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.

GÖTEBORGS UNIVERSITET

Rapport R32:1981

Planering och medinflytande

Janerik Gidlund

INSTITUTET FÖR BYGGDOKUMENTATION
Accnr 81-0651
Plac Ser
K/LA

BYGGDOK
Institutet för byggdokumentation
Hälsingegatan 49
113 31 Stockholm, Sweden
08-34 01 70 Telex 125 63

Byggforskningsrådet

R32:1981

PLANERING OCH MEDINFLYTANDE

Janerik Gidlund

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 740570-7 från Statens råd för byggnadsforskning till Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

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

R32:1981

ISBN 91-540-3474-4
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

LiberTryck Stockholm 1981 152074

I N N E H Å L L

		sid
FÖRORD		5
TABELL- OCH FIGURFÖRTECKNING		7
1	INLEDNING	11
1.1	Bakgrund och syfte	11
1.2	Något om den fysiska planeringens utveckling	14
1.3	Kortfattad beskrivning av Skellefteå och Örnsköldsviks kommuner	18
1.4	Publikationer inom forskningsprojektet	22
2	PLANERING OCH MEDINFLYTANDE	23
2.1	De grundläggande begreppen	23
2.2	Planering och kommunikation	29
2.3	Politiskt deltagande i ett mikroperspektiv	36
2.4	Kommunalt beslutsfattande i ett makroperspektiv	46
3	PLANERINGS- OCH BESLUTSSYSTEMEN I KOMMUNERNA	52
3.1	Beslutsstruktur	52
3.2	Metod och material	58
3.3	Planeringens organisation i Skellefteå och Örnsköldsvik	60
3.3.1	Skellefteå	60
3.3.2	Örnsköldsvik	64
3.4	Harmoni eller konflikt i planeringen?	69
3.5	Planeringens beroende av omgivningen	76
3.6	Medinflytande i planeringen	89
4	FÖRETAGEN OCH PLANERINGEN	98
4.1	Tidigare forskning	98
4.2	Syfte och metod	101
4.3	Information och kontakter	102
4.4	Kunskap om och intresse för kommunal planering	103
4.5	Inflytande i planfrågor	104
5	ORGANISATIONERNAS OCH PARTIAVDELNINGARNAS ROLL I PLANERINGEN	106
5.1	Metod och material	107
5.2	Organisationernas politiska roller	108

		sid
5.3	Personunion	112
5.4	Politisk aktivitet	114
5.5	Politiska krav	119
5.6	Politisk påverkan	121
6	MEDBORGARNAS DELTAGANDE I KOMMUNALPOLITIKEN	127
6.1	Deltagandets former och inriktning	127
6.1.1	Potentiellt deltagande	131
6.1.2	Direkt deltagande	134
6.1.3	Indirekt deltagande	135
6.2	Politiska krav	147
6.3	Politisk påverkan	149
6.4	Konstruktion av index för politiskt deltagande	154
6.5	Betingelser för politiskt deltagande	159
6.5.1	Socio-ekonomiska betingelser	159
6.5.2	Territoriella betingelser	162
6.5.3	Institutionella betingelser	166
6.5.4	Motivation	175
6.6	Medborgardeltagande och dess betingelser	181
7	SAMMANFATTANDE ANALYS	189
7.1	Planeringssystem och deltagande	189
7.2	Kommunikation i planeringen	195
7.3	Planering som en del av kommunalpolitiken	199
7.4	Planering och kommunstruktur	200
	NOTER	
	LITTERATUR	
	BILAGOR	

FÖRORD

Den offentliga sektorn har expanderat kraftigt under senare år. Planering har getts allt större eftertryck som instrument för hushållning med resurser och politisk styrning av verksamheter. Ökade krav har samtidigt ställts från olika grupper av medborgare, på vidgad insyn, information och medverkan i beslutsprocessen, särskilt vad gäller området fysisk planering på lokal nivå.

Den kommunala planeringen har kritiserats för bristande förmåga att styra den lokala utvecklingen och för att kommunen i sitt förhållande till stat och näringsliv utsätts för stark styrning. Kritiken har även gällt brister i den kommunala demokratin, då enskilda medborgare i många lägen har upplevt maktlöshet och brist på information vid genomgripande förändringar i närmiljön. Ett vidgat medinflytande i planeringen skulle på en gång förbättra planeringen genom återföring av brukarnas erfarenheter och öka medborgarnas delaktighet i förändringsprocesserna.

Denna rapport som behandlar problemet medinflytandets villkor i fysisk planering har dessa problemställningar som utgångspunkt. Det har under det senaste decenniet skrivits många rapporter om medinflytande i fysisk planering, inte minst inom byggforskningen. I regel har dessa studier varit utvärderingar av kommunala experiment med medinflytande i större konkreta planprojekt. Till skillnad från dessa arbeten, handlar denna studie om den vardagliga planeringsprocessen och dess förankring bland medborgarna. Till slut handlar frågan om makten över närmiljön ändå om de många planeringarna på översikts- och detaljplanenivå, och inte om de stora projekten som med långa tidsintervall lanseras i särskilda demokratiprojekt.

Tidigare har en sådan studie ej genomförts och jag hoppas att undersökningens resultat både kan vara fruktbara i forskarsamfundet och i den praktiska politiska hanteringen.

På omslaget står bara ett namn, men utan medverkan från en hel rad människor skulle rapporten aldrig ha blivit skriven. Jag vill först nämna professor Pär-Erik Back som varit projektledare och inspirationskälla under hela arbetet och som dragit upp riktlinjerna för forskningsinsatsen. Anställda i

projektet som forskningsassistenter har varit FK Urban Rönnbäck och FK Ulla-Britt Hallin. Deras arbetsinsatser har i många stycken varit avgörande för projektets genomförande. Sekreterare Eva Cederblad har varit en ovärderlig tillgång. Studien har särskilt avsett Skellefteå och Örnsköldsviks kommuner och byggt på förutsättningen att politiker, tjänstemän, företagare, företrädare för organisationer och partier, och berörda invånare ställt sig positiva till arbetet. Deras medverkan har i hög grad underlättat genomförandet av projektet.

Sist men inte minst vill jag tacka Byggforskningsrådet för bekostandet av projektet. (Anslag 740570-7). Jag har uppskattat att få medverka i seminarier och kurser i problemområdet, och är särskilt tacksam för den fördragsamhet som visats då redovisningen av projektet av olika skäl försenats.

Det empiriska materialet har databearbetats vid Umeå datacentral (UMDAC).

FIGUR- OCH TABELLFÖRTECKNING

		sid
Figur 1:1	Karta över undersökningskommunerna	19
Tabell 1:2	Partipolitiska styrkeförhållanden i kommunfullmäktige i Skellefteå	20
Tabell 1:3	Partipolitiska styrkeförhållanden i kommunfullmäktige i Örnsköldsvik	22
Figur 2:1	"Klassisk" kommunikationsmodell	32
Figur 2:2	En normativ kommunikationsmodell	35
Figur 2:3	Förhållandet mellan medborgare och politisk beslutsfattare	36
Figur 2:4	Förhållandet mellan behov, krav och deltagande hos medborgare	42
Figur 2:5	Förhållandet mellan behov, ståndpunkter och mottaglighet hos politiska beslutsfattare	45
Figur 2:6	Arenautveckling "1930-1980"	48
Figur 2:7	Schematisk framställning av restriktioner för det kommunala beslutsfattandet	49
Figur 3:1	Exempel på primärkommunal organisationsstruktur Skellefteå kommun	52
Figur 3:2	Planeringsorganisatoriska utvecklingsfaser (Wirén 1979)	55
Tabell 3:3	Urval av beslutsfattare och svarsprocent	58
Figur 3:4	Projektorganisation i Skellefteå kommun	61
Figur 3:5	Detaljplaneringsprocessen i Skellefteå kommun	63
Tabell 3:6	Karakteristik av den fysiska planeringen i de båda undersökningskommunerna.	70
Tabell 3:7	Karakteristik av den fysiska planeringen i de båda undersökningskommunerna av olika aktörer	72
Tabell 3:8	Konfliktmarkeringar vid byggnadsnämndens sammanträden åren 1975-1977 i Skellefteå respektive Örnsköldsvik	74
Tabell 3:9	Åsikt om vilka aktörer som har makten över den fysiska planeringen i kommunen hos olika bedömare	78
Figur 3:10	Projektorganisation i Skellefteå vid planeringen av Anderstorp	83

Figur 3:11	Kontaktmönster i de undersökta kommunerna mellan planeringen och olika externa aktörer	86
Tabell 3:12	Rollorientering hos politiker och tjänstemän i Skellefteå och Örnsköldsvik	91
Tabell 3:13	Hur medborgarna fått information om kommunöversikten	94
Tabell 4:1	Kommunalt initierade kontakter med företagen	102
Tabell 4:2	Företagens inflytande på planeringen	105
Tabell 5:1	Svarsprocent och bortfall på brevenkäten till partiavdelningar och organisationer	107
Tabell 5:2	Relationer mellan organisationerna och det kommunala beslutsfattandet	110
Figur 5:3	Personunion i organisationerna	113
Tabell 5:4	Kontakter mellan kommunen och sammanslutningarna	116
Tabell 5:5	Förhållandet mellan integrering och kontakter mellan organisationer och kommuner	117
Tabell 5:6	De vanligaste motiven hos organisationer och partiavdelningar för att inte ha sökt påverka beslutsfattarna i kommunerna	119
Tabell 5:7	Krav på kommunala insatser inom olika sakområden från partiavdelningar och organisationer	120
Tabell 5:8	Försök till politisk påverkan i kommunala frågor av partiavdelningar och organisationer	121
Tabell 5:9	Försök till politisk påverkan i planfrågor av partiavdelningar och organisationer	123
Figur 5:10	Åsiktsbildning om kommunöversikten bland partiavdelningar och organisationer	126
Tabell 6:1	Bortfallsanalys	131
Tabell 6:2	Intresse för fysisk planering kontra politiskt deltagande i vid mening	133
Figur 6:3	Aktivitetssituation för de politiska partierna totalt sett	137
Figur 6:4	Aktivitetssituation för aktionsgrupper totalt sett	138
Figur 6:5	Potentiellt deltagande i aktionsgrupper och politiska partier bland väljare som inte är aktiva i aktionsgrupper respektive i politiska partier	139

		sid
Tabell 6:6	Medborgaraktivitet i olika slags organisationer	141
Figur 6:7	Aktivitetssituationen för medborgarna totalt sett	142
Tabell 6:8	Viktigaste motiv för deltagande i politiska partier och olika organisationer bland medborgarna	144
Figur 6:9	Förhållandet mellan organisationsinriktning och deltagandemotiv	146
Tabell 6:10	Diskussion om och krav på insatser inom olika kommunala sakområden från medborgare	148
Tabell 6:11	De vanligaste motiven för att inte ha sökt påverka beslutsfattarna i kommunerna	152
Figur 6:12	Deltagande i kommunalpolitik respektive deltagande i fysisk planering bland medborgarna	156
Tabell 6:13	Deltagande i kommunalpolitik kontra deltagande i planfrågor bland medborgarna	158
Tabell 6:14	Socio-ekonomiska betingelser och politiskt deltagande	160
Tabell 6:15	Territoriella betingelser och politiskt deltagande	163
Tabell 6:16	Arenaval för problemlösning kontra politiskt deltagande	165
Figur 6:17	Upplevelse av maktstrukturen i den kommunala planeringen	168
Tabell 6:18	Åsikter bland olika bedömare om vilka som gynnas för mycket i samhällsplaneringen	169
Tabell 6:19	Kännedom om planeringsprocessen kontra deltagande i fysisk planering	172
Figur 6:20	Information om kommunöversikten	173
Tabell 6:21	Bedömningar av mottaglighet kontra deltagande	175
Tabell 6:22	Participationsnorm hos olika aktörer i kommunalpolitiken	176
Tabell 6:23	Berördhet och beredskap till deltagande i väsentliga kommunala frågor	178
Tabell 6:24	Missnöje och politiskt deltagande	179
Tabell 6:25	Handlingsberedskap och politiskt deltagande	181
Tabell 6:26	Samvariationer mellan index för olika betingelser	183
Tabell 6:27	Forcerad stegvis regressionsanalys av varianser i deltagande i fysisk planering för olika betingelser	184

		sid
Tabell 6:28	Obunden stegvis regressionsanalys av variansen i deltagande i fysisk planering för olika betingelser	185
Tabell 6:29	Forcerad stegvis regressionsanalys av varianser i kommunalpolitiskt deltagande för olika betingelser	186
Tabell 6:30	Obunden stegvis regressionsanalys av variansen i kommunalpolitiskt deltagande för olika betingelser	186
Tabell 6:31	Deltagande hos kategorier med olika betingelser	188
Figur 7:1	Modell rörande förhållandet mellan planeringssystem och politiskt deltagande	195
Figur 7:2	En normativ modell rörande kommunikation i planeringen	197

1 INLEDNING

1.1 Bakgrund och syfte

Forskningsrapporten har benämnts "planering och medinflytande" för att markera att forskningsområdet särskilt avser samspelet mellan olika aktörer vid beslutsprocessen i fysisk planering på lokal nivå. Med aktörer menas dels de olika roller i vilka invånarna uppträder, dvs löntagare, förtroendevald, medborgare, markägare och konsument, dels offentliga myndigheter, organisationer och företag.

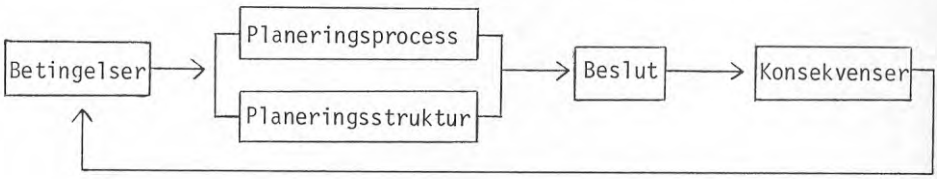
Fysisk planering kan uppfattas som en politisk aktivitet med hänsyn till att den bedrivs för att förbereda politiska beslut om den fysiska miljön och att den är direkt knuten till den politiska maktstrukturen och indirekt till medborgarna i egenskap av väljare och konsumenter. Sättet på vilket planeringsbeslut tas, är vidare politiskt i den meningen att det kan uppfattas som resultat av konflikter och samarbete mellan olika samhällsorgan, ekonomiska organisationer och intressegrupperingar. Dessa förhållanden understryker samtidigt planeringsprocessens intresse ur statsvetenskaplig synvinkel. I betoningen av planering som en politisk aktivitet ligger antagandet att planeringens processer och resultat i grunden återspeglar den allmänna maktfördelning som råder i samhället. Detta förhållande hindrar i sig inte att planeringen många gånger kan beskrivas som en samförståndsaktivitet, där de olika anspråken går att avväga på ett för de inblandade gynnsamt sätt. Ju mer av knappa resurser som fördelas via den fysiska planeringen, desto mer konfliktartat blir emellertid planeringsarbetet.

Det forskningsproblem som står i centrum är medborgarinflytandets villkor i och betydelse för den fysiska planeringen på kommunal nivå. Det finns många utvecklingstendenser såväl i planeringsprocessen, som i dess omgivning i vid mening, som gör problematiken central ur både vetenskapligt perspektiv och från politiskt-administrativa aspekter. Som exempel på sådana utvecklingstendenser kan nämnas: koncentrationstendenserna i näringsliv och förvaltning, kommunindelningsreformen, minskningen av antalet förtroendevalda och ökningen av antalet tjänstemän, den vidgade sektorn för offentligt beslutsfattande, den ökade komplexiteten i beslutsunderlagen och den tilltagande användningen av översiktlig planering.

Ett uttryck för hur viktigt medborgarinflytandet upplevts bland de politiska beslutsfattarna under 1970-talet är de statliga utredningar som från olika utgångspunkter bearbetat frågorna, liksom de mångskiftande kommunala ansträngningarna på olika håll att förbättra informationen om planfrågor och vidga kretsen av dem som påverkar planeringen. (SOU 1974:50, Wikforss 1979).

Det finns förhållandevis många arbeten som behandlar problem som kan tyckas näraliggande eller identiska. Exempel på svensk botten är Kommunalforskningsgruppens statsvetenskapliga undersökningar på 1960-talet och olika byggforskningsrapporter som publicerats under 1970-talet. Till skillnad från tidigare gjorda studier utgör föreliggande rapport ett försök att på ett mera fullständigt material presentera rollfördelningen i den fysiska planeringsprocessen, vad avser olika externa aktörer som allmänhet, företag, organisationer och markägare. Ambitionen är att på basis av fallstudier i ett par medelstora norrländska kommuner generera hypoteser och slutsatser som kan prövas i undersökning med större mått av statistisk representativitet.

Den fysiska planeringen kan principiellt uppdelas i fem komponenter:



Planeringen äger rum under förhållanden, i situationer och vid tidpunkter som sammantagna bildar dess *betingelser*. Det gäller näringsstruktur, kommunstorlek, strukturomvandling, territoriella förhållanden etc. Planeringssystemet består av en *struktur* i vilken en *planeringsprocess* sker. Strukturen är således den administrativa ordningen i form av nämndsorganisation, projektgrupper etc. Processen utgör den dynamiska komponenten och består av samspelet mellan olika interna och externa aktörer.

Planeringen resulterar i *beslut* som i sin tur ger upphov till olika *konsekvenser*. En återkoppling sker genom att konsekvenserna av planeringsbesluten påverkar betingelserna för den fortsatta planeringen.

Frågan om medborgarinflytandets roll kan närmast hänföras till komponenten planeringsprocess. De övriga komponenterna kan i sammanhanget spela roller av förklaringsvariabler.

Undersökningarna utgår från ett kommunurval på två stora kommuner i Norrland; Örnsköldsvik och Skellefteå. Kommunerna har påfallande likheter i t ex näringsstruktur, inslag av storindustrier, kommunstorlek, flyttningsrörelser, befolkningsutveckling och partipolitiska styrkeförhållanden. Skellefteå har ca 73 000 invånare och Örnsköldsvik ca 60 000. För ytterligare information om kommunurvalet se avsnitt 1.3. Det finns således ett stort mått av likformighet i betingelserna för planeringen i Skellefteå och Örnsköldsvik. Som framgår av avsnitt 3.3 finns därtill vissa överensstämmelser i planeringsstrukturen. Det som skiljer mellan kommunerna skulle kunna vara planeringssystemet, främst planeringsprocessen men i viss mån även strukturen. Genom att "konstanthålla" betingelserna för planeringen skulle det, enligt idén bakom denna design, vara möjligt att få en uppfattning om vilken roll olika sätt att bedriva planeringen spelar för medborgarnas deltagande i planeringen och allmänna attityder i planfrågor.

Rapporten baseras på ett omfattande material i form av intervjuer, enkäter, ärendestudier och olika slags dokument. En ambition vid rapportskrivandet har varit att integrera materialredovisningen. I de flesta kapitlen finns uppgifter från flera delundersökningar. Material och metod för varje delundersökning redovisas emellertid i anslutning till de kapitel där de har sina tyngdpunkter. Det är inte möjligt, och kanske inte heller nödvändigt, att i en rapport redovisa allt underlagsmaterial som använts. Som en service till läsaren har därför rapporten utrustats med utförliga bilagor med uppgifter om ärendestudierna.

Den teoretiska inriktningen på undersökningarna är närmast explorativt eller induktivt. Forskningsarbetet har *inte* utgått från en analytisk modell från vilken hypoteser har deducerats och sedan prövats genom de empiriska studierna. Forskningen har haft sin utgångspunkt i ett problem, nämligen medinflytandets villkor i fysisk planering. Undersökningarna har syftat till att beskriva förlopp och processer, samt identifiera strategiska samband och variabler.

Forskningsrapporten har som ambition att de olika kapitlen skall kunna läsas som fristående uppsatser. I viss mån kan denna ambition ha lett till att arbetet förlorat något av sin monografiska, sammanhållna karaktär.

I följande avsnitt ges en kort historik om de kommunala planinstituten, samt en presentation av Skellefteå och Örnsköldsviks kommuner.

Kapitel två behandlar olika teoretiska aspekter på planering och medinflytande och har som uppgift att problematisera frågeställningen. I det tredje kapitlet beskrivs planeringssystemen i undersökningskommunerna och redovisas uppgiften om konfliktnivå och kontaktmönster i planeringsprocesserna.

Det fjärde kapitlet behandlar företagens roll i den fysiska planeringen. På grundval av intervjuer och brevenkäter beskrivs företagens kontakter med kommunerna och analyseras deras inflytande över planeringen. I kapitlet därpå görs motsvarande studie för olika slags organisationer och partiavdelningar. Medborgarnas deltagande och orientering mot planeringen analyseras i det sjätte kapitlet och där görs även ett försök att bestämma vilka restriktioner av olika slag som finns för allmänhetens medverkan. Avslutningsvis sker en sammanfattande diskussion av undersökningsresultaten i det sjunde kapitlet. Mera generellt hållna slutsatser och hypoteser formuleras, vilka kan prövas i studier med data från representativa kommunurval.

1.2 Något om den fysiska planeringens utveckling

Om man i fysisk planering på kommunal nivå lägger in även en mera juridiskt grundad reglering av markanvändningen, finner man författningar i området så tidigt som i 1300-talets stadslagar. Formerna för denna "planering" har givetvis få likheter med dagens verksamhet. Större likheter med dagsläget finns i föreskrifterna om stadsplaner från 1874. Här reglerades städernas skyldigheter att planera för bebyggelsen. Trettio år senare fick städerna stadsplanemonopol, vilket innebar att statliga myndigheter inte fick göra ändringar i planer som stadsfullmäktige antagit. Detaljplanering i form av stadsplaner dominerade, både som generell idé och som instrument. Först i Byggnadsstadgan och i Stadsplanelagen år 1931, föddes tankarna på en översiktlig fysisk planering. Vidare skapades en särskild detaljplaneform för landsbygden, den s k byggnadsplanen.

Under de närmast följande decennierna kom få kommuner att använda detta instrument, trots att det existerade möjligheter till översiktlig planering. Den moderna lagstiftningen utgår väsentligen från 1947 års byggnadslag och byggnadsstadga. I dessa författningar stärktes kommunernas roll ytterligare i den fysiska planeringen. Den fria bebyggelserätten slopades fullständigt och kommunerna fick huvudansvaret för bostadsförsörjningen. När det gäller översiktlig planering infördes även ett regionplaneinstitut, förutom generalplanen.

Denna klarare markering av översiktlig planering i lagstiftningen berodde snarare på impulser från utlandet, särskilt England, än på egentlig efterfrågan i landet. Det fanns i grunden en oförståelse för behovet av översiktlig planering i Sverige. Det allmänna synsättet i kommunerna på 1940- och 1950-talen var att stadsplaneringen i första hand syftade till att producera dokument med rättsliga regleringar av markanvändningen. Planeringen som ett styrinstrument för samhällsutvecklingen var en andrahandsaspekt.

En konsekvens av detta blev att mycket få översiktliga planer fastställdes av regeringen - sammanlagt endast sju generalplaner och nio regionplaner. En bidragande orsak var kommunernas farhågor att användning av fastställda översiktliga planer skulle medföra ökad statlig styrning.

Antalet översiktliga planer som framställdes utan att fastställas var betydligt högre. Fram till 1960 producerades ungefär trehundra generalplaner, där flertalet baserades på fleråriga mödor. Eftersom kommunerna under denna period i regel inte hade tillräckliga administrativa resurser och planeringskunnande innebar denna betydande satsning på översiktsplaner att konsulter engagerades. En uppskattning är att ungefär två tredjedelar av planerna utformades av konsulter. Det är knappast orättvist att påstå att den översiktliga planeringen under 1940- och 1950-talen hade begränsad betydelse för gestaltningen av tätorternas expansion och nyexploatering av naturområden.

Antalet kommuner halverades vid indelningsreformen 1952 så att 1037 enheter återstod. Principen var att de små landsbygdskommunerna genom sammanslagning med likartade enheter skulle få större bärkraft för kommunens vidgade ansvar för service. Tio år senare var det dags för en ny indelningsändring som nedbringade antalet kommuner till 278 (1974). Denna senare reform integrerade tätorter med omgivande landsbygd till näringsgeografiska enheter. Härigenom

förändrades kommunsystemet från att ha bestått av homogena enheter, till att utgöras av heterogena enheter. Ett viktigt argument för denna reform var att skapa administrativa förutsättningar för en lokalt förankrad samhällsplanering.

Redan 1959 hade 1947 års byggnadsstadga blivit mogen för revision. Vid den då genomförda stadgeändringen förändrades byggnadsnämndens formella ställning och den jämställdes mera med övriga specialreglerade nämnder, samtidigt som kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges betydelse förstärktes.

Under 1960-talet inleddes det s k miljonprogrammet, dvs byggandet av en miljon bostäder på tio år, för att komma till rätta med bostadsbristen. Detta program ställde stora krav på kommunerna och skapade behov av att relativt snabbt producera översiktliga planer. I synnerhet gällde detta de expanderande kommunerna. En ny planform kom bl a av denna anledning att användas, den s k dispositionsplanen. Det var en flexibel informell planform, som var ett mellanting mellan översiktsplan och detaljplan.

För att klara det väldiga bostadsbyggandet kom större projektstorlekar att lanseras under 1960-talet. Genom industriell bostadsproduktion kunde stordriftsfördelar tillvaratas och kostnaderna pressas. Ungefär en fjärdedel av byggandet i landet gällde projekt om 1000 lägenheter eller större. De bristande administrativa och tekniska resurserna som kommunerna disponerade medverkade till att nya upphandlingsformer började användas. Särskilt viktigt i sammanhanget var den s k totalentreprenaden, där företagen gav anbud på hela projekt. Det innebar i sin tur att företagens roll i detaljplaneringen ökade och att de tidigare åtskilda momenten detaljplanering och projektering kom närmare varandra. Så småningom kom totalentreprenaden att svara för ungefär en tredjedel av projekten. Under 1960-talets senare del fick kommunerna möjlighet till en aktivare markpolitik med hjälp av förköpsrätten, tomträttsinstitutet och expropriationslagstiftningen. Det innebar att markägarnas ställning försvagades, samtidigt som möjligheterna ökade för kommunerna att styra den långsiktiga markanvändningen.

En karakteristik av den fysiska planeringen under 1960-talet är att intresset för den översiktliga planeringen ökade, men att dessa planer var mindre detaljerade och visionära än tidigare årtiondens försök. Vidare började

alternativstudier i översikterna att bli ett allt vanligare inslag, som en motsats till 1950-talets rigida generalplaner. Sambandet mellan den fysiska planeringen och kommunernas ekonomi och verksamhet stod allt klarare. Inte minst betydelsefull var därvidlag införandet av den femåriga ekonomiska planeringen som föranleddes av den s k KELP-enkäten. I formell mening dominerades emellertid den fysiska planeringen under 1960-talet av detaljplaneringen, eftersom generalplaneinstitutet inte kom att användas på sätt som byggnadslagen förutsatte. Genom att antalet detaljplaner som årligen producerades var relativt stort, ca 2000, var det ofrånkomligt att detaljplaneringen hade en stark ställning.

1970-talet har inneburit att staten fått en aktivare roll i den fysiska gestaltningen av samhället. Den fysiska riksplaneringen på nationell nivå gav besked om statsmakternas syn på avvägningarna mellan olika intressen när det gäller markanvändningen, t ex miljöstörande industrier. På kommunal nivå manifesterades detta arbete i s k kommunöversikter som kommunerna ålades att upprätta. Tidigare riktades intresset ofta mot nyexploatering av bostadsområden i planeringssammanhang. Under 1970-talet har sanering och upprustning av gamla bostadsområden och stadsdelar fått ökad betydelse i planeringen. Vidare har Kommunförbundet utarbetat en modell för integrerad planering, s k gemensamma planeringsförutsättningar (GPF), som kommit till användning i allt fler kommuner. Den fysiska planeringens ekonomiska konsekvenser har under 1970-talet kommit att få allt större uppmärksamhet i kommunerna, i synnerhet som en knapphet i resurser börjat göra sig gällande efter 1960-talets kraftiga expansion.

Ovanstående genomgång ger emellertid bara upplysning om förändringar i den rättsliga regleringen av den fysiska planeringen över tiden. Bakom författningarna och deras förändringar finns en samhälls- och idéutveckling som aktualiserat behovet av de olika instrumenten. Utvecklingen under 1900-talet har inneburit skärpta motsättningar mellan olika intressen om markanvändningen. En avgörande faktor i sammanhanget är urbaniseringen, som på ett århundrade förvandlat Sverige från agrarsamhälle till ett land där det övervägande flertalet invånare bor i tätorter. Men även om tätorterna areellt har vuxit kraftigt, är det inte denna aspekt som är den viktigaste i fysiskt hänseende, med hänsyn till att tätorterna sammanlagt inte representerar mer än ca 2% av den totala landarealen. Ett

väsentligt problem är det ökade behovet av rekreationsområden i form av fritidsbostäder och naturområden avsatta för friluftsliv. Andra problem är lokaliseringen av den miljöstörande industrin och den teknologiska utvecklingen inom jord- och skogsbruket.

1.3 Kortfattad beskrivning av Skellefteå och Örnsköldsviks kommuner

Skellefteå kommun

1967 lades Skellefteå stad samman med Bureå, Byske och Jörns kommuner. Den nuvarande storkommunen bildades genom sammanläggning 1974 med kommunerna Burträsk och Lövånger. Kommunen har en stor yta, ungefär 72 kvadratmil. Av befolkningen på 73 455 invånare år 1979 bor närmare två tredjedelar inom en tvåmilsradie från centralorten. Det innebär att invånarantalet i stort sett är oförändrat sedan år 1960 då siffran uppgick till 73 642 invånare. Inom kommunen har det skett en omfattande flyttning från glesbygden till centralorten.

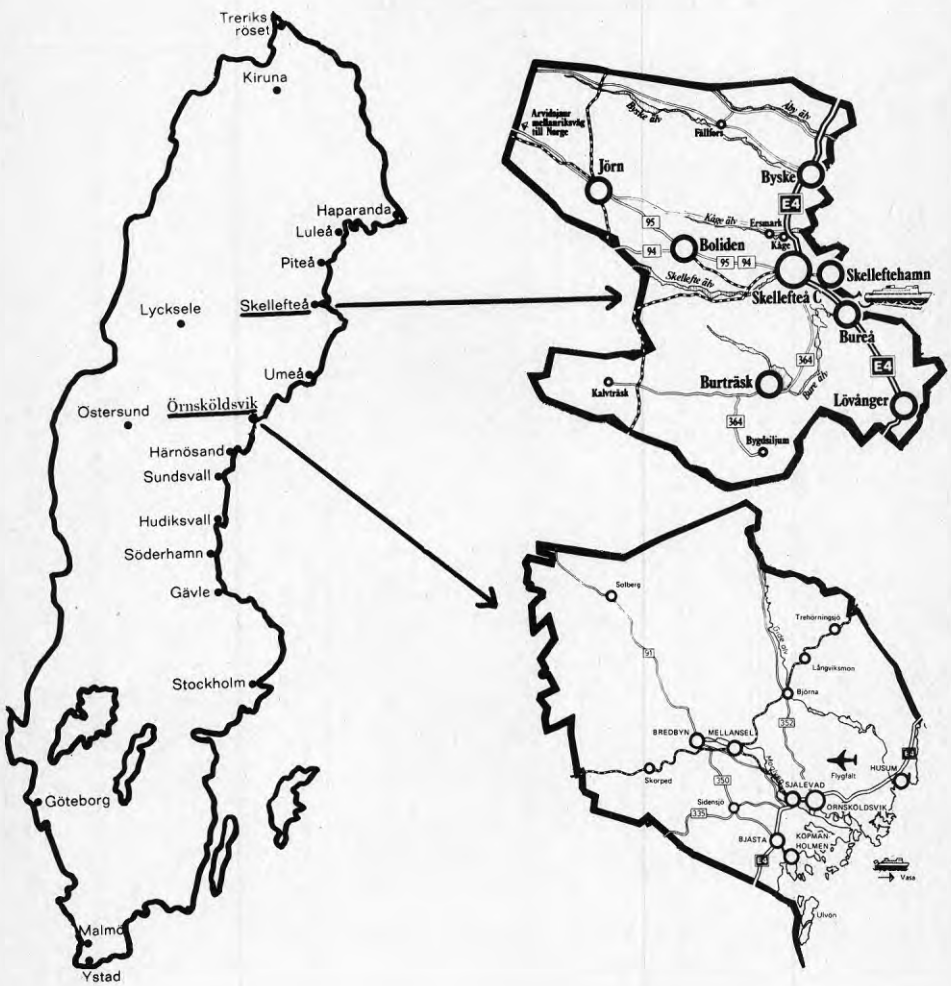
Skellefteå är en industrikommun med drygt en tredjedel av arbetskraften sysselsatt inom tillverkningsindustrin. Näringslivet är differentierat, men har en tonvikt på metallverk och verkstadsindustri, samt i viss mån gruvor och träindustri.

Kommunens största företag är Boliden AB med dotterföretag som tillsammans sysselsätter ungefär 6500 personer. Det finns ett 25-tal företag med mer än hundra anställda, störst av dessa är Skega AB med ca 800 anställda.

Skellefteå kommun äger sex medelstora kraftverk och är landets näst största kommunala kraftproducent.

Den partipolitiska situationen är att det råder socialistisk majoritet i kommunfullmäktige.

Figur 1:1 Karta över undersökningskommunerna



Tabell 1:2 Partipolitiska styrkeförhållanden i kommunfullmäktige i Skellefteå

Parti \ Period	1974-1976	1977-1979	1980-1982
VPK	-	2	2
Socialdemokraterna	33	33	33
Folkpartiet	6	6	7
Centerpartiet	17	15	14
Moderaterna	6	6	6
KDS	3	3	3
Totalt	65 mandat	65 mandat	65 mandat

Örnsköldsviks kommun[x]

Örnsköldsviks kommun bildades 1971-01-01 genom sammanläggning av Anundsjö, Björna, Gideå, Grundsunda, Nätra, Själevad och Trehörningsjö landskommuner samt Örnsköldsviks stad.

Kommunen är Ångermanlands största båda till ytan, närmare 68 kvadratmil, och till invånarantal. Efter år 1960 har folkmängden i Örnsköldsvik minskat från 61 476 till 60 768 invånare år 1979. Befolkningen är starkt koncentrerad till centrala tätorten dvs Örnsköldsviks, Arnäs och Själevads församlingar samt till kustförsamlingarna Nätra och Grundsunda.

De centrala delarna av kommunen är ett av Västernorrlands mest industrialiserade områden. Kommunen har dock under de senaste åren haft en betydande utflyttning från inlandsområdet, vilket huvudsaklingen beror på rationaliseringar inom jord- och skogsbruk.

Naturgeografiskt ingår Örnsköldsviks kommun i den del av landet där det norrländska bergiga skogslandskapet når ända fram till bottenhavskusten och ger upphov till en skärgårdskust med fjordkaraktär och med djupvattenområden tätt intill kustlinjen (Höga Kusten). Längs kusten finns många öar,

x Beskrivningen bygger på uppgifter i kommunöversikten för Örnsköldsviks kommun.

bland vilka kan nämnas Ulvöarna och Trysunda.

Inom kommunen finns ett differentierat näringsliv med väl utvecklad industri. Fördelningen på näringsgrenar avviker från det genomsnittliga i länet och riket genom en högre andel sysselsatta i jord- och skogsbruk och tillverkningsindustri samt en relativt begränsad andel sysselsatta inom varuhandel och offentlig sektor.

De största industribranscherna är mekanisk verkstadsindustri med ca 4000 anställda samt massa- och pappersindustri med ca 3000 anställda.

Kommunens största företag är Mo och Domsjö AB med dotterföretag, som i Domsjö-Hörnettområdet driver Sveriges största sulfitfabrik, sågverk och kemisk industri, i Bonäset har en mekanisk verksamhet samt i Husum en av Europas största sulfatfabriker och ett finpappersbruk. Koncernen har ca 3100 anställda inom kommunen.

Norrlands Skogsägares Cellulosa AB har i Köpmanholmen sulfatfabrik och såg som sysselsätter ca 650 personer. Regionens verkstadsindustri domineras av kommunens näst största företag, AB Hägglund & Söner, med anläggningar i Gullänget och Mellansel. Företaget, som är Norrlands största verkstadsföretag, har ca 2200 anställda varav ca 500 i Mellansel. Dessutom finns flera verkstadsföretag med mer än 100 anställda.

I kommunens målsättning för planering av riksintressanta områden har bl a angivits att de allmänna målsättningarna vid planering och bevarande inte får hindra att de befintliga industrierna, främst Mo och Domsjö AB:s anläggningar i Husum och Örnsköldsvik samt NCB:s anläggningar i Köpmanholmen, får stor handlingsfrihet till utveckling och utbyggnad, när det ur företagsekonomiska synpunkter kan vara önskvärt.

Partipolitiskt råder socialistisk majoritet i kommunen.

Tabell 1:3 Partipolitiska styrkeförhållanden i kommunfullmäktige i Örnsköldsvik

Parti \ Period	1974-1976	1977-1979	1980-1982
VPK	2	2	2
Socialdemokraterna	30	30	30
Folkpartiet	5	4	4
Centerpartiet	17	18	17
Moderaterna	4	4	5
KDS	3	3	3
Totalt	61 mandat	61 mandat	61 mandat

1.4 Publikationer inom forskningsprojektet

Pär-Erik Back, Janerik Gidlund: Planering och medinflytande. Ett forskningsprogram om beslutsprocessen vid fysisk planering på kommunal nivå. (Stencil, 44 s, augusti 1976).

Bilagor:

1 Janerik Gidlund: PM rörande forskningsprojektet Planering och medinflytande.
2 Janerik Gidlund: Forskningsöversikt rörande medinflytande i tillkomsten och hanteringen av bebyggelsemiljö.
3 Janerik Gidlund: Bibliografi rörande medinflytade i tillkomsten och hanteringen av bebyggelsemiljö. (Stencil, 149 s, 1976).

Janerik Gidlund: Ersboda-rapporten. En studie av bostadsköernas preferenser beträffande markanvändning, service och bostäder i ett nytt bostadsområde i Umeå kommun. (POLITIK 1977:2).

Anders Rubensson, Urban Rönnbäck: Tillkomsten av några norrländska bostadsområden. Fallstudier från Skellefteå, Umeå , Örnsköldsviks och Härnösands kommuner. (Stencil, 131 s, 1978).

Janerik Gidlund: Brukardeltagande i planeringen. Uppsats i Anckar, D & Berglund, S "Planerad demokrati. Styrka och dilemma". (Åbo akademi, 1980).

2 PLANERING OCH MEDINFLYTANDE

2.1 De grundläggande begreppen

Varje framställning som behandlar vetenskapliga problem med anknytning till någon slags "planering" brukar inledas med en etymologiskt betonad analys av planeringsbegreppet och avslutas med en lansering av en ny definition. Lundquist kunde sålunda vid en genomgång av planeringslitteraturen anteckna tusentals skilda definitioner. (Lundquist 1976). För egen del formulerade Lundquist följande innebörd av planering:

> "Planering är framtidsorienterade processer, genom vilka aktörer söker uppnå kontroll över sin omgivning för att därigenom kunna genomföra sina intentioner".

Planering uppfattas i första hand som en målstyrd process, snarare än ett måldokument, där kontrollaspekten är central. Samtidigt är det tydligt att det är tämligen svårt att omsätta denna definition i den kommunala verkligheten på ett intressant sätt, dvs som *inte* leder till att planering är vad som kallas planering i myndigheten. På sätt och vis representerar det mesta av det politiska och administrativa beslutsfattandet i kommunerna "framtidsorienterade processer", i den meningen att besluten inte fattas i efterhand. Wirén menar att "allt hänger samman med allt annat, händelser, beslut, konsekvenser. Allt beslutsfattande måste förberedas. Det mesta har klara kopplingar till såväl rum som tid". (Wirén 1979). Den slutsats som Wirén drar av detta förhållande är att "planering är mest av allt en form för problemlösning, där problemet ofta är behandlat från ett samhällsperspektiv".

I detta arbete kommer jag att utgå från Lundquists vida planeringsdefinition, men i vissa fall använda en traditionell avgränsning av planering till de processer och dokument som i kommunerna definieras som planering.

Om planering är en process för att uppnå kontroll över omgivningen, så handlar medinflytande om omgivningens möjligheter att kontrollera planeringen. Medinflytande är i många fall en relation mellan planerande aktörer och planeringsobjekten.

Planeringsprocessens karaktär kan bestämmas genom en analys av dess olika egenskaper och de restriktioner som finns i förhållande till omgivningen. Inte minst viktigt i detta sammanhang är att studera kontaktflödet i processen. Vilka olika aktörer och intressen gör sig påminda och vilken betydelse får kontakterna för beslutens innehåll?

På medborgarplanet finns de problem som planeringen söker lösa i form av olika slags behov. I många fall finns hos medborgarna ett aktivt intresse för hur problemen hanteras och löses i planeringen, liksom olika krav på åtgärder och ibland en politisk aktivitet av varierande slag. Mellan planeringsprocessens karaktär och medborgarnas intresse, krav och aktivitet finns teoretiskt och praktiskt viktiga kopplingar. Det kan anses vara ett demokratiskt värde att en medborgerlig politisk aktivitet inte mäter en sluten och rigid planeringsprocess. Å andra sidan kan en utåtriktad och medinflytande-minded planering som inte möter något intresse från allmänheten te sig som en demokratisk Potemkinkuliss. Det har sitt värde med öppenhet och medinflytande, men till syvende och sist måste de aktuella sakfrågorna vara av den karaktären att medborgarna kan förväntas ha tillräcklig motivation och engagemang för aktiv medverkan. Eftersom medinflytande i olika former ofta konstrueras som särskilda projekt i anslutning till vissa planeringsinsatser - t ex beträffande den fysiska översiktsplaneringen, finns en uppenbar risk att medinflytandeprojekten får kompensera den slutenhet som kan kännetecknа planeringsprocessen i andra sakfrågor, måhända mindre grundläggande, men ändå mycket väsentliga för många medborgare.

Spörsmålet om medinflytande och planering gäller inte endast en direktrelation mellan medborgarna och planeringsprocessen, utan är även en fråga om de former för påverkan som finns. I flertalet fall står ju en organiserad grupp starkare än en ensam individ när det gäller att driva ståndpunkter i sakfrågor i beslutsfattandet. Organisationslivets förgrening, förankring och politiskt orienterade verksamhet är därför av väsentlig betydelse för medinflytandet. Många gånger riskerar analysen vid inflytandefrågorna att reduceras till ett individproblem i relation till beslutsfattarna. Det finns enligt min mening mycket som talar för att individen i organisationslivet får en politisk identitet och över huvud taget förutsättningar för medinflytande, på ett helt annat sätt än som gäller för individer som står

utanför organisationslivet. Jag föreställer mig att kollektivets karaktär och mål - om det är exempelvis en fackklubb eller en idrottsförening - egentligen är underordnat kollektivets roll som potentiell påverkare eller stödorgan. Människor som ingår i organiserade sammanhang har möjlighet både att använda organisationen för sina politiska syften och att i organisationsarbetet få en skolning i beslutsteknik och övertalningspedagogik, liksom ett allmänt stöd för sina krav, även om organisationen inte driver frågor.

Anledningen till att medinflytande ofta anses särskilt viktigt i planeringssammanhang beror på att planeringen är mer "framtidsorienterad" och därför bedöms vara av större betydelse för medborgarna än det övriga beslutsfattandet. En logisk konsekvens av denna synpunkt är att medinflytandet i den översiktliga planeringen är särskilt viktigt. I praktiken har emellertid den översiktliga planeringen i kommunerna erhållit varierande grad av intresse och engagemang från medborgarnas sida. (SOU 1974:50). Det syns mig som om det medborgerliga engagemanget i planeringen har varit störst i de fall där planeringsinnehållen varit tämligen konkreta och därtill haft väl avgränsade kategorier medborgare som särskilt berörts eller drabbats av planerna.

Att utöva medinflytande handlar *inte* om att vara med och fatta beslut. Jag vill reservera termen medinflytande för *konsekvenserna av kontakter mellan beslutsfattare och allmänheten eller någon del därav för aktuella beslut.* Dessa kontakter kan vara institutionaliserande i form av t ex samrådsorgan eller ske i fria former som telefonsamtal, namninsamlingar, uppvaktningar etc. Olika former av medinflytande kan förekomma under hela planeringsprocessen, liksom även vid genomförandet av planer.

En vanlig föreställning är att en aktör uppnår politiskt inflytande genom deltagande, dvs genom att ta en direkt eller indirekt kontakt med beslutsfattare. Sambandet mellan medinflytande och deltagande är emellertid inte sådant att det i alla situationer följer formeln:

deltagande ➡ medinflytande (➡ = "medför")

En aktör kan genom olika handlingar söka påverka beslutsfattare i vissa avseenden. Blotta förekomsten av sådana handlingar räcker inte som tillräckligt villkor för att beslutsfattarna skall ge efter för påtryckningarna. Det kan hända att beslutsfattarna på "sakliga grunder" upplever aktörens krav som omotiverade eller att de är oförenliga med gällande praxis och beslutsprinciper. Det är också möjligt att andra aktörer som upplevs företräda mer legitima intressen har försökt påverka beslutet i andra riktningar. Eller det kan vara så att beslutsfattarna privat eller genom överläggningar i egna referensgrupper som t ex partigrupper och politiska föreningar har kommit fram till ställningstaganden som de inte är beredda att överge.

Om vi betraktar deltagande som en politisk resurs kan vi konstatera att denna politiska resurs är mycket ojämnt fördelad bland medborgarna. Det finns andra resurser av betydelse för politiskt inflytande, t ex socio-ekonomiska förhållanden som utbildning, förmögenhet, status. Även dessa politiska resurstyper är ojämnt fördelade och en generell iakttagelse är att de tenderar att samvariera. Sålunda finns en stark samvariation mellan socio-ekonomisk status och politiskt deltagande. En gynnsam social situation förenas ofta med högt deltagande. Omvänt gäller att en utsatt social situation vanligtvis samvarierar med politisk passivitet. Termer som "politiskt fattiga" och "informationssvaga grupper" är uttryck för ett samband mellan politiska resurser och deltagande, som är väldokumenterat i samhällsforskningen. (Johansson 1971).

Skulle aktiviteten bland olika aktörer vara den avgörande faktorn för de offentliga beslutens utformning, skulle knappast många rester finnas kvar av representationstanken i vår demokrati. Politiska beslutsfattare (och tjänstemän) måste väga in andra hänsyn i besluten än enbart aspekter som har aktiva och resursstarka förespråkare.

Förhållandet mellan deltagande och medinflytande är sådant att deltagande *kan* medföra medinflytande i beslutsprocessen. Men deltagande kan också kombineras med medinflytande på ett sådant sätt att aktivitet i en viss situation inte ger något utbyte i form av medinflytande. Aktivitet behöver inte ens vara ett nödvändigt villkor för medinflytande, om beslutsfattarna förutser olika aktörers krav och tar hänsyn till dessa.

Det är en utbredd föreställning att det råder ett motsatsförhållande mellan offentlig planering och medborgarnas handlingsfrihet: man behöver bara tänka på de associationer ord som "nattväktarstaten" respektive "planekonomi" väcker. Sambandet kan illustreras med hjälp av följande formel:

ökad offentlig planering ➡ minskad handlingsfrihet

I viss mening är sambandet obestridligt. Om offentliga organ fattar beslut om de viktigaste frågorna i samhället, blir mindre lämnat kvar för beslut i enskilda sammanhang. Omvändningen vore orimlig. Det långsiktiga offentliga beslutsfattandet kan inte vidgas, samtidigt som medborgarnas (liksom andra intressenters) handlingsfrihet ökar eller kvarstår på oförändrad nivå. Det vore emellertid lättvindigt att avsluta analysen med ett sådant konstaterande.

Som allmän utgångsvärdering vill jag hävda att varje individ strävar efter att kontrollera sina handlingar och dess konsekvenser i största möjliga utsträckning. Planering innebär samtidigt restriktioner för vissa aktörers handlingsfrihet, nämligen för de aktörer som berörs av beslutsprocessen.

Här använder jag handlingsfrihet i en speciell mening, nämligen friheten att fatta olika slags beslut. Hög handlingsfrihet har som motsats en situation där beslutsfattaren saknar valmöjligheter på grund av låsningar genom tidigare beslut och andra slags restriktioner. Samtidigt är det uppenbart att de konsekvenser som planeringsbesluten får utanför beslutssituationen både kan öka och minska människornas "handlingsfrihet" inom andra områden. En barnomsorgsplan som genomförs kan ge föräldrar möjlighet till ökade valmöjligheter i arbetslivet och på fritiden.

I beslutssystemet finns emellertid inte bara "outputs" i form av offentligt beslutsfattande och planering som i varierande grad inskränker medborgarnas beslutsmässiga handlingsfrihet. Det finns också "inputs" i form av krav och stöd från medborgare och intressenter som påverkar utformningen av systemets "outputs". Genom återkopplingsmekanismer som finns mellan "outputs" och "inputs" ger effekterna av en viss planering upphov till nya krav. Man kan förvänta sig en slags balans mellan "de som påverkar" ett givet beslutsfattande och planering och "de som påverkas" av samma besluts-

fattande. Balansen är sådan att ett större beroende av offentlig planering skapar en högre benägenhet att genom deltagande i planeringsprocessen uppnå ökat medinflytande.

ökad offentlig planering ➡ minskad handlingsfrihet
➡ krav om medinflytande ➡ deltagande

Det kan antagas att beslutsfattarna måste legitimera sitt vidgade beslutsområde genom ökad satsning på kunskap och "rationalitet" i planeringen, genom diplomatisk sammanjämkning av olika motverkande intressenters krav och genom ökade kontakter med medborgarna. På samma grunder kan man utgå från att "de som påverkas" söker kompensera sina "förluster" i handlingsfrihet genom krav om medinflytande som artikuleras vid deltagande i planeringsprocessen. Deltagandets former kan variera från insyn och information till konsultation och representation.

Om ökad planeringsaktivitet inte får sin motsvarighet i form av vidgat medinflytande för medborgarna, måste slutsatsen bli att dessa helt enkelt har hamnat i ett sämre läge ur demokratisynpunkt. Liknande resonemang kan föras beträffande övriga intressenter i sammanhanget, även om deras förändrade position i planeringsprocessen inte utan förbehåll kan relateras till demokratiaspekten.

Översiktlig fysisk planering var före 1960-talet inte särskilt utvecklad i kommunerna och kan knappast sägas ha varit avgörande för lokaliseringen av anläggningar och verksamheter. Detaljplaneringen dominerade och fyllde närmast en juridisk funktion. Allmänhetens intresse för planfrågor var överlag dåligt.

Under 1960-talet ökade bostadsbyggandet kraftigt i tätorterna och beslutsprocessen i planfrågor förändrades. Översiktlig planering tillmättes allt större betydelse och den fysiska planeringen kom i högre utsträckning att fungera som ett politiskt styrinstrument.

Som en följd härav, liksom av den utbredda kritiken mot den fysiska och sociala miljön som utformades under expansionsåren, kom kraven att ställas om medinflytande i planeringen för en vidare krets av medborgare än sakägare, planerare och politiker. Mot slutet av 1960-talet bildades en rad

aktionsgrupper som särskilt specialiserade sig på frågor rörande den byggda miljön och krävde ett vidgat medborgarinflytande över planeringsprocessen. (Gidlund 1978).

Den kommunindelningsreform som genomfördes under 1960- och 1970-talen innebar bl a försvårade möjligheter till personkontakter mellan medborgare och förtroendevalda, liksom ökad planeringskapacitet i den kommunala förvaltningen. Denna utveckling torde ha bidragit till ökade krav från allmänheten om insyn och medinflytande i det kommunala beslutsfattandet, inte minst i den fysiska planeringen.

I detta kapitel kommer jag fortsättningsvis att först diskutera kommunikation och rollfördelning i processen. Därefter görs en analys av deltagande och beslutsfattande i ett individperspektiv. Kapitlet avslutas med en beskrivning av de kommunala beslutsfattandets förutsättningar och restriktioner.

2.2 Planering och kommunikation

Inom svensk offentlig förvaltning utgör kommunikationskravet en väsentlig princip, som i Förvaltningslagen (15§) uttrycks på följande sätt:

> "Ärende får ej avgöras utan att sökande, klagande eller annan part underrättats om det som tillförts ärendet genom annan än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det".

För fysisk planering finns en liknande princip i Byggnadsstadgan (14§):

> "Den som upprättar förslag till plan skall därvid samråda med kommunstyrelsen eller annat organ som kommunfullmäktige bestämma, länsstyrelsen samt övriga myndigheter, sammanslutningar och enskilda personer, som kunna hava ett väsentligt intresse av frågan".

Idéinnehållet i dessa procedurregler kan knappast missuppfattas: den som är part i eller har väsentligt intresse av något ärende har särskilda rättigheter till kommunikation under beslutsprocessen. Om idéinnehållet är klart, framstår innebörden i begreppen "part" och "väsentligt intresse" desto oklarare. I det enklaste fallet där en myndighet hanterar ett ärende som endast gäller *en* person är det inte svårt att tolka begreppet "part" till

att gälla just denna person. Men i mer komplicerade - och vanligare - fall då ärendet gäller ett stort antal människor, institutioner och organisationer, blir avgränsningen svårare. I en viss mening kan alla kommuninvånare sägas ha "väsentligt intresse" av alla frågor som berör kommunens utveckling i egenskap av medborgare och skattebetalare.

En traditionell avgränsning av samrådsinstitutet innefattar endast fastighets-, markägare och andra sakägare som servituts- eller arrenderättsinnehavare. Under senare år har utvecklingen gått i riktning mot en vidare tolkning av samrådsinstitutet, vilket även avspeglas i rekommendationer från Statens planverk till kommunerna. Begreppet "medborgarinflytande" som numera ofta används som honnörsord i planeringssammanhang, skildrar den åtminstone idémässiga övergången från en snäv samrådsambition till en syftning mot en modern öppen beslutsprocess.

Medborgarinflytande används med skiftande innebörd. Ibland betecknas vissa intressegruppers medverkan i beslutsprocessen som ett inslag av *medborgar*inflytande, trots att medborgarrollen inte kan reduceras till särskilda intressentroller utan står för ett i djupare mening jämlikt inflytande för alla medborgare. Det representativa beslutssystemet är ett uttryck för önskemål att skapa medborgarinflytande över politiken, bl a till värn för de resurssvaga i samhället. Paradoxalt används ibland medborgarinflytande numera som ett sätt att värna resurssvaga grupper mot den representativa demokratin. I regel används medborgarinflytande av myndigheter och enskilda synonymt med *brukar*inflytande, dvs inflytande för direkt berörda av olika planer och beslut.

Medborgar*inflytande* handlar ofta om att förbättra beslutsunderlaget för politikerna. Alternativet att ge inflytandet en starkare position i form av lokala folkomröstningar, lokalt veto eller lokalt självbestämmande har visserligen förekommit i debatten, men i stort råder enighet om att de nuvarande beslutsordningarna går att förena med ett vidgat medborgarinflytande. Medborgarinflytande används med samma indirekta mening som t ex termen tjänstemannainflytande. I praktiken reduceras sammanfattningsvis således diskussionen om medborgarinflytande till en fråga om *brukardeltagande*.

Runt om i landet experimenterar kommunerna med olika former av medinflytande i fysisk planering, vilket bl a beskrives i kommunaldemokratiutredningens rapport "Information och medverkan i kommunal planering". (SOU 1974:50).

När det gäller inriktningen av medborgarinflytandet betonar kommunaldemokratiutredningen, liksom även bygglagutredningen (SOU 1974:21) att det är särskilt angeläget att medborgarinflytandet får göra sig gällande med särskild styrka i samband med den översiktliga planeringen. En gång beslutade planer av översiktlig karaktär har så vittgående konsekvenser att de i vissa fall, speciellt då planen börjat genomföras, kan vara svåra att ändra. Genom ett vidgat samrådsförfarande blir planeringsprocessen bättre ur demokratisynpunkt, samtidigt som själva planeringsfrågan får större utsikter att lösas på ett sätt som svarar mot de behov som finns bland berörda.

Om dessa utgångspunkter tas för givna, återstår fortfarande vissa besvärliga avvägningar, särskilt när det gäller vilka roller som politiska partier, frivilliga organisationer och de kommunala institutionerna bör ha i kontakten med olika medborgargrupper under planeringsprocessens gång.

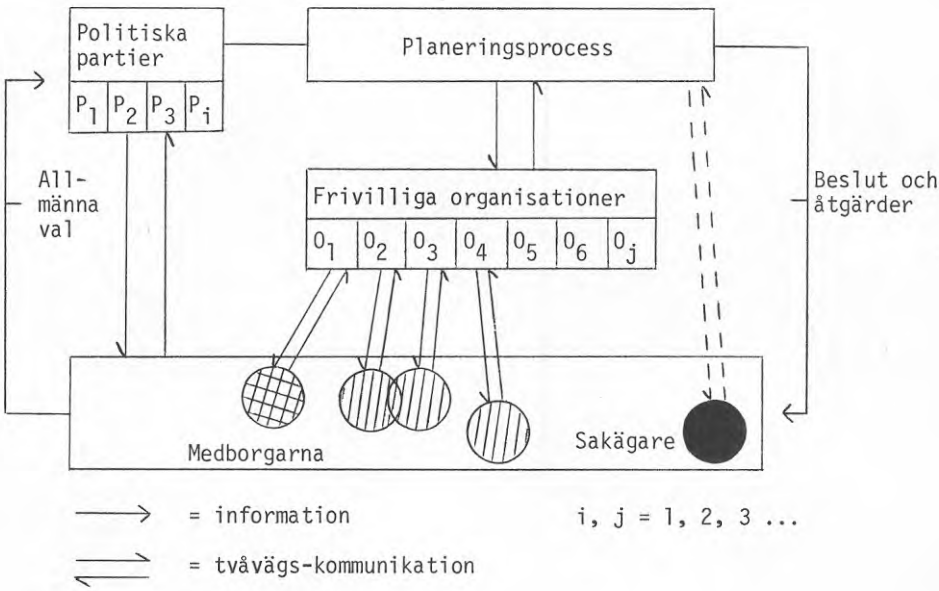
För enkelhetens skull kan kontaktformen uppdelas i två huvudtyper: *information* eller envägs-kommunikation och *tvåvägs-kommunikation*. Information handlar om att förmedla meddelanden *till* någon, medan tvåvägs-kommunikation gäller ett *utbyte* av meddelanden.

