Utredningen om den kommunala demokratin

Information och medverkan i kommunal planering

SOU 1974:50

Utredningen om den kommunala demokratin

Information och medverkan i kommunal planering

Rapport

SOU 1974:50

Statens offentliga utredningar
1974:50
Kommundepartementet

Information och medverkan i kommunal planering

Rapport

Utredningen om den kommunala demokratin
Stockholm 1974

ISBN 91-38-01964-7

Göteborgs Offsettryckeri AB, Stockholm 1974

Innehåll

Förord

Utredningen om den kommunala demokratin

Kungl. Maj:t bemyndigade den 20 mars 1970 chefen för civildepartementet att tillkalla sakkunniga och experter för att göra en översyn av den kommunala demokratin (utredningen om den kommunala demokratin). Med stöd av detta bemyndigande tillkallades såsom sakkunniga riksdagsledamoten Anna Lisa Lewén-Eliasson, ordförande, förbundsordföranden Bengt Blomdahl, riksdagsledamöterna Karl Boo och Claes Elmstedt, universitetslektorn Agne Gustafsson, riksdagsledamöterna Gördis Hörnlund, Hilding Johansson och Sigvard Larsson samt kommunalkonsulenten Göran Åstrand. Fr. o. m den 1 januari 1972 förordnades riksdagsledamoten Nils Hörberg som sakkunnig i utredningen sedan riksdagsledamoten Sigvard Larsson på egen begäran blivit entledigad från utredningsuppdraget.

Som experter åt utredningen har förordnats informationschefen i Svenska kommunförbundet Lennart Edström (fr. o. m. den 13 september 1971) och statssekreteraren i kommundepartementet Lars Eric Ericsson (huvudsekreterare t. o. m. den 31 november 1971).

Fil. lic. Sven-Runo Bergqvist är huvudsekreterare i utredningen (sedan den 1 december 1971) och socionom Lars Högdahl, fil. kand. Bertil Albertson och fil. lic. Anders Ek tjänstgör som biträdande sekreterare.

Utredningsuppdraget

I direktiven till utredningen framhålls inledningsvis att den djupgående omvandling som kommunerna varit föremål för motiverar en översyn av formerna för medborgarinflytandet över den kommunala verksamheten. Även införandet av en gemensam valdag för de kommunala valen och riksdagsvalet ger anledning till överväganden i detta sammanhang. Riksdagen begärde år 1968 i samband med beslutet om den partiella författningsreformen att förberedelser skulle vidtas för en samlad översyn av den kommunala demokratin. I enlighet med denna riksdagens önskan hölls överläggningar mellan företrädare för de stora politiska partierna, Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet samt för den forskning om den kommunala demokratin som bedrivs med stöd av medel från riksbankens jubileumsfond.

Av direktiven framgår vidare att partiernas och kommunförbundens representanter vid dessa överläggningar varit överens om ett par väsentliga utgångspunkter för översynen av den kommunala demokratin.

En sådan utgångspunkt är de politiska partiernas centrala roll, när det gäller att vidga medborgarinflytandet över de kommunala frågorna. Det understryks i direktiven att den svenska demokratin är en representativ demokrati där medborgarnas inflytande utövas genom de politiska partierna. Effektiviteten i systemet beror ytterst på partiernas förmåga att forma och genomföra en politik som överensstämmer med medborgarnas önskningar. De grundläggande principerna för detta system skall givetvis inte rubbas. De åtgärder som de sakkunniga söker sig fram till bör syfta till att skapa förbättrade förutsättningar för systemet att verka.

En annan utgångspunkt för utredningsarbetet, som det rått enighet om, är att kommunerna i så stor utsträckning som möjligt skall ges frihet att själva bestämma om formerna för sin verksamhet. I direktiven sägs att tillkomsten av större och bättre rustade kommunala enheter talar för att man strävar efter att öka kommunernas frihet i detta avseende. De sakkunniga bör därför i första hand överväga ändringar som gör det möjligt för kommunerna att vidta åtgärder men inte tvingar dem att göra det.

Mot denna bakgrund skall utredningen behandla åtgärder för att förstärka *den kommunala självstyrelsens lokala förankring.* I detta sammanhang skall övervägas sådana frågor som inrättande av kommundelsråd, sockenråd e. d. eller utvidgning av rätten till delegation av den kommunala förvaltningen.

Andra åtgärder som utredningen enligt sina direktiv skall överväga, är sådana som syftar till att förbättra förutsättningarna för *information till förtroendevalda och medborgare* om den kommunala verksamheten under olika skeden av beslutsprocessen. Även åtgärder för att vidga och fördjupa kontakterna med föreningar och organisationer inom kommunen bör övervägas. Hit hör också frågan om vidgad information och fördjupad debatt i planfrågor. En särskild fråga i detta sammanhang, som också skall behandlas av utredningen, är formen för *insyn och inflytande i kommunala bolag* och andra särskilda rättssubjekt. Utredningen har vidare från länsdemokratiutredningen fått övertaga uppdraget att pröva frågorna om *minoritetsrepresentation i kommunernas styrelser* – dvs. det som ibland i debatten har kallats "kommunal parlamentarism" eller majoritetsstyre – och *kommunal- och landstingsrådens kommunalrättsliga ställning.*

Vidare skall utredningen kartlägga erfarenheterna från tillämpningen av de nya bestämmelserna om suppleanter för fullmäktige samt överväga frågan om en förläggning av *mandattidens början* för de representativa organen i nära anslutning till valen.

Dessutom erhöll utredningen på våren 1972 genom tilläggsdirektiv i uppdrag att utreda frågan om *närvarorätt för de anställdas representanter i kommunala nämnder* samt överförande av beslutanderätt i frågor av intresse för personalen till s. k. partsammansatta organ. Samma år erhölls

uppdraget att kartlägga *småpartiernas roll* i den kommunala demokratin.

Slutligen är utredningen oförhindrad att ta upp även andra frågor av väsentlig betydelse för formerna för medborgarinflytandet över den kommunala verksamheten.

Avlämnade betänkanden och publikationer

Utredningen har hittills tillsammans med kommunallagsutredningen avgivit delbetänkandet "Nya bestämmelser för utseende av suppleanter för kommunfullmäktige" Stencil C 1971:4.

Utredningen har vidare samlat in ett omfattande material till underlag för sin bedömning av lämpliga åtgärder för att förbättra medborgarinflytandet i kommunerna. Sådant material har tidigare vid ett par tillfällen offentliggjorts för att tillföra den allmänna debatten ett aktuellt underlag. Det gäller dels diskussionspromemorian "Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre" SOU 1972:32, dels undersökningsrapporten "Rapport ang. kommunal information m. m. " SOU 1972:52.

Avgränsning till andra utredningar

Under arbetets gång har utredningen fortlöpande haft kontakter med andra statliga utredningar som är verksamma på områden som ligger nära utredningens uppdrag. När det gäller information och medverkan i planfrågor är bygglagutredningen och boendeutredningen i första hand aktuella. En avgränsning till dessa utredningar har tillämpats som innebär att bygglagutredningen främst behandlat de lagstiftningsmässiga aspekterna och boendeutredningen huvudsakligen frågor som hänger samman med bostadskonsumenternas inflytande över sin bostadsmiljö. Utredningen om den kommunala demokratin behandlar mera generellt medborgarnas insyn och medverkan i planeringsprocessen.

Bygglagutredningen och boendeutredningen har under 1974 avgivit betänkanden, där frågor som berör den kommunala demokratin har behandlats (SOU 1974:21 resp. SOU 1974:17). Med anledning härav har utredningen om den kommunala demokratin funnit det lämpligt att offentliggöra ett material, som kan utgöra ett bidrag till den allmänna debatten angående planfrågorna.

Rapportens innehåll och syfte

Föreliggande rapport begränsas till att behandla information och medverkan i planfrågor. I utredningens arbete ingår som framgår av direktiven att allmänt överväga medborgarinflytandet över den kommunala verksamheten. Utredningen har därvid ägnat betydande utrymme åt de politiska partiernas verksamhetsformer samt deras lokala arbetsförutsättningar. Speciella studier har genomförts för att belysa detta. Även folkrörelseorganisationernas roll har uppmärksammats. Studier har vidare genomförts bl. a. rörande lokala aktionsgrupper. Detta material redovisas emellertid inte i denna skrift, utan kommer att presenteras i sitt större

sammanhang i utredningens huvudbetänkande. I den här rapporten har utgångspunkten varit de försök som genomförts i kommunerna för att åstadkomma ökad information och medverkan i planfrågor.

Rapporten behandlar i huvudsak medborgarinflytandet i frågor som rör utformningen av den fysiska miljön, dvs. planeringsåtgärder som utförts med stöd av gällande byggnadslagstiftning. En väsentlig orsak till denna begränsning är att den allmänna debatten hittills till stor del handlat om den typen av planering. Ett annat skäl är att utredningen därigenom velat göra en avgränsning som överensstämmer med bygglagutredningens arbete.

Syftet med det första avsnittet i föreliggande rapport är att relativt ingående beskriva bakgrunden till den aktuella debatten. I de följande avsnitten läggs tyngdpunkten vid en redovisning av några försök till vidgat deltagande i planeringen som hittills förekommit i svenska kommuner. Det har därvid inte varit avsikten att göra en fullständig kartläggning av försöksverksamheten, utan syftet har varit att få fram exempel som visar erfarenheter och problem från så många metoder och planeringssituationer som möjligt.

Innehållet är en sammanställning av forskningsrapporter och material från kommunerna som har kompletterats med intervjuer med förtroendevalda, tjänstemän och andra personer som deltagit i försöken. Genom att göra en summering av hittillsvarande erfarenheter och problem är det utredningens förhoppning att debatt och ytterligare försök och forskning skall kunna initieras utifrån ett förbättrat kunskapsläge.

De lokala förutsättningarna har varierat starkt mellan olika kommuner. Det innebär att alltför långtgående slutsatser inte bör dras av enskilda exempel. En mer ingående redovisning av resultat och erfarenheter från försöken görs därför i stället i avsnitt fem som innehåller en genomgång av erfarenheterna metodvis.

Det sjätte och sista avsnittet är ett försök att belysa några frågor och problemområden som framkommit i den hittillsvarande försöksverksamheten. Utredningen finner det angeläget att dessa aspekter blir föremål för diskussion och uppmärksamhet i fortsatt debatt och försöksverksamhet. Som bilagor ingår redogörelser för förhållanden och erfarenheter i övriga nordiska länder och England.

Med denna skrift har utredningen i första hand velat vända sig till kommunala förtroendevalda och politiska och andra organisationer med intresse för de kommunala planfrågorna. Ytterligare exemplar kan erhållas från AB Allmänna Förlagets distribution, Fack, 162 10 Vällingby, Ordertelefon 08–89 01 20.

Utredningen tar i denna rapport inte ställning till vilka åtgärder som kan vara lämpliga för att främja ett ökat intresse och inflytande från medborgarna i planfrågor. Avsikten är att denna fråga skall vidareutvecklas i huvudbetänkandet som avses publiceras under 1975. Planfrågorna kommer då att behandlas tillsammans med övriga frågor som berör information och medverkan i den kommunala verksamheten.

Det är vår förhoppning att en på det sättet vidgad debatt skall tillföra utredningen värdefulla synpunkter för de mera slutgiltiga över-

vägandena. Det är också värdefullt om organisationer och enskilda genom skrivelser eller på annat sätt för fram sina synpunkter till utredningen. Adressen är Utredningen om den kommunala demokratin, Kommundepartementet, Fack, 103 10 Stockholm.

Stockholm i maj 1974

Utredningen om den kommunala demokratin

Information och medverkan i den kommunala planeringen under efterkrigstiden

Inledning

Den kommunala planeringen har under senare år blivit en av de mest debatterade kommunala frågorna. För att ge en bakgrund till den aktuella debatten behandlas i detta avsnitt några utvecklingsdrag i den kommunala planeringen under efterkrigstiden.

I den allmänna debatten har den kommunala planeringen ofta beskrivits som en alltför sluten process, oåtkomlig för insyn och påverkan från stora grupper av medborgare. Samtidigt har det påpekats att starka ekonomiska intressen och sektorsbundna tekniska standardkrav alltför lätt har kunnat få gehör i beslutsfattandet. Kritiken har utmynnat i krav på en förbättrad information och ökade möjligheter till medverkan och medinflytande från större grupper av förtroendevalda och allmänhet.

En vidgad debatt kring planeringen har ansetts värdefull av olika skäl. Dels därför att planeringsbesluten skulle komma i bättre samklang med den allmänna meningen och att större hänsyn skulle kunna tas till dem som i sitt dagliga liv berörs av besluten. Dels därför att en större aktivitet och medverkan har ett egenvärde i ett demokratiskt beslutsfattande.

Debatten om den kommunala planeringen har uppstått under en period då det svenska samhället genomgått omfattande förändringar. Det är inte alltid möjligt att skilja ut den kritik som riktat sig mot planeringsprocessen från den som gällt andra förhållanden. Det finns därför skäl till att något kortfattat beröra den allmänna utvecklingen som en bakgrund.

Under de senaste åren har planeringen exempelvis inte begränsats till markanvändningen. Det har ansetts nödvändigt att planeringen också ges ett socialt innehåll och en realistisk ekonomisk grund. Vid sidan av den fysiska planeringen har därför flera andra former av kommunal planering vuxit fram. De genomgripande förändringarna i förutsättningarna har också påverkat sättet att bedriva planeringsarbetet i kommunerna.

Tyngdpunkten i detta avsnitt läggs därför vid en beskrivning av förutsättningarna för planeringen ur demokratisk synvinkel under olika delar av efterkrigstiden samt en redogörelse för vilken ställning som olika intressenter haft i planeringsprocessen.

De politiska partierna intar en särställning i ett modernt folkstyre. Det

är partiernas uppgift att samla medborgarna omkring sina politiska mål och idéer. Partierna kanaliserar och ger uttryck åt medborgarnas önskemål genom de politiskt förtroendevalda. Det politiska ansvaret utkrävs av väljarna i allmänna val.

Vid sidan om partierna finns organisationer och intressegrupper, som har krav, önskemål och synpunkter på den kommunala verksamheten. I planeringsprocessen gör sig därför olika intressen gällande i samband med det kommunala beslutsfattandet. Detta växelspel är emellertid svårt att belysa i ett historiskt perspektiv. Vissa begränsningar bör därför påpekas.

Redogörelsen baseras på en litteraturgenomgång och på vissa kompletterande intervjuer. Analyser av beslutsprocessen i kommunal planering har emellertid börjat förekomma först under senare år, framförallt genom att enstaka projekt följts upp. I övrigt är litteraturen på området i hög grad plantekniskt orienterad. En sammanvägning av hur olika utvecklingsdrag påverkat planeringen från demokratisk synpunkt kan därför vara vansklig. Förändringarna i organisation och beslutsprocess har skett successivt och på olika sätt i olika kommuner. Den följande beskrivningen utgör inte någon detaljerad analys, utan syftar endast till att skissera några huvudlinjer i utvecklingen.

Några allmänna utvecklingsdrag under efterkrigstiden

Det kan naturligtvis hävdas att många faktorer har haft stor betydelse för den kommunala planeringens utveckling under efterkrigstiden. Ett försök att beskriva några av dem ger därför en ofullständig bild. Men åtskilliga förändringar av allmän karaktär har varit så genomgripande i det svenska samhället att de bör finnas med i bakgrunden även när mer detaljerade frågor behandlas.

Den offentliga sektorns expansion

Av grundläggande betydelse är den höjda ambitionsnivån inom den offentliga sektorn. De konkreta resultaten av de ökade samhälleliga åtagandena har till stor del framkommit genom den kommunala verksamheten. Särskilt gäller detta olika former av samhällelig service. Utbyggnaden av skolsektorn, den sociala servicen, fritidssektorn och bostadsbyggandet är några exempel på områden där kommunernas uppgifter ökade snabbt under 50- och 60-talen.

Expansionen har fått genomgripande inverkan på både den kommunala planeringens omfattning och innehåll. Planeringens resultat på dessa områden har samtidigt upplevts mycket påtagligt av stora grupper av medborgare. Det har berört många näraliggande frågor som bostadens och närmiljöns utformning och den närmaste omgivningens sociala innehåll.

Ekonomisk utveckling och strukturförändring

Den kommunala planeringen har vidare påverkats på ett avgörande sätt av den snabba ekonomiska tillväxten under de senaste decennierna. Tillväxten har utgjort en förutsättning för den offentliga verksamhetens ökning. Den har medfört större möjligheter till val mellan olika alternativa planlösningar. Men den har också inneburit förändringar i produktionsförhållandena som efter hand givit nya förutsättningar för den kommunala planeringen och ökat behovet av sådan.

Ett exempel på sådana förändringar är den omfördelning av befolkningen som skett mellan olika näringsgrenar. Framför allt har sysselsättningen inom jord- och skogsbruk minskat kraftigt. En motsvarande ökning har i stället skett inom servicesektorn.

Även förändringarna inom de olika näringsgrenarna är betydelsefulla. Tendensen mot produktion i större enheter har varit stark under hela efterkrigstiden men särskilt markant från mitten av 1960-talet. Strukturrationaliseringen inom varuproduktionen har också haft sin motsvarighet inom tjänstesektorn. Denna utveckling har påverkat levnadsbetingelserna för många människor.

Ökat tätortsboende

Stora grupper av befolkningen har flyttat från glesbygd till tätorter. År 1950 bodde ca 66 procent av landets befolkning i tätorter medan motsvarande andel 1970 utgjorde 81 procent. För den kommunala planeringen har effekterna varierat mellan olika kommuner och regioner. Kommuner med större och medelstora tätorter upplevde särskilt under 60-talet problem med att möta de nya krav som blev följden av den snabba befolkningsökningen. I kommuner med en mer utspridd bosättning och befolkningsminskning uppstod däremot svårigheter med att kunna bibehålla den service som man haft i befolkningssvaga kommundelar.

Det ökade tätortsboendet har ansetts innehålla två olika och till synes motstridiga tendenser i bebyggelsemönstret – koncentration och spridning. Koncentrationen har motiverats av krav på samordning av tekniska anläggningar, drift- och förvaltningsekonomi m. m. En spridning av tätortsbebyggelsen har framför allt uppstått som en följd av ökad rörlighet och ökad utrymmesstandard i stadsplaneringen.

En annan tendens har varit att industrier, bostäder, service, handel etc. i större utsträckning samlats i väl avgränsade områden. Bakgrunden torde främst vara de företagsekonomiska fördelar som legat i en samordning av verksamheter med likartade behov av service, kommunikationsleder m. m. Hygieniska skäl och ändrade stadsbyggnadsprinciper är ytterligare exempel på orsaker. En viktig förutsättning för denna utveckling har varit den ökade rörlighet som uppkommit genom bl. a. utbyggt vägnät och ökat innehav av privatbilar.

Denna utveckling har i sig skapat förutsättningar för en avsevärd förbättring av levnadsstandarden med en betydande ökning av den

allmänna servicenivån.

Några av de beskrivna dragen i utvecklingen har emellertid även fått negativa effekter på miljön. Uppbyggnaden av nya samhällen har medfört ett stort behov av följdinvesteringar, som av ekonomiska skäl inte kunnat genomföras i takt med nybyggandet. Industrisamhällets utveckling mot befolkningskoncentration och urbanisering har därför inte sällan kritiserats. De snabbt uppväxande bostadsområdena har ansetts medföra en enformig och torftig miljö med dåliga förutsättningar för social kontakt och gemenskap.

