplarna i figur 30 som återstår sedan "kända" kostnader förts in, betraktades som "ramar för ej kända kostnader". Inom dessa ramar skall nu nettoinvesteringarna inom utbyggnadsalternativen rymmas, liksom de nettodriftskostnader som följer av investeringarna. Dessutom bör det finnas utrymme för investeringar som säkerligen blir nödvändiga längre fram i tiden, men som är svåra att förutse vid tidpunkten för en intäkts-kostnadsdiskussion av den typ som beskrivits.

Mot de ramar som beskrivits ställdes slutligen summan av de årsvisa nettoinvesteringar som undersöktes i utbyggnadsalternativen och de åtföljande nettodriftskostnaderna. De första åren är av störst intresse, därför att säkerheten i bedömningarna är relativt sett bäst. Det är dessutom svårast att åstadkomma ett utrymme för helt nya åtaganden under de första åren.

Figur 31 och 32 visar utfallet. I dessa figurer är den översta delen i varje kostnadsstapel i figur 30, benämnd "ram för ej kända kostnader", särredovisade och översatta i en större skala. I utbyggnadsalternativen P IV "Kode" och P IV "Kungälv" överskreds ramarna med 5-10 miljoner kronor åren 1976 och 1977, medan alternativet BI "Kärna" överskred ramarna i betydligt

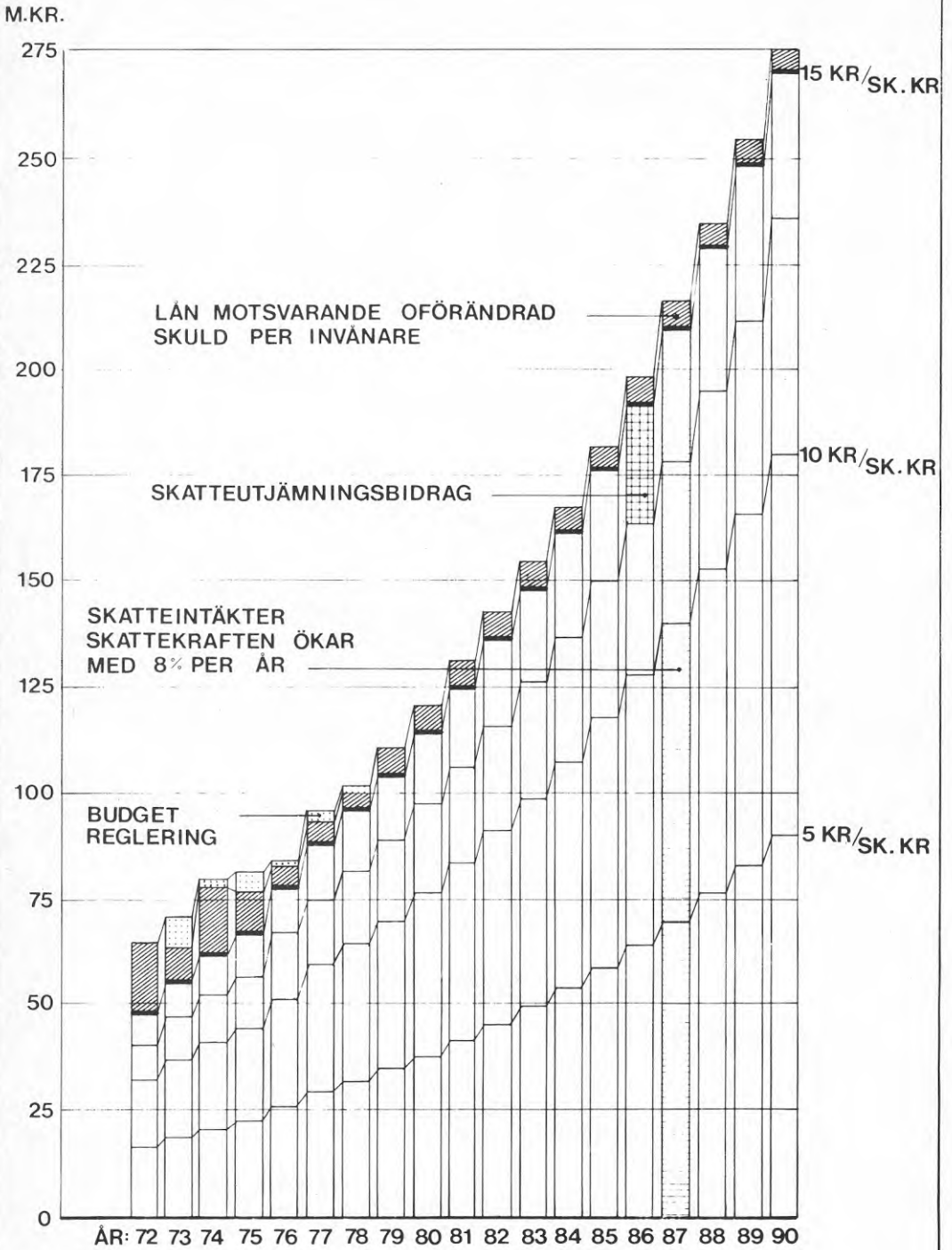


FIG 29 Kommunens totala ekonomi - intäktssidan



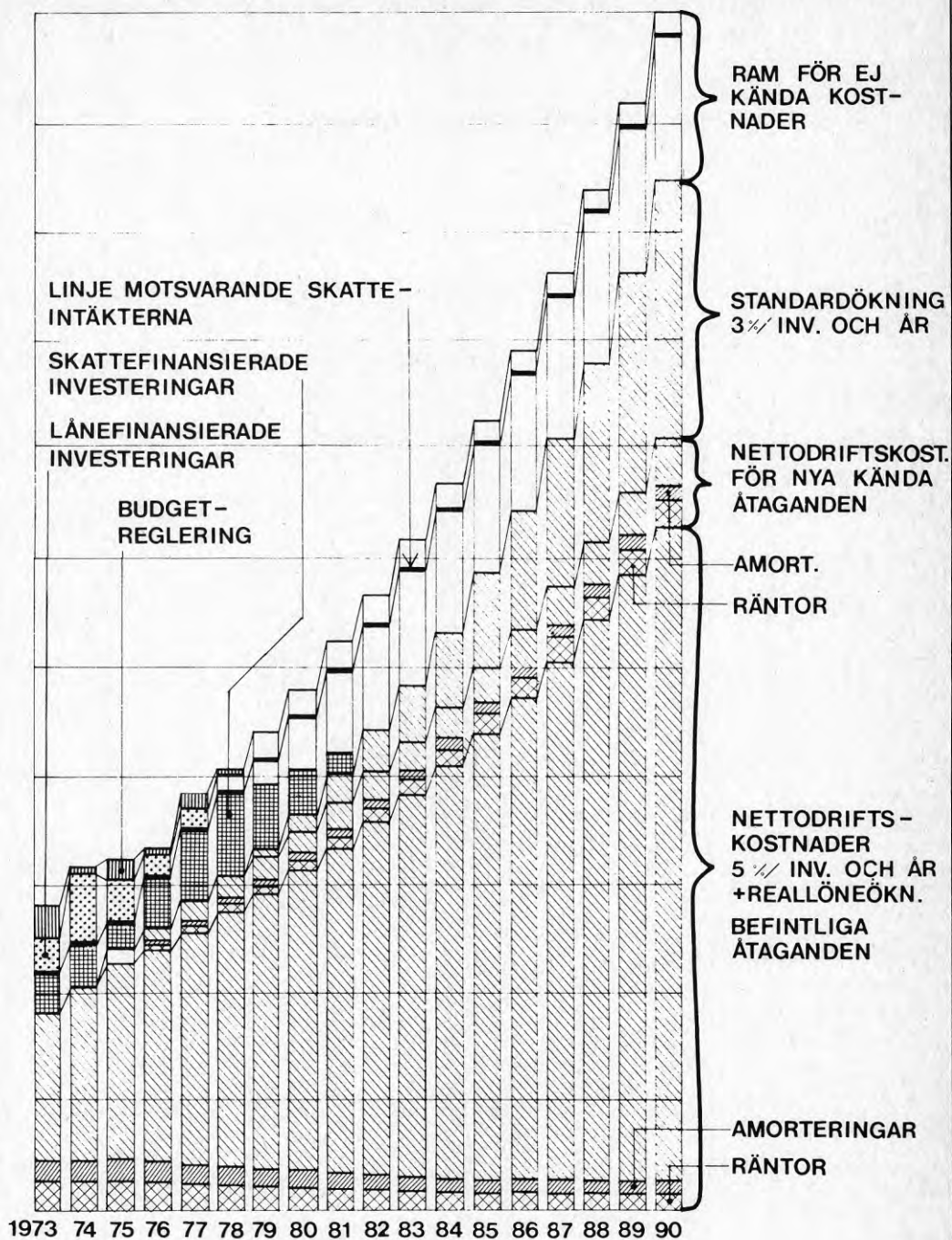
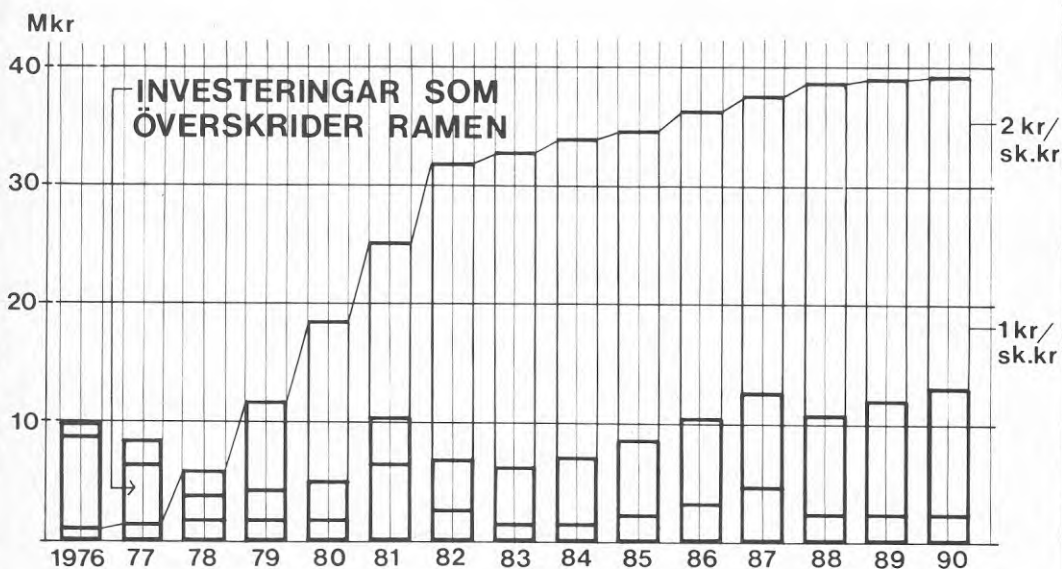


FIG. 30 Kommunens totala ekonomi - kostnadssidan

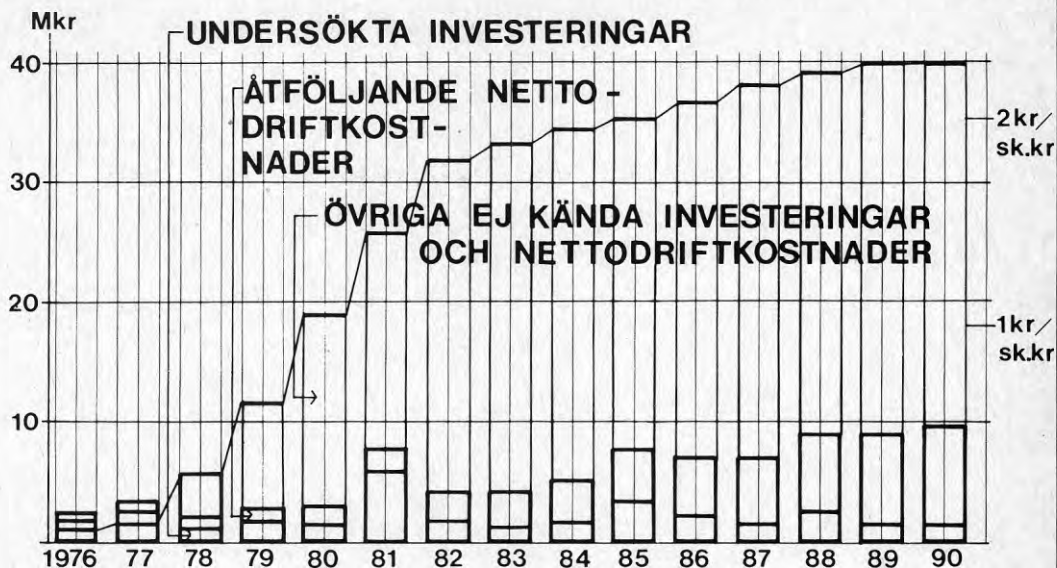


**ALT. P IV KUNGÄLV**

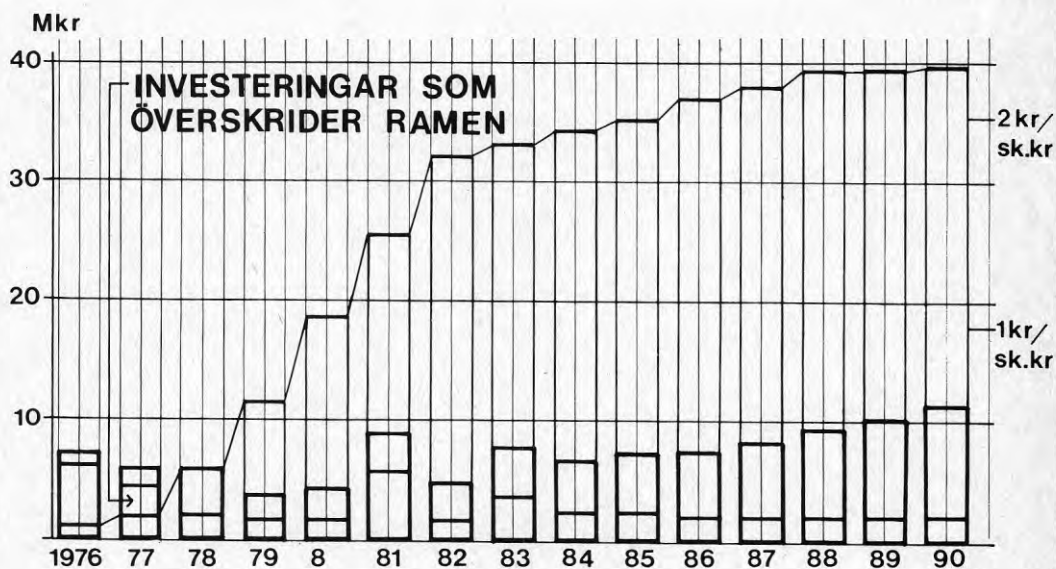


**ALT. P IV KODE**

FIG. 31 Utfall - nettoinvesteringar och nettodriftkostnader i förhållande till ramarna.