En "klassisk" arbetsfördelning är att partierna och intresseorganisationerna svarar för huvudparten av tvåvägs-kommunikationen, medan myndigheternas insatser koncentreras till informationssidan plus en begränsad tvåvägs-kommunikation med "parter" och de som har "väsentliga intressen", s k sakägare.

I detta sammanhang bör poängteras den fundamentala ställning som de politiska partierna allmänt tillmäts i de offentliga beslutsprocesserna. Ytterst beror demokratins vitalitet på partiernas förmåga att kommunicera med de stora medborgargrupperna och erbjuda fruktbara möjligheter till politiskt deltagande i samhällets beslutsprocesser, för att följa

kommunaldemokratiutredningens grundsyn. (SOU 1975:41). Genom partierna kan politiskt övergripande bedömningar och prioriteringar göras och allmänintressena befordras. Intresseorganisationerna - som kan sägas stå för särintressena - har naturligtvis ingen skyldighet, eller ens alltid möjlighet, att göra samlade bedömningar utan tillgodoser i första hand de egna medlemmarnas krav och önskemål. Den traditionella tvåvägs-kommunikationen mellan myndighet och medborgare utgörs av remisser till de organiserade grupperna av medborgare, även om det många gånger är oklart i vad utsträckning och i vilken mening som organisationerna egentligen kan anses "ha väsentligt intresse" av ärendena.

Figur 2:1 "Klassisk" kommunikationsmodell



Under senare år har en förskjutning i synsätt ägt rum i riktning mot krav på ökad aktivitet från de offentliga institutionerna när det gäller både samhällsinformation och tvåvägs-kommunikation, vilket framgår t ex av informationsutredningens betänkande (SOU 1969:48):

> "Medborgarnas rätt att hävda sina idéer och därmed påverka utvecklingen är bl a beroende av kunskaper om samhällets organisation, lagar och förordningar. Ur demokratisk synpunkt är det därför väsentligt att samhällsinformationen får ökade resurser ... Välinformerade medborgare är en förutsättning för att demokratin ska kunna fungera".

Denna inställning till samhällsinformation förefaller omfattas av merparten politiker, organisationsföreträdare, tjänstemän och offentliga debattörer. Inte desto mindre har från vissa håll kritik framförts. Det har hävdats att information alltid är instrument för makt och styrning. Vidgad samhällsinformation innebär risk för att utrymmet och mottagligheten för samhällskritik minskar, att den offentliga informationen får en ideologisk (konservativ) funktion och att viktiga samhällsproblem lyfts ur sitt egentliga sammanhang, smulas sönder och görs om till tekniska, administrativa och psykologiska problem. (Abrahamsson 1973).

Det förefaller som om det nya synsättet innebär dels allmänt vidgade krav på samhälls*information*, dels ökade anspråk på offentlig *tvåvägskommunikation*. Särskilt tydlig är utvecklingen inom den fysiska planeringens område. När det gäller information tycks tonvikten alltmer förläggas till de kommunala institutionerna, vilket bl a kommit till uttryck i ökad produktion av trycksaker, ökad annonsering i dagspress samt inrättandet av tjänster som informatörer. (Wikforss 1979). Beträffande tvåvägs-kommunikation har arbetsfördelningen blivit sådan att de politiska partierna kommit att stå för en sorts allmän kontaktyta i förhållande till medborgarna, de frivilliga organisationerna ger av och till i remissammanhang eller på eget initiativ synpunkter utifrån sina särintressen på kommunala spörsmål, och kommunen å sin sida upprättar tvåvägs-kommunikation med direkt *berörda* kommuninvånare. Med berörda åsyftas förhållandevis stora grupper av medborgare som i någon väsentlig mening kan komma att få ändrade levnadsvillkor som ett resultat av visst kommunalt beslutsfattande och planering.

Planeringsarbetet kan indelas i olika skeden, t ex initial-, program-, besluts- och genomförandeskeden. En öppen beslutsprocess förutsätter att kommunerna under hela arbetet ger såväl allmän information till medborgarna, som viss service till partier och organisationer vilka i sitt arbete önskar tränga in i frågorna. Särskilt gäller detta under

program- och beslutsskedena. Tvåvägs-kommunikationen bör vad avser kommunernas åtgärder, utformas så att brukarna (de direkt berörda) kommer in i ett tidigt skede, särskilt initial- och programskedena, då möjligheterna att påverka planeringen är som störst.

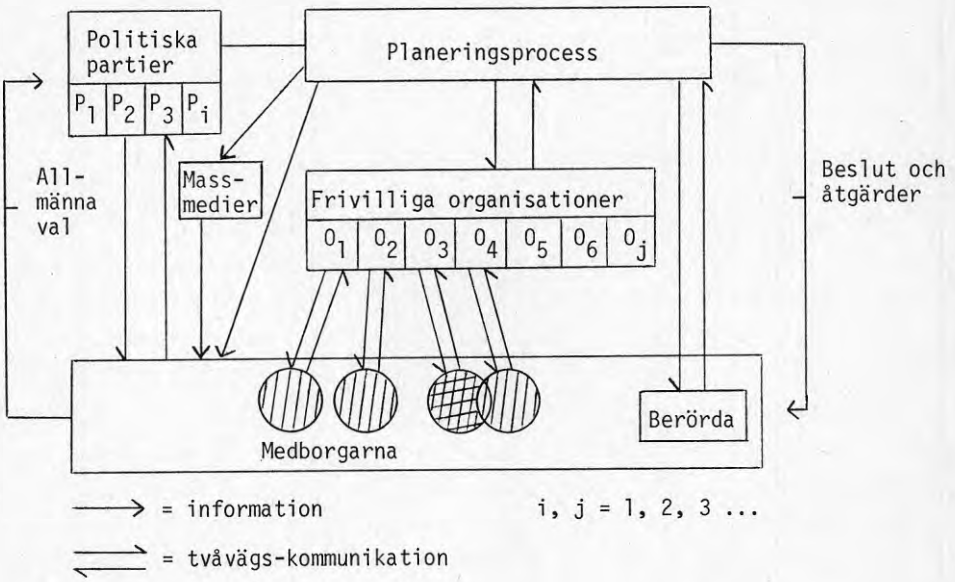
Inom gruppen "berörda" finns påtagliga variationer - vissa är mer berörda än andra. Vid planering av ett nytt bostadsområde kan måhända hävdas att de framtida boende i området är mer berörda av planeringsarbetet, än t ex de människor som regelbundet passerar området på väg till arbete, service eller fritid. Det är också tänkbart att på den planerade kvartersmarken finns fritidsaktiviteter eller kulturminnesmärken, som får komma i första rummet vid beslutet om lokalisering av bostadsområdet. Men berördhet har även en viktig subjektiv aspekt. Individer som utsätts för samma förändring, upplever den olika med hänsyn till livssituation, värderingar etc.

Denna normativa kommunikationsmodell förutsätter att de kommunala beslutsfattarna i *varje* planeringssituation gör en förteckning över tänkbara kategorier och grupper av människor som berörs av en planerad förändring och bestämmer sig för hur stora åtaganden när det gäller tvåvägs-kommunikation som kommunen vill ha med hänsyn till frågans vikt, tillgänglig tid och ambitioner om vidgat samråd. (Se figur 2:2).

I den representativa demokratin finns föreställningen att politikerna skall styra verksamheten, åtminstone långsiktigt och principiellt. Beredningen och tillämpningen av besluten skall utifrån samma grundsyn utföras av tjänstemännen i den förvaltande apparaten. Denna uppdelning är ålderdomlig och på det hela taget inte särskilt intressant som utgångspunkt för forskning. Tjänstemännen ingår i ett komplicerat system av kontakter och påverkan med politiker och externa aktörer. Om brukarinflytandet, som närmast är att betrakta som konsumentpåverkan, finns med i någon aktiv mening i beslutsprocessen innebär det vanligen modifierande krav, snarare än totalförändrade önskemål. Om man så vill kan brukarinflytandet betraktas som en anpassning av besluten till beslutsmiljön, snarare än som ett med politikerstyrning konkurrerande system. Brukarinflytande innebär anpassning av besluten till dem de gäller. De modifikationer av beslut och planer som brukardeltagandet ger upphov till har samband med såväl kravens

sakliga relevans i någon mening, som olika brukarkategoriers legitimitet för inflytande i olika situationer.

Figur 2:2 En normativ kommunikationsmodell



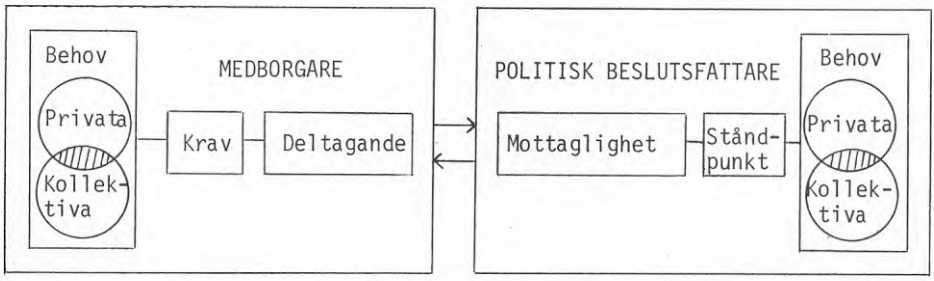
Ett avgörande problem i sammanhanget är att det inte råder intressehar-moni i samhället. De politiska krav som olika intressegrupper ställer är ofta konflikterande och oförenliga. Dessa motsättningar får olika pregnans beroende på problemets konkretionsnivå. Men motsättningarna försvinner inte för att problemen görs konkreta. De principiella aspekter som kan läggas på t ex skolpolitiken, återkommer i tillämpad form vid diskussion om lokalise-ring och utformning av enskilda skolprojekt. Det är därför en högst proble-matisk operation att rangordna kategorier av berörda människor som vägled-ning vid inhämtandet av synpunkter, eller som mall för hur stor hänsyn som skall tas till olika anspråk. (Fagence 1977, Fog-Henricsson 1976, Hidemark et al 1973). Olika aktörers inflytande över det politiska och administrativa beslutsfattandet är bl a en fråga om den demokratiska *legitimitet* som aktörer-na ifråga åtnjuter. Här används begreppet legitimitet för att beteckna i vad mån medborgarna i stort anser att särskild hänsyn bör fästas vid de

olika aktörernas krav, givet de specifika situationer som är aktuella. Det är självklart att medborgarna inte sätter sig in i varje särskilt ärende i sådan utsträckning att de skulle vara beredda att mera detaljerat bedöma aktuella aktörers legitimitet. På ett mera generellt plan är det emellertid möjligt att medborgarna har föreställningar om vilka intressen som är legitima att ta särskild hänsyn till och vilka intressen som saknar denna legitimitet.

2.3 Politiskt deltagande i ett mikroperspektiv

Den politiska beslutsprocessen kan i en demokrati uppfattas ytterst syfta till att tillgodose medborgarnas behov. (Westerståhl 1970). Kopplingen mellan behov och politiskt beslut består i ett kommunikationsperspektiv av länkar som direkt/indirekt deltagande och mottaglighet (responsivitet). Medborgarna deltar och artikulerar krav genom olika kommunikationskanaler utifrån sina upplevda behov. Beslutsfattarna svarar på eller föregriper impulserna genom att fatta olika beslut, mottaglighet, på vilka medborgarna reagerar genom tillfredsställelse eller nya krav. I detta avsnitt avser jag att utföra en rollanalys avseende medborgare och politiska beslutsfattare. Analysen rör sig således på ett slags mikronivå. En viktig utgångspunkt har varit att uppfatta de båda rollerna som analoga i väsentliga avseenden. Deltagande och representation kan på mikronivå uppfattas snarare som olika deltagandenivåer än som motsatspar. Att inneha offentliga uppdrag utgör en kvalificerad form av politiskt deltagande, som i regel föregås av långvarig politisk aktivitet i andra former.

Figur 2:3 Förhållandet mellan medborgare och politisk beslutsfattare



I en demokrati kan en hög deltagandenivå bland medborgarna förenad med hög mottaglighet bland de politiska beslutsfattarna fånga mycket av demokratins centrala värden. Här finns emellertid olika teoretiska problem, som givit upphov till skilda demokrati-föreställningar. Om man hävdar att medborgarnas deltagande är det centrala demokrativärdet, kan man känna andlig släktskap med t ex Pateman, som i sin bok "Participation and Democratic Theory" framhållit den psyko-sociala målsättningens primat. Genom deltagande utvecklas individen och denna utbildning eller detta självförverkligande är det centrala i demokratin, inte beslutens innehåll som sådant. Liknande synsätt utgör även substansen i de direktdemokratiska föreställningar som påtagligt vunnit terräng under det senaste decenniet.

Om man ser mottagligheten, beslutsfattarnas lyhördhet, som det centrala demokrativärdet, finns möjligen en påverkan från Schumpeter, som 1943 publicerade boken "Capitalism, Socialism and Democracy". Hans grundsyn var att demokrati är en metod - vissa institutionella arrangemang - för att fatta politiska beslut. Medborgarnas roll är att rösta fram politiska eliter och möjligen diskutera politik. Genom konkurrens mellan politiska eliter uppnås valmöjligheter för medborgarna, samtidigt som eliterna - om inte annat av egenintresse - får motiv att bli mottagliga för medborgarnas önskningar.

Ett sorts mellanläge är att som Lewin i boken "Politiska eliter" betona både deltagandet och mottagligheten som centrala demokrativärden. Genom regelbunden och intensiv interaktion mellan medborgare och beslutsfattare inom den representativa demokratins ram kan samförståndslösningar uppnås och medborgarnas allmänanda utvecklas.

Oavsett vilken av dessa normativa teorier som man förespråkar, finns skäl att skärskåda teoriernas gemensamma grundelement och komponenternas inbördes relationer.

I diskussion om begreppet *behov* framförs ofta att utöver existens-minimum finns inga objektiva behov. För att överleva behöver människan visserligen en viss mängd proteiner, kläder och tak över huvudet, men i välfärdssamhället har denna nivå för länge sedan passerats. Vad som diskussionen

gäller är överväganden om hur välfärden, miljön och naturresurserna skall användas och fördelas mellan olika behov. Här finns dessvärre inga objektiva lösningar utan "det måste vara vars och ens subjektiva bedömning som avgör vilka behoven är". (Birgersson 1975).

Låt oss för enkelhetens skull med begreppet behov fortsättningsvis avse det subjektiva, upplevda elementet. Med en sådan bestämning möter vi omedelbart att de subjektiva behoven är starkt differentierade. Olika människor i likartade situationer har skilda behov, beroende på bl a attityder och värderingar. Vidare är människorna, t ex barnfamiljer, åldringar, handikappade, ensamstående och studerande, olika utrustade med behovsskapande egenskaper.

Behoven kan indelas i kategorier med avseende på *vem* som särskilt behöver något. En möjlig dikotomisering är att skilja mellan behov som särskilt gäller den som artikulerar ett krav, *privata behov* och behov som särskilt gäller en grupp eller kategori av människor, *kollektiva behov*. Härvid bör noteras, som framgår av figur 1, att de privata behoven i viss utsträckning sammanfaller med de kollektiva behoven. En förmån som en aktör kräver, kan om kravet bifalls även komma andra till del.

Människors olika behov synes vara hierarkiskt ordnade. Vissa behov upplevs viktigare än andra vid en given tidpunkt. Det kan förefalla rimligt att uppfatta ett direkt samband mellan medborgares behov och de krav som de är bärare av. Genom att studera de politiska kraven skulle man, med denna utgångspunkt, få en god bild av människornas behov. Problemen är emellertid stora med denna ansats. En svårighet är konverteringen av den diffusa "behovsmassan" till krav. (Birgersson 1975). Konverteringen behov-krav påverkas i hög utsträckning av försvagande och förstärkande faktorer. Det är t ex väl känt att hög socioekonomisk status förstärker individens konverteringsförmåga och att låg status försvagar den. Attityder och värderingar förtränger vissa behovstyper, samtidigt som andra behov i hög utsträckning konverteras till krav. Konsekvensen blir att den totala mängden krav i samhället är snedfördelad i förhållande till behovsmassan. Vissa behov konverteras i låg utsträckning till krav, medan andra behov är överrepresenterade i kravmängden.

När det gäller orienteringen av kraven är det likaså givet att individens värderingar i viss utsträckning är styrande. Det kan t ex antas att liberala medborgare är mer benägna att orientera sina krav till det icke-politiska systemet än socialistiska medborgare. Men orienteringen som sådan har även samband med medborgarnas kunskap och kompetens. Vet man vart man skall vända sig när man behöver offentlig service och känner man till olika villkor och procedurer?

I många sammanhang antas att människornas krav primärt gäller de privata områdena.(Olson 1968). Först sedan människor tillgodosett de egna behoven finns utrymme för att intressera sig för andra människors situation.

Enligt Lewin utgör *allmänandan* den centrala indikatorn på demokratins måluppfyllelse. Medborgarnas politiska ansvarstagande och engagemang skall vidgas till att omfatta systemet som helhet. (Lewin 1977). Det innebär m a o att människornas krav i högre utsträckning bör utgå från kollektiva behov än från de privata. Målet är inte att alla medborgare likvärdigt skall främja sina privata behov, utan att alla medborgare skall sträva efter det gemensamma bästa och de kollektiva målen.

En vanlig uppfattning är att medborgarnas krav och önskemål i hög utsträckning betingas av "relativ deprivation", dvs en känsla av orättvisa som grundar sig på en jämförelse med andras fördelar. De "objektiva" villkoren för medborgarna, t ex vad beträffar deras fysiska miljö, utgör som sådana över en viss tröskelnivå inte någon avgörande orsak för uppkomsten av förändringskrav, enligt detta synsätt. Däremot skulle en iakttagelse av positiva förändringar av andra människors villkor i närmiljön vara en orsak till nya krav och önskemål. Konsekvensen av denna föreställning är att behov och resurser har ett samband, men det gäller mindre resursernas nivå eller tillstånd och mera deras förändring. Man kan, om detta är sant, förvänta sig större mått av krav och önskemål från medborgare som fått försämrade villkor i förhållande till andra grupper under en kortare tidsperiod, än från medborgare som hållit jämförbar utveckling med andra grupper, även om resurserna i absoluta tal varit små.

Om förhållandet mellan behov och krav är komplicerat, gäller detta i ännu högre grad relationen mellan krav och deltagande. Allmänt kan konstateras

att medborgarnas förmåga till krav och önskningar är större än kapaciteten för handlingar. Människor är alltid bärare av åsikter som av olika skäl aldrig resulterar i någon form av artikulering. En anledning är att kraven, liksom behoven, är hierarkiskt ordnade. Vissa krav upplevs mera trängande och primära än andra, till en del beroende på förstärkande och försvagande faktorer som exempelvis värderingar, kunskap och omgivningsfaktorer. En möjlighet är att medborgarnas deltagande centreras kring deras primära krav och önskningar. Detta alternativ kan emellertid ifrågasättas ur flera vinklar. Varje social struktur har avsevärd förmåga att minska sambandet mellan individbeteenden och individernas åsikter och preferenser. (Eckstein & Gurr 1975). Politiskt deltagande är i viss mening bara ett utanverk, en yttre manifestation av individernas motivationer och orienteringar. Mycket av det politiska deltagande som förekommer kan återföras till det sociala tryck och den förändring som finns på vissa individer att regelbundet eller i vissa situationer utföra olika politiska handlingar. Ett gott exempel är här deltagandet i allmänna val i Sverige, där andelen röstande f n uppgår till 90% av valmanskåren.

Föreställningen att människors deltagande går att härleda ur deras attityder kan ifrågasättas även på andra grunder. Många omständigheter antyder att förhållandet attityd - deltagande i hög grad är en reciprok relation. Det innebär att åsikter och preferenser i lika utsträckning tycks vara resultat av beteende som determinanter av det. Motiv och avsikter upptäcks ofta först efteråt. (Eckstein & Gurr 1975). Människor kommer av olika skäl in i politiska situationer som i sig starkt påverkar deras ställningstaganden. En fredlig demonstration som våldsamt angripes av polismakten kan hos aktivisterna skapa en militans som tidigare knappast var för handen. Behovet att rationalisera sina handlingar kan få individer att låta de utförda handlingar, som måhända utförts i egentligen andra avsikter, styra sin åsiktsbildning.

Det finns vidare anledning att skilja mellan två inriktningar av deltagande: *instrumentellt* respektive *expressivt deltagande*. Den förra formen innebär politiska handlingar som utförs i avsikt att påverka eller stödja beslutsfattandet, själva beslutssystemet eller politikerna, medan den senare formen handlar om politiska handlingar som är mål i sig själva. Syftet i det senare fallet är mera att självförverkliga deltagarna än att förverkliga

vissa politiska krav. Det expressiva deltagandet tillgodoser således i sig medborgares behov, medan det instrumentella i mera direkt mening har sammanhang med institutioner, beslutsfattare och politik.

Att utöva inflytande i politiken betyder för de flesta människor detsamma som att delta i politiska partier och i olika slags intressegrupper. Detta gäller i synnerhet politiska frågor som hanteras på riksplanet (statsmakterna) och den regionala nivån (landsting och statliga länsorgan). Under de senaste decennierna har detta sätt att vinna inflytande blivit alltmer tillämpligtäven i kommunerna. De tidigare småskaliga kommunerna hyste beslutsprocesser som i mångt byggde på informella kontakter mellan beslutsfattare och medborgare. Ett mått på detta förhållande är partiernas kommunala roll. Under 1950-talet var det endast i de större städerna som den kommunala politiken i viss mån präglades av partimotsättningar men i de mindre kommunerna härskade värdegemenskapen. (Strömberg 1967). Dagens kommuner som är förhållandevis stora och heterogena (innehåller både landsbygd och tätorter) förutsätter aktiva politiska partier och organisationer. (SOU 1975:41, Ds Kn 1978:5).

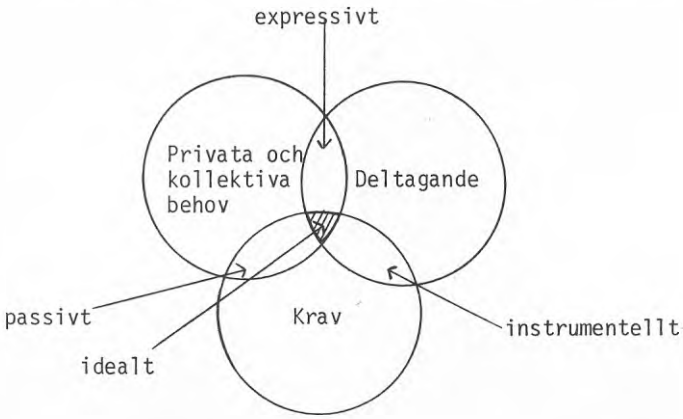
Deltagandet kan således ha två former i en representativ demokrati, dels *direkt* i den meningen att medborgarna direkt kontaktar eller riktar sig till politiska beslutsfattare, dels *indirekt* genom att medborgarna använder sig av kanaler som organisationer och politiska partier för att föra fram sina krav. Här används således termen "direkt deltagande" utan syftning på en direkt-demokratisk beslutsordning.

Den grova uppdelningen i behov, krav och önskemål, samt deltagande har i diskussionen ovan visat sig i hög grad hysa växelverkan och unika komponenter. Vissa behov övergår aldrig i krav och önskemål. Vissa krav och önskemål har inte sin motsvarighet i upplevda behov. Deltagande bygger kanske lika ofta på krav och önskemål, som krav och önskemål bygger på deltagande.

Då behoven har sin motsvarighet i krav men ej i deltagande, dvs passivitet är det tänkbart att individen efterhand bygger upp ett avståndstagande till det politiska beslutsfattandet. Tillståndet skulle kunna karakteriseras som en slags politisk frustration. En psykologisk regel är att på frustration följer aggression. Översatt i de termer som ovan använts

kan passivitet lagras upp till den nivå när den utlöses i form av ett expressivt deltagande. Den direkta anledningen till det expressiva deltagandet behöver inte nödvändigtvis vara en viktig fråga i någon politisk mening. Men frågan kan bli en utlösande faktor som får tjäna som symbol för betydligt mera komplicerade förhållanden.

Figur 2:4 Förhållandet mellan behov, krav och deltagande hos medborgare



Många gånger studeras enbart den ideala situationen, skraferad i figuren ovan, där behov, krav samt deltagande sammanfaller. Väsentliga frågor i sammanhanget blir därför i hur stor utsträckning denna situation råder, vilka behov som konverteras till krav, vilka krav och önskemål som inte bygger på behov, vilka krav som utmynnar i deltagande och vilket deltagande som varken bygger på behov eller krav? Genom att relatera komponenterna till varandra på detta sätt skapas möjligheter att skilja mellan olika slags behov, krav och deltagande.

När det gäller "politisk beslutsfattare" i figur 2:3, som beskrevs i början av kapitlet, har i figuren tre komponenter urskilts som är väsentliga i relationen till medborgarna. Det gäller mottaglighet, ståndpunkt och behov. Med politisk beslutsfattare avses en person som innehar ett offentligt uppdrag, till vilket han nominerats via ett politiskt parti och direkt eller indirekt är vald av väljarna.

Begreppet behov används även här i den subjektiva betydelsen. Likaväl som medborgarna knappast kan artikulera "objektiva" behov i ett välfärdssamhälle, kan beslutsfattare - alla administrativa resurser till trots - inte heller prestera någon objektiv behovssyn. Behoven kan även i detta fall indelas i privata behov och kollektiva behov. Att som politisk beslutsfattare medvetet gynna privata behov på andras bekostnad anses orättfärdigt och korrupt. Politiker förutsätts ofta ha en mera övergripande ansats, som i första hand gäller vad som kan betecknas som helheltsbedömningar och hänsyn till kollektiva behov. Inte desto mindre torde det vara motiverat att, åtminstone som en riskfaktor, låta en komponent av typen privata behov ingå. Även om beslutsfattarnas egenintressen inte direkt översätts i politiska beslut, existerar givetvis de privata behoven som sådana.

Liksom var fallet beträffande medborgarrollen finns för politikern en överlappning mellan privata behov och kollektiva behov. En politiker i glesbygden som arbetar för att utjämna eltaxan mellan landsbygd och centralort har givetvis ett eget materiellt intresse i frågan, låt vara att den hänsynen inte behöver vara utslagsgivande eller ha någon som helst betydelse för ståndpunkten. I rollen som förtroendevald finns inbyggd funktionen att överta medborgarnas behov och göra dem till sina.
Det innebär att en politiker har ett privat behov att tillgodose kollektiva behov för att kunna upprätthålla sin speciella roll som beslutsfattare. Denna typ av privata behov som utgår från politisk konkurrens brukar beskrivas som en av de viktigaste drivkrafterna för att få åsiktsrepresentativitet mellan väljare och valda. Denna "drivkraft" kan vara mer eller mindre framträdande, bl a beroende på beslutsfattarens riskbedömningar och uppskattning av politikerrollen.

Det politiska beslutsidealet är att beslutsfattarna hela tiden har kollektiva värden för ögonen, till men för särintressen av skilda slag - däribland beslutsfattarnas privata behov till den del som inte direkt har att göra med upprätthållandet av rollen som politiker. Det subjektiva i behovsdefinitionerna kommer i klar dager vid betraktandet av beslutsfattarnas skiftande definitioner. Ett första konstaterande är att behovsdefinitionerna är olika mellan skilda politiska beslutsfattare. En andra erfarenhet är att definitionerna ofta är motstridiga. Om vi

föreställer oss att partiernas handlingsprogram utgör ett slags behovsindex framkommer att definitionerna till vissa delar sammanfaller och i vissa avseenden är olika mellan de politiska partierna. En generell iakttagelse är att ju större resurser som finns att tillgå, desto större konkurrensinslag finns det. Liksom på individplanet definieras inte behov i ett vakuum, utan i en situation med restriktioner i resurser och handlingsfrihet. Det allmänna utgångsläget, status quo, utgör kanske den viktigaste restriktionen i beslutssituationen. Därnäst kommer tillgängliga resurser och handlingsfriheten, vad man kan göra och får göra.

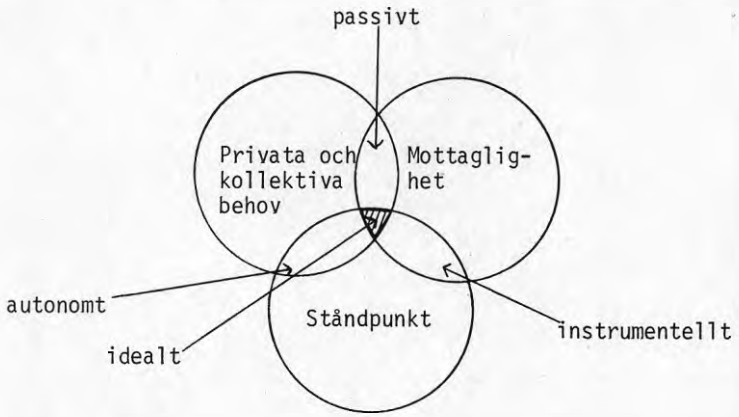
Tagande av *ståndpunkt* kan ses som medvetna mål mellan två eller flera handlingsalternativ i syfte att tillgodose något behov. Det finns knappast anledning att här uppehålla sig mycket kring de olika beslutsteorier som utarbetats. En rationalistisk uppdelning av beslutsproblemen innehåller komponenterna mål, medel, preferenser och konsekvenser. För att fatta ett rationellt beslut krävs noggrann specifikation av målet eller behovet, kunskap om olika sätt att nå målen, förekomst av preferenser mellan alternativen samt kunskap om konsekvenser av olika beslut. I varje led förekommer med nödvändighet betydande inslag av oklarhet och osäkerhet, vilket i sig utgör garantier för att strikt rationella beslut knappast förekommer. Det innebär att beslutens konsekvenser vanligen i mindre eller högre grad motverkar de mål besluten är tänkta att tjäna, alternativt inte alls påverkar måluppfyllnaden. I ståndpunktstagandet finns ofta ett tvångsmoment; ståndpunkt måste tas inom en given tidsrymd trots bristande underlag.

En annan beslutsteori, det inkrementalistiska synsättet ser en sammanblandning och växelverkan mellan mål och medel. Beslutsfattarna har otillräckliga kunskaper och begränsad förståelse. Inriktningen på beslutstagandet blir att utgå från status quo och mest intressera sig för förändringarna från detta läge. (Lindblom 1963).

Mottaglighet avser förhållanden mellan beslutsfattarens ståndpunkt och medborgarnas krav. Ju större mått av överensstämmelse mellan ståndpunkt och framförda krav, desto större mottaglighet eller responsivitet. Mottagligheten är ytterst en reaktion på deltagande. (Gidlund 1978). Om beslutsfattare tar beslut i strid mot deltagarnas krav råder låg mottaglighet gentemot dessa. Omvänt, om beslutsfattarna fattar beslut som stämmer

överens med deltagarnas önskemål, kan man tala om hög mottaglighet. Om mottaglighet värderas positivt av en beslutsfattare, samtidigt som vederbörande inte får särskilt många impulser från medborgarna är det tänkbart att beslutsfattaren blir överkänslig för de få krav som kommer. Eftersom den politiskt aktiva delen av befolkningen har överrepresentation av vissa kategorier t ex högutbildade, tjänstemän, höginkomsttagare, kan hög mottaglighet hos politikerna leda till låg åsiktsrepresentativitet mellan politikernas ståndpunkter och allmänhetens önskemål.

Figur 2:5 Förhållandet mellan behov, ståndpunkter och mottaglighet hos politiska beslutsfattare.



Liksom var fallet för kategorierna medborgare kan komponenterna i boxen för beslutsfattare grupperas i form av tre överlappande cirklar, där särskilt skärningszonerna är intressanta. Det fall där behov, mottaglighet och ståndpunkt sammanfaller kan betraktas som *ideala*. Svårigheter uppkommer när den ståndpunkt som tas är föga förankrad i krav som reses, men väl i beslutsfattarnas upplevelser av att beslutet är nödvändigt med hänsyn till de kollektiva behoven. En planering som helt styrs av målsättningar i partiprogram, vars innehåll sedan länge förlorat sin förankring i väljarlagren, kan ses som exempel på detta. Samtidigt finns hos många politiker en rolluppfattning, *ombudsrollen*, som är sådan att de föreställer sig ha valts att autonomt utifrån egna värderingar och erfarenheter ta ställning till de politiska sakfrågorna.

Något av en motpol är det instrumentella fallet där beslutsfattaren väljer att böja sig för kraven, trots att han inte kan se att de önskade beslutet fyller ett väsentligt kollektivt behov. Härvid ikläder sig politikerna *delegatens* roll, vars uppgift blir att översätta de impulser som kommer från omgivningen till politiska beslut. Ytterst handlar han i detta fall utifrån sitt privata behov att upprätthålla politikerrollen.

En annan situation är att beslutsfattaren inser att kraven som framförs bygger på faktiska kollektiva behov, men väljer att passivt registrera detta. Ett skäl kan t ex vara lojalitet mot den egna partigruppen som kan ha tagit en annan ståndpunkt. Även i detta fall handlar beslutsfattaren som rolluppräthållare, om han uppfattar riskerna större att avvika från partilinjen, än att följa en övertygelse som överensstämmer med kraven hos de medborgare som på olika sätt deltagit i beslutsprocessen.

2.4 Kommunalt beslutsfattande i ett makroperspektiv

Hittills har framställningen centrerats kring relationerna mellan medborgare och politiska beslutsfattare i termer av behov, krav och deltagande respektive mottaglighet, ståndpunkt och behov. Denna i och för sig mycket viktiga kommunikationsprocess ingår emellertid i ett visst ekonomiskt-politiskt system. Det är kanske möjligt, men knappast realistiskt att inskränka analysen till mikronivån. Det ekonomiskt-politiska system, till vilket ifrågavarande kommunikationsprocess är knuten, innebär en mångfald av restriktioner och procedurnormer som sammantagna utgör spelets regler. Sådana regler kan visserligen ändras, men knappast annat än på längre sikt. För enskilda beslut i ett begränsat tidsperspektiv torde spelreglerna kunna tas för givna.

I detta avsnitt söker jag med några hastiga pennstreck, teckna en bild av det kommunala beslutsfattandet utifrån ett makroperspektiv. Vid en skiss av ett makroperspektiv utgörs analysenheterna av institutioner, organisationer och olika systemegenskaper. En fundamental och schablonmässig makrobeskrivning av Sverige är att det är *en representativ demokrati med blandekonomi*. Denna schablon kan preciseras och nyanseras genom att bestämma beslutsordningarnas karaktär, relationer mellan nationell, regional och lokal samhällsnivå, företagens autonomi och politiska roll. I detta sammanhang är

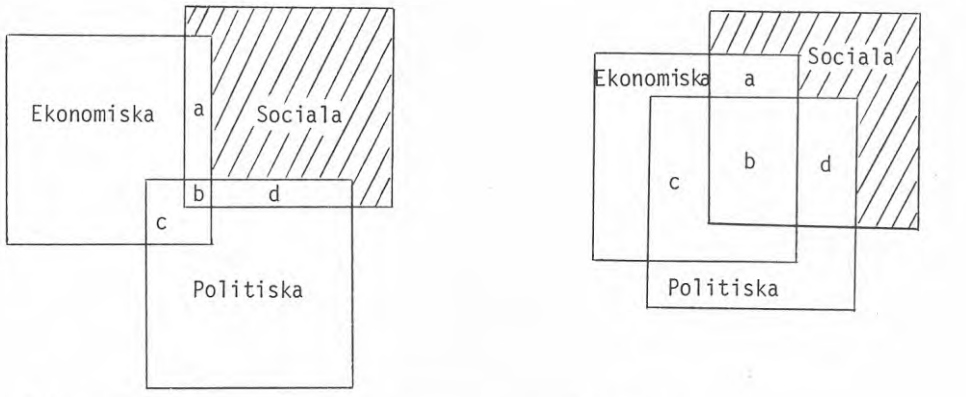
arena ett nyckelbegrepp. Härmed åsyftas ett spelfält eller ett system av interaktioner. I analyser av politiska partier brukar begreppet användas för att särskilja olika slag av interaktioner t ex interna arenan, väljararenan och parlamentariska arenan. (Sjöblom 1970).

Jag tänker mig att det finns ett begränsat antal arenor på makronivå, närmare bestämt en social arena, en ekonomisk arena och en politisk arena. I ett fågelperspektiv vore det måhända möjligt att vid ett fruset ögonblick ordna människornas interaktioner med varandra i dessa tre kategorier. Vid ett senare ögonblick skulle det gå att återigen gruppera mänskliga samspel på samma sätt, med den skillnaden att individerna denna gång i viss utsträckning skulle återfinnas på andra arenor än vid det tidigare tillfället. Den *sociala arenan* är det slags samspel mellan människor som sker organiserat mellan enskilda, och som bygger på principen om socialt utbyte. Människor gör tjänster åt varandra antingen med förväntningar om gentjänster av motsvarande vikt eller därför att allmänt vedertagna normer eller personliga affektioner gör åtagandena naturliga. Människor håller kontakt med varandra givetvis också därför att kontakterna fyller ett socialt behov.
På *den ekonomiska arenan* sker ett byte av olika varor och tjänster, vars värde bestäms av principen om tillgång och efterfrågan. Hit kan även föras produktionen av de varor och tjänster som avsätts på marknaden. De stora skiljelinjerna på denna arena går mellan kapital och arbete, produktion och konsumtion.

Slutligen återstår *den politiska arenan,* som är den mest centraliserade. Både de ekonomiska och sociala arenorna är, åtminstone idealt, decentraliserade. Det centrala kännetecknet för den politiska arenan är att det sker en *auktoritativ fördelning av värden;* här innefattas såväl fördelning av varor och tjänster, som regleringar och sanktioner av olika slag.

Dessa tre arenor fungerar dels beroende, dels oberoende av varandra. Ett djärvt försök att skissera arenautvecklingen under de senaste femtio åren redovisas på följande sida.

Figur 2:6 Arenautveckling "1930-1980"



Tidpunkt t_0 ⟶ t_1

≈1930 ≈1980

a = köpa tjänster i stället för att byta tjänster

b = offentlig avgiftsstyrd service i stället för att byta tjänster

c = offentlig intervention i den ekonomiska sektorn som producent

d = offentlig service i stället för att byta tjänster

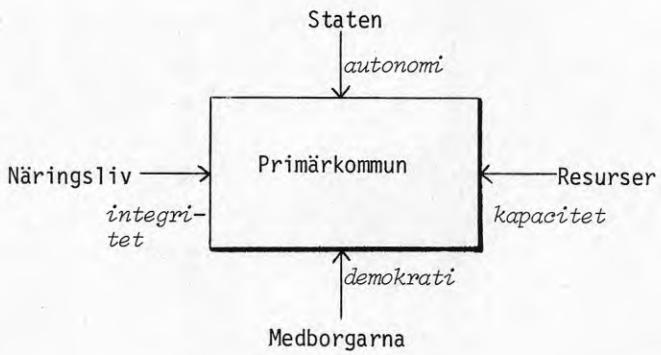
Jag föreställer mig att Sverige vid en tidpunkt t_0 (kanske 1930) hade förhållandevis åtskilda och av varandra oberoende arenor. Distributionen av materiella värden ägde i hög utsträckning rum inom marknadsekonomin och i viss mån på den sociala arenan genom självhushållning och "bytesekonomi". Staten fungerade närmaste som "nattväktare" och svarade för militärt försvar och upprätthållandet av samhälleliga normer. Möjligen fanns ett embryo till välfärdsstat, men den offentliga sektorn var förvisso inte särskilt omfattande. Vid den senare tidpunkten t_1 (kanske 1980) överlappar arenorna varandra i hög utsträckning. Genom den hastiga urbaniseringen har det traditionella sociala utbytet, av den typ som fungerade i landsbygdens lokalsamhällen, minskat i betydelse. I stället köper människorna varor och tjänster på den ekonomiska arenan, dvs på marknaden, eller erhåller offentlig service - subventionerad eller ej - i den mån man kan efterfråga motsvarande varor och tjänster i tätortstillvaron. Den sociala arenan har därför kommersialiserats och politiserats.

När det gäller den ekonomiska arenan har ekonomin politiserats. Det innebär att staten förutom att självt svara för vissa ekonomiska aktiviteter, på olika sätt griper in och korrigerar ekonomin. Interventionerna i marknaden kan riktas mot såväl producenterna som konsumenterna och innebära generella eller selektiva stödåtgärder eller styrningar. Den politiska arenan slutligen har under efterkrigstiden utgjort den mest dynamiska, vilket avspeglas i den offentliga sektorns hastiga tillväxt. F n avsätter denna sektor närmare två tredjedelar av BNP, varav hälften transfereras tillbaka till företagen och hushållen.

Konsekvensen av denna förenklade skiss av arenautvecklingen är att det blir alltmer nödvändigt att beakta arenasambanden vid analys av politiska processer.

Det kommunala beslutsfattandet ingår som en del i ett ekonomiskt-politiskt system, där det finns en mångfald av restriktioner.

Figur 2:7 Schematisk framställning av restriktioner för det kommunala beslutsfattandet



I figuren ovan har de viktigaste restriktionerna för det lokala beslutsfattandet schematiskt framställts. Primärkommunerna har ytterst fått sin relativa autonomi (grad av självstyrelse) genom att staten delegerat beslutanderätt. En väsentlig del av den kommunala självstyrelsen utgörs av det specialreglerade beslutsområdet, där kommunerna visserligen själva får fatta besluten, men där staten samtidigt genom ett lagfäst regelsystem

i hög grad styr beslutens utformning. Den kommunala expansionen under de senaste decennierna har främst ägt rum inom den specialreglerade sektorn.

I ett beslutsperspektiv kan den kommunala demokratin ses som en viktig restriktion för beslutsfattarna. Demokrati innebär en styrelseform i vilken de styrande fattar beslut i enlighet med de styrdas önskemål. Nu har visserligen de styrda medborgarna inte synpunkter på alla de ärenden som hanteras i den kommunala apparaten, men åtminstone vad avser de största frågorna och de mera principiella spörsmålen torde det vara möjligt att se det kommunala beslutsfattandet som kringskuret av demokratiska hänsyn. Jag vill framhålla att jag här inte använder "restriktioner" eller "kringskuret" i någon negativ mening, utan närmast som neutrala posteringar i beslutsmarkerna.

Som tidigare redovisats finns ett intressant samspel mellan ekonomi och politik, vilket även har sin tillämpning i de kommunala sammanhangen. Närings- och arbetsmarknadspolitiken är visserligen statliga uppgifter, men en kommun är ändå beroende av hur sysselsättningen utvecklas. Produktionsförhållandena utgör den materiella basen för det kommunala beslutsfattandet, den kommunala servicen och medborgarnas välfärd. Det är därför en regelmässig kommunal ambition att försöka skapa så goda betingelser för produktionen som möjligt.

Sammansättningen av de ekonomiska och politiska arenorna på den kommunala nivån gör att det inte är möjligt att se företagen som "intressenter" i det kommunala beslutsfattandet, jämförbara med t ex fackliga organisationer. Förhållandet beskrivs av Lindblom i följande något långa citat:

> "It can hardly be denied that business performance is required in market-oriented systems. Nor that it has to be induced rather commanded. Nor that, consequently, government officials have to be solicitous in finding and offering appropriate inducements. Perhaps, however, other groups enjoy similar privilage for similar reasons? It seems resonably to suggest that labour leaders, who might be thought the most likely occupants of a similar privileged position, do not occupy one. They and their unions do not provide essential services. Their function is instead to advance the segmental interests of workers. But workers themselves provide essential services, it might be replied. If they do not work, the whole productive system halts.

> The plain fact, however, is that workers do work - without special inducement from government. Their livelihoods depend on it. Their position is quite different from that of the businessmen, who has a dimension of choise. He will not risk capital, reputation, or the solvency of an enterprise in order to undertake an entrepreneurial venture unless conditions are favorable. The test of the difference is an obvious one. All over the world men work at ordinary jobs because they have no choice but to do so. But in many parts of the world the conditions that call forth entrepreneurial energy and venturesomeness are still lacking, and the energy and venturesomeness are therefore not forthcoming. The particular roles that businessmen are required to play in market-oriented systems they play well only when sufficiently indulged".
>
> Källa: Lindblom, C E, Politics and markets (Basic Books, Inc, Publishers, New York 1977) s 176.

Näringslivet har således avgörandet i en rad frågor, för vilka politikerna får svara inför väljarna, t ex beträffande sysselsättning och priser. Givet det marknadsorienterade, eller rättare blandekonomiska, systemet finns det så utomordentligt starka kopplingar mellan ekonomi och politik, att företagsledare och affärsfolk intar en kvalitativt annorlunda politisk position än övriga aktörer. Det lokala beslutsfattandets integritet visavi företagen torde därför på det hela taget inte vara särskilt högt.

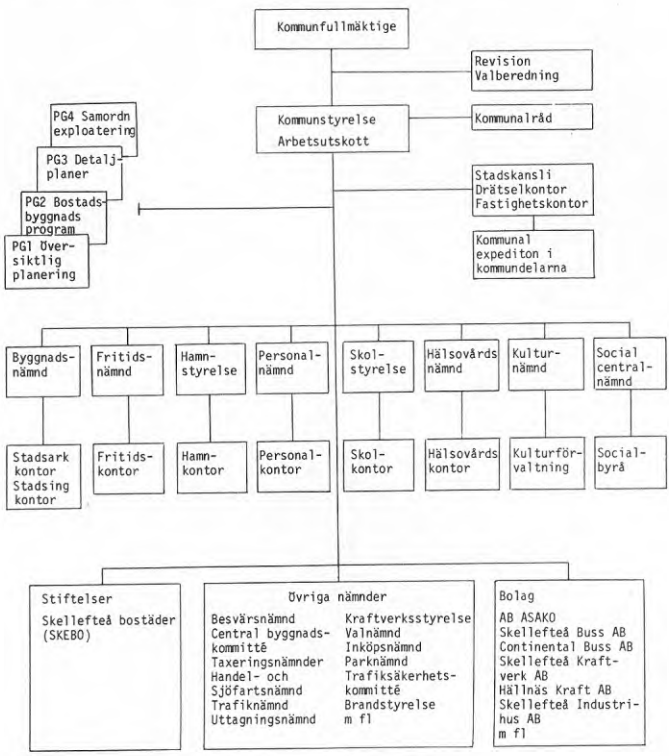
Slutligen utgör resursläget en viktig och uppenbar restriktion för det kommunala beslutsfattandet. Saknas pengar, mark eller andra centrala resurser finns det lite att besluta om. Men resursanvändning är ytterst en fråga om prioritering mellan olika sakområden och policies. Handlingsfrihet inom ett sakområde kan innebära omprövningar och nedskärningar inom andra. Bedömningar av resurstillgångar, sammanhänger med värderingar av möjligheten att mobilisera ytterligare resurser.

3 PLANERINGS- OCH BESLUTSSYSTEMEN I KOMMUNERNA

3.1 Beslutsstruktur

Den administrativa basen för det kommunala beslutsfattandet utgörs av en förvaltningsorganisation som är indelad i sakområden. Till de olika förvaltningskontoren (exempelvis skolkontor, byggnadskontor, stadsarkitektkontor) finns knuten en nämndorganisation med förtroendevalda. De olika kommunala nämnderna och styrelserna är sektorsindelade och utgör styrorgan för de kontor som sorterar under de olika sektorerna. Facknämnderna kan indelas i obligatoriska (speciallagsreglerade) och fakultativa nämnder (kommunallagsreglerade). Den enda sektorsövergripande nämnden är kommunstyrelsen som är ledande och samordnande. Kommunfullmäktige utgör det högsta beslutande organet i kommunen.

Figur 3:1 Exempel på primärkommunal organisationsstruktur. Skellefteå kommun.

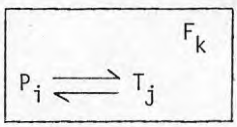


Den fysiska planeringen i kommunerna har sin tyngdpunkt i några av kommunens sakområden och planeringsarbetet kan därför i väsentliga avseenden ske inom ramen för de administrativa och politiska strukturerna. Utvecklingen har under senare år gått mot en allt större betoning av sektorsövergripande planering i syfte att främja en för kommunen sammanhållen beslutsinriktning, liksom minskade inslag av dubbelarbete. Det finns ett starkt samband mellan organisation och beslutsprocess. Om processerna ändras i väsentliga avseenden, utan att organisationsförändringar sker, uppkommer nya informella eller parallella organisationsformer. Konsekvensen av de vidgade ambitionerna till övergripande planering har i vissa fall inneburit att nya organisatoriska enheter skapats, t ex mer eller mindre permanenta samordningsorgan ordnade efter problemområden; projektorganisationer, sektorsgrupper etc.

Plansystemet som regleras i byggnadslagstiftningen består av översiktsplaner (region- och generalplaner) samt detaljplaner (stads- och byggnadsplaner). Översiktsplanerna skall tjäna som underlag för detaljplanerna och ange grunddragen för markens användning till olika verksamheter i kommunens skilda delar. Detaljplanerna anger mera detaljerat hur marken får användas; byggnadernas läge, höjd, utseende och verksamheternas karaktär. Dessa planer är juridiska dokument som reglerar markägarnas byggnadsrätter och skall utarbetas av byggnadsnämnden samt antas av kommunfullmäktige. Fastställelsen av detaljplaner görs av länsstyrelsen. Som ett led i den fysiska riksplaneringen har kommunerna sedan år 1972 till uppgift att utarbeta kommunöversikter, för att exempelvis tillgodose det rörliga friluftslivets behov av oförstörda marker och att bevara kulturhistoriskt värdefulla miljöer.

Detta kapitel har sin tyngdpunkt i frågor som gäller medinflytande för, och kontakter mellan, olika aktörer i den fysiska planeringsprocessen. Tre centrala analysdimensioner kan urskiljas:

Den första dimensionen gäller ett *styrningsproblem*, nämligen förhållandet mellan politiker (P) och tjänstemän (T) inom ramen för en facknämnd (F).



i, j, k = 1, 2 ... n

I samhällsdebatten har ofta det starkt ökade antalet tjänstemän i kommunerna, den ökade komplexiteten i de uppgifter som hanteras, samt det minskade antalet kommunalt förtroendevalda, tagits till intäkt för att det råder ett "tjänstemannavälde". Kommunerna har som en följd av indelningsreformen ersatt lekmannaförvaltningen med en teknokratisk administration. De förtroendevaldas möjligheter att styra och kontrollera verksamheten har minskat i motsvarande mån, enligt detta synsätt. (Exempelvis Häggroth 1976).

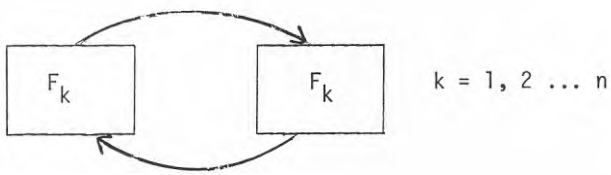
Häggroths undersökning (1972) visade att tjänstemannaorganisationens tillväxt i kommunerna hade medfört en överflyttning av roller i beslutsfattandet från politiker till tjänstemän. Ju större kommun, desto viktigare var tjänstemännen som initiativtagare till fysisk planering. De förtroendevalda betraktade denna utveckling som positiv i stort sett, enligt undersökningen. En kritisk inställning till tjänstemännens roll hade emellertid börjat växa fram bland politiker i de större, tätbefolkade kommunerna.

Ett motsatt synsätt redovisades i en studie av Johnsson & Klingberg (1974):

> "Det ökande intresset från allmänheten samt arbetets politisering (i betydelsen ökat engagemang av politikerna) tenderar att motverka utvecklingen mot att samhällsplanering sköts enbart av tekniker med hjälp av kvalificerade modeller".

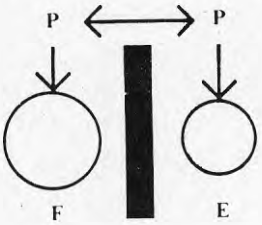
Ett uttryck för ökad politisering av planeringen i Johnsson-Klingbergs mening, är att politikerna engagerar sig så mycket i planfrågorna att de hamnar på olika ståndpunkter och att en partipolitisering därigenom sker.

En andra viktig analysdimension är de *samordningsproblem* som uppkommer i förhållandet mellan de kommunala nämnderna och styrelserna (F_k), särskilt i planeringssammanhang.



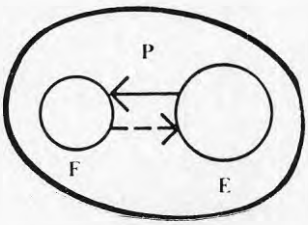
Figur 3:2 Planeringsorganisatoriska utvecklingsfaser. (Wirén 1979).

FAS I 1950



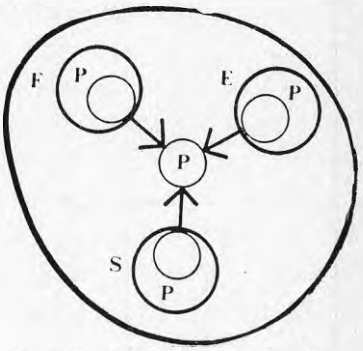
Fysisk planering: långsiktig och "hierarkisk". Ekonomisk planering: kortsiktig budgetering. Sektoruppdelat planeringsansvar: barriär mellan sektorer.

FAS II 1960



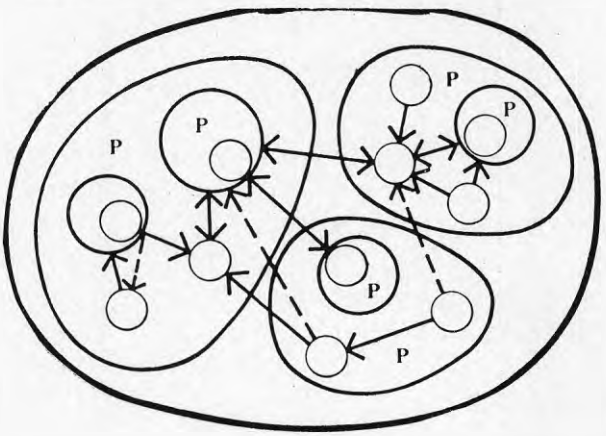
Fysisk och ekonomisk planering samordnas organisatoriskt. Kostnadskontroll av stadsbyggandets investeringar. Förtroendemannaansvar för samordning: interna motsättningar.

FAS III 1970



Förvaltningsansvar för planplanering av fysiska och ekonomiska resurser. Servicenivåplanering och prioriteringsskyldighet. Centraliserat förtroendemannaansvar: ökad byråkratisering

FAS IV 1980



Decentraliserade planeringsbefogenheter. Ökat kostnadsmedvetande och planeringskunnande. Mångfasetterat politiskt inflytande via partigrupper. Krav på flexibilitet inom givna ramar.

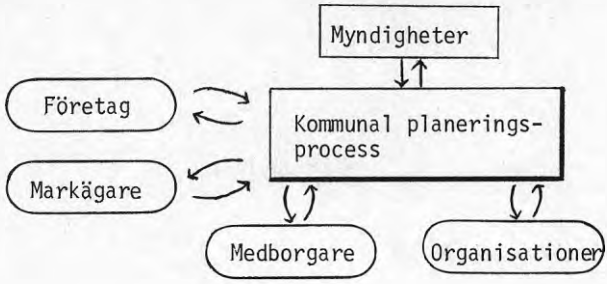
F = fysisk planering
E = ekonomisk planering
S = "social" planering
P = politikerledning

Den kommunala förvaltningsorganisationen tenderar att bli mera differentierad i de större kommunerna. Möjligheterna försvåras härigenom att samordna fysisk planering med sektoriella beslut och planer. Wiren (1979) har skisserat utvecklingen av samordning mellan fysisk och annan planering i fyra faser under efterkrigstiden (se figur 3:2). I utgångsläget (I) efter den nya byggnadslagstiftningen 1947 fanns motsättningar mellan fysisk planering och budgetprocessen i ett stort antal kommuner. Den fysiska planeringen fick representera det långsiktiga, visionära och kreativa, medan den ekonomiska planeringen stod för något fantasilöst, vardagligt och kortsiktigt. Så småningom framstod det som orimligt att inte beakta de ekonomiska konsekvenserna av den fysiska planeringen. På 1960-talet (II) sammanfördes i många kommuner den ekonomiska planeringen med den tekniska investeringsplaneringen inom en gemensam "body" som fick en avsevärd makt. I nästa fas (III), som Wiren bestämmer till 1970-talet, ersattes planeringssystemet med nya organisationer som utgick från att alla förvaltningsgrenar hade till uppgift att planera på kort och lång sikt. Den centrala uppgiften var att samordna de skilda planeringsaktiviteterna. Den fjärde och sista fasen hänförs till 1980-talet (IV) och innebär en administrativt och rumsligt decentraliserad organisation, som en konsekvens av kraven på medinflytande från olika intressentgrupper och enskilda.

En studie av samordningen mellan fysisk planering och sektoriella beslut och planer som utfördes 1970 (närmast situationen i fas II) visade att chefstjänstemännen i byggnadsnämnderna bedömde samordningen vara relativt god. (Häggroth 1972).

Arbetsfördelningen i den fysiska planeringen har efterhand förändrats. Kommunstyrelserna har fått ökad betydelse, och har ofta huvudansvaret för den översiktliga planeringen, medan byggnadsnämnderna svarar för detaljplanering och byggnadslovgivning. De olika facknämnderna har också börjat spela en viktigare roll i planeringssammanhang.

Den tredje analysdimensionen som avser *autonomi- och demokratiproblem* gäller förhållandet mellan den kommunala apparaten och externa aktörer som myndigheter, företag, organisationer och medborgargrupper.



Staten och markägarna var de aktörer som deltog i särsklass mest frekvent i den fysiska planeringsprocessens olika faser, enligt Häggroths studie (1972). Den tredje kategorin i aktivitetsgrad utgjordes av företag och organisationer. Allmänheten karakteriserades som passiva. Särskilt i de mindre kommunerna betraktades planeringen som en angelägenhet för ägarintressen. I de större kommunerna fanns emellertid en större mottaglighet bland de förtroendevalda för medborgarnas synpunkter.

Den kommunala självstyrelsen regleras genom kommunallagen och en rad speciallagar. Inte minst är den fysiska planeringen föremål för en stor mängd av procedurregler och innehållsnormer. Detta förhållande förklarar också att det sker ett intensivt kontaktutbyte mellan olika statliga organ, främst bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnden, planverket och länsstyrelserna, och den kommunala förvaltningen. (Statskontoret 1976). Planeringen är i hög grad en normstyrd process.