Ökad statlig planering

Genom en ökad statlig planering under det senaste årtiondet har den kommunala planeringen efter hand kommit att ingå som en del av ett större planeringssystem. Den kommunala planeringen hämtar i ökad utsträckning sitt underlag från regionalt och riksomfattande utredningsmaterial och dess resultat ingår i olika former av överkommunal planering. Samtidigt har kommunernas planering övergått från att vara en renodlad fysisk planering till att bli samhällsplanering i vidare bemärkelse där även ekonomiska och sociala aspekter på kommunens utveckling beaktas.

Statlig styrning genom normering, lånebestämmelser etc. har skett i fråga om bostäder, service m. m.

Sammantaget har de ökade kommunala uppgifterna, den snabba förändringen inom produktion, bosättning, transportväsende etc. skärpt kraven på planberedskap i kommunerna. Planeringens funktion har ändrats i riktning mot att bli ett instrument för att samordna och förverkliga ekonomiska, sociala och miljömässiga mål. I många kommuner uppstod svårigheter då man skulle möta de nya kraven eftersom det saknades planeringsresurser. Vid diskussionerna kring kommunindelningen i början av 60-talet spelade den kommunala planeringen en viktig roll. En tillräckligt effektiv översiktlig planering och en samordnad användning av resurserna ansågs kräva större kommunala enheter.

Allmänt sett kan konstateras att flera olika förhållanden på ett väsentligt sätt har förändrat förutsättningarna för den kommunala planeringen. I det följande belyses mera ingående hur detta påverkat planeringsprocessen från demokratisk synpunkt, samt planeringens innehåll och omfattning.

Planeringen under 1950-talet

1947 års byggnadslag

Den fysiska planeringen regleras i första hand genom byggnadslagen vars bestämmelser utvecklas i detalj i byggnadsstadgan. Därför kan det vara naturligt att ta en tidpunkt då lagstiftningen förändrades som utgångspunkt för en beskrivning av 50-talets planering. Genom 1947 års

byggnadslag infördes regler för planering och byggande som i sina huvuddrag varit oförändrade sedan dess. Med denna lagstiftning som grund utvecklades en praxis som givit planeringen dess nuvarande inriktning.

Kommunerna fick genom 1947 års byggnadslag ett ökat ansvar för planeringen genom att all tätbebyggelse skulle föregås av kommunal planläggning. Vid samma tidpunkt fick kommunerna huvudansvaret för bostadsförsörjningen. Byggnadslagen gav kommunerna en exklusiv rätt att utföra den fysiska planeringen. De planformer som reglerades i lagen var översiktsplaner (region- och generalplaner) och detaljplaner (stads- och byggnadsplaner). I praktiken lämnades det åt kommunerna själva att bedöma behovet av översiktlig planering. Detaljplaner skulle däremot enligt lagen upprättas för all tätbebyggelse och fastställas av statliga myndigheter.

I 1947 års byggnadsstadga betonades byggnadsnämndens kontrollerande och övervakande roll. Nämnden gavs en självständig ställning, den lydde under särskilda författningar och dess sammansättning skilde sig från de övriga kommunala nämndernas. Förutom förtroendevalda ingick en ledamot som i städerna utsågs av magistraten och i landskommunerna av länsstyrelsen. Dessutom hade vissa andra befattningshavare rätt att närvara vid nämndens sammanträden.

I nämnden förutsattes praktisk erfarenhet i byggnadsfrågor vara företrädd och i städerna skulle den ledamot som utsågs av magistraten om möjligt vara lagfaren. Stor vikt lades således vid de tekniska och juridiska aspekterna på byggnadsnämndernas funktion. Detta var naturligt mot bakgrund av de begränsade och i regel detaljerade uppgifter som nämnderna hade. Det ansågs allmänt finnas behov av att ha sakkunskap företrädd bland nämndens ledamöter vilket inte sällan torde ha inneburit att andra intressegrupper fått mindre utrymme. Byggnadsnämnden hade under 50-talet en central ställning i kommunens byggande och planering eftersom huvuddelen av intresset i det kommunala planarbetet riktades mot detaljplaneringen.

Översiktlig planering

Åtskilliga större och medelstora kommuner påbörjade emellertid tidigt översiktligt planarbete i enlighet med den nya byggnadslagstiftningen även om syfte och metoder för planeringen inte sällan var oklara. Det tiotal regionplaneförbund som sammanlagt har bildats tillkom nästan alla i slutet av 1940-talet eller i början av 1950-talet. Översiktlig planering i form av generalplanering var betydligt vanligare. Historiska undersökningar har visat att det 1947 pågick sådan planering på ett tjugotal orter. I början av 50-talet hade antalet ökat till ett hundratal. Fram till 1960 hade sammanlagt ca 300 generalplaner upprättats. Exakta uppgifter om generalplaneringens omfattning finns dock inte beroende på svårigheter att klart definiera denna typ av planläggning. Planområdenas omfattning, ambitionsgraden i planerna och planernas status har varit mycket olika.

Organisation och arbetssätt var skiftande när det gällde den översikt-

liga planeringen. Ledningen av generalplanearbetet låg i en del fall hos byggnadsnämnden. I andra fall tillsattes en särskild generalplanekommitté eller beredning. Därigenom kunde underlaget för den översiktliga planeringen breddas. Ofta ingick ledamöter från kommunstyrelse, byggnadsnämnd och andra organ som var betydelsefulla för planarbetet.

Enligt en undersökning av Jan Stigare anlitades vanligen utomstående konsultföretag för planarbetet. Av de 300 generalplaner som upprättades fram till 1960 svarade konsultföretag för ca två tredjedelar. Ett par företag som var dominerande och mönsterbildande utarbetade nästan hälften av dessa. I mindre kommuner var det vanligt att distriktslantmätare och länsarkitekter gavs i uppdrag att upprätta generalplan. De kommuner som anlitade egna tjänstemän för översiktligt planarbete var relativt fåtaliga även om antalet ökade mot slutet av 50-talet.

Planarbetet pågick som regel under lång tid. Vanligen tog det fyra till fem år att upprätta en generalplan, men planarbetet sträckte sig inte sällan över en betydligt längre tid. Planerna baserades vanligtvis på data som insamlats under inledningen av arbetet. Det förelåg därför en risk för att delar av planbedömningarna var inaktuella redan innan planarbetet hunnit resultera i något förslag. Mycket av det underlagsmaterial som togs fram kunde dock användas i detaljplaneringen redan under den tid som generalplanearbetet pågick.[1]

När kommunerna i slutet av 40-talet ställdes inför uppgiften att upprätta generalplaner innebar detta att nya krav ställdes på de förtroendevalda. Planernas syfte var ofta svårt att avgränsa. Långsiktiga bedömningar fick grundas på ett omfattande statistik- och prognosunderlag. Problemen växte fram i den snabba förändringstakt som kännetecknar det moderna industrisamhället. Samtidigt tog det lång tid att utarbeta de översiktliga planerna.

Den översiktliga planeringen fick därför en relativt obetydlig funktion i de flesta kommuner. Planerna fick inte sällan skjutas åt sidan när deras styrande förmåga på allvar sattes på prov i praktisk tillämpning. Genom att det översiktliga planarbetet i de flesta fall inte avsågs leda fram till fastställd plan kunde det jämställas med övrigt kommunalt utredningsarbete.

I 1947 års byggnadsstadga föreskrevs, dels samråd med länsarkitekt och övriga myndigheter, dels offentlighet med möjlighet för allmänheten att granska generalplaneförslaget under minst en månad (BS 1947 § 20). Betydelsen av att markägare som skulle komma att beröras av den efterföljande detaljplaneringen fick kännedom om generalplanen underströks. Det betonades även vikten av att planen blev föremål för allmän granskning och kritik vid upprättandet. Planen fick därför inte undandras offentligheten.

Intresset för översiktlig kommunal planering hos en större allmänhet var emellertid inte så stort under 50-talet även om det ökade successivt. Planerna ägnades naturligtvis uppmärksamhet i de kommunala organen. Men den allmänna planeringsdebatten förefaller ofta ha gällt tekniska och

[1] Stigare, Jan: Industriområden i översiktsplaner, Uppsala 1969

metodiska problem; inte sällan begränsad till experter på området, t. ex. inom arkitektkåren. Risken för markspekulation ansågs motivera sekretess särskilt under tidiga skeden av planarbetet.

I en undersökning av Lars Orrskog som avser den här tiden har påvisats svårigheterna att finna lämpliga former för redovisning av översiktliga planer. Detta anses ha inneburit att planförslagen kom att fungera mindre väl som underlag för politiska beslut och för diskussion bland allmänheten.

På plankartorna visades markanvändningen 15 till 20 år framåt i tiden. Uppgifter om befintlig användning saknades eller kunde endast med svårighet utläsas. Den språkliga utformningen gjorde ofta textdelen svårtillgänglig för lekmän. Redogörelsen för vilka problem som den föreslagna markanvändningen skulle lösa och vilka konsekvenser ett genomförande skulle kunna få var otillräcklig.[1]

Detaljplanering

Även när det gällde detaljplaneringen dröjde det naturligtvis innan kommunerna hade hittat formerna. Behovet av detaljplaner växte också snabbt. När byggnadsnämnden formellt givit en tjänsteman eller konsult i uppdrag att upprätta plan utarbetade denne inte sällan ett färdigt förslag på egen hand. I mindre kommuner anlitades ofta konsulter och experter vid de statliga länsmyndigheterna för de relativt fåtaliga och till omfattningen begränsade planeringsuppdragen. Otillräckliga planeringsresurser hos många kommuner medförde även att markägare som exempelvis industriföretag och byggintressenter på egen hand eller med hjälp av plankonsulter upprättade detaljplaner. Stora och medelstora kommuner inrättade i ökande utsträckning särskilda stadsarkitektkontor under byggnadsnämnden.

Enligt 1947 års byggnadslag skall både allmänna och enskilda intressen "tillbörligen beaktas" vid planläggningen (BL § 4). Föreställningarna om vilka intressen och krav som vid denna avvägning borde ges möjlighet att komma till tals har skiftat. Formellt gällde det länge i stort sett en avvägning mellan två parter, enskilda markägare och "det allmänna".

Markägare och andra sakägare med formell besvärsrätt hade i allmänhet en stark ställning i förhållande till den planerande myndigheten. Det var ofta en förutsättning för genomförandet att planeringen någorlunda väl överensstämde med dessa intressenters önskemål.

När planernas omfattning och komplexitet efter hand ökade blev det mer angeläget att redan tidigt i planarbetet samråda med intressenter som kunde påverka genomförandet. Särskilt i de större kommunerna utvecklades främst ett ökat samrådsförfarande mellan planförfattare och närmast berörda kommunala förvaltningar, statliga myndigheter, markägare och byggintressenter. Samråd med industriföretag, handel och näringslivsorganisationer blev i mer betydelsefulla planfrågor också vanligt både i

[1] Orrskog, Lars: Nio fysiska översiktsplaner – en analys av plandokument, Rapport R50:1973 från Byggforskningen.

fråga om detaljplaner och översiktliga planer.

Sammanfattningsvis kan sägas att kommunala planer på 50-talet framför allt avsåg detaljplanering, medan den översiktliga planeringen fick en relativt obetydlig funktion i de flesta kommuner.

Behovet av en utvecklad planering för att möta samhällets förändringar hade ännu inte vuxit sig så starkt. Kommunerna hade i allmänhet inte egna personella och ekonomiska resurser för planering. De översiktliga planer, som utarbetades av konsulter med begränsad kännedom om lokala förhållanden blev ofta engångsföreteelser, som inte kom att genomföras i praktiken.

Behovet av att få fram planer synes i vissa fall ha inneburit att planteknikerna fick ett icke obetydligt ansvar för att på egen hand utarbeta planförslag innan de behandlades i de kommunala organen. I liten utsträckning hade man börjat göra allmänna program för planarbetet av den typ som blivit vanligare under senare år.

Vid sidan av de närmast berörda kommunala organen var det främst statliga myndigheter, byggintressenter och markägare, samt i vissa fall företag inom handel och industri eller deras organisationer, som kom i kontakt med planarbetet.

Intresset för den kommunala planeringen hos en större allmänhet var inte stort under 50-talet men utvecklingen medförde ett växande intresse.

Den kommunala planeringen under 1960-talet och början av 1970-talet

Många av de drag som kännetecknade 50-talets planering kvarstod även under 60-talet. De förändrade förutsättningar som uppstått under 50-talet bl. a. till följd av en växande industri och ökad inflyttning till tätorterna medförde emellertid krav på en mer utvecklad kommunal planering. Planeringen började allmänt tillmätas större vikt och betydelsen av de förtroendevaldas aktiva medverkan i planarbetet ökade. Detta medförde även ökade krav på medverkan från allmänheten när planer utarbetades.

1959 års byggnadsstadga

Den förändrade situationen motiverade en omarbetning av byggnadsstadgan. I 1959 års byggnadsstadga, som fortfarande gäller 1974, markerades den förändrade inställningen till planeringen på flera sätt.

Byggnadsnämnden jämställdes med övriga kommunala nämnder. Vidare underströks betydelsen av samordning mellan byggnadsnämnden och övriga kommunala organ, framför allt kommunstyrelsens dåvarande motsvarighet. I den utredning som föregick den nya byggnadsstadgan sades behovet av samordning vara uttalat i kommuner som motsvarade medelstora städer. I mindre kommuner ansågs det inte utgöra något problem eftersom antalet personer i förvaltningarna var litet och de

förtroendevalda var i mindre utsträckning specialiserade. För att förankra de översiktliga planerna i de politiska organen förordade samma utredning att dessa planer skulle antas av kommunens fullmäktige. Därigenom skulle avsikten att fullfölja planerna dokumenteras.

Men det hade också uppstått ett ökat behov av informationsutbyte med en vidare krets av intressenter och allmänhet under tidigare skeden av planarbetet än vad som varit vanligt. I 1959 års byggnadsstadga tillkom därför även ett direkt krav på ett vidgat samråd under planläggningsarbetet. Samråd skall alltså ske med kommunens styrelse eller annat organ som kommunens fullmäktige bestämmer, länsarkitekten samt övriga myndigheter, sammanslutningar och enskilda personer som kan ha ett väsentligt intresse av frågan (BS § 14).

I förarbetet till byggnadsstadgan framhöll departementschefen att det framstod som nödvändigt att planförfattaren på ett så tidigt stadium som möjligt gjorde sig underrättad om olika intressenters synpunkter på frågan. Men man fick ej bortse från att det med hänsyn till allmänna intressen ibland kunde vara befogat att omge planläggningen med viss sekretess. Det ansågs inte heller alltid nödvändigt och ibland direkt olämpligt att hålla sakägare kontinuerligt underrättade om de lösningar som planförfattaren kom fram till.

Enligt sekretesslagen § 8 kan offentligheten begränsas i fråga om handlingar som upprättats i stadsplane- eller generalplanefrågor. De behöver inte utlämnas förrän förslag till plan blivit tillgängligt för granskning dvs. utställt enligt byggnadslagstiftningens regler. Det föreligger däremot inget hinder för den handläggande myndigheten att besluta om att ge offentlighet åt utredningsmaterial, planskisser m. m. på vilket stadium i planeringsprocessen som den finner lämpligt (SekrL § 40). Det ursprungliga motivet för paragrafens tillkomst var att förhindra markprishöjningar. Statens planverk påpekade i ett brev till byggnadsnämnderna 1969 att det bl. a. till följd av den förändrade kommunindelningen, ökade möjligheter till kommunala markförvärv och en förbättrad kommunal markberedskap sällan fanns behov av sådan sekretess (Statens planverk Dnr U 2204/69).

I förarbetena till byggnadsstadgan diskuterades även om man skulle ange vilka myndigheter på kommunal och statlig nivå som samrådsskyldigheten skulle omfatta. Men med hänsyn till svårigheterna att hålla en sådan uppräkning aktuell ansågs det olämpligt att reglera omfattningen av samrådsförfarandet i själva författningen.

Vilka sammanslutningar och enskilda personer som i övrigt kan anses ha "väsentligt intresse av frågan" och därmed bör kontaktas för samråd lämnas åt planupprättaren att bedöma. Undantag utgör markägare, innehavare av servitut eller arrendator med flera sakägare som torde ha en ovillkorlig rätt att bli inbegripna i samrådet (BS § 17).

För att möjliggöra kontroll infördes i stadgan en föreskrift om att det samråd som ägt rum skulle redovisas för fastställelsemyndigheten (BS § 16). Underlåtenhet att efterkomma samrådsbestämmelsen skulle kunna utgöra skäl för att vägra fastställelse.

Byggnadsstadgan (BS 17 §) innehåller vissa detaljerade föreskrifter om

Fig. 1 Några deltagare i planeringsprocessen
(Heldragen linje markerar föreskrifter enligt gällande lagstiftning)

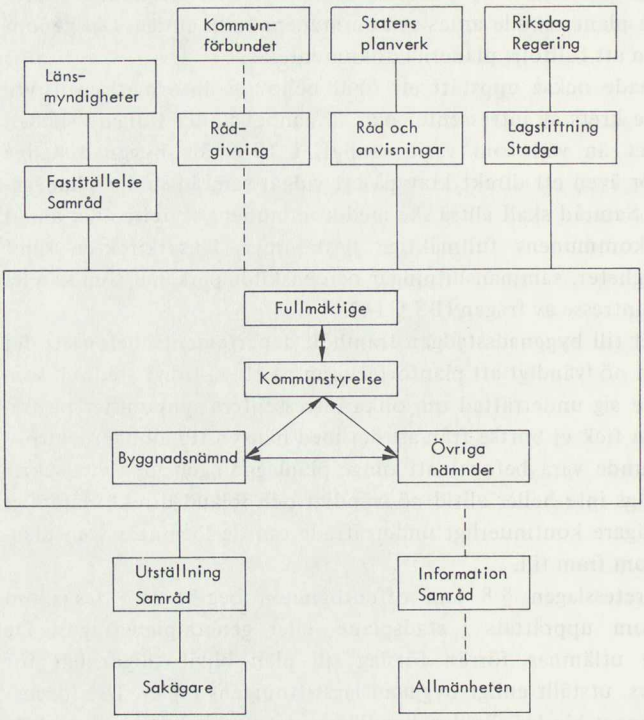
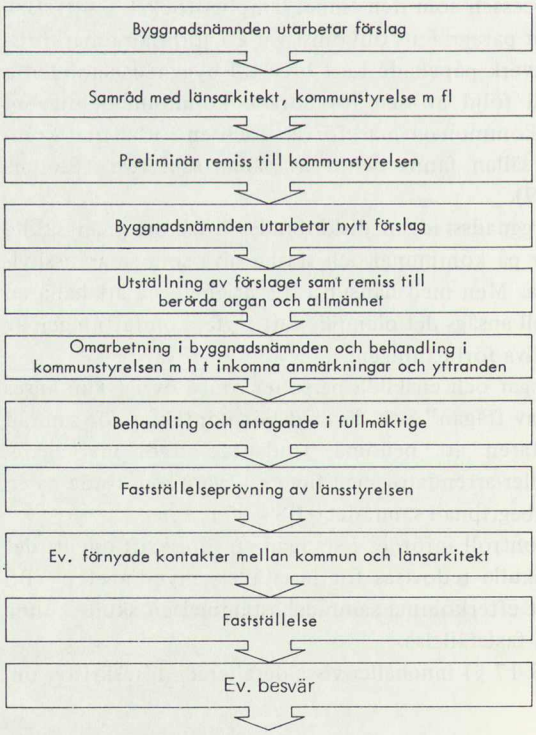


Fig. 2 Exempel på beslutsgången i ett planärende



hur kommunala planeringsorgan skall förfara för att inhämta olika intressenters synpunkter i planfrågor samt för att sprida kännedom om företagna planeringsåtgärder.