**ALT. BI KUNGÄLV**



**ALT. BI KÄRNA**

FIG. 32. Utfall - nettoinvesteringar och nettodriftkostnader i förhållande till ramarna.

mindre omfattning. Alternativet B1 "Kungälv" höll sig i stort sett inom ramarna. Orsakerna till dessa skillnader har tidigare diskuterats i samband med att nettoinvesteringarna årsvis och ortsviis redovisades för de fyra utbyggnadsalternativen.

Utredningen rekommenderade att fortsatta studier B1 a bör behandla om utbyggnaden av orterna tidsmässigt kan ske så, att skillnaderna mellan alternativen utjämnas.

Kapital- och driftbudget studerades samtidigt i en kommunal-ekonomisk analys. På kostnadssidan definierades ramar inom vilka utbyggnadsalternativens investerings- och nettodriftskostnader skall rymmas. Utredningen belyste hur dessa ramar överskreds de första åren, och att kostnaderna bör utjämnas över tiden.

### 5.3 Räkneexempel 2

Bakgrunden till räkneexempel 2 har skisserats i avsnitt 4.2. och den modell som användes beskrivs i fig 5. Tyngdpunkten låg i en kommunalekonomisk värdering av utbyggnadsalternativ där enbart de utbyggnadsberoende kostnaderna studerades. Detta innebär att marginalstudier gjordes av vissa utvalda faktorerers effekter, såväl investerings- som driftsmässigt.

#### FÖRUTSÄTTNINGAR OCH MODELLBILD

I den målsättningskiss som kommunen upprättade 1975 inom kommunplanarbetet finns fem lokaliseringalternativ kombinerade med tre olika utbyggnadstakter. Utbyggnadstakt A innebar ett byggande av 325 lägenheter per år, takt B 250 lägenheter per år och takt C 175 lägenheter per år. Med hänsyn till avgång, utglesning och permanentning krävs 150-175 nya lägenheter per år för att hålla kommunens invånarantal konstant. Dessa kombinationer av lokaliseringalternativ och utbyggnadstakt var den främsta utgångspunkten för arbetet med räkneexempel 2.

I fig 5 sammanfattas modellen som helhet. Orterna Kungälv, Ytterby, Diseröd och Kode studerades med avseende på olika sektorer utifrån de olika lokaliseringalternativen och utbyggnadstakterna. En fysisk utbyggnad över tiden skisserades i orterna och investeringar tidsbestämdes. Varje investering räknades om till årliga kapitalkostnader i fasta priser, och övriga driftkostnader beräknades utifrån resp förvaltnings erfarenheter. Dessa årliga lokaliseringsberoende kostnader är alltså resultat av att bostäder lokaliserats till en viss ort och att utbyggnaden skett i en viss takt.

För kommunen som helhet beräknades därefter de årliga lokaliseringsberoende kostnaderna i femton kombinationer av utbyggnadsalternativ och -takt. Först beräknades bruttokostnader, därefter nettokostnader som motsvarar kommunens verkliga kostnader efter det att statsbidrag och övriga intäkter dragits av.

Detta resultat användes för att beräkna genomsnittliga nettoårskostnader per invånare i nybyggnadsområden vilket bland annat antyder hur effektivt olika investeringar utnyttjas.

#### ANTAGANDEN OCH BERÄKNINGSSÄTT

Några av de viktigaste antagandena samt vissa beräkningssätt och beräkningar skall här beskrivas i de sammanhang som de behandlades i det praktiska utredningsarbetet. Syftet är att kunna visa på sådana frågeställningar och problem som vi tror kan vara allmängiltiga i medelstora kommuners utbyggnadsdiskussion.

##### 1. Befolkning, bostäder och teknisk försörjning.

Beräkningarna gjordes till den tidpunkt då kommunen uppnår 35 000 invånare. Detta invånarantal nås år 1984 med den snabbaste utbyggnadstakten, år 1988 med den näst snabbaste och ca år 2000 med den lägsta takten. I det sista fallet fördes dock inte beräkningarna längre än till 1990.

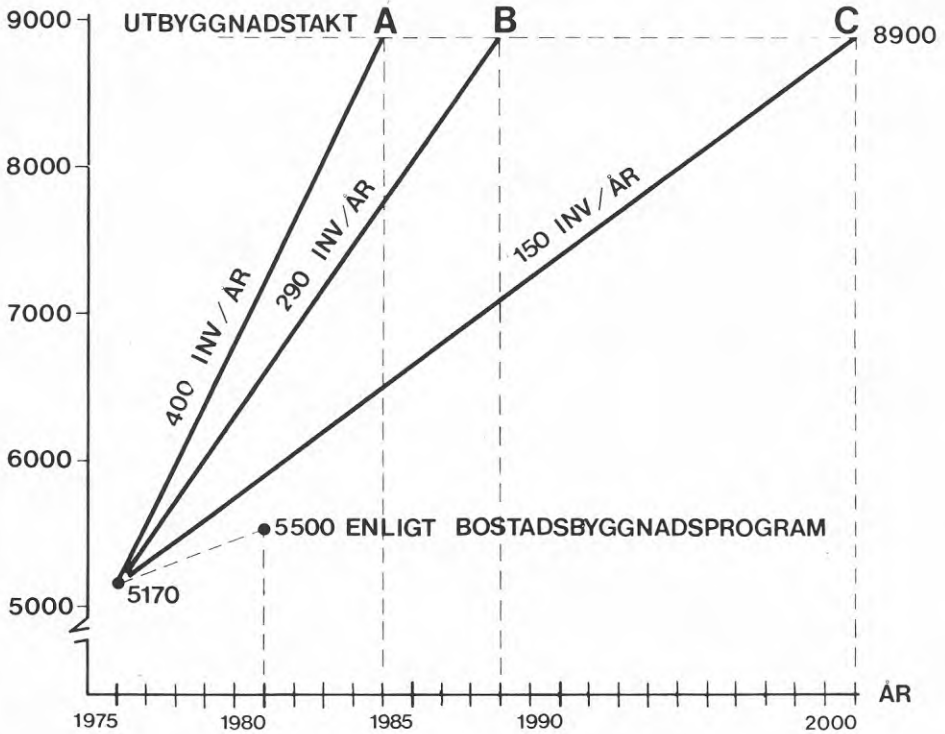
Befolkningstillskottet fördelades på alternativa sätt på de olika orterna, varvid antogs att tillskottet per år blev lika stort (fig 33). Detta är ju en begränsning som är nödvändig för att klara en teoretisk beräkning med många variabler. I praktiken byggs kanske två mindre orter ut efter varandra och med varierande takt. Nu antogs ex.vis att Kode och Diseröd i ett visst alternativ byggdes ut parallellt och att det årliga tillskottet i resp ort var lika stort.

Från arbetet med markanvändningsplanen hämtades underlag för att bestämma tänkbara utbyggnadsområden i orterna samt att tidsätta varje område. I de flesta fall kunde utbyggnadsområdena anses vara realistiska när det gällde lokalisering. En grov utbyggnadsordning områdena emellan kunde bestämmas, varvid befintlig bebyggelse och service samt de olika tekniska försörjningsanläggningarna bestämde turordningen. Osäker är naturligtvis bedömningen av tätheten i de framtida bostadsområdena, vilken kan ge variationer i invånarantalet. Här gjordes i markanvändningsplaneringen en varierande bedömning mellan olika områden varvid bruttotätheten antogs uppgå till 25-50 invånare per hektar.

Gator, vägar och VA-anläggningar mängd- och kostnadsberäknades för resp utbyggnadsområde. Här finns osäkerheter om dels tidsättningen av tekniska anläggningar, dels investeringarnas storlek, något som diskuterats i avsnitt 4.3.

# YTTERBY: UTBYGGNADSNÄMNDEN 2

ANTAL INV.



ANTAL BARN 7-12 ÅR

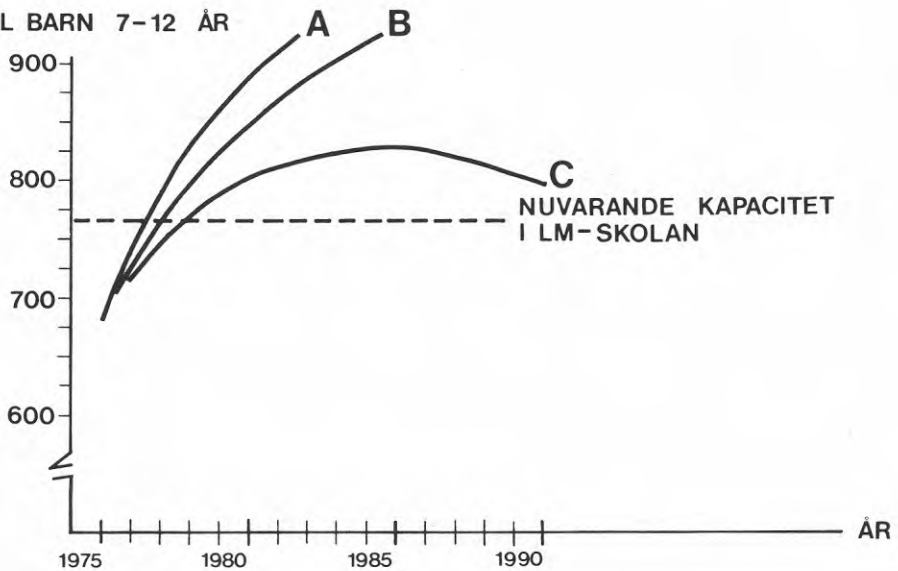


FIG. 33 Exempel på studier av utbyggnadstakt i räkneexempel 2.

## 2. Utbyggnadsberoende faktorer.

Som vi beskrev i avsnitt 4.3 blev en av de viktigaste delarna i utredningen att särskilja de åtaganden som är beroende av utbyggnadsalternativen samt att sortera dessa i storleksordning sinsemellan (fig 10 ). Gator och vägar samt VA-anläggningar behöver självklart studeras, liksom ev förändringar i grundskoleverksamheten. Även elförsörjningen visade sig ge tröskelinvesteringar på 1-2 miljoner kronor i vissa alternativ.

Inom barntillsynen studerades verksamheten i deltidsgupper vars omfattning ju till stor del regleras av lagstiftning. Heldagstillsynen betraktades däremot vara en målsättningsfråga gällande kommunen som helhet, oberoende av utbyggnadsalternativ. Vid en politisk bedömning av ett sådant kommunalekonomiskt antagande kan man givetvis ifrågasätta om barn från småorter skall skjutas till daghem eller familjedaghem i centralorten. Det visade sig dock vara svårt att blanda målsättningsberoende och utbyggnadsberoende aspekter så, att utbyggnadsalternativen blev likvärdigt behandlade. Heldagstillsynen ingick därför inte i beräkningarna.

Slutligen ingick kostnader för skolskjutsar. En genomgång gjordes av de befintliga skolskjutslinjerna för att få fram en uppskattning av kostnaden per elev och kilometer. Genomgången visade dock ingen klar bild av sambanden mellan körsträcka, antal barn, fordonstyp och kostnad, varför utredningen utgick från en genomsnittskostnad av 1 000 kr per skjutsad elev och år, oavsett avståndet mellan skolan och bostaden.

I Kommunplanekommittén diskuterades flera faktorer, vars kostnadsutslag var osäkert. Dessa faktorer studerades för att storleksmässigt ställas mot de övriga (fig 10).

Råmarkskostnaden ingick först som en kostnadsfaktor, men utgick efterhand, främst med hänsyn till att kommunens eventuella markinnehav inte bör få styra lokaliseringalternativen.

Grundförhållandenas kostnadsutslag ingick heller inte, eftersom det saknas en översiktlig undersökning inom de tänkbara utbyggnadsområdena. Grundläggningskostnader ingår normalt i produktionskostnaderna för bostäder, varför ev skillnader egentligen inte skulle påverka den kommunala ekonomin. Det kan dock finnas risk för att något speciellt utbyggnadsområde i utredningen inte är lämpligt för bebyggelse med hänsyn till grundförhållandena.

Kostnaderna för gatuhållningen antogs först kunna variera märkbart mellan olika lokaliseringalternativ. Med antagandena att körsträckan för renhållningsfordon kan variera med 1,5 mil, att fordonskostnaden är 12 kronor per mil samt att sopning sker en gång per vecka visades dock att skillnaden i årskostnad mellan utbyggnadsalternativen ligger i storleksordningen 2 000 kronor, vilket inte påverkar beräkningarna.

På liknande överslagsmässiga sätt visades att sophämtningen ger mycket små skillnader mellan utbyggnadsalternativen. Maximalt beräknades skillnaden uppgå till högst 10 000 kronor per år.

### 3. Beräkning av elevunderlag för LM-skolor.

Att beräkna elevunderlag för LM-skolor är viktiga delar i samtliga tre utredningar. I Kungälv räkneexempel 2 gjordes dessa beräkningar relativt noggrant för att utbyggnadstaktens effekt skulle framgå klart (fig 34 ).

Befolkningsökningen i resp ort antogs vara lika stor per år inom de olika alternativen. Elevunderlaget beräknades sedan församlingsvis. De befintliga barnen i åldrarna 0-12 år skrevs fram årsvis, och till varje årsklass lades ett tillskott som i åldersklasserna 0-6 år antogs utgöra 20 ‰ av det totala antalet inflyttade, resp 15 ‰ i åldersklasserna 7-12 år. Referensstudier gjordes av ålderssammansättningen i olika bostadsområden, varvid effekten av utbyggnadstakt och olika bostadstyper studerades. Ändå är dessa inflyttningstillskott osäkra, men de utgör en för beräkningarna nödvändig schablonisering.