När det gäller medborgarnas deltagande i planeringen kan nämnas att Statens Planverk 1969 sände en rekommendation till landets kommuner att förbättra informationen och öppenheten i planfrågor och att arrangera samråd i olika former i högre utsträckning. Bland de första kommunerna att följa Planverkets rekommendationer var Nacka, Järfälla och Skellefteå. De flesta kommuner ökade informationen i planfrågor under 1970-talet. Från början dominerade utställningar, broschyrer och tryckt material, liksom olika slags enkätundersökningar. I mitten av 1970-talet blev samråd, informationsmöten, referensgrupper och studiecirklar vanligare. Många kommuner införde även ett utvidgat remissförfarande till olika sammanslutningar. (Miller 1979).

Effekten av medinflytandet i planeringen har inte utvärderats systematiskt. Enligt Miller är den allmänna erfarenheten dock att initiativ som tagits och förändringar som skett i planeringen som ett resultat av medborgardeltagandet ofta varit av marginell karaktär och sällan mer genomgripande. Det finns relativt många fallstudier av försök med medinflytande som underbygger denna slutsats. (Ek och Svennilsson 1970, Blücher och Nilsson 1971, Häggroth och Wallin 1973, Jönsson 1973, Miller och Österberg 1977, Miller och Burell 1978, Dufva 1979).

3.2 Metod och material

Till grund för analysen i detta avsnitt ligger främst en intervjuundersökning som riktades till olika slags beslutsfattare i de två norrländska undersökningskommunerna Skellefteå och Örnsköldsvik. Undersökningen genomfördes våren och sommaren 1977 och avsåg 122 respondenter. Svarsprocenten blev utomordentligt hög och det interna bortfallet på enskilda frågor relativt litet.

Urvalet av beslutsfattare utfördes så att politikergruppen består av ordinarie ledamöter i kommunstyrelsen och byggnadsnämnden samt ordföranden och vice ordföranden i övriga centrala nämnder, totalt 59 personer. Tjänstemannagruppen består av cheferna vid de kommunala förvaltningarna och utgör sammanlagt 27 personer. Organisationsföreträdarna utgörs av representanter för de största fackliga organisationerna, hyresgäströrelsen och fastighetsägare, totalt 11 personer. Industrirepresentanterna slutligen består av företrädare för de 10 största industrierna i respektive kommun. I denna kategori har även inräknats två företrädare för stora markägare i kommunerna.

Tabell 3:3 Urval av beslutsfattare och svarsprocent

Urval \ Kommun	Skellefteå	Örnsköldsvik	Totalt
Urvalets storlek	63	59	122
Inkomna svar	60	59	119
Svarsprocent	95	100	98
Bortfall i procent	3	-	3

Undersökningen lades upp så att varje respondent besöktes och intervjuades med hjälp av frågeformulär och frågeblad. En stor del av frågorna var utformade med fasta svarsalternativ, med möjlighet att avge "annat svar". Intervjuerna tog ungefär en timme i anspråk.

I analysen av resultaten redovisas inte uttryckligen det interna bortfallet på enstaka frågor i varje tabell. Däremot framgår bortfallets storlek vid en jämförelse mellan det n som anges i tabellen och antalet respondenter i undersökningen.

Databasen för ärendestudierna utgörs av beslutsunderlag, protokoll, kartmaterial, tjänsteskrivelser etc. Tidigare har utförts en dokumentstudie med liknande uppläggning i Härnösands kommun. (Rönnbäck 1978). Det vore möjligt att fördjupa sig så mycket i de aktuella planfrågorna, att hela projektarbetet upptogs därav. Ambitionsnivån med ärendestudierna har därför satts betydligt lägre, men ändå tillräckligt högt för att uppnå syftet att ge kunskap om förekommande beslutstillfällen och manifesta samråd eller kontakter med olika intressenter under ärendegången.

De planfrågor som valts gäller tillkomsten av bostadsområdena Anderstorp i Skellefteå och Valhalla i Örnsköldsvik. En invändning mot studiet av nyexploatering är att de dagspolitiska problemen i landet i högre grad gäller t ex saneringssituationer. Mot detta kan anföras att nyexploateringsfrågorna fortfarande är bland de största planfrågor som hanteras i norrlandsregionen.

Med hänsyn till att flertalet kommuner bedriver en aktiv markpolitik och i god tid köper upp eller exproprierar den mark som skall exploateras, har markägarnas inflytande på lokaliseringen av bebyggelsen kraftigt beskurits. Det innebär att ekonomiska intressen kan antas vara mindre betydelsefulla i sammanhanget eftersom fallstudierna begränsas till beslutsprocessen för bostadsområdens tillkomst. Likaså kan antas att brukarintresset spelar en underordnad roll, då de framtida brukarna inte är kända vid planeringstillfället.

	Anderstorp	Valhalla
Antal boende	ca 6000	ca 1200
Antal bostäder	2720	417

De två nyexploaterade bostadsområdena Skellefteå-Anderstorp och Örnsköldsvik-Valhalla är båda områden som bebyggts med flerbostadshus. Anderstorp uppfördes i början av 1970-talet och Valhalla i slutet av 1960-talet.

3.3 Planeringens organisation i Skellefteå och Örnsköldsvik

3.3.1 Skellefteå

Översiktlig planering

Tidigare behandlades frågor rörande den översiktliga fysiska planeringen i OIC (Orientering inom centralförvaltningen), som var ett informellt organ för ömsesidig information och samråd. Ordförande var drätselkammarens ordförande och övriga ledamöter var drätselkammarens vice ordförande, byggnadsnämndens ordförande, stadsarkitekten, fastighetschefen, byggnadschefen, kanslichefen och stadsingenjören. Vid behov kallades representanter för andra förvaltningar. Inrättandet av OIC skedde i anslutning till kommunsammanläggningen 1967 och var ett försök att få en bättre samordning av planarbetet. Ett konkret resultat av OIC-arbetet var de årliga utvecklingsprognoser med femårsperspektiv som framställdes och som egentligen var föregångare till s k gemensamma planeringsförutsättningar som många kommuner senare införde. Men drätselkammarens möjlighet att leda och samordna planeringen var tämligen begränsad. Vidare upplevde specialförvaltningarna svårigheter att påverka den fysiska planeringen. Detta ledde fram till att OIC ersattes med en projektorganisation, där drätselkammaren fungerade som ledningsgrupp och det fanns flera projektgrupper bestående av ledande tjänstemän t ex för översiktlig planering, detaljplanering, bostadsbyggnadsprogram. Som stabsorgan till projektorganisationen fanns en referensgrupp som var sammansatt av olika intressenter t ex företag och organisationer, sammanlagt ett 30-tal ledamöter. Uppgifterna för olika aktörer i projektorganisationen var:

Kommunstyrelsen

Uppdragsgivare som i enlighet med fullmäktiges beslut fastställer resursramar, anger mål och inriktning samt rangordning i förhållande till övriga aktuella projekt.

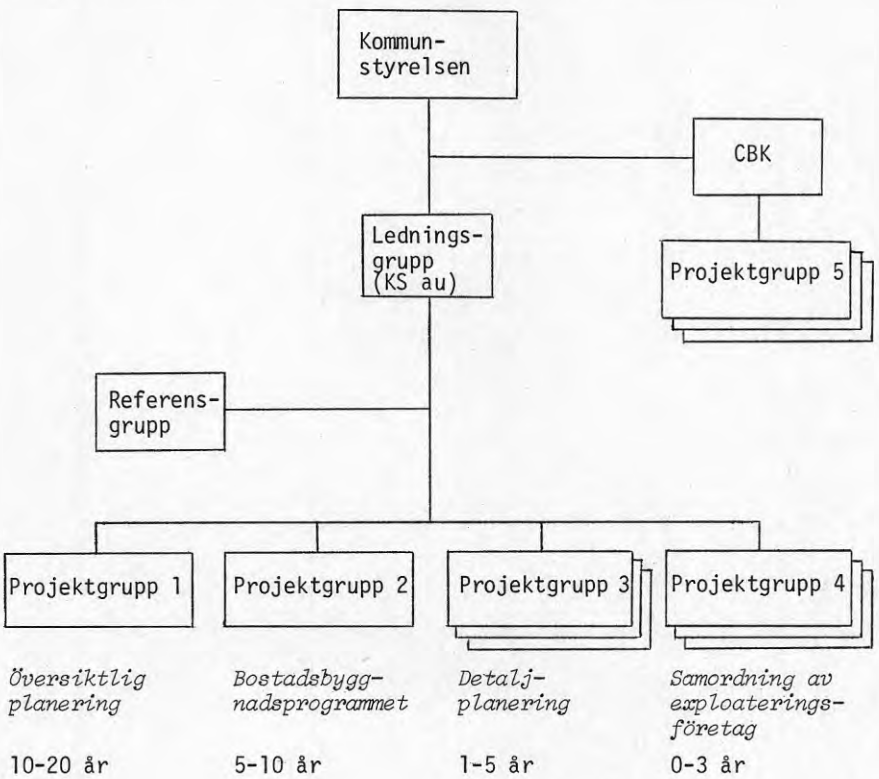
Ledningsgruppen

Kommunstyrelsens arbetsutskott som fastställer målsättning och riktlinjer samt utredningsprogram, utser projektledare och ledamöter, tilldelar personalresurser, leder och följer projektarbetet, granskar och bedömer redovisningar och upprättade förslag, informerar kommunstyrelsen samt överlämnar slutliga förslag.

Referensgruppen

Tillsättes av kommunstyrelsen och består av företrädare för lokala parti- och intresseorganisationer i samband med översiktlig planering för serviceorter, kommundelar etc. Referensgruppens uppgift kan sägas vara att följa planutredningsarbetet och därvid vara en förbindelselänk mellan planerare och den lokala opinionen i olika planeringsfrågor.

Figur 3:4 Projektorganisation i Skellefteå kommun



Referensgruppen användes exempelvis vid planeringen av Anderstorpsområdet (se bilaga 3). Erfarenheterna av arbetet i referensgruppen var blandade; det var svårt att få entydiga besked, det hölls få sammanträden och gruppen var för stor för att fungera effektivt. I mitten av 1970-talet ändrades därför referensgruppen till att bestå av vanligen fem lokala politiker från berörda områden som utses av kommunstyrelsens arbetsutskott. Kontakterna med organisationslivet blev därmed främst en fråga om remitteringar. Det anses bland tjänstemännen och politikerna att den nuvarande planeringsorganisationen fungerar på ett tillfredsställande sätt.

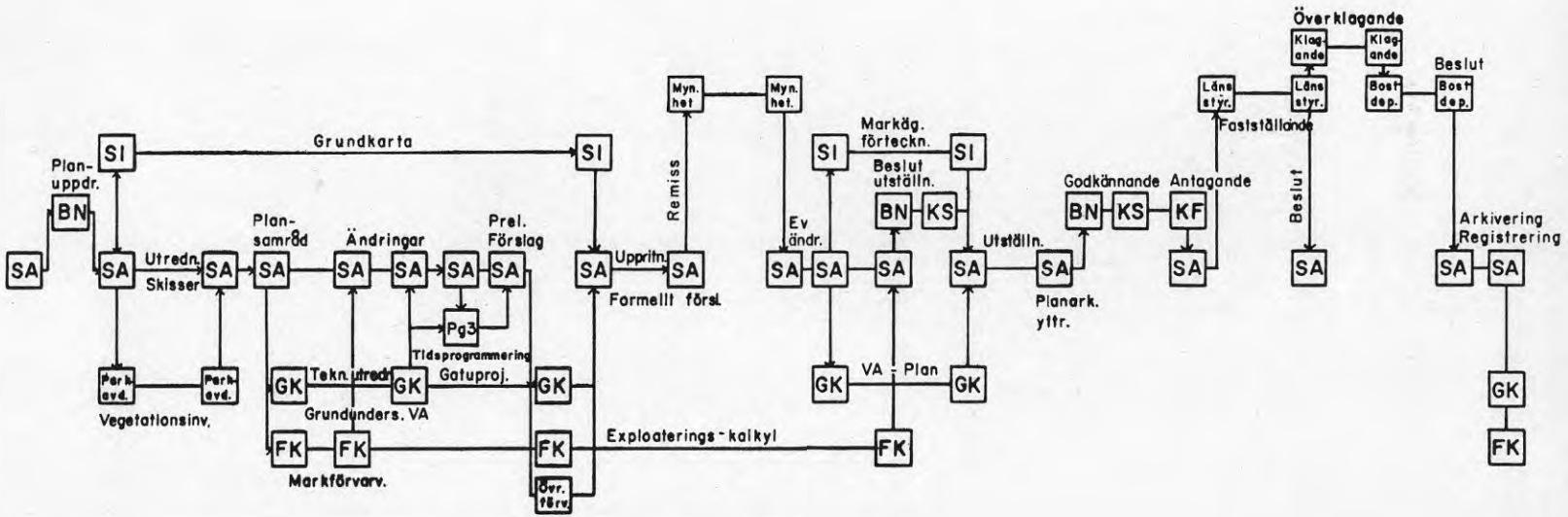
Skellefteå kommun genomförde år 1972 en informationskampanj "Det växer i Skellefteå - men hur?" Kampanjen syftade till att informera allmänheten om vissa övergripande planer, för att få igång en bred diskussion om långsiktiga målsättningar. En stor del av kampanjen handlade om fysisk riksplanering och regionalpolitik. Kampanjen innehöll studiecirklar med 1200 deltagare, en utställning som nådde 7000 besökare och debattmöten med sammanlagt 1000 deltagare. (Jönsson 1973).

Detaljplanering

I arbetet med stadsplanerna finns mera begränsade ambitioner till utåtriktat samråd. Kontakterna med de ej direkt berörda aktörerna i omgivningen förutsätts ha skett i samband med den översiktliga planeringen. Byggnadsnämnden har en central roll i detaljplaneringen och ärendegången kan karakteriseras som en process, vilken i första hand söker uppnå en effektiv samordning. Den utveckling som skett under sjuttiotalet har inneburit att beskrivningen av stadsplanerna väsentligt förbättrats och att de utformats på ett tydligare sätt. Vidare har detaljplanearbetet fått en starkare koppling till den översiktliga planeringen. Det innebär att kommunstyrelsens arbetsutskott genom översiktsplanerna i högre grad än tidigare styr byggnadsnämnden.

Figur 3:5 Detaljplaneringsprocessen i Skellefteå kommun

SA - Stadsarkitektkontor
BN - Byggnadsnämnden
SI - Stadsingenjörskontor
GK - Gatukontor
Pg 3 - Projektgrupp, detaljplaner
KS - Kommunstyrelse
KF - Kommunfullmäktige



3.3.2 Örnsköldsvik

Översiktlig planering

I samband med kommunsammanläggningen 1971 bildades en generalplanekommitté, som ersatte de kommittéer som fanns i de tidigare kommunerna. Denna kommitté utgjorde främst ett försök att samordna den ekonomiska och översiktliga fysiska planeringen. Erfarenheterna av arbetet var att kommittén inte lyckades klara samordningsfrågorna. Som en följd av planverkets skrivelse om vidgat generalplanearbete 1973 inrättades en projektorganisation med en ledningsgrupp på nio personer bestående av kommunstyrelsens personal och representanter från tekniska utskottet, samt byggnadsnämndens vice ordförande. Projektgruppen bestod av chefstjänstemän från olika kontor som direkt arbetade med fysisk planering; stadsarkitektkontoret, gatukontoret, fastighetskontoret, fjärrvärmeverket etc. Vidare ingick planeringssekreteraren från kommunkansliet samt socialchefen och skoldirektören. De övriga chefstjänstemännen i kommunen ingick i en grupp som adjungerades vid behov till projektgruppen. Som stabsorgan fanns dessutom en referensgrupp på 45-50 ledamöter med de olika styrelse- och nämndsordförandena, bl a byggnadsnämndens ordförande, samt företrädare för företag, organisationer och statliga länsorgan. Denna referensgrupp användes vid arbetet med kommunöversikten och sammanträdde totalt endast några få gånger. Mötena blev tungrodda och det var svårt att få till stånd en meningsfull diskussion i en så heterogen församling. Fortsättningsvis kom därför listan över ledamöterna i referensgruppen att användas som förteckning för remissutsändningar.

Under 1970-talet har skett ett visst utbyte mellan Örnsköldsvik och Skellefteå inom planområdet. Som en direkt följd av ett studiebesök i Skellefteå 1978 har Örnsköldsvik fr o m 1980 beslutat slopa referensgruppen och i stället införa s k kontaktgrupper med lokala politiker som utses av kommunstyrelsen för varje särskilt planuppdrag.

Det samordningsproblem som kommunen brottades med efter sammanläggningen medförde att Kommunförbundets förslag om gemensamma planeringsförutsättningar (GPF) fick ett snabbt gehör i kommunen. Örnsköldsvik var bland de kommuner i landet som först upprättade GPF.

Vid tidpunkten för genomförandet av intervjuer och enkäter i föreliggande undersökning, dvs våren 1977, kan kommunens översiktliga planering karakteriseras som en aktivitet med tonvikt på intern samordning av verksamheten, särskilt mellan ekonomisk och fysisk planering. Planeringsorganisationen gav kommunstyrelsens ledning och kansli en stark ställning och framstår som relativt centraliserad. Det är inte orättvist att vid en jämförelse mellan planeringssystemen i Skellefteå och Örnsköldsvik påstå att Skellefteå i mitten av 1970-talet hade en effektivare samordning i det interna planeringsarbetet och ett större mått av öppenhet gentemot allmänheten och olika intressenter än vad Örnsköldsvik hade.

Så sent som 1979-1980 har steg tagits mot ökad decentralisering och en vidgad öppenhet mot omgivningen. Fem olika projektgrupper har inrättats med ungefär likartade uppgifter som i Skellefteå. I den handläggningsordning som antagits i november 1978 och reviderats i oktober 1979 har samråds- och remissverksamheten getts en ökad plats i den översiktliga planeringen. Det kan ha sitt intresse att ta del av dessa procedurregler:

"1. Ledningsgruppen/kommunstyrelsen/byggnadsnämnden beslutar om uppdrag

2. Grundkarta i skala 1:5000 iordningställs
   Vissa undersökningar påbörjas
   - vegetation (inventering och analys)
   - geotekniska förhållanden (kartering, eventuell provtagning)
   - geohydrologi (kartering)

3. Programremiss, samråd enligt 14 § Byggnadsstadgan (BS)
   Skiss till programkarta sammaställs. Kända fakta redovisas.
   Remiss till:
   - förvaltningar
   - myndigheter
   - politiska organisationer

   Information till allmänheten:
   - presskonferens
   - "Från Nolaskogs"
   - offentligt möte
   - utställning

   Syfte: att insamla förutsättningar, önskemål, klarlägga behov av utredningar m m samt att informera om påbörjad planering

   Tid: minst 4 veckor

4. Program, sammanställning av inventering, planprogram, tidplan m m. Beroende av behov och tid kan programmet utvecklas till en bred diskussion om vad som skall planeras

5. Ledningsgruppen beslutar om program, principer och eventuella kompletterande utredningar

6. Information i byggnadsnämnden

7. Skiss utarbetas och vissa utredningar genomförs

   - behov av trafiksanering
   - profilstudier
   - principlösning VA

8. Skiss upprättas

9. Förvaltningsremiss (enbart kommunala förvaltningar)
   Teknisk-ekonomisk bedömning (fastighetskontoret)

10. Eventuella kompletterande utredningar
    Eventuell revidering av skiss

11. Redovisning av skiss samt förvaltningarnas yttrande i ledningsgruppen. Ledningsgruppen godkänner skissen med eventuell revidering för bred remiss

12. Information i byggnadsnämnden

13. Bred remiss, samråd enligt 14 § BS
    Remiss till:

    - nämnder
    - myndigheter
    - politiska och övriga organisationer

    Information till allmänheten:

    - presskonferens
    - "Från Nolaskogs"
    - offentligt möte
    - utställning

    Syfte: att informera om arbetet, att samla in synpunkter och önskemål

    Tid: 8 veckor

14. Eventuella kompletterande utredningar
    Eventuell revidering av skiss

    Vid stora förändringar genomförs ny bred remiss (punkt 11) eller offentligt möte

15. Förslag upprättas
    Här skall alla fakta, anspråk, klagomål m m vara kända, så att en slutlig sammanvägning kan göras

16. Ledningsgruppen godkänner förslaget med eventuell revidering och överlämnar det till byggnadsnämnden för beslut om utställning

17. Byggnadsnämnden godkänner förslaget och beslutar om utställning enligt 17 § BS

18. Utställning enligt 17 § BS för granskning
Kallelse till:

- nämnder
- myndigheter
- politiska och övriga organisationer
- massmedia
- dem som yttrat sig under bred remiss

Information till allmänheten:

- utställning

Syfte: att informera om förslaget och att ge möjlighet till yttrande

Tid: 6 veckor

19. Eventuell revidering med beaktande av eventuella yttranden

20. Ledningsgruppen godkänner förslaget

21. Byggnadsnämnden godkänner förslaget

22. Kommunstyrelsen godkänner förslaget

23. Kommunfullmäktige antar förslaget

24. Byggnadsnämnden översänder det antagna förslaget till berörda myndigheter enligt 19 § BS samt till förvaltningar och övriga myndigheter"

Detaljplanering

Detaljplaneringen i Örnsköldsvik följer för närvarande rutiner som bygger på den översiktliga planeringen, remisser och kontakter mellan kommunala förvaltningar, samt markägarsamråd och utställning. Samrådsambitioner med en vidare krets av medborgare saknas i den normala ärendegången utöver den obligatoriska utställningen av stadsplaneförslagen. Samråd och offentlig debatt förutsätts i stort sett vara avklarade i och med arbetet på den översiktliga planeringen. För att konkretisera arbetet med stadsplaner redovisas nedan de gällande rutinerna:

"1. Förslag till stadsplan upprättas endast på uppdrag av byggnadsnämnden

Program för uppdraget ges av kommunstyrelsen

Finns inte särskilt program gäller de förutsättningar som anges i översiktsplanerna (punkt 4)

Preliminär tidplan upprättas och diskuteras i projektgrupp 3

Handläggare utses när planeringen är aktuell

2. Primärkarta, dvs förminskning av baskartebladen till 1:1000 beställes i transparent utförande

3. När planområdet bestämts beställes grundkarta

Ett minimum är att de till planområdet gränsande fastigheterna är med i sin helhet

4. Genomgång med översiktsplaneavdelningen av de översiktliga förutsättningarna ska alltid ske

Blir program, om sådant ej givits av kommunstyrelsen

5. Kontakt med lantbruksnämnd och länsantikvarie ska ske om intressekonflikter som berör dessa finns, vilka ej klarats ut i översiktsplanerna

6. Om områdesplan/dispositionsplan inte finns inhämtas synpunkter från skolkontor, socialkontor, hälso- och miljövårdskontor, fritidskontor, hamnkontor, gatukontor, fastighetskontor, stadsingenhörskontor, eldistributör, brandchef (industriområden), muséet, vägförvaltningen samt berörda markägare

7. Översiktlig geoteknisk bedömning inhämtas från gatukontoret

8. Under arbetet med skissen kan krävas att preliminär teknisk-ekonomisk analys utföres av gatukontoret och att preliminär exploateringskalkyl utförs av fastighetskontoret

9. När en skiss finns diskuteras den

a) internt med översiktssidan och byggnadslovssidan
b) i projektgrupp 3
c) i byggnadsnämnden (även översiktsplanen visas)
d) på länsstyrelsesamråd

Skissen utföres med ett illustrativt ritsätt. Formella plangränser och beteckningar ska framgå

10. Förvaltningsremiss

11. Markägarsamråd

12. Teknisk-ekonomisk utredning beställes hos gatukontoret. Kan ske tidigare om man bedömer att inga erinringar kommer att inkomma under 10 och 11

13. Slutlig markägarförteckning beställes

14. Formell uppritning

15. Byggnadsnämnden för utställningsbeslut. Kontrollera hos fastighetskontoret att planen kan ställas ut. Redogörelse för förvaltningsremiss och samråd

16. Utställning i laga ordning (minst 22 dagar)

17. Byggnadsnämnden för godkännande. Yttrande över inkomna skrivelser. Översändes till kommunfullmäktige för antagande"

Beskrivningen av rutinerna ovan stämmer väl in på den uppläggning som gällt under 1970-talet. Byggnadsnämnden har en stark ställning i detaljplaneorganisationen, medan den översiktliga planeringen i hög utsträckning ligger utanför dess kontroll.

3.4 Harmoni eller konflikt i planeringen?

I samhället finns en stor mängd intressegrupper med politiska anspråk som ofta är oförenliga och står i konflikt med varandra. Detta sakläge har sin givna betydelse för planeringen, som exempelvis Floderus beskriver i en uppsats (1976):

> "Seen in a political perspective, planning takes place in a society which by no means functions as a harmonious system but if anything amounts to an arena where conflicts between discordent interests are enacted".

Den politiska demokratin utgör en mekanism för en legitim konfliktlösning mellan olika intressegrupper. De politiska partierna utgör viktiga aktörer i demokratin genom att aggregera (kombinera och reducera) olika krav och intressen och rekrytera kandidater till politiska poster. Om det råder motsättningar mellan olika intressegrupper i kommunerna, som tar sig uttryck i en maktkamp om planeringen, är det viktigt att studera de politiska partiernas roll. Präglas den fysiska planeringen verkligen av konflikter? Kanaliserar partierna de intressekonflikter som finns i kommunerna på ett sådant sätt att det uppstår partistrukturerade konflikter mellan de förtroendevalda vid beslutstillfällena?

En studie av beslutsprocessen i fysisk planering från 1970 visade att partierna hade en tämligen betydelselös roll för planeringens innehåll. (Häggroth 1972). Det finns emellertid anledning att anta att förändringar kan ha skett i detta avseende under 1970-talet med hänsyn till de nya storkommunerna, de större resurserna för planering, de nya planeringsinstrumenten och partipolitiseringen av kommunalpolitiken.

Vad är att föredra i ett demokratiskt perspektiv: Harmoni eller konflikt? Denna fråga är omöjlig att entydigt svara på. Harmoni i beslutsfattandet är naturligtvis märklig om kommunen präglas av starka intressemotsättningar. Å andra sidan är djupgående konflikter mellan de politiska partierna i planeringen en egendomlighet om det lokala samhället är harmoniskt. En generell bedömning som kan göras är att planeringsprocessens inslag av harmoni eller konflikt bör, ur demokratisk synpunkt, i grova drag avspegla de intressemotsättningar som råder i kommunen. Denna bedömning innebär emellertid inte en undervärdering av det idépolitiska arbetet i planeringen. De politiska partierna har traditionellt en relativt stark anknytning till olika intressegrupper och de idépolitiska synpunkterna sammanfaller i regel väl med intressekraven.

I undersökningen har de olika aktörerna i planeringen fått ge sina synpunkter på de fysiska planeringsprocesserna i de undersökta kommunerna; huruvida den fysiska planeringen kunde beskrivas som en "maktkamp" mellan olika intressen eller om planeringen kunde karakteriseras av en "samverkan för bästa lösning". Vidare fick de ange om de uppfattade väsentliga skillnader mellan de politiska partierna i kommunen, när det gällde ställningstaganden i fysisk planering. Om svaren på dessa två frågor korstabuleras får man en tabell med fyra olika fält enligt nedan:

Tabell 3:6 Karakteristik av den fysiska planeringen i de båda undersökningskommunerna.
Procentuell andel i totalprocent (n=110).

Partierna / Planeringen	Ej partiskillnader	Väsentliga partiskillnader
Samverkan	21% *Harmoni*	42% *Samförstånd*
Maktkamp	7% *Intressekonflikter*	30% *Partikonflikter*

Resultatet visar totalt sett att närmare hälften av de kvalificerade respondenterna betecknar planeringen som samverkan för bästa lösning, trots förekomsten av väsentliga partiskillnader. Denna karakteristik benäms fortsättningsvis *samförstånd*. Partierna har trots väsentliga skillnader en strävan till samförstånd i de konkreta planeringsfrågorna.

En knapp tredjedel av de intervjuade beslutsfattarna och företrädarna för företag och organisationer, menar att den fysiska planeringen väsentligen är en maktkamp mellan olika intressen och att det finns väsentliga skillnader mellan de politiska partierna, dvs *partikonflikter*. Något färre anser att planeringen är *harmonisk*, dvs att den är en samverkan för bästa lösning mellan företrädare för politiska partier som saknar väsentliga skillnader i ståndpunkter. Slutligen är det ett mindre antal som menar att planeringen visserligen sker utan meningsbrytningar mellan partiföreträdarna, men att den samtidigt är präglad av maktkamp. Intressemotsättningar följer inte partigränserna och kommunen som planeringsenhet står mot olika starka intressegrupper, dvs *intressekonflikter*. En kontroll för skillnader mellan Skellefteå och Örnsköldsvik visar ett så gott som identiskt mönster. Bedömningen i detta avseende skiljer sig ej mellan de båda kommunerna.

I diskussionen ovan anfördes att det som är mest önskvärt ur demokratisk synpunkt, är harmoni eller partikonflikt, medan samförstånd och intressekonflikt i de här använda innebörderna var mindre lyckade. Utifrån denna synpunkt faller 51% av bedömningarna inom det önskvärdas ram, och 49% kan hänföras till oönskade lägen. Varför finns det då så stora skillnader i bedömningen av den fysiska planeringen? Trots allt handlar det ju ändå om ett och samma sakområde i respektive kommun. Hur kan vissa bedömare uppfatta både maktkamp och stora partiskillnader, medan andra aktörer bara ser harmoni i planeringen?

För att fördjupa analysen kan vi utgå från att de olika respondenterna har olika utsiktspositioner över, och skilda roller i, den fysiska planeringen. Är bedömningsskillnaderna i väsentlig mån en fråga om roller och insyn? För att besvara frågan har aktörerna indelats i tre kategorier: de som företräder "planerande" kommunala organ, de som representerar övriga kommunala organ, samt externa aktörer som företag och organisationer. Vidare har analysen kompletterats med resultat från medborgarstudien (se kapitel 6). En sammanställning av resultatet återfinns i tabell 3:7.

Svarsutfallet för de olika aktörskategorierna är synnerligen intressant och följer bestämda mönster (se pilarna i tabellen). Det kan observeras att drygt hälften av de tillfrågade medborgarna i undersökningen inte ansåg sig känna till beslutsprocessen i fysisk planering tillräckligt mycket för att karakterisera den. Särskilt svårt var det att bedöma om det fanns skillnader mellan partierna eller ej, och i så fall vari skillnaderna bestod. Om det är så att det finns väsentliga skillnader mellan partiernas ståndpunkter måste de sägas ha misslyckats med att föra ut frågorna till allmänheten. Det finns en intressant skillnad mellan medborgarnas i de skilda kommunerna bedömningar av planeringen. Medborgarna i Skellefteå tenderar att uppfatta planeringen som en harmoni, medan allmänheten i Örnsköldsvik har större intryck av partikonflikter.

Tabell 3:7 Karakteristik av den fysiska planeringen i de båda undersökningskommunerna av olika aktörer. Procentuell andel i radprocent.

Karakteristik / Aktör	"Harmoni"	"Samförstånd"	"Intressekonflikter"	"Partikonflikter"	Totalt	Andel "Annat svar", "Känner ej till"
"Planerade" kommunala organ a)	7	53	7	33	100% (43)	9% (n=47)
Övriga kommunala organ b)	26	43	3	29	100% (35)	10% (n=39)
Externa aktörer (företag, organisationer) c)	34	25	13	28	100% (32)	3% (n=33)
Medborgarna d)	35	9	38	18	100% (401)	54% (n=842)

a) Kommunstyrelsens au, byggnadsnämnd, parknämnd, drätselkontor, fastighetskontor, gatukontor, stadsarkitektkontor, stadsingenjörskontor, kanslichef.

b) T ex fritidsnämnd, skolstyrelse, social centralnämnd, kulturnämnd med respektive kontorsorganisationer.

c) Storföretag, största fackliga organisationer, största övriga intresseorganisationer.

d) För datauppgifter se kapitel sex. Frågorna 14 A respektive 17 i enkätformuläret. Frågor om maktkamp eller samarbete i planeringen, var något annorlunda utformad, nämligen om beslutsfattarna ser till kommunens bästa eller om vissa grupper/organisationer/företag har för stort inflytande i planeringen.

Det finns påtagliga skillnader i bedömningen mellan aktörerna på samtliga punkter. Det generella mönstret är:

- Ju mer involverad i planeringen, desto vanligare att uppfatta verksamheten som präglad av samförstånd eller partikonflikter.
- Ju mindre involverad i planeringen, desto vanligare att uppfatta verksamheten som präglad av harmoni eller intressekonflikter.

Vad beror detta mönster på? Den fundamentala skillnaden är att de som är involverade i planeringen framhäver de politiska partiernas roll, medan "externa" bedömare har svårt att se partierna som betydelsefulla i planeringen. Politikerna som planerar gör det på uppdrag av politiska partier och har därför privata behov att partipolitiskt motivera och rationalisera sina ståndpunkter. Sådana motiv saknas i stort sett bland de "externa bedömarna". Det visar sig också att chefstjänstemännen är mindre benägna att uppfatta partikonflikter i planeringen än vad politikerna är. De borgerliga politikerna betonar mera partikonflikter än vad socialdemokraterna gör. Partiuppfattningen är således delvis en konsekvens av oppositionsrollen. Olika slags uppdrag i partiorganisationerna, t ex styrelseposter i kommunorganisationer eller distriktsstyrelser, medför generellt en betydligt större tendens att se partikonflikter i planeringen, jämfört med beslutsfattare utan sådana uppdrag.

Häggroths studie, som visade att konfliktnivån överlag var låg i planeringsprocessen, byggde på intervjuer med ledamöter och sekreterare i byggnadsnämnden. Mot bakgrund av det mönster som ovan redovisats kan understrykas att bedömningen av den låga konfliktnivån gjordes av aktörer som tenderar att framhäva partiernas roll. Mindre involverade aktörer hade sannolikt bedömt att partierna i det närmaste helt var betydelselösa.

Ett par ärendestudier från Skellefteå och Örnsköldsvik som gäller bostadsområdena Anderstorp respektive Valhalla visar emellertid inga tecken på motsättningar mellan de politiska partierna i sakfrågorna, även om det finns exempel på "externa" intressekonflikter. (Se bilagorna 2 och 3).

Ett objektivt mått på konfliktnivån i planeringen är konfliktmarkeringarna vid byggnadsnämndens sammanträden, i form av voteringar eller reservationer

till protokollen. Även detta mått har brister, eftersom konflikterna kan äga rum både i planeringsprocessen som föregår besluten och i genomförandet av planeringen. Tillgripandet av konfliktmarkeringar har även en strategisk aspekt. Är det meningsfullt att votera om något man på förhand vet att man kommer att förlora, på grund av t ex majoritetsläget? Finns det anledning att göra reservationer i protokollet om man förfäktar en minoritetsståndpunkt? Genom att göra konfliktmarkeringar kan ett partis ledamöter, eller enskilda ledamöter understryka sitt avståndstagande från beslutet, vilket kan vara en styrka i debatter och opinionsbildning.

I tabellen nedan presenteras andelen konfliktmarkeringar för åren 1975-1977.

Tabell 3:8 Konfliktmarkeringar vid byggnadsnämndens sammanträden åren 1975-1977 i Skellefteå respektive Örnsköldsvik

Ärende och konflikter \ År/kommun	År 1975		År 1976		År 1977		Totalt	
	Sk-å	Ö-vik	Sk-å	Ö-vik	Sk-å	Ö-vik	Sk-å	Ö-vik
Antal ärenden vid sammanträden	2442	1846	2651	1698	2881	2138	7974	5682
Antal konfliktmarkeringar i form av voteringar och/eller reservationer	16	10	19	11	11	10	46	31
Andelen konfliktärenden	0,7%	0,5%	0,7%	0,6%	0,4%	0,5%	0,6%	0,5%

Antalet ärenden som behandlas vid byggnadsnämndernas sammanträden är mycket högt, omkring två tusen paragrafer per år. En hel del punkter avser visserligen formalia eller ärenden av synnerligen begränsad räckvidd, där förutsättningar för konflikter helt saknas. Men här finns givetvis ett stort antal fall där skillnader i principiella frågor borde slå igenom i form av delade meningar och eventuellt konfliktmarkeringar. Det kan noteras att antalet ärenden i Skellefteå är fyrtio procent högre än i Örnsköldsvik under den aktuella treårsperioden. Det finns således en större beslutskapacitet i Skellefteå än i Örnsköldsvik. I allt väsentligt beror detta på att antalet inkommande ärenden har varit väsentligt flera i Skellefteå. Antalet konfliktmarkeringar är genomgående lågt under perioden i de båda kommunerna. I procent av antal paragrafer uppgår andelen till ungefär en halv procent,

något högre i Skellefteå än i Örnsköldsvik, men skillnaden är inte utslagsgivande. De frågor som konflikterna gällde är av olika karaktär. Här finns voteringar om kommunöversikterna, och enskilda ärenden om byggandet på landsbygden. Men det förekommer även konflikter i frågor som t ex försäljning av livsmedel på bensinstationer. I regel kan konflikterna ses som partikonflikter, i vissa fall konflikter mellan de båda partiblocken. Det generella intrycket som uppgifterna om konfliktmarkeringar ger är att konfliktnivån är skäligen låg vid beslutstillfällena.

Vilken är då den sanna beskrivningen av planeringen i de undersökta kommunerna? Det går inte på grundval av det insamlade materialet säga något slutgiltigt i frågan. Mellan de politiska partierna finns vissa principiella skillnader i synen på fysisk planering som kommer till uttryck i t ex diskussionen om kommunöversikten. Olika intressegrupper finns vilka aktivt ställer krav som emellanåt står i motsatsställning. Samtidigt förefaller den reguljära planeringsverksamheten beskrivas i stort sett i harmoni eller samförstånd. Men *om* det är sant, som de mest involverade planeringsmakarna anser, att partikonflikter i väsentlig mån präglar planeringen, så har de politiska partierna grundligt misslyckats med att föra ut frågorna till väljarna. Partikonflikter får därmed - i den mån de existerar - ingen större betydelse för väljarnas kommunalpolitiska åsiktsbildning. Motsättningarna mellan partierna blir främst en show för de interna aktörerna i den kommunala apparaten.

3.5 Planeringens beroende av omgivningen

Som framhållits ovan finns det ett autonomi- och demokratiproblem vid planeringens kontakter med olika externa aktörer som myndigheter, företag, organisationer och medborgargrupper. Här reserveras termen autonomi för den självstyrelse som statliga lagar och normer inom planområdet medger, liksom för de restriktioner och styrningar som kan aktualiseras vid konflikter mellan den kommunala planeringen och statliga organ, t ex länsstyrelsen eller planverket. Föreliggande studie kommer enbart beträffande planeringens externa kontakter att uppehålla sig vid kontakter med andra aktörer än myndigheter. Tonvikten ligger således vid demokratiproblemet, som egentligen både är en fråga om planeringens integritet mot det privata kapitalet och dess demokratiska förankring i folkmeningen.

De kontakter som ett planeringssystem utväxlar med omgivningen är till viss del ett uttryck för de beroendeförhållanden som existerar. I sin tur kan dessa beroenden ytterst härledas ur den ekonomiska och politiska ordningen och de gällande spelreglerna i makroperspektivet. Det är vidare lätt att föreställa sig att en planeringsprocess som i stort kännetecknas av ett livligt utbyte av kontakter med omgivningen fungerar på ett annat sätt än en process som huvudsakligen hanteras internt i apparaten.

I en finsk studie (Isaksson 1980) redovisas förklaringsgrunder till uppkomsten av olika former av planering som bygger på dels centraliseringen inom planeringsapparaten, dels beroendet av omgivningen. En centraliserad organisation kännetecknas, enligt denna studie, av att planeringen styrs genom invecklade styr- och redovisningssystem som i detalj anger hur olika aktiviteter skall utföras. Centraliseringen medför i regel formalisering. Med beroende avses här närmast förekomst av starka påtryckningsgrupper som aktivt bevakar planeringen, dvs närmast företag, markägare och stora organisationer. Ytterst gäller således beroende frågan om vem som har makten över planeringen - är det interna eller externa aktörer?

Förklaringarna till uppkomsten av olika former av planering betraktas i studien som tendenspåståenden. Olika värden på de använda faktorerna tenderar att pressa fram bestämda former av planering. Den finska studien hade det statliga planeringssystemet som undersökningsobjekt och sambandet mellan förklaringsfaktorer och planeringsformer kunde verifieras i hög grad.

Eftersom den använda analysen har en generell räckvidd kan den även användas på kommunal planering.

Om det finns ett starkt beroendeförhållande mellan planeringen och omgivningen, tenderar planeringen enligt Isaksson att bli korporativ vid hög centraliseringsgrad och anpasslig vid låg centralisering. *Anpassningsplanering* ("trendplanering") kännetecknas av att planerarnas handlingsfrihet inte är stor och att de främst söker nå balans med omgivningens krav. Den *korporativa* planeringen är förhandlingsinriktad och de externa planeringsaktörerna utgörs av ett fåtal starkt organiserade intressen som ofta är i konflikt med varandra.

I de fall planeringen är relativt oberoende av planeringsmiljön kan man tala om teknisk planering eller rättare en *teknokratisk* planering i de fall processen är centraliserad. Om processen är mera decentraliserad betecknas planeringen som *politisk*. I grunden ligger i det senare fallet förekomsten av flera mindre starka intressegrupper i planeringsmiljön.

Beskrivningen av de olika planeringsformerna är starkt förenklade, men förefaller utgå från strategiska komponenter i planeringsprocessen och torde gå att använda i denna rapport. En svaghet i typologin är att den inte tillräckligt tar hänsyn till styrproblemet politiker-tjänstemän. Det är knappast nödvändigt att understryka att medinflytandets villkor skiljer sig kraftigt åt mellan de skilda planeringsformerna. I de fall planeringen domineras av starka intressegrupper (anpassnings- eller korporativ planering) är det svårt för medborgare utan direkta materiella intressen i konkreta planfrågor att göra sina synpunkter gällande. Om planeringen däremot kännetecknas av oberoende i förhållande till omgivningen ökar möjligheterna till ett vidgat medinflytande. Man kan föreställa sig att kommunernas satsningar på att köpa in mark och i många fall producera bostäder i kommunala och kooperativa stiftelsers regi i hög grad har minskat planeringens beroende av externa aktörer som t ex markägare och privata byggmästare. När det gäller exploatering av nya bostadsområden bör de yttre förändringarna för medinflytande således vara bättre än i många andra fall t ex vid sanering av en stadsdel där det finns starka intressen i arbete.

Vad är det för slags fysisk planering som bedrivs i de undersökta kommunerna? För att besvara frågan krävs utifrån den ovan redovisade typologin uppgifter dels om planeringsstrukturerna, dels om kontakterna eller beroendet mellan

planeringssystemet och omgivningarna.

I undersökningen intervjuades ett antal ledande politiker, chefstjänstemän och företrädare för storföretag och organisationer om sin syn på frågan vilka aktörer som har makten över den fysiska planeringen i respektive kommun.

Det visar sig att en kvalificerad majoritet av den tillfrågade elitpopulationen ansåg att den fysiska planeringen var tämligen oberoende i förhållande till planeringsmiljön.

Tabell 3:9 Åsikt om vilka aktörer som har makten över den fysiska planeringen i kommunen hos olika bedömare (n=119). Andel i kolumnprocent.

Aktör \ Kommun	Skellefteå (n=60)	Örnsköldsvik (n=59)
Enbart interna aktörer	77	68
Interna och externa aktörer	12	24
Enbart externa aktörer	5	7
Ej svar	7	2
Totalt	100%	100%

Mellan kommunerna finns en skillnad sådan att Örnsköldsvik har en väsentligt högre andel bedömare som pekar ut externa aktörer. Parentetiskt kan nämnas att medan enbart fyra bedömare i Skellefteå pekar ut kommunalråden som dem som makten haver över planeringen, är det nitton bedömare i Örnsköldsvik som har den åsikten. Och samtidigt är det tolv bedömare i Skellefteå som nämner byggnadsnämndens ordförande, mot en bedömare i Örnsköldsvik. När det gäller externa aktörer fanns en stark tonvikt i Örnsköldsvik på storföretagen och deras starka ställning i planeringen - en aktör som relativt sällan nämndes i Skellefteå. Storföretagen i Örnsköldsvik har annan struktur än Skellefteå-företagen genom att skogsindustrin är så dominerande, vilket innebär att industrin samtidigt är stora skogs- och markägare.

Det finns vidare en tendens i materialet att de externa bedömarna är mer benägna att nämna externa aktörer. Den använda metoden, "ryktesmetoden", har både fördelar och nackdelar. En given fördel är att det på detta sätt är möjligt att få en total bedömning av maktstrukturen, utan alltför stark anknytning till enskilda sakfrågor. Omständigheter och beslutsinnehåll i sakfrågor behöver inte nödvändigtvis i varje enskilt fall vara representativt för hur beslutsprocessen fungerar. En nackdel är att bedömarna kan sakna tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att göra bedömningar eller att de själva kan ha ett intresse av att framhäva den ena eller andra aktören som inflytelserik. Är det t ex troligt att ett kommunalråd skulle påstå att storföretagen har makten över planeringen, om vi antar att storföretagen faktiskt har den makten? Svaret på frågan är inte givet på förhand. Det finns också en lång rad maktstudier som visar att undersökningsmetoden starkt påverkar resultaten. (Hunter 1953, Dahl 1961, Jennings 1964 etc).

Ett alternativ, eller komplement, till ryktesmetoden är att göra ärendestudier av viktiga planfrågor. Även om det är omöjligt att på något vetenskapligt hållbart sätt välja ut de viktigaste sakfrågorna, kan ärendestudier ändå ge kunskap om hur planeringsprocessen fungerar. Sådana ärendestudier baserade på protokoll och dokument av olika karaktär har genomförts beträffande tillkomsten av två större bostadsområden med flerbostadshus. (Rönnbäck 1978).

Planfråga I *Valhalla i Örnsköldsvik*
(Se bilaga 2)

Valhallaområdet i Örnsköldsvik utgjorde länge en markreserv i nära anslutning till centrum. Redan tidigare var området kring vattentornet bebyggt och kallades Vattentornsområdet, men i och med exploateringen på 1960-talet fick området namnet Valhalla. Planeringen inleddes först år 1962 trots att tanken på ett bostadsområde funnits tidigare. I början av 1960-talet fanns ingen generalplan antagen, men ett generalplaneförslag hade utarbetats för Örnsköldsviks kommun. Valhalla fanns inte med i detta förslag. Stadsarkitekten fick i uppdrag att utarbeta ett förslag till stadsplan för Valhallaområdet, vilket överlämnades till byggnadsnämnden i oktober samma år. I början av 1963 redogjorde stadsarkitekten för förslaget i

drätselkammarens arbetsutskott varvid det framgick att tre kvarter medgav exploatering. Samma år beslutade byggnadsnämnden att vissa ändringar skulle göras i stadsplaneförslaget. I augusti skickades förslaget på remiss till bl a Vägverket som under förutsättning av att en viss gata ändrades inte reste några invändningar.

Förslaget innehöll bebyggelse med flerbostadshus i tre våningar och därmed skulle området bilda en naturlig anslutning till den redan befintliga bebyggelsen, vilket också stadsplaneförslaget angav. Stadsplaneförslaget hade en ganska fri utformning och angav enbart den totala bebyggelseytan.

Under senhösten 1963 annonserade byggnadsnämnden i lokalpressen om utställning av stadsplan för ett kvarter i området. Utställningen pågick i lagstadgade tre veckor men ingen erinran mot stadsplanen inkom. På våren 1964 överlämnade byggnadsnämnden förslaget till stadsfullmäktige för beslut. I slutet av samma år fastställde länsstyrelsen stadsplanen för kvarteret Rönnen.

Samtidigt pågick en utredning om exploatering av de två återstående kvarteren, Lönnen och Sälgen. Byggnadsnämnden beslutade i juni 1966 att upprätta förslag till stadsplan. Förslaget låg klart i mars följande år, och byggnadsnämnden annonserade om utställningen efter en kort remissomgång. Under remiss- och utställningsskedet inkom inga erinringar mot stadsplaneförslaget, varför detta antogs av stadsfullmäktige i maj 1967.

När stadsplanerna för de övriga kvarteren var under planering var fler intressenter än tidigare inblandade. Det var exploatören, ingenjörsbyråer samt i ett senare skede byggnadsinspektören som konsulterade brandchefen och hälsovårdsinspektören. Remiss- och utställningsskedena föranledde inga erinringar, varken från myndigheter, intressenter eller medborgare. De erinringar som länsarkitekten efter samråd med planförfattaren tog tillbaka, är de enda manifesta invändningarna mot den fortsatta exploateringen av Valhalla.

Länsarkitekten ifrågasatta att så omfattande bebyggelse skulle få ske i nära anslutning till E4, men godtog stadsplanen efter samråd med planförfattaren. Länsarkitekten framhöll vidare att även landsantikvarien och länsingenjören borde beredas tillfälle att avge yttrande. Dessa har emellertid inte, enligt de handlingar som varit tillgängliga, inkommit med yttranden.

Den slutliga fastställelsen av stadsplanen för Valhalla skedde i september 1967. Efter länsstyrelsens fastställelse förekom vissa tekniska ändringar i byggnadernas placering. Stiftelsen Hyresbostäder som uppförde flerbostadshusen fick efter en skrivelse från byggnadsinspektören till byggnadsnämnden dispens för ventileringen i lägenheter och garage.

Valhalla var tänkt att bli ett flerbostadsområde i nära anslutning till Örnsköldsviks centrum som skulle ge tätorten ytterligare tillskott i bostadsbeståndet. Hela planläggningen av Valhalla kan karakteriseras som en tidstypisk och oproblematisk planläggning. Planeringen av bostadsområdet, de politiska besluten i byggnadsnämnden, drätselkammaren och stadsfullmäktige samt remiss- och utställningsskedena orsakade inte några problem. Ingen politisk strid, och endast smärre erinringar under remiss- och utställningsskedena förekom.

Planfråga II *Anderstorp i Skellefteå*
(Se bilaga 3)

Anderstorp är beläget 2 km från Skellefteå centrum på älvens södra sida. Äldre bebyggelse och en lantbruksskola, vilken givit namn åt stadsdelen, hade redan tidigare utgjort bebyggelsen inom området. År 1967 började planerna på en exploatering ta form i och med att stadsarkitekten föreslog byggnadsnämnden en idétävling rörande planering och bebyggelse inom stadsdelen Anderstorp.

I december 1969 avgjordes idétävlingen. Konsultbyrån GAKO AB föreslogs att i samråd med stadsarkitekten och tilltänkta producenter vidareutveckla det vinnande förslaget så att det skulle kunna ligga till grund för en första stadsplan. Innan idétävlingen var avgjord hade berörda markägare underrättats. Drätselkammarens arbetsutskott beslutade i februari 1970 att utse en projektgrupp, bestående av förvaltningschefer med stadsarkitekten som projektledare. Gruppen skulle under arbetsutskottets ledning utarbeta dispositionsplan för i första hand västra delen av Anderstorp. Vidare beslutades att en lämpligt sammansatt referensgrupp skulle bildas. (Se figur 3:10).

Principer för bildandet av en projektorganisation för fysisk planering publicerades av Kommunförbundet 1971. Denna modell bygger på inrättandet av *ledningsgrupp* som anger målen och kontinuerligt leder projektgruppens arbete.

Projektgruppen har att genomföra det egentliga projektarbetet, och *referensgruppen*, om man väljer att utse en sådan, ska komplettera projektgruppen med synpunkter. Skellefteå ingick i den försöksverksamhet Kommunförbundet startade.

I april sammanträdde projektgruppen för översiktlig planering angående gruppens arbetsuppgifter och metoder. Under hela året fortgick projekteringen av Anderstorp. För att ytterligare differentiera projektorganisationens arbete beslutades att inrätta en särskild projektgrupp som skulle ansvara för detaljplaneringen.

Under sommaren och hösten anmälde kommunala nämnder, kyrkor, politiska partier, intressegrupper, föreningar, bostadsföretag m fl sitt intresse att delta i referensgruppens arbete. Det första orienterande sammanträdet hölls i oktober 1970, där en diskussion kring olika planeringsavsnitt förekom och projektgruppen informerade om det pågående dispositionsplaneförslaget.

Vid de två sammanträden referensgruppen höll på hösten 1970 uppstod svårigheter att föra en diskussion på dispositionsplanenivå. Den stora spännvidd av intresseinriktningar som fanns representerad och de svårigheter som diskussionerna förde med sig gjorde det svårt för projektgruppen att samordna så många intressen och synpunkter.

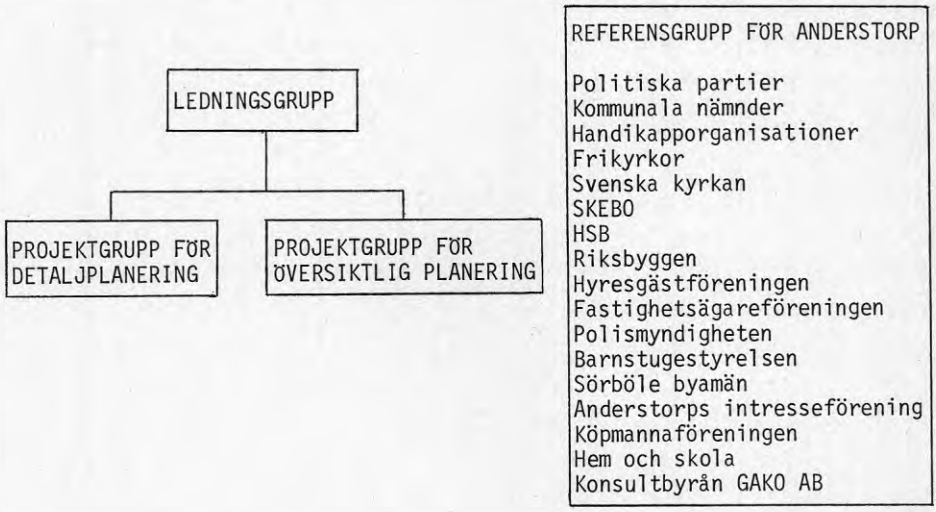
Den organisation som förde hårdaste motståndet mot kommunens exploatering av området var Anderstorps intresseförening. En anledning till detta var att man ville bevara lantbruksskolan. En annan anledning var att intresseföreningen själv ville använda området för exploatering. Innan kommunen beslutade om exploatering hade landstinget som drev lantbruksskolan beslutat om nedläggning. Det var således inte kommunens beslut att lägga ned lantbruksskolan.

I början av 1971 beslutade projektgruppen att inrätta en särskild projektgrupp för detaljplaneringen. Riksbyggen anmälde till projektgruppen tveksamhet över planerna på att Anderstorp skulle ha eluppvärmning. Men projektgruppen stod fast i sin åsikt att eluppvärmning skulle användas. Till denna åsikt anslöt sig även kommunstyrelsen.

Förslag till dispositionsplan utarbetades av projektgruppen i april 1971, vilket godtogs av kommunstyrelsens arbetsutskott. Kommunstyrelsen fick i

maj uppdrag av kommunfullmäktige att fullfölja detaljplaneringsarbetet med inriktning på byggstart 1972 för första exploateringsetappen.

Figur 3:10 Projektorganisation i Skellefteå vid planeringen av Anderstorp



Byggnadsnämnden beslutade i november att utställning av stadsplan för viss del av Anderstorp skulle ske i februari 1972. Före utställningen yttrade sig länsarkitekten över förslaget, men anförde endast smärre invändningar.

Förslaget till stadsplan för Anderstorp innehöll bebyggelse med bostadshus vilka fick vara högst två våningar. För att få en integrering av olika boendeformer planerades både flerbostadshus och småhus. I bostadsområdets mitt avsattes stora grönytor för rekreation och kring trafikslederna skulle det finnas parkområden. För att undvika trafik i bostadsområdena planerades en matarled runt Anderstorp, och genom busshållplatser inom 300 m gångavstånd prioriterades kollektivtrafiken. Inom Anderstorp skulle det även finnas viss industri. Sedermera har t ex Algots Nord lokaliserats till området.

Stadsplaneförslaget utställdes i två separata utställningar, varav den ena med modeller, husritningar, planskisser etc för att ytterligare åskådliggöra

för allmänheten hur det nya bostadsområdet skulle se ut. Fyra fastighetsägare anförde erinringar av varierande art mot planförslaget. Tre av fastighetsägarna fick inte gehör för sina erinringar mot stadsplaneförslaget. Dessa krävde dels ekonomisk ersättning för intrång på fastigheterna vid plangenomförandet dels gjorde erinringar av mer teknisk art, bl a protest mot en gångtunnel och VA-ledningars läge. Från den fjärde fastighetsägaren förvärvade kommunen mark. Vidare yttrade sig vägförvaltningen, televerket, Skellefteå kraftverk, brandchefen, länsantikvarien, länsarkitekten, museiintendenten samt hem- och skolaföreningen.

Kommunfullmäktige beslutade i mars antaga stadsplaneförslaget och uppdrog åt byggnadsnämnden att begära fastställelse hos länsstyrelsen, vilket skedde under våren 1972. Under resterande del av år 1972 pågick vissa diskussioner i byggnadsnämnden och fullmäktige om Anderstorp, bl a grundförhållanden och namnförslag på gator.

Byggnadsnämnden beslutade i början av år 1972 utställa förslag till ändrad stadsplan. Vid denna tidpunkt hade byggstarten på Anderstorp påbörjats. Senare samma år begärde projektgruppen för översiktlig planering en revidering av dispositionsplanen, vilket godkändes av kommunstyrelsens arbetsutskott som underlag för den fortsatta detaljplaneringen. Revideringen av dispositionsplanen omfattade viss ändring av en väg, en utökning av bostadskvarteren, flyttning av LM-skolan till annat läge samt vissa omdisponeringar kring Anderstorps centrum. De utställningar som ägde rum i och med revideringar och utvidgningar av stadsplanen ledde inte till något yttrande.

I början av år 1975 begärde Anderstorps intresseförening, som ingick i referensgruppen och bl a företrädde markägarintressen, i en skrivelse till kommunstyrelsens arbetsutskott en omprövning av dispositionsplanen. Arbetsutskottet beslutade avstå från att avge något svar. Under år 1975 skedde revideringar och utvidgningar av stadsplaner inom Anderstorp vid ett par tillfällen, utan att förorsaka någon reaktion från allmänhet eller intressenter.