Innan plan antages skall den utställas för granskning. Under den tid planen är utställd kan den som inte är nöjd med förslaget framställa anmärkningar till den myndighet som ansvarar för utställandet. För regionplan får utställningstiden inte sättas kortare än tre månader och i övriga fall minst tre veckor.

Före den bestämda tidens början skall kungörelse om utställandet ske i den eller de tidningar, i vilka kommunala meddelanden för orten införs. Innan förslag till stadsplan eller byggnadsplan ställs ut skall markägare och vissa andra sakägare som berörs underrättas skriftligen. Samma gäller för generalplan som helt eller delvis skall fastställas (kung. den 9 juni 1967/nr 328). Om ändring görs i planförslag sedan det varit utställt till granskning, skall det i princip utställas på nytt. Fig. 1 och 2 visar några deltagare i planeringsprocessen resp. ett exempel på beslutsgången i ett planärende.

Bostadsbyggandets expansion

Formerna och förutsättningarna för den kommunala planeringen har i hög grad påverkats av utvecklingen inom bostadsbyggandet. Detta har också avspeglats i den allmänna debatt kring den kommunala planeringen som uppstod under senare delen av 60-talet.

Vid början av 1960-talet låg årsproduktionen av nya bostäder på något under 70 000 lägenheter. Byggandet ökade därefter betydligt under hela 60-talet men särskilt markant från mitten av decenniet. En topp nåddes 1970 med ca 110 000 producerade lägenheter. Samtidigt med den kraftiga ökningen i antalet blev de nya bostäderna större och fick förbättrad utrustning, vilket innebar ett ännu större ianspråktagande av resurser än vad antalet lägenheter antyder.

Denna situation ställde stora krav på kommunernas planering. Till följd av bristande ekonomiska, personella och organisatoriska resurser förmådde inte alla kommuner hålla en tillräckligt långsiktig planberedskap för de snabbt ökade behoven. Byggnadsstyrelsen som då var central statlig tillsynsmyndighet för den kommunala planeringen påtalade i en rapport 1964 den otillräckliga planberedskapen i många kommuner. En väsentlig orsak till svårigheterna ansågs vara bristen på kunniga och erfarna planerare. Vidare kritiserades den kommunala planeringens system och arbetsmetodik. Planarbetet ansågs i alltför hög grad ha varit inriktat på detaljer.

För att få till stånd en effektivare översiktlig planering förordades en etappindelning av planarbetet. Syftet var att de ansvariga skulle kunna styra processen bättre och flera personer skulle kunna arbeta parallellt med klara förutsättningar. För att de förtroendevalda skulle kunna överblicka konsekvenserna av besluten i följande etapper borde man i större utsträckning inrikta sig på att tidigt klarlägga olika alternativ.

Byggnadsstyrelsen konstaterade även att detaljplanen alltmer kommit

att förlora i betydelse. Tiden för planernas antagande i kommunala organ och fastställelseprövning hos statliga myndigheter hade i stor utsträckning kommit att sammanfalla med tiden för projektering av bebyggelsen. Igångsättning kom inte sällan i nära anslutning till fastställelsen av planerna. Fastställelsen sades därigenom ofta ha blivit illusorisk.

Enligt byggnadsstyrelsens mening borde låsningen i detaljerna komma i ett senare skede som låg närmare bebyggelsens projektering. En ökad samordning mellan detaljplanerings- och projekteringsskede skulle kunna medföra att fördröjande effekter genom detaljändringar i planerna då kunde undvikas.[1]

Nya planformer

Den uppkomna situationen medförde efter hand förändring av planeringsmetoderna och i de olika planformernas innehåll. Ofta uppstod ett starkt behov av att få fram en aktuell översiktlig plan utan alltför tidsödande utredningsarbete som kunde ligga till grund för det ofta brådskande detaljplanearbetet. Det gällde särskilt i expanderande stora och medelstora kommuner. Generalplaneringen tenderade därför att i mindre utsträckning gå in på detaljfrågor. I ökad utsträckning försökte man hålla flera alternativ öppna. För att brygga över avståndet mellan översikts- och detaljplaner blev det allt vanligare främst vid större utbyggnadsprojekt att man upprättade en mellanform av plan som inte regleras i lag. Dessa s. k. *dispositionsplaner* innehöll de mer detaljerade momenten i generalplaneringen men lämnade utrymme för förändringar i områdets detaljutformning då den formella stadsplanen upprättades.

En större del av kommunens styrning på miljöutformningen kom i sådana fall att överföras till dispositionsplanen. Tidigt utsedda byggherrar kunde därigenom utföra en större del av detaljplanearbetet med ledning av denna plan.

En ökad sammansmältning mellan detaljplaneringen och den efterföljande projekteringen blev också vanligare. Utvecklingen inom byggnadstekniken ansågs motivera att den tidigare detaljstyrningen genom stadsplaner ersattes med mer flexibla planer. Detaljplanen blev i sådana fall mer en formell registrering av de överväganden som tidigare gjorts i översiktliga sammanhang.

Även från informationssynpunkt kan denna utveckling ha haft betydelse. Byggnadslagens översiktliga planformer – regionplaner och generalplaner – fördes i regel inte fram till fastställelse hos statliga myndigheter. De blev därigenom inte heller underkastade lagstiftningens krav på information. Reglerna om samråd, utställning, antagande m. m. var därför i praktiken obligatoriska endast i fråga om detaljplaner. När detaljplanerna minskade i betydelse till förmån för icke lagreglerade planformer förefaller det därför sannolikt att detta fått effekter även på allmänhetens och förtroendevaldas möjligheter att få information och att påverka planeringen.

[1] Aktuellt från byggnadsstyrelsen 1964, del 2.

Ökade projektstorlekar

En ökning av projektstorlekarna framträdde i bostadsbyggandet under senare hälften av 60-talet. En styrning mot större och mer långsiktiga projekt erhölls genom att riksdagen 1966 beslutade att inrätta en särskild planeringsram för industriellt bostadsbyggande. Syftet var att tillvarata stordriftsfördelar i byggandet. Projekt med minst 1 000 lägenheter skulle inrymmas i ramen och förhandsbesked om statligt bostadslån kunde erhållas. Flera statliga utredningar uttalade sig också under slutet av 60-talet och början av 70-talet för bostadsbyggande i stora enheter i syfte att pressa ned produktionskostnaderna.

Enligt bostadsstyrelsens sammanställningar av de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen för perioden 1970-74 beräknades det att drygt en fjärdedel av landets flerfamiljshusproduktion skulle komma att ske i projekt med mer än 1 000 lägenheter. Detta motsvarade dock inte mer än ett par procent av det totala antalet projekt. Storstadsområdena och kommuner över 50 000 invånare svarade för nästan samtliga av de största projekten. Av Stockholmsområdets flerfamiljshusbyggande beräknades ungefär hälften ske i projekt med mer än 1 000 lägenheter.

Nya upphandlingsformer

Den större skalan i bostadsprojekten och ambitionerna att motverka kostnadsstegringarna medförde också att formerna för upphandling förändrades. Syftet var i regel att bereda ökade möjligheter för byggnadsentreprenörerna att välja material och detaljutforma produktionen på det från kostnadssynpunkt fördelaktigaste sättet.

En uppmärksammad upphandlingsform som i hög grad ansågs uppfylla dessa önskemål var totalentreprenaden som började förekomma i mitten av 60-talet. Andelen lägenheter i flerfamiljshus som byggdes genom totalentreprenad ökade successivt. Enligt bostadsstyrelsens beräkningar beträffande allmännyttiga bostadsföretag utgjorde andelen 25 procent 1969 vilket steg till 34 procent 1972.

Det utmärkande draget för totalentreprenaden är att företag i byggnadsbranschen inbjuds att ge anbud på ett helt utbyggnadsprojekt. Jämfört med traditionella former för upphandling där anbud begärs på ett detaljerat underlag medför det bl. a. att vissa beslut överförs från byggherre till byggföretag. De krav som det färdiga bostadsområdet skall uppfylla formuleras av byggherren i ett mer eller mindre detaljerat program. Entreprenören har det samlade ansvaret för den tekniska utformningen och genomförandet. I de fall programmen varit detaljerade har noggranna standardkrav angivits för utformningen av yttre och inre bostadsmiljö. Ofta har underlaget för anbudsgivningen utarbetats av byggherreföretagen medan den kommunala styrningen främst inriktas på den mer översiktliga planeringen.

Insyn och påverkan genom program

I den diskussion som förekommit har det framförts kritik mot de nya planformerna och upphandlingsformerna. Motiveringen har bl. a. varit att de kan medföra ökade svårigheter för förtroendevalda och allmänhet att få insyn i och möjlighet att påverka planeringen.

Svårigheterna har främst ansetts ligga i att ett omfattande program i förväg måste utarbetas för hela detaljplanerings- och projekteringsprocessen om en styrning skall uppnås.

Programmen måste göras mycket detaljerade och kunna förutse de möjliga förändringar i förutsättningarna som kan komma fram under processens lopp.

Å andra sidan har det sagts att en alltför långt gående detaljering av programmen kan innebära att en del av kostnadsfördelarna går förlorade. Det framhölls bl. a. av byggindustrialiseringsutredningen (SOU 1971:52).

Byggkonkurrensutredningen (SOU 1972:40) underströk vikten av att kommunen vid totalentreprenad preciserar krav och önskemål i ett genomtänkt program, att noggrann uppföljning sker av detaljprojekteringen och att kontroll av den färdiga bebyggelsen utförs. Ett ökat kommunalt engagemang i detaljutformningen av den planerade bostadsmiljön skulle ge möjlighet till ett vidgat konsumentinflytande över bostadsbyggandet genom de politiska organen.

I synnerhet innan några omfattande erfarenheter av dessa nya plan- och upphandlingsformer fanns förekom det att programskrivningen var vag. Det torde ha inneburit risk för att en del av de kommunala organens beslutanderätt i fråga om bl. a. bostadsområdenas detaljutformning kom att överföras till byggherrar och byggföretag.

Genom att programmen inte sällan varit språkligt och tekniskt komplicerade torde dessutom svårigheter ha uppstått när det gällt att föra ut dessa till diskussion bland större grupper av förtroendevalda och allmänhet.

Diskussion kring för- och nackdelar med olika anbud synes vidare ha försvårats genom att det ofta inte varit möjligt att direkt jämföra olika anbud sinsemellan. Anbuden har vart för sig kunnat innebära mycket skiftande lösningar där olika delar kunnat värderas subjektivt. Från företrädare för konsumentintressen har det hävdats att boendemiljökvaliteter i allmänhet värderats lågt medan ekonomiska synpunkter på byggande och underhåll i större utsträckning varit utslagsgivande.

I den allmänna debatten har producent- och teknikerinflytandet över bostadsplaneringen ofta kritiserats. Man har hävdat att det medfört en överdriven produktionsanpassning. Byggkostnaderna anses ha fått alltför stor vikt vid valet av stadsplanelösningar.

För att ge förtroendevalda och allmänhet ökad möjlighet att påverka även detaljutformningen har kommunerna i vissa fall utarbetat s. k. referensprojekt. Det innebär att förslag till stadsplan, hustyper, markbehandling etc. utvecklas utifrån programmet. Referensförslaget kompletterar det verbalt formulerade programmet till ledning för entreprenören.

Tidsaspekten

Ett annat problem som särskilt i bostadsbyggandet synes ha utgjort en svårighet för ett större allmänt intresse under planarbetets gång är den långa tid som ofta förflyter mellan planeringsbeslut och genomförande. Projektens ökade storlek motiverade att de kommunala organen fäste större avseende vid dispositionsplaner än vid den detaljerade planeringen. Tiden mellan de förtroendevaldas behandling av planfrågan och till dess den färdiga miljön var en realitet blev därigenom sannolikt längre. Det har inte varit ovanligt att 6 – 8 år förflutit mellan dispositionsplanearbete och byggande. På många områden har värderingarna i stadsbyggandet kunnat förändras väsentligt under den tiden. Ett exempel på detta är de höjda kraven på boendeservice. Ett annat är trafikfrågorna där den ökade privatbilismen inneburit att tidigare principer och värderingar har ifrågasatts. Den snabba utbyggnaden av stora bostadsområden har inte sällan även medfört samordningsproblem mellan olika kommunala sektorer. Detta föranledde i flera uppmärksammade fall en intensiv debatt i slutet av 60-talet och början av 70-talet.

Sammanfattningsvis medförde det snabbt ökade bostadsbyggandet under 60-talet att planeringens beslutsprocess, metodik och organisation genomgick en markant förändring i många kommuner. Den översiktliga planeringen fick ökad tyngd särskilt i de mest expansiva kommunerna. Bristen på planerare och övriga resurser för planarbetet synes i många fall ha utgjort ett besvärande problem som medfört att planeringen ofta måst utföras under stark tidspress.

I bostadsbyggandet riktades de kommunala organens intresse i större utsträckning mot dispositionsplanearbetet medan detaljutformningen av bostadsmiljön i högre grad kom att utformas i enlighet med de krav som industriellt byggande i stor skala uppställt. Detta har medfört att kommunerna fått utveckla nya styr- och kontrollfunktioner.

De kommunala organens roll i planeringsprocessen

Kommunala planeringsorgan. Enligt gällande byggnadslagstiftning vilar det huvudsakliga ansvaret för den fysiska planeringen i kommunerna på byggnadsnämnderna. Men under 60-talet kunde en förskjutning av ansvaret iakttas från byggnadsnämnd till kommunstyrelse. Detta hade bl. a. ett samband med framväxten av den kommunalekonomiska långtidsplaneringen.

Den kommunala planeringen blev en kommunalpolitisk fråga av stor betydelse för en mängd sidor av samhällsutvecklingen. De ekonomiska följderna av planeringen framträdde tydligare bl. a. genom ökad storlek i projekten. Med de ökade kommunala åtagandena i fråga om service blev det också viktigare att förutse kostnadseffekterna.

Ansvaret för kommunens ekonomi och för samordningen av olika verksamheter vilade på kommunstyrelsen. Det var därför naturligt att kommunstyrelsen, särskilt i större kommuner med utvecklad planering, övertog ett större ansvar för planeringen.

Framför allt gällde detta den översiktliga planeringen där kommunstyrelsen i ökad utsträckning tog initiativ till och angav riktlinjer för planarbetet. Byggnadsnämndens roll blev då att utarbeta planer i enlighet med kommunstyrelsens riktlinjer. I vissa kommuner inrättades en särskild planeringsfunktion direkt under kommunstyrelsen. Byggnadsnämndens uppgifter begränsades då till ansvar för detaljplanering, byggnadslovgivning och kontrollerande uppgifter. Antalet tjänstemän i de kommunala förvaltningar som deltog i planarbetet ökade kraftigt, särskilt från senare delen av 60-talet.

Kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige har oftast haft en begränsad roll i planeringen vilket har samband med den gällande lagstiftningen. Ofta har uppgifterna begränsats till ett formellt antagande av detaljplaner. Även denna formella procedur har kunnat delegeras till byggnadsnämnden om det ansetts lämpligt (BL § 26).

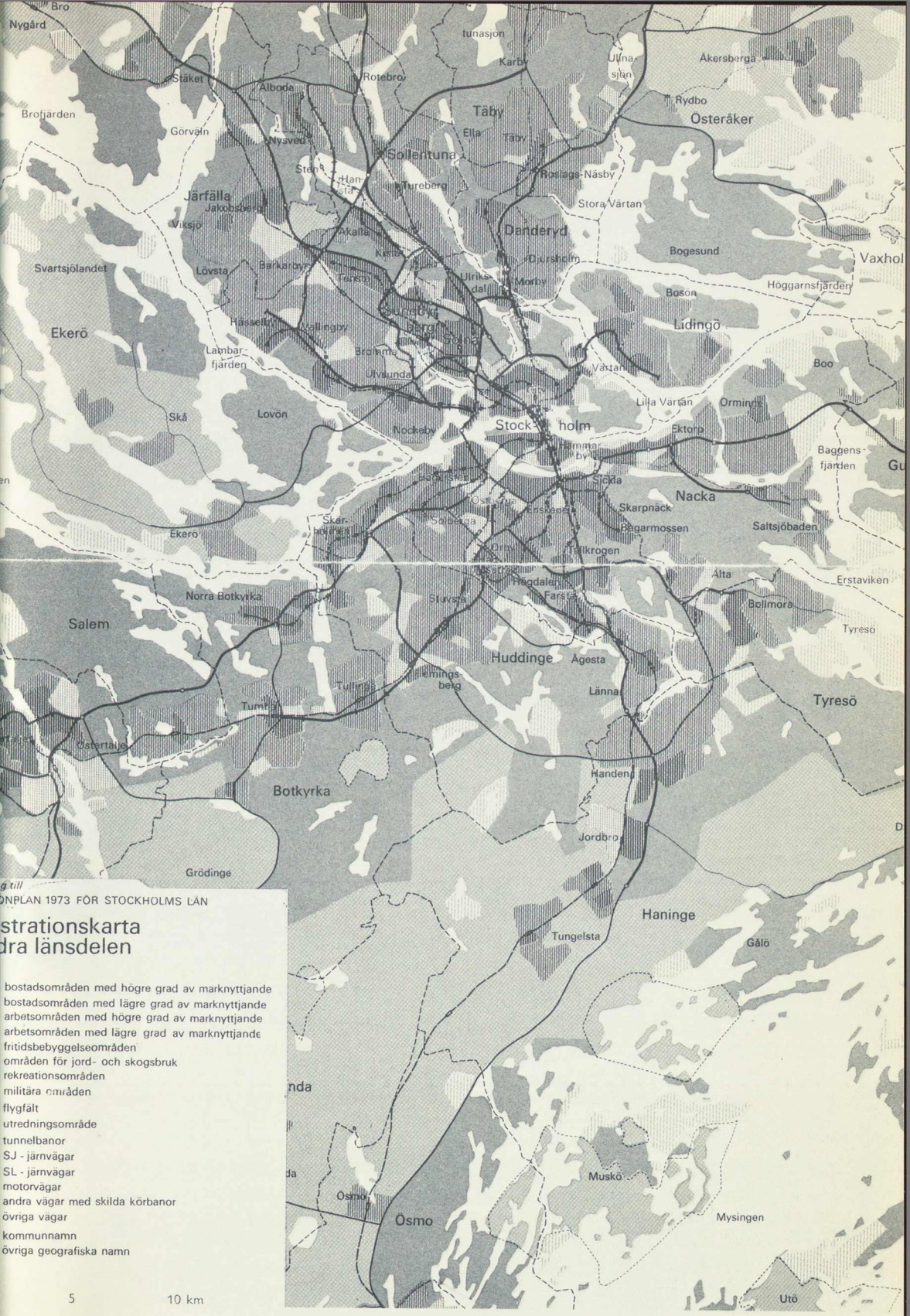
Översiktliga planer har mera sällan blivit föremål för fullmäktiges ställningstagande. Lagen har krävt fullmäktiges antagande endast i de fall kommunen velat gå vidare med planen för att få den fastställd av högre myndighet. I vissa fall har generalplan antagits av kommunfullmäktige trots att avsikten inte varit att föra den vidare till fastställelse. Motivet har då varit att få en bättre förankring av planen i kommunens förtroendevalda organ. I vissa kommuner har fullmäktige antagit dispositionsplaner men det förefaller inte ha varit särskilt vanligt förekommande.

Allmänt sett kan konstateras att diskussionen om planfrågor i fullmäktige ökade avsevärt under 60-talet. Även om inte planerna genomgått den formella behandlingen enligt byggnadslagstiftningen har de således ofta tagits upp till diskussion i kommunfullmäktige. Det har som regel skett i samband med att markköp och andra frågor med anknytning till mer detaljerad planering behandlats. I samband med de senaste årens debatt har det dock i åtskilliga kommuner inom fullmäktigeförsamlingarna framförts ökade krav på större insyn i tidigare skeden av planeringsprocessen.