Födelseatalen antogs ligga något högre i början vid en högre utbyggnadstakt, varefter de sjunker snabbare än i områden som byggs ut kontinuerligt under en längre period. För kommunen som helhet ligger födelseatalen på 15,5 ‰. De lokala variationerna studerades och olika födelseatal användes för resp församling. Slutligen summerades barnen i åldrarna 7-12 år och ställdes mot skolkapaciteten i de olika orterna (fig 33 ). Tidpunkten för att bygga nya skollokaler i en ort bedömdes utifrån skolkontorets kännedom om de befintliga lokalerna och ev reservlokaler. Här finns risk för att skolinvesteringar placeras gynnsamt eller ogynnsamt i ett alternativ i förhållande till andra, på grund av att ett renodlat "tröskeltänkande" kring skolverksamheten inte är realistiskt ens i en teoretisk beräkning av detta slag. En huvudprincip var dock att ingen skjutsning får förekomma mellan skolområden till följd av ett visst utbyggnadsalternativ.

### 4. Beräkning av underlag för deltidsgupper.

Behovet av platser i heldagstillsyn bedömdes vara en fråga som behandlas för kommunen som helhet, oavsett utbyggnadsalternativen. Ändå finns ju en koppling mellan heldagstillsynen och verksamheten i deltidsgupper (fig 35 ).

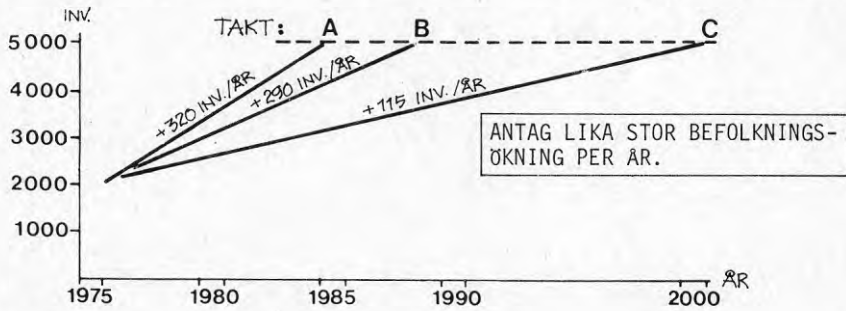
Först beräknades antalet barn i åldrarna 0-6 år i hela kommunen i olika lokaliseringsalternativ och med olika utbyggnadstakt. Samma antaganden om födelseatal och åldersfördelning hos de inflyttade som i föregående avsnitt användes.

I kommunens förskoleplan antas andelen barn i åldrarna 0-6 år med behov av heldagstillsyn öka från 32 % år 1975 till 42 % år 1980. I utredningen gjordes antagandet att denna andel ökar till 50 % år 1990, ett antagande som gällde kommunen som helhet. Behovstäckningen vad gäller heldagstillsynen var 28 % år

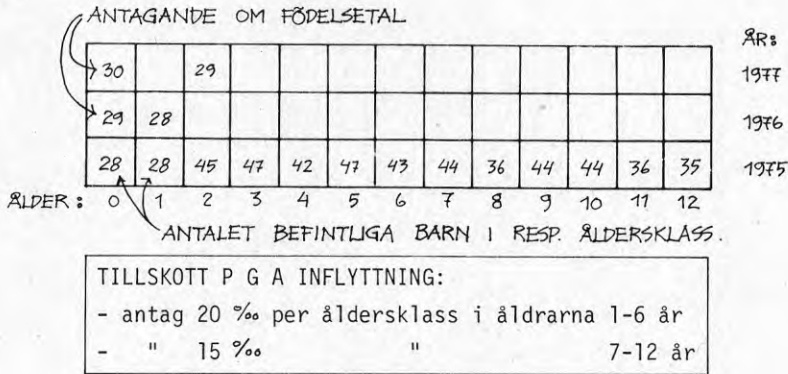


## ● BEFOLKNINGSUTVECKLING

EX: ROMELANDA FÖRSAMLING, UTBYGGNADSLTERNATIV 3.



## ● ANTAL BARN 0-12 ÅR



## ● FÖDELSETAL I RESP. DELOMRÅDE, ANTAGANDEN

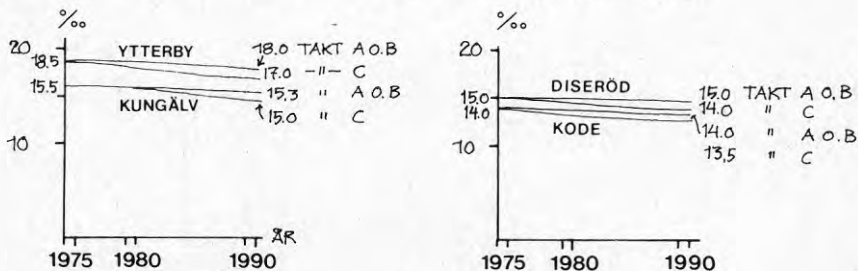
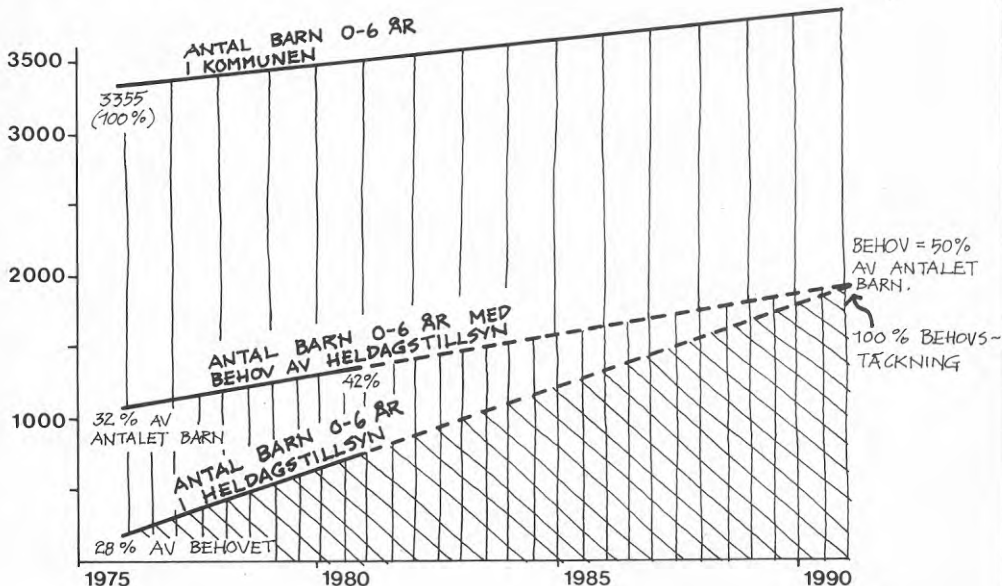


FIG. 34 Metod för beräkning av elevunderlag i LM-skolor.

## ● ANTAGANDEN



## ● EXEMPEL: ROMELANDA ALT. 3, UTBYGGNADSTAKT A (320 INV./ÅR)

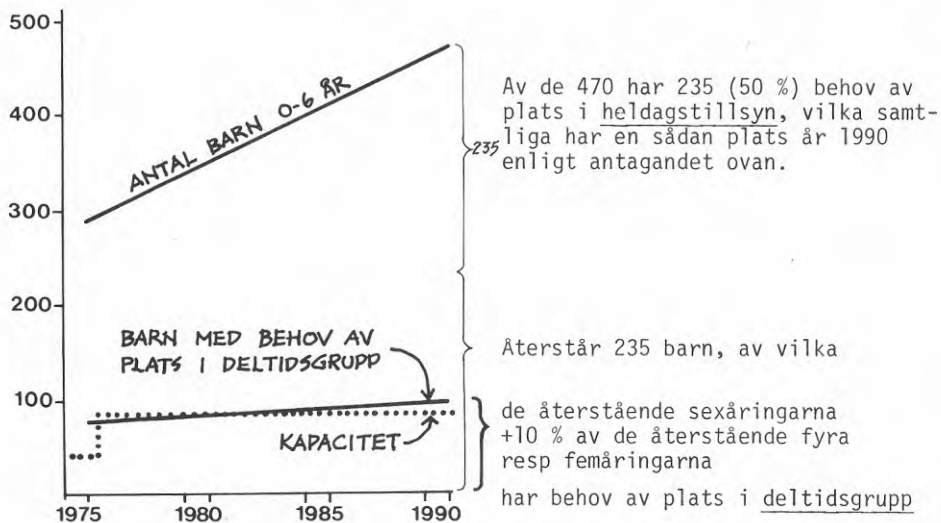


FIG. 35 Metod för beräkning av lokalbehov för deltidsgupper.

1975, men antogs öka till 100 % år 1990. Det innebär alltså att hälften av alla barn i åldrarna 0-6 år antogs ha heldags-tillsyn år 1990.

Av den återstående hälften barn i en kommun del antogs alla sexåringar samt 10 % av de återstående 4- och 5-åringarna få plats i deltidsgupper. Detta antal bestämde slutligen lokalbehovet över den studerade tidsperioden.

#### 5. Antaganden om "byar".

I kommunplanearbetet har diskuterats möjligheten att lägga en mindre andel av bostadsbyggandet inom små byenheter på olika platser i kommunen. I ett utbyggnadsalternativ förekommer sådana byar och för att få ett underlag för en kommunalekonomisk bedömning gjordes en rad antaganden.

I beräkningarna förutsattes att dessa byar innebär en form av upprustning och förtätning av befintlig bebyggelse. I genomsnitt antogs 10 nya och 10 befintliga hus ingå i varje by. Med 25 sådana byar skulle befolkningstillskottet bli cirka 800 invånare, vilket utgör 10 % av det totala tillskottet tills kommunen uppnår 35 000 invånare.

För att bland annat klara avloppsfrågan förutsattes en gemensamhetsanläggning bli bildad. De äldre fastigheter som kan tvingas in i en gemensam anläggning antogs i genomsnitt få avräkna sig 5 000 kronor för de befintliga reningsanläggningarna, vilket i praktiken blir en kommunal kostnad. Återstoden betalas av varje fastighet. Vattenfrågan antogs bli lättare att lösa genom att de nya fastigheterna kan gå samman och klara vattenförsörjningen lokalt.

Exploateringskostnaden för varje ny fastighet antogs vara 20 000 kronor. Denna kostnad belastar ju resp fastighet, men kommunen antogs engagera sig i utbyggnaden av byarna, varför en kommunal räntekostnad förutsattes under tre år för varje by.

Slutligen antogs byarna bli lokaliserade så, att alla skol- och förskolebarn måste skjutsas. Dessutom förutsattes att de befintliga LM-skolorna kan klara elevtillskottet från byarna.

Antaganden och beräkningar gjordes vad gäller:

1. befolkning, bostäder och teknisk försörjning
2. utbyggnadsberoende faktorer
3. elevunderlag för LM-skolor
4. underlag för deltidsgupper
5. byenheter

## ÅRLIGA KOSTNADER

De ortsvisa beräkningarna sammanställdes i tidsatta investeringsprogram för varje ort (fig 36). För kommunen som helhet räknades sedan investeringarna om till årliga ränte- och avskrivningskostnader i fasta priser. I samarbete med de berörda förvaltningarna uppskattades slutligen de övriga årliga driftkostnaderna till följd av investeringsprogrammet samt ev statsbidrag och övriga intäkter. För deltidsgupper användes följande erfarenhetsmässiga schablon för driftkostnaderna utöver kapitalkostnaderna (1976 års priser):

40 platser: 180 000:- per år  
20 platser: 110 000:- per år

Inget statsbidrag beräknades för verksamheten.

För LM-skolor användes på motsvarande sett följande schablon:

	brutto	netto
1-par LM-skola	765 000:- per år (inkl lärarlöner)	245 000:- per år
2-par LM-skola	1,55 milj:- per år	345 000:- per år

## YTTERBY : UTBYGGNADSLTERNATIV 2

### UTBYGGNADSTAKT A: INVESTERINGAR

MILJ. KR.

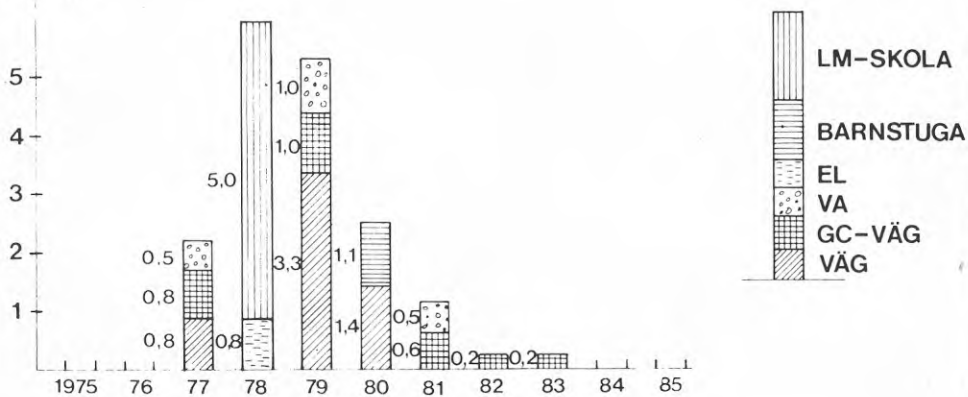


FIG 36 Exempel på tidsatta investeringar i räkneexempel 2.

Provisoriska lokaler, 7 000:- per år  
motsvarande två och elev  
klassrum

2 400:- per år  
och elev

## RESULTAT

De fem lokaliseringsalternativen och de tre olika utbyggnadstakterna gav således femton olika kombinationer, vars årliga kostnader såväl brutto som netto redovisades i diagramform över utbyggnadsperioden.

Figur 37 visar nettoutfallet vid den lägsta utbyggnadstakten. Spännvidden mellan högsta och lägsta nettoårskostnad visade sig ligga på ca 1,5 milj kronor under perioden fram till 1984, varefter skillnaderna minskar något. Lokaliseringsalternativ 1, som innebar att tyngdpunkten i bostadsbyggandet låg i anslutning till centralorten, var klart fördelaktigast under hela utbyggnadsperioden med en låg takt. Med den snabbaste takten, 325 lägenheter per år, visade sig alternativ 5 vara fördelaktigt under de närmaste 7-8 åren. I detta alternativ ingick en liten andel bostäder i spridda byenheter, vilket dock inte förklarar alternativets kostnadsutfall. Byarnas kostnadsandel låg nämligen under 3 % av de årliga nettokostnaderna. Det var i stället bostadsbyggandets fördelning på flera orter som gav en gynnsam investeringsbild i förhållande till övriga alternativ.