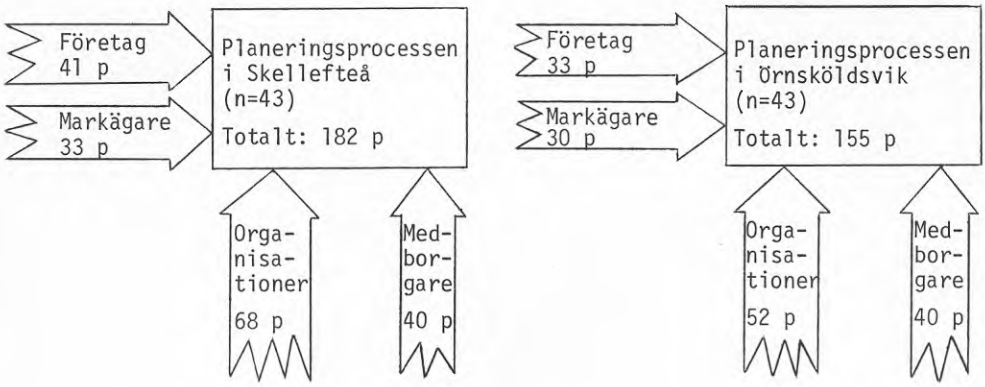
o o o 0 o o o

Ärendestudierna ger som synes en tämligen oklar bild av planeringens beroendeförhållanden och kontaktmönster. De informella kontakterna, som ej finns manifesta i dokument, hade säkert betydelse, men det möter stora metodiska hinder att genom t ex intervjuer söka informella uppgifter som går upp till ett decennium tillbaka i tiden. Tillförlitligheten i sådana uppgifter torde allmänt vara alltför begränsad för att ens motivera ett försök. Ärendestudierna motsäger emellertid inte möjligheten att planeringen av nya bostadsområden i de undersökta kommunerna bedrivits i hög grad oberoende av planeringsmiljön, dvs är i första hand en fråga inom den kommunala apparaten. I Anderstorpsfallet kan knappast intresseföreningen duga som motexempel - eftersom den hade föga framgång i sina påtryckningar.

Ett annat sätt att närma sig problemet är att utgå från de planerade aktörernas kontakter med olika slag av intressenter i omgivningen. I intervjuundersökningen tillfrågades respondenterna om hur ofta de under det senaste året hade haft kontakt med organisationer, företag, markägare och övriga enskilda om planfrågor. Med hjälp av dessa uppgifter kan det vara möjligt att bilda sig en uppfattning om de informella kontakternas fördelning på olika aktörer och intressenter. Frågorna hade följande fasta svarsalternativ: a) Vid upprepade tillfällen, b) Vid något enstaka tillfälle, c) Inte alls. För att få ett mått på kontaktytan mot de olika intressenterna konstruerades ett enkelt kontaktindex som bygger på att svarsalternativ a) ger 2 poäng, b) 1 poäng och c) 0 poäng.

I de båda kommunerna har så gott som jämförbara urval av respondenter gjorts, och antalet intervjuade politiker och tjänstemän är lika stora. Därför kan det vara rimligt att karakterisera kontaktytorna mot omgivningen i de båda kommunerna genom att helt enkelt summera poängtalen för olika intressenter. Ju större poängtal en intressent har uppnått, desto större kontaktyta mot politiker/tjänstemän har intressenten ifråga. Måttet är grovt och inte heltäckande. Det finns säkert många politiker och tjänstemän som har kontakter med olika intressenter i planfrågor, utan att ha blivit intervjuade. Eftersom de ledande politikerna och tjänstemännen har intervjuats borde emellertid en väsentlig del av kontaktnätet finnas med. Framför allt har den diskuterade sammanräkningen av poängtal karaktären av ett index som är jämförbart mellan kommunerna, liksom mellan olika externa aktörer.

Figur 3:11 Kontaktmönster i de undersökta kommunerna mellan planeringen och olika externa aktörer.



Resultatet visar att kontaktmönstren är relativt likartade i de två kommunerna. Organisationerna är den i särsklass kontaktintensivaste kategorin, därnäst medborgare utan direkta materiella intressen i aktuella planfrågor. Markägare har den minsta kontaktytan. Företagen har i Skellefteå till och med något högre poängtal än medborgarna, men i Örnsköldsvik har företagen ungefär samma noteringar som markägarna. Vidare kan man utläsa av figuren att Skellefteå allmänt karakteriseras av en högre kontaktaktivitet (182 p) mellan planeringsprocess och omgivning än Örnsköldsvik (155 p).

Vad finns det för samband mellan planeringsorganisation och kontaktytor? En möjlighet skulle vara att kontakterna *inte* hade något samband med centraliseringsgrad av planeringen. Det förefaller emellertid tveksamt eller osannolikt att de stora dragen i kontaktmönstren inte skulle ha ett starkt samband med planeringsorganisationer. Om det inte finns ett sådant samband skulle de externa aktörerna inte ha någon ambition att nå de interna aktörer som egentligen bestämmer, dvs kontakterna skulle ske mer eller mindre slumpartade. En mera grundad hypotes torde vara att kontaktmönstren i hög grad avspeglar planeringsorganisationens centraliseringsgrad. Det är naturligtvis skillnad på kontakter och kontakter. I vissa fall när det gäller rutinärenden om byggnadslov för garage eller ombyggnad, finns ingen anledning för den som söker byggnadslov att fundera över vem som bestämmer och som det är mest fruktbart att ta kontakt med. Ärendet kan direkt behandlas av stadsarkitekten. I andra fall, då ärendet rör frågor av fördelningskaraktär,

det gäller en begäran om en förmån för en medborgargrupp, organisationer eller företag och inte en strikt rättighet, så kommer saken i ett annat läge. Då är det motiverat att söka strategiska kontaktobjekt. Kontakten går också i den omvända riktningen, från kommun till intressent. Även i detta fall gäller en analog diskussion.

Vilka interna aktörer har då de största kontaktytorna? Först kan konstateras att kontakterna särskilt orienteras mot de interna aktörer (politiker och tjänstemän) som direkt arbetar med fysisk planering t ex kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, stadsarkitektkontoret, stadsingenjörskontoret. De interna aktörer som bara indirekt kommer i kontakt med planeringen som rådgivare och remissorgan har bara hälften så höga poängtal som de planerande aktörerna. De personer i kommunerna som har de mest utvecklade kontakterna med externa aktörer är:

Skellefteå
Kommunstyrelsens au - v ordf, 2 ledamöter
Byggnadsnämnden - ordf, v ordf, 1 ledamot
Gatuchefen
Hälsovårdschefen
Stadsarkitekten

Örnsköldsvik
Kommunstyrelsens au - kommunalrådet
Byggnadsnämnden - v ordf
Fritidsnämnden - ordf
CBK - ordf, v ordf
Förvaltningschefen
Stadsarkitekten

Som synes är det nio personer i Skellefteå mot sju i Örnsköldsvik som når de högsta kontaktvärdena. Skillnaderna i sammansättning av listorna är påtaglig. I Skellefteå är det tre ledamöter i arbetsutskottet och fyra i byggnadsnämnden som ingår - i Örnsköldsvik endast en ledamot i vardera. Det kan observeras att vice ordförande i byggnadsnämnden i Örnsköldsvik har större kontaktyta, enligt det använda måttet, än dess ordförande. I Örnsköldsvik har fritidsnämnden en representant med i denna kategori och centrala byggnadskommittén två ledamöter. Eftersom CBK kommer in i planeringen i ett sent skede, vid genomförandet, kan förhållandet att CBK har livliga kontakter med omgivningen ses som ett uttryck för att kontakterna inte "klarats av" under den egentliga planeringen. På tjänstemannasidan ingår stadsarkitekten i båda kommunerna. I Örnsköldsvik dessutom förvaltningschefen, medan gatu- och hälsovårdscheferna tillkommer i Skellefteå.

När det gäller interna aktörer som har mycket liten kontaktyta i planfrågor mot omgivningen kan följande listor ge besked:

Skellefteå
Skolstyrelsen - ordf, v ordf
Sociala centralnämnden - v ordf
Kulturnämnden - ordf
CBK - v ordf
Hälsovårdsnämnden - v ordf
Personalnämnden - ordf, v ordf,
Ekonomichefen
Socialchefen

Örnsköldsvik
Tekniska nämnden - ordf
Kulturnämnden - ordf
Hälsovårdsnämnden - ordf
Ekonomichefen
Kulturchefen
Socialchefen

Aktörer med liten kontakyta återfinns inte oväntat så gott som uteslutande i kommunala nämnder och förvaltningar som i mera indirekt mening kommer in i den fysiska planeringen.

Resultatet kan tolkas så att Örnsköldsvik har en mera centraliserad förvaltning vad avser kontakter med omgivningen, än Skellefteå har. Kontakterna kanaliseras i Örnsköldsvik också i väsentligt högre utsträckning via politikerna än vad som är fallet i Skellefteå. Ett mått på detta förhållande är att tjänstemännens totala andel av kontaktindex är endast 28% i Örnsköldsvik mot 42% i Skellefteå.

I tabell 3:9 visades att bedömningarna av den faktiska maktstrukturen i fysisk planering var något olika i de undersökta kommunerna. I båda fallen övervägde visserligen åsikten att makten enbart låg hos interna aktörer, men det fanns ungefär dubbelt så många bedömare som pekade ut externa aktörer i Örnsköldsvik än i Skellefteå. Samtidigt kan Skellefteå karakteriseras som en kommun med något större intensitet i kontakterna med omgivningen än Örnsköldsvik. (Se figur 3:11). Och slutligen finns en mera centraliserad och politiserad kontaktverksamhet i Örnsköldsvik än i Skellefteå.

Vilket slags sakläge i planeringen är det som kommer till uttryck i dessa mätresultat, för att anknyta till en tidigare fråga? Det ligger nära till hands att uppfatta Örnsköldsvik som en kommun med *en centraliserad korporativ fysisk planering* (eventuellt politisk), dvs en planering som är förhandlings-

inriktad gentemot ett fåtal starka intressen i omgivningen. Skellefteå å andra sidan kan beskrivas som en kommun där planeringen är antingen teknokratisk eller anpasslig. Tjänstemännen har en stark ställning både i kontakterna med omgivningen, och vid utarbetande av förslag till fysiska planer eftersom projektgrupperna enbart består av tjänstemän. Detta skulle tala för en teknokratisk planering. Samtidigt har kommunen ett stort utbyte av kontakter med omgivningen, där politikerna spelar en viktig roll, vilket leder tankarna till anpassningsplanering.

Det material som redovisas här är emellertid inte tillräckligt uttömmande för att tolkningen av resultaten skall kunna vara något annat än en grundad hypotes. Det kan hända att planeringen i Örnsköldsvik *inte* är korporativ eller politisk, eller att planeringen i Skellefteå *inte* är teknokratisk eller anpasslig. Om emellertid slutsatserna är korrekta innebär det att en decentraliserad planering kan vara teknokratisk, i strid med den inledningsvis i avsnittet återgivna hypotesen om förklaringsgrunder till uppkomsten av olika former av planering. Vad gäller sambandet mellan centralisering, starkt omgivningsberoende och korporativ planeringsform stämmer i så fall hypotesen.

3.6 Medinflytande i planeringen

I föregående avsnitt har tecknats en bild av planeringssystemen i de undersökta kommunerna med hänsyn till konfliktnivå och beroende av externa aktörer. Denna bild måste kompletteras med uppgifter om vilka möjligheter som medborgarna har att få synpunkter och krav beaktade.

Beslutsfattarnas rollorienteringar

En viktig faktor i detta sammanhang är hur de politiska beslutsfattarna upplever sin roll. Ett alternativ är att de förtroendevalda har en rollorientering som *ombud*, dvs är auktoriserade att på väljarnas vägnar fatta självständiga beslut grundade på egna åsikter och erfarenheter. En annan rollorientering är att politikernas uppgift är att åsiktsmässigt företräde väljarna, s k *delegat*, och underordna egna ståndpunkter till förmån för andra, vitt omfattande åsikter hos medborgarna. (Gidlund 1978). En utgångspunkt är i detta avsnitt att möjligheterna till medinflytande är större i

lägen där delegater dominerar beslutsfattandet, än där ombud regerar.

Denna undersökning innefattar som tidigare redovisats ej enbart politiker, utan även ledande kommunala tjänstemän och företrädare för de största organisationerna och privata företagen. I föreliggande studie valdes en ganska konkret operationalisering av "delegat" och "ombud", samtidigt som analysen avgränsades till "viktiga principfrågor". Förhoppningen var att genom denna kvalifikation av frågan få ett instrument att skilja ut de mera avgjorda "delegaterna". Frågan lydde i sin helhet:

> "Om det vid behandlingen av viktiga principfrågor i kommunala organ uppstår en konflikt mellan en förtroendemans egen uppfattning och andra medborgares uppfattningar, vad bör då vara avgörande för hans ställningstagande?
>
> Bör han vid en konflikt mellan sin egen uppfattning och en invånarmajoritets uppfattning rösta enligt egen övertygelse eller rösta enligt den uppfattning som invånarmajoriteten har"?

De två delfrågorna ställdes separata för att intervjuaren skulle få möjlighet att någorlunda säkert penetrera respondentens rollorientering. Vidare betonades att "invånarmajoritetens uppfattning" inte nödvändigtvis behövde ha dokumenterats genom undersökningar, utan att det räckte att beslutsfattaren själv bedömde att en viss mening företräddes av majoriteten medborgare i kommunen.

Svarsfördelningen på frågan visar att totalt sett ungefär en tredjedel av den undersökta elitpopulationen kan betecknas som delegater, medan övriga två tredjedelar är ombud. Det kan påpekas att i de fall respondenten hänvisat till partigruppers ställningstagande har vederbörande klassificerats som ombud. I några fall har den skisserade konflikten upplevts som frustrerande och lett till att respondenterna ansett det lämpligast att lägga ned sin röst vid en fiktiv votering. De senare fallen har klassificerats som delegater.

Om resultatet studeras med hänsyn till kommunvariabeln visar det sig att det finns över dubbelt så hög andel delegater i Örnsköldsvik som i Skellefteå bland politikerna. Bland tjänstemännen är bilden den motsatta egendomligt nog.

Tabell 3:12 Rollorientering hos politiker och tjänstemän i Skellefteå och Örnsköldsvik.
Andel i kolumnprocent.

Kategori / Roll-orientering	POLITIKER Skellefteå (n=30)	Örnsköldsvik (n=27)	TJÄNSTEMÄN Skellefteå (n=13)	Örnsköldsvik (n=13)	Totalt (n=83)
Delegat	20	48	46	23	34
Ombud	80	52	46	77	65
Annat svar	-	-	8	-	1
Totalt	100%	100%	100%	100%	100%

I de två undersökta svenska kommunerna framstår centerpartiets politiker i påfallande hög grad som delegater i förhållande till de övriga partiernas. Inemot hälften av de intervjuade centerpartisterna angav delegatrollen, vilket är dubbelt så hög andel som hos socialdemokrater och folkpartister. Ingen av de moderata beslutsfattarna bekände sig emellertid till delegatsynsättet.

Rollorientering är i viss mån en generationsfråga. Äldre beslutsfattare tenderar i högre utsträckning vara ombud medan yngre beslutsfattare tenderar vara delegater.

Om frågan ändras till att avse hur en politiker bör förhålla sig till en enstämmig opinion i en stads- eller kommundel, återkommer i stort sett samma mönster. Beslutsfattarna är till övervägande del (70%) beredda att bortse från en enstämmig opinion i en stadsdel i en fråga som gäller just denna stadsdel - om man själv hyser andra åsikter.

Vad beror då skillnaderna i rollorientering på mellan kommunerna? Tre tänkbara förklaringar kan nämnas. Den första förklaringen är att det *"ideologiska klimatet"* helt enkelt är olika i kommunerna, vilket i sin tur har sin grund i olika lokala politiska traditioner. Denna förklaring torde vara i det närmaste omöjlig att tillämpa sanningskriterier på. Med hänsyn till de utomordentligt framträdande likheterna mellan kommunerna förefaller denna första förklaring högst osannolik.

En andra förklaring är att skillnaderna i rollorientering speglar nivån på en *allmän opposition* mot beslutsfattandet eller konkreta förhållanden i kommunerna. Ett visst stöd kan denna förklaring tyckas få genom iakttagelsen att oppositionspartierna som grupp betraktade i högre utsträckning är orienterade mot delegatrollen än det styrande socialdemokratiska partiet. Å andra sidan förklarar detta inte skillnaderna *mellan* kommunerna. Det kan emellertid inte uteslutas att den allmänna missnöjesnivån är högre i Örnsköldsvik än i Skellefteå, vilket skulle göra delegatrollen politiskt mera gångbar i Örnsköldsvik. Något stöd för en sådan slutsats ger emellertid inte intervjumaterialet. Medborgarstudien visar även att det inte finns stora skillnader i missnöje mellan kommunerna.

Slutligen kan skillnaderna i rollorientering mellan kommunerna ha ett samband med den lokala *maktkoncentrationen*. Ett sådant samband skulle kunna ha följande utseende: ju större maktspridning desto mindre benägenhet för delegatrollen. Som har framkommit vid analysen av kontaktmönstren mellan planeringssystemet och dess omgivning, synes Örnsköldsvik ha ett mera centraliserat kontaktmönster, vilket kan ses som ett tecken på en centraliserad planering. Planeringsorganisationen var vid undersökningstillfället utformad på ett relativt centraliserat sätt. Samtidigt uppvisar Skellefteå en mera teknokratisk anblick. Respondenterna tillfrågades dessutom vilka aktörer som de ansåg hade det största inflytandet i kommunernas fysiska planering. Politikernas inflytande framhölls i ungefär motsvarande grad i de två kommunerna. Den största skillnaden gäller antalet respondenter som ansåg att särskilt storföretagen i kommunerna hade stort inflytande. I Skellefteå angav 2% av eliten storföretagen som maktfaktor. Motsvarande siffra för Örnsköldsvik var 19%! Dessa resultat torde ge stöd åt möjligheten att delegatrollen i viss utsträckning är en reaktion på ett centraliserat beslutssystem.

Synsätt på medinflytande

Synen på medinflytandet för olika medborgargrupper i planeringsprocessen varierar mellan beslutsfattare. Ett uttryck för olikheten i synsätt är uppfattningen om vad som skall avses med "medborgarinflytande" i planeringssammanhang. För att illustrera olikheten återges nedan citat från intervjuer med beslutsfattarna:

- "Man bör inte ta hänsyn till medborgarna i alltför hög usträckning. Anarki kan annars bli följden".
- "Medborgarinflytandet tillgodoses tillräckligt vid allmänna valen".
- "Kommunen skall presentera planerna på ett förståeligt sätt så att människor har möjlighet att förstå förändringar i planer. Man skall ha möjlighet att tycka till om detta".
- "De berörda skall ha någon talan och bestämmanderätt. Politikerna skall ta stor hänsyn till enskilda intressen".
- "Att man arbetar inom de politiska partierna".
- "Gatans parlament".
- "Man ska via aktionsgrupper etc kunna ha inflytande över den kommunala planeringen".

Det finns som framgår av citaten normativa uppfattningar av medborgarinflytande som varierar från åsikten att det representativa styrelseskicket redan tillgodoser medborgarinflytandet, till uppfattningen att medborgarinflytande bör tillgodoses utom ramen för den "normala" politiska processen, genom aktionsgrupper etc.

Om åsikterna går isär på det normativa planet, så sammanfaller de i väsentlig mån i de praktiska bedömningarna. På frågan om kommunen gör tillräckligt för att få in synpunkter från invånarna svarar 65% av de kommunala beslutsfattarna i Skellefteå och 61% i Örnsköldsvik "Ja".

I båda kommunerna förekom en relativt omfattande informationsverksamhet i anknytning till arbetet med den s k kommunöversikten. En lämplig kontrast till synpunkten att kommunen gör tillräckligt för att få in synpunkter från invånarna är kunskapsnivån om kommunöversikten bland medborgarna i de båda kommunerna, och även uppgifter om på vilket sätt medborgarna fått sin eventuella information. Det visar sig nämligen att informationsläget om kommunöversikten skiljer sig starkt mellan kommunerna.

- "Nyligen har kommunen antagit en fysisk plan som kallas kommunöversikt. Har du hört talas om denna plan?"
  - 26% Skellefteå (n=439)
  - 43% Örnsköldsvik (n=491)

I båda kommunerna är det en minoritet av den vuxna befolkningen som säger sig ha hört talas om kommunöversikten. Men det är ett påfallande lägre antal i Skellefteå än i Örnsköldsvik. Samma mönster återkommer på frågan om

man känner till syftet med planen och i så fall om man har någon åsikt om den. Örnsköldsvik har lyckats betydligt bättre än Skellefteå med att föra ut informationen om kommunöversikten.

Hur har då medborgarna fått information om kommunöversikten? Som framgår av tabellen nedan utgörs informationskällorna främst av lokalpressen och kommunala broschyrer och tidningar. Det är också i dessa avseenden som de största skillnaderna mellan kommunerna finns. I Örnsköldsvik finns en kommunal informationstidning "Från Nolaskogs" som går ut i hushållskorsband. Inte mindre än 23% av Örnsköldsviksborna menar sig ha fått information via den kommunala tidningen och broschyrer mot 7% i Skellefteå. Detta resultat kan tas till intäkt för att kommunala informationstidningar läses och ger en kunskapseffekt. Lokalpressen i Örnsköldsvik har vidare betydligt större roll i detta sammanhang än kollegorna i Skellefteå. Förklaringen till detta kan vara att "Örnsköldsviks Allehanda" och "Nya Norrland", ägnade kommunöversikten större intresse än "Norra Västerbotten" och "Västerbottens Folkblad" gjorde.

Tabell 3:13 Hur medborgarna fått information om kommunöversikten. Flera alternativ kunde anges. Andel i totalprocent i respektive kommun.

Info-sätt \ Kommun	Skellefteå (n=439)	Örnsköldsvik (n=491)
Lokaltidningarna	17,8%	32,6%
Kommunens broschyrer eller tidning	6,6%	22,8%
Informationsmöte	4,8%	5,3%
Radioprogram (ex lokalradion)	7,7%	3,9%
Genom bekanta	3,4%	3,7%
Valbroschyrer från politiska partier	2,3%	3,3%
Utställning	3,9%	2,4%
Annat svar	1,1%	1,2%

Det är möjligt att exemplet med kommunöversikten inte är representativt för hur de båda kommunerna brukar lyckas föra ut viktiga planfrågor till allmänheten. Samtidigt är det slående att den tidigare redovisade åsiktsöverensstämmelsen mellan kommunernas ledningar om att kommunen idag gör tillräckligt för att få in synpunkter från invånarna - inte motsvaras av

ungefär likartade framgångar i planinformationen i den studerade sakfrågan. Tilläggas kan att den subjektiva kunskapen bland allmänheten om beslutsgången i fysisk planering - processkunskapen - är nästan identiskt fördelad i de två kommunerna. Ungefär hälften av medborgarna tycker att de mycket lite eller inte alls känner till hur besluten kommer till.

Synen på *vad* som är lämpligt att föra ut till medborgarna och få in synpunkter på går isär bland de kommunala beslutsfattarna. Den vanligaste synpunkten är att medinflytandet bör avse närmiljöer dvs boendes synpunkter på sin omedelbara omgivning.

- Närmiljön Beslutsfattare -62%, medborgarna -66%
- Kommunövergripande Beslutsfattare -29%, medborgarna -31%
- Både och Beslutsfattare - 9%, medborgarna - 3%

Endast en dryg fjärdedel av beslutsfattarna anser att medinflytandet är särskilt lämpligt för kommunövergripande frågor. När det gäller de olika *plannivåerna* finns en ganska stark opinion för att medinflytandet får göra sig gällande i detaljplaneringen.

- Detaljplanering Beslutsfattare -45%, medborgarna -60%
- Översiktlig planering Beslutsfattare -29%, medborgarna -26%
- Både och Beslutsfattare -26%, medborgarna - 9%

Mellan kommunerna finns inga viktiga skillnader i dessa synpunkter och beslutsfattarna är som synes även i hög grad representativa för kommuninvånarnas uppfattningar.

Synsätt på planeringen

Den fysiska planeringen baseras på planinstitut och mer eller mindre detaljerade procedurregler. Vare sig kommunernas beslutsfattare ser ett värde i långsiktig planering eller ej, är det ett sakläge att man måste hantera planeringsfrågor. Det är möjligt att beslutsfattarna har tillägnat sig en planeringssyn som harmonierar med de målsättningar och processer som kännetecknar kommunernas planering. Samtidigt måste det vara så att vissa beslutsfattare inte alls skulle bedriva planering på sätt som idag bedrivs,

om de fick möjligheter att själva bestämma i frågan utan tvingande författningar. Formerna och en väsentlig del av innehållet i den fysiska planeringen har initierats av statsmakterna, låt vara att kommunerna fått möjlighet att påverka de statliga besluten genom remisser etc. Planeringen har inte i första hand växt fram genom att politiker och tjänstemän i kommunerna har ändrat planeringssyn över åren.

Det finns således ett spänningsförhållande mellan planinstitutens intentioner och beslutsfattarnas planeringssyn. Detta förhållande kan även leda till motsättningar mellan tjänstemän och politiker, om tjänstemännen anser sig representera planinstitutens och planeringsnormernas idéer, medan politikerna står för andra synsätt. I de undersökta kommunerna framträder inte några speciella olikheter i synsätt mellan tjänstemän och politiker. Den skillnad som finns består främst i att tjänstemännen allmänt är något mer intresserad av planfrågor än politikerna. Det finns inte heller generationsmotsättningar i denna fråga, yngre politiker har likartade åsikter som äldre förtroendevalda. Detta senare förhållande kan tas till intäkt för att de planeringsambitioner som präglat kommunerna under de senaste decennierna i första hand är uttryck för centralmaktens strävanden.

Det allmänna synsättet bland flertalet beslutsfattare (81%) är att långsiktig planering är en fördel för demokratin. Genom att planera skapas en överblick och styrmöjligheter, som tillåter en utdragen demokratisk process. Det finns för övrigt enligt många politiker och tjänstemän stort behov av ökad planeringsverksamhet. Särskilt utbredd är denna åsikt i Örnsköldsvik (45%), men den förekommer även i Skellefteå (21%).

En grundläggande fråga är relationen mellan olika plannivåer. I hur hög grad skall den översiktliga planeringen vara styrande för detaljplaneringen? I ena fallet kan man tänka sig att detaljplaneringen direkt underordnas översiktsplanen och i hög grad följer dess idéer. Den motsatta situationen är att man i hög grad bortser från den översiktliga planeringen och låter de enskilda planerna styras av särskilda omständigheter vid olika tidpunkter.

Om den översiktliga planeringen *inte* ges en stark ställning i planeringsprocessen, är det givet att värdet av att demokratiskt förankra sådana planer minskar.

Opinionsläget skiljer sig inte åt mellan de båda kommunerna. En knapp tredjedel vill ge den översiktliga planeringen en stark ställning, medan majoriteten ser detaljplaneringen som det avgörande inslaget. Det finns en intressant skillnad i synsätt mellan ledamöter i kommunstyrelser och byggnadsnämnder. I kommunstyrelsernas arbetsutskott, som särskilt håller i den översiktliga planeringen, är det ett ganska utbrett synsätt att den översiktliga planeringen skall styra detaljplaneringen. Samtidigt anser så gott som alla ledamöter i byggnadsnämnderna att detaljplanering inte skall vara så låst av den översiktliga planeringen utan de övergripande bedömningarna skall mera ses som allmänna riktmärken. Skillnaden i synsätt mellan planeringsorganen återspeglar en dragkamp om styrningen av planeringen.

4 FÖRETAGEN OCH PLANERINGEN

4.1 Tidigare forskning

Förhållandet mellan näringslivet och kommunerna har många bottnar. Som framhålls i avsnitt 2.4 bestäms företagens politiska roll ytterst av vårt blandekonomiska system. Det finns en viss uppgiftsfördelning mellan politik och ekonomi, men politiska målsättningen och reformer måste ofta genomföras av företagen. Men politiken kontrollerar i praktiken inte företagen, utan styrningen sker främst i form av dels ekonomiska stimulanser och andra fördelar för näringslivet, dels restriktioner i lagstiftningen.

Nu är industri- och arbetsmarknadspolitik främst en statlig uppgift och företagens politiska roll bestäms främst i samspelet med staten. I en aktuell studie visas att många storföretag i landet lägger ned betydande resurser på att försöka påverka utredningar, regering, riksdag etc i riksdags- och andra lagstiftningsfrågor. Ledningen agerar antingen genom någon näringslivsorganisation eller på egen hand genom främst underhandskontakter. Vid undersökningen framkom att i den normala beredningen av ärenden i kanslihuset som berör företagen ingår kontakter med enskilda företag i enlighet med den rådande samförståndsandan. Storföretagsledarna kontaktas ofta av statsråd eller statssekreterare vid beredning av propositioner i näringslivsfrågor. (Henning, 1977). Det framkom också att den överväldigande delen av företagens kontakter med offentliga beslutsfattare gäller ärenden som rör särskilt det egna företaget. De mindre och medelstora företagen har emellertid endast begränsade kontakter med regering, departement och de centrala ämbetsverken.

Under senare år har kommunernas betydelse inom industri- och arbetsmarknadspolitiken ökat. I bakgrunden finns övergången genom indelningsreformen från svaga småkommuner till relativt stora och resursstarka enheter. Indelningsreformen har ett starkt samband med näringspolitiska överväganden.

> "Med sin betoning av den spontana utvecklingen i näringslivet passade den som hand i handske med en arbetsmarknadspolitik som betonade rörligheten hos arbetskraften, koncentration till expansiva näringar och centralisering av produktion och administration till metropolregionerna. De nya, större och resursstarkare kommunerna skulle främst bli redskap åt den nationella politikens strävan att nå arbetsmarknadsmässig effektivitet". (Back, 1979).

En annan förklaringsfaktor är att kommunerna genomgått en hastig expansion i uppgifter under de senaste decennierna och därigenom blivit intressantare för företagen. Den kommunala planeringen av bostäder och service har nära samband med utvecklingen inom näringslivet. Förändringar i form av investeringar och expansion eller tillbakagång och nedläggelser påverkar starkt innehållet i kommunernas planer.

Förhållandet mellan kommun och företag bygger således på ömsesidiga behov. De kommunala befogenheterna att stödja och subventionera företagsamheten regleras i rättspraxis. Det finns en rik flora av möjligheter till direkta företagsstöd inom ramen för kommunernas kompetens. (Lindqvist, 1977). Som exempel kan nämnas:

- *Markupplåtelser:* fördelaktiga lägen för tomter, stadsplaneändringar, anslutningsvägar, parkeringsplatser
- *Avgiftssubventioner:* tomträttsavgifter, VA- och elavgifter
- *Utställningar, mässor etc:* bidrag, lokalupplåtelser
- *Industribyggnader:* uthyrning i vissa fall inköp av industrilokaler
- *Ekonomiskt stöd:* i vissa fall borgen, lån, delägarskap - i synnerhet vid stor eller hotande arbetslöshet, billig industrimark

De direkta insatser som kommunerna gör för näringslivet är av stor betydelse för företagen. Minst lika viktiga torde emellertid vara insatser och åtgärder som visserligen inte direkt har att göra med företagens produktion, men som ändå är viktiga bidrag till produktionens betingelser. Hit hör exempelvis bostadsbyggande som underlättar företagens rekrytering av arbetskraft och en fysisk planering som ger utrymme för företagsexpansion och behov av goda transportlösningar. På ett mera allmänt plan är det ett företagarintresse att kommunen är attraktiv och erbjuder en acceptabel kommunal service i kombination med så låga skatter och avgifter som möjligt.

För kommunerna har företagen stor betydelse. Som exempel på företagens roll kan nämnas frågor rörande sysselsättning, skatteunderlag, företagsbeskattning och industriell miljö. Det torde vara en oomtvistad huvudregel att kommunala beslutsfattare välkomnar en nyetablering av företag eller nyinvesteringar i befintliga företag, och motarbetar eller ser åtminstone negativt på företagsnedläggelser och driftsinskränkningar. Företagens produktion av miljöfarliga ämnen, samt nedsmutsning, är exempel på faktorer som verkar i den motsatta riktningen. Bland studier som utförts om företagens

roll i kommunerna kan nämnas Bäckströms(1969) undersökning om allmänna kontaktflöden kommun-företag i tjugo kommuner, Albertsson-Ödmans (1973) kartläggning av näringslivets roll i den fysiska planeringen i Sundsvall, samt Maunsbach-Mårtenssons "mönsterstudier" av företagsplaneringens beroende (1978).

Av Bäckströms studie framgår att de vid tidpunkten för undersökningen vanligaste sakfrågorna som behandlades vid kommunala kontakter med företagen var fysisk planering, bostäder och miljövård. Dessa kontakter skedde vanligen i form av samtal mellan företagsledare och ledande politiker och tjänstemän i kommunerna. Kontaktfrekvensen var speciellt hög för storföretag, som i undersökningen noterades för tio gånger så många kontakter som mindre företag. Ett annat resultat av undersökningen var att samtliga intervjuade politiker, tjänstemän och företagsledare betonade det goda samspelet mellan kommun och företag.

Albertssons undersökning fördjupar bilden av de kommunala företagsrelationerna när det gäller fysisk planering - vilket var de viktigaste sakområdet enligt Bäckström. Ett allmänt intryck var att industrirepresentanterna hade en begränsad kännedom om den översiktliga planeringen som kommunen bedrev. Företagens kontakter med kommunen utgick i första hand från företagens situation och egen planering. Det fanns en stark förväntan att kommunen - och regionala myndigheter - skulle anpassa sin planering till företagens planer och produktionsstrategi. En sådan anpassningsrörelse bedömdes av företagen "som mer eller mindre självklar". Bland beslutsfattarna i kommunen fanns samtidigt en påtaglig ambition att ta hänsyn till företagens intressen och krav och uppfatta dem som samhällsintressen. I flera fall där Albertsson kunde konstatera avvikelser mellan fysiska planer och den reella markanvändningen var det tydligt att företagen hade varit den aktiva parten och påverkat besluten. Ett uttryck för det kommunala intresset för näringslivet var att stora markreserver skapats kring produktionsenheterna för att kunna användas som expansionsutrymmen och öka företagens rörelsefrihet vid nyinvesteringar.

Maunsbach-Mårtensson analyserade i sina avhandlingar förhållandet mellan bl a företagens behov och intressen i beslutsprocesser vid expansion och tillbakagång i fem kommuner med storindustrier. Den slutsats som drogs var att både expansions- och tillbakagångssituationer utlöser förändringar i kommunernas planering.

> "Förändringar i företagen utlöser förändringar i planeringen. Anpassningsplaneringen uppträder främst i expansionssituationer. När företagen ligger stilla råder förväntningsplanering, en mer rutinbetonad verksamhet som dock ger uttryck för förväntningar på expansion. Vid tillbakagång finns ingen "planering som klargör konsekvenserna för samhället, för anställda och boende. I stället vidtas åtgärder av arbetsmarknadskaraktär, t ex att ta hand om den som plötsligt står utan arbete".

De anförda tre studierna av relationerna mellan kommun och företag harmonierar i väsentliga stycken. Företagen har ingen aktiv bevakning av den kommunala verksamheten och planeringen, utan dess försök att påverka utgår regelmässigt från företagens egna problem och planering. Vid dessa kontakter - i regel av informell natur - mellan kommunledning och företagens direktörer råder en värdegemenskap om att företagens krav är legitima och bör föranleda förändringar i den kommunala planeringen. I särskilt hög grad skulle detta gälla dominerande industriföretag och allmänt storföretag. De små och medelstora företagen har en avsevärt mindre viktig roll och allmänt outvecklade kontaktmönster till kommunerna.

4.2 Syfte och metod

Syftet med föreliggande avsnitt är att söka nyansera den bild av företagens relationer till kommunerna, som tidigare studier har givit. Den metod som används är intervjuer med och brevenkäter till sammanlagt 39 företagsledare i Skellefteå och Örnsköldsvik som utfördes sommaren 1977. I undersökningen ingår samtliga storföretag i kommunerna, samt ett urval medelstora och små företag. Urvalet kan inte göra anspråk på någon fullständig representativitet med hänsyn till det begränsade antalet respondenter och den heterogena mängden företag - särskilt små företag. I urvalet ingår de 20 största företagen i respektive kommun.

De problemkomplex som undersökningen behandlar kan inte analyseras fullständigt med den använda metoden. De subtila och strukturellt betingade inslagen i förhållandet kommun-företag låter sig knappast avslöjas i oträngt mål.

I ett förord till Hennings studie - som tidigare refererats till - skriver Bengt Rydén följande tänkvärda ord:

"Dessutom finns naturligtvis risk att inte hela sanningen avslöjades vid våra intervjuer. Det förekom att personer som bevisligen hade medverkat till förhandlingsuppgörelser sade sig inte känna till några förhandlingar och ännu mindre i sådana sammanhang ha blivit utsatta för försök till påtryckningar. Men självklart har detta förekommit. Och det är uppenbart att det har förekommit ändå men under de båda senaste åren med dess många företagskriser. Min förmodan är att en undersökning som denna endast kan avslöja toppen av isberget. Ämnets känsliga karaktär skapar många munlås och korta minnen".

4.3 Information och kontakter

Flertalet företag i Skellefteå och Örnsköldsvik har i någon form haft kontakter med kommunerna under de senaste åren före undersökningen. Av de studerade företagen är det bara tre småföretag som stått helt isolerade i förhållande till kommunen. Om de kommunalt initierade kontakterna granskas visar det sig att:

- 21% (8) har kommunen tagit kontakt med vid upprepade tillfällen
- 46% (18) vid något enstaka tillfälle
- 33% (13) inte alls någon kontakt från kommunens sida

Kommunerna har en kontaktverksamhet som täcker en majoritet av företagen - sett över en längre flerårsperiod. På denna punkt finns ingen större skillnad mellan Skellefteå och Örnsköldsvik. En analys av kontaktmönstret visar att kontakterna är intensivare med större företag och mera sällsynta visavi småföretagen.

Tabell 4:1 Kommunalt initierade kontakter med företagen. Absoluta antal.

Företagsstorlek / Kontakter	Stora	Medel-stora	Små	Totalt
Vid upprepade tillfällen	4	4	-	8
Enstaka tillfälle	1	13	4	18
Inte alls	-	9	4	13

Anm. Med små företag avses enheter med omkring 100 anställda och färre. Storföretagen har inemot 1000 anställda och däröver. Medelstora företag har storleksklassen mellan stor- och småföretag. I urvalet finns de verkliga småföretagen - med 10-talet anställda - inte företrädda, utan i samtliga fall i urvalet har de cirka 100 anställda.

De frågor som diskuteras vid kontakterna med kommunen har varierande räckvidd. I vissa fall har det att göra med mera *speciella* problem, t ex förhyring av industrilokaler och dragning av utfartsvägar, som i direkt mening har att göra med den verksamhet och produktion som bedrivs vid företagen. I andra fall finns en mera *generell* karaktär hos sakfrågorna t ex rörande bostadsbyggnadsprogrammet, miljövårdsinsatser, trafikplanering, arbetsmarknadsfrågor. Av de studerade företagen hade ungefär hälften (19) enbart behandlat speciella frågor vid de kommunala kontakterna. Och nästan hälften hade haft diskussion med kommunala företrädare om generella frågor.

Här kan konstateras att alla företrädare för storföretagen uppgav sig ha diskuterat generella frågor. Motsvarande siffror är endast en tredjedel för medelstora företag och en fjärdedel för småföretagen.

Här återkommer således samma kontaktmönster som i tidigare studier, nämligen att de intensivaste och politiskt mest intressanta kontakterna sker mellan kommunerna och storföretagens respondenter. Det missnöje med kontaktytorna som näringslivet har finns främst hos de medelstora företagen där en tredjedel i studien var missnöjd. Bland storföretagen och småföretagen anses emellertid att man får den information och har de kontakter man kan önska. Men missnöjet är inte särskilt stort, då inte fler än totalt fyra medelstora företag (n=26) ser hinder i någon form för bättre samordning och kontakter mellan kommun och företag.

4.4 Kunskap om och intresse för kommunal planering

Den allmänna kunskapsnivån om kommunal planering bland företagsledarna är relativt låg. Inte fler än var tredje direktör kunde ange syftet med kommunöversikten - en skillnad mellan kommunerna är att avsevärt högre andel företagare i Örnsköldsvik än i Skellefteå kände till saken. Den subjektiva bedömningen av kunskapen om beslutsgången i fysisk planering utföll så att endast en ansåg sig mycket väl känna till planeringsprocessen.

- En fjärdel ansåg sig mycket/ganska väl känna till planeringen
- Hälften angav att de inte var särskilt införsatta i frågan
- En fjärdedel kände till planeringsprocessen mycket lite eller inte alls

Det är betydligt fler företagsledare som uppger sig vara intresserade av kommunala planfrågor, än som har kunskap om sakförhållanden. Ungefär hälften anger att man är mycket/ganska intresserad av frågor som gäller fysisk planering. Den tolkning som närmast ligger till hands är att planfrågor är intressanta, men att sakkunskap därom inte är av tillräcklig strategisk betydelse för företagen för att det skall vara mödan värt att hålla sig informerad.

Ett allmänt - och föga oväntat - samband är att ju fler kontakter ett företag har med kommunen, desto bättre kunskap har man om den kommunala planeringen.

Den bild av den fysiska planeringen som företagen har är att den är en harmonisk process med avvägningar och sammanjämkningar av olika intressen och behov utifrån ett allmänt samhällsintresse. Man ser inte konflikt och maktkamp som något betecknande för planeringen - och framför allt uppfattar man att planeringen inte tar för stor hänsyn till olika särintressen. Ett förekommande omdöme var att "praktiska lösningar är bättre än ideologiska", och att de förtroendevalda politikerna skulle rösta efter egen övertygelse eftersom det var "för mycket politik i allt".

4.5 Inflytande i planfrågor

Det inflytande över planeringen som kan tillskrivas företagen kan ske dels i form av att beslutsfattarna föregriper företagens synpunkter och beaktar dem vid planläggningen, dels genom att företagen kontakter kommunledningen och ställer olika krav. Ett generellt intryck är att företagen i stort sett är nöjda med den fysiska planeringen i de undersökta kommunerna. Den fjärdedel av företagen som anmäler visst missnöje med planeringen gör det så gott som alltid i frågor av mer begränsad räckvidd.

Som framgår av tabell 4:2 finns en allmän tendens att företagen upplever sitt totala inflytande större, ju större företaget är. Bland storföretagen uppfattas kommunen i hög utsträckning både automatiskt tillgodose företagets behov i planeringen och dessutom vara öppen för krav från företaget beträffande t ex ändring av stadsplaner. Bland de medelstora och i synnerhet de mindre företagen finns en större skepsis till sitt inflytande i planeringssammanhang.

Tabell 4:2 Företagens inflytande på planeringen. Absoluta antal.

Inflytande \ Företag	Stora	Medel-stora	Små	Totalt
Möjlighet att få till stånd ändring av stadsplan				
Stora	3	2	-	5
Ganska stora	1	12	2	15
Små	-	8	1	9
Inga	-	2	2	4
Annat svar	1	2	3	6
Om företagets intressen föregrips i planeringen				
Mycket hög utsträckning	1	-	-	1
Hög utsträckning	2	5	-	7
Viss utsträckning	1	11	3	15
Liten utsträckning	1	4	2	7
Inte alls	-	4	1	5
Annat svar	-	2	2	4

En skillnad i detta avseende mellan de studerade kommunerna är att företagen i Skellefteå i betydligt högre utsträckning anser att deras synpunkter föregrips och tillgodoses i planeringen, än vad som är fallet i Örnsköldsvik. Här kan erinras om de skillnader som finns i kontaktmönster mellan kommunerna (figur 3:11) där Skellefteå har bredare kontaktyta mot näringslivet än Örnsköldsvik. Genom att Skellefteå har denna bredare kontaktyta skapas även förutsättningar för en antecipation av företagens synpunkter på planeringen.

Såväl Skellefteå som Örnsköldsvik är socialdemokratiskt styrda kommuner. Hur återverkar då denna politiska struktur på relationerna till en företagssamhet som brukar förknippas med stöd för borgerlig politik och samhällssyn? *Företagarnas allmänna bedömning är att majoritetsläget i kommunerna inte spelar någon roll för relationerna kommun-företag.* Bland de få direktörer som ändå menade att det hade sin betydelse, var flertalet böjda att se en socialdemokratisk majoritet som en fördel för företaget!

5 ORGANISATIONERNAS OCH PARTIAVDELNINGARNAS ROLL I PLANERINGEN

De frivilliga kollektiven - partierna och organisationerna - är av stor betydelse för medborgarnas politiska medinflytande. Det räcker inte, som ofta görs, att enbart studera de enskilda individernas politiska aktivitet och effektivitet i direkt förhållande till de politiska och administrativa planeringsaktörerna. Organisationerna och partierna i kommunerna utgör en stor kontaktyta mellan kommuninvånarna och beslutsfattarna och kan även fungera som politisk kanal för lokala krav. Vidare fungerar de frivilliga kollektiven som politiska resursskapare för de enskilda medlemmarna.

Det finns en fundamental skillnad mellan rollförväntningarna på de politiska partierna och på organisationerna. Partiernas traditionella uppgifter är att utifrån allmänna intressen och olika politiska åskådningar bedriva åsiktsbildning och fungera som kanaler för medborgarnas politiska krav. En viktig funktion är också att rekrytera och nominera kandidater till politiska poster. För de olika organisationerna råder delvis en annan situation. De är många gånger grundade för att befordra särintressen hos olika intressegrupper och ser inte alltid som sin uppgift att bedriva någon utåtriktad aktivitet eller att försöka påverka det politiska beslutsfattandet.

De roller som partierna och organisationerna utövar i politiken har i regel studerats på det nationella planet. I föreliggande studie ligger emellertid tonvikten på den lokala nivån och på de enskilda föreningarnas och partiavdelningarnas aktivitet och politiska inflytande över den kommunala planeringen. Förhållandena på riksplanet kan inte omedelbart översättas till den kommunala nivån. Det är tänkbart att flertalet föreningar som på riksplanet fungerar som viktiga påtryckningsgrupper inte har några motsvarande ambitioner eller inriktningar i kommunerna utan är relativt lokalpolitiskt isolerade. Likaså kan partiavdelningarna tänkas ha en verksamhet och en allmän orientering som primärt handlar om att rekrytera kandidater till politiska poster och administrera valkampanjer, men som har lite att skaffa med det kontinuerliga beslutsfattandet och planeringen i kommunerna.

I detta kapitel fokuseras intresset på partiavdelningarnas och organisationernas roll i de undersökta kommunerna. Viktiga frågor i sammanhanget är:

- Hur integrerade är organisationslivet i det lokala politiska skeendet?
- Vilka organisationer står isolerade i förhållande till kommunen?
- Vad är det för sorts krav partierna och organisationerna driver och vilken framgång har de?

5.1 Metod och material

Föreliggande avsnitt baseras främst på en brevenkät till ett urval frivilliga organisationer och partiavdelningar i Skellefteå och Örnsköldsvik. Undersökningen genomfördes i maj-juni 1978 och nådde en total svarsprocent på 60 procent.

Tabell 5:1 Svarsprocent och bortfall på brevenkäten till partiavdelningar och organisationer

Kommun / Svar	Skellefteå Parti	Skellefteå Org	Örnsköldsvik Parti	Örnsköldsvik Org	Totalt
Urvalets storlek	57	52	53	66	228
Naturligt bortfall	5	2	2	1	10
Inkomna svar	30	34	26	40	130
Svarsprocent	58%	68%	51%	62%	60%
Egentligt bortfall	42%	32%	49%	38%	40%

Endast geografiskt avgränsade partiavdelningar ingår. Det innebär att arbetsplats-, ungdoms- och kvinnoavdelningar inte medtagits. Samtliga områdesbaserade partiavdelningar i de båda kommunerna ingår i undersökningens urval.

När det gäller organisationslivet är det en utomordentligt svår uppgift att göra ett systematiskt och representativt urval. I var och en av kommunerna finns uppskattningsvis 500-600 organisationer, eller underavdelningar till organisationer, med varierande storlek och verksamhet. En stor del av dessa föreningar faller inom kategorin fackliga, idrottsliga eller kyrkliga sammanslutningar.

På den fackliga sidan ingår de tio största avdelningarna inom LO och TCO samt fem avdelningar inom SACO i urvalet i undersökningen. Bland kyrkor och samfund ingår *en* företrädare för varje samfund i urvalet i varje kommun.

När det gäller idrottsföreningar har de tio största föreningarna medtagits. I övrigt ingår företrädare för t ex fiskevårdsföreningar, de olika studieförbunden, nykterhetsorganisationer, fältbiologer, Fredrika Bremerförbundet, hembygdsföreningar, pensionärsföreningar, hem och skolaföreningar samt byalag. Det innebär att organisationsurvalet inte är helt representativt för organisationslivet i de båda kommunerna.

Av tabellen ovan framgår att lägsta svarsprocenten erhållits för partiavdelningar, medan organisationerna kom högre upp på skalan. En orsak till den relativt låga svarsprocenten är att många sammanslutningar, särskilt små partiavdelningar på landsbygden, har en begränsad verksamhet att redovisa vilket minskar motivationen att svara. En annan anledning är att vissa organisationer inte anser sig hantera "politiska" frågor, varför frågeformuläret inte ansågs intressant ur organisationens perspektiv. Den systematik som bortfallet innehåller är sådant att de inkomna svaren är något överrepresenterade med partiavdelningar med hög aktivitet och organisationer som behandlar kommunala spörsmål.

5.2 Organisationernas politiska roller

Organisationerna arbetar inom olika arenor. Vissa har en tonvikt på den sociala arenan och bedriver en verksamhet som i allt väsentligt fungerar som ett socialt samspel mellan medlemmarna. Det kan gälla en frikyrkoförsamling som arrangerar gudstjänster och sammankomster, samt evangelisationsverksamhet av olika slag, men som sällan eller aldrig driver någon politisk fråga eller ens fungerar som forum för åsiktsutbyte kring sådana frågor. Ett annat exempel är en idrottsförening som helt går upp i den interna verksamheten, tävlingar och ibland gemenskapskvällar, men som aldrig behandlar politiska frågor eller har annan kontakt med kommunen än beträffande aktivitetsbidrag och förhyrning av lokaler.

Andra organisationer ingår i förhandlingssystem och har väldefinierade motparter på den ekonomiska arenan, med en inriktning och verksamhet som på denna finner sin definitiva tyngdpunkt. Exempel på sådana organisationer kan vara fackföreningar som primärt arbetar som förhandlingsparter gentemot arbetsgivare, men som inte fungerar som några politiska fora. Ett annat exempel kan vara en hyresgästförening som främst aktiveras i samband med förhandlingar med hyresvärden om hyrorna.

Slutligen finns organisationer som vill se sig som politiska påverkare och påtryckningsgrupper på den politiska arenan. Här finns exempelvis aktionsgrupper av olika slag, som ofta har en verksamhet innebärande politisk opinionsbildning och artikulering av politiska krav.

Det vore emellertid alltför kategoriskt att se organisationerna som fixerade vid någon av dessa arenor. Organisationerna har många gånger verksamheter och inriktningar som kontinuerligt, eller från tid till annan, täcker flera av arenorna samtidigt i varierande grad. Organisationslivet är, som exempelvis framgår av urvalsdiskussionen i förra avsnittet, synnerligen heterogent i många avseenden. En analys av organisationslivets politiska roll i kommunerna måste med nödvändighet bygga på förenklade resonemang och översikter.

Ett sätt att angripa problemet är att göra klart vilka organisationer som har någon påtaglig koppling till det kommunala beslutsfattandet och i vad mån man försökt påverka beslut eller driva ståndpunkter i kommunala frågor.

Ett centralt mått på integrering i den lokala politiska processen är politisk aktivitet från organisationens sida. Här avses instrumentellt politiskt agerande i konkreta frågor där organisationen verkar som påtryckningsgrupp.

Ett annat mått på integrering är förekomsten av aktiva medlemmar som har "tunga" kommunala uppdrag t ex i fullmäktige eller i kommunala styrelser och nämnder. Personunion mellan kommunalt förtroendevalda och organisationsaktiva kan användas som ett mått på på integreringen av organisationer. Om en organisation har kommunalpolitiker bland medlemmarna kan organisationen indirekt utöva ett inflytande, utan att agera som organisation, genom att de förtroendevalda i sin tur driver organisationens synpunkter och önskemål. Även om en sådan organisation inte kan tyckas ha drivit någon speciell kommunal fråga och därför ej gett något politiskt uppdrag till sina politiskt aktiva medlemmar, utgör organisationen en kontaktyta mellan kommunalpolitiker och övriga medlemmar som har sin givna betydelse i ett individperspektiv.

Organisationerna kan utifrån dessa kriterier grovt sorteras i *politiskt isolerade* respektive lokalt *politiskt integrerade* enheter. En politiskt integrerad organisation har antingen tunga politiker bland sina aktiva medlemmar eller har som organisation drivit politiska krav i kommunen.

Av de undersökta organisationerna kan en dryg tredjedel karakteriseras som isolerade, ungefär hälften är integrerade och för ett mindre antal saknas tillräckliga uppgifter för att avgöra saken. *Organisationerna tenderar således att vara integrerade i det lokala beslutsfattandet.* Vilka organisationer är det då som är integrerade respektive isolerade? Av sammanställningen nedan framgår att de fackliga organisationerna, särskilt LO-avdelningar, i väsentlig grad är politiskt integrerade. SACO framstår emellertid som mera isolerad, dess höga interna bortfall kan tyda på att frågeställningen var känslig eller ansågs irrelevant. Även idrottsföreningar är påtagligt integrerade, medan bildningsförbunden, hembygdsföreningar och nykterhetsorganisationen är mera politiskt isolerade. Av tabell 5:2 framgår att det finns en spridning mellan kategorierna i de flesta organisationstyper. De politiska relationerna bestäms således inte enbart av vilken organisation det handlar om, utan det finns även andra faktorer av betydelse.

Tabell 5:2 Relationer mellan organisationerna och det kommunala beslutsfattandet.
Absoluta antal (n=74).

Relation / Organisation	Politiskt integrerade	Politiskt isolerade	Internt bortfall, "annat svar"
LO-avdelningar	11	2	-
TCO-avdelningar	8	4	-
SACO-avdelningar	4	3	3
Idrottsföreningar	12	6	1
Bildningsförbund	3	1	-
Frikyrkor	3	3	1
Hembygdsföreningar	-	2	1
Nykterhetsorganisationer	-	1	-
Övriga organisationer	3	0	2
Totalt antal	44	22	8
Procentuell andel	60%	30%	11%

En närmare granskning av egenskaperna hos organisationer i de två relationskategorierna ger vissa tydliga skillnader. Det kan konstateras att politiskt isolerade enheter i stort har betydligt färre medlemmar än lokalt integrerade enheter. Medianvärdet i storlek är 140 medlemmar i den förra kategorin och

hela 590 i den senare. Antalet genomsnittligt aktiva medlemmar skiftar också i samma riktning med siffrorna 49 aktiva respektive 120 aktiva medlemmar. En annan egenskap av vikt är de administrativa resurserna hos organisationerna, dvs en egenskap som mäter hur pass institutionaliserad organisationen är. Här visar det sig att de politiskt integrerade organisationerna i flertalet fall (74%) har tillgång till fast expedition, medan de politiskt isolerade mera sällan har sådana lokalresurser (26%). Antalet anställda eller arvoderade personer av organisationerna varierar på motsvarande sätt. I genomsnitt har de isolerade enheterna färre än en person engagerad på detta sätt, medan siffran för integrerade enheter är tre personer.

Resultatet kan knappast tolkas på annat sätt än att större organisationer med tillgång till administrativa resurser i form av expedition och avlönad personal tenderar att vara politiskt integrerade. Liknande undersökningsresultat finns redovisat i forskningslitteraturen. En studie av organisationernas lokala politiska roll i Birmingham (Newton 1976) gav följande resultat:

> "Membership size is an important determinant of income which, in turn determines the ability to employ full-time, salaried administrators, and ... membership size, income, and staff are all closely related to rates of political activity".

Den politiska integreringen av organisationerna behöver inte nödvändigtvis överensstämma med de roller som man önskar spela. Ett faktum är att en fjärdedel av de isolerade organisationerna skulle önska att spela en mer aktiv politisk roll. Det finns även enstaka exempel på integrerade organisationer som egentligen skulle vilja stå utanför det kommunala beslutsfattandet. Till en del förklaras dessa skillnader av definitionerna av integration och isolering. Den roll en organisation spelar i den lokala beslutsprocessen kan inte enbart härledas från organisationens rollideal, utan beror även av andra förhållanden.

5.3 Personunion

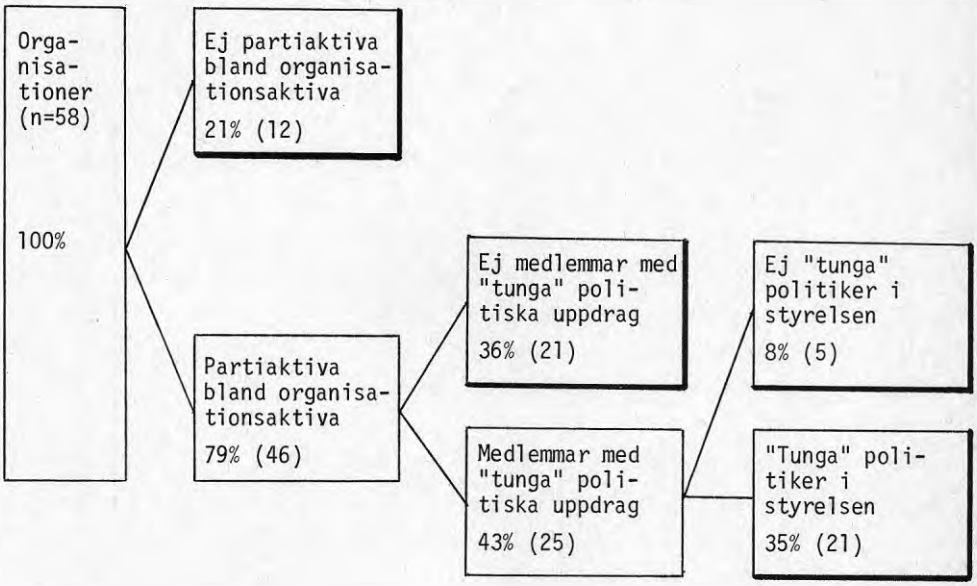
Personsambandet mellan organisationsaktiva och kommunala förtroendevalda har väsentlig betydelse som potentiell kanal för medlemmarna i organisationen och som förankring för de förtroendevalda. I en västerbottnisk studie rörande ett representativt urval av socialdemokratiska förtroendevalda i kommuner och landsting visades att det inte finns något motsatsförhållande mellan offentliga uppdrag och deltagande i organisationer. Det allmänna mönstret var att ju tyngre kommunala uppdrag, desto större engagemang i olika organisationer. En majoritet av de ordinarie ledamöterna i fullmäktige, kommunala styrelser och nämnder (utom taxeringsnämnderna) hade styrelseposter i fler än två organisationer. Den tid som politikerna använde för deltagande i organisationerna var i många fall jämförbar med den tid som partiarbetet tog i anspråk. (Gidlund & Gidlund 1978). Mot denna bakgrund är det inte ägnat att förvåna om "tunga" politiker återfinns i ett större antal styrelser i organisationerna.