Övriga nämnder och styrelser. Den höjda ambitionsnivån och åtföljande behov av samordning mellan olika kommunala organ har resulterat i ett större intresse för planfrågor från nämnder och styrelser som tidigare inte ansetts direkt berörda av planfrågor.

Skolfrågorna och frågor kring den kommunala servicen är exempel på områden där andra nämnder och styrelser än de rent planerande haft anledning att direkt medverka i planeringen. Detta ökade intresse började uppkomma i mitten av 60-talet. I första hand torde intresset ha inriktats på att bevaka att tillräckliga markutrymmen i lämpliga lägen avsattes i planerna för skolor, serviceinstitutioner m. m. Efter hand har intresset breddats till en medverkan även i mera övergripande frågor. I slutet på 60-talet började sålunda socialnämnder och hälsovårdsnämnder i vissa kommuner ägna större uppmärksamhet åt miljöfrågorna i vidare bemärkelse. Genom att påverka planeringen hoppades man kunna arbeta mer i förebyggande syfte.

I den debatt som förts kring olika facknämnders roll i planeringsarbetet har planmaterialet kritiserats för att det varit alltför tekniskt och



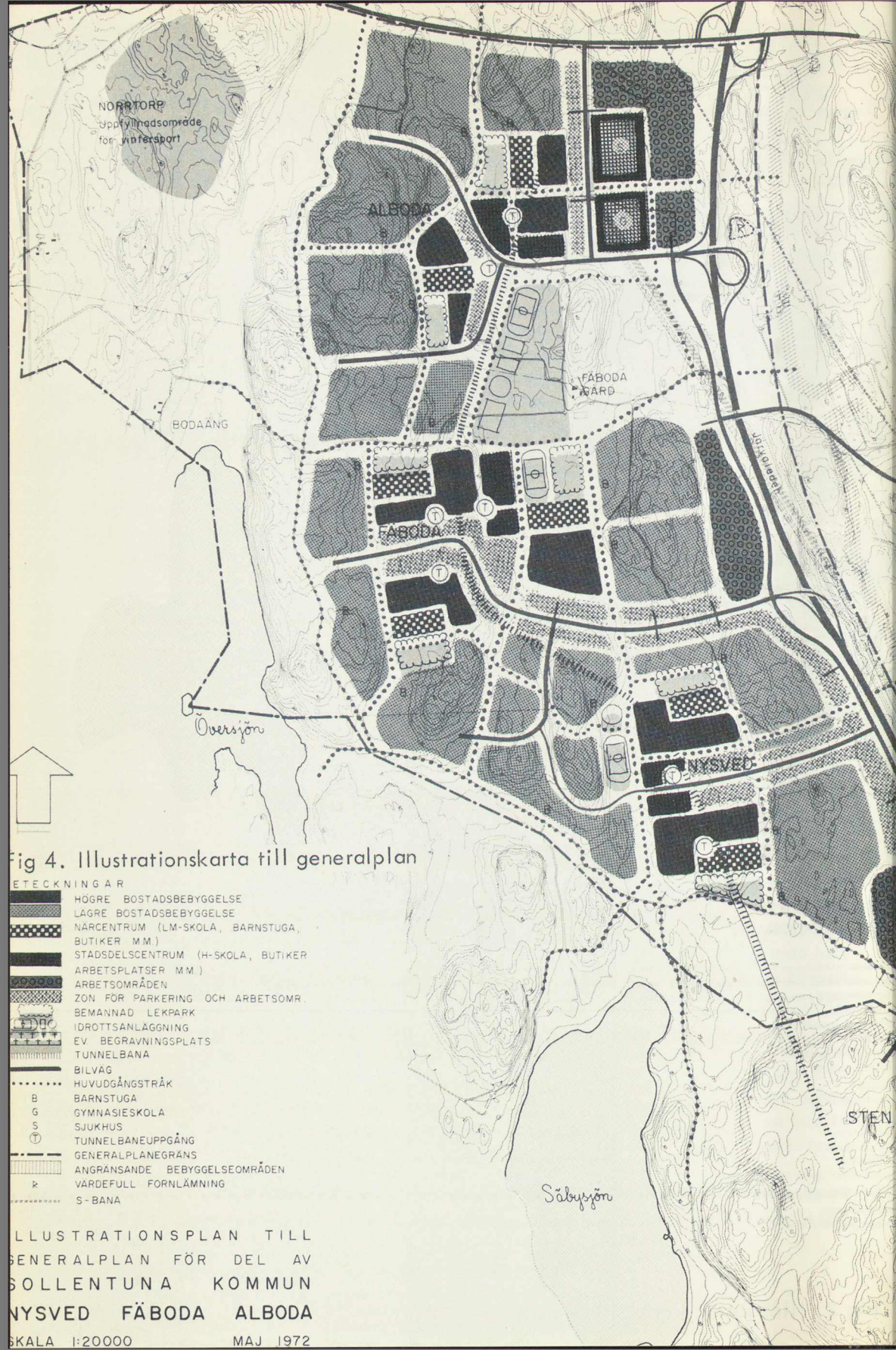
g till
ONPLAN 1973 FÖR STOCKHOLMS LÄN

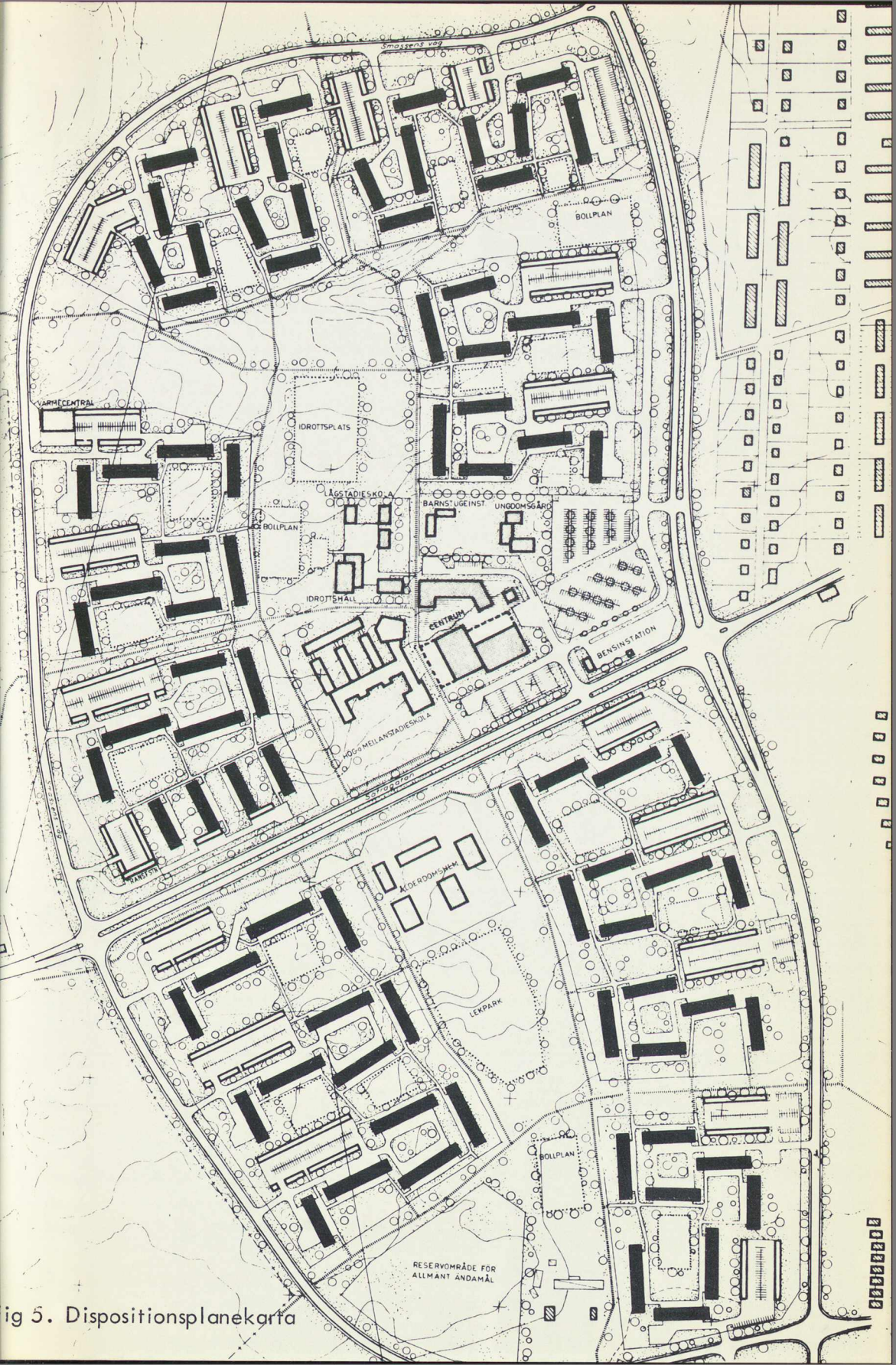
strationskarta
dra länsdelen

bostadsområden med högre grad av marknyttjande
bostadsområden med lägre grad av marknyttjande
arbetsområden med högre grad av marknyttjande
arbetsområden med lägre grad av marknyttjande
fritidsbebyggelseområden
områden för jord- och skogsbruk
rekreationsområden
militära områden
flygfält
utredningsområde
tunnelbanor
SJ - järnvägar
SL - järnvägar
motorvägar
andra vägar med skilda körbanor
övriga vägar
kommunnamn
övriga geografiska namn

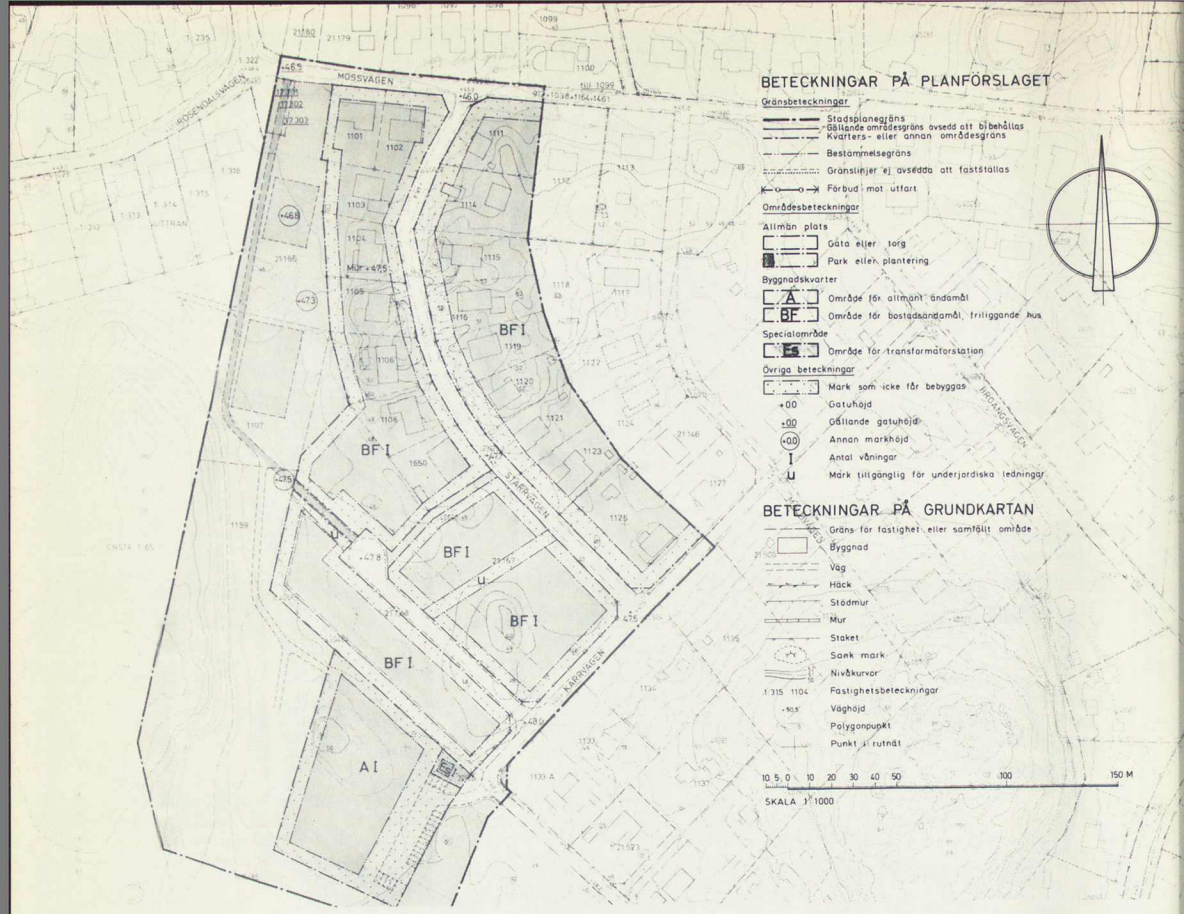
5 10 km

Fig 3. Illustrationskarta till regionplan


NORRTORP
Uppfyllnadsområde
för vintersport
ALBODA
FÄBODA GÅRD
BODAÄNG
FÄBODA
Järnvägen
Översjön
NYSVED
STEN
Säbysjön
Fig 4. Illustrationskarta till generalplan
BETECKNINGAR
HÖGRE BOSTADSBEBYGGELSE
LÄGRE BOSTADSBEBYGGELSE
NÄRCENTRUM (LM-SKOLA, BARNSTUGA, BUTIKER M.M.)
STADSDELSCENTRUM (H-SKOLA, BUTIKER ARBETSPLATSER M.M.)
ARBETSOMRÅDEN
ZON FÖR PARKERING OCH ARBETSOMR.
BEMANNAD LEKPARK
IDROTTSANLÄGGNING
EV. BEGRAVNINGSPLATS
TUNNELBANA
BILVÄG
HUVUDGÅNGSTRÅK
B BARNSTUGA
G GYMNASIESKOLA
S SJUKHUS
TUNNELBANEUPPGÅNG
GENERALPLANEGRÄNS
ANGRÄNSANDE BEBYGGELSEOMRÅDEN
k VÄRDEFULL FORNLÄMNING
S-BANA
ILLUSTRATIONSPLAN TILL
GENERALPLAN FÖR DEL AV
SOLLENTUNA KOMMUN
NYSVED FÄBODA ALBODA
SKALA 1:20000
MAJ 1972



ig 5. Dispositionsplanekarta



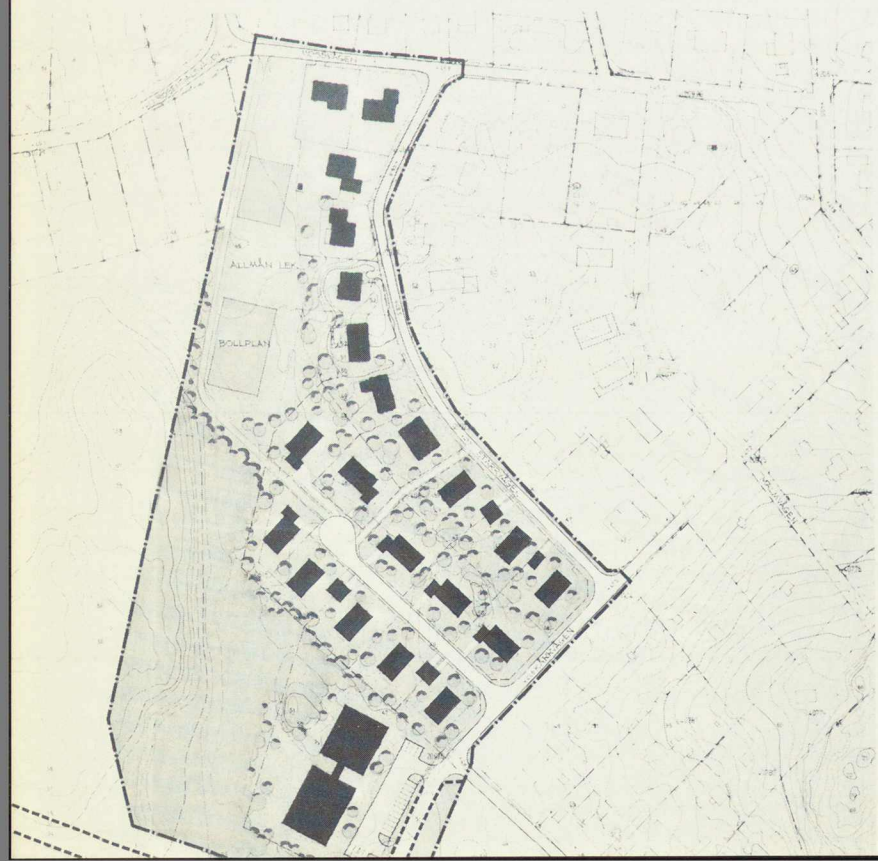


Fig 6. Del av stadsplanekarta med illustrationsplan

teoretiskt inriktat. Man har ansett att de förtroendevaldas möjligheter att hinna tillgodogöra sig innehållet därigenom begränsats. Erfarenheter från många kommuner tyder på att det i första hand varit tjänstemännen i de olika förvaltningarna som haft möjlighet att engagera sig i dessa frågor.

De förtroendevaldas medverkan i tidiga skeden. När planeringsfrågornas betydelse ökade ifrågasattes också om den traditionella planeringsprocessen kunde ge de förtroendevalda tillräcklig möjlighet att påverka och styra planarbetet. Ofta hade konsulter eller kommunala tjänstemän arbetat fram förslag relativt långt på grundval av knapphändiga instruktioner. När resultatet presenterades för de förtroendevalda var det ofta svårt att göra väsentliga förändringar, har det hävdats i debatten.

Under framför allt 50-talet betraktades planfrågorna ofta som relativt okomplicerade och i stor utsträckning av teknisk natur. De samlade bedömningarna hos tjänstemännen kunde därför vägledas av professionella synpunkter. Men den ökade omfattningen av översiktlig planering och ökade projektstorlekar bl. a. inom bostadsbyggandet har medfört en uppsplittring av planeringsarbetet. De olika specialisterna har var för sig fått svårare att överblicka arbetet. Det förstärkte betydelsen av att planeringsansvariga organ samt andra nämnder och styrelser tidigt kunde komma in i planeringen för att ange riktlinjer och samordna arbetet. Behovet av klart uttalade mål för planeringen förstärktes också genom att större del av ansvaret för bebyggelsens detaljutformning överläts till förvaltande och producerande företag.

Ett starkare inslag av programstyrning från de förtroendevalda har därför ofta efterlysts. För att underlätta detta har man i vissa kommuner delat in planeringsprocessen i skeden där de förtroendevalda inledningsvis ger målsättningar och program för det fortsatta arbetet. I sådana diskussioner har ofta även representanter för kommunens övriga nämnder och styrelser deltagit.

Önskemålen om program har inte sällan framförts av de tjänstemän och konsulter som varit ansvariga för utarbetandet av förslag eftersom de känt osäkerhet om beslutsfattarnas prioriteringar. Särskilt i större projekt som utförs under tidsbrist torde det också ha setts som en stor fördel att successivt kunna låsa olika moment i planeringen för att minska risken för tidskrävande omarbetningar.

En svårighet som ofta påpekats i sammanhanget är att de förtroendevalda kan ha svårt att i tidiga skeden binda sig vid ett program. Sådana program har därför ofta blivit allmänt hållna. En del av problemen kvarstår därigenom när generella principer och programförutsättningar skall översättas till täthet, gruppering av hus och anläggningar etc. om inte de förtroendevalda deltar även i senare skeden av planarbetet.