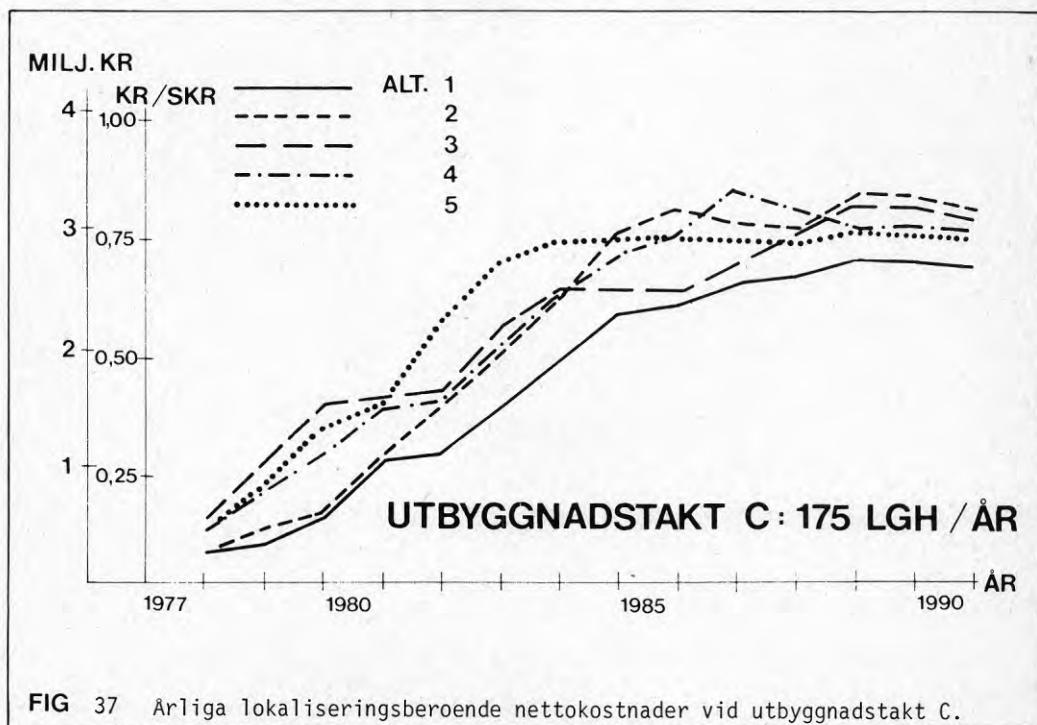
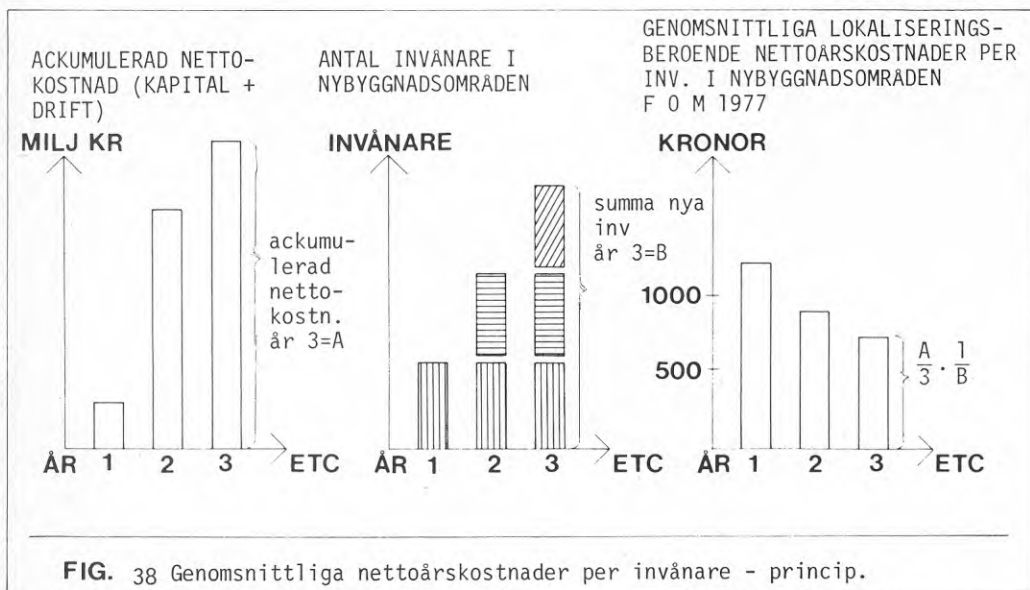


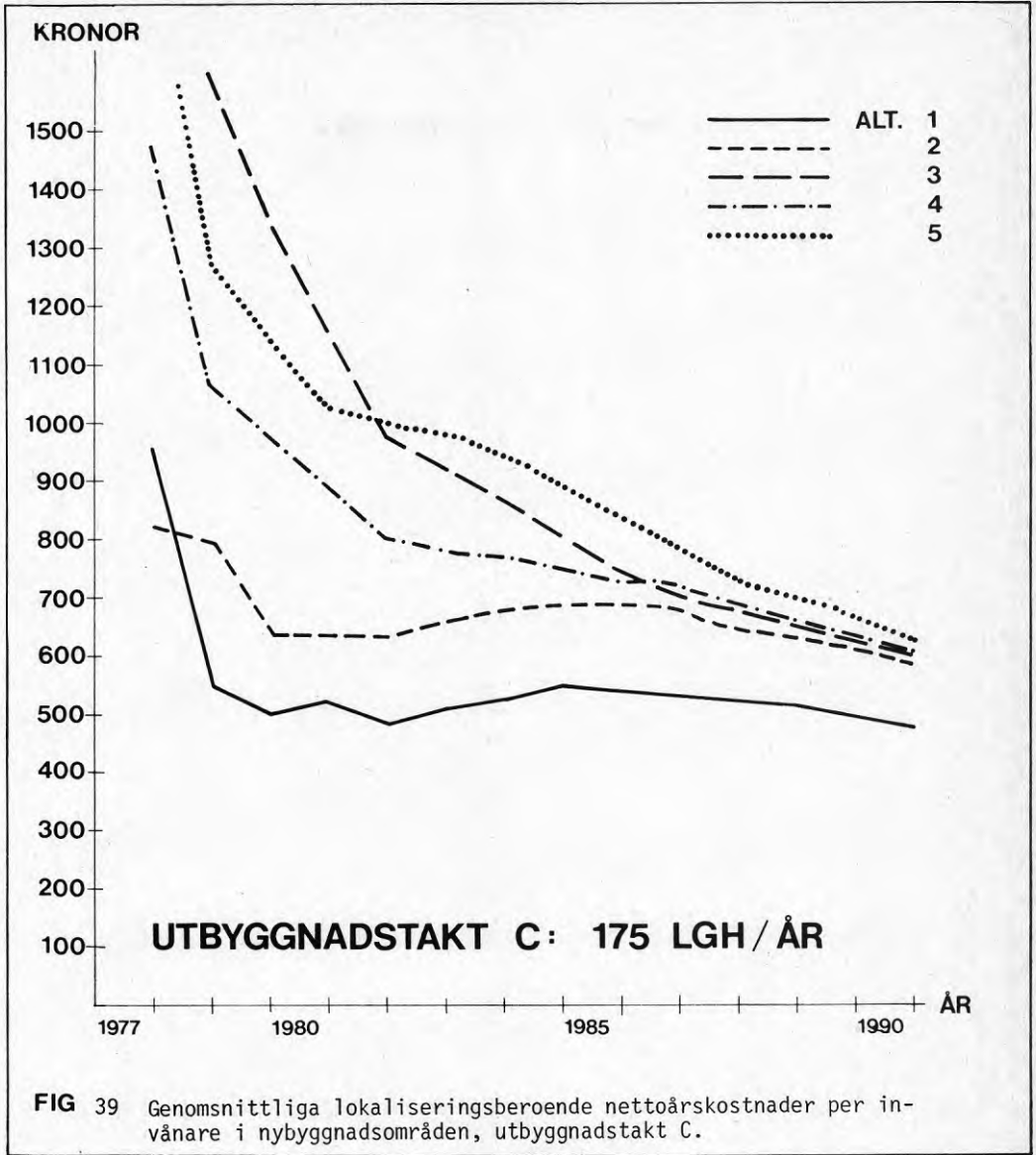
FIG 37 Årliga lokaliseringsberoende nettokostnader vid utbyggnadstakt C.

De årliga nettokostnaderna användes vidare för att beräkna genomsnittliga lokaliseringsberoende nettoårskostnader per invånare i nybyggnadsområden (fig 38). Genomsnittet av de årsvisa nettokostnaderna fram till ett visst år ställdes alltså i förhållande till det antal invånare i nybyggnadsområden som uppnåtts fram till detta år. Resultatet kan ses som ett mått på hur effektivt investeringarna utnyttjas. Med den lägsta utbyggnadstakten, 175 lägenheter per år, visade sig skillnaderna mellan lokaliseringsalternativen vara stora under en period på 7-8 år (fig 39), vilket beror på att i vissa fall tröskelinvesteringar måste göras tidigt och därför utnyttjas av ett relativt litet antal personer.

Med en snabbare utbyggnadstakt blev skillnaderna mellan alternativen stor under en utbyggnadsperiod på 2-4 år, varefter nivån alternativen emellan i stort sett var stabiliserad. I början av utbyggnadsperioden utgör dessa lokaliseringsberoende kostnader en stor andel av kommunens totala nettokostnad per invånare, vilken år 1976 var 2 030 kronor. Här bör påpekas att inflationseffekten på årskostnadernas kapitalandel i praktiken sänker de redovisade kostnadskurvorna. Av de lokaliseringsberoende årliga nettokostnaderna befanns 2/3 utgöras av kapitalkostnader.

Nettokostnaderna per ny invånare skulle kunna användas för att överslagsmässigt ställas mot skatteintäkterna från samma invånare. Den nuvarande skattekraften och utdebiteringen fick i så fall användas för att visa storleksordningen kommunal-ekonomiskt sett på förhållandet kostnader - intäkter i ett visst utbyggnadsalternativ.





De ackumulerade brutto- resp nettokostnaderna redovisades slutligen vid tre olika tidpunkter, som en sammanfattning av innehållet i de tidigare kostnadskurvorna. I figur 40 redovisas ackumulerade kostnader till 1990. Ett resultat, som illustrerades här, är att alternativ 5 blev mindre gynnsamt vid den lägsta utbyggnadstakten än vid en snabbare takt. Orsaken är att även vid en låg takt krävs ganska omfattande VA-investeringar i två orter, medan vid en snabbare takt skolinvesteringarna i dessa två orter blir små, jämförda med skolinvesteringarna i övriga alternativ.

Under föredragningar och i rapporten förklarades bakgrunden till sådana resultat, medan den siffermässiga bakgrunden redovisades i tabellform i bilagor.

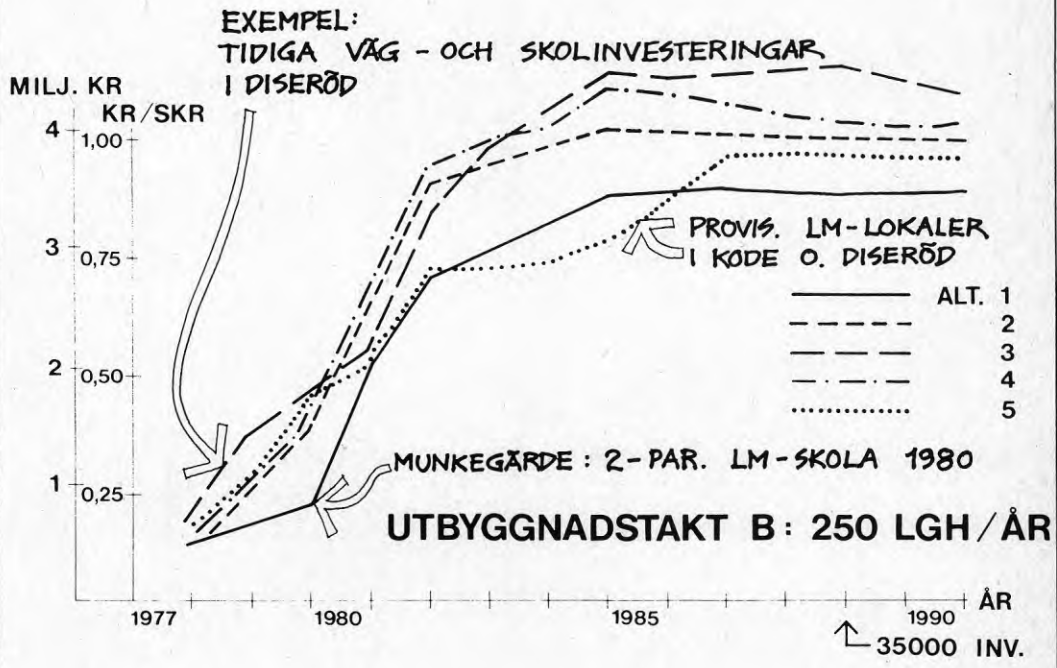
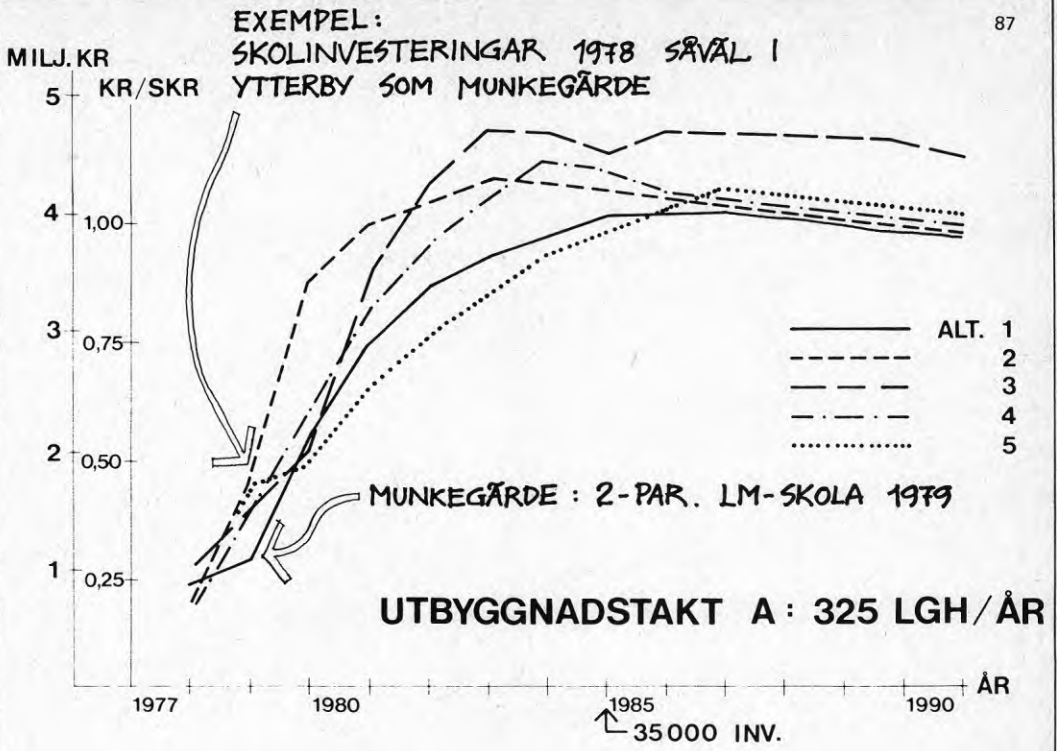
En av slutsatserna blir, att det är olämpligt att kategoriskt rangordna alternativen under hela tidsperioden, även om alternativ 1, med en utbyggnad i anslutning till centralorten, föreföll gynnsam. Mer nyanserade bedömningar kan göras där utbyggnadsalternativen kan kombineras och där utbyggnadstakten varierar i orterna. Förslag till sådana kombinationer angavs inför arbetet med en utbyggnadsplan.