Nu är orsakssambandet inte endast så att politiker som är aktiva i en organisation, av olika skäl rekryteras till organisationens styrelse. Det är inte ovanligt att organisationerna aktivt rekryterar ledande politiker direkt till ordförande- och styrelseposter, utan krav på att vederbörande dessförinnan skall ha varit aktiv i organisationen, eller ens medlem. Genom att ha politiker i styrelsen får organisationen en direktkanal till den kommunala verksamheten och möjligen en fördelaktig situation vid framställningen om kommunala bidrag. Vidare kan det vara en verksamhetsmässig fördel för organisationen att få lokalt kända personer att ställa upp i det utåtriktade arbetet.

Föreliggande undersökning visar att personunion mellan partipolitisk verksamhet och organisationsaktivitet är ett framträdande drag hos organisationerna. Inte mindre än åttio procent av organisationerna har aktiva medlemmar som samtidigt är verksamma i partisammanhang. Resultatet ger förmodligen inte en helt representativ bild av situationen, men hänsyn till att svarsvägran på denna fråga var relativt frekvent. Vidare finns ett systematiskt inslag i undersökningens bortfall av respondenter, som framgick av avsnitt 5.1. Bortfallet ger en överrepresentation av politiskt aktiva organisationer. Sammantaget ger dessa interna och externa bortfall vid handen att siffran åttio procent med personunion i parti- och organisationsdeltagande

torde vara för hög. Hur mycket för hög är inte möjligt att exakt avgöra.

Figur 5:3 Personunion i organisationerna.
Andelarna i totalprocent.



Om så lite som en tredjedel av organisationerna i totala bortfallet har personunion i det diskuterade avseendet, skulle den korrekta siffran vara femtiosju procent. Ett sådant antagande är möjligen alltför pessimistiskt med hänsyn till att de erhållna svaren uppnår nivån på åttio procent. Med hänsyn tagen till att undersökningen baseras på ett urval av de tio största organisationerna av olika slag och att det finns ett visst positivt samband mellan storlek och personunion, finns i designen på urvalet en omständighet som verkar i andra riktningen. Hade samtliga fackliga och idrottsliga föreningar medtagits hade siffran med all sannolikhet blivit lägre av det skälet. Slutsatsen av dessa överväganden blir att nivån på överlappningen mellan parti- och organisationsaktiva torde ligga i storleksklassen sextio procent av organisationerna. Det innebär att en majoritet av de frivilliga sammanslutningarna har en koppling till det lokala politiska livet genom sammansättningen av den aktiva kadern medlemmar.

Om problematiken med personunion diskuteras ytterligare ett steg gäller frågan hur hög andel av organisationer som har partiaktiva med "tunga" politiska uppdrag i kommunen bland sina aktiva medlemmar. Med "tunga" uppdrag avses här uppdrag som ordinarie ledamot i fullmäktige eller kommunala nämnder och styrelser, dock ej taxeringsnämnder. Det är således en ganska generös definition av uppdragstyngden. En relativt hög andel av organisationerna, totalt sett närmare hälften, har kommunalt förtroendevalda i medlemskåren. Om siffran korrigeras för bortfallen hamnar den i storleksklassen en tredjedel. Om analysen fullföljes och även kontrollerar hur hög andel av organisationerna som har politiker som ledamöter i sina styrelser framträder en intressant bild. Flertalet organisationer som har tunga politiker på medlemssidan, har också politiker i sina styrelser! En korrigering för bortfallet ger vid handen att över en fjärdedel av organisationslivet i de studerade kommunerna har politiker i styrelserna. Med hänsyn till att politiker har en hög uppdragstäthet i organisationslivet är siffran inte orimligt stor.

Vilka organisationer är det då som har politiker i sina styrelser? En genomgång av materialet visar att de förekommer i de flesta organisationstyper. I vissa organisationer är de emellertid vanligare än i andra. Vanligast är de bland LO-avdelningar och i frikyrkorna (!) i Skellefteå och Örnsköldsvik. I dessa organisationer har ungefär hälften av antalet styrelser politikerinslag. Minst vanligt är det bland SACO- och TCO-avdelningarna, där det endast förekommer något enstaka fall.

5.4 Politisk aktivitet

Politisk aktivitet hos partier och organisationer har två olika komponenter. Den interna komponenten gäller frågan om aktiviteten hos medlemmar *i* sammanslutningen. Den andra och externa komponenten avser den verksamhet som utvecklas *av* organisationen. I detta sammanhang uppehålles framställningen kring den senare komponenten. Frågan om den interna aktiviteten behandlas relativt utförligt i det sjätte kapitlet. Det innebär att analysenheterna i detta avsnitt utgörs av organisationer och partiavdelningar som "svarta boxar". Mer eller mindre oavsett de interna processerna analyseras sammanslutningarnas deltagande i den lokala politiska processen.

För att ytterligare avgränsa ämnet inskränkes här frågan om politisk aktivitet här till att avse det instrumentella deltagandet. (Se avsnitt 2.3). Intresset riktas mot relationerna mellan kommun och sammanslutningar. Redovisningen behandlar ej i vad mån det förekommer verksamhet eller arrangemang som i och för sig gäller kommunala spörsmål, men som ej följes upp med någon form av instrumentellt agerande.

Det finns en myckenhet av kontakter mellan kommunerna och parti- och organisationslivet. I vissa fall initieras kontakterna av sammanslutningarna, i andra fall av kommunerna. Kontakterna kan avse problem i anslutning till kommunalt beslutsfattande eller frågor som har att göra med organisationernas ställningstagande och verksamhet.

I denna framställning har likhetstecken ej satts mellan kontakter och integrering (se avsnitt 5.2). Anledningen är att kontakterna är så heterogena både vad avser räckvidd och grad av rutinmässighet att de är dåliga mått på integrering. Därför finns organisationer som här klassificerats som politiskt isolerade - som har ett visst mått av kontakter med kommunen, och det finns exempel på integrerade organisationer som saknar sådana manifesta kontakter. Men direktkontakter från organisationens sida är inte något tillräckligt, inte ens i vissa fall nödvändigt, villkor för politiskt inflytande. Om en organisation begär bidrag till sin verksamhet eller lokaler för arrangemang i enlighet med de gängse regler kommunen arbetar efter, är det givet att organisationen av detta skäl inte kan anses utöva inflytande i någon rimlig mening. Om kommunen å andra sidan översänder information om kommunala åtgärder och bidragsregler till föreningarna över hela fältet, kan detta knappast tas till intäkt för att någon viss förening har ett politiskt inflytande i kommunen. En organisation som inte haft någon kontakt med kommunen kan ha kommunalt förtroendevalda som informellt tar till vara organisationens intressen och därigenom fungerar som ett medel för politiskt inflytande.

Kontaktmönstret mellan kommunen och sammanslutningarna kan beskrivas som i nedanstående tabell.

Tabell 5:4 Kontakter mellan kommunen och sammanslutningarna. Andel i radprocent (absoluta antal).

Frågornas räckvidd / Sammanslutning	Har även relativt stor räckvidd	Enbart frågor med liten räckvidd	Kontakter i någondera riktningen har ej förekommit under en tvåårsperiod	Totalt
Partiavdelningar	56% (31)	20% (11)	24% (13)	100% (55)
Organisationer	17% (12)	64% (45)	19% (13)	100% (70)

I tabellen har de sakfrågor som föranlett kontakterna från organisation/parti till kommunen eller omvänt grupperats i tre kategorier. En kategori avser de enheter som inte haft några som helst kontakter med kommunen inom en tvåårsperiod från undersökningstillfället. Här finns en dryg femtedel av enheterna.

En annan kategori avser kontakter som begränsats till frågor med liten räckvidd och som i direkt mening har att göra med organisationens egen verksamhet. Det kan vara bidrag till arrangemang, hyra av utrustning, tillgång till samlingslokaler etc. I denna kategori återfinns en merpart av de studerade organisationerna, däremot endast ett mindre antal partiavdelningar.

I den tredje kategorin slutligen finns frågor av större räckvidd, förutom även mer speciella sakfrågor. Här handlar frågorna mera om kommunens verksamhet och policy och mindre om organisationers eller partiavdelningars egna förehavanden. Det kan exempelvis vara en facklig avdelning som driver frågor om barnomsorgens utbyggnad eller en partiavdelning som har synpunkter på den fysiska planeringen. I denna kategori kommer en majoritet av partiavdelningarna, men endast var sjätte organisation. Skillnaderna mellan partier och organisationer i detta avseende är ett uttryck för de kvalitativa olikheter i uppgifter som finns. Det är därför inte märkligt att organisationerna har en snävare intressebevakning gentemot kommunerna eller att partiavdelningarna har en vidare syftning.

Det finns en relativt tydlig skillnad mellan Skellefteå och Örnsköldsvik när det gäller organisationernas kontakter med kommunen. Främst yttrar sig skillnaden i att Skellefteå kommun har en större kontaktyta mot organisationslivet än Örnsköldsvik. Medan endast 12% (n=33) av organisationerna i Skellefteå inte alls har kommunala kontakter, är motsvarande siffra 24% (n=37) i Örnsköldsvik. När det gäller sakfrågornas räckvidd vid kontakterna är det 21% av organisationerna i Skellefteå som uppger konkreta sakfrågor som här har klassificerats ha stor räckvidd - en jämförbar notering i Örnsköldsvik är 14%. Denna bild av skillnaden mellan kommunerna överensstämmer helt med resultaten i det tredje kapitlet som behandlade de kontakter som "apparatens människor" har med bl a organisationslivet.

Analysen kan föras ett slag vidare och behandla sambandet mellan kontakter och politiska relationer (i betydelse integrerad isolerad). En hypotes om förhållandet mellan kontakter och integrering kan ställas: *Ju mer integrerad en organisation är, desto fler kontakter finns till kommunen och desto större räckvidd har de spörsmål som behandlas i samband med kontakterna.*

Tabell 5:5 Förhållandet mellan integrering och kontakter mellan organisationer och kommuner.
Andelar i radprocent (absoluta tal).

Frågornas räckvidd / Politiska relationer	Har även relativt stor räckvidd	Enbart frågor med liten räckvidd	Kontakter i någondera riktningen har ej förekommit	Totalt
Politiskt integrerade	23% (10)	67% (29)	9% (4)	100% (43)
Politiskt isolerade	5% (1)	67% (14)	29% (6)	100% (21)
Totalt	17% (11)	67% (43)	16% (10)	100% (64)

Resultatet verifierar i hög grad hypotesen. Politiskt integrerade organisationer har avsevärt högre kontaktintensitet med kommunen än isolerade organisationer. De organisationer som vid kontakterna behandlar sakfrågor av stor räckvidd kommer nästan enbart från politiskt integrerade organisationer. Det kan noteras i tabell 5:5 att andelen organisationer som enbart behandlar frågor med liten räckvidd vid sina kontakter med kommunen är lika stor för de integrerade och de isolerade kategorierna.

Det finns en typ av kontakter som är särskilt intressant i detta sammanhang, nämligen då en sammanslutning tar initiativ till att få politiker eller tjänstemän att göra något åt vad man upplever som brister eller felaktigheter i kommunen. Inte minst viktiga är de fall som gäller planfrågor. I undersökningen tillfrågades respondenterna om sådana försök att påverka kommunen förekommit under senare år, alltså *ej* som ovan begränsat till en tvåårsperiod.

Tre fjärdedelar (75%, n=55) av partiavdelningarna kunde redovisa sådana inslag i verksamheten, mot hälften (50%, n=70) av organisationerna. Med hänsyn till definitionen av politisk integrering utgör dessa partiavdelningar och organisationer en större del av de integrerade enheterna, dock ej alla. Ett av de två alternativa kriterierna på integrering var förekomsten av försök att påverka det lokala politiska beslutsfattandet. Det finns för övrigt ett starkt positivt samband mellan personunion i form av "tunga" politiker i medlemskaderna och politiskt agerande som organisation. I hög utsträckning tycks personunion snarare befordra utåtriktad politisk aktivitet av organisationerna, än ersätta densamma.

Motiven till att en organisation inte deltar i politiken skiftar. De viktigaste skälen är dels tillfredsställelse med kommunens åtgärder, dels uppfattningen att de frågor man har haft synpunkter på utan att delta inte direkt berörde organisationen. Särskilt betydelsefull är det senare motivet för isolerade organisationer. I tabell 5:6 är de fasta svarsalternativen som fanns i frågan ordnade i fallande skala efter den betydelse som medborgarna angett i medborgarstudien (se tabell 6:11). Det kan konstateras att det finns avsevärda skillnader i passivitetsmotiv mellan enskilda och sammanslutningar. För organisationer anges sällan brist på information, en alienerad inställning eller kraftlöshet som huvudmotiv, medan sådana anledningar är desto vanligare på medborgarplanet (se avsnitt 6.3).

Tabell 5:6 De vanligaste motiven hos organisationer och partiavdelningar för att *inte* ha sökt påverka beslutsfattarna i kommunerna.
Andelar i kolumnprocent (absoluta antal).

Motiv / Sammanslutning	Partiavdelningar (n=11)	Integrerade organisationer (n=8)	Isolerade organisationer (n=20)
Vi är nöjda på det hela taget - det finns inget kommunalt som vi är så där väldigt missnöjda med	46% (5)	38% (3)	35% (7)
Vi trodde oss inte vara tillräckligt införsatta	9% (1)	-	15% (3)
Det skulle varit meningslöst	18% (2)	13% (1)	-
Vi kände inte riktigt till hur politiken fungerar i den här kommunen	-	-	-
Vi hade inte tid eller ork	-	13% (1)	-
Det berörde inte organisationen/partiet	28% (3)	38% (3)	65% (13)
Vi kunde ordna saken på annat sätt	18% (2)	-	5% (1)
Totalt	100%	100%	100%

Anm. Motivens formuleringar överensstämmer med de svarsalternativ som fanns till frågan. Fler än ett svarsalternativ kunde anges.

5.5 Politiska krav

De politiska krav som förs fram vid organisationernas och partiavdelningarnas kontakter med kommunerna kan översiktligt grupperas i olika sakområden. Av tabell 5:7 framgår att frågor rörande gator, vägar och trafik, samt idrotts- och fritidsverksamhet och skola tillhör de mest förekommande områdena. Liksom tidigare framkommit har de politiska partierna ett bredare spektrum av frågor, dvs större kravbredd, än organisationerna. När det gäller planfrågor i vid mening, innefattande gator, vägar, trafik, bostäder, markköp, markplanering och VA, kan generellt konstateras att partierna har en betydligt aktivare bevakning än orgnisationerna. Det är endast i undantagsfall som organisationer ställer krav rörande markköp, markplanering och VA-frågor.

I tabellen nedan är sakområdena ordnade efter den frekvensmässiga rangordning som framkommit i medborgarstudien (se tabell 6:10). Det är slående att de två första sakområdena (gator, vägar och trafik samt idrotts- och fritidsverksamhet) får de högsta frekvenserna både i studier av medborgarnas krav och av organisationernas och partiernas framställningar. I den meningen är parti- och organisationsväsendena representativa för medborgarnas synpunkter.

Det är påfallande att frågor beträffande markköp och -planering, dvs klassiska planärenden, får låga noteringar hos såväl partier som organisationer, medan medborgarna har dessa som det i tredje ordningen vanligaste kravområdet. Samtidigt placeras sakområden som skola, bostäder och barnomsorg högre för partier och organisationer än för medborgarna.

Tabell 5:7 Krav på kommunala insatser inom olika sakområden från partiavdelningar och organisationer. Absoluta antal.

Sammanslutning / Sakområde	Partiavdelningar (n=41)	Organisationer (n=34)
Gator, Vägar och trafik	14	7
Idrotts- och fritidsverksamhet	9	10
Markköp, markplanering	6	2
Vatten, avlopp	6	1
Skola	8	6
Arbetsmarknad	3	2
Barnomsorg	4	4
Bostäder	7	3
Kommunsammanläggningar	1	-
Socialhjälp	1	-
Äldringsvård	3	2
Kommunal demokrati	2	-
Kulturell verksamhet	3	1

Anm. Sakområdena är ordnade enligt den ordningsföljd som framkom vid studien av medborgarnas politiska krav (se tabell 6:10).

5.6 Politisk påverkan

Partiavdelningar har - som väntat - ett större mått av instrumentell lokalpolitisk aktivitet än organisationerna. En kvalificerad majoritet av partiavdelningarna har direkt sökt påverka kommunen genom politiker eller tjänstemän för att åtgärda någon brist eller felaktighet i kommunen. Siffran för organisationerna är något lägre - dock kan ungefär hälften av organisationerna uppvisa sådana försök att vara påtryckningsgrupper. Förhållandevis många av de partiavdelningar och organisationer som sökt påverka kommunen i något avseende, menar sig ha haft tydliga framgångar.

Tabell 5:8 Försök till politisk påverkan i kommunala frågor av partiavdelningar och organisationer. Andel i radprocent (absoluta antal).

Påverkan och effekt / Sammanslutning	Lyckats helt	Lyckats delvis	Misslyckats	Ej försökt påverka kommunen	Annat svar	Totalt
Partiavdelningar	9% (5)	42% (23)	20% (11)	24% (13)	5% (3)	100% (55)
Organisationer	7% (5)	25% (17)	10% (7)	49% (34)	8% (6)	100% (69)

Ungefär tre av fyra sammanslutningar som försökt påverka kommunen menar sig helt eller delvis ha fått gehör för sina krav. I flertalet fall har emellertid kraven inte helt tillgodosetts, utan endast delvis fått önskad verkan. Dessa subjektiva mått på den politiska effektiviteten i sammanslutningarna illustrerar kraftfullt den politiska styrka som finns i organisationslivet.

De sakfrågor där sammanslutningarnas roll varit betydelsefull skiftar i räckvidd och beslutsprocesser. I vissa fall, vanligen beträffande mindre frågor, finns det tydliga spår av organisationerna och partiavdelningarnas påverkan. Frågorna har i dessa fall ofta initierats inom organisationerna och lett till politiska krav riktade till kommunen. Efter en viss tid har kommunen beslutat i den riktning som förslagsställarna önskade och genomfört besluten.

- I Klemensnäs-Ursviken lyckades den socialdemokratiska föreningen på detta sätt få flera lekplatser och två barndaghem till området.

- Centeravdelningen i Sidensjö, Örnsköldsvik engagerade sig för en fastighetsägare som fått avslag i byggnadsnämnden på ansökan om byggnadstillstånd. Resultatet blev att beslutet omprövades och byggnadslov erhölls.

- SALF-avdelningen i Örnsköldsvik önskade en förändring i en trafikfråga beträffande Hörnellsvägens korsning mot MoDo-vägen och lyckades få gehör för sitt krav.

- Pappers i Örnsköldsvik krävde att en tvättinrättning skulle inrättas i Köpmanholmen. Kommunen öppnade inrättningen i augusti 1978.

- I Lövånger begärde den socialdemokratiska föreningen att kommunen skulle ordna en ungdomsgård i samhället. Resultatet blev att kommunen byggde om en äldre lokal till detta ändamål.

Listan kan göras lång på frågor av begränsad räckvidd där organisationernas och partiavdelningarnas roll är tydlig. Svårare är det att avgöra organisationernas betydelse i frågor med större räckvidd, där beslutsprocessen inbegriper många aktörer och beslutsfattandet i hög grad är kringskuret av resursmässiga restriktioner. För den enskilda organisationen som ställt vissa krav genom remisser, uttalanden, uppvaktningar, skrivelser eller på annat sätt kan ett beslut i en för organisationen önskad riktning te sig som en framgång, oavsett vilken faktisk betydelse deras insatser hade. Det kan hända att beslutet skulle blivit detsamma, även om organisationen inte hade engagerat sig i frågan. Men det är också möjligt att det hade sin i vissa fall avgörande betydelse.

- Moderata partiavdelningar i Örnsköldsvik krävde en ny genomfartsled i staden. Så småningom startades en utredning i ärendet, med inriktning att studera möjligheten att spränga en tunnel genom ett berg för biltrafiken.

- Centeravdelningen i Boliden önskade förbättra åldringsvården på orten och ett åldringscenter byggdes 1980.

- Folkpartiavdelningen i Björna hade synpunkter på innehållet i kommunöversikten. Så småningom genomfördes förändringen i den önskade riktningen.

- Byggnads i Skellefteå begärde att kommunen skulle göra ytterligare utbyggnad av vattenkraften. Sådana beslut har nu fattats.

- Flera organisationer har engagerat sig i kommunens bostadsbyggnadsplaner och menar sig ha fått till stånd begärda förändringar.

Om perspektivet inskränks till sammanslutningarnas roll i planfrågor i vid mening, dvs det som direkt rör markanvändningen i kommunerna, kan konstateras att aktiviteten inte är särskilt hög bland partier och organisationer. Nära två tredjedelar av partiavdelningarna har inte försökt påverka i planfrågor. Bland organisationerna är siffran ännu lägre, inte mer än var nionde enhet.

Tabell 5:9 Försök till politisk påverkan i *planfrågor* av partiavdelningar och organisationer

Påverkan och effekt / Sammanslutning	Lyckats helt	Lyckats delvis	Misslyckats	Ej försökt påverka i planfrågor	Annat svar	Totalt
Partiavdelningar	7% (4)	23% (13)	5% (3)	63% (35)	2% (1)	100% (56)
Organisationer	10% (8)	3% (2)	-	87% (65)	-	100% (74)

Det kan observeras att organisationer och partier som verkligen försökt driva planfrågor i flertalet fall menar sig helt eller delvis ha lyckats få igenom sina krav. Framgångarna är således större inom planområdet än inom kommunalpolitiken i stort. Bland partiavdelningarna är det särskilt socialdemokratiska föreningar som drivit planfrågor. De få organisationer som engagerat sig i planfrågor utgörs främst av fackliga organisationer, särskilt LO-sidan.

Varför har då sammanslutningarna inte varit så aktiva när det gäller planfrågor i Skellefteå och Örnsköldsvik? Det har inte att göra med att kännedomen om beslutsgången i fysisk planering är dålig. Ungefär 80% av partiavdelningarna och organisationerna anser sig mycket/ganska väl känna till beslutsprocesserna. Det är bara ett litet fåtal som anser sig helt oinformerade.

Intresset för planfrågor skiftar däremot. Bland partiavdelningarna anger två av tre respondenter att man är mycket intresserad och en fjärdedel ganska intresserad.

Siffrorna är påtagligt lägre på organisationssidan. Endast en fjärdedel anger sig vara mycket intresserad och en tredjedel ganska intresserad. Närmare 40% av organisationerna är inte särskilt intresserade av planfrågor. Skillnaderna i intresse för planfrågor mellan partier och organisationer avspeglas således i den faktiska aktiviteten - även om differenserna i aktivitet är väsentligt mindre än skillnaderna i intresse. Det finns många partiavdelningar som anges vara mycket intresserade av planfrågor, men som inte på senare år drivit någon sakfråga i området.

En möjlig förklaring till passivitet från organisationernas sida är att de anser att kommunen utan deras medverkan ändå skulle föregripa deras åsikter i olika sakfrågor. Besluten skulle genom antecipation få önskad utformning. Om denna förklaring stämmer skulle särskilt de isolerade organisationerna tro på antecipation medan de integrerade organisationerna mera skulle sätta sin tillit till deltagande i beslutsprocessen. Nu förhåller det sig ej på detta sätt. En klar majoritet av de isolerade organisationerna anser att organisationernas intressen *inte* tillgodoses utan aktivitet av organisationerna. Paradoxalt nog anser en lika klar majoritet bland de integrerade organisationerna att deras intressen skulle kunna göra sig gällande även utan aktivitet! Till en del förklaras utfallet av att integrerade organisationer genom personunion kan få saker uträttade utan att agera som påtryckningsgrupp. Den viktigaste förklaringen torde emellertid vara att organisationer som kontinuerligt deltagit i beslutsprocesser under en längre tid får sina preferenser och allmänna värderingar kända hos politiker och tjänstemän. Det är därför inte svårt för beslutsfattarna att föreställa sig hur organisationen reagerar på olika förslag, och därigenom kunna föregripa om man så önskar. För organisationer som deltar i beslutsprocesser och har access till beslutsfattarna, är därför deltagandet på kort sikt inte viktigt!

Ett mått på politisk effektivitet i planeringssammanhang är möjligheten som en organisation eller partiavdelning bedömer sig ha när det gäller att få till stånd ändringar i stadsplaner. Svaren på denna hypotetiska fråga visar att den subjektiva effektiviteten är störst bland partiavdelningarna (25%) och lägst hos organisationerna (9%). Flertalet partiavdelningar och organisationer gör emellertid bedömningen att det finns små eller inga möjligheter att förändra stadsplaner (73%, n=125). Här kan en viktig orsak till den relativa passiviteten i planfrågor finnas. Partiavdelningarna och organisationerna tror föga på sina möjligheter att få gehör för politiska krav i

planfrågor. Det är bara en femtedel av partiavdelningarna och organisationerna som tror att beslutsfattarna är verkligt intresserade av deras synpunkter på den långsiktiga planeringen. Ungefär hälften menar att kommunens politiker och tjänstemän "i viss mån" visar intresse för synpunkter utifrån.

Samtidigt finns hos en hel del missnöje med kommunala beslut i fysisk planering. Över hälften av partiavdelningarna och en tredjedel av organisationerna är direkt missnöjda med konkreta sakfrågor. Antalet punkter på en fullständig lista över sådana sakfrågor blir därför många och det kan i detta sammanhang räcka med ett antal exempel.

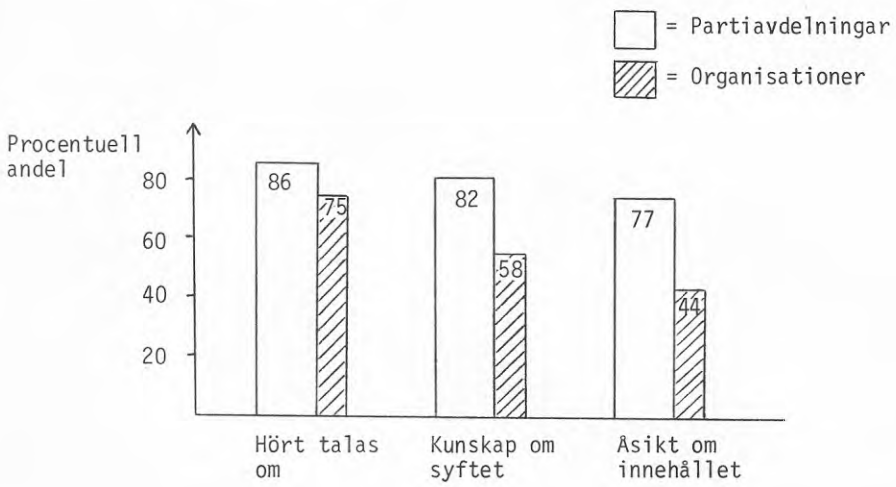
SKELLEFTEÅ Naturvårdsområdens storlek vid kusten, markinköp i centrum, utformningen av bostadsområdet Anderstorp, uppskjutande av Vitbergsbadet, indragning av kommunal service i kranskommunerna, för lite satsning på turismen, byggande på åkermark, för lång planeringstid, upplåtelseformer av mark, gatu- och trafikplaneringen, nedläggning av mindre skolor, tvångsinlösen av fastigheter, servicen i glesbygden, byråkratisering av kommunen.

ÖRNSKÖLDSVIK Sanering av kulturhus, byggnadsförbud på landsbygden, E4:ans sträckning, hoppbacken, konsumhallbygge i Översjäla, kiosken i Trehöringsjö, centralisering av bostadsbyggande till centralorten, kommunens avtal med MoDo AIK gällande Kempehallen, indragning av skolor, utebliven upprustning av flygplatsvägen, frågan om rivning av gamla tingshuset, för lite byggande av flerbostadshus, hoppbacken i Mellansel, avfolkningen av glesbygden.

Den roll som partiavdelningarna och organisationerna kan ha i kommunerna betingas till väsentlig del av de kunskaper och informationer som man har om planeringen och beslutsfattandet. En organisation vars ledning inte känner till vad som pågår av vikt i kommunen har svårt att kanalisera de medlemsopinioner som kan finnas i olika sakfrågor.

Som exempel kan tas kommunernas arbete med kommunöversikterna. I både Skellefteå och Örnsköldsvik gjordes kommunala satsningar på information om denna fysiska planering. Flertalet partiavdelningar i kommunen satte sig in i denna planering och hade både kunskaper om syftet med kommunöversikten och åsikter om innehållet.

Figur 5:10 Åsiktsbildning om kommunöversikten bland partiavdelningar (n=56) och organisationer (n=68). Andel i procent.



Organisationerna uppvisar däremot en mera blandad bild. Visserligen hade de flesta hört talas om kommunöversikten, men det var bara en knapp majoritet som visste något om dess syfte. När det gäller innehållet, var en minoritet tillräckligt införsatt för att hysa specifika åsikter. Kunskapen bland partierna och organisationerna om kommunöversikten överstiger emellertid vida medborgarnas informationsnivå. (Se figur 6:20). Skillnaden mellan partier och organisationer är inte så stor vad avser den mest anspråkslösa informationsnivån, nämligen att ha hört talas om planen. När det gäller åsikter om innehållet vidgas skillnaderna till en informationsklyfta. Partiavdelningarna har en stadigare plattform av kunskaper om det lokala politiska skeendet att arbeta utifrån än vad organisationerna har - som exemplet med kommunöversikten visar.

6 MEDBORGARNAS DELTAGANDE I KOMMUNALPOLITIKEN

6.1 Deltagandets former och inriktning

Det finns en omfattande vetenskaplig litteratur om politisk aktivitet (deltagande) på medborgarnivån. Synsätten på deltagandet varierar oerhört. (Verba-Nie 1972, Fagence 1977, Pateman 1970, Martinussen 1977, Olsen 1978). Huvudskälet till detta förhållande är att politiskt deltagande har många dimensioner. Tidigare fanns hos vissa forskare en föreställning om att politiskt deltagande var endimensionellt till sin natur och att det skulle vara möjligt att som t ex Milbraith i sin bok "Political Participation" (1965), konstruera en "aktivitetstrappa" med flera olika steg.[1)] De många empiriska undersökningar som genomförts både i Sverige och i andra länder visar emellertid att politiskt deltagande är en mycket sammansatt och svårtydd företeelse. (Petersson 1978). Min föreställning är att politisk aktivitet, som den traditionellt uppfattas, främst är en yttre manifestation av människors inre orienteringar och motivationer. Det är därför motiverat att även studera människornas *potential* (beredskap) för deltagande och inte enbart deras faktiska deltagande. Att människor tar del av politisk information, följer det politiska skeendet och har en beredskap till deltagande har sitt givna värde, oaktat om detta kombineras med politisk aktivitet eller ej.

De *motiv* som medborgarna har för deltagande kan skifta åtskilligt. Som framhållits i andra kapitlet kan man skilja mellan *expressivt* deltagande, där aktiviteten är ett mål i sig (självförverkligande, social gemenskap), och *instrumentellt* deltagande, där aktiviteten är ett medel att uppnå politiska mål (inflytande, stöd).

Mer eller mindre oberoende av medborgarnas motiv kan deras deltagande fylla olika slags uppgifter i beslutssystemet. På en grundläggande nivå kan konstateras att det krävs ett visst minimum av deltagande och intresse från medborgarnas sida för att en demokrati värd namnet skall bestå. Deltagandet behövs för att *legitimera* eller stödja den demokratiska beslutsordningen och det politiska beslutsfattandet. Vidare förutsätter deltagande ett visst mått av kunskap och *socialisation* i den politiska ordningen, vilket i sin tur ger demokratisk stabilitet. Den instrumentella aspekten på deltagande är att det har som viktig uppgift att *kontrollera* beslutsfattandet.

Slutligen kan deltagandet vara en form för *kommunikation* mellan väljare och valda - ett utbyte av synpunkter som förankrar beslutsfattandet i folkmeningen.

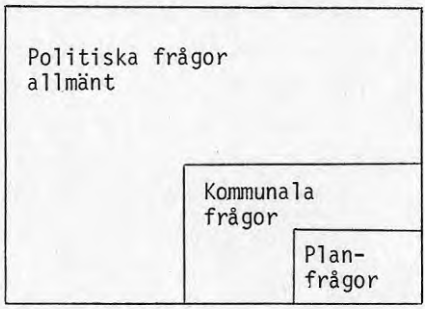
Dessa fyra uppgifter för deltagandet har i enskilda situationer naturligtvis olika tonvikter. I vissa fall dominerar den instrumentella aspekten om kontroll, i andra fall den legitimerade osv. På det hela taget kan man våga bedömningen att det finns en relativt tydlig skillnad i uppgifter för deltagandet beroende på hur det initieras: Myndighetsinitierat deltagande domineras av legitimering, socialisering och kommunikation. Motsatsen, dvs "medborgar-initierat" deltagande, har sin tonvikt på kontroll.

Analysen av medborgarnas deltagande har i detta kapitel ett individorienterat perspektiv. De empiriska mätresultat som redovisas kan inte utan vidare ge information om de uppgifter som deltagandet fyller i det kommunala beslutsfattandet. En sådan makrobedömning får göras i en diskussion som sammanfattar de olika delundersökningarnas resultat.

Den form som deltagandet har kan vara *direkt* eller *indirekt*. I det förra fallet kontaktar medborgaren direkt beslutsfattaren. Det kan ske genom telefonsamtal, brev, besök etc. Den indirekta formen innebär att medborgaren använder sig av olika *kanaler* för att förmedla sina synpunkter, främst organisationer, partier och massmedier.

Ofta behandlas politiskt deltagande åtskilt från de sakfrågor som det gäller. Deltagandet uppfattas därmed som tämligen oberoende av kravens innehåll. Samtidigt är det uppenbart att ett mer ingående studium av deltagande måste ta hänsyn till karaktären av de aktuella sakfrågorna, i den mån sådana kan utskiljas. Om det gäller ett ärende av mindre betydelse som enbart berör en enskild person, är det troligt att individen i första hand försöker framföra eventuella synpunkter genom direkta kontakter med politiker och tjänstemän. Om det å andra sidan handlar om en fråga av stor ekonomisk betydelse som berör en större grupp människor, får de eventuella kraven störst slagkraft om de kanaliseras via en organisation/parti, antingen den/det konstrueras särskilt för ändamålet eller redan finns etablerad.

Eftersom denna rapport särskilt intresserar sig för deltagande i kommunalpolitik och i fysiska planfrågor, finns anledning att diskutera vad sakfrågorna betyder för deltagandets former och omfattning. Den totala mängden politiska frågor kan indelas i olika delmängder enligt nedan:



De allmänna politiska frågorna handlar om allt från internationella spörsmål, nationella problem till de lokala frågorna. De kommunala frågorna, dvs frågor som hanteras på kommunal beslutsnivå, är en del av det totala antalet politiska frågor. Planfrågorna är i sin tur en delmängd av de kommunala frågorna, låt vara att de ofta rymmer inslag av statlig policy. Till den del som det politiska deltagandet har ett samband med politiska frågor (dvs särskilt instrumentellt deltagande), är det kommunalpolitiska deltagandet en delmängd av det totala politiska deltagandet i samhället, dvs den förra aktivitetsmängden är betydligt mindre än den senare. På samma sätt är deltagandet i vad som kan betecknas fysisk planering, dvs markanvändning i vid mening, en delmängd av det kommunalpolitiska deltagandet. Det intressanta i sammanhanget är att de olika delmängderna av politiskt deltagande, inte nödvändigtvis är likartade till sin karaktär. Tvärtom talar mycket för att det finns systematiska skillnader mellan dessa delmängder av aktivitet vad gäller former och omfång. Skillnader torde även finnas vad gäller den socioekonomiska rekryteringen av aktivister på så sätt att det t ex finns en viss sammansättning av de aktiva i planfrågor beträffande yrken, utbildning och kön och en annorlunda sammansättning av aktiva i kommunalpolitiken i övrigt. Motsvarande torde finnas mellan aktiva i kommunalpolitik och politik allmänt. Mellan de olika sakområdena finns därtill skilda institutionella restriktioner i form av sektorsmyndigheternas uppbyggnader, lagar och författningar samt öppenhet mot omgivningen, vilket sammantaget skapar olika institutionella betingelser för deltagande.

Intensitet och frekvens hos det politiska deltagandet är centrala egenskaper. Betydelsen av en målinriktad aktivitet som utförs ofta och engagerat torde på det hela taget kunna anses större än sporadiska insatser. I den teoretiska analysen i det andra kapitlet framhölls att det inte finns något givet samband mellan deltagande och politiskt inflytande. Ett högt deltagande i en viss sakfrågas behandling behöver inte innebära att det politiska beslutet påverkas. Och en aktivitet kan emellanåt få stor genomslagskraft, trots att den inte varit särskilt omfattande. En anledning till ett instrumentellt deltagande är att man vill påverka ett visst beslutsfattande eller något missförhållande. För att få sina synpunkter beaktade anser man att det krävs en yttre aktivitet, i vissa fall en mobilisering av människor med likartade synpunkter eller intressen. Deltagandet sker egentligen därför att beslutsfattarna inte tagit hänsyn till eller föregripit dessa synpunkter. I denna mening ligger det därför nära till hands att uppfatta politiskt deltagande, särskilt de fall som innebär mobilisering av skaror av människor eller intressegrupper, som ett uttryck för brist på inflytande. Genom politiskt deltagande söker man vinna ett politiskt inflytande som man i utgångsläget anser sig sakna.

Till grund för analysen i detta avsnitt ligger en brevenkätundersökning som riktades till ett slumpmässigt urval av medborgare i två norrländska kommuner; Skellefteå och Örnsköldsvik. Kommunerna har 73 000 respektive 62 000 invånare och utgör båda industriorter, med betydande inslag av storindustrier. De har stora arealer och har bildats genom sammanslagning av ett stort antal landsbygdskommuner med centralortskommunen. Politiskt råder socialistisk majoritet i kommunerna med Centerpartiet som näst största parti. Undersökningen genomfördes under andra halvåret 1977 och gällde 1527 respondenter. Svarsprocenten uppgår till 65%, vilket är en något låg siffra, men ändå hygglig med hänsyn till att brevenkätmetoden användes. Bortfallet synes inte vara systematiskt, annat än beträffande ålderssammansättningen av de respondenter som besvarat enkäten. Ålderskategorin 20-49 år är något överrepresenterad i materialet. Trots detta är det rimligt att betrakta materialet som representativt för medborgarna i dessa två kommuner.

Undersökningen utgör ett fallstudium av medborgaropinioner i ett par större svenska kommuner. Resultaten kan inte, som tidigare framhållits, generaliseras till att vara representativt för alla kommuner i landet. De slutsatser som dras vid redovisningen utgör närmast hypoteser som kan prövas i en studie

med riksrepresentativt medborgarurval.

Tabell 6:1 Bortfallsanalys

Bortfallet = 35% i genomsnitt
/// = ≥40% i bortfall

N = 1527, naturligt bortfall = 60
egentligt bortfall = 513

I detta kapitel behandlas omfattningen och inriktningen av medborgarnas deltagande i den kommunala beslutsprocessen, särskilt i frågor rörande fysisk planering. I första delen görs ett försök att skatta omfattningen av olika slags deltagande: potentiellt, direkt och indirekt. Därefter analyseras vilka krav som ställts från medborgarnas sida, liksom vilken effekt medborgarnas deltagande synes ha fått. Andra delen av kapitlet ägnas åt en analys av hämmande och främjande faktorer för det lokala politiska deltagandet. Olika betingelsers betydelse studeras såväl för deltagandet i fysiska planfrågor som i kommunalpolitiken allmänt.

6.1.1 Potentiellt deltagande

Det potentiella deltagandet, dvs beredskapen att aktivera sig i politiska sammanhang, är inte möjligt att entydigt redovisa i siffror. Det handlar om hur människor reagerar inför förändringar i levnadsvillkor eller förhållanden i det politiska livet, utifrån inre orienteringar och motivationer. En viss uppfattning kan man bilda sig genom att direkt fråga individerna vilken behandlingsberedskap de bedömer sig ha t ex beträffande deltagande i aktionsgrupper och politiska partier.

Resultatet av en sådan ansats redovisas nedan i anslutning till avsnittet om indirekt deltagande. Ett mera indirekt mått är medborgarnas *intresse* för "frågor som gäller fysisk planering i kommunen. Dvs frågor om bostadsområdens utformning, vägar, skolors placering, utformning av servicecentra och markanvändning över huvud taget". (Fråga 15A i enkätformuläret). Subjektivt intresse och potentiellt deltagande torde ha ett starkt samband. Ett politiskt intresse är uttryck för en politisk orientering, ett engagemang. Olika studier har visat att intresset för politiska frågor är starkt korrelerat med exponering för politisk information i form av läsning av politiskt material i dagstidningar eller TV-tittande på program om samhällsfrågor. Ju mer intresserad en person är av en fråga, desto högre torde på det hela taget beredskapen till deltagande i beslutsprocessen vara.

I enkätundersökningen ställdes frågan till medborgarurvalet om hur intresserade de var av fysiska planfrågor. Marginalfördelningen av svaren på enkätfrågan visar att ungefär hälften av respondenterna är mycket/ganska intresserade av planfrågor, vilket måste anses vara en hög andel. Dessa siffror kan jämföras med resultatet från 1976 års valundersökning som visade att 56% av befolkningen var mycket/ganska intresserade av politik allmänt. (Peterson 1978). Även om valundersökningen gällde hela riket och man inte direkt kan jämföra svaren med föreliggande studies, kan konstateras att andelen intresserade är i samma storleksklass i båda undersökningarna.

I Kommunalforskningsgruppens väljarundersökning 1966 sade sig omkring 40% av medborgarna ha högt intresse för politik, medan bara 20% hade högt intresse i kommunalpolitik. Intresset för kommunala frågor var vid denna tidpunkt väsentligt högre än för de politiska riksfrågorna. (Örtendahl 1969). Mot denna bakgrund är det anmärkningsvärt att resultatet i föreliggande studie antyder att allmänhetens intresse för en sektor i kommunalpolitiken numera har ungefär samma nivå som det politiska allmänna intresset.

8%	Mycket intresserad
44%	Ganska intresserad
41%	Inte särskilt intresserad
7%	Inte alls intresserad
100%	(n=933)

För att ytterligare konkretisera diskussionen kan man relatera intresset för fysisk planering till politiskt deltagande i olika former. För att få så tydliga utslag som möjligt får politiskt deltagande i detta sammanhang avse den vidaste tänkbara ramen och innefatta all slags politiskt deltagande *mellan de allmänna valen*, t ex samtal om politik, aktivitet i olika organisationer, besök på informationsmöten och kontakter med politiker. Det leder till att en kvalificerad majoritet av invånarna i de undersökta kommunerna hamnar inom kategorin "aktiva".

Tabell 6:2 Intresse för fysisk planering kontra politiskt deltagande i vid mening.
Procentuell andel av totala antalet individer (n=929)

Intresse \ Deltagande	Passiv	Aktiv	Totalt
Mycket/Ganska stort	4% (36)	48% (444)	52% (480)
Inte särskilt stort/ Inte alls	10% (97)	38% (352)	48% (449)
Totalt	14% (133)	86% (796)	100% (929)

Totalt sett kan slutsatsen dras av tabell 6:2 att den dominerande andelen av medborgarna har en faktisk eller potentiell politisk aktivitet. Av de 14% som inte är politiskt aktiva i någon mening, är 4% mycket/ganska intresserade av planfrågor och därför kan utpekas som en potentiellt aktiv kategori. Ifall ett mera snävt aktivitetsbegrepp skulle användas är här emellertid inte möjligt att bestämma exakt hur stor andel av medborgarna som huvudsakligen har en potentiell aktivitet. Om t ex privata samtal om politik i närmiljön inte hänförs till politiskt deltagande kan uppskattningsvis en tredjedel av medborgarna betecknas som passiva bortsett från valhandlingen, varav ungefär var tredje har en hög handlingsberedskap. Och om dessutom förutsättes att aktivitet i organisationer och partier skulle begränsas till "politiska" enheter - dvs bortse från exempelvis idrottsorganisationer och kyrkor - stiger andelen "passiva" till ungefär hälften av medborgarna, varav en ansenlig del har hög handlingsberedskap. Det kan också noteras att en majoritet av de passiva inte är speciellt intresserade av planfrågor och sannolikt lite intresserade av politik allmänt.

6.1.2 Direkt deltagande

I Verba-Nie's studie "Participation in America" (1972) framkom att det fanns en mindre kategori medborgare (4%), vars politiska aktivitet, utöver eventuellt deltagande i allmänna val, inskränkte sig till att ta personliga kontakter med beslutsfattare. Sådana "partikulariserade" kontakter gällde vanligen sakfrågor som vederbörande direkt berördes av och frågorna var i regel av mycket begränsad räckvidd. En sådan kategori medborgare kan även återfinnas i föreliggande studie, även om den t o m är något mindre i storlek (2%) än vad som framkom i den amerikanska studien.

I regel finns emellertid inte något motsatsförhållande mellan personliga kontakter med beslutsfattare och indirekta kontakter via en organisation eller ett parti. I själva verket föregår personliga kontakter ofta organiserad aktivitet, i synnerhet beträffande frågor av större räckvidd. Det är ju ingen mening med att satsa på en resurskrävande mobilisering av intressegrupper om frågan kan få en tillfredsställande lösning genom att sakargument och värderingar framförs vid direktkontakter med beslutsfattare.

Totalt sett uppger sig 18% av de undersökta medborgarna ha gjort försök att påverka politiker eller tjänstemän i kommunen. Av dessa är nio av tio aktiva i någon organisation eller något parti.

En mer informell form för "direkt deltagande" är personlig bekantskap med kommunalpolitiker. Inte mindre än 44% av medborgarna anser sig känna politiker. Eftersom de undersökta kommunerna är större än 60 000 invånare och antalet politiker trots allt är begränsat, finns skäl att utgå från att politikerna inte har möjlighet att mera kontinuerligt odla bekantskap med inemot halva antalet kommuninvånare. Men även om bara en tredjedel av dem som anser sig känna politiker, har mer kontinuerliga relationer finns här en aktningsvärd resurs för direkt deltagande på informell basis. Av resultatet framgår även att de som anser sig vara bekanta med politiker, i betydligt högre utsträckning än övriga samtalar om kommunalpolitik med sin omgivning. I de gamla småkommunerna torde f ö denna typ av politiserade personliga kontakter ha varit ett framträdande drag i den lokala politiska processen. (Ortendahl 1969).

6.1.3 Indirekt deltagande

Det indirekta deltagandet sker främst inom ramen för politiska partier, organisationer och aktionsgrupper. Motiven behöver emellertid inte nödvändigtvis vara instrumentella, i den meningen att man är aktiv i en politisk organisation för att i första hand främja ett visst politiskt krav. Även om aktivitetsmotiven för stora grupper av organisationsaktiva är expressiva och handlar om självförverkligande och social gemenskap, så kan aktiviteten i organisationen under vissa förhållanden övergå till att bli instrumentell. Detta är sannolikt ett mindre steg att ta, än att utan organisationsbakgrund engagera sig för ett politiskt krav.

När låginkomstutredningen analyserade medborgarnas politiska resurser, var utgångspunkten egentligen hur individen på olika sätt kunde möta och mäta sig med de politiska instanserna och byråkratierna. En central tanke i denna rapport är att individens *relation till olika frivilliga kollektiv* mer än annat, för folkflertalet, bestämmer vederbörandes politiska roll. Utifrån diskussionen om den sammansmältning som ägt rum mellan de sociala, ekonomiska och politiska arenorna (se kapitel två) kan anföras att denna process medfört att även tidigare "autonoma" organisationer som alltid betonat interna värden, genomgått en politisering och åtminstone är potentiella politiska aktörer i högre grad än tidigare.

Samtal om politik

Den minst krävande formen för indirekt deltagande är samtal om kommunala frågor med människor i närmiljön och på arbetsplatsen. Marginalfördelningen i enkätundersökningen är följande på frågan "Hur ofta brukar det förekomma att Du talar med folk i din omgivning om någon kommunal fråga som rör just din kommun?":

5%	Mycket ofta
17%	Ganska ofta
34%	Ibland
23%	Någon gång
20%	Så gott som aldrig
100%	(n=952)

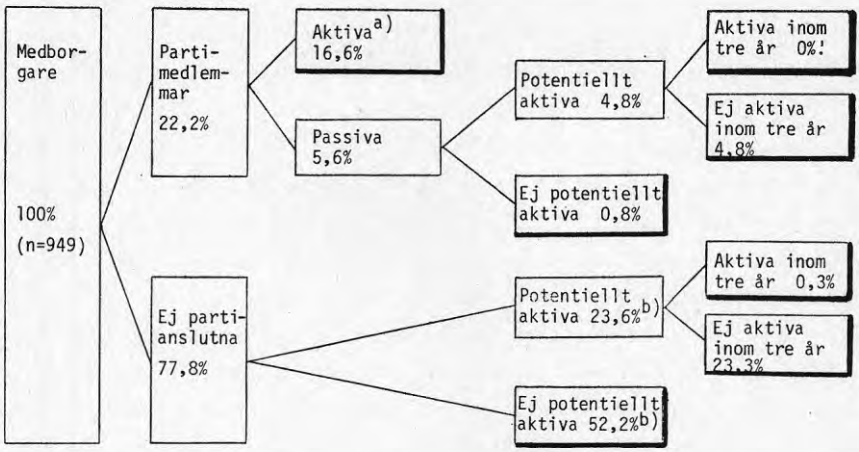
En jämförelse med valundersökningen 1976 som hade en motsvarande fråga rörande samtal om politiska frågor allmänt, visar att 56% av medborgarna med viss regelbundenhet diskuterar kommunala frågor enligt resultatet i föreliggande studie, mot 63% för politik allmänt enligt valundersökningen. Nivåerna på deltagandet i politiska diskussioner är således av samma storleksordning. Det kan tyda på att begränsningen av frågan till att avse kommunala frågor inte påverkar svarsfördelningen i särskilt hög grad. De som regelbundet diskuterar politik, diskuterar ofta kommunalpolitik.

Det kan observeras att bland medborgare som inte har någon organisationsaktivitet är det bara 13% som mycket/ganska ofta diskuterar kommunalpolitik. Motsvarande siffra för aktiva i organisationslivet är dubbelt så stor. Liknande resultat beträffande effekten av organisationsanknytning erhölls vid Kommunalforskningsgruppens studier på 1960-talet. (Ortendahl 1969).

Politiska partier

Aktiviteten inom ramen för de politiska partierna kan illustreras som nedan i flera steg, från medlemskap till faktisk aktivitet, liksom från potentiell aktivitet till en bedömning av huruvida man i praktiken kommer att bli partiaktiv inom de närmaste tre åren. Med potentiell aktivitet avses här huruvida man kan tänka sig att bli aktiv medlem i något politiskt parti. I detta sammanhang får aktivitet som ett minimum uppfattas som mötesbesök och medverkan i partiarrangemang av olika slag. I figur 6:3 görs ej åtskillnad mellan de olika partierna, utan illustrationen mäter den översiktliga situationen i de undersökta kommunerna.

Figur 6:3 Aktivitetssituation för de politiska partierna totalt sett.
Procentuella andelar av det totala antalet respondenter.



a) Med aktiva avses här respondenter som angett sig vara mycket/ganska eller inte särskilt aktiva. Det är således en tämligen frikostig indelning.

b) Summan av potentiellt aktiva och ej potentiellt aktiva understiger andelen icke-medlemmar med någon procentenhet. Skillnaden beror på att ett antal respondenter besvarat frågan om potentiellt deltagande på ett sätt som inte går att inordna i kategorierna.

Som synes utgörs den partiaktiva delen av den vuxna befolkningen en klar minoritet (17%) - trots att tröskeln för vilka som skulle räknas som "aktiva" sattes tänkbarast lågt. Med mer kvalificerade aktivitetskriterier skulle andelen komma under tio procent. Den totala potentiella aktiviteten uppgår till ungefär 28%, varav en utomordentligt låg andel gör bedömningen att de kommer att bli partiaktiva under de närmaste tre åren. Men en övervägande majoritet av befolkningen är således vare sig medlemmar i något politiskt parti, eller kan tänka sig att bli aktiva i sådana sammanhang!

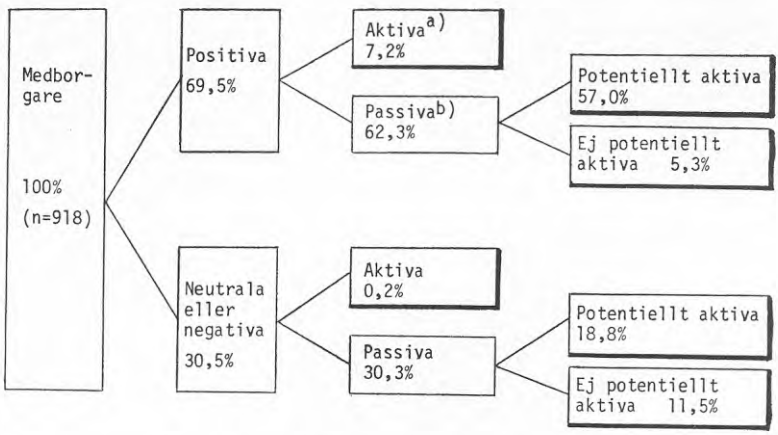
Aktionsgrupper

Ett alternativ till partiaktivitet kan vara att forma eller delta i en speciell organisation för att driva en viss sakfråga, dvs en aktionsgrupp. Sådana temporära politiska organisationer har blivit ett vanligt inslag i

politiken. (Gidlund 1978). På ett decennium har också dessa organisationer accepterats av allmänheten i hög utsträckning som ett konkurrenskraftigt politiskt tillvägagångssätt.

Ett försök görs här att på basis av enkätundersökningen schematiskt beskriva aktionsgruppernas betydelse för den totala aktivitetsnivån. Omkring 70% av allmänheten är positiv till aktionsgrupper och byalag som arbetsform. De som inte är direkt positiva intar oftare en neutral än en negativ inställning. Flertalet av de faktiskt och potentiellt aktiva medborgarna rekryteras också bland de positivt inställda. Totalt sett kan omkring sju procent av medborgarna sägas ha något slags deltagande i aktionsgrupper - om ett lika generöst deltagandebegrepp används som i redovisningen av situationen för de politiska partiernas vidkommande. Den största kategorin utgörs av de potentiellt aktiva personerna som uppgår till 76%! En kvalificerad majoritet av medborgarna kan således tänka sig att delta i protestaktioner mot kommunala beslut som genomförs av aktionsgrupper.

Figur 6:4 Aktivitetssituationen för aktionsgrupper totalt sett. Procentuella andelar av det totala antalet respondenter.



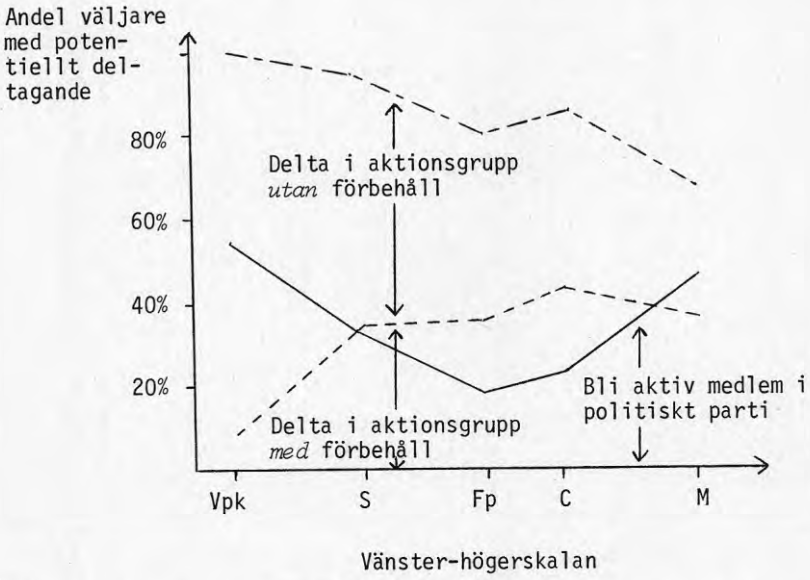
a) Med aktiva avses här respondenter som angett sig vara mycket/ganska eller inte särskilt aktiva.

b) Med passiva avses respondenter som angett sig vara inte alls aktiva.

Om den potentiella aktiviteten i partier och aktionsgrupper analyseras med hänsyn till medborgarnas partipreferenser (röstning vid senaste kommunalvalet) visar det sig att det allmänna intresset för aktionsgrupper avtar mot höger på vänster-högerskalan. Inom ramen för denna utveckling är det jämförelsevis högre antal väljare på den borgerliga sidan än på den socialistiska som dessutom enbart kan tänka sig att delta i protestaktioner om man själv är direkt berörd (förbehåll) av den aktuella sakfrågan. När det däremot gäller beredskapen att bli aktiv medlem i något politiskt parti uppkommer en U-formad kurva, där beredskapen är störst på skalans ytterändar och lägst på mitten av skalan. (Särlvik 1970).

Attityderna till aktionsgrupper samvarierar även med allmänpolitiskt deltagande så att personer med högt politiskt deltagande har en positivare inställning till aktionsgrupper än personer med lågt deltagande.

Figur 6:5 Potentiellt deltagande i aktionsgrupper och politiska partier bland väljare som *inte* är aktiva i aktionsgrupper respektive i politiska partier.
Andel i procent.



Anm. Avstånden mellan partimarkeringarna är schematiskt satta.