Markägare, byggföretag, byggherrar, detaljhandel m. fl. ekonomiska intressenter har haft en stark ställning i planeringen eftersom genomförandet av planerna ofta varit beroende av om de ansett att deras intressen har tillgodosetts. Samråd i ett tidigt skede av planarbetet med dessa intressenter har därför tillmätts ökad vikt vid utarbetande av komplicerade och omfattande planer där varje funktion ingår som en nödvändig del. Som framgått av det tidigare har byggherrar i ökande utsträckning

deltagit i tidiga samråd och medverkat i planeringsarbetet under 1960-talet.

Intressenter inom framför allt byggnadssektorn har ofta kunnat utöva påverkan genom att köpa upp mark som varit lämpligt belägen för utbyggnad eller kunnat förväntas bli föremål för andra förändringar. Denna möjlighet till påverkan har minskat genom markpolitiska åtgärder under 60- och 70-talen. Kommunernas förbättrade möjligheter till markförvärv har också medfört att alternativa lösningar lättare kunnat utformas i planeringen.

I större kommuner medförde ett ökande byggande av förorter krav på att den kommersiella servicen i större utsträckning skulle föras ut till de nya bostadsområdena. Den ökade vikten av butiksservice på nära avstånd från bostäderna medförde att detaljhandeln och dess organisationer under 60-talet kom i närmare kontakt med den kommunala planeringen. Det ansågs ofta vara viktigt att förutsättningarna för önskad servicenivå kunde klarläggas tidigt i planeringen.

Sammanfattningsvis bör nämnas kommunstyrelsens ökade betydelse för planeringen i många kommuner. I takt med att planeringens roll som styrinstrument förstärktes kom även kommunfullmäktige och övriga nämnder att i högre grad uppmärksamma och aktivt engagera sig i planeringen. Särskilt gällde det de tidigaste skedena av planarbetet där det blev allt mer angeläget att de förtroendevalda organen fick möjlighet att ange riktlinjer för arbetet.

Debatten om medinflytande i planeringen

En bred allmän debatt kring kommunal planering och om frågan hur en större allmänhet skulle kunna medverka i planeringen började åren 1967–68. Den blev mycket intensiv under de närmast följande åren särskilt i samband med byggandet av flera mycket omfattande förortsområden i storstadsregionerna. Dessa projekt blev något av en katalysator för ett uppdämt missnöje framför allt hos grupper och organisationer som inte haft direkta kanaler till planerande och byggande myndigheter. Massmedierna deltog mycket aktivt i opinionsbildningen och förstärkte i ett växelspel den opinion som växte fram.

Det ökade intresset vidgades till att omfatta all kommunal planering men ett utmärkande drag var den starka anknytningen till frågor som rörde närmiljön. Intresset begränsades därvid inte till planerade förändringar utan inriktades i lika hög grad på vad som kunde göras för att förbättra eller motverka en försämring av den befintliga miljön.

Debatten började i storstäderna. Men den kom efter hand att omfatta även medelstora och mindre kommuners problem där enstaka planer och projekt blev föremål för ett mer allmänt intresse.

I slutet av 60-talet började grupper och föreningar uppstå som huvudsakligen eller enbart inriktade sitt intresse på planerings- och miljöfrågor. Grupper av boende inom begränsade områden – exempelvis stadsdelar eller bostadsområden – ordnade sammankomster för att

diskutera aktuella gemensamma frågor inom området och för att genom aktioner av olika slag ge sina önskemål om miljöutformningen till känna. Grupper med lokal anknytning av typen byalag hade oftast lösa former för sin verksamhet och var i många fall av tillfällig karaktär. Undersökningar som utförts i Stockholmsområdet har visat att inslaget av ungdomar och personer med hög utbildning var starkt. Byalag bildades först i storstadsregionerna men har senare tillkommit även i kommuner i andra delar av landet. Det ökade allmänna intresset förstärkte även lokala föreningars aktivitet i planerings- och miljöfrågor och en betydande del av den nya opinionen fördes fram genom dessa.

Något av kritiken i debatten

I den allmänna debatten riktades kritik mot både den fysiska och den sociala miljön. I synnerhet i storstadsområdena sades den fysiska miljön ha blivit enformig till sin utformning och omänsklig till sin skala. Samhällsplaneringen påstods i stor utsträckning vara styrd av ekonomiska intressen och en omänsklig teknologi som medförde ökade miljörisker för människorna. Särskilt i storstäderna uppmärksammades de miljöproblem som den snabbt ökade bilismen medfört.

Kritik riktades också mot planeringen för att det inte fanns tillräckligt med daghem, fritidshem, ungdomslokaler, lekplatser m. m. i nya bostadsområden. Det hävdades också att stadsplaneringen kommit att förstärka redan existerande brist på jämlikhet och på så sätt isolera stora grupper av människor från social gemenskap. Planeringen sades också påskynda en allt större koncentration av arbetsplatser och serviceområden vilket medförde långa resavstånd från och till bostaden.

De förtroendevalda kritiserades för bristande insikt i planfrågor. Kritikerna menade också att många förtroendevalda inte kände till allmänhetens dagliga problem och att de överlämnat alltför stor del av sin beslutanderätt till tekniker. Detta sades ha inneburit bristande förankring av de kommunala besluten bland både förtroendevalda och allmänhet. Många menade att förhållandena kunde förbättras genom att information och ökat deltagande för förtroendevalda och allmänhet arbetades in i planeringsprocessen som viktiga moment.

Förutom att lokala förhållanden och enskilda större projekt kritiserades framfördes också mer principiellt inriktad kritik mot den kommunala planeringsprocessen. Den ansågs ha varit alltför sluten och begränsad till ett fåtal deltagare. Det hävdades att planeringsarbetet i stället borde bedrivas så att de människor som skall leva i den färdiga miljön ges möjlighet att medverka. Företrädare för social och medicinsk sakkunskap borde få tillfälle att tidigt framlägga sina synpunkter. Detta skulle kunna balansera det inflytande som t. ex. markägare, bostadsproducenter, handel, industri och trafikens organisationer ansågs ha i planeringsprocessen.

Vidare betecknades det som inkonsekvent att markägare och de som äger sin bostad kan påverka besluten i fråga om närmiljöns utformning medan hyresgäster inte har samma möjligheter.

Något om planeringsdebattens bakgrund

Många faktorer torde ha medverkat till att ge planeringsdebatten dess inriktning och intensitet i slutet av 60-talet. Även om samhällsutvecklingen i stort inneburit positiva förändringar avseende bostadsstandard och allmänt höjd levnadsnivå, upplevdes vissa förändringar som negativa. Den snabba förändringen av samhället torde i vissa fall ha medfört miljömässiga försämringar. En debatt om naturmiljön som börjat några år tidigare vidgades till att gälla även stadsmiljön och industrisamhällets nackdelar överhuvud taget.

Den höjda utbildningsnivån torde även ha spelat en roll. I det sammanhanget kan också nämnas den internationella rörelse för ökat inslag av direktdemokrati som växte fram under 1960-talet framför allt inom den yngre generationen.

Bostadsplaneringen blev en central fråga i debatten. Det starkt ökade byggandet var en naturlig förklaring till detta. Men sannolikt påverkades intresset också av den tradition av social etik som länge funnits kring bostadsfrågorna.

Ett ökat antal vetenskapliga studier, utredningsrapporter m. m. samt ett förbättrat statistiskt underlag på både riks-, region- och kommunal nivå riktade uppmärksamheten mot eftersatta grupper i samhället. Det påvisades att stora delar av befolkningen hade svårigheter att tillgodogöra sig den förbättrade servicen och små förutsättningar att göra sina krav och önskemål hörda. Exempel på några grupper vilkas förhållanden uppmärksammades var handikappade, äldre, personer som saknar bil, låginkomsttagare och grupper med bristfällig utbildning.

Tillväxten av storstäder och andra tätorter medförde att stora grupper av medborgare fick klart för sig att de skulle komma att påverkas av planeringen. I vissa fall kom det ökade bostadsbyggandet att påverka redan etablerade bostadsområden och deras omgivningar. Den expanderande privatbilismen tvingade statliga vägmyndigheter och kommunala myndigheter att omvärdera tidigare planer och bygga ut vägsystem som hade blivit föråldrade genom de nya förutsättningarna.

Men många kände osäkerhet om hur planerna skulle kunna påverka deras situation. Vissa grupper upplevde sannolikt den kommunala planeringens effekter som något negativt och fick av den anledningen ett ökat intresse för frågorna. Samtidigt torde också många människor ha blivit medvetna om att planerna mer än tidigare kunde användas som instrument för att påverka utvecklingen i mer positiv riktning exempelvis från miljösynpunkt, bl. a. genom att den översiktliga planeringen fått en mer betydelsefull roll. En större allmänhet fick därigenom anledning att följa och försöka påverka den styrning av utvecklingen som kunde utövas genom planerna.

Det har förts en motsvarande diskussion även i andra länder och det kan inte uteslutas att detta i någon mån inspirerat även den svenska debatten. Ett stort intresse och en bred debatt växte exempelvis fram i USA i början av 1960-talet. Den amerikanska planeringen kritiserades för att den förstärkte sociala skillnader mellan klasser och raser. Omfattande

innerstadssaneringar genomfördes för att bereda plats för kommersiella funktioner vilket drabbade den fattigaste delen av befolkningen. Effekterna påvisades i ett stort antal vetenskapliga arbeten. En rörelse växte fram där ofta välutbildade och professionella planerare utarbetade alternativa planer och agerade som företrädare för de grupper som påverkades av planeringsåtgärderna (advocacy planning). Medborgarinflytande (Citizen participation) blev ett honnörsord som togs upp av Kennedy-administrationen.

I England startade debatten om planeringen i mitten av 60-talet. Frågan om information och medinflytande gavs en framträdande plats i den engelska planeringslagen 1968 och blev föremål för statligt utrednings- och anvisningsarbete. En redogörelse för de engelska förhållandena ges i bilaga 1.

Förhållandena i dessa länder är i viktiga avseenden olika vårt lands, vilket också gav debatten en något annan inriktning. I USA och England var bl. a. saneringsproblemen mer dominerande och direkt kopplade till planeringsdebatten. I de övriga nordiska länderna har dessa frågor diskuterats jämsides med debatten i Sverige. Mest påminner debatten i Danmark om våra förhållanden. Men i de övriga länderna förefaller den inte ha varit lika intensiv som i vårt land. En redogörelse för förhållandena i Danmark och Norge ges i bilagorna 2 och 3.

Statens planverk

För att en större allmänhet skulle kunna få möjlighet till insyn och kunna påverka planeringen förordade statens planverk i december 1969 i brev till landets byggnadsnämnder en ökad offentlighet i planärenden. Vidare förordades en så vid tolkning som möjligt av byggnadsstadgans bestämmelser om samråd. I ökad utsträckning skulle även andra än sakägare kunna ges möjlighet till samråd redan då planerna utarbetades.

Rekommendationerna kompletterades 1971 med en kartläggning av de resultat som erhållits fram till årsskiftet 1970–71. En arbetsgrupp på planverket som studerat erfarenheterna konstaterade att endast ett fåtal kommuner hade etablerat någon rutin för handläggning av planärenden med hänsyn till önskemålet om insyn och medverkan från större medborgargrupper.

Vissa kommuner hade för enstaka åtgärder försökt inhämta synpunkter från allmänheten. Gruppen ansåg emellertid att det påfallande ofta hade iakttagits att "seriösa försök att engagera kommuninvånarna kring en enstaka viktig planeringsfråga mötts av ringa gensvar från allmänhetens sida. Utfallet har varit av endast obetydligt värde för det fortsatta planeringsarbetet och vidare försök i samma riktning har därför uteblivit." En viktig förklaring ansågs vara att planmaterialet ofta inte hade lämpat sig för information till en bred publik. Arbetsgruppen ansåg att planeringsfrågor som läggs fram för en oförberedd allmänhet sannolikt uppfattas som alltför fackmässiga för att väcka något spontant intresse. Ett levande och starkt medborgerligt intresse för planeringsfrågor ansågs

kunna påräknas endast om kommunen medvetet och kontinuerligt bygger upp och underhåller ett sådant. "Beträffande kommuner som gjort mer omfattande insatser för fördjupad insyn i planeringsarbetet kan det undantagslöst konstateras att det inom förvaltningen verkar någon eller flera personer (förtroendemän och/eller tjänstemän) med särskilt intresse för dessa frågor."

Planverkets skrivelser ägnades stor uppmärksamhet i pressen. I den allmänna debatten har det emellertid framhållits att de ofta inte gav tillräcklig ledning för direkta initiativ i kommunerna.

Större bredd i debatten

Planeringens ökade betydelse och det höjda allmänna intresset har kommit till uttryck i de politiska partiernas arbete. Det växande intresset har lett till ökad diskussion inom fullmäktigegrupperna. Det har också förekommit många initiativ till mer omfattande diskussioner inom partiorganisationerna och att man vänt sig till en större allmänhet med information och inbjudningar till medverkan. Lokala partiorganisationer har också på många håll fungerat som remissinstanser i kommunala planfrågor och ordnat offentliga utställningar, möten m. m. i syfte att nå ut till större grupper av kommuninvånare.

Föreningar och intresseorganisationer har i många fall arbetat för att skapa opinion kring planeringsfrågor. I en del fall genom att gå ut med egen information till allmänheten i form av flygblad, trycksaker, möten osv. I andra fall genom diskussioner och studieaktivitet bland medlemmarna. Ofta har det skett i anslutning till att remissvar utarbetats eller för att framföra synpunkter, önskemål och krav till kommunen.

Hyresgästföreningarna har inte sällan varit de första organisationerna i kommunerna, som mer formellt blivit inkopplade vid samråd i planfrågor. Hyresgäströrelsen började på ett aktivt sätt intressera sig för kommunala planfrågor i slutet av 1960-talet. I ett miljöpolitiskt program krävde Hyresgästernas Riksförbund 1968 bl. a. att hyresgästavdelningarna skulle bli remissinstanser. Vid den tidpunkten var endast en av de totalt 175 avdelningarna remissinstans. Antalet kommuner där hyresgästavdelningar fått formell ställning som remissinstans ökade därefter snabbt. År 1974 hade antalet stigit till ett 80-tal avdelningar och dessutom fungerade ytterligare ett antal avdelningar som informella remissorgan i vissa större planfrågor.

Idrottsorganisationer, handikapporganisationer, fastighetsägareföreningar m. fl. har på många håll varit påtryckningsgrupper i planfrågor. Ibland som remissinstanser men ofta också genom att organisationerna varit företrädda av förtroendevalda i olika kommunala organ. Byalag och opinionsgrupper har försökt påverka det kommunala beslutsfattandet genom sin opinionsbildning. De har mera sällan direkt engagerats i remissarbete eller andra former för samråd.

I den allmänna debatten har den kommunala planeringen ofta kritiserats med hänvisning till de svårigheter som finns för enskilda som berörs

Fig 7. Debatten om planeringen har ofta gällt möjligheterna till aktivitet och stimulans i närmiljön. Foto: Hans Bovin, Lars Lindbom (Nedan)

Fig 8. Särskilt i storstäderna började mer eller mindre organiserade grupper bilda opinion för en bättre miljö.
Foto: Jan E. Carlsson, Kenneth Jonasson (Nedan)

Fig 9. Frågan om Kungsträdgårdens almar i Stockholm var under våren 1971 ett stort debattämne. Foto: Michael Röhr/ Gösta Glase

Fig 10. Miljöinventering i Rinkeby (Stockholm) med medlemmar från den socialdemokratiska föreningen och hyresgästföreningen. Foto: Clas Barkman

Fig 11. Demonstration anordnad av Hyresgästföreningen i Stockholm

av planeringsåtgärder att kunna komma till tals med myndigheterna i skeden då planeringen fortfarande kan påverkas. Den gällande byggnadslagstiftningen har ansetts ge andra än sakägare mycket små möjligheter att få information och på formell väg kunna ge sina synpunkter direkt till de planerande organen.

Åtskilliga undersökningar som utförts visar att de enskilda kommuninvånarnas möjlighet att få information främst är beroende av lokalpressens bevakning av frågorna och värdering av nyhetsmaterialet. Denna bevakning har under senaste åren blivit betydligt intensivare.

Miljö och ekonomi

Sambandet mellan fysisk planering och kommunernas ekonomi blev mer markerat från 60-talet. En väsentlig orsak var ökade kommunala uppgifter på olika samhällsområden. Det var en allmänt uttalad önskan att kommunerna så långt som möjligt skulle ha ansvaret för de nya och utökade uppgifterna i fråga om utbildning, social service, planering m. m. Genom den kommunala självstyrelsen skulle medborgarna bäst kunna påverka sina egna förhållanden.

Samtidigt innebar förändringarna att kraven på kommunernas ekonomi och organisation ökade och att de förtroendevaldas uppgifter blev väsentligt mer omfattande. Stora krav ställdes på samordning och planering i kommunerna. Planeringsproblemen gav sig till känna med olika styrka i olika kommuner bl. a. beroende på storlek, befolkningsförhållanden och allmän utvecklingstakt. Kommuner med snabb expansion fick inte sällan problem med att anpassa sin förvaltningsorganisation och ekonomi till de nya villkoren. Den ökade diskussionen kring planfrågor som började i slutet av 60-talet kom i synnerhet i kommuner med snabb befolkningstillväxt att innebära starkt ökade krav på kommunala insatser som ofta hade stora konsekvenser för ekonomin. I den allmänna debatten framgick inte alltid sambandet mellan miljökrav och ekonomi tydligt.

Kommunala initiativ

Debatten kring kommunernas planering har fortsatt in på 70-talet och på många håll har formerna för en större medverkan från allmänheten utvecklats.

Den lagstiftning som reglerar kommunernas information i planfrågor är som framgått av relativt begränsad omfattning och förhållandevis oprecis. Några av de mest väsentliga kraven är offentlighet i fråga om handlingar och fullmäktiges sammanträden. Den kräver vidare kungörelseannonsering, samråd med i första hand mark- och andra sakägare samt utställning av planförslag.

En stor del av kommunerna har ansett att det är nödvändigt att förankra sin planering hos medborgarna genom åtgärder som går utöver lagstiftningens minimikrav. Som komplettering till pressinformation och annan opinionsbildning har de ibland gått ut med särskild information till allmänheten. Därigenom har man kunnat förbättra förutsättningarna för

en meningsfull debatt innan formella och informella bindningar uppstått.

Många olika vägar har prövats särskilt under de senaste fem åren och varierande erfarenheter har framkommit. Men alltjämt råder osäkerhet om hur ett ökat informationsutbyte bäst skall kunna främjas. Till en del kan det antas bero på att erfarenheterna i liten utsträckning samlats och gjorts tillgängliga för kommuner och allmänhet.

En viss uppfattning om försökens omfattning och inriktning ger en enkätundersökning som utredningen om den kommunala demokratin och Svenska kommunförbundet genomförde 1971. Enligt undersökningen uppgav ca 40 procent av landets kommuner att de under det senaste året hade vidtagit någon typ av åtgärder för att öka intresset för kommunala planer. De vanligaste åtgärderna var förlängd utställningstid (110 kommuner), information i pressen (60 kommuner), informationsmöten (90 kommuner) och broschyrer (20 kommuner). I vissa fall hade mer omfattande insatser gjorts. Några kommuner uppgav att nya rutiner för information och samråd hade införts i planarbetet. I andra fall hade man tillfälligt framför allt vid större projekt förändrat planeringsprocessen för att ge organisationer och enskilda kommunmedlemmar möjlighet att framföra synpunkter.