Den modell som använts ger således möjligheter att förklara innehållet i resultat av den typ som redovisas i figur 41. Orsakerna till sprången och de avplanande partierna i dessa kurvor kan i detalj härledas ur beräkningarna. Detta innebär också att modellen kan användas för diskussioner om en enskild framtida anläggning och dess driftskostnadseffekter, genom att delar i beräkningarna kan bytas ut mot alternativa delar och nya delar även kan läggas till. Materialet har använts på detta sätt när förslag till en utbyggnadsplan har arbetats fram under 1977.

Resultat redovisades i form av

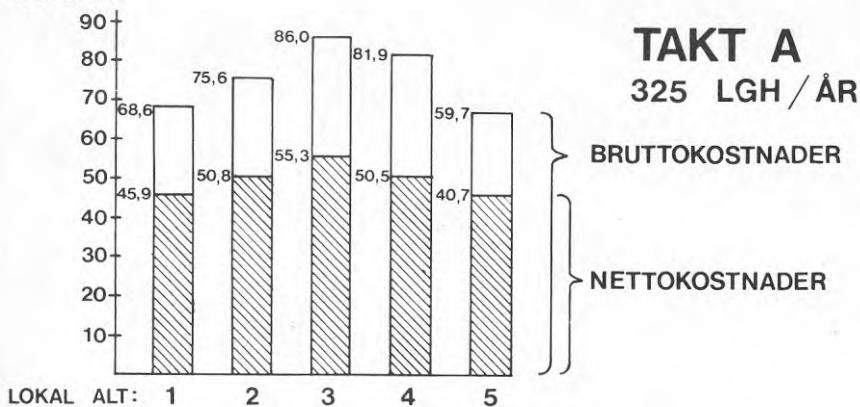
- årliga lokaliseringsberoende kostnader, såväl brutto som netto. Modellen ger möjlighet att i detalj förklara orsak och verkan.
- årliga lokaliseringsberoende nettoårskostnader per invånare i nybyggnadsområden, vilket ger ett mått på hur effektivt investeringarna utnyttjas.
- ackumulerade brutto- resp nettoårskostnader vid tre olika tidpunkter, som ger en sammanfattande bild av resultatet.



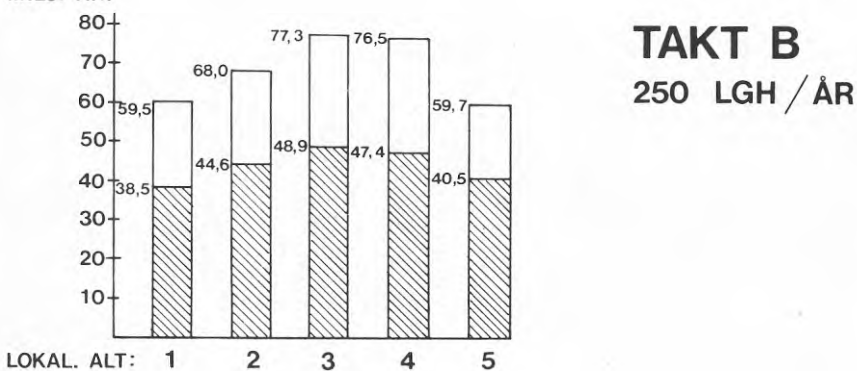


**FIG 41** Årliga lokaliseringsberoende nettokostnader: resultaten kan i detalj härledas och beskrivas

MILJ. KR.



MILJ. KR.



MILJ. KR.

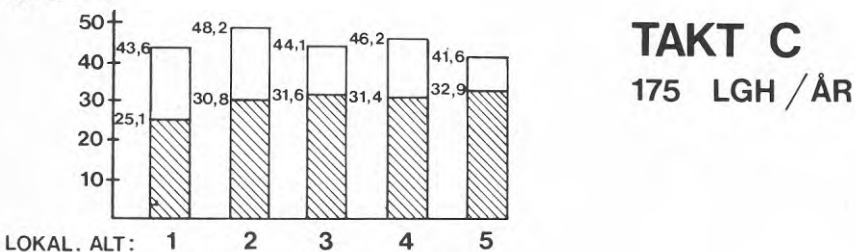


FIG. 40 Ackumulerade kostnader till 1990 vid tre olika utbyggnadstakter.

## 6. SLUTSATSER

Det huvudproblem som behandlats gäller möjligheterna att på kommunstyrelsenivå åstadkomma en samlad överblick över kommunens verksamhet i tid och rum, utifrån vissa frågeställningar. Med hjälp av en modellbild beskrivs sambanden mellan verksamhetsplanering, fysisk och ekonomisk planering över tiden. Modelltillämpningarna betraktas som delar i en strategisk planering, som bland annat syftar till att ge riktlinjer för kommunens långsiktiga verksamhet och att klarlägga olika handlingsalternativ.

Användningen av modellerna har visat, att det med hjälp av antaganden och schabloner är möjligt att åstadkomma en logisk helhetsbild, där frågor om lokalisering, mängder, tid och kostnader behandlas. Övergripande dessa fyra områden ligger sedan styrnings- och samordningsfrågor, vari ingår frågor om administration, organisation, beslutsprocess och demokrati.

De viktigaste delarna i själva modellbilderna visade sig vara:

1. möjligheten att visa samband över tiden mellan verksamhets-, fysiska och ekonomiska aspekter. Utifrån de kunskaper som fanns om olika förhållanden samt med hjälp av antaganden beskrevs sammanhang i det korta och längre tidsperspektivet. Beskrivningen fram till investeringsplanerna (fig. 8) var den del vari orsak och verkan över tiden lättast kunde förstås, medan den kommunalekonomiska analysen i Lysekilsutredningen och i Kungälv räkneexempel 1 var för svår och omfattande för de flesta av de förtroende-män som deltog (se ex.vis fig. 30).
2. möjligheten att sortera olika faktorer dels i standard-resp. utbyggnadsberoende poster, dels i storleksordning mängd- och kostnadsmissigt. Alla utredningarna behandlade dessa problem, och deltagarna har uttryckt det värdefulla i att få upp en grov bild över hur olika faktorer som skolor, förskolor, VA-försörjning etc. påverkas över tiden av ett utbyggnadsförslag, vari utbyggnadsområdenas dimensionering och lokalisering också är beskrivna. I Kungälv räkneexempel 2 behandlas detta moment mest ingående (se avsnitt 5.3).

Det viktigaste resultatet i den praktiska användningen är av pedagogiskt slag. Vi har i avsnitt 4.3 tagit upp detta som en organisatorisk fråga, men den har också en mer allmän betydelse. En ökad förståelse för långsiktiga och övergripande frågeställningar kan ses som delresultat av utredningarna. Nödvändigheten av att särskilja verkställighets- och strategiskt planeringsinnehåll betonades speciellt.

En inlärningsprocess av det slag vi behandlat tror vi kan vara värdefull att få igång i många mindre och medelstora kommuner. Den modellbild och -användning som används i ett praktikfall bör vara sådan att helheten framgår klart för alla berörda, såväl tjänstemän som politiker. Enkelhet och åskådlighet är således en förutsättning för att en utbyggnadsdiskussion skall

betraktas som intressant och bli förankrad i den rullande planeringen. Anknytningen till konkreta frågor på områdesnivå är dessutom viktig för förståelsen och intresset. Fördelningen av resurser på olika kommundelar, bland annat innebärande en verksamhetsmässig och fysisk utbyggnad av orter, utgör av erfarenhet frågor som är gripbara och som väcker debatt.

En viktig organisatorisk fråga är att få in ett strategiskt planeringsinnehåll i en rullande planering. Såväl i Lysekil som Kungälv diskuterades hur utredningsarbetet skulle kopplas till det ordinarie förvaltningsarbetet, men organisatoriskt fanns inte förutsättningar för att förankra materialet och arbetsprocessen i förvaltningarna. I uppläggningsen av en utredning kring långsiktiga frågeställningar måste det alltid klargöras hur den kopplas dels till de normala, löpande aktiviteterna i förvaltningarna, dels till specialarbeten ex.vis i form av markdispositionsplan och områdesplaner.

## NÅGRA BETECKNINGAR OCH DEFINITIONER

Skattekrona: 100 kr av den kommunalt beskattningsbara inkomsten.

Skattekraft: antalet skattekronor per invånare.

Skatteunderlag: Skattekraften gånger antalet invånare. Skatteunderlagets utveckling bestäms alltså av dels antalet inkomstagare, dels deras inkomster.

Skatteintäkter: Skatteunderlaget multiplicerat med utdebiteringen per skattekrona. Skatteintäkterna grundas på taxeringen året närmast före budgetåret, och taxeringen i sin tur avser inkomsterna ytterligare ett år tidigare.

1/1	AR 1	1/1	AR 2	1/1	AR 3
	Inkomstår		Taxeringsår		Budgetår

Finansiering: Kommunen anskaffar betalningsmedel för att använda i driften av en verksamhet eller för att bygga en anläggning. Tre typer av finansiering kan förekomma:

- med skattemedel
- genom att ta upp lån
- genom att ta ut avgifter för att finansiera delar av verksamheten.

Driftbudget: den del av budgeten som används för att driva olika kommunala angelägenheter.

Kapitalbudget: den del av budgeten som omfattar investeringar i anläggningar, mark etc.

Likviditet: kommunens tillgång på medel för att täcka löpande utgifter.

Nettodriftskostnader: driftbudgetens kostnader minus intäkter i form av statsbidrag, avgifter m m.

Nettokapitalutgifter: kapitalbudgetens kostnader minus intäkter i form av statsbidrag, markförsäljning, exploateringsintäkter m m.

Penningvärde: beräkningar av framtida förhållanden i fast penningvärde innebär att man utgår från det penningvärde som gäller idag. Gör man däremot antaganden om penningvärdet vid olika tidpunkter, grundas beräkningarna på löpande penningvärde.

- Avskrivning: anläggningstillgångars värde skrivs ner under den tidsperiod som i princip skall motsvara förbrukningstiden. Avskrivningarna bokföres som kapitalinkomst på kapitalbudgeten och som kostnad på driftbudgeten, vilket innebär att avskrivningen är en intern post.
- Intern ränta: en intern post motsvarande den förräntning som kan anses vara rimlig på det kapital som lagts ner i olika anläggningar. Internräntan tillföres budgettekniskt kommunens finansiella organ.
- Kapitaltjänst-  
kostnader: innefattar de interna posterna ränta och avskrivning.

## LITTERATUR

- Alvarsson, Anders: Verksamheter och ekonomi: praktiska planeringsmetoder.  
STF-kurs 1974: Översiktlig kommunal planering - problem och praktisk arbetsmetodik.
- Andreasson m fl: Lokala effekter vid en industri-etablering.  
U1 till SOU 1974:1.
- Brunnberg, Håkan o Ström, Christian: Den fysiska planeringen.  
STF-kurs 1974: Översiktlig kommunal planering - problem och praktisk arbetsmetodik.
- Floderus, Åsel: Bättre planering - vad kan vi mena med det.  
Kommunal Tidskrift 3/76.
- Floderus, Åsel: Planeringsmål och kommunala beslut.  
PLAN 4:75.
- Fog, Hans o Henricson, Ingvar: Intressenter och kalkyler i bebyggelseplanering.  
Byggforskningen R3:1976.
- Göteborgs Förorter Arkitektkontoret: Kommunplan, strukturskisser.  
Utdrag ur föredragning vid KPK:s sammanträde 73-11-15.
- Göteborgs Förorter Arkitektkontoret: Kungälvblocket. Målsättningskiss.  
1969.
- Göteborgs Förorter Arkitektkontoret: Kungälv kommun. Målsättningskiss 1975.
- Göteborgs kommunalförbund: Göteborgsregionen. Arbetsområden.  
Göteborg 1974.
- Göteborgs Kommunalförbund: Göteborgsregionen. Sociala kostnader.  
Göteborg 1974.