Situationen är sådan att avsevärt fler medborgare idag kan tänka sig aktivitet i aktionsgrupper än i politiska partier. Orsaken till situationen måste sökas på flera områden. En orsak har direkt samband med samhällsutvecklingen och den förda politiken under de senaste decennierna. En annan anledning till förhållandet torde vara reaktioner mot utvecklingen av partiväsendet i form av byråkratisering (många ombudsmän), centralisering (stora enheter) och professionalisering (många yrkespolitiker). Det är också symptomatiskt att aktionsgrupperna representerar en sorts antites till partiernas organisationsbild. Liknande resultat framkom även vid en undersökning i Umeå kommun, där 59% av medborgarna kunde tänka sig att delta i aktionsgrupper, mot 43% i politiska partier. (Gidlund 1978). I en opinionsundersökning i Västtyskland vid mitten av 1970-talet framkom att endast 12% av befolkningen kunde tänka sig att delta i politiska partier, medan 34% var direkt beredda att engagera sig i aktionsgrupper. Under vissa omständigheter kunde upp till 60% tänka sig delta i aktionsgrupper. Jämfört med de tyska uppgifterna finns således likheter beträffande beredskapen till "utomparlamentarisk" aktivitet, samtidigt som de politiska partierna har en avsevärt bättre ställning i folkmedvetandet i Sverige än i Västtyskland.

Övriga organisationer

Sverige är ett genomorganiserat samhälle. Totalt finns i storleksklassen 40-50 000 lokalavdelningar till organisationer av olika karaktär. (Ds Kn 1978:4). Organisationerna har mycket olika uppgifter, målsättningar och struktur, vilket har betydelse för den aktivitet som utövas inom deras ramar. I en fackförening torde den aktivitet som utövas för medlemmarna upplevas mera ha karaktären av instrumentellt deltagande i beslutsprocesser. En idrottsförening däremot bedriver en verksamhet som innebär att medlemmarna i första hand har en aktivitet i form av idrottsutövning och bara i andra hand som medverkan i föreningens beslutsfattande. Det kan observeras att den utåtriktade verksamhet som bedrivs *av* föreningen, inte nödvändigtvis behöver avspegla den aktivitet som medlemmarna utövar *i* föreningen.

Organisationer bildas av intressegrupper för att förmedla olika värden. I vissa fall kan organisationen självt åstadkomma dessa värden, dvs *interna värden*. I andra fall har organisationen som väsentligt syfte att förmedla

genom att söka påverka de aktörer som har kontroll över värdet, dvs *externa värden*. Ett exempel är en aktionsgrupp som bildas för att påverka kommunen att bygga ut barnomsorgen.

En hypotes är att *ju mer inriktad en organisation är på externa värden, desto viktigare blir (instrumentellt) deltagande i organisationernas interna beslutsfattande för medlemmarna*. Omvänt gäller att ju starkare betoning som en organisation har på interna värden, desto viktigare är det för medlemmarna att utöva en (expressiv) aktivitet som gör att de får del av dessa interna värden.

Medborgaraktivitet i olika slags organisationer framgår av tabell 6:6 nedan. Erfarenheter från en SCB-utvärdering av intervjuformulär för levnadsnivåundersökningen (ULF) visar att medborgare anser sig vara aktiva i den utsträckning som de deltar i en organisations verksamhet, särskilt möten och arrangemang.

Tabell 6:6 Medborgaraktivitet i olika slags organisationer (n=954). Andel i totalprocent.

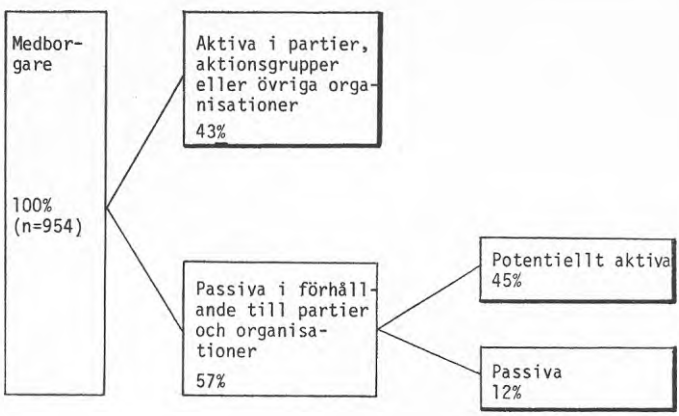
Aktivitet / Organisation	Mycket aktiv	Ganska aktiv	Inte särskilt aktiv	Inte alls aktiv	Annat svar/ vill ej svara	Totalt
Idrotts- och fritids-organisation	6	11	9	70	3	100%
Fackförening (LO, TCO etc)	2	8	20	67	3	100%
Religiös organisation, kyrka	4	6	3	86	3	100%
Kooperativ organisation (Konsum, HSB, OK etc)	1	4	10	83	3	100%
Annan organisation	6	6	4	82	3	100%

Totalt sett står idrotts- och fritidsorganisationer (18%) i en klass för sig när det gäller antal mycket/ganska aktiva. I en andra klass kommer de religiösa samfunden (9%) och de fackliga organisationerna (10%) med ungefär hälften så många aktiva. Partierna (5%), kooperativa organisationerna (4%) och i viss mån även aktionsgrupperna (3%) kommer först i den tredje klassen, med i sin tur omkring hälften så många aktiva som i den förra klassen. Det

innebär med andra ord att de organisationer som har största betoningen på interna värden också har den största uppslutningen bland medborgarna.

De som deltar i en organisation deltar ofta även i någon annan. Särskilt gäller detta för aktiva i partier, fackföreningar och aktionsgrupper. Totalt är inte mindre än 66 procent av medborgarna aktiva i vid mening i något parti- eller organisationssammanhang. Om ett något mer krävande aktivitetsmått används (dvs de som angett att de är "mycket" eller "ganska" aktiva) sjunker noteringen till 43 procent. Siffrorna måste anses utomordentligt höga, i synnerhet om man till dem fogar att 26 procent respektive 45 procent bland övriga har en potentiellt deltagande i partier och aktionsgrupper. Totalt har således inemot 90 procent av medborgarna, enligt denna mätning, en faktisk eller potentiell aktivitet i organisationslivet! Den vanligaste bedömningen från respondenternas sida är dessutom att de organisationer i vilka man deltar, tar upp och diskuterar de frågor man är engagerad i.

Figur 6:7 Aktivitetssituationen för medborgarna totalt sett. Procentuppgifter i totalprocent.



Anm. Med "aktiva" avses respondenter som angett att de är mycket/ganska aktiva i aktuella sammanhang.

Med hänsyn till att bortfallet i undersökningen var relativt högt och något snedfördelat med hänsyn till bl a åldersvariabeln finns skäl att tolka totalresultatet med viss försiktighet vad gäller de exakta utfallen. Däremot torde storleksklasserna av siffrorna ge en god bild av den verkliga situationen.

Varför deltar då människor i organisationernas verksamhet. Innan detta spörsmål belyses med hjälp av data från enkätundersökningen måste framhållas att motiven och andra faktorer som kan förklara varför människor deltar i organisationer inte får förväxlas med de motiv och faktorer som bestämmer medlemskap i organisationerna. Det är visserligen sant att organisationerna är frivilliga i Sverige - ingen får enligt författningen tvingas till medlemskap eller deltagande i sammanslutningar. (RF 2 kap, 2§). Ändå visar flera studier att ett betydande antal personer är anslutna till organisationer som de egentligen inte vill tillhöra, på grund av olika omständigheter t ex grupptrycket på en arbetsplats. (Lewin 1977, Korpi 1978).

Korpi kartlade metallarbetarnas syn på medlemskapet i facket genom en fråga i en enkätundersökning där respondenterna ombads ange det viktigaste skälet för sitt medlemskap. Metallarbetarna gav följande svar:

1.	"Jag är inte med i fackföreningen	4%
2.	Jag kände mig tvungen att gå med	8%
3.	Jag var inte så intresserad, men gick med ändå	9%
4.	Jag har själv nytta av att vara med i fackföreningen	37%
5.	Jag tycker man skall vara solidarisk med arbetarrörelsen	41%
	Andra skäl eller ej svar	2%"

I analysen urskiljer Korpi tre kategorier: motsträviga (1, 2, 3) instrumentella (4) och solidariska (5). Huvuddelen av arbetarna angav som motiv för *medlemskap* antingen instrumentella eller solidariska motiv.

När det gäller motiven för *deltagande* i organisationens verksamhet förefaller det mindre troligt att det skulle finnas ett motsträvigt deltagande i en sådan omfattning att procentenheter kan användas. Likaså bör det

solidariska deltagandet i den mån det förekommer vara av väsentligt lägre omfattning än beträffande medlemskapet. I föreliggande studie har inte något försök gjorts att mäta det solidariska deltagandet, utan analysen baseras på dimensionen expressivt-instrumentellt. I undersökningen fick de respondenter som var aktiva ange vilka viktigaste motiv de ansåg sig ha, genom att antingen kryssa för någon/några av fyra fasta svarsalternativ eller ge "annat svar". Resultatet av denna fråga redovisas i tabell 6:8. Motiven *gemenskap* (A) och *kunskap* (B) rör självförverkligandet i det politiska deltagandet, medan motiven *försöka påverka* (C) och *påverka* (D) ligger närmast instrumentellt deltagande. Det kan observeras att i det senare fallet har medtagits ett påverkansmotiv (C) som befinner sig nära expressivitet, eftersom motivet att påverka dikteras mindre av bedömningar av effekten och mera av en moralisk hållning. Inte överraskande visar det sig att totalt sett är expressiva motiv viktigare än instrumentella för deltagande i politiska partier och organisationer.

Tabell 6:8 Viktigaste motiv för deltagande i politiska partier och olika organisationer bland medborgare som är "mycket" eller "ganska" aktiva i någon organisation. Flera alternativ kunde markeras. Andel i kolumnprocent.

Organisation / Motiv	Fack-före-ningar n=69	Poli-tiska par-tier n=52	Ak-tions-grup-per n=30	Koope-rativ org n=41	Idrotts- o fri-tids-org n=167	Reli-giös org n=85	Annan org n=104	Totalt n=412
A Att trivas, få gemenskap och kontakt	39	38	33	37	60	64	62	66
B Att få kunskap om sådant som intresserar mig	68	56	47	39	47	52	45	65
C Att känna att åtminstone jag försöker göra någonting åt det som är fel eller orätt	64	46	53	49	37	54	44	57
D Att få vara med och påverka	71	58	53	27	31	26	42	45
Antal motiv som angetts i medeltal av respondenterna	2,4	2,0	1,9	1,5	1,7	2,0	1,9	2,3

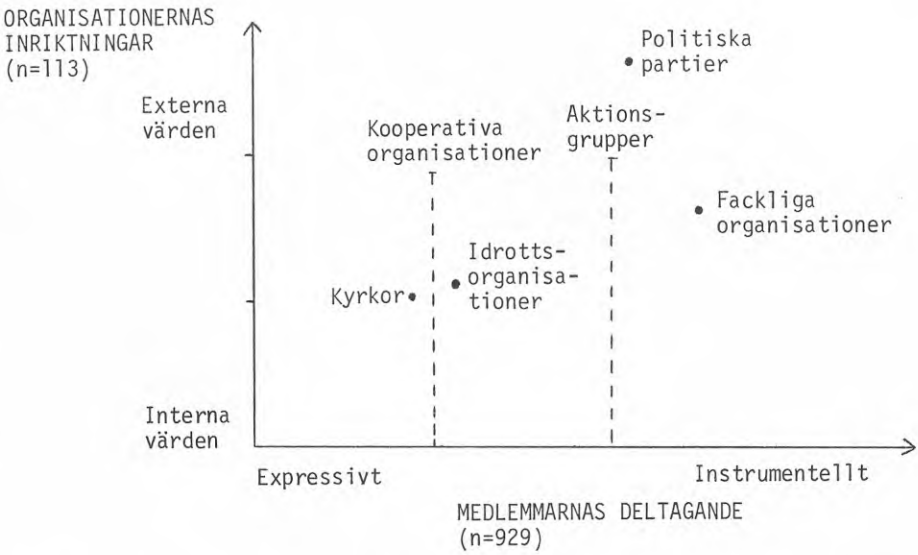
Om utfallet studeras för olika organisationer visar det sig att deltagandemotiven hos medlemmarna kan ordnas efter en skala vars ena pol har en tyngdpunkt på expressivt deltagande och den andra polen domineras av instrumentellt deltagande. Mellan polerna finns olika blandningar av motiv för deltagande. Denna indelning är empiriskt välgrundad för samtliga organisationstyper, vilket framgår av att faktoranalyser av motiven för deltagande endast ger två faktorer, nämligen expressivitet och instrumentalitet. Det som skiljer mellan olika organisationstyper är faktorernas inbördes ordning och betydelse, inte förekomsten.

Efter denna genomgång av motiv för deltagande kan diskussionen återknytas till den tidigare formulerade hypotesen om ett samband mellan organisationsinriktning och medlemmarnas deltagandemotiv. Hypotesen var att ju mer inriktad en organisation är på externa värden, desto viktigare blir instrumentellt deltagande för medlemmarna. Eftersom hypotesen sammanbinder en organisationsegenskap med medlemsattityder behövs två slags uppgifter, dels beträffande vilka inriktningar som de olika organisationerna har på den lokala nivån, dels beträffande medlemmarnas motiv för deltagande. Den senare uppgiften som redovisas ovan har insamlats vid medborgarstudien. När det gäller organisationsuppgiften har data insamlats genom en brevenkät till ett stort antal ordföranden i olika organisationer. (Metod och material beskrivs i kapitel 5).

I figur 6:9 redovisas förhållandet mellan organisationsinriktning och medlemsattityder inom de olika organisationerna i de undersökta kommunerna. Till en del bekräftas hypotesen av materialet, men det finns vissa avvikelser. För kyrkornas och idrottsorganisationernas vidkommande finns ett starkt samband mellan en viss inriktning på interna värden av organisationerna och ett dominerande expressivt deltagande bland medlemmarna. Lokalavdelningarna inom de politiska partierna har den klaraste inriktningen på externa värden - i betydligt högre utsträckning än exempelvis de fackliga organisationerna. Tyvärr saknas uppgifter om inriktningen för aktionsgrupper och kooperativa organisationer, men deras medlemsattityder är sådan att de aktiva i aktionsgrupper har ungefär samma grad av instrumentell inriktning som de partiaktiva. Och de kooperativt aktiva är förhållandevis expressiva och kommer i ett läge mellan kyrkoaktiva och idrottsaktiva.

Det finns en intressant skillnad mellan inriktningen för lokalavdelningar i politiska partier och för fackliga organisationer. Partiavdelningarna har en tydligare tonvikt på externa värden än facket. Samtidigt finns på medlemssidan hos facket en något tydligare tonvikt på instrumentella motiv för deltagande, än vad som gäller för partierna. En förklaring till skillnaden kan vara att de externa värdena här avser kommunalpolitiska frågor och att fackföreningsrörelsen primärt är politiskt orienterad mot statens domvärja med hänsyn till exempelvis närings- och arbetsmarknadspolitiken.

Figur 6:9 Förhållandet mellan organisationsinriktning och deltagandemotiv.
Medelvärden.



Anm. Frågan om "organisationsinriktning" ställdes till ordföranden i olika organisationer i undersökningskommunerna och gällde vilken roll organisationen var intresserad att spela i kommunalpolitiken. Fyra fasta svarsalternativ gavs:

- "Mycket aktiv och inflytelserik roll
- Inte särskilt aktiv roll
- Önskar stå utanför, enbart agera när vi direkt berörs
- Önskar stå helt utanför kommunalpolitiken"

Frågan rörande deltagandemotiv bland medlemmarna i olika organisationer som används i figuren avser den andel som angett som viktigaste deltagandemotiv "att få vara med och påverka". Låg andel i detta avseende tolkas i figuren för enkelhetens skull som expressivt motiv.

6.2 Politiska krav

Instrumentellt politiskt deltagande innebär bl a förmedling av politiska krav, dvs explicita önskemål som artikuleras. Även inom ett relativt avgränsat område som den kommunala sektorn uppvisar önskemålen ett brett spektrum. Men kraven har även olika bakgrunder. Ibland försiggår en intensiv politisk diskussion bland allmänheten som aldrig konverteras till krav som adresseras till beslutsfattarna. I andra fall kan en debatt inom en snäv personkrets bland allmänheten ge upphov till en myckenhet av kontakter med politiker och tjänstemän.

En källa för de viktigaste lokala frågorna kan lokaliseras till de samtal som medborgarna har med varandra. (Örtendahl 1969). Problem ventileras, lösningar föreslås eller förkastas. Ett sediment av denna diskussion når eventuellt så småningom beslutsfattarna på olika sätt - om inte annat så i form av demonstrationer eller insändare i dagspressen. Varje människa är expert på sin egen situation. Det är något av en demokratisk hörnsten att åtminstone de viktigaste gemensamma problemen som människorna upplever har sin motsvarighet i politiska lösningar, i de fall sådana anses önskvärda av allmänheten.

Det är inte möjligt att på ett begränsat utrymme sammanfatta den lokala diskussionens substans, ej heller innehållet i den stora mängden krav som riktas till det politiska samhället. Däremot är det genomförbart att täcka in de viktigaste komponenterna i diskussionen och kraven. I medborgarundersökningen ombads respondenterna att redogöra för vad slags frågor som man främst brukar diskutera med omgivningen, liksom för vilka krav som man på senare år riktat till kommunen på ett eller annat sätt. Resultatet av dessa öppna frågor framgår av tabell 6:10.

De fyra vanligaste sakområdena för diskussion är; markköp och markplanering, idrotts- och fritidsverksamhet, gator, vägar och trafik samt skola. De krav som ställts har genomgående varit av lägre frekvens. Högsta värdet finns för sakområdet gator, vägar och trafik. Sambandet mellan diskussion och krav är därför förhållandevis lågt. De fyra viktigaste kravområdena är: gator, vägar och trafik, idrotts- och fritidsverksamhet, markköp och markplanering samt vatten och avlopp. Det innebär att bland de fyra viktigaste sakområdena för diskussion respektive krav, överensstämmer tre områden.

Tabell 6:10 Diskussion om och krav på insatser inom olika kommunala sakområden från medborgare. (n=954). Andel i procent.

Diskussion och krav / Sakområde	Diskussion (D)	Krav (K)	"Effektivitet" (K/Dx100)
Markköp, markplanering	20	3,0	15
Idrott och fritidsverksamhet	12	3,4	28
Gator, vägar och trafik	9	5,3	59
Skola	9	1,6	18
Arbetsmarknad	8	1,5	19
Kommunsammanläggningar	8	0,5	6
Vatten, avlopp	7	2,1	30
Barnomsorg	7	1,4	20
Bostäder	6	0,6	10
Socialhjälp	6	0,4	7
Äldromsorg	6	0,4	7
Kommunal demokrati	4	0,4	10
Social hemhjälp	2	0,4	20
Kulturell verksamhet	1	0,3	30

Ett mått på konverteringen av behov till krav är kvoten mellan mängden inom ett visst sakområde och mängden diskussioner som, något oegentligt, kan ses som ett "effektivitetsmått". Måttet ger uppgift om hur hög andel av dem som diskuterar vissa typer av frågor som även ställer politiska krav inom samma sakområde. Den utan konkurrens högsta "effektiviteten" gäller sakområdet gator, vägar och trafik. Därnäst kommer med hälften så höga noteringar VA-frågor, kulturfrågor och idrotts- och fritidsfrågor.

De enskilda sakfrågor som har det högsta sambandet mellan diskussion och krav är:

- tomtköp, markköp
- ungdomsgårdar
- vägfrågor
- renhållning, snöröjning
- trafikfaror
- VA-frågor
- barndaghem

En rangordning av sakområden efter "effektivitet" ger sålunda ett annat resultat än rangordningen av frekvenserna. Det finns m a o en hel del kommunala frågor som i och för sig diskuteras bland allmänheten, men som har föga avspeglingar i politiska krav. Det gäller främst följande sakområden:

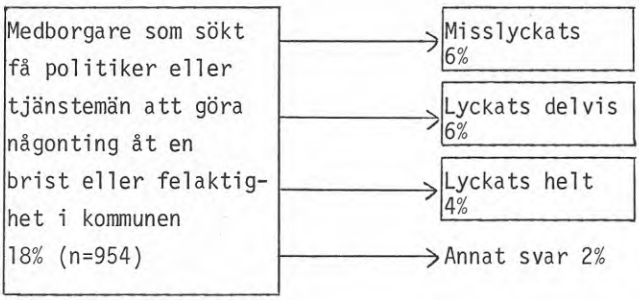
- kommunsammanläggningen
- kommunal demokrati
- socialhjälpen
- äldreomsorgen
- bostäder

En generell iakttagelse i materialet, är att de som är aktiva i organisationer och partier har ett större mått av "breda" åsikter och krav än de passiva. Den senare kategorin har en tendens att framställa relativt snäva krav, som närmast gäller de egna livsvillkoren. Aktivitet i organisationer och partier gynnar i denna mening s k allmänanda, dvs engagemang för ett större kollektiv av människor. Vissa frågor som t ex kommunala bidrag till föreningslivet, ungdomsgårdar och idrottsanläggningar är dessutom av förklarliga skäl nästan uteslutande en angelägenhet för aktiva i organisationer.

Det finns ett stort utbud av organisationer i Sverige. I de undersökta kommunerna uppger de flesta medborgare att de befintliga organisationerna i stort klarar att "täcka av" de sakfrågor medborgarna intresserar sig för. De frågor som faller mellan stolarna är främst tvärpolitiska spörsmål av olika slag t ex miljöfrågor, internationell solidaritet, vissa arbetslivsfrågor.

6.3 Politisk påverkan

Medborgare som försökt påverka politiker och tjänstemän har inte alltid blivit nöjda med resultatet. Totalt anser sig var sjätte medborgare ha försökt få politiker eller tjänstemän att göra någonting åt en brist eller felaktighet i kommunen. Ungefär en tredjedel uppger sig ha direkt misslyckats, lika många har delvis lyckats samt en knapp fjärdedel helt lyckats. En majoritet av dem som har försökt påverka politikerna anser således att de helt eller delvis haft framgångar, vilket är en påfallande hög andel.



Det finns ett starkt samband mellan deltagande i organisationer och politiska partier, och försök att påverka politiker och/eller tjänstemän i kommunerna. Högsta värdena noteras för aktiva i aktionsgrupper och i partier med hela 48% (n=79) som säger sig ha gjort sådana försök. Motsvarande notering för aktiva i partier och i organisationslivet i stort är 28% (n=400). Bland de passiva har de potentiellt aktiva högre värde på detta mått än de övriga. Om perspektivet begränsas till planfrågor kvarstår skillnaderna mellan aktivitetskategorierna. Det finns för övrigt även ett visst positivt samband mellan parti- och organisationsdeltagande och politisk effekt av försöken till påverkan.

Som framgår av det förra avsnittet finns en betydande spännvidd i kraven. Den effekt som uppnåtts i de olika fallen varierar, men ett allmänt intryck är att möjligheterna till framgångar står i ett omvänt förhållande till kravens räckvidd. I de mindre sakfrågorna är möjligheterna till korrigeringar störst. De viktigaste sakområdena där kraven, åtminstone enligt respondenterna, fått politisk effekt är framför allt "gator, vägar och trafik" samt "idrotts- och fritidsverksamhet". Först på tredje plats kommer "markköp och markplanering". Barnomsorgen kommer på fjärde plats och därnäst frågor rörande vatten och avlopp. Här kan det vara intressant att jämföra "fem i topp"-listan på effektsidan med motsvarande listor för diskussioner respektive krav.

Överensstämmelsen mellan de viktigaste sakområdena för krav respektive politisk effekt är påfallande. Av de fem vanligaste frågeområdena återfinns fyra i båda boxarna. Något sämre är samstämmigheten mellan diskussionsfrågor och krav. Ofta lyckas man emellertid inte helt få igenom sin vilja, utan får nöja sig med att viljeyttringar får viss påverkan. Särskilt påtagligt är att idrotts- och friluftsfrågorna har denna karaktär.

Lika intressant som att studera eventuella framgångar för de personer som verkligen försökt påverka beslutsfattarna, är att analysera medborgarnas motiv för att *inte* påverka. Det stora flertalet medborgare har ju inte ens försökt påverka politikerna eller tjänstemännen i kommunerna. En förklaring till förhållandet kan vara att medborgarna inte känt något behov att framställa krav, dvs att man i stort sett har varit nöjd med det kommunala beslutsfattandet och den service som producerats. Det är förvisso så att medborgarna i hög utsträckning är nöjda - så är t ex bara en sjundedel av medborgarna missnöjda med den kommunala servicen. En amerikansk forskare hävdar att svenskarna inte är intresserade av demokrati, utan i första hand av service. Så länge man får den service man begär intresserar man sig föga för hur beslutsprocessen fungerar. (Anton 1975). Slutsatsen är hårddragen och knappast helt rättvis. Ett visst stöd för tanken ger emellertid föreliggande undersökning. Som framgår av tabell 6:11 är nöjdhet det vanligaste motiv som anges för att inte ha försökt påverka politiska beslutsfattare. Nöjdheten är störst hos den del av befolkningen som har lägst politiskt deltagande. Det näst viktigaste motivet är bristande kunskap i aktuella ärenden, särskilt de aktiva upplever detta som besvärande. Efter de två till omfattningen viktigaste motiven följer en trio; att det skulle varit meningslöst, att man inte vet hur politiken fungerar och att man inte tyckte sig ha tid

eller ork. Det sista nämnda motivet är vanligare bland politiskt aktiva än bland passiva. Slutligen finns ett par mindre vanliga motiv, som att man inte var berörd eller att man kunde ordna saken på annat sätt. Det är intressant att notera att betydelsen av berördhet får en undanskymd plats i detta sammanhang.

Tabell 6:11 De vanligaste motiven för att *inte* ha sökt påverka beslutsfattarna i kommunerna.
Andel i kolumnprocent.

Motiv \ Kategori av aktiva	Aktiva i partier o aktionsgrupper (n=38)[a]	Aktiva i partier o organisationer (n=290)	Passiva men potentiellt aktiva (n=375)	Passiva (n=92)	Totalt (n=757)
Jag är nöjd på det hela taget - det finns inget kommunalt som jag är så där väldigt missnöjd med	(42)	33	31	40	33
Jag trodde inte mig vara tillräckligt införsatt	(37)	30	34	28	31
Det skulle varit meningslöst	(13)	16	19	26	18
Jag känner inte riktigt till hur politiken fungerar i den här kommunen	(8)	16	16	10	15
Jag hade inte tid eller ork	(11)	18	13	8	14
Det rörde inte mig själv eller mina närmaste	-	6	9	3	7
Jag kunde ordna saken på annat sätt	(5)	4	3	2	3

Anm. Motivens formuleringar är identiska med de svarsalternativ som fanns till frågan. Fler än ett alternativ kunde anges.

a) Denna kategori är en delmängd av "aktiva i partier och organisationer".

Om vi dröjer något vid tabell 6:11, ser vi att passivitetsmotiven redovisas för olika slags kategorier ordnade efter allmänt deltagande i partier och organisationer. "Ytterligheterna" representeras å ena sidan av aktiva i partier eller aktionsgrupper, och å den andra sidan av passiva medborgare som inte ens kan tänka sig att bli politiskt aktiva. Mellankategorierna -

som numerärt sett är de största - består dels av en kategori aktiva i partier och övriga organisationer, dels av en kategori potentiellt aktiva medborgare. Det finns vissa intressanta skillnader i passivitetsmotiv mellan dessa fyra kategorier.

Två slags mönster uppträder. Det ena utgörs av motivvariabler som ömsesidigt tillväxer eller avtar från den vänstra kolumnen och höger ut. Här märks främst *"alienationsmotivet"*, upplevelsen av att det skulle varit meningslöst att försöka påverka beslutsfattarna. De aktiva är naturligt nog mindre alienerade än de passiva. Minst alienerade är partiaktiva och mest alienerade är de helt passiva. Ett annat motiv uppträder även i detta mönster, nämligen *"alternativmotivet"* - saken kunde ordnas tillfredsställande på ett annat sätt. Skillnaderna är här procentuellt sett små, men kan tolkas som en svag tendens att de aktiva har bättre alternativa möjligheter än den passiva kategorin.

Det andra mönstret är att ytterkant-kategorierna har ungefär samma värden, samtidigt som de båda stora mellankategorierna har jämförbara andra värden. Detta mönster gäller särskilt nöjdhet och kunskap om kummunalpolitiken. Vad avser nöjdhet är nöjdheten störst bland partiaktiva och helt passiva och något lägre bland övriga. Bristande kunskap om hur politiken fungerar i kommunen anges som vanligare hinder för mellankategorierna än för partiaktiva och passiva. Motsvarande gäller även berördhet och bristande tid och ork. Att inte känna sig tillräckligt införsatt i en fråga upplevs som det största hindret av de partiaktiva och minst bland de passiva.

En slutsats som allmänt torde kunna dras är att de partiaktiva främst upplever sig ha restriktioner i kunskap om sakfrågor vid försök att påverka politiska beslutsfattare men att nöjdheten ändå är rätt utbredd. Passiva medborgare å andra sidan är nöjda i relativt hög utsträckning och känner kunskapsbristen besvärande vid försök att påverka beslutsfattarna. Till detta motiv kommer dessutom en relativt påtaglig upplevelse av alienation i förhållande till beslutssystemet för de passiva.

6.4 Konstruktion av index för politiskt deltagande

Hittills har framställningen byggt på relativt handfasta variabler och mätvärden för olika slag av politiskt deltagande. Läsaren bör därför ha haft möjlighet att bilda sig en viss uppfattning om deltagandets former och omfång hos allmänheten, vad särskilt gäller de kommunala spörsmålen mellan de allmänna valen. I föreliggande studie har deltagande i allmänna valen inte speciellt studerats, vilket kan motiveras med att valdeltagandet är utomordentligt högt - över 90% - och följaktligen inte ger särskilt stora variationer vid analysen. Vidare ligger det en poäng i att studera mellanvalsdeltagandet i kommunerna, med hänsyn till att det kontinuerliga politiska deltagandet och intresset från medborgarnas sida utgör en central komponent i medinflytandet i planeringen.

Men det räcker inte att bara studera enskilda deltagandemått om man vill säga något om det totala deltagandets omfång och betingelser. Vi behöver därför konstruera ett par aggregerade variabler som bygger på någorlunda centrala baskomponenter bland måtten på deltagande. En teknik för detta är att skapa *index* för det som vi vill mäta.

De index som konstrueras bör mäta dels det kommunalpolitiska deltagandet, dels deltagandet i planfrågor. Det allmänna politiska deltagandet har av utrymmesskäl inte kunnat studeras i denna undersökning. I det senare fallet får därför hänvisningar ske till exempelvis 1976 års valundersökning, låt vara att den lokala variationen i de båda undersökningskommunerna därmed inte kan beaktas i detta sammanhang.

De additativa index som har konstruerats kan anta värden mellan noll och fyra poäng. Så långt möjligt har jämförbara variabler använts i de båda fallen.

Index för deltagande i kommunalpolitik (K-index) bygger på följande fyra variabler; som var och en kan ge en poäng. Inom parentes anges andelen medborgare som uppfyller de olika kriterierna.

- Diskussion; (88%) de som någon gång eller oftare brukar tala med folk i sin omgivning om kommunala frågor som gäller den egna kommunen

- Aktivitet I; (43%) de som är mycket eller ganska aktiva i någon organisation
- Aktivitet II; (5%) de som är mycket eller ganska aktiva i någon partipolitisk organisation
- Påverkan; (18%) de som på senare år - ensam eller tillsammans med andra - försökt få politiker eller tjänstemän att göra någonting åt någon brist eller felaktighet i kommunen

Indexet för deltagande i kommunalpolitik visar sig i väsentliga stycken vara en Guttman-skala, så tillvida som de flesta som är aktiva i organisationer också diskuterar kommunalpolitik; de som är aktiva i partier är i regel även aktiva i andra organisationer; merparten av de som sökt påverka politiker är aktiva i organisationer och partier. Samtidigt bör framhållas att detta additativa K-index naturligtvis inte är helt endimensionellt. Detta förhållande torde inte hindra måttets användbarhet.

På motsvarande sätt konstrueras ett index för *deltagande i fysisk planering* (P-index) av följande variabler:

- Diskussion; (31%) de som någon gång eller oftare brukar tala med folk i sin omgivning om planfrågor
- Aktivitet I; (7%) de som fått information om kommunöversikten genom att besöka utställning eller informationsmöte
- "Aktivitet" II; (14%) de som är så orienterade om kommunöversikten att de har åsikter om dess innehåll
- Påverkan; (9%) de som på senare år - ensam eller tillsammans med andra - försökt få politiker eller tjänstemän att göra någonting åt någon planfråga

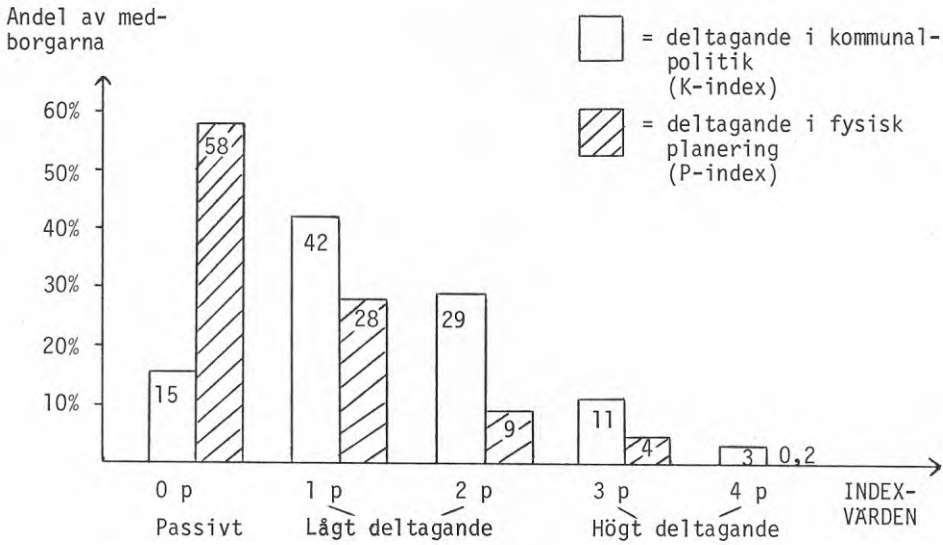
Aktivitetsmåttens lämplighet i indexet för planeringsdeltagande kan diskuteras. En möjlighet hade varit att med aktivitet avse närvaro vid något möte där planfrågor behandlats. Fördelen med att knyta måttet till kommunöversikten är att en förhållandevis intensiv diskussion och en omfattande utställnings- och mötesverksamhet i ämnet ägt rum under de senaste åren i såväl Skellefteå som Örnsköldsvik. Denna information bör ha nått dem som är intresserade av fysisk planering och de bör ha haft tillfälle att besöka utställningar eller informationsmöten i olika sammanhang.

De flesta medborgare utför någon typ av kommunalpolitiskt deltagande i vid mening, om inte annat så i form av diskussioner om kommunala frågor. Men det

är inte fler än 11% respektive 3% som har de högsta aktivitetsnivåerna enligt det index som ovan presenterats.

Bilden är väsentligt annorlunda när det gäller planeringsdeltagande. Över hälften av medborgarna har inget sådant deltagande. De högsta nivåerna på P-index befolkas bara av 4% respektive 0,2% av allmänheten. Det kan observeras att skillnaderna i deltagande mellan Skellefteå och Örnsköldsvik är försumbara i dessa sammanhang.

Figur 6:12 Deltagande i kommunalpolitik respektive deltagande i fysisk planering bland medborgarna (n=954). Andel i procent.



Variabeln diskussion om kommunala frågor utgör den minst anspråksfulla typen av deltagande och är (därför) mest utbredd. Den förklarar förhållandet att de flesta individer uppnår åtminstone någon poäng på indexet för kommunalpolitiskt deltagande. Drygt hälften av dem som endast har en poäng har den på grund av diskussion om kommunala frågor. För deltagande i fysisk planering är motsvarande siffra ännu högre, inte mindre än två tredjedelar. Diskussionsvariabeln kan betecknas som en sammansatt variabel som ersätter ett flertal andra variabler t ex politiskt intresse, bekantskap med förtroendevalda.

I övrigt förhåller det sig så att ungefär fyrtio procent av dem som endast tilldelats ett poäng på K-index har den i kraft av aktivitet i olika slags organisationer. Det gäller dock inte som man skulle kunna förmoda t ex idrottsorganisationer utan den största andelen härrör från fackligt aktiva.

En väsentlig fråga är hur deltagandet i politik i vid mening skulle fördelas om det hade funnits underlag för att konstruera ett sådant index. En bedömning från författarens sida är att deltagandenivån skulle totalt sett ha varit högre än för kommunalpolitikens vidkommande, möjligen skulle skillnaden varit mindre påfallande än den som finns mellan deltagande i planfrågor och i kommunalpolitik.

Hur förhåller sig då deltagande i planfrågor till det allmänna kommunalpolitiska deltagandet? Genom att vi korstabulerar de båda indexen kan ett svar på frågan ges. Det framkommer härvid att deltagande i planeringen är en klar undergrupp av kommunalpolitiskt deltagande. Det är däremot få som är specialiserade på planfrågor - inte fler än 3%. De som deltar i kommunalpolitiken, deltar ibland i planfrågor. Det absoluta folkflertalets (85%) deltagande kan skisseras i tre grova lägen (A, B, C).

A Passivitet - 15%
B Lågt deltagande i kommunalpolitik, inget planeringsdeltagande - 41%
C Lågt deltagande i kommunalpolitik, lågt planeringsdeltagande - 29%

En viktig kategori, trots sin begränsade storlek, är de kommuninvånare som har ett högt politiskt deltagande i någotdera index (16%). Det kan konstateras att två tredjedelar av denna kategori har lågt eller inget planeringsdeltagande, trots högt kommunalpolitiskt deltagande. Det är endast fem procent som med det använda indexet för deltagande i planeringen som uppmäts ha hög planaktivitet.

Dessa siffror torde ge underlag för synpunkten att de senaste årens planeringsdebatt i kommunerna i många fall överdrivit det deltagande som medborgarna har i fysisk planering.

Tabell 6:13 Deltagande i kommunalpolitik kontra deltagande i planfrågor bland medborgarna (n=954). Procentuell andel av totalantalet respondenter.

Deltagande i kommunalpolitik \ Deltagande i planfrågor		Passivt (0 p) (n=352)	Lågt (1-2 p) (n=300)	Högt (3-4 p) (n=42)
Passivt	(0 p) (n=146)	A 15	1	-
Lågt	(1-2 p) (n=677)	B 41	C 29	2
Högt	(3-4 p) (n=131)	3	8	3

Intresset för frågor som gäller fysisk planering måste emellertid betecknas som stort bland allmänheten. En knapp majoritet betecknas sig själva som intresserade och föga oväntat finns ett mycket starkt samband mellan intresset för fysisk planering och deltagande i planfrågor. Men med ökat deltagande och intresse följer även ökad kännedom om beslutsgången i fysisk planering och om planinstrument som t ex kommunöversikten. Som exempel kan nämnas att endast 5% av den passiva kategorin (P-index = 0) har goda kunskaper om beslutsprocessen, medan den mest aktiva kategorin uppnår värdet 58%. På motsvarande sätt är det bara en femtedel bland de passiva som hört talas om kommunöversikten, medan så gott som samtliga bland de aktiva väl känner till den. Förhållandet att de aktiva har högre kompetens i fysisk planering än de passiva bildar även förutsättningen för att de aktiva skall ha ett större mått av synpunkter på planeringen. Men deltagandet är i högre grad än vad som gäller för det allmänpolitiska deltagandet instrumentellt och inriktat på att förändra beslut, dvs att uppnå kontroll. Förhållandet illustreras av att hälften av de mest aktiva är missnöjda med planbeslut, mot endast en dryg femtedel av de passiva. Skillnaden i missnöje mellan aktiva och passiva är således större inom plansektorn, än inom den kommunala beslutssfären i stort. (Se avsnitt 6.3).

6.5 Betingelser för politiskt deltagande

Medinflytande i planering har som grundval medborgarnas politiska deltagande i och intresse för samhällsfrågor. Men medborgarnas deltagande och inflytande är ingalunda oberoende av deras livsvillkor (bostadsort, kön, yrke, utbildning etc), tvärtom synes livsvillkoren i viss utsträckning betinga deras politiska deltagande. Här spelar även institutionella förhållanden i kommunen en viktig roll, genom att öppenheten i och informationen om beslutsprocesserna i hög grad sätter gränser för medborgarnas möjlighet till deltagande. En väsentlig aspekt är även medborgarnas motivation i form av berördhet av vissa beslut och i form av normsystem för deltagande.

6.5.1 Socio-ekonomiska betingelser

De socio-ekonomiska förhållandenas betydelse för det politiska deltagandet, tillhör gruppen av de mest noggrannt belagda samvariationerna i politikvetenskapen. (Lewin 1970). Detta förhållande hindrar inte att det är nödvändigt att i varje studie av deltagande mäta de socio-ekonomiska betingelsernas inverkan för att kunna kontrollera analysen för dessa förhållanden. Härigenom skapas möjligheter att uttala sig om andra omständigheters betydelse för deltagandet. Här används "socio-ekonomi" som sammanfattande kategori för följande variabler: kön, ålder, civilstånd, utbildning, yrke och faderns yrke. Det handlar således om variabler som ger indikationer på individernas sociala och ekonomiska villkor. Samvariationer mellan socio-ekonomi och aktivitet bör ej utan vidare tolkas som orsakssamband. Härtill krävs förutom samvariation även en saklogisk förklaring.

- Trots utvecklingen mot ökad jämställdhet ger könsvariabeln fortfarande skillnader i deltagande, där männen har den allmänt högre nivån och kvinnorna den lägre.
- Den kommunalpolitiskt mest aktiva åldern inträffar mellan 30 och 59 år, övriga ålderskategorier har lägre deltagande både i kommunalpolitik och i fysisk planering.

  Att äldre personer har svagare politiskt engagemang beror i allt väsentligt på att de har lägre utbildning till följd av utbildningsväsendets kraftiga expansion under de senaste decennierna. (Petersson 1977). De

Tabell 6:14 Socio-ekonomiska betingelser och politiskt deltagande. Andel i kolumnprocent.

Deltagande / Socioekonomi	Kommunalpolitik			Fysisk planering			Totalt
	Passivt (n=146)	Lågt (n=677)	Högt (n=131)	Passivt (n=552)	Lågt (n=300)	Högt (n=42)	(n=954)
1 Kön							
Man	35	52	57	47	53	74	50
Kvinna	65	48	44	53	47	26	50
2 Ålder							
Under 30 år	30	32	19	34	27	7	30
30-59 år	47	50	67	46	58	71	52
Över 60 år	24	18	14	20	15	21	18
3 Civilstånd							
Ensamstående	30	24	15	30	15	14	24
Ensamstående med barn	6	2	4	3	4	-	3
Gifta/sammanboende utan barn	28	25	27	26	26	31	26
Gifta/sammanboende med barn	36	48	54	41	56	55	47
4 Utbildning							
Obligatorisk	76	60	47	66	54	48	60
Medium	14	19	15	19	17	14	18
Hög	4	5	9	3	8	5	5
Annan	7	17	29	12	22	33	17
5 Yrke							
Arbetare	42	41	37	42	39	36	41
Lägre tjänstemän	12	24	31	17	32	29	23
Högre tjänstemän	1	0	3	0	0	7	1
Företagare	1	3	2	1	4	2	2
Jordbrukare	4	2	3	2	1	14	2
Studerande	10	8	11	11	6	5	9
Hemmafru/-man	20	12	8	15	10	5	13
övriga	11	10	5	11	7	2	9
6 Faderns yrke							
Arbetare	50	53	44	53	50	32	51
Lägre tjänsteman	12	11	18	11	13	10	12
Högre tjänsteman	1	1	3	1	2	-	1
Företagare	4	7	8	5	9	7	6
Jordbrukare	32	28	28	29	25	51	28
Övrigt	1	2	-	1	1	-	1

yngre åldersgrupperans lägre deltagande har ett visst samband med att deras politiska deltagande ofta tar sig andra uttryck än vad de båda indexen mäter.

- Familjesituationen spelar en viktig roll. Ensamstående personer har allmänt sett lägre politiskt deltagande än gifta/sammanboende. Detta beror till en del på att det finns åldersskillnader mellan kategorierna, där ensamstående i genomsnitt är yngre än gifta. Personer med hemmavarande barn har högre deltagande än personer utan barn. En förklaring är att barnfamiljer ofta är starkt beroende av kommunal service i form av t ex barndaghem, bostadsbidrag och skolor. Beroendet torde göra det naturligt att intressera sig för det kommunala beslutsfattandet. Ett viktigt undantag finns och det gäller ensamstående personer. Intressant nog gäller detta förhållande *inte* sektorn fysisk planering där de ensamstående föräldrarna har en högre aktivitet än övriga ensamstående. Det är helt tydligt - och ganska självklart - att de ensamståendes familjesituation kan skapa stora svårigheter att delta i kommunalpolitiken.

- Utbildningen har betydelse för deltagandet. Skillnaden mellan dem som enbart har den obligatoriska skolgången (folkskola, grundskola) och dem som gått på gymnasieskola och liknande, är emellertid inte stor. Den största skillnaden återfinns mellan de nämnda båda kategorierna och de högutbildade (högskola, universitet), där de senare har väsentligt högre deltagande. Personer som har gått speciella utbildningar t ex internutbildningar, kommunal vuxenutbildning, folkhögskolekurser, har även ett högt politiskt deltagande.

- Mellan olika yrkesgrupper finns tydliga skillnader i politiskt deltagande vad avser genomsnittsvärden. Inom grupperna finns givetvis variationer. Allmänt sett har tjänstemän högre deltagande än arbetare. Det samband som brukar anges är att ökad självständighet i arbetet samvarierar med ett ökat politiskt deltagande. Den mest passiva kategorin är hemarbetande personer vare sig aktiviteten avser kommunalpolitik eller fysisk planering. Samma mönster återfinns om medborgarnas deltagande studeras med hänsyn till faderns yrke. Det som mest förändras är den totala yrkesfördelningen, där t ex andelen individer som själva är aktiva jordbrukare inte är större än två procent, medan andelen individer som kommer från jordbrukarhem uppgår till hela tjugoåtta procent, vilket är en konsekvens av den hastiga strukturomvandlingen som ägt rum. Bland de mest aktiva i planfrågor kommer drygt hälften från jordbrukarhem!

6.5.2 Territoriella betingelser

Den geografiska dimensionen av politik har på senare år tillmätts allt större intressen. Det politiska deltagandet kan också studeras i termer av fysisk tillgänglighet. Finns det transportmedel som gör det möjligt att besöka möten och sammanträden? Innebär pendling att det inte går att delta i politiken? Hur påverkas engagemanget i närmiljön av flyttningar? I diskussionen om kommunindelningsreformen anfördes även som argument mot sammanläggningarna de territoriella betingelserna.

En analys av samvariation mellan bostadsort i kommunen och politiskt deltagande ger enbart ett svagt utslag. Det finns en tendens att glesbygdsbor har lägre deltagande än tätorternas människor - ett resultat som även t ex framkom i Birgerssons servicestudie. (Birgersson 1975). Huruvida man bor i centralorten eller någon av tätorterna i de undersökta kommunerna har emellertid ingen betydelse för deltagandet.

Tvärtemot vad man skulle väntat sig, visar sig även pendlingsavstånd mellan bostad och arbete vara av underordnad betydelse. Skillnaden gäller främst de två procent av invånarna som pendlar längre än fem mil enkel resa till arbetet. Men skillnaden uppkommer främst beträffande kommunalpolitiskt deltagande. Inget enhetligt mönster finns beträffande pendlingens betydelse för deltagande i planeringen.

Inte heller synes de som bytt bostadsort under de senaste åren i kommunen ha högre eller lägre deltagande än andra invånare. En förklaring kan vara att såväl Skellefteå som Örnsköldsvik under en följd av år haft ett stabilt invånarantal och ett litet födelseöverskott. Den flyttning som har ägt rum har främst varit en för kommunen "intern" omflyttning från glesbygd till tätort, särskilt till centralorten. Över 80% av medborgarna har växt upp inom länsgränserna, vilket ytterligare understryker flyttningarnas begränsning - få har flyttat (tillbaka) söderifrån till dessa kommuner.

En flyttning kan ske av många skäl. Ett av dessa är att flyttaren vantrivs på bostadsorten och flyttar till en plats där det ser ut att finnas större förutsättningar att trivas. I vissa fall kan orsakerna till vantrivsel vara av den karaktären att de hade varit möjligt att åtgärda t ex genom kommunala insatser. I stället för att stanna kvar och medverka i ett mödosamt arbete

med att lösa problemen, väljer man att flytta ("rösta med fötterna"). Politikerna får av dessa individer kunskap om problemmiljöer genom att uppmärksamma flyttningsströmmarna, och inte genom försök från medborgarnas sida att påverka beslutsfattarna att lösa problemen. Mot denna bakgrund blir indiviernas möjligheter att flytta av intresse. Är det så att de som är mindre bundna i sitt boende, samtidigt är mindre aktiva i politiken? Har de som är bundna i boendet det största engagemanget i närmiljön?

Ungefär en tredjedel av invånare i undersökningen uppger sig ha goda möjligheter att flytta, medan ungefär lika många ser stora svårigheter med flyttning t ex på grund av exempelvis makens förvärvsarbete eller bristande ekonomiska möjligheter att skaffa ny bostad. Ett mindre antal personer, främst ungdomar, bor fortfarande i föräldrahemmet.

Tabell 6:15 Territoriella betingelser och politiskt deltagande. Andel i kolumnprocent.

Deltagande / Teritoriella	Kommunalpolitik			Fysisk planering			Totalt
	Passivt (n=146)	Lågt (n=677)	Högt (n=131)	Passivt (n=552)	Lågt (n=300)	Högt (n=42)	(n=954)
1 Bostadsort							
Centralorten	36	45	38	43	44	36	43
Större orter i kommunen	36	34	38	34	38	26	35
Övrigt	27	21	24	24	19	38	22
2 Pendling mellan bostad och arbete/skola							
Under 5 km	76	64	65	68	64	61	66
6-50 km	19	32	29	29	30	32	30
Mer än 50 km	5	2	1	2	2	2	2
Annat svar	1	2	5	2	3	5	2
3 Flyttning under de senaste tio åren							
Ej flyttat	64	69	66	69	65	81	68
Flyttat en gång	22	17	17	18	18	12	18
Flyttat flera gånger	14	14	18	13	16	7	14
4 Möjligheter att flytta							
Mycket/Ganska stora	33	38	44	34	43	54	38
Inte särskilt stora	35	32	28	32	35	5	32
Inga alls	9	9	12	11	7	17	10
Bor i föräldrahem	17	12	7	16	7	5	12
Annat svar	6	8	9	7	8	20	8

Betydelsen av flyttningsfaktorn är blygsam vad gäller det kommunala politiska deltagandet. Intressant nog ger faktorn emellertid utslag för planeringsaktiviteten. De som har störst möjligheter att flytta, är samtidigt mest aktiva. Denna samvariation sammanhänger till betydande del, med att de som är intresserade att flytta, och kan flytta, har goda skäl att intressera sig för planeringen av t ex nya bostadsområden, eftersom de kan komma att bo i dessa områden så småningom.

Nu är inte politiskt deltagande det enda alternativet till flyttning. Problem kan, som framhölls i kapitel två, många gånger lösas inom ramen för *alternativa arenor:* den sociala, den ekonomiska och den politiska.

På den *sociala arenan* åtgärdas förhållandena med hjälp av släkt, vänner eller grannar utifrån principen om socialt utbyte, dvs tjänster och gentjänster. Den *ekonomiska arenan* innebär att man löser frågorna genom att antingen få en bostadsrättsförening, en samfällighet eller ett bostadsföretag att göra något åt situationen. Alternativt löser man problemet genom sorti och skaffar sig en ny bostad någon annanstans. När det gäller den *politiska arenan* riktas kraven till de kommunala beslutsfattarna. De olika arenorna utgör således värdefördelningsmekanismer i samhället med skilda egenskaper. Politik handlar om en auktoritativ fördelning av värden, som är bindande för medborgarna. Om medborgarna är kritiska mot politiska beslut eller planer bör de engagera sig i planeringsprocessen för att ändra planerna - men inte söka förhindra genomförandet av beslut som fattats enligt de demokratiska spelreglerna. De sociala och ekonomiska arenorna bygger däremot på mer eller mindre frivilliga relationer och konsultationer mellan individer och grupper. Det finns även viktiga nivåaspekter på den politiska värdefördelningen. Vilka beslut kan fattas och genomföras på kommunal nivå och i vad mån kan besluten påverka nivåernas livsvillkor?

En spännande tanke är att valet av problemlösande arenor har ett samband med bl a individernas politiska deltagande och möjligheter att flytta. Även om attityder och möjligheter att flytta inte är perfekta som anvisning om hur det faktiska handlandet skulle kunna gestalta sig, torde de i grova drag ändå ge en bild av situationen. Med dessa överväganden som utgångspunkt fick medborgarna i undersökningen ta ställning till problemlösning i en fiktiv situation. Frågan löd på följande sätt:

"Vad tycker Du ligger närmast till hands för Dig om det skulle bli så att Du började vantrivas med din yttre boendemiljö? Kryssa för lämpligt alternativ.

- Försöka göra någonting åt förhållandet tillsammans med grannar och bekanta (49%)
- Försöka agera i bostadsrättsförening, samfällighet etc om sådan finnes (10%)
- Försöka påverka kommunen att förbättra miljön (19%)
- Flytta till ett bostadsområde där jag har större förutsättningar att trivas (20%)
- Annat svar (2%)"

Under "annat svar" kom ett antal personer att påpeka att "man får väl härda ut". Dvs man var inte beredd att söka påverka sin miljö - även om man vantrivdes. Det är betecknande att detta svarsalternativ förbisågs vid förberedelserna för undersökningen!

Som framgår av procentuppgifterna vid frågans olika svarsalternativ fick den sociala arenan ungefär hälften av svaren, den politiska, liksom den ekonomiska sammanlagt närmare en tredjedel av svaren. Vilket samband finns då mellan arenaval och politiskt deltagande? I tabellen nedan har svarsfördelningen om arenavalet ställts mot de båda indexen för deltagande.

Tabell 6:16 Arenaval för problemlösning kontra politiskt deltagande. Kolumnprocent.

Deltagande / Arenaval	Kommunalpolitik			Fysisk planering			Totalt
	Passivt (n=135)	Lågt (n=664)	Högt (n=129)	Passivt (n=533)	Lågt (n=353)	Högt (n=42)	(n=928)
Sociala arenan	43	52	41	51	47	45	48
Ekonomiska arenan	38	30	18	31	29	12	30
Politiska arenan	13	16	37	15	22	41	18
Passivitet	3	2	3	2	1	2	2

Den starkaste samvariationen erhålls mellan de politiska och ekonomiska arenorna å ena sidan och politiskt deltagande å den andra sidan. Ju högre deltagande, desto större benägenhet att söka politiska lösningar och desto lägre benägenhet att flytta.

Den ekonomiska arenan förutsätter att individerna har t ex ekonomiska möjligheter att byta bostad. Valet av arena har därför naturliga restriktioner. Bland individer som uppger sig ha goda möjligheter att flytta är det väsentligt fler som väljer den ekonomiska arenan, särskilt bland personer med lågt politiskt deltagande.

6.5.3 Institutionella betingelser

De institutionella betingelserna för politiskt deltagande avser de offentliga beslutssystemens uppbyggnad och arbetssätt. Viktigt är hur makten är fördelad internt i beslutsorganen och externt mellan olika intressegrupper i samhället. En grundläggande förutsättning för deltagande från medborgarnas sida i beslutssammanhang är vidare att det finns ett minimum av information från den offentliga förvaltningen. Lika väsentligt kan vara att deltagande i politiken har vissa möjligheter att leda till önskade politiska beslut, dvs att politiken har ett minimum av lyhördhet, mottaglighet, för krav som ställs. Att mäta dessa förhållanden i "objektiva" mått är inte möjligt. I detta sammanhang är det tillfyllest att uppmärksamma medborgarnas upplevelse av de institutionella betingelserna, med hänsyn till att det är den subjektiva upplevelsen av förhållandena, snarare än de sanna omständigheterna, som påverkar individernas beteende. Huruvida t ex bedömningen av maktfördelningen i kommunerna stämmer med de faktiska förhållandena är inte möjligt att här avgöra - och inte heller nödvändigt för denna undersöknings syften.

Den lokala maktstrukturen

I sin studie av New Haven från början av 1960-talet gjorde Dahl iakttagelsen att den kommunala politiken i USA hade en pluralistisk karaktär, eftersom det fanns flera eliter som i konkurrens påverkade beslutsfattarna. (Dahl 1961). Men den lokala "lobby-aktiviteten" gällde i regel vissa sektorer av kommunalpolitiken, mer sällan hade den generell politisk räckvidd. Maktstrukturen växlade från sektor till sektor i kommunen. Det fanns en viss maktstruktur i t ex skolsektorn och en annan i fysisk planering. Eftersom det finns skäl att utgå från att denna sektorisering av makten även är tillämplig på svenska förhållanden har studiet av maktstrukturen i föreliggande

undersökning inskränkts till att avse planeringsverksamheten. I flera av delundersökningarna ställdes frågan:

> "Hur ser Ni på Er kommun? Tycker Ni att beslutsfattarna i stort sett tar hänsyn till kommunens bästa när man planerar samhällsutbyggnaden eller låter man vissa grupper/organisationer/företag få för stort inflytande?"