Som en komplettering av enkätundersökningen har utredningen om den kommunala demokratin samlat in skriftligt material om denna försöksverksamhet och utfört intervjuer med personer i kommunerna som kunnat ge sin syn på erfarenheterna. Efter hand som ytterligare försöksverksamhet kommit i gång och blivit känd för utredningen genom pressbevakning, kontakter med kommunerna m. m. har utredningen också följt denna.

I de följande huvudavsnitten redovisas några av de initiativ som tagits i kommunerna. Tyngdpunkten läggs vid kortfattade beskrivningar av planeringsprojekten, de metoder som använts för information och samråd samt i någon mån även andra lokala förhållanden av betydelse. Exemplen har grupperats i första hand efter om planeringsåtgärderna gällt:

- ☐ region- och generalplanering
- ☐ nyexploatering
- ☐ komplettering och förnyelse av befintlig bebyggelse och miljö.

Vissa av de beskrivna försöken har dokumenterats och utvärderats av kommuner eller forskare. Det har i sådana fall varit naturligt att behandla förutsättningar och erfarenheter från de försöken något mer ingående än övriga.

Utvecklingstendenser

Behovet av en bred diskussion och medborgerlig förankring av planeringen är beroende av vilken omfattning och betydelse den kommunala planeringen kommer att få. Förutsättningarna för en demokratisk beslutsprocess påverkas också av förändringar i planeringens organisation

och beslutsprocess liksom de ramar för den kommunala planeringen som en förändrad plan- och byggnadslagstiftning kan komma att sätta upp.

Planeringens omfattning, betydelse och inriktning

Enligt vad som framgått av bakgrundsbeskrivningen var kommunal planering tidigare i stort sett liktydigt med planering av markanvändningen enligt byggnadslagstiftningen. Denna planering var i huvudsak inriktad på tätorterna.

Under den senaste femårsperioden har en helt ny planeringssituation uppstått. Några viktiga händelser i tiden som skapat den nya situationen är den förändrade kommunindelningen, de ökade kraven på kommunal service samt statens ökade deltagande i samhällsplaneringen t. ex. genom länsplanering och fysisk riksplanering.

Den fysiska riksplaneringen har medfört att ytterligare aspekter tillförts den kommunala planeringen. En lagändring genomfördes 1972 som innebar att även glesbebyggelse som tidigare var undantagen från kravet på planläggning nu skall lämplighetsprövas. Detta har medfört behov av kommuntäckande planer för markanvändningen. För de kommuner som inte inom den närmaste tiden har möjlighet att upprätta fullständiga planer har statens planverk föreslagit upprättande av s. k. kommunöversikter. Detta är ett enklare bedömningsunderlag som skall kunna ge underlag för bedömning av plan- och byggnadslovsärenden. Planmaterialet skall samtidigt kunna utgöra information till allmänheten om vilka förutsättningar som gäller i kommunen för fastighetsbildning och byggande. Genom arbetet med kommunöversikterna har även många kommuner som tidigare inte haft anledning att ägna sig åt översiktlig planering nu börjat med detta. I samband med arbetet på kommunöversikterna har också dessa kommuner fått anledning att vidta särskilda åtgärder för att aktivt informera och ta kontakt med allmänheten.

Sanering och upprustning

Stor del av uppmärksamheten i den kommunala planeringen torde under de närmaste åren komma att riktas mot upprustning av befintliga miljöer. I den allmänna debatten har ofta betonats betydelsen av att sådana åtgärder sker med hänsyn tagen till sociala aspekter och på ett sådant sätt att de som berörs ges möjligheter till insyn och medverkan. Detta har också understrukits i boendeutredningens betänkande SOU 1974:17.

Kommunförbundets utvecklingsarbete

För att utveckla metoder för en integrerad kommunal långtidsplanering har ett arbete pågått inom Kommunförbundet under de senaste åren. En grundtanke i detta arbete är att all planering i en kommun skall utgå från samma förutsättningar. Planeringsarbetet börjar med att man arbetar fram och efter diskussioner i de politiska organen antar dessa gemensamma planeringsförutsättningar. Antagande bör ske i såväl kommunstyrelse som fullmäktige och betraktas som en central del av planeringsprocessen.

Även andra kommunala planer förutsätts enligt denna modell bli föremål för antagande eller fastställelse av fullmäktige. Exempelvis förvaltningsplaner, programplaner, fysiska planer, finansiella planer och personaladministrativa planer.

Den kommunala organisationen är av tradition huvudsakligen vertikalt uppbyggd vilket innebär att samma organ svarar för alla funktioner (planering, genomförande, underhåll) inom ett verksamhetsområde.

För att underlätta en samordning mellan olika sektorer i den kommunala förvaltningen började man i vissa kommuner i början av 70-talet tillämpa särskild *projektorganisation* i större planeringsfrågor. Grundtanken är att man för projektet samlar representanter för de olika intressenterna till en temporär organisation som ett komplement till den ordinarie organisationen. Kommunförbundet har utvecklat en modell som fått stor spridning. Den har i regel omfattat:

1. En projektledningsgrupp bestående av förtroendevalda och ev. tjänstemän
2. Arbetsgrupper bestående av företrädare för olika kommunala förvaltningar
3. Referensgrupp bestående av företrädare för myndigheter, intressenter och organisationer utanför de kommunala förvaltningarna.

Genom att förtroendevalda från olika kommunala organ ingår i projektledningsgruppen har förutsättningar kunnat skapas för en bred insyn och medverkan från olika kommunala sektorer redan i ett tidigt skede av planeringen. Projektledningsgruppen administrerar planeringen i enlighet med uppdragsgivarens (kommunstyrelsens) intentioner. Alternativt kan kommunstyrelsens arbetsutskott, eventuellt kompletterat med någon ledamot från byggnadsnämnden, utgöra ledningsgrupp. Av naturliga skäl kan denna grupp inte bli särskilt stor. Modellen i sig kan därför inte sägas ha löst problemet med att få en bredare politisk förankring av planeringen. En risk som påtalats i sammanhanget är att ett fåtal ledande förtroendevalda i onödan binds upp av underhandsbeslut i ledningsgruppen.

En eller flera projektgrupper, oftast bestående av enbart tekniker och andra tjänstemän, bereder och verkställer ledningsgruppens beslut. I vissa fall utför de själva inga speciella uppgifter, utan är kontaktmän från de berörda förvaltningarna. I referensgrupperna kan ingå representanter för olika kulturella och sociala förvaltningar, statliga myndigheter, föreningar och intresseorganisationer.

Bygglagutredningen

Betingelserna för förtroendemannainflytande och allmän debatt torde också påverkas av framtida förändringar i plan- och byggnadslagstiftningen.

Bygglagutredningen har i sitt principbetänkande (SOU 1974:21) föreslagit förändringar i de nuvarande planinstituten. De nya planformerna skall enligt förslaget vara tre. *Kommunplanen* föreslås omfatta hela

kommunen och gälla den långsiktiga markanvändningen. *Kommundelsplanen* reglerar utvecklingen i relativt stora områden som bostads- och arbetsområden, industrier, större anläggningar för kommunikationer m. m. *Byggnadsplanen* skall omfatta mindre områden och kunna reglera flera aspekter samt med större detaljeringsgrad kunna styra förändringar i miljön.

Enligt förslaget skall större vikt än vad som nu är fallet läggas vid den översiktliga planeringen. För kommunplaner och kommundelsplaner föreslås obligatoriskt antagande av kommunfullmäktige och godkännande resp. fastställelse av länsstyrelse.

En allmän riktlinje i förslaget är att planerna i större utsträckning skall anknytas till förändringsåtgärder. Planernas giltighet föreslås därför i princip bli tidsbegränsad.

Sammanfattning

Den ekonomiska och tekniska utvecklingen med åtföljande förändringar i produktionsapparatens struktur och lokalisering, befolkningsomflyttning m. m. har medfört ett ökat behov av planering i kommunerna under efterkrigstiden. Samtidigt har ambitionsnivån i den offentliga sektorn höjts. Ansvaret för genomförandet av de nya uppgifterna har till stor del lagts på kommunerna vilket ytterligare förstärkt behovet av samordnande och styrande planeringsinstrument. De nya och större kommunala enheterna har givit förutsättningar för en mer omfattande och långsiktig planering med styrande verkan. Statliga åtgärder på många områden har särskilt under senare år kommit att påverka förutsättningarna för den kommunala planeringen. Samtidigt har kommunernas planering i ökad utsträckning kunnat ingå som underlag för statlig planering.

Genom att planeringen tilldelats en mer betydelsefull roll i kommunerna har den också blivit föremål för allmän diskussion i högre grad än tidigare. En allmän standardhöjning och ökade kommunala resurser har också givit förutsättningar för fler alternativ i planeringen. De från demokratisk synpunkt naturliga kraven på insyn och inflytande för medborgarna över frågor av väsentlig betydelse för kommunens utveckling har ställts från olika håll – från större grupper av förtroendevalda, lokala partiorganisationer, intresseorganisationer och från enskilda kommunmedlemmar.

Den kommunala planeringen var under 50-talet i hög grad inriktad på detaljplanering medan översiktliga planer i allmänhet hade en relativt begränsad betydelse som styrmedel. I stor utsträckning utarbetades översiktliga planer av konsulter eftersom kommunerna i allmänhet saknade egen personal för dessa uppgifter. Allmänhetens intresse för den kommunala planeringen var i regel litet men ökade efter hand.

Under 1950-talet och större delen av 60-talet var det i första hand kommunala organ med nära anknytning till byggande samt statliga länsmyndigheter som deltog i plansamråd. Samrådsförfarandet mellan kommunala planeringsorgan och övriga kommunala nämnder och styrel-

ser fick ökad betydelse under 60-talet.

Detta har medfört ett starkare intresse för planeringsfrågorna inom de lokala partiorganisationerna. Vid slutet av 60-talet startade en diskussion om hur också konsumentintressen och en större allmänhet skulle kunna få bättre möjligheter till insyn och inflytande över den kommunala planeringen. Det kraftigt ökade bostadsbyggandet var särskilt betydelsefullt för denna utveckling, i synnerhet i större tätortskommuner.

Genom att miljöfrågorna blev mer uppmärksammade under 60-talet ökade kraven på ett aktivt deltagande från flera förtroendevalda i planeringsarbetet.

De kommunala planernas förändrade roll och ökade komplexitet torde i många fall ha medfört svårigheter för allmänheten när det gäller att överblicka och påverka utformningen av miljön. Många kommuner har efter hand försökt lösa dessa problem genom förändringar i de kommunala organens arbetsformer och genom en aktiv information med möjlighet till återföring av synpunkter.

Exempel på vidgat informationsutbyte vid region- och generalplanering

Inledning

Den ökade diskussionen i planfrågor har lett fram till att åtskilliga kommuner försökt förbättra informationen om pågående planering och ge större möjligheter till återföring av synpunkter från allmänheten. I flera fall har sådana åtgärder vidtagits i fråga om den mest översiktliga planeringen i form av region- och generalplaner. Sådana planer anger huvuddragen för markanvändning och utveckling i hela kommuner eller stora delar av en kommun. Det har ofta ansetts särskilt angeläget att en bred diskussion kan komma till stånd kring dessa planer eftersom de i hög grad blir normgivande för mer detaljerad planering.

Översiktliga planer berör oftast ett stort antal människor vilkas förhållanden är mycket varierande. Detta innebär att det kan vara svårt att sammanfatta planerna så att de upplevs som angelägna för en större allmänhet. Samtidigt berör de emellertid nästan alla invånare i något avseende. Det gäller t ex ifråga om trafikförhållanden, bostäder, butiksservice och kommunala anläggningar.

En betydande svårighet består ofta i att väcka intresse och att hålla det levande under så lång tid som översiktligt planarbete i regel sträcker sig över. Under senare år har det också i många kommuner utvecklats en rullande planering som innebär att planarbetet pågår mer eller mindre kontinuerligt. Men den långa tid som arbetet pågår innebär samtidigt att det finns många tillfällen att välja på för att få en bred diskussion.

Kommunerna har närmat sig problemen på olika sätt. Det gäller både ifråga om det skede då man försökt engagera allmänheten och metoderna för information och medverkan.

Informationskampanjer av mer omfattande slag har främst förekommit i större tätortskommuner. Men även mindre och glesare befolkade kommuner har under senare år börjat med särskilda informationsåtgärder genom att översiktligt planarbete fått större betydelse och omfattning även i dessa kommuner.

I det följande återges som exempel några försök att åstadkomma vidgad medverkan vid översiktlig planering. Flertalet exempel behandlar relativt stora försöksprojekt. I flera fall har erfarenheterna av dessa försök studerats genom särskilda undersökningar. I första hand återges dessa undersökningar men i regel har även kompletterande intervjuer utförts med kommunala företrädare.

Information och debatt kring Stockholms regionplanearbete

När den kommunala planeringen i slutet av 1960-talet började bli föremål för intresse och debatt bland en större allmänhet var det framför allt Stockholmsområdets problem som blev uppmärksammade. Det var främst frågor som hade ett nära samband med den snabba expansionen i regionen som väckte debatt. De miljömässiga problem som den medfört och kunde väntas medföra i framtiden var dominerande.

Regionplanering har pågått i Stockholmsområdet sedan i början av 50-talet. Men det var inte förrän under senare hälften av 60-talet som den kom att uppmärksammas i någon större utsträckning bland allmänheten. Regionplanearbetet innebar att problemen kring områdets tillväxt blev behandlade på ett samlat sätt. De bedömningar och analyser som gjordes i de sammanhangen blev därför ofta en naturlig utgångspunkt även för diskussioner kring andra planerings- och miljöfrågor.

Omarbetning av en inaktuell plan resulterade 1966 i att ett skissförslag till regionplan presenterades – *Skiss 66*. Syftet var att den skulle utgöra underlag för en programdiskussion. Skissen baserades på tre alternativa prognoser för befolkningsutvecklingen. Samtliga innebar en kraftig tillväxt av invånarantalet i regionen. Den skickades för yttrande till ett stort antal remissinstanser, huvudsakligen myndigheter och vissa större organisationer. Information till en större allmänhet gavs genom att regionplaneskissen ställdes ut på några platser i regionen. I samband med utställningen uppmanades allmänheten att komma med synpunkter men endast ett fåtal svar kom in den vägen.

Många av remissinstanserna var starkt kritiska till planskissen och det prognosmaterial som den grundades på. Men det var framför allt genom artiklar i dagspress och fackpress som en allmän debatt kring frågorna utvecklades.

Oenighet och debatt mellan ett antal framträdande vetenskapsmän och experter på området medförde att underlagsmaterial och preliminära förslag blev noggrant analyserade. Genom debatten påvisades regionplaneringens ökade betydelse och de effekter som förslaget skulle kunna få. Det gällde en mängd områden som var av direkt och påtagligt intresse för regionens invånare, t.ex. lokaliseringen av bostäder och arbetsplatser.

Regionplaneringen som tidigare hade ansetts vara en fråga för ett fåtal experter upplevdes nu som mycket betydelsefull för stora grupper av regionens invånare. Detta ledde till en intensiv opinionsbildning kring regionplanearbetet inom partiorganisationer, intresseorganisationer, föreningar, grupper och bland enskilda.

På grundval av den allmänna debatten och de synpunkter som kommit fram i remissvaren började ett förslag till plan utarbetas som var avsett att kunna antas och fastställas. Ett förslag till markanvändningsplan presenterades i slutet av 1970. Huvudförslaget i *Regionplan 70* gällde tiden fram till 1985. Dessutom skisserades tre alternativ för regionens tänkta uppbyggnad år 2000.

Information från landsting och kommuner

Från årsskiftet 1970/71 överfördes ansvaret för regionplaneringen till Stockholms läns landsting. När Regionplan 70 framlades beslöt landstinget vidta vissa åtgärder för att göra planmaterialet tillgängligt för en större allmänhet. Tyngdpunkten lades vid utställningar och skriftligt informationsmaterial. Sammanlagt satsades omkring 500 000 kronor på denna typ av information. Åtgärderna följdes upp bl.a. med en omfattande studieverksamhet inom organisationer och grupper.

Stockholm läns landsting lät i efterhand utföra undersökningar av effekten av dessa åtgärder och om debatten kring Regionplan 70. Dels gjordes en kartläggning av kommunernas, partiernas och massmediernas aktiviteter. Dels utfördes telefonintervjuer med 2 000 slumpmässigt utvalda personer i Stockholms län. I den följande redogörelsen är uppgifter som berör allmänhetens deltagande och debattens omfattning huvudsakligen hämtade från dessa undersökningar.[1]

En *utställning* kring regionplaneförslaget anordnades för allmänheten i Nybropaviljongen i Stockholm. Under tre månader kring årsskiftet 1970/71 besöktes den av omkring 25 000 personer. Utställningen kompletterades under våren 1971 med en *vandringsutställning* som användes av de flesta kommunerna i länet. Den kompletterades ofta med lokalt material. I vissa kommuner utställdes samtidigt alternativa förslag till regionplanen som framställts av lokala partiorganisationer och andra sammanslutningar. Antalet besökare varierade betydligt beroende på hur stora anstängningar kommunerna gjort för att belysa lokala aspekter och anordna speciella aktiviteter kring utställningen. Enligt den uppföljande intervjuundersökningen hade 14 procent av länets invånare besökt någon utställning om regionplaneförslaget.

I samband med utställningarna anordnade kommunerna ofta *informationsmöten.* Från regionplanekontoret deltog i vissa fall tjänstemän som föredragshållare. Av de intervjuade uppgav sig fyra procent ha besökt något offentligt möte om förslaget. Två procent angav att mötet anordnats av någon kommun.

Hösten 1971 skickade landstinget ut en *informationstidning* om regionplanen till samtliga hushåll i länet. Läsarna inbjöds att komma med synpunkter på regionalplaneförslaget. Drygt 400 brev kom in som sammanlagt var underskrivna av ett tusental personer. I intervjuundersökningen uppgav något under hälften att de sett informationstidningen och 17 procent hade läst den. Av dem som läst tidningen tyckte hälften att de fått en uppfattning om vad förslaget gått ut på och att den gav underlag för en diskussion om planen. De som hade sett tidningen men inte läst den angav att de inte haft tid, inte varit intresserade eller att den verkat svårtillgänglig.

[1] *Undersökning* av Stockholms läns landsting i anknytning till informationen kring Regionplan 70, Planeringskontoret, Stockholms läns landsting, 1972.

Kleberg, M.: Information kring Regionplan 70, Sveriges Radio, Publik- och programforskningsavdelningen, 1972.

Verksamhet inom partier, organisationer och opinionsgrupper

Samtliga fem partier som var representerade i landstinget anordnade ett stort antal offentliga möten kring regionplaneförslaget. Partierna hade

också en omfattande diskussions- och studieverksamhet i form av studiecirklar, rådslag med diskussioner kring ett förberett material m.m. Detta förekom också i stor omfattning i andra organisationer, föreningar, byalag och opinionsgrupper. I första hand i samband med att de utarbetade remissvar. Studie- och diskussionsmaterial sammanställdes av organisationerna själva på grundval av remisshandlingar och annat material som fanns tillgängligt.

Sammanlagt beräknas ett par tiotusental medborgare ha deltagit aktivt i studiearbete kring regionplanen. Ett flertal partiorganisationer, föreningar och grupper utarbetade också som ett resultat av de omfattande diskussionerna egna alternativa förslag till regionplan.

Många partier och andra sammanslutningar gav ut egna debattskrifter och delade ut speciella informationstidningar och flygblad till hushållen. Omkring 50 procent av de tillfrågade i intervjuundersökningen uppgav att de brukar läsa partiernas broschyrer och informationsblad. Drygt en tredjedel uppgav att de läser alla sådana broschyrer och informationsblad, 10 procent det som gäller viss fråga och 8 procent huvudsakligen det som kommer från visst parti. En procent angav att de besökt något offentligt möte om regionplanen som anordnats av politiskt parti.