- Göteborgs Kommunalförbund: Göteborgsregionen. Kommunalekonomi. Kostnadskatalog.  
Göteborg 1976.
- Göteborgs kommunalförbund: Göteborgsregionen. Förslag till bostadsbyggande 1975-85.  
Göteborg 1974.
- Holm, Per: Vad är generalplanering - några reflexioner till minnet av Jöran Curman.  
PLAN 2:73.
- Häggroth, Sören: Den kommunala beslutsprocessen vid fysisk planering.  
Stockholm 1972.
- Ingelstam, Lars: Planeringens grundproblem.  
S 3 till SOU 1972:59: Att välja framtid.
- Jensevik, Hans: Samhällsbyggnadsekonomi - kommunala förhållanden.  
BFR:s utskott för samhällsbyggnadsekonomi 1975.
- Jönsson, Ernst: Skatteunderlagets tvååriga eftersläpning.  
Kommunal Tidskrift 20/72.
- Jonsson, Ivar: Översiktsplaneringens metodikfrågor.  
Statens Planverk: Aktuellt 5-6:1971.
- Kommunförbundet: Kommunplanering.  
Laholm 1974.
- Lanesjö, Ethel: Framtidstro och optimism i Lysekil - turistorten på den stora industrivågen.  
Kommunal Tidskrift 19/1973.
- Lönnroth, Johan: Ekonomisk teori och fysisk planering.  
Byggeforskningen R41:1974.
- Orrskog, Lars: Nio fysiska översiktsplaner - en analys av plandokument.  
Byggeforskningen R50:1973.



- Pettersson, Stefan: Skatteutjämningsbidraget - ett tveeggat medel i den svenska regionalpolitiken.  
PLAN 6/74.
- PLAN 1/76: Forskning och samhällsplanering.  
Temanummer.
- PLAN 1/77: Temanummer om kommunplanering.
- Statens Planverk: OK Raffinaderi.  
1968.
- Statens Planverk: Västkusten.  
Rapport 5, del 1, 4, 10.
- Statens Planverk: Översiktlig fysisk planering i kommunvidgad generalplanering  
1972.
- Statens råd för byggnadsforskning: Om planprocessen. Underlag för forskningsinitierande åtgärder.  
Stockholm 1975.
- Uppsala kommun: Utvecklingsplan 1973.
- White Arkitekter AB: Lysekil Kommunplan. Ekonomiutredning 1973.
- White Arkitekter AB: Kungälv kommunplan. Ekonomisk planering 1974.
- White Arkitekter AB: Kungälv kommunplan. Ekonomisk planering, räkneexempel 2.  
1977.
- Wirén, Erik: Informellt samarbete gör planering möjlig.  
Kommunal Tidskrift 5/75.



BAKGRUND TILL OCH FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR  
LYSEKILSUTREDNINGEN 1973, SAMT EXEMPEL PÅ  
INNEHÅLL I DET FÖRSLAG TILL GEMENSAMT REDO-  
VISNINGSSYSTEM SOM UTARBETADES HÖSTEN 1973

## BAKGRUND TILL OCH FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR EKONOMIUTREDNINGEN 1973.

Under perioden 1968 - 73 präglades planeringssituationen i Lysekils kommun framförallt av problem kring industrilokaliseringar. Redan vid mitten av 1960-talet började Lysekil diskuteras som en möjlig lokaliseringsort för tung industri, och under 1967 visade OK intresse för att lokalisera ett oljeraffinaderi till Brofjordenområdet. På västkusten var Värö och Stenungssund redan etablerade lokaliseringssorter för miljöstörande industriverksamheter.

I september 1968 presenterade Statens Planverk en utredning om lokaliseringen av OK:s planerade raffinaderi på västkusten. Utredningen tog inte ställning för något av de tio undersökta alternativen, men Brofjordenområdet bedömdes vara gynnsamt på flera sätt, bl a ur teknisk och planmässig synpunkt.

Utredningen betonade vidare att:

"Lokalisering av raffinaderi med eventuella följdindustrier till området skulle relativt sett få påtaglig återverkan på bostadsbyggnadsbehovet och samhällseliga följdinvesteringar". (Statens Planverk. OK raffinaderi sid. 62).

Kommunen påbörjade arbetet med stadsplan för industriområdet under 1968, och i anslutning till detaljplanarbetet upprättades en dispositionsplan för industriområdet vid Brofjorden, vilken godkändes av Stadsfullmäktige 1969.

Under våren 1969 påbörjades arbetet med en plan för hela kommunblocket inför den planerade sammanläggningen 1.1.1971. Före sammanläggningen bedrevs planeringsarbetet under ledning av dåvarande Lysekils kommunblocks plankommitté. Därefter bildades en speciell organisation för den översiktliga planeringsverksamheten (fig. 1).

I november 1970 fastställde regeringen stadsplanen för industriområdet vid Brofjorden, vilket innebar att OK medgavs lokalisera det planerade oljeraffinaderiet till södra Lysehalvön. Innehållet i regeringskommunikén kunde tolkas som ett ställningstagande för en fortsatt industriutbyggnad inom kommunen.

Arbetet med den fysiska riksplanen började under 1967, och i december 1971 framlades förslaget "Hushållning med mark och vatten" där Brofjordenområdet anges som den enda del av västkusten utöver Värö som är lämplig för nylokalisering av miljöstörande industri. Under riksplanarbetet presenterade Civildepartementet successivt material som utgjorde en utgångspunkt för planeringsöverväganden inom kommunen.

Riksdagens beslut utifrån prop. 1972:111 "Regional utveckling och hushållning med mark och vatten" innebar sedan i princip direktiv till Lysekil att reservera mark för en fortsatt industriutbyggnad, men i propositionen betonades att omfattningen av och takten i industriutbyggnaden var svåra att bedöma. Bland annat ansågs fördelningen av industriutbyggnaden mellan Lysekil och Värö osäker.

För kommunens del fanns således en hög grad av osäkerhet om följderna av Scanraffs lokalisering och av ev ytterligare industrietableringar. I den försöksplanering med lokaliseringspolitisk inriktning som länsstyrelserna utarbetade i länsplanering 1967 gjordes inga försök att bedöma hur en industriexpansion i Lysekil kunde påverka sysselsättnings- och befolkningsutvecklingen. I länsprogram 1970 kunde däremot effekterna av den första beslutade raffinaderietappen bedömas, och bland annat höjdes befolkningsmålsättningen för 1975 i länsstyrelsens slutliga ställningstagande. I planeringsmålet 16 000 invånare 1980 ingick som förutsättning bl a att ett oljekraftverk tillkom under perioden.

I yttrandet över "Hushållning med mark och vatten" ställde sig kommunen positiv till en industriutbyggnad, och vissa utgångspunkter för planeringsarbetet fanns redan uttalade i början av 1971. Expansionen borde enligt kommunen ske i en lugn och jämn takt, och en hög bostadsproduktion skulle eftersträvas för att byggnadsarbetare skulle ges möjlighet att bosätta sig i kommunen, vilket förutsatte en kontinuerlig utveckling av sysselsättningen.

Planeringsarbetet kan sägas ha skett i mycket konkreta former från 1968 och framåt, då en stor insats kom att krävas för att utvecklingen skulle kunna styras på något sätt av kommunen. Framförallt genom den fysiska planläggningen har kommunen kunnat hålla en relativt hög beredskap, trots de små planeringsresurserna. Den kommundäckande markdispositionsplanen har varit en viktig del som efterhand har reviderats. Trots att den blev formellt politiskt behandlad först hösten 1975 som en del av kommunens gemensamma planeringsförutsättningar, har den länge legat till grund för områdesplaner och övriga planöverväganden.

I samband med kommunplanearbetet fördes diskussioner om hur olika utvecklingsalternativ kunde beskrivas och användas i kommunens planering. Under våren 1971 och i januari 1972 gjordes räkneexempel för befolkningsutvecklingen i samband med KELP-arbetet. Vid båda tillfällena utmynnade arbetet huvudsakligen i förteckningar över nödvändiga investeringar, och kom inte till användning annat än vid arbetet med KELP.

Dessa första räkneexempel väckte inget stort gensvar hos de politiker som tog del av materialet. Det var svårt att uppfatta exemplens användbarhet, utöver att vara KELP-underlag. Insikten fanns dock om att någon form av alternativbedömning behövdes.

Redan under våren 1969, när uppdraget att utarbeta en kommunblocksplan formulerades, fanns från tjänstemannahåll en inriktning att studera kommunalekonomiska konsekvenser i samband med planen, och även till räkneexemplen under 1971 och 1972 togs initiativet av tjänstemän, i samarbete med plankonsulten.

Under hösten 1971 och början av 1972 hölls fem samrådsmöten med myndigheter och intressenter, där aktuellt arbetsmaterial diskuterades under rubrikerna industriutveckling, kommunikationer, bostäder, service och markanvändning. Kommunplaneringen presenterades för allmänheten i Lysekilsposten hösten 1972.

Under hösten 1972 diskuterades mellan politiker, tjänstemän och konsult fram program för en utredning, som skulle belysa kommunalekonomiska konsekvenser av olika utvecklingsalternativ och som kunde ge underlag för en diskussion om servicenivåer och om resursfördelning mellan olika nämnder. I kapitel 4 har behandlats olika delar i utredningen samt de erfarenheter den gav.

På sidan 47 beskrivs hur utredningen under hösten 1973 tänktes följas upp med ett gemensamt redovisningssystem för förvaltningarna. I det följande redovisas delar av detta system.

LYSEKIL EKONOMIUTREDNING

PM 10.4.1973

SERVICENIVÅ OCH DRIFTKOSTNADSPROGNOSEBAKGRUND

Vid en konferens i Lysekil den 16.2.1973 presenterades ett underlagsmaterial för en bedömning av den kommunalekonomiska utvecklingen i kommunen på lång sikt. Redan då betonades att bedömningen skulle bli mera meningsfull om den baserades på en långsiktig planering från de olika nämndernas och förvaltningarnas sida. Även om en sådan planering redan förekommer, är det viktigt att den utgår från gemensamma antaganden om t ex befolkningstillväxten och takten i de automatiska kostnadsökningarna.

Denna PM innehåller ett försök att ge en gemensam bakgrund och blanketter för ett gemensamt redovisningssystem. PM:en består av tre delar:

- . Allmänna förutsättningar, gemensamma för samtliga nämnder och förvaltningar
- . Underlag för diskussion om servicenivå, specifikt för varje verksamhetsområde
- . Blanketter för redovisning av servicenivå och beräkning av driftkostnadsutveckling

LYSEKIL EKONOMI 1974-78

BLANKETT 1A

NAMND, FÖRVALTNING:

HUVUDTITEL:

UNDERTITEL:

NETTODRIFTKOSTNADS-  
UTVECKLING

Rad	Bokslut 1972	Budget 1973	Bedömn 1973	1974	1975	1976	1977	1978
1								
	Lönekostnad inkl om-							
	kostnader							
2								
	Övrig drift, för-							
	brukning mtrl m m							
3								
	Utgående bidrag							
4								
	Internräntor							
5								
	Avskrivningar							
6								
	Summa bruttokost-							
	nader							
8								
	Driftbidrag från							
	stat el landsting							
9								
	Avgifter, hyror							
10								
	Övriga intäkter							
11								
	Summa intäkter							
12								
13								
	Nettokostnader							
	(6-11)							
14								
15								
	Procentuell ökning							
	från föreg år							

SPECIFIKATION TILL RAD 1 (ej obligatorisk uppgift)



KOMMENTARER:

Uppskrivningar görs från kolumnen "bedömning 1973". Bedömning 1973 bör skilja sig från budget 1973 endast i de fall då klara avvikelser redan konstaterats.

- 1 Lönekostnaden avser endast befintlig personal 1973. Antingen specificeras effekterna av beföringsgång i "specifikation" och ett tillägg görs med 6 % per år för generell ökning eller skrivs hela kostnaden rad 1 upp med 8 % per år (beföringsgång 2 % + generell ökning 6 %).
- 2 Är lika med titelns hela bruttokostnad minus lönekostnad (1), utgående bidrag (3) och kapitaltjänstkostnader (4-5). Skrivs upp med 6 % per år. Konstant belopp lika med budget 1973. Kända förändringar förs in på blankett 1C.
- 4-5 Konstant belopp, lika med budget 1973.
- 6 Summa 1+2+3+4+5
- 8-9 Konstant belopp, lika med budget 1973. Kända förändringar förs in på blankett 1C.
- 11 Summa 8+9+10+11

LYSEKIL EKONOMI 1974-78

BLANKETT 2A

NÄMND, FÖRVALTNING:

HUVUDTITEL:

UNDERTITEL:

DEFINITIONER

Med servicenivå menas här utbud av service i förhållande till "behov", t ex antal daghemsplatser per barn i åldern 0-6 år vars båda föräldrar förvärvsarbetar, antal hamnplatser för småbåtar i förhållande till antal småbåtar o s v.

Kan den verksamhet som här behandlas anges i ett "prestationstal" av detta slag? I så fall hur:

NUVARANDE MÅL

Finns för den verksamhet, som här behandlas, klart formulerade mål för servicenivån, som härrör från riksdagsbeslut, statliga utredningar, beslut i kommunfullmäktige eller facknämnden eller förvaltningens planeringspraxis?

nej                      ja, härrör från:

Ange målet, om möjligt uttryckt i ett "prestationstal":

NUVARANDE SERVICENIVÅ

Ange servicenivån i Lysekil 1973, uttryckt i ett "prestationstal":

Ange servicenivån i Lysekil, då redan beslutade förändringar genomförts:

FÖRVALTNINGENS FÖRSLAG TILL MÅL

Om målet inte har formulerats tidigare (eller enligt förvaltningens åsikt bör omformuleras), ange här ett förslag till servicenivå för verksamheten:

Förslaget innebär, jämfört med nuvarande servicenivå

oförändrad nivå

sänkt nivå

höjd nivå

Till vilket år bör servicenivån uppnås?