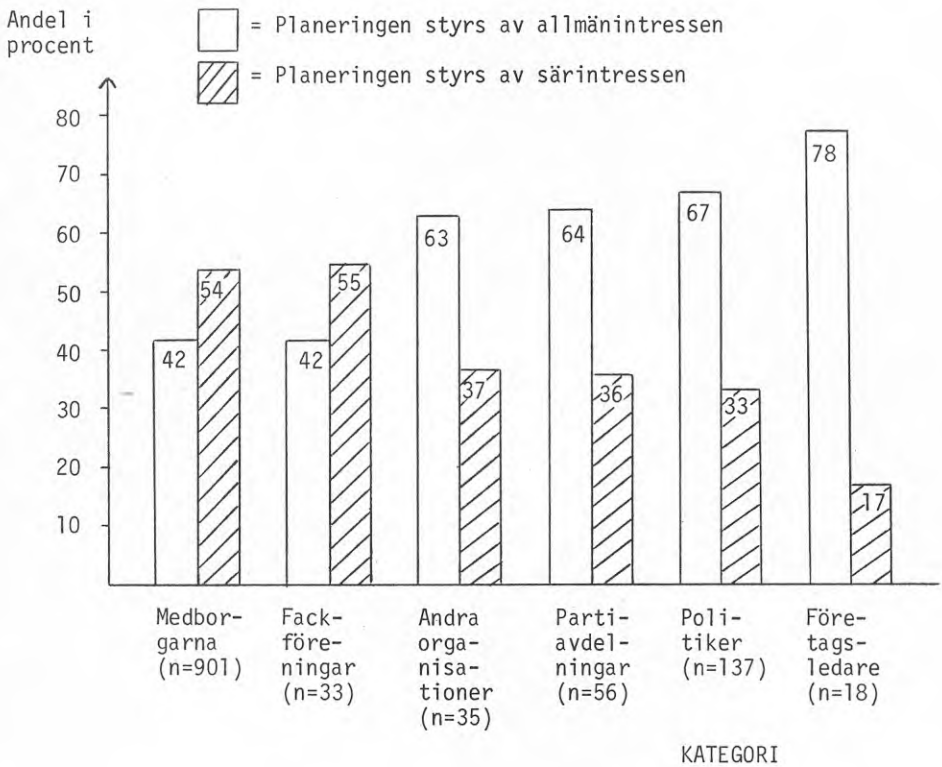
Svaren på frågan visar att upplevelsen av maktstrukturen skiftar väsentligt mellan de olika undersökta målgrupperna. Bland medborgarna finns en absolut majoritet som hävdar att den kommunala planeringen domineras av olika särintressen. Liknande uppfattningar förs fram av fackliga representanter. I motsats härtill står en majoritet av politiker, företrädare för partiavdelningar och vissa organisationer och företag som hävdar att de politiska beslutsfattarna på det hela taget vägleds av allmänintressen. De fackliga organisationerna har med andra ord större representativitet för folkmeningen i detta avseende än såväl partiavdelningar som politiker. Att uppmärksamma är att inte minst företagsledarna har förtroende för att kommunen planeras utan sidoblickar på särsintressen.

Hur påverkar då upplevelsen att den kommunala planeringen i hög grad styrs av (illegitima) särintressen medborgarnas vilja till politisk aktivitet? En möjlighet är att människor anser att det tjänar ingenting till att vara aktiv eftersom de resursstarka intressegrupperna verkar dominera planeringen. Ett annat alternativ är att upplevelsen av den lokala maktstrukturen beror på erfarenheter i samband med deltagande, och att därför särskilt de aktiva har en pessimistisk syn på allmänintressets förmåga att hävda sig mot starka särintressen.

Indexet för deltagande i fysisk planering ger emellertid inte något utslag för denna variabel. Däremot visar deltagandet i kommunalpolitiken en slående samvariation. De mest aktiva i kommunalpolitiken är samtidigt de personer som i högst utsträckning anser att kommunens planering styrs av olika särintressen. Resultatet pekar därför på att den andra tolkningen ovan är den sannolikaste. Ju större politisk erfarenhet, desto lägre tro på allmänintresset - såvitt man inte är förtroendevald eller står i ledningen för en partiavdelning!

De förtroendevalda och ledningarna i partierna har i och för sig anledning att hävda beslutsfattandets integritet mot särintressen. Resultatet skulle därför kunna ses som ett utfall av beslutsfattarnas lojalitet mot den kommunala apparaten. Alternativt har beslutsfattarna sådana erfarenheter och kunskap att de är mer ägnade att avge trovärdiga omdömen än aktörer i omgivningen är.

Figur 6:17 Upplevelse av maktstrukturen i den kommunala planeringen. Procentuell andel individer i olika kategorier som anser att planeringen tar hänsyn till kommunens bästa respektive låter särintressena få för stort inflytande.



Anm. Dataunderlaget för de övriga kategorierna utöver medborgarna redovisades i tidigare kapitel.

Vilka intressegrupper är det då som de kritiska rösterna anser att planeringen gynnar? De fem viktigaste grupperna kan totalt sett redovisas i följande ordning efter betydelse: storföretag, kooperativa organisationer, idrottsorganisationer, fackföreningar och affärsmän. Mellan de olika kategorierna av bedömare finns stora åsiktsskillnader vilket framgår av sammanställningen i tabell 6:18.

Tabell 6:18 Åsikter bland olika bedömare om vilka som gynnas för mycket i samhällsplaneringen. Rangordning av de fem mest förekommande alternativen.

Medborgare	*Företrädare för fackföreningar*	*Företrädare för andra organisationer*
1 Storföretag	1 Storföretag	1 Storföretag
2 Affärsmännen	2 Idrottsorganisationer	2 Idrottsorganisationer
3 Kooperativa organisationer	3 Affärsmännen Kooperativa organisationer	3 Fackföreningar
4 Idrottsorganisationer	5 Kyrkor	4 Affärsmännen Kooperativa organisationer
5 Kyrkor		

Företrädare för partiavdelningar	*Politiker*	*Företagsledare*
1 Storföretag Kooperativa organisationer	1 Kooperativa organisationer	1 Fackföreningar Kooperativa organisationer
3 Fackföreningar	2 Storföretag	3 Affärsmännen Storföretag
4 Idrottsorganisationer	3 Fackföreningar	Idrottsorganisationer
5 Affärsmännen	4 Idrottsorganisationer	Kyrkor
	5 Affärsmännen	

Anm. Frågan löd: "Vilka är det, enligt din åsikt, som beslutsfattarna främst lyssnar till i den här kommunen, när man planerar samhällsutbyggnaden?"
(Fasta svarsalternativ + "annat svar")

Alla kategorier, utom politiker och företagsledare, pekar ut storföretagen som de politiskt mest betydelsefulla enheterna. Inte mindre än tre fjärdedelar av de medborgare som anser att planeringen tillgodoser särintressen, gör denna bedömning.

Åsiktsöverensstämmelsen är på det hela taget stor bland de olika bedömarna om vilka som har för stort inflytande över planeringen. Vissa kommunspecifika drag kan dock konstateras. Så t ex härrör det övervägande antalet synpunkter om att kyrkorna har för mycket att säga till om från Örnsköldsvik - en stad som har en hög frikyrklig aktivitet. Samtidigt finns för Skellefteås vidkommande många påståenden om att markägare, fastighetsägare och villaägare särskilt gynnas av planeringen.

De två intressenter som rangordnats högst på medborgarnas lista, storföretag och affärsmän, kan betraktas som ekonomiska intressen. Den tredje intressenten, Konsum och OK, är kooperativa organisationer och utgör således mellanting mellan företag och intresseorganisationer. Det torde vara i den förra egenskapen, snarare än den senare, som kooperationen anses utöva inflytande t ex vid planering av serviceutbud i nya bostadsområden.

Vårt studieobjekt är medborgarnas politiska deltagande och betydelsen av olika slags betingelser för detta. Det är något överraskande att konstatera att identifikationen av olika slags "påtryckningsgrupper" har ett ganska starkt samband med medborgarnas politiska deltagande. Klara skillnader kan konstateras mellan de aktiva i kommunalpolitiken respektive i fysisk planering. Samvariationerna mellan identifikation av alltför inflytelserika intressenter och politiskt deltagande kan illustreras på följande sätt:

Alltför inflytelserik kategori	Deltagande i kommunalpolitiken	Deltagande i fysisk planering
Storföretag	+	-
Affärsmännen	+	-
Kyrkor	+	-
Idrottsorganisationer	+	+
Kooperativa organisationer	+	+
Övriga företag	+	+
Hyresgästföreningar	+	+
Fackföreningar	0	+
Aktionsgrupper	0	-
Fastighetsägarna	-	-
Markägarna	-	-
Villaägarna	0	0

+ = positivt samband (ju högre deltagande desto högre andel)
- = negativt samband (ju högre deltagande desto lägre andel)
0 = inget samband

Den mest allmänna tolkningen av schemat är att ju högre deltagande en medborgare har i kommunalpolitiken, desto fler intressegrupper synes vara alltför inflytelserika över planeringen. Samtidigt visar det sig att deltagande i fysisk planering samvarierar med andra bedömningar. Ju högre deltagande i fysisk planering desto mindre benägenhet att se storföretagen, affärsmännen och kyrkorna som alltför politiskt starka och desto större benägenhet att se olika sammanslutningar t ex kooperativa, idrotts, hyresgäst- och fackliga organisationer som alltför inflytelserika. Bedömningarnas tendens går sålunda isär efter dessa deltagandeindex, vilket har ett visst partipolitiskt samband. Bland de aktiva i fysisk planering finns betydligt högre andel borgerligt orienterade medborgare, än vad som är fallet bland de aktiva i kommunalpolitiken. I sin tur har det att göra med fastighetsägarnas traditionellt höga deltagande i plansammanhang som den därav följande överrepresentationen av denna kategori. Uppmärksammas kan att med ökat politiskt deltagande följer en minskad tendens att se mark- och fastighetsägare som alltför gynnande i planeringsprocessen.

Den gängse bilden av den lokala maktstrukturen hos medborgarna är således att särintressena firar triumfer över allmänintressena. Och ju högre deltagande en person har i politiken desto mer befästes denna uppfattning.

Information

En förutsättning för politiskt inflytande är tillgång på information om såväl sakfrågan som beslutsprocessen. Politiskt deltagande är i väsentlig mån en informationssökande process. Kommunerna har idag ett ansvar för att ge allmänheten sakinformation om den kommunala verksamheten, särskilt utvecklade är informationsåtgärderna inom den fysiska planeringen. Men kommunerna har skiftande ambitioner i detta avseende som framgår av en aktuell kartläggning. (Wikforss 1979).

Informationen leder i bästa fall till kunskap och en mätning av informationens effektivitet kan således utgå från den kännedom som allmänheten har om *den kommunala beslutsprocessen* och *planeringsfrågorna*. När det gäller beslutsprocessen behandlar föreliggande studie kännedom om namn på kommunalpolitiker, beslutsgången i fysisk planering och eventuella skillnader mellan de politiska partierna i planfrågor.

Totalt sett kan 70% av medborgarna ge namnen på två kommunalpolitiker, 48% har en uppfattning om partiernas ställningstaganden i planfrågor och endast 12% anser sig mycket/ganska väl känna till beslutsgången i fysisk planering.

Tabell 6:19 Kännedom om planeringsprocessen kontra deltagande i fysisk planering.
Andel i procent.

Kännedom om \ Deltagande	Deltagande			Totalt
	Passivt (n=552)	Lågt (n=300)	Högt (n=42)	(n=954)
Namn på två kommunalpolitiker	62	75	95	70
Partiernas ställningstaganden i fysisk planering	38	55	81	48
Beslutsgången i fysisk planering				
Mycket/Ganska väl	6	18	57	12
Inte särskilt införsatt	32	48	41	38
Mycket lite/Inte alls	63	35	2	49

Personer med högt deltagande kan i regel ange namn på kommunalpolitiker och har i regel även en uppfattning om skillnaderna i partiernas ståndpunkter i fysisk planering. Passiva medborgare har något mindre kunskap om politikernamn, men framför allt sämre kännedom om skillnaderna mellan partierna.

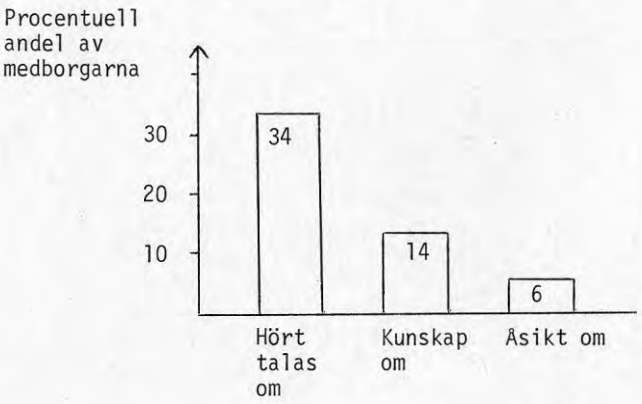
Planeringsprocessen är omgärdad med en mängd procedurföreskrifter och innehåller en förhållandevis komplicerad uppsättning av olika plantyper t ex kommunöversikten, dispositionsplaner, stadsplaner, vilka har olika ärendegångar. Det är därför föga förvånande att endast 6% av de passiva medborgarna anser sig ha god kunskap om förhållandena. De har rimligen inte haft anledning att sätta sig in i saken. Men de högaktiva har här en helt annan situation, det är faktiskt tio gånger så många som anser sig ha god kunskap om beslutsgången i planfrågor, jämfört med de passiva.

När det gäller information om en sakfråga kan kommunöversikten väljas för jämförbarhetens skull mellan Örnsköldsvik och Skellefteå. Ungefär en tredjedel av invånarna har hört talas om översikten, var sjunde medborgare känner

till syftet med kommunöversikten, men endast var sjuttonde invånare är tillräckligt intresserad för att ha en åsikt om innehållet i planen. Detta skall ses mot bakgrund av de stora ansträngningar som kommunerna har gjort för att föra ut frågan till allmänheten.

Liksom var fallet med information om beslutsprocessen, sammanhänger informationsnivån om kommunöversikten med individernas politiska deltagande. Ju högre deltagande, desto bättre informerad! Det deltagandeindex i fysisk planering som används blir i detta fall missvisande eftersom en del av måttet bygger på information om kommunöversikten. Slutsatsen ovan baseras därför på en jämförelse mellan informationsnivå och kommunalpolitiskt deltagande.

Figur 6:20 Information om kommunöversikten.
Andel i procent.



Kommunöversikten

Det finns således ett starkt samband mellan information och deltagande. Frågan är om det är informationsnivån som betingar deltagandet eller om deltagandet leder till högre informationsnivå? Svaret på frågan måste vara att det finns en växelverkan mellan information och deltagande, som är sådan att tillgång på information minskar "tröskeln" för deltagande, samtidigt som deltagandet är en inlärningsprocess som ger högre informationsnivå. Hade därför kommunerna inte sökt informera allmänheten om kommunöversikten, hade med säkerhet den allmänna kunskapsnivån varit lägre liksom deltagandet i sakfrågan.

Mottaglighet

Ett förhållande som torde ha betydelse för medborgarnas politiska deltagande är de bedömningar som de gör av meningsfullheten i att rikta politiska krav till beslutsfattarna. Är det troligt att beslutsfattarna tar hänsyn till krav från medborgarna, dvs hur *mottagliga* är politikerna? (Gidlund 1978). Om man tror att politikerna inte är mottagliga för synpunkter, kan politiskt deltagande uppfattas som slöseri med tid, såvitt man inte högt värderar andra saker som t ex social kontakt med politiskt aktiva. I undersökningen har respondenterna bedömt politikernas hänsynstagande till enskilda som direkt berörs av olika beslut, liksom till krav som väcks vid protestaktioner. Vidare tillfrågades medborgarna hur intresserade de trodde att politikerna egentligen var att få in synpunkter på fysisk planering i den egna kommunen.

Resultatet av denna mätning ger vid handen att skillnader i bedömning av mottaglighet inte förklarar särskilt mycket av skillnader i deltagande, vare sig deltagandet gäller kommunalpolitik eller fysisk planering. Det finns en svag tendens att de högaktiva anser att politikerna har högre mottaglighet än vad de passiva tycker. Vidare finns en tendens att man tycker att politikerna visar större mottaglighet mot aktionsgrupper, än mot enskilda som är direkt berörda av olika kommunala beslut.

Den stora skillnaden i mottaglighetsbedömningen är att de mest aktiva, i synnerhet de som varit mest aktiva i planfrågor, i betydligt högre utsträckning än andra kategorier tror att politikerna verkligen är intresserade av att människor engagerar sig i planfrågor och ställer krav på beslutsfattarna.

I absoluta mått är det ungefär en fjärdedel av medborgarna som anser att politikerna tar mycket stor eller ganska stor hänsyn till åsikter hos enskilda berörda av kommunala beslut. Motsvarande siffra för protestaktioner är 30%. Men det är bara 9% av medborgarna som obetingat tror att politikerna egentligen är intresserade av medborgarnas synpunkter. Det är således ganska låga siffror det handlar om och det är knappast felaktigt att påstå att flertalet medborgare har föga tro på att den politiska apparaten vare sig är beredd att lyssna på eller ta hänsyn till utomståendes krav. I den meningen torde således den låga nivån på bedömningen av mottaglighet, snarare än differenser mellan olika deltagandekategorier, vara generellt

aktivitetshämmande.

Tabell 6:21 Bedömningar av mottaglighet kontra deltagande. Andel i procent.

Deltagande / Mottaglighet	Kommunalpolitik			Fysisk planering			Totalt
	Passivt (n=146)	Lågt (n=677)	Högt (n=131)	Passivt (n=552)	Lågt (n=300)	Högt (n=42)	(n=954)
Åsikter hos enskilda invånare som direkt berörs av beslut							
Mycket/Ganska stor	19	22	35	22	24	40	23
Inte särskilt stor	42	49	42	46	50	41	47
Mycket litet/Ingen alls	30	25	20	27	23	14	24
Annat svar	9	3	3	5	3	5	4
Krav vid protestaktioner							
Mycket/Ganska stor	17	34	34	29	33	37	30
Ganska liten	50	47	39	47	46	38	45
Mycket liten/Ingen alls	27	17	24	21	19	23	19
Annat svar	6	2	2	3	2	2	3
Intresse att få in synpunkter på fysisk planering							
Ja	6	8	20	8	8	36	9
I viss mån	38	50	53	46	54	41	48
Nej	53	41	26	44	37	24	40
Annat svar	4	2	1	3	1	0	3

6.5.4 Motivation

Hittills har medborgarnas politiska deltagande analyserats utifrån betingelser som socio-ekonomiska förhållanden, territoriella och institutionella aspekter. Men deltagandet har även en väsentlig attitydmässig ideologisk bakgrund. Politiskt deltagande är till väsentlig del en yttre manifestation av individernas *motivation*. I och för sig kan andra slags betingelser som t ex institutionella förhållanden betraktas som motivationspåverkande faktorer. Här reserveras termen motivation för attityder och orienteringar som i mera direkt mening har samband med politisk aktivitet.

På ett mera generellt plan bildar individernas attityder olika normsystem med varierande homogenitet och styrka. Man kan tänka sig att de existerande *participationsnormerna* i samhället, sådana de nu ser ut, utövar en förstärkande eller försvagande press på individernas motivation för politiskt deltagande.

Participationsnormer handlar ytterst om vilka krav som ställs på en "god medborgare". I den internationella litteraturen som behandlar denna fråga ("Civic Obligation") märks särskilt Almond & Verba's arbete "The Civic Culture" (1963). I sin komperativa studie (USA, England, Västtyskland, Italien, Mexico) kunde de visa att participationsnormen för deltagande i kommunalpolitik i början av 1960-talet inte var påfallande krävande. Mellan 5% och 22% av medborgarna i de undersökta länderna ansåg att man borde delta aktivt i kommunalpolitiken. Mellan länderna fanns stora skillnader i kommunal självstyrelse, vilket skapar skilda förutsättningar för deltagande. Almond & Verba drog slutsatsen att möjligheterna att delta och normen att man borde delta ömsesidigt förstärkte varandra.

> "If a democratic political system is one in which the ordinary citizen participates in political decisions, a democratic political culture should consist of a set of beliefs, attitudes, norms, perceptions and the like, that support participation".

I de olika delundersökningarna tillfrågades respondenterna hur aktiva de ansåg att människor *borde vara* i kommunalpolitiken. Svaren var entydiga; *det råder nästan fullständig enighet om att medborgarna bör vara mycket/ganska mycket aktiva i politiken!*

Tabell 6:22 Participationsnorm hos olika aktörer i kommunalpolitiken. Andel i kolumnprocent.

Aktör / Norm	Medborgare (n=954)	Företrädare för organisationer (n=11)	Övriga politiker (n=139)	Ledande politiker (n=58)	Ledande tjänstemän (n=27)	Företagsledare (n=22)
Mycket aktiva	39	55	44	52	41	23
Ganska aktiva	54	45	54	47	59	59
Inte särskilt aktiva	3	-	1	2	-	9
Inte alls aktiva	-	-	-	-	-	-
Annat svar	4	-	1	-	-	9

Denna åsiktsöverensstämmelse återkommer även vid intervjuer med organisationsföreträdare, politiker av olika dignitet och ledande tjänstemän. I Sverige bör man enligt denna allmänna uppfattning delta i kommunalpolitiken. Den minst uppfordrande attityden företräds av företagsledare, men även hos denna kategori slår participationsnormen igenom.

Även om alla anser att man bör delta i politiken, så är det ett faktum att alla inte gör det. Som har framkommit tidigare visar deltagandemåtten att det i själva verket är en minoritet av medborgare som fyller participationsnormens mått. En analys av attityd och faktiskt deltagande visar att participationsnormen är mer uppfordrande bland de högaktiva än bland de mindre aktiva. Skillnaden är emellertid inte stor och slutsatsen kvarstår att det existerar en stark och homogen participationsnorm som ställer stora krav på medborgarnas engagemang. Om människor inom sig ställer krav på deltagande, samtidigt som man inte själva deltar, måste en viss politisk "frustration" råda. Almond & Verba hävdar att "a great source of political discontent is the acceptance of the norms of participation coupled with the belief that one cannot in fact participate". Åtminstone vid ett tillfälle under mandatperioden tar 90% av väljarna chansen att delta i politiken, nämligen genom att rösta vid de allmänna valen. Det svenska valdeltagandet ligger på en hög nivå internationellt sett. På basis av kunskapen om participationsnormen kan göras gällande att det höga valdeltagandet är ett utflöde av och nödtorftig förlösning för denna norm. I sin tur torde participationsnormen ha ett starkt samband med folkrörelsernas utomordentligt centrala roll i den svenska demokratin under 1900-talet. Participationsnormen är bl a ett sediment av en folkrörelsedemokrati.

Berördhet

Demokratin är ett politiskt instrument för att på ett legitimt sätt lösa konflikter mellan olika intressen. När dessa intressen berörs av politiskt beslutsfattande ökar därför motivationen för deltagande i syfte att hävda speciella synpunkter. Även på medborgarplanet verkar den stimulans till deltagande som har att göra med att man tror att vissa politiska beslut och planer påverkar de egna levnadsvillkoren. Denna berördhet kan ha båda materiella och icke-materiella komponenter.

I medborgarundersökningen ställdes respondenterna inför två hypotetiska situationer. I ena fallet var respondenten och hans/hennes närmaste inte direkt berörda av en viss kommunal fråga. Denna sakfråga karakteriserades som väsentlig för kommunen och därigenom även för respondenten. På grundval av denna beskrivning av situationen fick respondenten bedöma om han/hon var beredd att på olika sätt påverka frågans lösning alternativt inte beredd göra särskilt mycket. I det andra hypotetiska fallet var respondenten i likhet med många andra medborgare direkt berörd av en viktig kommunal fråga. Motsvarande alternativ för beredakapen till deltagande användas. Svarsutfallet framgår av tabellen nedan.

Tabell 6:23 Berördhet och beredskap till deltagande i väsentliga kommunala frågor.
Andel i procent.

Deltagande / Situation	Kommunalpolitik			Fysisk planering			Totalt
	Passivt	Lågt	Högt	Passivt	Lågt	Högt	
Ej berörd	23	45	74	41	50	83	45
Direkt berörd	39	74	94	64	81	95	70

Totalt sett antyder resultatet att 45% av medborgarna har handlingsberedskap i det fall man ej är direkt berörd av frågan. I det fall respondenterna berörs av den aktuella sakfrågan stiger beredskapen till hela 70%. Med hänsyn till att dessa totalsiffror vida överskrider värdena på de deltagandeindex som tidigare redovisats kan antas att de återspeglar en överskattning av handlingsberedskapen. Oavsett realismen i dessa nivåer visar emellertid svarsfördelningen ett mycket starkt samband med såväl kommunalpolitiskt deltagande som med deltagande i planfrågor. Några allmänna iakttagelser kan noteras:

- Ju högre deltagande i politiken, desto större handlingsberedskap.
- Ju mer berörd, desto större handlingsberedskap.
- Ju högre deltagande i planfrågor, desto större handlingsberedskap.

Det är slående att t ex 23% av de passiva i kommunalpolitiken har handlingsberedskap utan att vara direkt berörda, medan de högaktiva noterar siffran 74%! Vidare kan uppmärksammas att så gott som samtliga högaktiva har handlingsberedskap om de själva berörs. En anledning till att de aktiva i

planfrågor får så höga siffror på handlingsberedskapen i jämförelse med allmänt kommunalpolitiskt aktiva har samband med att de utgör något av en "elit" i dessa sammanhang.

Missnöje

Politiskt deltagande som kontrollmekanism (instrumentellt) över beslutsfattarna från väljarnas sida förutsätter antingen att medborgarna ställer positiva krav på det kommunala beslutsfattandet eller att man är missnöjd med kommunala beslut eller planer.

Till en del överlappar missnöjesfaktorn med den ovan analyserade berördheten, med det vore att förenkla att hävda att missnöje med kommunalt beslutsfattande inskränks till frågor som olika grupper är direkt berörda utav.

Tabell 6:24 Missnöje och politiskt deltagande. Andel i procent.

Deltagande / Sakområde	Kommunalpolitik			Fysisk planering			Totalt
	Passivt (n=146)	Lågt (n=677)	Högt (n=131)	Passivt (n=552)	Lågt (n=300)	Högt (n=42	(n=954)
Kommunens service allmänt							
Helt/Ganska nöjd	64	78	78	72	81	80	76
Ganska/Helt missnöjd	14	16	19	16	16	20	16
Ingen åsikt	22	6	3	12	2	-	8
Den egna boendemiljön							
Nöjd	93	86	77	90	80	81	86
Missnöjd	6	14	23	10	20	19	14
Kommunala beslut i fysisk planering							
Nöjd	83	64	45	73	53	51	64
Missnöjd	13	31	49	22	43	49	31
Annat svar	3	5	6	5	5	-	5

Som framgår av tabell 6:24 finns ett samband mellan missnöje och politiskt deltagande. Särskilt starkt är sambandet beträffande de fysiska planfrågorna. Ju högre deltagande, desto större missnöje. Slutsatsen kan även bli den

omvända nämligen att missnöje medför deltagande. Vad som orsaker vad kan dessvärre inte utläsas av en samvariation.

Missnöjet har ett intressant samband med sakområde. I de två fallen som gäller den fysiska miljön, är samvariationen mellan missnöje och deltagande tydligt, vare sig de använda indexen avser kommunalpolitik eller fysisk planering. Beträffande kommunens service återkommer emellertid inte denna tydliga samvariation. I detta fall består skillnaden främst av storleken på andelen "ingen åsikt", dvs i hög utsträckning beroende av skillnader i informationsnivå mellan olika kategorier medborgare.

Det kan också noteras att det finns överensstämmelser i nöjdhetsnivåer mellan service- och planfrågor. Medan 76% är nöjda med den kommunala servicen, och mellan 64% och 86% som är nöjda med den fysiska planeringen. I Häggroths studier av medborgarnas syn på kommunens markköp och markplanering år 1970 i ett kommunalval, visade det sig att under 40% av medborgarna var nöjda i kommuner över 30 000 invånare. Det är således en betydligt lägre siffra än som kommer fram i föreliggande undersökning. (Häggroth 1972).

Deltagandeformer

Motivationen för deltagande har även en koppling till de möjliga handlingsalternativ som erbjudes. Om en individ har svårt att tänka sig att kontakta politiska partier och intresseorganisationer och samtidigt tar avstånd från aktionsgrupper krävs utomordentligt starka bevekelsegrunder för att individen skall aktivera sig i någon politisk mening. Detta förhållande framgår även av mätningar i medborgarstudien av beredskapen att delta i politiska partier respektive aktionsgrupper. Bland de som inte har något kommunalpolitiskt deltagande är det 29% som saknar denna handlingsberedskap. Motsvarande siffra för de högaktiva är 2%.

Då detta har framhållits kan noteras att det övervägande flertalet medborgare kan tänka sig utöva någon form av politiskt deltagande. Denna handlingsberedskap ökar med medborgarnas faktiska deltagande.

Tabell 6:25 Handlingsberedskap och politiskt deltagande. Andel i procent.

Handlingsberedskap \ Deltagande	Kommunalpolitik			Fysisk planering			Totalt
	Passivt (n=143)	Lågt (n=667)	Högt (n=131)	Passivt (n=541)	Lågt (n=358)	Högt (n=42)	(n=941)
Kan tänka sig att bli aktiv i parti eller aktionsgrupp	71	90	99	84	94	95	88
Kan *ej* tänka sig aktivitet i parti eller aktionsgrupp	29	10	2	16	6	5	12

Men förhållandet mellan dessa båda deltagandeformer - partier och aktionsgrupper - har även en ideologisk aspekt. Även om aktionsgrupper idag har en annan ställning hos allmänheten än på 1960-talet (idag är två tredjedelar positiva till denna politiska metod) finns fortfarande grupper av människor som motsätter sig aktivitetsformen som sådan.

6.6 Medborgardeltagande och dess betingelser

I detta kapitel om medborgarnas politiska deltagande har två index använts som mått och beroende variabler. Ett index mätte deltagande i kommunalpolitik och utgick från diskussioner av kommunala frågor, aktivitet i organisationer och politiska partier, samt försök att påverka beslutsfattarna i sakfrågor. När det gäller deltagande i frågor rörande fysisk planering användes ett index som baserades på diskussioner av planfrågor, aktivitet i planfrågor samt försök att påverka beslutsfattare inom detta frågeområde.

Med utgångspunkt från dessa deltagandemått har därpå i detalj granskats hur variationer i olika slags betingelser samvarierar med förändringar i deltagande. Den uppmärksamme läsaren har säkert på grundval härav bildat sig en allmän uppfattning om de viktigaste betingelserna. Det vore ändå otillfredsställande att avsluta detta kapitel utan att göra ett försök att sammanväga effekterna av de olika betingelserna som underlag för en hypotes om de viktigaste hindren för politiskt deltagande i kommunerna.

Svårigheten med att göra en sådan sammanvägning är att ett index måste konstrueras för vart och ett av de olika betingelserna, vilka i regel innehåller flera variabler. I ett senare analyssteg kan dessa index för betingelser användas som oberoende variabler vid analysen av de beroende deltagandevariablerna. Att konstruera index innebär alltid att förlora information och indirekt göra stereotypa vägningar mellan olika variabler. Någon möjlighet att skapa index som innehåller viktningar av komponenter och urval av komponenter som alla kan acceptera torde inte finnas. Det hindrar inte att index kan konstrueras som fyller rimliga krav på neutralitet och adekvans. I och med att samvariationen mellan en mängd variabler och deltagandemått har studerats, kan *indexen för betingelser konstrueras så att de bygger på de variabler som haft den tydligaste samvariationen med deltagande och att de inriktas på de variabelvärden som gett det största utslaget i samvariationen*. Detta strategiska metodval som använts i denna studie leder fram till fyra olika index; institutionella, socio-ekonomiska, territoriella och motivationsbetingelser. Innebörden av dessa termer framgår av tidigare avsnitt. Detaljerade uppgifter om index-konstruktionen redovisas i notapparaten.[2)] För att i någon mån klargöra komponenterna i dessa konstruktioner kan helt kort skisseras vilka variabler som ger de största bidragen i variation i de olika indexen.

Index för *socio-ekonomiska betingelser* får sitt viktigaste bidrag från variablerna kön och yrke, samt i viss mån från utbildning. *Motivationsbetingelser* härrör främst från deltagandenormer, berördhet och missnöje. Index för *territoriella betingelser* bygger endast på två strategiska variabler, nämligen flyttningsmöjligheter och arenaval. De *institutionella betingelserna* har sin tyngdpunkt i kommunal information och i viss mån i beslutsfattarnas mottaglighet. Slutligen används en *kommunbetingelse* som kan ligga till grund för överväganden rörande kommunstrukturens betydelse i stort för deltagandet. I denna undersökning antar denna variabel bara två värden, nämligen Örnsköldsvik och Skellefteå. Någon prövning i mer egentlig mening av denna senare betingelse kan inte företas i en undersökning med fallstudiedesign.

Men betingelserna har vissa mellanberoenden. De institutionella betingelserna, särskilt informationsnivå, har exempelvis samband med individens yrke och utbildning. En sammanställning av dessa mellanberoenden kan ges i form av en matris med produktmomentkorrelationer, som mäter sambandens anpassning till en rät linje.

Tabell 6:26 Samvariationer mellan index för olika betingelser. Produktmomentkorrelationer.

Betingelser / Betingelser	1	2	3	4	5
1 Socio-ekonomiska betingelser	1				
2 Territoriella betingelser	.20	1			
3 Motivation	.12	.08	1		
4 Institutionella betingelser	.29	.24	.31	1	
5 Kommun	-.16	-.06	.08	0	1

Av matrisen kan utläsas att alla index har vissa samvariationer. Emellertid förklarar samvariationerna inte mer än upp till åtta procent av indexens totala variation (dvs kvadraten på produktmomentkorrelationen).

En central fråga är hur starkt det statistiska sambandet är mellan deltagande i kommunalpolitik, respektive i fysisk planering, och dessa olika betingelser. För att ta reda på detta krävs en multivariat analys som kan göras på olika sätt. Här har valet fallit på en regressionsanalys, vilken går ut på att mäta anpassningen till en rät sambandslinje av variationerna för värdena på deltagande och betingelserna. Med hjälp av denna teknik kan erhållas, dels uppgift om hur starkt sambandet är mellan deltagandets omfattning och betingelserna, dels information om vilka betingelser som ger de största individuella bidragen till detta samband. Resultatet av regressionsanalyserna framgår av tabellerna 6:27-30.

Det som kan utläsas av analyserna är för det första att betingelserna förklarar totalt sett av 25% av variationerna i det kommunalpolitiska deltagandet respektive 26% av variationerna i deltagandet i fysisk planering.

För den fortsatta diskussionen är det angeläget att framhålla att risk föreligger för ekologiska felslut när man försöker förklara individvariabler med hjälp av andra individvariabler som skall mäta förhållanden på en annan aggregatnivå. Detta metodologiska problem till trots kan på goda grunder hävdas att förklaring av individbeteenden med hjälp av variabler som mäter individernas varseblivningar av olika strukturer, t ex institu-

tionella betingelser, fortfarande har ett stort värde. Individernas perception av strukturer, dvs de subjektiva upplevelserna av olika förhållanden, torde på det hela taget vara en viktigare determinant av individbeteende än strukturförhållanden i sig. I bästa fall sammanfaller perceptionen med de verkliga förhållandena och då finns inget ekologiskt felslut. I andra - och måhända vanligare fall - har individerna en bild som färgas av värderingar, tillgång på relevant information och intresse för saken.

Regressionsanalysen har utförts i två tappningar. I den ena har bearbetningen reglerats så att de olika betingelserna har kommit i en på förhand bestämd ordning. Härigenom blir det möjligt att logiskt gruppera betingelserna för att kunna säga något om vad de subjektiva institutionella betingelserna betyder sedan man kontrollerat för olika individbetingelser. I det andra fallet har de statistiska måtten fått bli avgörande för inträdesordningen. Denna senare typ av analys är särskilt användbar när man vill få fram de variabler som bäst predicerar en beroende variabel typ politiskt deltagande.

För deltagande i fysisk planering gäller enligt analysen att individegenskaperna betyder ungefär lika mycket som de yttre betingelserna. Socio-ekonomiska betingelser förklarade i den första körningen närmare sju procent och motivation åtta procent, samtidigt som territoriella och institutionella betingelser förklarade två respektive nio procent av den totala variationen. (Se tabell 6:27). Den obundna analysen visade sedan att de institutionella betingelserna ensamma predicerar huvudparten av variationen i deltagande i fysisk planering. (Se tabell 6:28).

Tabell 6:27 Forcerad stegvis regressionsanalys av varianser i deltagande i *fysisk planering* för olika betingelser.
Multipel R = .506 R^2 = .256 Signifikans = .000

Steg	Betingelse	F	Signifikans	Multipel R	ΔR^2	Partial R
1	Socio-ekonomiska	68.5	.000	.259	.067	.259
2	Motivations	92.8	.000	.387	.083	.322
3	Territoriella	21.9	.000	.411	.019	.214
4	Institutionella	109.8	.000	.505	.086	.448
5	Kommun	.16	.000	.505	.000	.017

Tabell 6:28 Obunden stegvis regressionsanalys av variansen i *deltagande i fysisk planering* för olika betingelser.

Steg	Betingelse	F	Signifikans	Multipel R	ΔR^2	Partial R
1	Institutionella	238.7	.000	.448	.200	.448
2	Motivations	38.5	.000	.481	.018	.322
3	Socio-ekonomiska	20.5	.000	.498	.016	.259
4	Territoriella	9.7	.000	.505	.009	.214
5	Kommun	.16	.000	.505	.000	.017

Motsvarande studie av deltagandet i kommunalpolitik visar att de socio-ekonomiska och framför allt motivationsbetingelserna är centrala för deltagandenivån. Men de subjektiva institutionella betingelserna betyder fortfarande ungefär lika mycket som de socio-ekonomiska (se tabell 6:27). Liksom i förra fallet har de institutionella betingelserna en stark prediktiv kraft, som inte är lika utslagsgivande för deltagande i kommunalpolitiken som beträffande fysisk planering (se tabell 6:30).

De subjektiva institutionella betingelserna är i motsats till socio-ekonomiska och motivationsbetingelser (åtminstone på kort sikt) eventuellt åtkomliga och påverkbara för det kommunala beslutssystemet. Genom att på lämpliga sätt få ut information till allmänheten om beslutsprocess och kommunala frågor, inte minst planfrågor, och öka därigenom kunskapsnivån kan medborgarnas deltagande främjas. Informationen bör inte minst inriktas på att ge kunskap om *hur* besluten kommer till - vilka personer som fattar beslut och vad beslutsfattarna heter, hur beslutsgången ser ut, vilka ståndpunkter som partierna intar. Vidare är det viktigt hur beslutsfattarna hanterar de synpunkter och önskemål som allmänheten på olika sätt förmedlar. Om medborgarna har intrycket att politikerna och tjänstemännen inte är mottagliga för synpunkter minskar incitamenten för medverkan i opinionsbildning och sakdiskussioner i kommunala frågor.

Motivationsbetingelser har mycket större betydelse för deltagande i fysisk planering, än när det gäller kommunalpolitiken i stort. Till väsentlig del sammanhänger detta med att sakägarnas ställning är starkare i planfrågor än inom andra frågeområden. Motivationens tyngdpunkter vilar enligt detta index på variabler som nära anknyter till individens värdering av den egna

närmiljön och dess beroende av det kommunala beslutsfattandet. Här utgör således motivationen snarare ett uttryck för särintressen än för allmänintressen. Det medborgerliga deltagandet i planeringsprocessen har således mycket att göra med problemlösning i den egna närmiljön och handlar i begränsad utsträckning om ideologiska, långsiktiga och kommunövergripande perspektiv. (Emgård 1977).

Tabell 6:29 Forcerad stegvis regressionsanalys av varianser i *kommunalpolitiskt deltagande* för olika betingelser.
Multipel R = .502 R^2 = .252 Signifikans = .000

Steg	Betingelse	F	Signifikans	Multipel R	ΔR^2	Partial R
1	Socio-ekonomiska	48.8	.000	.221	.049	.221
2	Motivations	160.2	.000	.431	.137	.398
3	Territoriella	11.7	.000	.442	.010	.175
4	Institutionella	70.8	.000	.502	.056	.405
5	Kommun	0.01	.000	.502	.000	.002

Tabell 6:30 Obunden stegvis regressionsanalys av variansen i *kommunalpolitiskt deltagande* för olika betingelser.

Steg	Betingelse	F	Signifikans	Multipel R	ΔR^2	Partial R
1	Institutionella	187.2	.000	.405	.164	.405
2	Motivations	93.4	.000	.489	.075	.398
3	Socio-ekonomiska	11.6	0	.498	.009	.221
4	Territoriella	4.3	.000	.502	.003	.175
5	Kommun	0.01	.000	.502	.000	.002

Vid analyser av politiskt deltagande brukar klassvariabeln eller de socioekonomiska betingelserna, lyftas fram som starka förklaringsfaktorer. Det är mot denna bakgrund anmärkningsvärt att klassvariabeln kommer i bakgrunden i sammanställningen. En anledning är att denna betingelse samvarierar med andra betingelser och förlorar en del av sin utslagsgivande ställning vid kontroll för andra betingelser. En annan anledning *kan* vara att det politiska deltagandet i vid mening visserligen har socioekonomin som

viktigaste betingelse, men att den delmängd av deltagandet som kan klassificeras som kommunalpolitiskt har en annan struktur som mera beror av motivations- och institutionella betingelser.

De territoriella betingelserna med våra mått mätt, har liten eller ingen betydelse för det kommunalpolitiska deltagandet. Det är förvånande med tanke på att det i debatten om indelningsreformen hävdades att den sämre tillgängligheten till det kommunala beslutssystemet och servicen i storkommunerna skulle inverka hämmande på det politiska deltagandet. Något sådant samband går inte att visa i denna studie. De enda variablerna av någon betydelse i detta sammanhang är flyttningsmöjlighet och arenaval. Personer som inte känner sig låsta till en miljö har större benägenhet att verka för förändringar än personer har som anser sig sakna möjligheter att flytta därifrån. Men pendling och avstånd till centralorten har endast marginell betydelse för deltagandet.

Kommunbetingelsen ger inte något utslag i denna studie. Det finns visserligen betydande likheter mellan Örnsköldsvik och Skellefteå, men det är anmärkningsvärt att det knappast finns någon viktigare variabel där kommunvariabeln ger något utslag! Helt klart är emellertid att kommunstrukturen är en viktig betingelse för deltagandet. En intressant fråga är hur mycket denna strukturbetingelse kan förklaras av det kommunalpolitiska deltagandets omfattning. För att svara på frågan krävs emellertid en undersökning med ett större kommunurval. (Jfr Örtendahl 1969).

För att illustrera betydelsen av de olika betingelserna har en tabellsammanställning gjorts av deltagandenivån hos kategorier av medborgare som har olika betingelser för politiskt deltagande. Den första kategorin har lägsta värden på indexen motivations- och/eller institutionella betingelser för deltagande. Så hög andel som 42% av denna kategori är passiva i kommunalpolitiken och 85% är passiva i fysisk planering.

Motpolen till denna passiva kategori utgörs av en kategori som har värden som ligger över genomsnittet på alla fyra index som använts. Här är det endast 2% som är passiva i kommunalpolitiken och närmare 40% som har högt deltagande. Vad avser fysisk planering är 25% passiva och 18% högaktiva. Mellankategorin, som är den största, har 12% med lågt deltagande i kommunalpolitik och 57% i fysisk planering.

Tabell 6:31 Deltagande hos kategorier med olika betingelser. Kolumnprocent.

Kategori / Deltagande	Värdet 0 på index för institutionella eller motivationsbetingelser (n=155)	Mellankategori (n=688)	Över genomsnitt på samtliga index (avrundade uppåt) (n=111)	Totalt (n=954)
Kommunalpolitik				
Passivt	41	12	2	15
Lågt	59	75	60	71
Högt	0	13	38	14
Fysisk planering				
Passivt	85	57	25	58
Lågt	15	40	57	38
Högt	0	3	18	4

7 SAMMANFATTANDE ANALYS

Rapporten är upplagd så att avsnitten speglar planeringsprocessen från olika aktörers perspektiv. Men planeringen är en helhet och de olika resultaten har ett inbördes sammanhang. Aktörerna ingår i ett kommunikationssystem, där de i väsentlig mån utgör restriktioner för varandra. Det är därför nödvädnigt att sammanfatta resultaten och söka integrera dem till en helhetsbild. De bedömningar som kan göras, liksom de slutsatser som kan dras, har en viktig begränsning i att de grundas på material från endast två av landets kommuner. *Resultaten får därför i ett generellt perspektiv värderas som välgrundade hypoteser*. För de undersökta kommunernas vidkommande har givetvis analysen en ambition att vara giltig.

En förutsättning för studien är att det finns väsentliga strukturella överensstämmelser mellan undersökningskommunerna, Skellefteå och Örnsköldsvik. Här innefattas näringsstruktur, antal invånare, flyttningsrörelser, befolkningsutveckling, ytareal och partipolitiska styrkeförhållanden. De båda industrikommunerna är relativt stora efter svenska förhållanden, 60-70 000 invånare. Det innebär att det finns förutsättningar för utbyggda planeringsapparater, där resursbrister inte i första hand bestämmer planeringens begränsningar. Samtidigt finns vissa skillnader i planeringssystemen mellan kommunerna - egenskaper som i förstone kan uppfattas som väsentliga för planeringens demokratiska status. Genom att på detta sätt "konstanthålla" de strukturella betingelserna för planeringen skulle det, enligt undersökningens design, finnas möjligheter att avgöra vilken roll olika sätt att beskriva planeringen spelar för medborgarnas deltagande i den reguljära planeringen, och för deras allmänna attityder och kunskaper i planfrågor.

7.1 Planeringssystem och deltagande

Under senare år har många kommuner engagerat sig i olika medinflytandeexperiment i fysisk planering. (Se t ex SOU 1974:50). Avsikten har självfallet varit att öka medborgarnas kunskaper om, intresse för och medverkan i planeringen. I bakgrunden finns de protestaktioner som från slutet av 1960-talet riktats mot planeringen runt om i landet och som utgjordt en reaktion på de fysiska och sociala miljöer som producerades under expansionsåren.

Experimenten med medinflytande kan i hög grad betraktas som anpassningsrörelser, försök inom ramen för den representativa demokratin med funktionen att institutionalisera en ökad medborgerlig participation.

En utgångspunkt för de kommunala experimenten och det statliga reformarbetet har varit att det är möjligt att genom institutionella förändringar av planeringssystemet öka medborgarnas deltagande. I många discipliner, inte minst inom arkitektur vid tekniska högskolor, har en formlig skolastik utvecklats på området.

I viss mening är denna utgångspunkt logiskt given och behöver ej prövas empiriskt. En nödvändig förutsättning för medborgerligt deltagande är tillgång på basinformation om planeringssystemet och om planerade förändringar i närmiljön. Likaså måste planeringssystemet ge medborgarna åtminstone ett minimum av reella påverkansmöjligheter för att instrumentellt deltagande skall vara meningsfullt. Men, givet tillgång på basinformation och elementära påverkansmöjligheter, vilken marginalnytta ger satsningar på medinflytandeexperiment och informationskampanjer? På denna punkt är svaret inte givet och frågeställningen lämpar sig för en mera empiriskt orienterad analys.

En vanlig - möjligen alltför svepande - slutsats är att experimenten med medinflytande inte har hållit vad de tycktes lova. Även om man i vissa fall har lyckats engagera stora skaror människor i studiecirklar, utställningar, informationsmöten etc är resultatet skäligen magert vad gäller den faktiska påverkan på innehållet i planeringen. Likaså synes många ambitiösa informationssatsningar endast avsatt blygsamma spår i den allmänna kunskapsnivån.

Av de undersökta kommunerna kan *Skellefteå* få representera en kommun som tidigt satsade på information och medinflytande. I början av 1970-talet genomfördes exempelvis en större informationskampanj om långsiktig planering. Vidare inrättades en projektorganisation för planeringen med breda referensgrupper. Beslutsprocessen kännetecknas allmänt av relativ öppenhet gentemot omgivningen och av beredskap till anpassning av planer. Öppenheten yttrar sig även i en relativt stor kontaktyta mot företag och olika organisationer.

Örnsköldsvik får tjäna som exempel på en kommun där planeringen i högre grad varit orienterad mot intern samordning, vilket i sin tur nödvändiggjort en mer centraliserad och sluten process. Resursstarka aktörer - dominerande företag och stora intresseorganisationer - har fått stort inflytande och gett en mera korporativ karaktär åt planeringssystemet.

Beskrivningen av planeringen i de båda kommunerna är schematisk och kan säkert nyanseras åtskilligt. De skillnader och tendenser som föreligger torde under alla omständigheter vara tillräckligt stora för att kunna användas som oberoende variabler i studiet av sambandet mellan olikheter i planeringssystem och skillnader i medborgerligt deltagande mellan kommunerna (beroende variabel). Egenskaper hos planeringssystemen används således som orsaksfaktor till variationer i medborgarnas deltagande i planeringen.

Om institutionella olikheter avspeglas i skillnader i medborgerligt deltagande bör således Skellefteå kunna uppvisa högre participationsnivå i fysisk planering än Örnsköldsvik kan göra. De resultat som redovisas i denna rapport ger emellertid inget stöd för hypotesen. Faktum är att *kommunvariabeln ger så gott som inget utslag i medborgarnas deltagande*. Denna slutsats står sig såväl i den multivariata analysen, som i detaljgranskningen av de enskilda måtten på information och deltagande.

Allmänt gäller att deltagandet i fysisk planering är lågt bland medborgarna. Det är bara 5% av den vuxna befolkningen som kan sägas ha ett högt deltagande i planeringen mot 14% i kommunalpolitiken i stort. Det förefaller därför osannolikt att medborgarnas deltagande i planeringen har ökat nämnvärt under de senaste femton åren. Satsningarna på kommunal information och experiment med vidgat medinflytande tycks således inte ha ökat medborgarnas engagemang i planeringen. Är talet om medborgarinflytande, liksom de olika ambitiösa medinflytandeprojekten, bara en vacker Potemkinkuliss framför den scen på vilken den gamla vanliga föreställningen spelas?

Sammansättningen av den i någon mening aktiva kadern i planfrågor är ingalunda något tvärsnitt av befolkningen. Här finns en övervikt av män, medelålders och äldre, stora inslag av tjänstemän och markägare. De mest aktiva är i många fall jordbrukarbarn och så att säga uppväxta med markfrågorna. Den generella bilden av den aktiva kategorin är att den framför allt består av en större grupp mark- och fastighetsägare och en mindre grupp högut-

bildade tjänstemän. Deltagandet i planeringen har en klar intresseprofil, dels traditionella ägarintressen, dels brukarintressen i närmiljöer. En konsekvens av detta är att planeringsdeltagandet präglas av instrumentalitet och missnöje med konkreta förhålladen eller planer, i högre grad än vad som gäller för den allmänpolitiska aktiviteten.

Kunskapsnivån bland allmänheten har ett starkt positivt samband med deltagande. Ju mer man deltar, desto bättre är man informerad. Mottagligheten för kommunal information bland medborgarna har en väsentlig instrumentell aspekt - man är främst mottaglig för den information som man har nytta av. Information och kunskapsnivå är emellertid vida mer än en fråga om kommunala insatser. Här finns inte minst massmedierna, särskilt lokalpressen och lokalradion, som strategiska resurser. Därutöver förmedlas information via politiska partier och organisationer.

Den hypotes som emanerar ur diskussionen är: *olika sätt att bedriva planering i kommunerna är inte avgörande för medborgarnas deltagande, givet tillgång på basinformation och elementära påverkansmöjligheter*. Erfarenheterna från protestaktionerna mot slutet av 1960-talet visar för övrigt att deltagandet söker sig former som inte alltid bestäms av planeringens procedurer. Det är sannolikt att olika sätt att bedriva planering är mera avgörande för att deltagandet institutionaliseras, än för omfattningen av medborgarnas aktivitet.

Översiktlig fysisk planering var före 1960-talet inte särskilt utvecklad i kommunerna. Detaljplaneringen dominerade och allmänhetens intresse för planfrågor var lågt. Under 1960-talet ökade bostadsbyggandet kraftigt i tätorterna (som en konsekvens av urbaniseringen) och beslutsprocessen i planfrågor förändrades. Översiktlig planering tillmättes allt större betydelse och den fysiska planeringen kom i högre utsträckning att användas som politiskt styrinstrument.

För att tillgodose kraven på planeringsdemokrati föreslog bl a kommunaldemokratiutredningen att medborgardeltagandet skulle komma in tidigt i planeringsprocessen, liksom att det särskilt skulle inriktas på den översiktliga planeringen av markanvändningen. På detta sätt skulle medborgarna få större möjligheter att initiera större förändringar i närmiljön.

Genom återkopplingmekanismer ger effekterna av visst kommunalt beslutsfattande och planering upphov till nya krav som i sin tur kan leda till nytt beslutsfattande. Idealfallet utgörs av ett slags balans mellan "de som påverkar" och "de som påverkas". Ett ökat beroende av offentlig planering måste balanseras mot en ökad benägenhet bland de berörda att söka uppnå ökat medinflytande.

ökad offentlig planering ==⇒ minskad handlingsfrihet för olika aktörer =
==⇒ krav om medinflytande ==⇒ deltagande

Beslutsfattarna måste legitimera sitt vidgade beslutsområde genom ökad satsning på kunskap och "rationalitet" i beslutsförfarandet, genom sammanjämkning av olika motverkande intressenters krav och genom ökade kontakter med medborgare och intressenter. På samma grunder kan vi utgå från att "de som påverkas" till viss del söker kompensera sina "förluster" i handlingsfrihet genom krav om medinflytande som artikuleras genom deltagande i beslutsprocessen. *Om ökad planeringsaktivitet inte balanseras mot ett vidgat medinflytande för de berörda måste slutsatsen bli att medborgarna har hamnat i ett sämre demokratiskt läge.*

I de båda kommunerna finns uttalade policies att en bred information och kommunikation med allmänheten skall ske på översiktsplanenivå, medan detaljplanearbetet i hög grad begränsas till en snävare kategori berörda (sakägare). Eftersom de översiktliga planerna är färre till antalet än stads- och byggnadsplanerna, och regelmässigt av större räckvidd, finns många praktiska skäl och även vissa demokratiska aspekter som talar till förmån för denna ordning. *Problemet är att medborgarna inte är särskilt intresserade av översiktliga planer och att få av dem är tillräckligt införsatta för att ge synpunkter.* Den målgrupp som är särskilt aktiv i detta sammanhang är en intellektuell grupp samhällsbevakare, som aldrig har behövt stort upplagda informationkampanjer för att skaffa sig information eller haft svårt att veta vart de skall vända sig. Det egentliga intresset bland allmänheten och berörda knyts därför paradoxalt nog till det vardagliga och omfattande detaljplanearbetet - för att inte säga genomförandeskedet av planeringen. En genomgång av medborgarnas krav och önskemål i planfrågor befäster denna slutsats i hög grad. I regel utgår kraven från förhållanden i närmiljön och är ofta av begränsad räckvidd till sitt innehåll. Min rekommendation

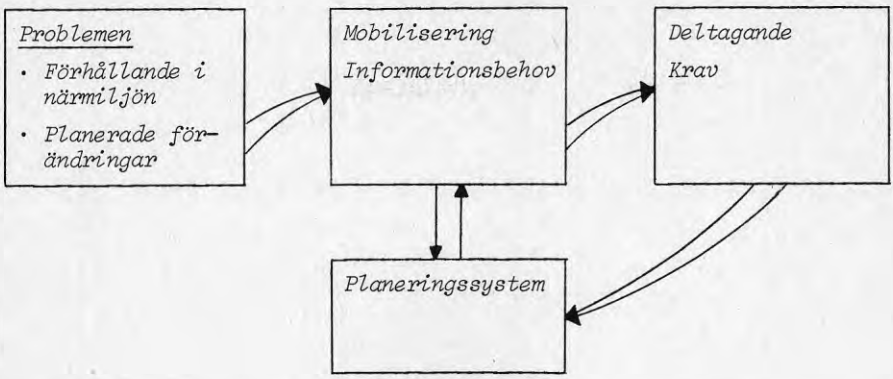
är att basinformationen om planeringsarbetet måste ge ökat eftertryck åt detaljplaneringen och att informationsinsatserna måste utgå från ett systematiskt målgruppstänkande. *Övergripande basinformation till alla och grundläggande specifik information till berörda.*

Den generella slutsats som kan dras av denna studie är att den ökade planeringen har påverkat förutsättningen för den kommunala demokratin. *Kompensationen för medborgarnas minskade handlingsfrihet, i form av medinflytandemöjligheter har inte varit tillräcklig eller i vart fall inte utnyttjats av människorna. Inte heller har de politiska partierna lyckats att genom profilering och partiskillnader i planfrågor ge invånarna något rimligt substitut och valmöjlighet.* Bland beslutsfattarna finns tydliga samband mellan involvering i planeringen och varseblivningen av konflikter. Ju mer involverad, desto vanligare att uppfatta planeringen som präglad av samförstånd eller partikonflikter. Och ju mindre involverad, desto vanligare är det att verksamheten anses präglad av harmoni eller intressekonflikter. I protokollen från byggnadsnämnden finns för övrigt inte särskilt många nedslag av partipolitiska motsättningar.

Ett argument för att planeringen inte har försämrat demokratin, även om den inte förbättrat den, är att markanvändningen tidigare i långa stycken var en affär mellan olika ägarintressen där den politiska kontrollen var ytterst begränsad. Det är ett dåligt försvar för det nuvarande tillståndet att säga att det nuvarande planeringssystemet åtminstone inte har gjort demokratin sämre. Tidigare bestämde ägarintressen, idag har planeringsbyråkratin den faktiska kontrollen - i båda fallen inte särskilt åtkomliga för allmänheten. De möjligheter som torde ha förelegat att använda planeringen som frigörande instrument för medborgarna har knappast tagits tillvara, t ex i form av boendedemokrati och brukarkontroll över närmiljöer.

Hur skall då förhållandet att planeringssystemet inte bestämmer medborgarnas deltagande tolkas? Den hypotes jag vill formulera är att *politiskt deltagande i planeringen i stort sett inte utgår från de egenskaper som finns hos planeringssystemet, utan har sin källa i de konkreta problem som medborgarna uppfattar.* Vanligen handlar problemen om förhållanden i närmiljön eller om planerade förändringar i densamma. Om det politiska stimuli, som dessa problem utgör, har tillräcklig styrka, skapas ett informationsbehov hos medborgarna. Vad beror problemet på? Hur fungerar planeringsprocessen? Vilka planer finns eller förbereds? Vad kan göras?

Figur 7:1 Modell rörande förhållandet mellan planeringssystem och politiskt deltagande.



Om medborgaren ensam har tillräckliga resurser i handlingskraft, tid och kunskaper, eller gemensamt med andra berörda kan mobilisera nödvändiga resurser, inträder den tidpunkt vid vilken det blir viktigt att ta reda på beslutsgången i planeringen, sakinnehållet i planer, politiska kanaler - överhuvudtaget överväga effektivast möjliga åtgärder för att komma tillrätta med problemet. En sådan mobilisering och informationssökning har enbart ett svagt samband med planeringssystemet. Det senare finns snarare i ett andra skede i form av restriktioner för handlande, än som bjudande inviter till deltagande i utgångsläget. Restriktionerna kan upplevas alltför kraftiga för att instrumentellt deltagande skall vara meningsfullt, genom att kostnaderna i olika former för att klara ut problemen är alltför stora i förhållande till problemets art och omfattning.