Information genom massmedier

Tidningarna hade en omfattande bevakning av regionplanen. Totalt motsvarade det som skrevs ca 80 helsidor av det vanliga dagstidningsformatet. Radion hade sammanlagt tre timmars sändningstid och TV sände ett speciellt regionalt timslångt program om regionplanen.

Intervjuundersökningen visade att drygt 90 procent av länets invånare var mycket eller något intresserade av planfrågor. Men det framgick att intresset avtar ju större område planeringen gäller. Vid undersökningen uppgav 37 procent att de *alltid* läser sådant som behandlar planering av bostadsområdet och närmiljön. En tredjedel av de svarande läser alltid det som skrivs om kommunens planering. En åttondel uppgav att de alltid läser sådant som rör planeringen av länet i sin helhet eller större delar av det. Ytterligare omkring 50 procent av intervjupersonerna uppgav att de *ibland* läser det som skrivs i dessa frågor.

Drygt en tredjedel av intervjupersonerna uppgav att de skulle lyssna till ett inslag om regionplanen i regionalradion om de kände till att det skulle sändas och i övrigt hade möjlighet att lyssna. En något mindre andel skulle *kanske* göra det och en tiondel skulle inte lyssna. Den femtedel som inte kände till förslaget besvarade inte denna fråga.

Remissförfarande

Förslaget remissbehandlades under ca ett års tid. Den formella remissomgången omfattade sammanlagt 140 myndigheter, näringslivsorgan, fackliga organisationer, idrotts- och naturvårdsorganisationer m.fl. Förutom de officiella remissinstanserna lämnade ytterligare ett 80-tal andra föreningar och organisationer skriftliga synpunkter. Av dessa var 20

politiska föreningar, 20 övriga organisationer samt 40 byalag och miljövårdsföreningar.

Totalt omfattade remissyttrandena ca 4 000 sidor maskinskriven text. Därav kom hälften från de officiella remissinstanserna medan andra hälften var synpunkter och förslag från organisationer och enskilda. Dessutom hade vissa byalag och miljövårdsorganisationer organiserat omfattande namninsamlingar mot regionalplaneförslaget eller mot vissa delar av det.

Tiden som avsattes för remissbearbetning och förberedande av beslut om ändringar i planen var mycket kort i förhållande till det omfattande materialet. Bearbetningen av materialet utfördes av regionplanekontoret under några få månaders tid. I en första omgång sammanställdes alla yrkanden som framförts i remissvar och pressdebatt. Till varje referat angavs i regel också det huvudmotiv som anförts och vem som framfört yrkandet. Antalet sidor minskades därigenom till 700 som tillställdes de förtroendevalda i landstingets planeringskommitté.

I ett andra steg sorterades yrkandena i grupper efter vilken fråga de behandlade. Sedan regionplanekontoret kommenterat remissinstansernas yrkanden överlämnades det sammanställda materialet, som omfattade ca 400 sidor, till planeringskommittén.

Några allmänna resultat från intervjuundersökningen

Av de intervjuade hade nästan fyra femtedelar hört talas om regionplaneförslaget. Nära hälften hade diskuterat regionplanen hemma eller i sin bekantskapskrets. Drygt en tredjedel hade diskuterat den med arbetskamrater och sex procent hade deltagit i studiecirkel.

Fjorton procent uppgav att de hade tagit ställning till förslaget. De som tagit ställning ombads att antingen muntligen till intervjuaren eller i brev ge sina synpunkter. Av de 250 personer som det rörde sig om gav 150 muntliga synpunkter och ett 30-tal lämnade brevsvar.

Genomgående hade personer i de äldsta och yngsta åldersklasserna deltagit mindre än den förvärvsaktiva gruppen mellan 25 och 64 år. Vidare påvisades större intresse för frågan bland män än bland kvinnor.

Det ställdes också frågor om vilka vägar som ansågs bäst för att påverka lokala och regionala planeringsfrågor (tabellen på nästa sida). De intervjuade fick ta ställning till de fyra alternativa vägarna partipolitisk verksamhet, byalag, specialinriktade föreningar eller uppvaktning. De olika alternativen ställdes parvis mot varandra. Enligt undersökningsrapporten förelåg det en klar skillnad mellan lokala och regionala frågor. När det gällde lokala frågor ansåg de intervjuade att specialföreningar och byalag kunde ge större möjlighet till påverkan. I regionala frågor däremot gavs en stark övervikt för partipolitisk verksamhet. Nedan lämnas resultaten från två parvisa jämförelser.

	Lokala frågor %	Regionala frågor %
Partipolitisk verksamhet bäst	29	57
Byalag bäst	49	18
Kan ej ta ställning	22	27
Partipolitisk verksamhet bäst	31	51
Specialinriktade föreningar bäst	38	22
Kan ej ta ställning	31	27

Det fortsatta planarbetet

Redan under remisstiden för förslaget till Regionplan 70 pågick utredningsarbete som förberedelse till utarbetande av förslag till en slutlig och formell version av planen, *Regionplan 73*. Det startades bl.a. en omfattande studie om följderna av en lägre befolkningsutveckling. De krav och synpunkter som kommit fram i debatten och genom det omfattande remissmaterialet medförde förändringar på flera väsentliga punkter i det ursprungliga förslaget.

Det nya förslaget betraktades som en formell version av det tidigare förslaget. Ambitionsnivån i landstingets informationsåtgärder och aktiviteten bland allmänheten blev därför betydligt lägre än vid Regionplan 70. Förutom formell utställning, remiss till myndigheter och några större organisationer underrättades de som avgivit yttrande över Regionplan 70 om den nya planen. Ett 60-tal organisationer och enskilda yttrade sig i remissvar. Men många organisationer menade att de genom sina yttranden över Regionplan 70 hade utvecklat sina synpunkter tillräckligt. De ansåg det därför inte meningsfullt att avge ännu ett yttrande.

I fortsättningen är det avsikten att regionplaneringen skall ske i sexårsperioder med en indelning av planeringsprocessen i fyra etapper:

1) programarbete
2) samråd och politisk behandling
3) planutredningar och
4) samråd och politisk behandling.

Det första samrådsskedet läggs in så snart program för det fortsatta arbetet föreligger och principer för planens innehåll och utformning kan anges tillräckligt konkret. Det andra samrådsskedet följer när ett planförslag föreligger i ett mera genomarbetat skick. I princip skall förslaget efter samrådsförfarandet med vidtagna förändringar kunna föras fram till formell utställning och antagande i landstinget. Båda perioderna av samråd leder fram till behandling och beslut i landstingets politiska organ.

Informationskampanjen "Tyck om Nackablocket"

En av de första större insatserna för att engagera allmänheten i planfrågor ägde rum i Nacka kommunblock 1969–70. Inför den förestående sammanläggningen hade ett förslag till blockplan utarbetats av de tre kommunerna Nacka, Boo och Saltsjöbaden. Förslaget innehöll sex olika alternativ till framtida utbyggnad av den nya kommunen. För att få igång en debatt i kommunerna om blockplanens alternativ innan några bindande beslut hade fattats vidtogs en rad åtgärder. För att täcka kostnaderna till kampanjen anslogs 130 000 kronor.

I första hand riktade sig informationsåtgärderna till politiska, fackliga och övriga organisationer, studiegrupper och skolor men avsikten var också att ge enskilda möjligheter att framföra sina åsikter om planeringen. Några av de mest framträdande inslagen i kampanjen återges här i korthet. En ingående beskrivning av uppläggning och erfarenheter finns i en skrift som publicerades sedan kampanjen avslutats.[1]

Genom att sätta upp stora *affischtavlor* med tillspetsade frågor och *annonser* i lokala tidningar försökte man få uppmärksamhet kring kampanjen. De tjänstemän som ledde kampanjen utarbetade en presentation av blockplanen. Den publicerades i en speciell *informationstidning* som sändes till samtliga hushåll i kommunblocket. I denna tidning ingick också en svarsblankett som innehöll ett tjugotal preciserade förslag till olika planeringsåtgärder. Dessutom fanns möjlighet att lägga till ytterligare förslag och önskemål. Läsaren uppmanades att prioritera sex förslag och sända in svaret. Vidare engagerades tjänstemän och förtroendevalda som *telefonväktare*. Vid ett tillfälle sändes detta i regionalradion.

För organisationer och studiegrupper framställdes ett särskilt *diskussionsmaterial* som bestod av studiehandbok, stillfilm m.m. Återföringen av synpunkter och önskemål förutsattes främst ske genom direkta kontakter med förtroendevalda och kommunala tjänstemän.

Avsikten var också att studiecirklarnas diskussioner kring planförslaget skulle leda fram till en skriftlig sammanfattning av de synpunkter som framförts. Vid föreningarnas möten fördes protokoll. Därigenom kunde synpunkter och önskemål föras tillbaka till planeringsorganen.

Alla de ca 300 kända föreningarna i de tre kommunerna tillskrevs av kampanjledningen och uppmanades att medverka. Studiecirklarnas verksamhet bedrevs i samarbete med de olika studieförbunden. Kampanjledningen och blockplaneutredarna deltog aktivt som inledare vid föreningarnas möten. Vidare anordnades särskilda inledande informationsmöten bl.a. för förtroendevalda, lärare och studieorganisatörer.

Uppföljning av kampanjen

En sammanfattning och utvärdering av informationskampanjen gjordes av kampanjledningen i samarbete med tre universitetsstuderande. Av undersökningarna framgick bl.a. att drygt 90 procent av Nackablockets befolkning kände till att det pågick en informationskampanj av något slag. Endast en liten del av dessa kunde emellertid ge uttryck för någon

[1] Blücher G & Nilsson R: När folket skulle tycka, 1971.

uppfattning om de olika planalternativen.

Vid uppläggningen av kampanjen hade det varit ett huvudsyfte att engagera allmänheten till diskussion i studiecirklar och i föreningar. Sammanlagt kom det igång 20 studiecirklar som hade totalt 290 sammankomster. Antalet deltagare i cirklarna var ca 250 personer. En allmän erfarenhet blev att studiecirklarnas verksamhet tog längre tid än beräknat. Om man ser till sammansättningen av studiecirklarna så visade det sig att deltagarna oftast var i övre medelåldern. De hade vidare relativt hög inkomst och var medlemmar i flera föreningar. Orsaken till att de deltagit var enligt intervjuundersökningen att de var intresserade av planfrågor eller att någon bekant övertalat dem att gå med. Många av deltagarna var sedan tidigare bekanta med någon annan person i cirkeln. Mer än hälften av deltagarna hade aldrig tidigare deltagit i någon studiecirkel. Flertalet av de intervjuade uppgav att de skulle vara intresserade av att delta i flera studiecirklar.

Omkring fem procent av befolkningen deltog i förenings- och organisationsmöten som behandlade planförslaget. Sammanlagt anordnades ett 40-tal föreningsmöten med tillsammans ca 2 000 deltagare. Villaägareföreningarna var mest aktiva. Partierna hade ett relativt litet antal möten.

De som deltog i föreningsmötena kunde karaktäriseras på ungefär samma sätt som deltagarna i studiecirklarna. Vidare hade de flesta redan tidigare varit aktiva och intresserade av planeringsfrågor och hade stor tilltro till sin egen förmåga att påverka.

En jämförelse med den del av allmänheten som kommit i kontakt med kampanjen enbart genom att läsa informationstidningen visade tydliga skillnader. Den senare gruppen hade lägre inkomster, var mindre föreningsaktiv, mindre intresserad och hade lägre utbildning än den grupp som deltagit i studiecirklar och möten.

Undersökarna drog av detta slutsatsen att de som haft de minsta valmöjligheterna när det gäller bostadsmiljön och de sämsta förutsättningarna för att själva lösa sina problem också haft svårast att framföra sina synpunkter. Dels på grund av bristande rutin att utforma åsikter i tal och skrift, dels genom en känsla av att det var omöjligt att verkligen påverka beslutsprocessen.

Erfarenheterna av skolelevernas deltagande blev positiva i gymnasiet medan intresset var mindre i grundskolan och fackskolan. Under de 16 kvällar som telefonväktarna tjänstgjorde ringde omkring 50 personer. Till Sveriges Radios regionala telefonväktarprogram fick man 276 samtal.

Studiematerialet fick i allmänhet ett positivt mottagande. Men i intervjusvaren förekom viss kritik mot materialet för att det varit ensidigt inriktat och alltför svårt att sätta sig in i.

Informationstidningen blev kritiserad för att den varit för kompakt och svårtillgänglig. Det angavs vidare att den inte tillräckligt tagit upp principiella frågor och konsekvenser av olika alternativ. Vidare hade tidningen delats ut samtidigt med flera andra gruppkorsband. Detta ansågs ha bidragit till att uppmärksamheten kring den minskat.

Drygt 800 personer deltog genom att sända in de svarskuponger som fanns i informationstidningen. Det motsvarade något under två procent

av de hushåll som fått tidningen. Vid en speciell utdelning till ca 1 000 hushåll vid en mer noggrant vald tidpunkt fick man svar från 14 procent av hushållen.

Utvärderingen visade vidare att de synpunkter som kom in under kampanjen ofta varit punktvisa och i huvudsak berört endast de svarandes egen situation. Resultatet kunde därför främst användas beträffande vissa lokala frågor.

Några erfarenheter

I den skrift om projektet som publicerats efteråt gav de tjänstemän som lett kampanjen några avslutande synpunkter på erfarenheterna. En väsentlig brist i kampanjen ansågs vara att de förtroendevalda och partiorganisationerna kommit att delta alltför lite. Man betonade att det första steget i riktning mot en vidgad diskussion om planeringen bör vara att en större del av de förtroendevalda och andra politiskt aktiva deltar.

En erfarenhet av kampanjen var att lokala och kontroversiella problem engagerar mest. Särskilt för föreningsdiskussionerna skulle det ha behövts ett material som varit mer inriktat på lokala problem. Det hade också visat sig att frågor och problem måste vara konkreta för att väcka allmänhetens intresse. Samtidigt konstaterades att det kan vara svårt för kommunen att gå ut med kritisk information för att ge ett intressant diskussionsunderlag. I stället ansåg man att pressen och partiernas organisationer måste stå för kritiken, eventuellt med kommunalt stöd. Slutligen underströks vikten av att massmedierna deltar i informationen och att kommunens material får en lättillgänglig språklig utformning.

Tolkningarna av de resultat som framkom vid undersökningarna av kampanjens effekter har i vissa fall skilt sig åt. Det har bl. a. hävdats att resultaten bedömts alltför kritiskt, att kampanjen fått många positiva effekter och givit värdefulla erfarenheter för framtida åtgärder för att få större bredd i plandiskussionerna.[1]

Referensgrupper i Skellefteås generalplanearbete

Skellefteå kommun använder sig av en projektorganisation i planeringsarbetet. Kommunstyrelsens arbetsutskott utgör ledningsgrupp för fem projektgrupper som var och en svarar för olika typer av planeringsarbete som översiktsplanering, detaljplanering osv. Till projektgruppernas hjälp kan referensgrupper utses och kallas. Referensgruppernas storlek och sammansättning har varierat med hänsyn till planeringsobjektet. Ibland har deltagarna hämtats enbart från kommunala organ. I andra fall har det också ingått företrädare för bostadskonsumenter, politiska och fackliga organisationer, ideella föreningar, fastighetsägareförening och handel.

Ett exempel är arbetet med generalplan för Boliden. Referensgruppen har i det fallet bestått av representanter för kommunstyrelsen, skolstyrelsen, fritidsnämnden, socialnämnden, Gruvindustriarbetareförbundets avd 85, Boliden AB och det kommunala bostadsföretaget. Gruppen har hållit

[1] Se t.ex. Eriksson, Stig: Kommunal Tidskrift nr 19/1971.

fyra sammanträden under planarbetets gång. Vid sammanträdena har diskussionsprotokoll förts som vidarebefordrats bl.a. till ledningsgruppen.

Några erfarenheter

– Systemet med referensgrupper har varit värdefullt genom att man kunnat få fram fler väsentliga lokala synpunkter.
– En betydande svårighet är att få gruppdeltagare som upplever frågorna som så angelägna att de vill lägga ner den tid som behövs.
– Erfarenheterna av en referensgrupp som tillsatts vid planering för ett nytt bostadsområde visade att det var svårt att göra frågorna tillräckligt gripbara för gruppdeltagarna. Referensgruppen för Bolidens generalplan har fungerat bättre eftersom det funnits en konkret verklighet att hänvisa till.
– I ett fall då referensgrupp användes var det ett uttalat önskemål att gruppdeltagarna skulle diskutera frågorna med en större krets av medlemmar i sina organisationer. Skriftligt material, diabildsserier m.m. framställdes men diskussionen breddades inte nämnvärt.

Informationskampanj om aktuella planeringsprogram i Skellefteå kommun

Hösten 1972 pågick en informationskampanj i Skellefteå under benämningen "Det växer i Skellefteå". Syftet var att informera allmänheten och ge underlag för en bred diskussion om viktiga aktuella planeringsprogram. Stort avseende fästes vid frågor som berörde fysisk riksplanering och regionalpolitik. Huvudvikten lades vid en utställning som anordnades av kommunen i samarbete med Riksutställningar. I kampanjen medverkade också Svenska kommunförbundet och vissa statliga centrala och regionala myndigheter.

Ett samarbete etablerades med *studieförbunden* och *skolorna*. För att underlätta studieverksamhet utarbetades en handledning för lärare och cirkelledare. Dessutom framställdes ett studiematerial som syftade till att underlätta förberedelser, utställningsbesök och uppföljande diskussioner. Det bestod av utställningskatalog, arbetshäfte med frågor, diskussions- och arbetsuppgifter, ljusbilder m.m. Sammanlagt deltog omkring 1 200 personer i studiecirkelarbete som anknöt till informationskampanjen.

Utställningen var relativt omfattande med en uppläggning som gav stark anknytning till regionens kulturella miljö. Den anordnades inne i centrala Skellefteå. En fortsättning i begränsad omfattning förekom emellertid även i fyra mindre orter utanför Skellefteå i samband med lokala diskussionsmöten.

Det sammanlagda antalet besökare vid utställningen i Skellefteå uppgick till ca 7 000. Något mindre än hälften deltog i organiserade besök i skolklasser, studiecirklar eller andra grupper medan övriga kom som enskilda besökare.

Tolv offentliga *debattkvällar* ordnades under utställningstiden med

teman som anslöt till utställningen. Sammanlagt besöktes de av omkring 1 000 personer. Möten som hölls i centralorten, Skellefteå, fick med något undantag en anslutning om bara 25–75 personer, medan de som ordnades i de mindre tätorterna ofta drog ett par hundra personer.

Genom att ha ett särskilt rum i utställningslokalen där det fanns planeringslitteratur och ljud-bildband försökte man tillgodose behovet av uppföljning och diskussion. Detta utnyttjades främst av skolklasser och studiecirklar för diskussioner och för att lösa uppgifter i det arbetshäfte som ställts samman om utställningen.

Undersökning i samband med utställningen

Enn uppföljande undersökning utfördes vid sociologiska institutionen i Umeå[1]. Syftet var att klarlägga vilka som besökte utställningen – kön, ålder, utbildning och socialgrupp – samt att ge en bild av vad besökarna tyckte om utställningens omfattning och svårighetsgrad. Ett frågeformulär delades ut till besökarna vissa dagar. Omkring 2/3 av dem som fick formuläret besvarade det.