EGNA KOMMENTARER:

LYSEKIL EKONOMI 1974-78

BLANKETT 3

NÄMND, FÖRVALTNING:

HUVUDTITEL:

UNDERTITEL:

BEFOLKNINGS-  
UTVECKLING ALT A

Rad	Bokslut 1972	Budget 1973	Bedömn 1973	1974	1975	1976	1977	1978
1								
	Redan intecknade ökningar (blankett 1D, rad 4)							
2								
	Ökningar beroende på befolkningstillväxt (blankett 2C-E)							
3								
	Ökningar beroende på höjd servicenivå (blankett 2C-E)							
4								
	Summa ökningar (1+2+3)							
5								
	Ökning i % från föregående år							
6								
	Kostnad varje år, kr/skattekrona							

BEFOLKNINGS-  
UTVECKLING ALT B

Rad	Bokslut 1972	Budget 1973	Bedömn 1973	1974	1975	1976	1977	1978
7								
	Redan intecknade ökningar (blankett 1D, rad 4)							
8								
	Ökningar beroende på befolkningstillväxt (blankett 2C-E)							
9								
	Ökningar beroende på höjd servicenivå (blankett 2C-E)							
10								
	Summa ökningar (1+2+3)							
11								
	Ökning i % från föregående år							
12								
	Kostnad varje år, kr/skattekrona							

KOMMENTARER:

Uppdelningen på ökningar beroende på befolkningstillväxt resp höjd servicenivå kanske inte har kunnat göras fullt konsekvent på blankett 2C-E. Försök ändå göra en uppdelning.

LYSEKIL EKONOMI 1974-78

BLANKETT 4A

NÄMND, FÖRVALTNING:

HUVUDTITEL:

UNDERTITEL:

Antag, att kostnadsökningen måste stanna vid 2/3 av den som redovisas på blankett 3.

Gör ett förslag till rangordning efter angelägenhetsgrad av de objekt och åtaganden som redovisats på blankett 2A-E.

Rangordningsnr                      Objekt eller annat åtagande

Gör nedan försök att ta med endast så många objekt och åtaganden att kostnadsökningen stannar vid 2/3 av den som redovisas på blankett 3 under perioden 1974-78.

Under- titel	Objekt eller annat åtagande	Bokslut 1972	Budget 1973	Bedömn 1973	1974	1975	1976	1977	1978
-----------------	--------------------------------	-----------------	----------------	----------------	------	------	------	------	------

EXEMPEL PÅ VAD TOTALRAMEN INNEBAR FÖR  
VERKSAMHETEN INOM HUVUDTITLARNAS SEX OCH  
SJU I LYSEKILSUTREDNINGEN

Här diskuteras driftkostnaderna inom två huvudtitlar, undervisnings- och annan kulturell verksamhet (6) resp socialvård och socialförsäkring (7). Det kan ses som exempel på vad den totala ramen innebär för de enskilda huvudtitlarna.

#### 5.47 Undervisnings- och annan kulturell verksamhet

Huvudtitel 6 har i 1973 års driftbudget följande omfattning:

Bruttokostnader	14,757 Mkr
Intäkter	7,907 Mkr
Nettokostnader	6,850 Mkr

Lönekostnaderna om närmare 10 Mkr täcks till ca 75 % av statliga bidrag. Om vi som tidigare antar att lönekostnaderna för den nuvarande personalen ökar med 8 %, bör i detta fall även bidragen antas öka med 8 %. Räntan på de befintliga lånen antas inte öka, medan övriga poster (drift, underhåll, material etc) antas öka med 6 % per år. Det innebär totalt en nettoökning för nuvarande åtaganden med ca 5,5 % per år.

Till detta kan läggas de driftkostnader som följer av de nya investeringarna i alt A. Nybyggnad av Mariedalsskolan 1973-74 och Trötensskolan 1978-79 är i huvudsak motiverade av befolkningsökningen. Nybyggnaden i Brastad och upprustning av Bosviksskolan och Skaftöskolan kan dock delvis ses som en standardökning.

Om man för de nya skolorna schematiskt beräknar tillskottet av personal, skolmältider, material etc samt räntor och avskrivningar fås en sammanlagd nettokostnadsökning för nuvarande åtaganden och tillkommande skolor av ca 9 % per år under perioden 1973-80. Detta kan jämföras med den tidigare beräknade "ofrånkomliga" nivån för samtliga huvudtitlar, 10-11 % i alt A.

#### 5.48 Socialvård och socialförsäkring

Huvudtitel 7 har i 1973 års driftbudget följande omfattning:

Bruttokostnader	10.641 Mkr
Intäkter	3.114 Mkr
Nettokostnader	7.526 Mkr

Lönekostnaderna utgör ca 5,5 Mkr och de utgående bidragen (inkl bidragsförskott) närmare 3 Mkr.

Intäkterna består av stats- och landstingsbidrag till ca 55 % och av avgifter för åldringsvård och barntillsyn till ca 45 %.

De nya åtaganden som redan är beslutade kommer att medföra stora kostnadsökningar de närmaste åren. Den driftkostnadsökning som uppstår då det nya ålderdomshemmet tas i bruk har uppskattats till ca 50.000 kronor. För barntillsynen tillkommer driftkostnader för nya daghems- och lekkskoleplatser samt en tredubbling av ersättningen till familjedaghemmen. Det innebär att redan beslutade objekt kommer att medföra en ökning av socialhuvudtiteln i storleksordningen 15 % utslaget på de närmaste åren. I den siffran ingår en viss del standardökning (bättre ålderdomshem, flera daghemsplatser per invånare). Någon beräkning av utvecklingen på längre sikt har inte gjorts.

Det kan i sammanhanget vara av intresse att betrakta socialhuvudtitelns fördelning på olika undertitlar. En jämförelse mellan Lysekils och t ex Västerås budget visar följande:

	Del av huvudtitel 7:s nettokostnader i:	
	Lysekil	Västerås
72. Barnstugeverksamhet	8 %	27 %
77. Åldringsvård	52 %	18 %

Den stora skillnaden förklaras inte enbart av Lysekils förhållandevis stora andel åldringar. Tabellen antyder att Lysekil hittills prioriterat åldringsvården i högre grad än barnstugeverksamheten. Det bör observeras att tendensen ytterligare kommer att förstärkas genom kostnadsökningen för det nya ålderdomshemmet, om inte socialhuvudtiteln samtidigt kan öka snabbare än den totala ramen. Det understryker vikten av att ta upp barnstugeverksamheten som en diskussionsfråga vid prioriteringarna inom hela den kommunala budgeten.

#### 4. LOKALISERING I FYSISK STRUKTUR

De två ytterlighetsalternativen av de fyra fysiska strukturer som skall vidarestuderas undersöks tills vidare, d v s:

BI: Bebyggelse i band utefter E6 resp från Hisingen mot Kärra. Kode och Diseröd grannskapsenheter.

PIV: Kungälv + ev Ytterby utbygges. Övriga orter får växa ut till grannskapsenheter.

#### 5. NYA VERKSAMHETER

Endast några av de sektorer som kan påverkas av utbyggnaden undersöks.

Personberoende verksamheter, t ex skolor och daghem. En servicenivå antas och antalet nya objekt, investeringsbehov och driftkostnader uppskattas. Befolkningsutvecklingen är mera utslagsgivande än lokaliseringen.

Lokaliseringsberoende verksamheter, t ex vatten och avlopp och vägar. Investeringsbehov och driftkostnader uppskattas. Den fysiska strukturen kan vara utslagsgivande, då vissa orter har markanta "trösklar", där nya investeringar blir aktuella.

#### 6. BEFINTLIGA OCH ÖVRIGA NYA VERKSAMHETER

Nettokostnadsökningen antas vara 5 % per individ och år. Antagandena bör senare delas upp på löneökningar, övriga "automatiska ökningar" och standardökningar.

#### 7. SKATTEINTÄKTER

Skattekraftsutvecklingen antas följa kommunförbundets beräkningar. Därmed kan skatteintäkterna för de två befolkningsalternativen beräknas, förutsatt att utdebiteringen tills vidare inte varieras.

Kostnadsutvecklingen och skatteutvecklingen ger den helhetsbild inom vilken utfallet för de nya verksamheterna kan jämföras.

#### 8. UTFALL

- a) Skillnader i ekonomiskt utfall mellan de två befolkningsalternativen
- b) Skillnader i ekonomiskt utfall mellan de två fysiska strukturerna.

Skillnaderna blir i dessa räkneexempel enbart av teoretiskt intresse. Syftet är att illustrera beräkningsmetoden för att senare förfina antagandena och även variera flera faktorer än befolkningsutveckling och fysisk struktur.



MATERIAL FRÅN INFORMATIONSMÖTE FÖR OCH  
INTERVJUER MED FÖRVALTNINGSCHEFER I KUNGÄLV

PM beträffande den kommunalekonomiska delen av kommunplanearbetet för Kungälv

INFORMATIONSMÖTE FÖR REPRESENTANTER FÖR BERÖRDA FÖRVALTNINGAR DEN 11 MARS 1974 KL 8.30 - 12.00

Kallelser till mötet utgår genom drätselkontorets försorg. Denna PM syftar till att i korthet informera om vad som kommer att behandlas på mötet. Föredragningen är indelad i följande avsnitt:

1. Den ekonomiska planeringen: Syfte och tidplan

Den ekonomiska planeringen som nu påbörjats är en del av det pågående kommunplanearbetet.

Syftet med den ekonomiska planeringen är i korthet

att belysa de kommunalekonomiska konsekvenserna av olika alternativ för befolkningstillväxt, långsiktig markanvändning och successiv utbyggnad,

att belysa de sammanlagda ekonomiska konsekvenserna av målsättningsprogram och verksamhetsplaner för olika sektorer av kommunens verksamhet,

att bidra till ett förbättrat underlag för den ekonomiska planering som redan sker i samband med utarbetandet av ettårsbudget och flerårsbudget.

Det första skedet, som sträcker sig fram till maj 1974, kallas inventering. Resultatet av hela planeringsarbetet avses att redovisas vid samma tidpunkt som den fysiska planen under 1975. Därefter bör arbetet kunna fortsättas som en del av den löpande kommunala verksamheten.

2. Räkneexempel

Planeringsarbetet kommer att bedrivas med hjälp av räkneexempel, som till en början bygger på grova antaganden om t ex befolkningstillväxt och lokalisering av bostadsbyggandet. Därefter förfinas antagandena allteftersom uppgifter samlas in, ställs samman och systematiseras, samtidigt som det fysiska planarbetet efterhand konkretiseras.

Vid informationsmötet kommer de första räkneexemplens uppläggning att redovisas i grova drag. Man kan exempelvis använda två ytterlighetsalternativ för befolkningsutvecklingen (konstant befolkning resp ökning med 1 000 inv/år) och kombinera dessa med två alternativa fysiska strukturer (decentraliserad struktur resp bandstad Kungälv-Kode).

För att en jämförelse mellan dels befolkningsalternativen, dels strukturerna skall vara möjlig, krävs att man tills vidare antar endast ett värde för de andra faktorer som senare kan varieras, t ex småhandel, skattekraftsutveckling, drift-

kostnadsutveckling för befintliga verksamheter samt service-nivå, investeringsbehov och driftkostnader för nya verksamheter.

Det ekonomiska utfallet illustreras tills vidare bara med hjälp av några objekt, t ex vatten och avlopp, vägar, skolor och daghem.

### 3. Det första skedet av arbetet

Informationsmötet är i första hand till för att ge en introduktion till det första skedet, som bland annat kommer att bestå i intervjuer med förvaltningarna. Intervjuerna bör ge underlag för att belysa följande frågor:

- . hur kommer kostnaderna för de befintliga verksamheterna att utvecklas på längre sikt?
- . vilken är bakgrunden till de planerade nya åtaganden som redovisas i flerårsbudgeten? Finns det redan uppställda mål eller vedertagen praxis för "servicenivån", uttrycke i t ex antal platser/inv, som de nya åtagandena är till för att uppfylla? Eller kan allmänt uttryckta mål i målsättningsprogrammen konkretiseras och en tid anges, inom vilken målet kan uppnås?
- . vilka nya åtaganden beror på att befolkningen ökar, och vilka beror på att standarden höjs?
- . går det att rangordna de nya åtagandena efter angelägenhetsgrad?
- . i hur hög grad kan verksamheterna över huvudtaget styras av kommunala beslut?

Svaren på frågorna bör alltså göra det möjligt att sortera de detaljuppgifter som förekommer i det löpande budget- och planeringsarbetet på olika sätt. Därmed blir det också möjligt att med större säkerhet laborera med olika framtidsalternativ för t ex befolkningsutvecklingen och lokaliseringen av bostadsbyggandet.

Själva insamlandet av detaljuppgifter sker naturligt nog på förvaltningsnivå. Avsikten är att det sammanställda materialet, med olika räkneexempel för den framtida utvecklingen, skall redovisas för politisk bedömning.

SOCIALKONTORET:

FÖRSKOLAN M M (72):

Befintliga verksamheter: Vilket är platsantalet i deltidsgupper, daghem resp familjedaghem? Hur är det fördelat på de olika orterna? Finns det kö till resp verksamhet? Hur är kön fördelad på de olika orterna? Finns det reservkapacitet i någon ort? Skulle man t ex kunna bygga ut Diseröd eller Kode utan att det ger överbelastning i de lokaler för deltidsgupper som redan finns?

Har avvägningen mellan daghem och familjedaghem diskuterats i nämnden, t ex med anledning av de ökade kostnaderna för familjedaghem? Har behovstäckningen idag och i framtiden diskuterats? T ex i samband med "obligatoriet" från 1975? Är platsantalet för sexåringar och yngre med särskilda behov täckt redan idag? Hur ser man på fritidshem?

Kommande verksamheter: Bör de nya objekt som finns upptagna i flerårsplanen ses som ett utslag av befolkningstillväxt eller höjd standard? Vilka objekt kan antas vara erforderliga om befolkningen inte ökade under den närmaste femårsperioden? Finns driftkostnadsbedömningar för de planerade objekten?

SERVICE TILL PENSIONÄRER OCH HANDIKAPPADE (77):

Befintliga verksamheter: Platsantal i ålderdomshem och dess lokala fördelning? Står platsantalet i relation till antalet personer, t ex 10 % av dem som är över 70 år, som ev diskuterats i nämnden? Har avvägningen mellan t ex ålderdomshemsverksamheten, bidrag till pensionärsbostäder, kommunala bostadstillägg och hemhjälp diskuterats för dagsläget och framtiden? T ex i samband med målsättningsprogrammets diskussion om servicehus?

Kommande verksamheter: Det finns inga objekt i flerårsplanen? Finns det konkreta planer för objekt längre fram i tiden?

ÖVRIGA VERKSAMHETER:

Har man kunnat konstatera t ex ökat socialhjälpbehov i vissa nya utbyggnadsområden?