7.2 Kommunikation i planeringen

Under de senaste decennierna har kraven ökat om samhälls*information* liksom på offentlig *tvåvägskommunikation*. Den generella informationen tenderar att vara av övergripande och långsiktlig karaktär, medan tvåvägskommunikationen är mera specifik. När det gäller information har de kommunala institutionerna fått en viktigare roll, vilket kommit till uttryck i ökad produktion av trycksaker, ökad annonsering i dagspressen, utställningar, informationsmöten, presskonferenser, samt inrättandet av tjänster som informatörer. Beträffande tvåvägskommunikation finns, åtminstone i

många fall, den arbetsfördelningen att de politiska partierna står för en allmän kontaktyta i förhållande till medborgarna och de frivilliga organisationerna ger av och till i remissammanhang eller på egna initiativ synpunkter utifrån sina särintressen på kommunala spörsmål. Kommunen å sin sida upprättar tvåvägskommunikation med direkt *berörda* kommuninvånare. Med berörda åsyftas förhållandevis stora grupper av medborgare som i någon väsentlig mening kan komma att få ändrade levnadsvillkor som resultat av viss kommunal planering. På denna senare punkt finns i dagsläget emellertid stora skillnader i ambitioner mellan kommunerna. (Wikforss 1979)

Planeringsarbetet kan indelas i olika skeden, t ex initial-, program-, besluts- och genomförandeskeden. En öppen beslutsprocess förutsätter att kommunerna under hela arbetet ger såväl allmän information till medborgarna, som viss service till partier och organisationer vilka i sitt arbete önskar tränga in i frågorna, särskilt gäller detta under program- och beslutsskedena.

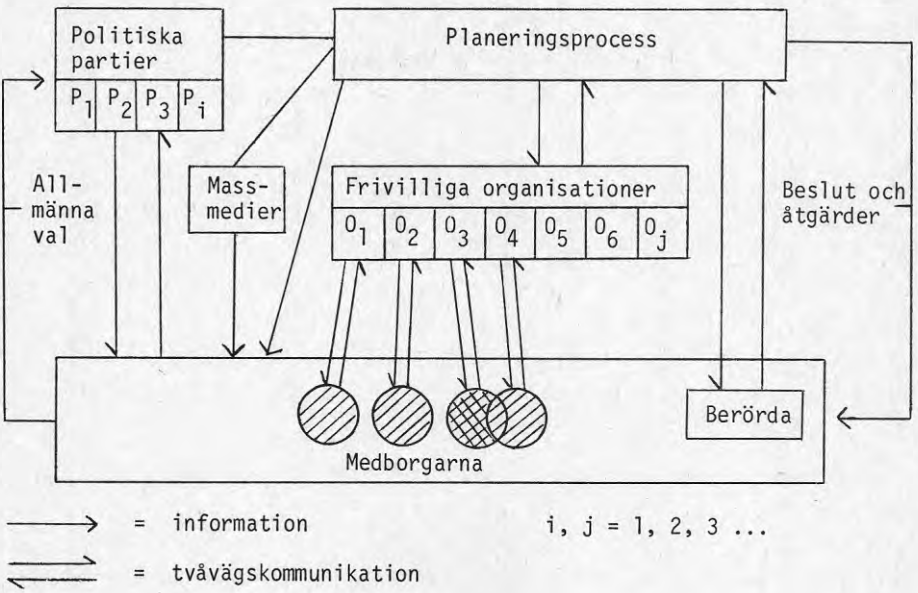
Den kommunala tvåvägskommunikationen utformas i många fall, (dock ej alltid) så att de berörda (sakägarna vanligen) kommer in i ett tidigt skede, särskilt initial- och programskedena, då möjligheterna att påverka planeringen är goda.

De utvecklingstendenser inom planeringskommunikationens område som ovan skisserats, går i en gemensam färdriktning som harmonierar med min normativa modell som nedan presenteras. (Se figur 7:2).

Den normativa modellen utgår ej från olika plannivåer eller skiljer mellan information under översikts- och detaljplaneringen. Modellen baseras i stället på överväganden rörande planeringens målgrupper. *Vilka aktörer bör få särskild information om vad vid vilket skede?*

Den åtskillnad mellan plannivåer som görs i det nuvarande planeringssystemet försvårar för medborgarna att se konsekvenserna av förslagen och minskar motivationen att sätta sig in i planfrågorna. Den informellt fungerande växelverkan som finns mellan översikts- och detaljplanering borde enligt modellen i högre utsträckning få slå igenom i kommunikation med brukare och berörda i övrigt.

Figur 7:2 En normativ modell rörande kommunikation i planeringen.



I viss mening är den normativa modellen således en beskrivning av de existerande planeringsprocesserna i de undersökta kommunerna. Här finns kommunal information av acceptabel omfattning till medborgarna, remissförfarande till organisationerna, utseende av politiker vid allmänna val, information via massmedier och en kommunal tvåvägskommunikation med åtminstone en del av de berörda.

Vad som återstår för att nå upp till modellens ambitionsnivå är för det första en vidgning av kretsen *berörda* utöver "sakägarna". Informationen måste profileras klarare i riktning mot basinformation till alla, specifik information till berörda. I detaljplaneringen är det rimligt att informationsbehovet tillgodoses. Vidare måste de politiska partierna få en vitalare roll i planeringen för att den långsiktiga och övergripande planeringen skall ha en rimlig demokratisk förankring. Partierna måste, som denna undersökning visar, i högre utsträckning intressera sig för markanvädningen i arbetet mellan valen på basplanet. I beslutsfattandet måste skillnader i partipolitiska ställningstaganden göras tydligare och framför allt synligare för väljarna. I dagsläget synes partiskillnader mest ha karaktären av interna "shower" i beslutssystemet, men inte spela någon roll för väljarnas kommunalpolitiska åsiktsbildning.

De frivilliga organisationerna ingår ofta i kommunernas förteckningar över remissinstanser. Flertalet organisationer är också integrerade i det kommunala beslutssystemet genom personsamband mellan organisationsaktiva och politiska beslutsfattare, eller genom att fungera som lokala påtryckningsgrupper och driva olika sakfrågor. Undersökningen visar emellertid att flertalet organisationer har ett tämligen snävt engagemang i det kommunala beslutsfattandet. Till övervägande del handlar kontakterna med kommunen om frågor som har att göra med föreningarnas egna verksamheter som t ex aktivitetsbidrag, lokalhyror och tillgång till viss utrustning. Det finns emellertid en grupp organisationer, även om de utgör en minoritet, som har ett vidare engagemang. I dessa fall handlar det om relativt stora organisationer, som är väl politiskt integrerade och som disponerar ett visst mått av ekonomiska och administrativa resurser.

När det gäller sammanslutningars engagemang i planeringsfrågor är bilden ännu dystrare. *Det är utomordentligt få organisationer som engagerar sig i planfrågor* - trots att planfrågorna rangordnas högt i medborgarnas prioriteringar och politiska krav. Samtidigt kan noteras av undersökningsresultaten att de medborgare som riktar krav på kommunerna i hög utsträckning återfinns bland de organisationsaktiva. Deltagandet i organisationen stärker sålunda individen och skapar politiska resurser att påverka beslutsfattandet i andra sammanhang. Men organisationerna fångar endast i begränsad utsträckning upp medlemmarnas politiska krav och gör dem till sina.

Lokalavdelningarna till de politiska partierna har en klarare roll. Här översätts, i högre utsträckning än vad som gäller för organisationerna, medlemmarnas åsikter till politiska krav och påtryckningar av partierna gentemot beslutsfattarna. Det ligger i sakens natur att beslutsfattarna borde vara lyhörda för partiavdelningarnas synpunkter. Men *partier och organisationer har gemensamt den övertygelsen att möjligheterna till påverkan i planfrågor är starkt begränsade*. Det är bara en femtedel av parti- och organisationsföreträdarna som menar att beslutsfattarna är intresserade av partiernas/organisationernas synpunkter på den långsiktiga planeringen. Flertalet tror också att det saknas reella möjligheter att påverka innehållet i stadsplaner.

En mera optimistisk bedömning rörande sina påverkansmöjligheter görs av de privata företagen. Men näringslivet har allmänt sett inte någon aktiv bevakning av den kommunala planeringen. Försöken att påverka utgår i regel från företagens egna problem och planering. Direktörerna förutsätter ofta att de genom informella kontakter med kommunens ledning kan få kommunen att anpassa sin utveckling till företagens planer och produktionsstrategier.

7.3 Planering som en del av kommunalpolitiken

Planering behandlas ibland som något fristående och egenartat i förhållande till kommunernas övriga beslutsfattande och åtgärder. Inte minst gäller detta markplaneringen. Detta förhållande synes motsägelsefullt, eftersom planeringen alltmer kommit att representera en motvikt till sektoriseringen och stå för övergripande helhetsbedömningar. Sambandet mellan exempelvis fysisk och ekonomisk planering är så uppenbart att hårt sektoriserade planeringssystem är en olycka. Men även medborgarnas politiska deltagande i kommunerna måste behandlas i ett helhetsperspektiv. Det är alltför snävt att bara relatera den fysiska planeringen till medborgarnas deltagande i planfrågor. En påverkan i ekonomiska sammanhang kan förändra den fysiska planeringen lika mycket som en aktivitet som direkt gäller planfrågor. Medborgarnas intresse för och deltagande i planeringen kan jämföras med det allmänna deltagandet i kommunalpolitiska sammanhang. Det ligger i sakens natur att det sammanlagda antalet medborgare som aktivt intresserar sig för kommunens verksamhet, är större än det antal invånare som särskilt deltar i planfrågor. Men det är inte bara antalet aktiva som skiljer, det finns även påtagliga skillnader i sammansättningen av de båda aktivistkategorierna. Medan de kommunalpolitiskt aktiva har överrepresentation i förhållande till befolkningen av välutbildade, medelålders, samt administrativa yrken, utgörs de planeringsaktiva i högre grad av män, mark- och fastighetsägare, äldre samt personer med borgerliga värderingar.

Ett generellt mönster är att *ju högre politisk aktivitet medborgarna har, desto mer benägna är man att uppfatta planeringen som alltför styrd av olika särintressen.* Bland de allmänt kommunalpolitiskt aktiva betraktas särskilt de ekonomiska intressenterna, inte minst storföretagen, som mäktiga i planeringssammanhang. Bland de planeringsaktiva uppfattas problemet med särintressen mera knutet till de stora intresseorganisationernas medverkan.

Ju högre politisk aktivitet medborgarna har, desto bättre är de informerade om kommunen. Vidare anser de mest aktiva i planfrågor i något högre utsträckning än andra kategorier, att politikerna är mottagliga för synpunkter och verkligen är intresserade av att människor engagerar sig i planeringen. *Allmänt är emellertid tilltron låg till politikernas intresse för medborgarnas synpunkter på planeringen.*

Samtidigt finns hos så gott som alla medborgare en enighet om att man bör delta i kommunalpolitiken. Här finns ett stort avstånd mellan norm och verklighet. En generös bedömning ger vid handen att drygt fyrtio procent av medborgarna i de två kommunerna har en viss politisk aktivitet inom ramen för politiska partier och organisationer eller på andra sätt. Bland flertalet av de övriga finns emellertid en handlingsberedskap, en potentiell aktivitet.

En skillnad mellan deltagande i fysisk planering och i allmän kommunalpolitik som framkommer i den företagna multivariata analysen är att planeringsdeltagande är mer beroende av institutionella betingelser, än vad det allmänna deltagandet är. Här avses särskilt medborgarnas tillgång på kommunal information och deras bedömning av den politiska mottagligheten hos beslutsfattarna. Informationsklyftorna är således större mellan medborgarna i planfrågor än i allmänna kommunala frågor. De som är högaktiva har väsentligt högre kunskapsnivå än de passiva. I det kommunalpolitiska deltagandet är motivationsbetingelser mer utslagsgivande än beträffande planering, dvs betingelser som gäller participationsnormer och missnöje. De territoriella betingelserna (avståndsfrågor, tillgänglighet, flyttmöjlighet) har mycket begränsad betydelse för deltagandet, särskilt i den allmänna kommunalpolitiken.

7.4 Planering och kommunstruktur

Denna hypotesgrundade analys har baserats på två kommuner med väsentliga strukturella likheter. Frågan är vilken betydelse de strukturella variablerna har för planeringssystemet och deltagandet. Jag vill - utan att ha särskilt starka belägg utöver ett par pilotstudier i Vännäs och Robertsfors kommuner - hävda att kommunstrukturen för det första är avgörande för planeringssystemet och för det andra för den lokala politiska processen i stort. I en liten kommun finns små planeringsresurser och den fysiska

planeringen bygger i hög grad på konsultinsatser. Det finns en politisk process som är mindre partipolitiskt accentuerad, som har viktigare inslag av personkontakter i förhållandet väljare-beslutsfattare än i större kommuner, och som hanterar överblickbara uppgifter. Härav följer emellertid inte omedelbart att deltagandet eller informationsnivån om planeringen skulle vara hög bland allmänheten. Motverkande faktorer är kommunens beroende av statliga organ, externa kontakter, företag och ägarintressen.

I större kommuner finns betydande planeringsresurser. Behovet är påfallande av långsiktig markreglering och planering i olika former. Antalet planer av skiftande räckvidd som produceras är omfattande. Situationen inbjuder således till sökande efter principiella lösningar och rutiniserade procedurer i arbetet med planeringen.

Den politiska processen är i hög grad uppbyggd kring indirekta kontakter mellan politikerna och medborgarna. Här finns ett starkt beroende av massmedierna för att nå ut till allmänheten. På grund av bl a partiernas och organisationernas begränsade möjligheter att nå större kategorier medborgare, blir det viktigt att planeringen lägger in moment med återföring av allmänhetens synpunkter. Men den utbyggda planeringsapparaten skapar även betydande styrningsproblem. Politikerna som i regel är amatörer i planeringen, skall styra sina professionella planerare och dessutom klara av att konstruera hyggliga alternativ till olika förslag.

Till förmån för allmänhetens medverkan i planeringen i större kommuner talar att allmänhetens kunskapsnivå om de kommunala frågorna där är något högre än vad den är i mindre kommuner.

Noter

1) I en omarbetad version av boken (1977) tänkte sig Milbraith i stället hierarkin i det politiska deltagandet mera som en solfjäder än som en trappa.

2) Konstruktionen av indexen är additativ. Var och en av ingående variabler kan ge ett högsta bidrag på 1 poäng. Maximala indexvärden är således lika med antal ingående variabler.

Index för institutionella betingelser omfång 0-8 poäng

Medelvärde 2.4, standardavvikelse 1.3, min 0, max 6.

Variabel		Värde som ger 1 poäng, i övrigt 0 poäng
V 126	Allmänintresse kontra särintresse i kommunalpolitiken	2 Särintressen dominerar
V 141	Kännedom om beslutsgången i fysisk planering	1, 2 Mycket/Ganska väl
V 147	Kännedom om kommunöversikten	1 Ja
V 13	Politikers hänsyn till enskilda som direkt berörs av kommunala beslut	1, 2 Mycket/Ganska stor
V 14	Politikers hänsyn till krav vid protestaktioner	1, 2 Mycket/Ganska stor
V 142	Beslutsfattarnas intresse för respondenters synpunkter på den långsiktiga planeringen	1 Ja, dom är intresserade
V 11	Kännedom om namn på två kommunalpolitiker	1, 2, 3 Ja, två rätt
V 143	Kännedom om ställningstaganden av de politiska partierna i fysisk planering i kommunen	1, 2, 3 Ja, kännedom

Index för motivationsbetingelser omfång 0-8 poäng

Medelvärde 2.7, standardavvikelse 1.6, min 0, max 7.

V 6	Åsikt om hur politiskt aktiva människor borde vara i kommunalpolitiken	1 Mycket aktiva
V 68	Väsentlig fråga för kommunen - respondenterna ej själv berörd. Hur förhålla sig?	1 Handlingsberedskap

Variabel		Värde som ger 1 poäng, i övrigt 0 poäng
forts		
V 69	Om respondenten själv berörs. Hur förhålla sig?	1 Handlingsberedskap
V 144	Missnöje med kommunalt beslut i fysisk planering	1 Ja
V 145	Missnöje med förhållanden i den egna boendemiljön	1 Ja
V 9	Beredskap att bli aktiv medlem i politiskt parti	1 Ja
V 16	Beredskap att medverka vid protestaktion mot kommunalt beslut	1 Ja
V 140	Intresse för fysisk planering	1, 2 Mycket/Ganska intresserad

Index för socio-ekonomiska betingelser omfång 0-5 poäng

Medelvärde 1.5, standardavvikelse 1.0, min 0, max 5

V 4	Kön	1 Man
V 5	Ålder	3, 4, 5 30-59 år
V 162	Formell utbildning	3 Högskola, universitet
V 164	Yrke	1, 2, 6 Högre/lägre tjänsteman, företagare
V 167	Faderns yrke	7 Jordbrukare

Index för territoriella betingelser omfång 0-2 poäng

Medelvärde 0.6, standardavvikelse 0.6, min 0, max 2

V 71	Möjligheter att flytta till annan bostad	1, 2 Mycket/Ganska stora
V 70	Arenaval vid vantrivsel i boendemiljön	3 Försöka påverka kommunen att förbättra miljön

LITTERATUR

Abrahamsson, K (1973), Samhällskommunikation. Om kontakten mellan myndigheter och medborgare. Lund: Studentlitteratur

Albertsson, B & Ödmann, E (1973), Kommunal och industriell planering i Sundsvallsregionen 1950-1970. Stockholm: Byggforskningsrapport R67:1973

Almond, G A & Verba, S (1963), The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations. New Jersey: Princeton University Press

Anton, T J (1975), Governing greater Stockholm: University of California Press

Back, P-E (1979), Regionalpolitik och beslutsnivå (POLITIK 1979:2)

Birgersson, B-O (1975), Kommunen som serviceproducent. Stockholm: LiberTryck

Blücher, G, Nilsson, R (1971), När folket skulle tycka. Om medborgarinflytande i samhällsplaneringen. Nacka: Samarbetsnämnden för Nacka kommunblock

Bäckström, J (1973), Kommun och företag - en studie i kommunal planering av näringslivssektorn samt informationsutbyte kommun-företag. Umeå: opublicerad licentiatavhandling i statskunskap

Dahl, R (1961), Who governs? New Haven: Yale University Press

Ds Kn 1978:5, Utvärdering av kommunindelningsreformen

Dufva, M (1979), Samråd. Så här gjorde stadsbyggnadskontoret ... Stockholms kommuns stadsbyggnadskontor

Eckstein, H, Gurr, T R (1975), Patterns of Authority: A Structural Basis for Political Inquiry. New York: Wiley & Sons

Ek, K, Svennilsson, B (1970), Skev opinion om Nackablocket, Stockholms universitet, sociologiska institutionen, 3-betygsuppsats

Emgård, J (1977), Samråd i stadsplaneringen - om förhållandet att några gemensamt planera något. Lund: Studentlitteratur

Fagence, M (1977), Citizen Participation in Planning: Pergamon Press

Floderus, A (1976), Citizen Participation in Local Authority Planning. Uppsats i tidskriften PLAN i Habitat-numret

Fog, H, Henricsson, I (1976), Intressenter och kalkyler i bebyggelseplanering. Byggforskningsrapport R3:1976

Gidlund, J (1978), Aktionsgrupper och lokala partier. Temporära politiska organisationer i Sverige 1965-1975. Lund: Liber

Gidlund, G, Gidlund, J (1978), Politiska poster och partiaktivitet. En undersökning bland socialdemokratiska politiker i Västerbotten. Ingår i Ds Kn 1975:15, Den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd

Henning, R (1977), Företagen i politiken. Om selektiv politik och industrins kontakter med staten. Stockholm: Studieförbundet Näringsliv och samhälle

Hidemark, B, Sahlin, B, Steen, J, Ullmark, J (1973), Lokalisering av verksamheter i stadsområden - förslag till ett demokratiskt förfarande. Byggforskningsrapport R32:1973

Häggroth, S (1972), Den kommunala beslutsprocessen vid fysisk planering. Avhandling i serien 'Stockholm Studies in Politics' nr 2

Häggroth, S (1976), Local Government i Sweden. Uppsats i tidskriften PLAN i Habitat-numret

Häggroth, S, Wallin, G (1973), Vidgat medinflytande vid generalplanering. Utvärdering av försöksverksamhet i Lidingö kommun 1972-1973. Lidingö kommun

Hunter, F (1953), Community Power Structure. Chapel Hill: University of North Carolina Press

Isaksson, G-E (1980), KTS-planering. Ideal och verklighet. En studie kring utfallet av ett statligt planeringssystem. Åbo: Respo 45

Jennings, M K (1964), Community Influentials. London: The Free Press of Glencoe

Johnsson, G & Klingberg, T (1974), Tre BN. En studie av byggnadsnämnders arbetssätt. Byggforskningsrapport R33:1974

Jönsson, G (1973), "Det växer i Skellefteå, men hur?" En publikundersökning. Umeå universitet, sociologiska institutionen, 3-betygsuppsats

Lewin, L (1970), Folket och eliterna. Stockholm: Almqvist & Wiksell

Lewin, L (1970), Politiska eliter. Stockholm: Almqvist & Wiksell

Lindblom, C E, Braybrook, D (1963), A Strategy of Decision. New York.

Lindblom, C E (1977), Politics and Markets. New York: Basic Books, Inc Publishers

Lindqvist, U (1977), Kommunala befogenheter. En redogörelse för kommuners och landstingskommuners allmänna befogenheter i rättspraxis. Stockholm: LiberFörlag/Jurist- och Samhällsvetareförbundets Förlag

Lundquist, L (1976), Några synpunkter på begreppet politisk planering. Statsvetenskaplig tidskrift 1976:2

Martinssen, W (1977), The Distant Democracy. Social Inequality, Political Resources and Political Influence in Norway. John Wiley & Sons

Maunsbach, T & Mårtensson, B (1978), Samhällsplanering. Mönster, inflytande och alternativ. Stockholm: Byggforskningsrapport R32:1978

Milbraith, L (1965), Political Participation. Chicago: Rand McNally

Miller, T (1979), The Emergence and Impact of Participatery Ideas on Swedish Planning and Local Government. Uppsats för Nordic Sociology Congress, Åbo.

Miller, T, Burell, U (1978), Kunskap och inflytande. Utvärdering av planeringssamråd i Hedemora 1975-77. Byggforskningsrapport R82:1978

Miller, T, Österberg, R (1977), Medborgarinflytande i kommunal planering. Försök till utvärdering av trafiksamrådet i Stockholm 1973-74. Byggforskningsrapport R30:1977.

Newton, K (1976), Second City Politics. Democratic Processes and Decision-Making in Birmingham. Oxford: Clarendon Press

Olsen, J P (1978), Politisk organisering. Bergen: Universitetsforlaget

Olson, M (1968), The Logic of Collective Action. Cambridge: Harvard Economic Studies

Pateman, C (1970), Participation and Democratic Theory. Cambridge University Press

Petersson, O (1977), Väljarna och valet 1976. Stockholm: SCB

Rönnbäck, U (1978), Tillkomsten av några norrländska bostadsområden: Stencil Umeå universitet

Schumpeter, J A (1966), Capitalism, Socialism and Democracy. London: Unwin University Books

Sjöblom, G (1970), Party Strategies in a Multiparty System. Lund: Studentlitteratur

SOU 1965:54, Författningsfrågan och det kommunala sambandet

SOU 1969:48, Vidgad samhällsinformation

SOU 1974:50, Information och medverkan i kommunal planering

SOU 1975:41, Kommunal demokrati

Statskontoret (1976), Kontaktmönster inom den statliga organisationen för byggnadsväsen, fysisk planering och bostadspolitik. Rapport 1976:7

Särlvik, B (1970), Electoral Behavior in the Swedish Multiparty System. Göteborg: Avhandling i statskunskap

Verba, S Nie, N H (1972), Participation in America. Political Democracy and Social Equality. New York: Harper & Row, Publishers

Wikforss, Ö (1979), Planinformation i verkligheten. Om informationsrutiner i fysisk planering. Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning T22:1979

Wirén, E (1979), Regional planering - vad det innebär. Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning T20:1979

Örtendahl, C (1969), Politisk kommunikation - politisk information. Stockholm: Kommunalforskningsgruppens avhandlingsserie nr 13

Diskussion om och försök till påverkan inom olika kommunala sakområden för medborgare (n=954).
Andel i procent. x anger hög "effektivitet".

SAKOMRÅDE	DISKUSSION (Avrundade tal)	KRAV	"EFFEKTIVITET"
1 Markköp, markplanering	20	3,0	15%
Allmänt	3	0,5	
Fysisk planering	16	1,4	
xTomtköp, markköp	1	0,7	
Flera aspekter	1	0,2	
2 Idrotts- och fritidsverksamhet	12	3,4	28%
Allmänt	7	0,5	
Idrottsanläggningar	3	1,0	
xUngdomsgårdar, bio	1	1,3	
Ekonomiskt stöd åt föreningar	1	-	
Flera aspekter	1	0,6	
3 Gator, vägar, trafik	9	5,3	59%
Allmänt	4	1,0	
xVägtillgång, -kvalitet, -belysning, -byggnad	2	1,7	
xRenhållning, snöröjning	1	1,2	
xTrafikfaror	0	1,0	
Flera aspekter	2	0,4	
4 Skola	9	1,6	18%
Allmänt	9	0,7	
Tillgång, standard, avstånd, skolvägarna	0	0,9	
Flera aspekter	0	-	
5 Arbetsmarknad	8	1,5	19%
Allmänt	3	0,5	
Permitteringar, arbetslösheten	2	0,6	
Industrilokaliseringar	1	-	
Differentierat näringsliv	0	-	
Arbete för vissa grupper (ungdomar, handikappade, kvinnor)	0	0,2	
Flera aspekter	1	0,2	
6 Kommunsammanläggningen	8	0,5	6%
Allmänt	5	0,2	
Missgynnar landsbygden	1	0,3	
Missgynnar "småkommunerna"	0	-	
Färre politiska poster	0	-	
Flera aspekter	1	-	

SAKOMRÅDE	DISKUSSION	KRAV	"EFFEKTIVITET"
7 Vatten, avlopp och luftvårdsfrågor	7	2,1	30%
Allmänt	4	0,8	
Föroreningar, dåligt vatten	0	0,1	
*Vatten- och avloppsnät	1	1,0	
Luftvårdsproblem, buller etc	0	-	
Flera aspekter	2	0,2	
8 Barnomsorg	7	1,4	20%
Allmänt	4	0,3	
*Tillgång och standard	2	1,0	
Flera aspekter	0	0,1	
9 Bostäder	6	0,6	10%
Allmänt	4	0,4	
Hyror	1	-	
Bostadskön, bostadsbristen	1	0,1	
Flera aspekter	0	0,1	
10 Socialhjälp	6	0,4	7%
Allmänt	5	0,3	
"Missbruk" av socialhjälp, den bör minskas	1	0,1	
Socialhjälp bör ökas	0	-	
Flera aspekter	0	-	
11 Äldreomsorg	6	0,4	7%
Allmänt	4	0,3	
Tillgång och standard på ålderdomshem	0	0,1	
Tillgång och standard på pensionärsbostäder	0	-	
Kommunala bostadstillägg, hyresbidrag	-	-	
Flera aspekter	1	-	
12 Kommunal demokrati	4	0,4	10%
Allmänt	2	0,4	
Angriper organisationer	0	-	
Angriper politiker	1	-	
Flera aspekter	0	-	
13 Social hemhjälp	2	0,4	20%
Allmänt	1	0,1	
Hemhjälp till barnfamiljer	-	-	
Hemhjälp till pensionärer	0	0,2	
Dåliga resurser	-	0,1	
Flera aspekter	0	-	

SAKOMRÅDE	DISKUSSION	KRAV	"EFFEKTIVITET"
14 Kulturell verksamhet	1	0,3	30%
Allmänt	1	0,2	
Bibliotek, tillgång och standard	0	0,1	
Teater, musik, konst tillgång	0	-	
Flera aspekter	0	-	

ÄRENDESTUDIE: TILLKOMSTEN AV BOSTADSOMRÅDET VALHALLA I ÖRNSKÖLDSVIK

1962-10-22 Stadsarkitekten redogör för upprättat förslag till stadsplan öster kyrkogården.

1962-10-22 Byggnadsnämnden tar ej ställning till frågan ännu, utan beslutar överlämna stadsplaneförslaget till drätselkammaren för förhandsyttrande.

1963-01-14 I drätselkammarens au redogör stadsarkitekten för stadsplaneförslaget där det framgår att de tre kvarteren medger utnyttjande av flerfamiljshus. Vidare framgår att viss elasticitet beträffande kvarterens utnyttjande finns och att husarkitekten beredes möjlighet till utformning på bästa sätt.

1963-02-07 Byggnadsnämnden behandlar förslaget till stadsplan för området öster kyrkogården.

1963-02-25 Drätselkammaren behandlar utdrag till stadsplan från byggnadsnämnden för området öster kyrkogården. Ärendet bordlägges i avvaktan på en infordrad skiss.

1963-04-23 Drätselkammarens au beslutar hemställa till byggnadsnämnden att påskynda stadsplanearbetet norr kvarteret Stenhammra.

1963-05-13 Drätselkammaren mottager den "infordrade" skissen till stadsplan för kvarteret Enen, Sälgen från stadsarkitekten.

1963-07-16 Byggnadsnämnden handlägger ånyo ärendet om förslag till stadsplan för kvarteret Rönnen m m. Tf stadsarkitekten föreslår vissa ändringar i stadsplaneförslaget. Byggnadsnämnden beslutar uppdraga åt tf stadsarkitekten att utarbeta ändringsförslag i enlighet med angivna riktlinjer.

1963-08- Stadsarkitekten utarbetar förslag till ändring av stadsplan för kvarteret Rönnen m m.

1963-08- Byggnadsnämnden överlämnar stadsplaneförslaget för yttrande till vägverket, som inte vill motsätta sig stadsplanens fastställande under förutsättning att viss ombyggnad av Vikingagatan sker.

1963-08-22 Byggnadsnämnden beslutar utställa upprättat förslag till ändring av stadsplan för kvarteret Rönnen m m tiden 1963-10-02--23.

1963-09-26 Byggnadsnämnden önskar bestämning av kvartersgränser inom stadsplaneområdet.

1963-10-05 Drätselkammarens au beslutar föreslå drätselkammaren att tillstyrka bifall till byggnadsnämndens förslag till ändring av stadsplanen för kvarteret Rönnen m m.

1963-10-14 Drätselkammaren beslutar i enlighet med au:s förslag.

1963-10- Byggnadsnämnden annonserar i lokalpressen om utställning av ändring av stadsplan för kvarteret Rönnen m m.

1963-11-12 Stadsarkitekten mottar en skrivelse från byggnadskontoret att preliminär utstakning för bestämning av kvartersgränser skall utföras.

1963-11-21 Byggnadsnämnden beslutar, efter utställningen av ärendet där ingen erinran mot förslaget kommit från allmänheten, att enligt stadsarkitektens förslag bordlägga ärendet för komplettering av vissa däri förekommande gatuhöjder.

1963-12-20 Stadsarkitekten får från byggnadskontoret önskemål om en prognos för fortsatt utbyggnad norr Valhallavägen, uppgift om tidigare utförda grundundersökningar samt en grundkarta.

1964-03-07 Stadsarkitekten mottager komplettering av stadsplaneförslaget angående "plushöjder" från byggnadskontoret.

1964-04-16 Stadsarkitekten hemställer till byggnadsnämnden att översända ändringen av stadsplanen till stadsfullmäktige för antagande.

1964-04-16 Byggnadsnämnden beslutar översända stadsplaneförslaget till stadsfullmäktige för antagande.

1964-06-22 Drätselkammaren erhåller från byggnadskontoret en anhållan om att omgående få överlämna förenklade stadsplaner till Allmänna ingenjörsbyrån, Sundsvall.

1964-06-27 Drätselkammaren bifaller framställningen från byggnadskontoret.

1964-07-23 Drätselkammaren beslutar i enlighet med byggnadsnämndens förslag om ändring av stadsplan för kvarteret Rönnen m m.

1964-09-11 Stadsfullmäktige beslutar anta stadsplaneförslaget för kvarteret Rönnen m m.

1964-10-27 Drätselkammaren beslutar fastställa arbetsplan för ändring av vissa gatuhöjder.

1964-11-11 Stadsarkitekten granskar och godkänner ändringen av stadsplanehöjder.

1964-12-02 Länsarkitekten har inget att yttra angående stadsplaneförslaget för kvarteret Rönnen.

1964-12-17 Länsstyrelsen fastställer stadsplaneförslaget i enlighet med stadsfullmäktiges beslut.

1965-01-14 Byggnadsnämnden beslutar att lägga länsstyrelsens fastställelse av stadsplanen till handlingarna, att nämnden är lagligen förhindrad att godkänna arbetsplan för avvikande gatuhöjder när stadsplanen fastställt dessa samt att åt stadsarkitekten uppdraga att upprätta förslag till ändrad stadsplan med beaktande av de genom arbetsplanerna ändrade höjdlägena.

1965-02-04 Stadsarkitekten överlämnar yttrande beträffande kvarteret Rönnen till byggnadsnämnden. Några smärre erinringar göres och under förutsättning att dessa iakttages tillstyrkes byggnadslov för flerfamiljshus.

1965-10-28 Stadsarkitekten fattar på byggnadsnämndens vägnar beslut om färgsättning på flerfamiljshus i kvarteret Rönnen nr 1.

1966-05-12 Byggnadsnämnden beslutar att åt stadsarkitekten uppdraga att utreda förutsättningarna för bostadsbebyggelse i området öster Valhallavägen vid kvarteren Rönnen och Sälgen.

1966-06-23 Byggnadsnämnden mottar utlåtande från Höglunds ingenjörsbyrå AB angående kvarteret Lönnen där grundförhållanden meddelas på begäran av stadsarkitekten.

1966-06-29 Byggnadsnämnden behandlar skrivelse från stadsarkitekten beträffande förutsättningarna för bostadsbebyggelse på området öster Valhallavägen. Byggnadsnämnden beslutar uppdraga åt stadsarkitekten att upprätta förslag till stadsplan för området.

1967-01-27 Stadsarkitekten överlämnar förslag till stadsplan för området öster Valhallavägen till byggnadsnämnden.

1967-02-02 Byggnadsnämnden överlämnar ärendet till byggnadskontoret för yttrande, som beslutar återkomma vid senare tidpunkt med resultaten från grund- och teknisk-ekonomiska utredningen.

1967-02-23 Byggnadsnämnden mottager byggnadskontorets yttrande i ärendet, vilka intet har att erinra mot förslaget till utformning av kvarteret Lönnen.

1967-02-28 Byggnadskontoret finner att av Orrje & Co AB föreslagna undersökningar torde vara ekonomiskt fördelaktigast och föreslår byggnadsnämnden att antaga angivna förslag.

1967-03-02 Byggnadsnämnden erhåller det av stadsarkitekten upprättade förslaget till stadsplan för kvarteret Lönnen. Byggnadsnämnden beslutar utställa förslaget samt att uppdraga år Orrje & Co att utföra översiktlig grundundersökning.

1967-03-13 Byggnadsnämnden annonserar i lokalpressen om utställning av förslaget till stadsplan för kvarteret Lönnen. Utställningen sker tiden 1967-03-13--04-05.

1967-03-20 Drätselkammarens au har inget att erinra mot stadsplaneförslaget och föreslår drätselkammaren att anta förslaget.

1967-03- Drätselkammaren beslutar i enlighet med au:s förslag.

1967-04-06 Byggnadsnämnden beslutar att då inga erinringar mot planförslaget inkommit, översända förslaget till stadsfullmäktige under förutsättning av vägförvaltningens godkännande.

1967-04-26 Drätselkammarens au föreslår drätselkammaren att föreslå stadsfullmäktige att antaga stadsplaneförslaget samt att uppdraga åt byggnadsnämnden att vidtaga erforderliga åtgärder för planens fastställande.

1967-05-02 Drätselkammaren beslutar i enlighet med drätselkammarens au:s förslag.

1967-05-12 Stadsfullmäktige beslutar i enlighet med drätselkammarens förslag.

1967-07-27 Länsarkitekten ifrågasätter ur trafiksynpunkt så omfattande bostadsbebyggelse norr och öster Valhallavägen, men godtar förslaget efter samråd med planförfattaren. Länsarkitekten framhåller att även landsantikvarien och länsingenjören bör beredas tillfälle att avge yttrande.

1967-09-15 Länsstyrelsen beslutar antaga förslaget till stadsplan i enlighet med stadsfullmäktiges förslag.

1967-09-07 Byggnadsnämnden hemställer hos länsstyrelsen om besked huruvida gemensamma skyddsrum kan anordnas i kvarteret Lönnen.

1967-09-13 Länsstyrelsen finner att gemensamma skyddsrum kan användas och anordnas i enlighet med byggnadsnämndens framställning, utan att anspråk på skydd mot skada från fienden eftergives.

1967-09-14 Stadsarkitekten tillstyrker byggnadslov för viss ändring av bostadsbyggnadernas placering, samt antalet skyddsrum och översänder beslutet till byggnadsnämnden.

1967-11-09 Byggnadsnämnden erhåller yttrande från byggnadsinspektören där denne föreslår byggnadsnämnden att meddela dispens för stiftelsen Hyresbostäder för ventilering i garage och lägenheter i kvarteret Lönnen.

ÄRENDESTUDIE: TILLKOMSTEN AV BOSTADSOMRÅDET ANDERSTORP I SKELLEFTEÅ

1967 Stadsarkitekten föreslår i tjänsteskrivelse anordnande av idétävling rörande planering och bebyggelse inom stadsdelen Anderstorp.

1967-08-29 Byggnadsnämnden beslutar föreslå stadsfullmäktige att en sådan idétävling anordnas, och att ett anslag på 120 000 kr avsätts för omkostnader och att uppdraga åt stadsarkitekten att insamla och sammanställa erforderligt tävlingsmaterial.

1968-01-08 Drätselkammarens au beslutar i enlighet med förslaget och att uppdra till byggnadsnämnden att planlägga och genomföra tävlingen samt att berörda markägare underrättas.

1968-01- Drätselkammaren beslutar i enlighet med au:s förslag.

1968-02-22 Stadsfullmäktige beslutar i enlighet med drätselkammarens förslag utan omröstning.

1969-04-21 Byggnadsnämnden beslutar att på stadsarkitektens förslag föreslå stadsfullmäktige att hos länsstyrelsen göra framställning om byggnadsförbud för del av Anderstorp. Motivering: Att stadsplanetävlingen pågår och en stadsplan kan framläggas tidigast våren 1971.

1969-05- Drätselkammarens au beslutar i enlighet med byggnadsnämndens förslag.

1969-05-08 Drätselkammaren beslutar i enlighet med au:s förslag.

1969-05-22 Stadsfullmäktige beslutar i enlighet med drätselkammarens förslag.

1969-12- Avgöres idétävlingen av prisnämnden som föreslår att författaren, konsultbyrån GAKO AB i Göteborg, till det vinnande förslaget ges tillfälle att i samråd med stadsarkitekten och tilltänkta producenter och med beaktande av prisnämndens utlåtande vidarearbeta förslaget så att det kan läggas till grund för en första stadsplan.

1970-02-23 Drätselkammarens au beslutar att utse en projektgrupp bestående av förvaltningschefer med stadsarkitekten som projektledare, att under au:s ledning utarbeta dispositionsplan med aktivitets- och lokalprogram för i första hand västra delen av Anderstorpsområdet. Vidare föreslås att drätselkammaren bemyndigar au att när så anses lämpligt använda lämpligt sammansatt referensgrupp. Avsikten är att projektgruppen i sitt arbete ska söka kontakt med alla inom området och planarbetet givna och presumtiva intressenter för att kunna presentera en fullständig och tidsmässig realistisk bild av önskvärda aktivitetsinsatser.

1970-03-03 Drätselkammaren beslutar i enlighet med au:s förslag.

1970-03-19 Drätselkammarens beslut anmäls i stadsfullmäktige.

1970-04-13 Stadsarkitekten föreslår byggnadsnämnden att föreslå stadsfullmäktige att hos länsstyrelsen hemställa om ytterligare byggnadsförbud inom Anderstorps-området.

1970-04-20 Drätselkammarens au beslutar i enlighet med byggnadsnämndens förslag.

1970-04-08 Projektgruppen för Anderstorp sammanträder angående projektgruppens arbetsuppgifter och arbetsmetoder. Projektgruppen beslutar att ett grovt tidsprogram för projektet bör upprättas.

1970-04-09 CBK hemställer att referensgrupp för Anderstorp även skall utgöra referensgrupp för CBK för gymnasieskolan i Anderstorp.

1970-04-20 Projektgruppen för Anderstorp diskuterar intressanta frågeställningar och problem som bör framställas vid studieresan till GAKO AB i Göteborg.

1970-04-30 Projektgruppen för Anderstorp sammanträder och en rapport från studiebesöket i Göteborg lämnas.

1970-05-11 Drätselkammarens au beslutar att meddela CBK att au har för avsikt att kalla en representant för CBK till referensgruppen, och framhålla angelägenheten av att projektarbetet ej påbörjas och föregriper en total samordning av projekten.

1970-05-14 Projektgruppen får en redogörelse för förvaltningarnas önskemål om lokaler och aktiviteter i Anderstorps-området. Några externa intressenter; BP, Esso, Shell, Postverket och Sparbanken har anmält sitt intresse för lokaler inom området. Övre Norrlands Hyresgästförening, M-kvinnoförening har begärt att få bli representerade i referensgruppen och även bli remissinstans för Anderstorpsprojektet.

1970-05-21 Stadsfullmäktige beslutar i enlighet med drätselkammarens förslag beträffande byggnadsförbud.

1970-06-04 Vid sammanträdet lämnas en orientering om pågående arbeten i projektgruppen. Vidare diskuteras GAKO:s tävlingsbidrag och den dispositionsskiss som konsultbyrån gjort över centrum på basis av den inventering av intressenter som gjorts. En redovisning av konsultarbetet och en diskussion kring olika planeringsavsnitt samt ett beslut om att referensgruppen sammankallas efter midsommar, tas också vid sammanträdet.

1970-06-16 Vid projektsammanträde lämnas en orientering om planeringsläget hos projektgruppen för Anderstorp, i fortsättningen benämnd projektgrupp 1. En diskussion kring centrumskissen, och ytbehovet för gymnasiet behandlades även det vid sammanträdet.

1970-07-03 Projektgrupp 1 presenterar en rapport över planeringsläget och en redogörelse över pågående konsultarbeten. Anderstorp kommer att bestå av 3000 lägenheter och ca 7500 boende. Ett förslag om avverkningsförbud för att skydda ett skogsparti föreslås, och projektgrupp 1 beslutar inge en ansökan till länsstyrelsen.

1970-07-10 Länsstyrelsens beslut meddelas i drätselkammarens au.

1970-08-24 Drätselkammarens au beslutar att inbjuda ett antal nämnder att utse en representant med ersättare för referensgruppen.

1970-09-09 Anderstorps intresseförening anhåller om att få utse ett ombud till referensgruppen till drätselkammarens au.

1970-10-02 Referensgruppen har ett första orienterande sammanträde.

1970-10-02 Projektgrupp 1 anordnar en orientering om Anderstorpsprojektet med referensgruppen närvarande. I orienteringen ingår en diskussion kring olika planeringsavsnitt och information kring dispositionsplanearbete. Många frågor tas upp vid sammanträdet, och diskuteras av de närvarande.

1970-09-14 Drätselkammarens au beslutar i enlighet med intressegruppens önskemål samt i enlighet med framförda önskemål inbjuda byaåldermannen som representant för Sörböle byamän till referensgruppen.

1970-11-25 Projektgrupp 1 diskuterar de synpunkter som framkom vid mötet med referensgruppen, och kommentarer till synpunkterna lämnas vid sammanträdet med referensgruppen samma dag. Gymnasieprojekteringen och en diskussion om centrumfunktionerna behandlas också vid sammanträdet.

1970-11-25 Projektledaren gör en återblick på framförda synpunkter vid föregående möte. Därefter förs en diskussion om olika planeringsavsnitt. Vidare diskuteras dispositionsplanen i stort, centrumplaneringen, bostadskvarterens utformning samt fritidsaktiviteter i området.

1970-12-09 En diskussion angående bilvårdsanläggningar som tre oljebolag ansökt om att få projektera i Anderstorps-området, förprojektering av gator m m behandlas vid sammanträdet. Vidare behandlas en skrivelse från landstinget som begär att hela det av landstinget behållna området utlägges som s k A-område i en framtida stadsplan. Projektgrupp 1 beslutar att skrivelsen inte ska föranleda någon åtgärd då den inte närmare motiverats.

1971-03-22 Orientering om planerad bebyggelse i södra Sunnanå, kommunala aktiviteter och önskemål presenteras. Vidare planeringen för Anderstorp, där projektgrupp 1 beslutar inrätta en särskild projektgrupp (projektgrupp 3) för detaljplaneringen och synpunkter på bebyggelseplaneringen behandlas vid sammanträdet.

1971-04-06 Frågor som diskuteras i projektgruppen är bostadsbyggnadsprogrammet, uppvärmningsfrågan och planerings- och projekteringsfrågor.

1971-04-21 Kommunstyrelsen mottar en kort redogörelse för det aktuella planeringsläget samt en hemställan om kommunstyrelsens medverkan att utverka vissa beslut av kommunfullmäktige som har bedömts nödvändiga för det fortsatta planeringsarbetet.

1971-04-21 Projektgrupp 1 sammanträder angående dispositionsplan och uppförande av Anderstorps centrumbebyggelse, skyddsrum, tids- och aktivitetsplan för Anderstorp, exploateringen av södra Sunnanå samt en remiss från au angående röjning på parkmark.

1971-04-26 Kommunstyrelsens au erhåller framställning från projektgrupp 1 att anta ett upprättat förslag till dispositionsplan. Ärendet bordlägges men ärendet godtages "i princip".

1971-05-12 Anderstorps exploatering, eluppvärmning av området, information om gymnasiet samt riktlinjer för exploateringen av bostadsområdet södra Sunnanå behandlas vid sammanträdet i projektgruppen.

1971-05- Kommunstyrelsens au beslutar i enlighet med projektgrupp 1:s förslag. Vid behandlingen föreslås att kommunfullmäktige bör uppta en principdiskussion om Anderstorps utbyggnad. Det senare förslaget biträdes ej av majoriteten.

1971-05- Kommunstyrelsen beslutar i enlighet med au:s förslag. En ledamot reserverar sig.

1971-05-27 Kommunfullmäktige beslutar i enlighet med kommunstyrelsens förslag, och att uppdra till kommunstyrelsen att fullfölja detaljplaneringsarbetet med inriktning på byggstart för första exploateringsetappen omfattande minst 150 lägenheter år 1972.

1971-05-16 Byggnadsnämnden föreslår med anledning av en skrivelse från stadsarkitekten att kommunfullmäktige begär byggnadsförbud för vissa centrala områden i Anderstorp för ytterligare ett år.

1971-05-24 Kommunstyrelsens au beslutar i enlighet med byggnadsnämndens förslag.

1971-05 Kommunstyrelsen beslutar i enlighet med au:s förslag.

1971-06- Kommunfullmäktige beslutar i enlighet med kommunstyrelsens förslag.

1971-07-05 Byggnadsnämnden beslutar att uppdra till stadsarkitekten att utarbeta förslag till utvidgning av nordöstra delen av Anderstorp.

1971-09-01 Rutiner för rapportering till ledningsgruppen, kommunstyrelsens beslut om eluppvärmning av Anderstorp, planering av idrottsanläggning samt ett av stadsarkitekten utarbetet förslag till

alternativ bostadsexploatering av södra Sunnanå behandlades vid sammanträdet.

1971-09-17 Angående Anderstorp diskuteras en illustrationsplan för etapp I, planeringsläget samt en tidsplan avseende verksamheten fram till byggstart. Angående södra Sunnanå diskuteras en reviderad illustrationsplan samt det aktuella planeringsläget.

1971-10-07 Projektgrupp 1 sammankallas för att behandla en skrivelse från Riksbyggen rörande lämpligheten i eluppvärmning för Anderstorp. Yttrande från projektgrupp 1 har begärts i tid för ett kommunstyrelsesammanträde. Projektgrupp 1 finner ingen anledning ompröva sitt tidigare ställningstagande.

1971-10-13 Projektgrupp 1 diskuterar kommunstyrelsens beslut att vidhålla sitt tidigare ställningstagande vad beträffar eluppvärmningen av såväl Anderstorp som södra Sunnanå. Vidare redovisas den tidsplan för Anderstorp som sammanställts. Projektgrupp 1 förordar att förvaltningarna omgående redovisar sina synpunkter på tidsplanen. Slutligen beslutar projektgrupp 1 att en ny rapportering till ledningsgruppen skall lämnas i slutet av månaden.

1971-11-08 Byggnadsnämnden beslutar att utställa förslag till stadsplan Böle 26:7, 1:48 inom västra Anderstorp.

1972-01-19 Länsarkitekten yttrar sig över förslag till stadsplan för fastigheterna Böle 26:7, 1:48. Endast smärre erinringar anförs.

1972-02-24 Byggnadsnämnden behandlar förslag till stadsplan, vilken varit utställd tiden 1972-01-25--02-21. Vidare har en separat utställning med planskisser arrangerats på utställningshallen Expolaris. Fyra fastighetsägare yttrade sig över planförslaget, samt Anderstorps intresseförening. Deras erinringar lämnades utan avseende. Dessutom har länsarkitekten, vägförvaltningen, televerket, Skellefteå kraftverk, brandchef, länsantikvarien, museiintendenten yttrat sig.

1972-03-06 Kommunstyrelsens au beslutar i enlighet med byggnadsnämndens förslag med avvikelse på några smärre punkter. Det gäller en garanti för nuvarande fastighetsägare norr planområdet för utfart från sina tomter. Vidare behandlades en skrivelse från samarbetsrådet för Hem och skola angående synpunkter på planläggningen inom Anderstorp. Au beslutar överlämna skrivelsen till byggnadsnämnden.

1972-03-07 Kommunstyrelsen beslutar i enlighet med au:s förslag.

1972-03-10 Byggnadsnämnden meddelar kommunstyrelsen beslut.

1972-03-16 Kommunfullmäktige beslutar i enlighet med kommunstyrelsens förslag.

1972-03-27 Byggnadsnämnden behandlar fullmäktiges uppdrag att hos länsstyrelsen begära fastställelse av stadsplan.

1972-05-15 Byggnadsnämnden föreslår p g a en skrivelse från stadsarkitekten att kommunfullmäktige begär förlängning av byggnadsförbud med två år till den 30 juni 1974.

1972-06-05 Kommunstyrelsens au beslutar föreslå fullmäktige begära förlängning av byggnadsförbudet med ett år.

1972-06- Kommunstyrelsen beslutar i enlighet med au:s förslag.

1972-06- Kommunfullmäktige beslutar i enlighet med kommunstyrelsens förslag.

1972-08- Interpellation i kommunfullmäktige angående grundförhållanden i Anderstorps-området.

1972-10-18 Projektgrupp 1 diskuterar etappindelning och kvartersnummer m m för Anderstorp.

1972-10-31 Kulturnämnden yttrar sig över namnförslag på gator i Anderstorp efter stadsingenjörens förslag. Att med ändring antaga namnet Skiftesgatan och bordlägga övriga namnförslag.

1972-11-13 Byggnadsnämnden beslutar i enlighet med kulturnämndens förslag.

1972-12-04 Kommunstyrelsens au beslutar i enlighet med byggnadsnämndens förslag.

1973-01- Kommunstyrelsen beslutar i enlighet med au:s förslag.

1973-01-18 Kommunfullmäktige beslutar i enlighet med kommunstyrelsens förslag.

1973-02-08 En utredning beträffande centrala grönområden i Anderstorp diskuteras vid projektgrupp 1-sammanträde.

1973-03-07 Med anledning av erinringar från fastighetsägaren Böle 3:16 har avtal träffats med kommunen om att kommunen förvärvar den del av Böle 3:16 som är belägen inom planområdet.

1973-08-03 Länsstyrelsen fastställer stadsplan för Böle 3:16 och 1:48 i huvudsak enligt kommunens förslag.

1973-10-31 Dispositionsplan för centrala grönområden i Anderstorp samt lokalisering av en barnstuga till området diskuteras av projektgrupp 1.

1973-12-10 Byggnadsnämnden beslutar utställa förslag till ändring av stadsplan för kvarteret Adjunkten, Lektorn m m.

1974-01-20 Länsstyrelsen fastställer förslag till utvidgning av Böle 1:54, 3:136 samt del av fastigheten Hedensbyn 13:9.

1974-02-04 Kommunstyrelsens au hemställer att kommunstyrelsen lämnar förslaget utan erinran.

1974-02-06 En redogörelse om de preliminära resultat som redovisats om grundförutsättningarna i Anderstorp och ett uppdrag till parkförvaltningen att upprätta en översiktlig dispositionsplan för det centrala grönområdet behandlas vid sammanträdet med projektgrupp 1.

1974-03-07 Projektgrupp 1 behandlar de olika skolornas läge i förhållande till det centrala grönområdet på Anderstorp, samt en förnyad framställning från kommunstyrelsen till posten om ett postkontor i området.

1974-05-13 Byggnadsnämnden godkänner förslaget till kvarters- och gatunamn samt hemställer om byggnadsförbud till 1975-06-30 för vissa områden av Anderstorp.

1974-06-10 Kommunstyrelsens au beslutar i enlighet med byggnadsnämndens namnförslag, samt förslaget om byggnadsförbud.

1974-06- Kommunstyrelsen beslutar i enlighet med förslaget från au.

1974-06-20 Kommunfullmäktige beslutar bifalla kommunstyrelsens förslag.

1974-09-05 Projektgrupp 1 behandlar en revidering av dispositionsplanen för Anderstorp, och beslutar överlämna denna till kommunfullmäktige för ett principgodkännande. Bebyggelsemiljön, främst en för ensidig satsning på flerfamiljshus kan leda till att Anderstorp blir ett genomgångsområde med stor omsättning på lägenheter, diskuteras också.

1974-10-10 Projektgrupp 1 begär revidering av dispositionsplanen för Anderstorp med krav om bl a nya bostadskvarter, omdispositioneringar i centrum rörande butikcentra samt upptagande av plats för låg- och mellanstadieskola och barnstuga.

1974-10-28 Kommunstyrelsens au godkänner i princip projektgrupp 1:s förslag till revision av dispositionsplan som underlag för den fortsatta detaljplaneringen.

1974-11- Kommunstyrelsen beslutar i enlighet med au:s förslag.

1974-11-21 Kommunfullmäktige beslutar i enlighet med kommunstyrelsens förslag.

1975-01-09 Postverket ställer sig tveksamma till behovet av postservice på Anderstorp, ytterligare en framställning kan vara befogad. Vidare behandlas en planskiss till dispositionsplan för det centrala grönområdet. Av diskussionen framgår att projektgrupp 1 anser att man även borde markera var vissa motionsslingor skall ligga.

1975-02-17 Byggnadsnämnden godkänner förslag till utvidgning till stadsplan för ett område söder om kvarteret Adjunkten, som varit utställt utan erinringar från markägare 1975-01-21--02-13.

1975-02-25 Kommunstyrelsens au överlämnar en begäran från Anderstorps intresseförening beträffande omprövning av dispositionsplanen, till byggnadsnämnden för kännedom.

75-03- Trafiknämnden översänder skrivelsen från Anderstorps intresseförening till kommunstyrelsens au för yttrande.

1975-03-06 Postservicen i Anderstorp diskuteras ännu en gång. Postverket har erhållit en ny skrivelse från kommunen och visar nu en något mjukare hållning till ett postkontor i området. En kort orientering om läget och handläggningen av centrala grönområdet i Anderstorp lämnas. Ärendet skulle eventuellt kunna tas upp vid rapporteringen till ledningsgruppen i mitten av mars.

1975-03-10 Kommunstyrelsens au beslutar avstå från att avge yttrande.

1975-03- Kommunstyrelsens au beslutar i enlighet med byggnadsnämndens förslag.

1975-03- Kommunstyrelsen beslutar i enlighet med au:s förslag.

1975-04-17 Kommunfullmäktige bifaller kommunstyrelens förslag.

1975-05-12 Byggnadsnämnden föreslår en förlängning av byggnadsförbud med ett år till 1975-06-30 för vissa delar av Anderstorp.

1975-06-02 Kommunstyrelsens au beslutar i enlighet med byggnadsnämndens förslag.

1975-06- Kommunstyrelsen beslutar i enlighet med au:s förslag.

1975-06 Kommunfullmäktige beslutar i enlighet med kommunstyrelsens förslag.

1975-07-07 Byggnadsnämnden godkänner förslag till utvidgning och ändring av stadsplan för kvarteret Sömmerskan som utan erinringar från markägare varit utställt 1975-06-12--07-03.

1975-08- Kommunstyrelsens au beslutar i enlighet med byggnadsnämndens förslag.

1975-08 Kommunstyrelsen beslutar i enlighet med au:s förslag.

1975-09-18 Kommunfullmäktige beslutar i enlighet med kommunstyrelsens förslag.

1975-09-22 Byggnadsnämnden godkänner förslag till ändring och utvidgning av stadsplan för kvarteret Nattkvarteret.

1975-11-18 Länsstyrelsen fastställer förslag till utvidgning av stadsplan till området söder om kvarteret Adjunkten.

1975-09- Kommunstyrelsens au beslutar i enlighet med byggnadsnämndens förslag.

1975-10- Kommunstyrelsen beslutar i enlighet med au:s förslag.

1975-11-27 Kommunfullmäktige bifaller kommunstyrelsens förslag.

1975-12-08 Byggnadsnämnden godkänner förslag till ändring och utvidgning av stadsplan för kvarteret Vårsådden.

1975-12- Kommunstyrelsens au beslutar i enlighet med byggnadsnämndens förslag.

1976-01- Kommunstyrelsen beslutar i enlighet med au:s förslag.

1976-01-22 Kommunfullmäktige beslutar i enlighet med kommunstyrelsens förslag.

1976-03-17 Länsstyrelsen fastställer förslag till ändring och utvidgning av stadsplan för kvarteret Nattkvarteret.

1976-11-04 Projektgrupp 1 diskuterar ett första utkast till dispositionsplan för centrala grönområdet i Anderstorp, och beslutar uppdra till fritidschefen att sammankalla berörda förvaltningar till ett samråd om dispositionsplaneförslaget.

1976-12-02 En redovisning av det samråd som skett mellan förvaltningarna, skolan m fl lämnas helt kortfattat. Några förslag till åtgärder som samrådsgruppen lämnat diskuteras i projektgrupp 1.

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 740570-7 från Statens råd för byggnadsforskning till Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

R32: 1981

ISBN 91-540-3474-4

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6700332

Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering

Distribution:
Svensk Byggtjänst, Box 7853
103 99 Stockholm

Cirkapris: 50 kr exkl moms