På vilket sätt skulle man kunna få in socialpolitiska aspekter på olika utbyggnadsalternativ inom kommunen, t ex beträffande befolkningstillväxten, fördelningen på orter och hustyper? Går det att säga något om skillnader i sociala problem vid en snabb utbyggnad med flerfamiljshus i Kungälv jämfört med en långsam utbyggnad med småhus i Kode, Kärna, Diseröd etc?

Har den ökade helårsbosättningen i fritidshus märkts i socialkontorets verksamhet?

KOMMENTAR TILL FRAGORNA:

Vad vi främst söker i denna omgång är synpunkter, uppgifter om befintliga utredningar, redan fattade beslut etc, som kan ha intresse för hur själva utbyggnadsalternativen konstrueras och vilka poster som har intresse för kostnadsbedömningen av alternativen.

Vi vill gärna återkomma senare med mera konkreta frågor med utgångspunkt från alternativ för befolkningstillväxten totalt i kommunen och lokalt fördelad på orter.

FRITIDSKONTORETBEFINTLIGA VERKSAMHETER:

Befintliga anläggningars läge: Varför ligger de just där de ligger? Har diskussioner förts om befolkningsunderlag? Avstånd bostad- fritidslokal/idrottsanläggning? Skilda lokalisering-principer - glesbygd?

Befintlig servicenivå (standard): Har den beskrivits i siffror, t ex antal m<sup>2</sup> fritidslokalyta/inv, antal kr/inv? Fördelningen kommunal verksamhet - stöd till föreningar? Jämförelser med andra kommuner?

Befintliga anläggningars reservkapacitet: Finns det reservkapacitet i fritidslokaler, idrottsanläggningar etc? Kan man ange "trösklar" för när det behövs nya anläggningar/lokaler vid en kraftig utbyggnad av t ex Kode och Kärna?

Brister idag: Vilka orter eller verksamheter kan betraktas som underförsörjda?

KOMMANDE VERKSAMHET:

Vad är viktig/mindre viktigt, stort/smått i verksamheten den närmaste 5- 10-årsperioden?

Flerårsbudgeten: Har bostadsbyggnadsprogrammet använts som prognosunderlag? Hur står de planerade anläggningarna i relation till målsättningsprogrammet? Vad motiveras av höjd servicenivå resp ökad befolkning? Funns driftkostnadsbedömningar gjorda?

Höjd servicenivå - ökad befolkning; Om befolkningen inte tillväxte alls, vad skulle fritidsnämnden ändå söka genomföra, som tankeexperiment? Om befolkningen ökade mera än enligt BBP? Om bostadsbyggandet lokaliserades på annat sätt? ("Trösklar" i olika orter).

Fördelningen kommunal verksamhet - stöd till föreningar: Konstant i framtiden?

Samordning med skolan m fl: Även lokalmässig samordning?

Avgiftstäckning: Principer för t ex småbåtsplatser?

SAMMANFATTNING AV PROTOKOLL FÖRDA I  
KUNGÄLVS KOMMUNPLANEKOMMITTÉ

Sammanfattning av protokoll, Kungälvprojektet.

I bilagan sammanfattas delar av KPK:s protokoll samt delar av protokoll förda vid informella möten mellan tjänstemän och konsulter under perioden november 1973 - maj 1974. Syftet är att beskriva situationen i vilken utredningen tillkom.

73-11-15 KPK.

- Alternativa strukturskisser för markanvändningsplanen redovisades av GFA. KPK utvärderade samt enades om fyra alternativ som skulle läggas till grund för fortsatt arbete.
- GFA redovisade en teknisk-ekonomisk analys rörande alternativa utbyggnadsområden. Analysen berörde huvudsakligen generalplanekostnader, vilka totalt sett kunde betraktas som likvärdiga.
- Utbyggnaden av Vävroområdet måste prövas ur översiktlig plansynpunkt p g a vattenförsörjningsfrågan.
- Beslut fattades om att anlita White Arkitekter AB som konsult vad gällde den ekonomiska delen av kommunplaneringen.

73-11-29 tjänstemän, White

- Program för den ekonomiska utredningen diskuterades. Vissa förvaltningar hade gjort sektoriella målsättningsprogram, vilka möjligen kunde knytas till markanvändningsplanen.

73-12-13 KPK

- GFA redovisade illustrationer till de fyra strukturalternativ som behandlats vid föregående möte.
- Kompletterande utredningar om geoteknik och markkostnader vad gäller alternativa utbyggsområden diskuterades, men inga klara utslag kunde konstateras.
- White redovisade program för utredningsarbetet om den ekonomiska översiktsplaneringen, innefattande ett inventerings-skede och ett skede med analys av alternativa strukturer.

74-01-17 tjänstemän, White

- Sätt att samla in underlagsmaterial, samt olika möjligheter att presentera utredningen diskuterades.
- Viktiga frågor som har anknytning till utredningen precisades: markköp och markägande, saneringstakten, utnyttjandet av skolor och förskolor, skolskjutsar och busstransporter, de kommunala bostadstilläggen. Driftskostnadernas utveckling måste betraktas som den övergripande problematiken.



74-01-23 tjänstemän, GFA, White.

- Utbyggnad i Trankärr, Munkegärde (Kungälv) resp i Kastellgården (Ytterby) diskuterades. Utredningar som gjorts kunde tolkas så, att Munkegärde var ekonomiskt fördelaktigt på kort sikt, Trankärr eventuellt på längre sikt.

74-01-24 KPK.

- Enligt tidplanen för kommunplanearbetet skulle målsättningskedet påbörjas. GFA avsåg att ge underlag för en diskussion om planstandard i olika avseenden. Denna diskussion borde synkroniseras med en ekonomisk utredning av konsekvenserna av olika standardfrågor.
- Beslutunderlaget för att bedöma utbyggnadsalternativen Munkegärde, Trankärr och Ytterby behövde kompletteras med uppskattningar av driftskostnadskonsekvenser.
- White presenterade tidplan för den ekonomiska översiktplaneringen. Detta arbete var samordnat i tiden med arbetet på markanvändningsplanen.

En konferens kring den ekonomiska planeringen förutsattes i tidplanen.

Det betonades att olika sektors verksamhetsplanering så tidigt som möjligt borde samordnas med den pågående planeringen, och att räkneexemplen borde vara så trovärdiga att beslut kunde fattas om de studerade strukturalternativen. En viss översyn efterlystes av sådana äldre åtaganden som ev kan utgå.

- Skolstyrelsen hade framfört önskemål om överläggningar angående lokaliseringen av en tredje högstadieskola. Ett lokaliseringsbeslut ansågs inte kunna vänta till kommunplanen blivit upprättad. Överläggningar skulle upptas mellan Skolstyrelsen och KPK.

74-02-19 tjänstemän, White

- Lokalisering av högstadieskolan diskuterades (utbyggnad av bostäder, VA-anläggningarnas kapacitet),
- Ett inledande möte med förvaltningschefer bestämdes till 11 mars. Preliminärt bestämdes 30 maj som datum för konferens om den ekonomiska översiktplaneringen.

74-02-20 tjänstemän, GFA, White

- GFA redogjorde för utredning om driftskostnadskonsekvenser för utbyggnadsalternativen Munkegärde, Trankärr och Ytterby. Utbyggnad av en del i taget inom varje område rekommenderades. Alternativ för utbyggnad i tiden diskuterades.
- GFA presenterade kapacitetsberäkningar för de olika tätorterna, samt förslag till målsättningar för det fortsatta kommunplanearbetet.

74-02-22 KPK.

- KPK beslöt ta upp frågan om utbyggnad i Munkegårde, Trankärr och Ytterby vid nästa sammanträde sedan partigrupperna behandlat den.
- GFA redovisade inventeringar och förslag till målsättningsfrågor, såsom befolkningsutveckling och servicenivåer.
- White redovisade tidplan för den ekonomiska översiktsplaneringen. Ett PM för räkneexemplet redovisades.

74-03-11 informationsmöte för förvaltningschefer.

- White redogjorde för den ekonomiska översiktsplaneringens syfte och uppläggning.
- Det betonades att en politisk styrning är viktig att få i början av arbetet, därför att det är kommunens ekonomiska resurser som behandlas, men samtidigt framhölls de praktiska och pedagogiska svårigheterna att tidigt få in politikerna i arbetet.

I början av mars intervjuades vissa förvaltningschefer, där detaljer om bl a tröskelvärden vid ortsutbyggnad kunde klarläggas.

74-03-28 KPK.

- KPK antog följande målsättningar för kommunplanearbetet:
  1. första utbyggnadsetappen inriktas på 35 000 invånare.
  2. jämnvikt mellan bosättning och arbetstillfällen skall eftersträvas.
  3. egensysselsättningen (71 %) skall bibehållas och en höjning eftersträvas.
  4. utbyggnaden av Rollsbo industriområde fullföljs, vilket tillfredsställer merparten av behovet av industrimark.
  5. ca 3 000 invånare är lämpligt underlag för service i D-centrum.
  6. det bör möjliggöras att Kungälv kan utgöra ett regionalt B-centrum.

Under april och maj hölls fortlöpande kontakter mellan tjänstemän och konsulter, där bl a innehållet i den ekonomiska utredningen konkretiserades.

74-05-02 KPK.

- Efter det att GFA presenterat utredningsmaterial, diskuterades följande huvudfrågor:
  1. varje tätorts förutsättningar samt konflikter vid en utbyggnad.

2. Strukturalternativens innehåll samt tidpunkten när val av struktur skall göras.
- Det beslöts att KPK-mötet den 30.5 anordnas som en heldagskonferens, med tyngdpunkt på kommunalekonomiska frågor.



KUNGÄLVSKONFERENSEN: PROGRAM OCH ÄMNEN  
FÖR GRUPPDISKUSSIONER

Program för konferens i kommunplanefrågor 1974-05-30 på  
Lökebergs pensionat

- |          |  |   |
|----------|--|---|
| K1 08.15 | <u>INLEDNING</u> : Syftet med konferensen. Kommunplanarbetets uppläggning m m.   | Hans Busck  |
| K1 08.30 | <u>MARKANVÄNDNINGSPLANEN</u> : Syfte, tidplan. Huvuddragen i det hittills utförda arbetet: Målsättningar, inventeringar, fysiska strukturer.   | Nilsolof Lilja<br>Göteborgs Förorter                                    |
| K1 09.30 | Kaffepaus  |   |
| K1 10.00 | <u>EKONOMISK PLANERING</u><br>a) Sambandet med ett- och flerårsplanerna. Möjligheterna till komplettering av den nuvarande ekonomiska planeringen.<br>b) Presentation av räkneexempel för konferensen. Beräkningsmetod och resultat. | Allan Lindskog<br><br>Christian Ström<br>Bo Jansson<br>White Arkitekter |
| K1 12.00 | Lunch  |   |
| K1 13.00 | Genomgång av förutsättningarna för eftermiddagens gruppdiskussioner.   | Ström - Jansson   |
| K1 13.30 | <u>GRUPPDISKUSSIONER</u><br>(Kaffepaus under diskussionspasset).   | 6 grupper   |
| K1 15.30 | <u>REDOVISNING AV GRUPPDISKUSSIONERNA</u><br>Samlad diskussion, sammanfattning.  |   |
| K1 16.30 | Avslutning.  |   |

KUNGÄLV KOMMUNPLAN: LökebergskonferensenÄmnen för gruppdiskussioner

Grupp 1: Vilken befolkningsmålsättning bör kommunen ha för 1980 och 1990?

- . Finns det skäl att avvika från länsstyrelsens siffror, 33 000 inv ± 1 000 inv år 1980? Om så är fallet, vilka skäl?
- . Bör kommunen sträva efter ett högre eller lägre bostadsbyggande än 250 lägenheter per år? I så fall varför?
- . Antag, att antalet arbetstillfällen inom kommunen inte ökas i takt med befolkningsökningen. Bör kommunen i så fall skära ned bostadsbyggandet för att motverka en ökad pendling till arbetsplatser i andra kommuner?

Grupp 2: I vilken omfattning bör Kärna byggas ut?

- . Vilken betydelse kan helårsbosättningen i fritidshus få för befolkningsutvecklingen och t ex för belastningen på skollokaler? Bör kommunen vidta några ytterligare åtgärder?
- . I vilken utsträckning bör en eventuell utbyggnad i norra delen av Hisingen påverka utbyggnaden av Kärna?
- . Vilken hänsyn bör tas till att det erfordras nya vatten- och avloppsanläggningar, då tätortens befolkning överskrider 600 invånare?

Grupp 3: Vad innebär det begränsade ekonomiska utrymmet för utbyggnaden av orter och verksamheter under den närmaste fem- till tioårsperioden?

- . Antag, att det inom tidsperioden bara finns möjligheter att antingen bygga vatten- och avloppsanläggningar i nya orter eller att bygga ut förskolan (eller annan service) totalt i kommunen. Hur bör valet i så fall göras?
- . Är det ekonomiskt försvarbart att öka upplåningen för att kunna bygga ut såväl sådana orter, som kräver stora investeringar, som servicen i hela kommunen?

Grupp 4: I vilken omfattning bör Kode byggas ut?

- . Vilken betydelse kan en omfattande utbyggnad få för servicen i norra delen av kommunen, t ex för detaljhandeln och låg- och mellanstadieskolorna samt för en eventuell lokalisering av högstadieskola III till Kode?
- . Vilken hänsyn bör tas till att det erfordras nya vatten- och avloppsanläggningar, då tätortens befolkning överskrider 1 000 resp 2 000 invånare?
- . Vilka konflikter kan uppstå med jordbrukets intressen?

Alla grupper: I vilken ordning och vilken takt bör de olika orterna byggas ut?

- . För att få en godtagbar service i olika delar av kommunen?
- . För att de bostäder som byggs skall bli attraktiva?
- . Ur kommunalekonomisk synpunkt?







**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 740064-7 från  
Statens råd för byggnadsforskning till White arkitekter AB,  
Göteborg**

**R57: 1978**

**ISBN 91-540-2884-1**

**Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm**

**Art.nr: 6600757**

**Abonnemangsgrupp:  
X. Samhällsplanering**

**Distribution:  
Svensk Byggtjänst, Box 1403  
111 84 Stockholm**

**Cirka pris: 35 kr exkl moms**