Undersökningen visade att personer under 20 år var starkt överrepresenterade bland besökarna. Av dem som besvarade enkäten hade omkring 25 procent folkskola, 35 procent grundskola och ca 30 procent folkhögskola, gymnasium/fackskola/yrkesskola eller akademisk utbildning. Större delen av de studiecirkeldeltagare som besökte utställningen hade folkskola som högsta utbildning. Drygt en fjärdedel av besökarna ur socialgrupp tre hade fått den första informationen om utställningen genom studiecirklar.

Den övervägande delen av besökarna uttryckte sig positivt om utställningen. Den ansågs intresseväckande och pedagogisk. Men många anförde att den var alltför omfattande och innehöll för mycket text som i flera fall varit svår att förstå. Detta var speciellt hindrande för mindre läsvana personer och för sådana som inte kunde eller ville ägna någon längre tid åt besöket.

De organiserade besöken ökade efter hand. I rapporten drar författaren slutsatsen att man med hänsyn till detta bör ha ganska lång utställningstid.

Samarbetet med studieförbunden visade att man kunde nå ut med utställningen till flera. Utställningsbesöket kunde samtidigt göras mera givande som förberedelse för diskussioner.

Genom kontakterna med skolorna nådde man en stor grupp av ungdomar i kommunen. Samarbetet med studieförbunden medförde också att många äldre personer med starkt inslag från socialgrupp tre kom i kontakt med planeringsfrågorna.

Information och debatt kring Lidingö generalplaneskiss

Lidingö kommun tillsatte 1971 en kommitté med uppgift att behandla frågor om allmänhetens insyn och inflytande i den kommunala verksam-

[1] Jönsson Gunilla: Utställningen "Det växer i Skellefteå, men hur?", En publikundersökning, sociologiska inst i Umeå 1973.

heten. Kommittén föreslog i januari 1972 åtgärder för att få till stånd en bred debatt kring en skiss till generalplan för kommunen som skulle utarbetas. Syftet var "att förbättra förtroendemännens beslutsunderlag genom att ge dessa ökad kännedom om olika organisationers och enskilda medborgares synpunkter på generalplaneskissen".

Huvudvikten lades vid ett vidgat *remissförfarande* till organisationer och andra intressesammanslutningar. Ett 80-tal sammanslutningar i kommunens föreningsregister kontaktades under våren 1972. De uppmanades att under hösten samma år delta i studiecirklar, anordna mötesserier m.m. för att få så många medlemmar som möjligt aktiva i remissbehandlingen av planskissen.

Ett omfattande och särskilt bearbetat studiematerial framställdes av kommunen. I studiematerialet preciserades ett antal frågeområden som det ansågs särskilt önskvärt att svaren behandlade. Partiorganisationerna utsåg företrädare som var villiga att ställa upp för information och diskussion i studiecirklar och på föreningsmöten. Innan kampanjen inleddes inbjöds förtroendevalda och företrädare för föreningar och studieförbund till diskussioner kring hur studieverksamheten skulle läggas upp.

Mer begränsade aktiviteter igångsattes för att sprida information och bereda en större allmänhet möjligheter att lämna synpunkter. Två nummer av kommunens egen *informationstidning,* som sprids till alla hushåll i kommunen, ägnades huvudsakligen åt generalplanen. I tidningen ingick förteckningar över föreningar som ämnade delta i remissarbetet, och förtroendevalda som var villiga att medverka. Vidare fanns ett enkätformular som innehöll ett mindre antal frågor om generalplanen. Av de ungefär 13 000 utsända enkätformulären återkom fyra procent besvarade.

En *utställning* anordnades som huvudsakligen var öppen på dagtid. Vidare annonserade kommunen om den pågående kampanjen i lokalpressen. Lokalpressen hade också en omfattande bevakning av kampanjen och införde ett stort antal insändare. Huvuddelen av insändarna orsakades direkt och indirekt av att en särskild organisation – Rädda Lidingö – bildades mot generalplanen. Gruppen bedrev en mycket aktiv opinionsbildning som bl.a. tog sig uttryck i att 6 600 namnunderskrifter samlades in mot planen. Namnlistorna lämnades tillsammans med ett uttalande som föreningens remissvar.

Uppföljning

Informationen och debatten kring generalplanen följdes upp av två forskare vid statsvetenskapliga institutionen i Stockholm på uppdrag av kommunen och utredningen om den kommunala demokratin.[1]

Vid den uppföljande undersökningen gjordes intervjuer med samtliga studiecirkelledare och föreningsordförande.

En enkät skickades till studiecirkeldeltagare och personer som bedömdes ha medverkat aktivt i föreningarnas remissarbete. Av studiecirkeldeltagarna svarade 82 procent och av föreningsmedlemmarna 79 procent.

[1] Häggroth, Sören & Wallin, Gunnar. Vidgat medborgarinflytande vid generalplanering, Lidingö kommuns utredningar, 1974.

Fig 12. Informationstidningen om Regionplan 70 som skickades ut till alla hushåll i Stockholms-regionen

STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

DENNA TIDNING DISTRIBUERAS TILL CIRKA 660.000 HUSHÅLL I LANDSTINGSOMRÅDET

Hur skall vi forma STOCKHOLMS-REGIONEN?

UR INNEHÅLLET:

Här är förslaget till regionplan i stora drag

Var med och säg Din mening!

Fig 13. Utställningen om Regionplan 70 i Nybropaviljongen, Stockholm. Foto: Svenskt Pressfoto

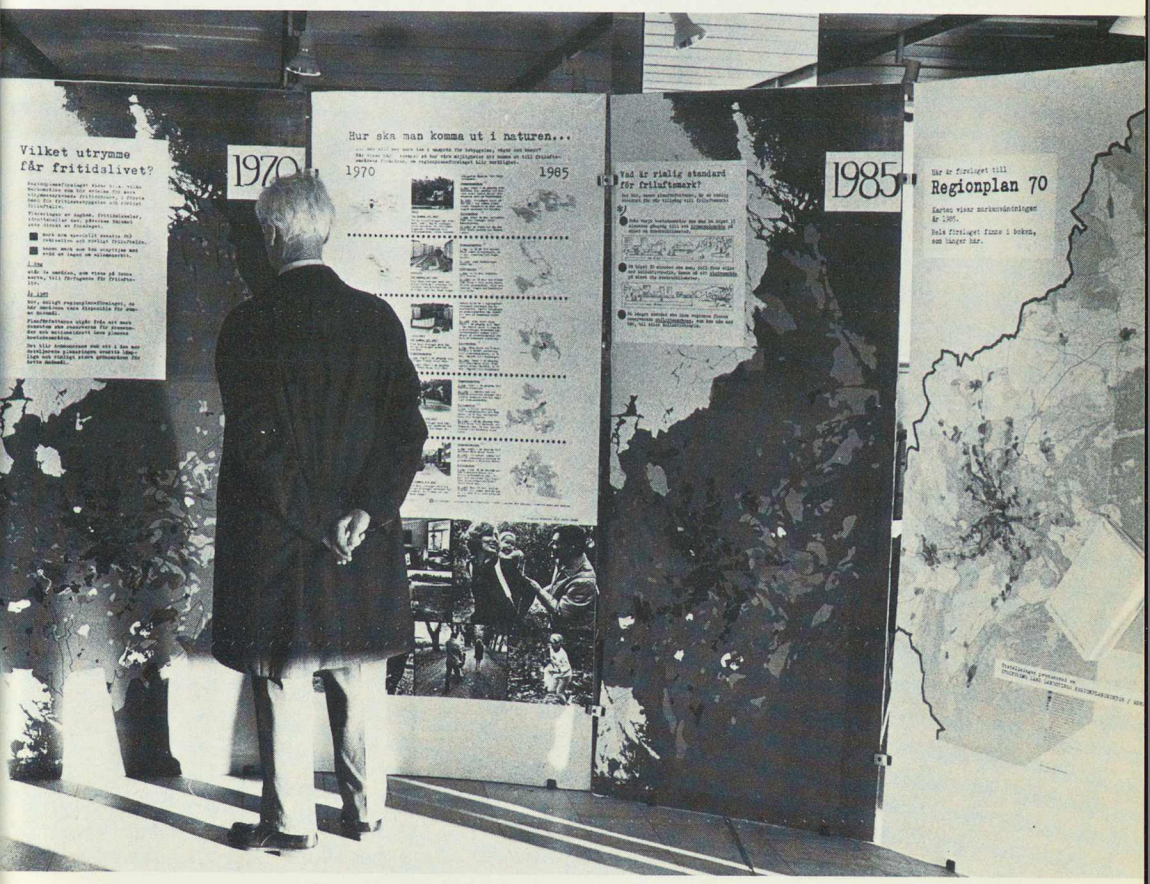


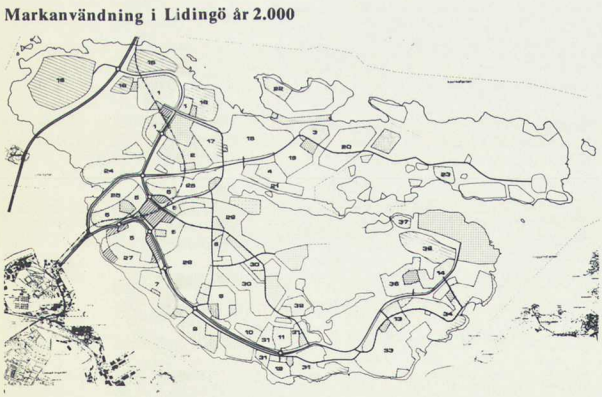
Fig 14. Studiecirkel inom Stockholmscentern kring Regionplan 70

Fig 15. Bearbetning av en del av det 4000-sidiga remissmaterialet om Regionplan 70. Foto: John Wahlbärj

Fig 16. Affischer med utmanande frågor sattes upp runt om i Nackablocket. Foto: Herbert Backhofen

Fig 17. Studiecirklar var den form av medverkan som man väntade sig mest av i Nackakampanjen (Ur boken "När folket skulle tycka")

Fig 18. Utställningen i Skellefteå kombinerades med en omfattande studieaktivitet. Foto: Ingvar Lundmark



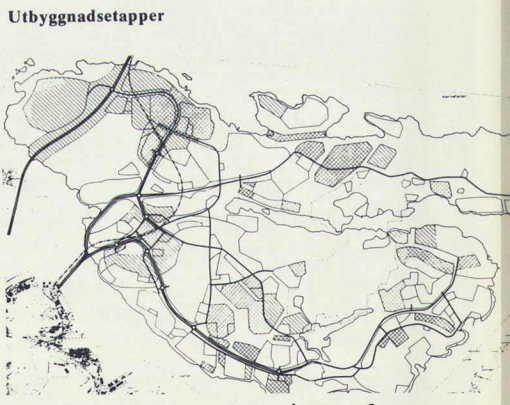


Fig 19. Ett omfattande studiematerial framställdes för att underlätta för töreningar och allmänhet att diskutera förslaget till generalplan för Lidingö. Bilden kan illustrera svårigheterna att göra information om översiktlig planering gripbar för en större publik (Ur Vårt Lidingö nr 2/72)

Studiecirklar

Tre studieförbund organiserade sammanlagt 11 studiecirklar. Till detta kom en cirkel som anordnades i egen regi av en villaägareförening. I flera fall fick studiecirklarna en bestämd profil genom att de rekryterades från viss förening, främst från partiorganisationer. I de elva studiecirklarna deltog sammanlagt 124 personer. Av uppföljningen framgick att studiecirklarna haft i genomsnitt åtta sammankomster.

Föreningar

Ungefär hälften av de 80 föreningar som uppmanades delta i remissarbetet avlämnade remissvar. Huvuddelen av svaren kom från villaägareföreningar (15), partipolitiskt anknutna organisationer (8), bostadsrättsföreningar, byalag m. fl. (5) och näringslivsorganisationer (4). Vissa av de tillfrågade föreningarna ingick i andra organisationer som svarat. Om även dessa, främst båtsällskap och idrottsföreningar, inräknas kan fyra femtedelar av de tillfrågade föreningarna sägas ha svarat.

Föreningarnas aktivitet riktade sig i mycket liten utsträckning till en större allmänhet. I stället ägnade de sig internt åt att analysera remissmaterialet och utarbeta svar. Föreningarnas arbetsformer varierade starkt. En tredjedel av föreningarna anordnade ett extra medlemsmöte i samband med remissarbetet. Men i övriga fall var det styrelsen eller en särskilt tillsatt arbetsgrupp som ensam utarbetade remissvaret. Sammanlagt omkring 200 föreningsmedlemmar beräknas ha medverkat vid utformningen av svaren.

Förtroendevalda

De förtroendevalda som skulle hjälpa remissinstanserna med råd och synpunkter utnyttjades i liten utsträckning. Enligt undersökningsrapporten anses det bero på att det inom de flesta föreningar fanns egna medlemmar som var väl insatta i frågorna. I stället medverkade förtroendevalda i kommunala organ i oväntat stor utsträckning som vanliga deltagare i studiecirklarna och i föreningarnas remissarbete. Omkring hälften av kommunfullmäktiges ledamöter deltog exempelvis i sådant remissarbete. Undersökningen visade att förtroendevalda som deltagit i studiecirklar och föreningars remissarbete genomgående varit mer aktiva än andra deltagare.

Medverkande

En väsentlig fråga är vilka grupper av kommunmedlemmar som deltog i remissarbetet. I undersökningen konstaterades att bland dem som deltagit i remissarbetet var företagare och högre tjänstemän överrepresente-

rade. Anställda inom industri och service deltog jämförelsevis i betydligt mindre utsträckning. Om man ser till bostadstyp hos dem som deltog framgår av rapporten att de villaboende var dominerande. Den ojämna rekryteringen var framträdande i både föreningar och studiecirklar men mindre markant i studiecirklarna. Detta gällde bl.a. i fråga om kön, ålder, yrke och bostadstyp. Deltagarnas bedömning av sin aktivitet var vidare högre i cirklarna än i föreningarna.

Undersökningen visade att diskussionen i studiecirklar och föreningar ofta hade begränsats till ett mindre antal personer. Ändå ansåg de flesta deltagarna att det remissvar som föreningen eller cirkeln avlämnade i stort överensstämde med den egna uppfattningen i frågan.

Remissmaterialet fick på det hela taget deltagarnas godkännande. Å andra sidan uppgav åtskilliga av föreningsmedlemmarna att deras inläsning varit översiktlig eller obefintlig. En mycket klar majoritet menade vidare, att erfarenheterna av kampanjen i dess helhet var så goda att den borde upprepas i liknande former i andra kommunala frågor.

De kritiska synpunkterna gällde främst att kommunen styrt verksamheten i alltför hög grad genom att ange förutsättningar som generalplanearbetet skulle utgå från. Detta hade emellertid skett medvetet i syfte att underlätta arbetet för organisationerna.

Remissvarens innehåll

Ett väsentligt syfte med det vidgade remissförfarandet var att förse kommunens förtroendevalda med ett beslutsunderlag som innehöll vitt skilda åsikter om generalplaneförslaget. De medverkande föreningarna uppmanades att i första hand ge synpunkter på ett antal särskilt angivna problemområden i generalplaneförslaget.

Remissinstanserna skulle exempelvis ange lämplig fördelning av bostadsbyggandet på olika hustyper, lämplig förläggning av tillkommande bebyggelse och lämplig turordning i de planerade bostadsområdenas utbyggnad.

En granskning av remissvarens innehåll gav besked om att kommunens rekommendation inte följts i alla delar. Men huvuddelen av remissinstanserna hade behandlat så principiellt viktiga frågor som Lidingös maximala utbyggnad, kommunikationssystemet och bostadsbyggandets fördelning i olika delar av kommunen. Detsamma gällde exploateringsgraden och bostadsproduktionens fördelning på olika hustyper. I påfallande hög grad framfördes i kritiken även alternativa förslag.

Större delen av remissinstanserna undvek emellertid att ta upp ekonomiska frågor till diskussion trots att ett omfattande underlag fanns tillgängligt. Rapportförfattarna anser att orsaken dels var att de ekonomiska frågorna bedömts som komplicerade, dels att det ansetts ligga utanför intressesammanslutningarnas verksamhetsområde att ta ställning i sådana övergripande prioriteringsfrågor. Vissa remissorgan avstod vidare från att behandla det planekonomiska spörsmålet, eftersom de ansåg att de ekonomiska utredningarna hade grundats på felaktiga förutsättningar.

Den bredaste inriktningen i sina remissvar uppvisade hyresgästförening-

en, de socialdemokratiska organisationerna, studiecirklarna och de moderata partiorganisationerna. Dessa behandlade ca två tredjedelar av de 19 frågeställningar som generalplaneförslaget indelats i.

Något snävare intresseområde hade bl.a. opinionsgrupperna och näringslivsorganisationerna som visade intresse för hälften av frågeställningarna.

Snävast intresseinriktning hade villaägarföreningarna, byalagen, bostadsrättsföreningarna, KDS, idrottsföreningarna och de enskilda personer som inkommit med remissyttranden.

Det noterades också att sättet att utarbeta remissvaren hade viss betydelse för innehållets bredd. Det framgick av att remissorgan som hade medverkat i studiecirkelverksamhet uppvisade en bredare inriktning i sina svar än andra.

De kommunala organens fortsatta behandling av frågan tyder på att man bl. a. velat tillmötesgå remissopinionens önskemål om en lägre befolkningsutveckling för kommunen.

Sammanfattning

I detta avsnitt har några exempel redovisats där kommunerna försökt främja en bred diskussion kring frågor om pågående region- eller generalplanering. Även om exemplen inte kan ge någon fullständig bild av vad som gjorts i kommunerna kan de ge en uppfattning om inriktningen i hittillsvarande försök när det gäller dessa plantyper.

I flera av exemplen har kommunerna lagt upp omfattande program för information och medverkan. Man har i flera fall gått ut brett med skriftlig information till hushållen, utställningar m. m. Därigenom har en stor del av invånarna blivit upplysta om att planarbete pågått. Svårigheten att åstadkomma en återföring av synpunkter till de planerande organen har man försökt lösa på olika sätt. I flera fall har en omfattande opinionsbildning kommit igång inom organisationer, massmedier m. m. Detta har under pågående planarbete kunnat tillföra diskussionen i de beslutande organen nya synpunkter.

Intresserade organisationer och enskilda har ofta uppmanats att avge skriftliga svar. En fördel med detta har ansetts vara att svaren lätt kunnat bearbetas och tas in som kompletterande beslutsunderlag.

Sammantaget tyder erfarenheterna på att det ofta innebär stora svårigheter att få till stånd en inträngande diskussion bland den bredare allmänheten kring övergripande planeringsproblem. I allmänhet synes frågorna inte upplevas som tillräckligt näraliggande. Försöken visar dock att det går att åstadkomma ett väsentligt breddat deltagande även när det gäller översiktlig planering.

Frågorna har ofta ansetts vara så svåra och tidskrävande att sätta sig in i att relativt ingående studier krävts för att kunna ge väl övervägda synpunkter. En lösning har då varit att särskilt inrikta ansträngningarna på studieverksamhet och diskussioner framför allt i organisationer, föreningar och skolor. Ett annat sätt att få en reaktion från allmänheten

har varit att tillsätta referensgrupper som tillsammans med kommunens representanter diskuterat planfrågor.

Erfarenheterna visar att föreningar, organisationer och andra sammanslutningar kan lägga ner ett stort arbete på studieverksamhet och remissarbete när det gäller region- eller generalplaner. Men en förutsättning för ett brett och aktivt deltagande från organisationer har ofta varit att de givits god tid till förberedelser.

Information och medverkan vid nyexploatering

Inledning

Många av de försök som gjorts för att intressera och engagera en större allmänhet i planeringsfrågor har gällt nybyggnadsprojekt. Från senare hälften av 1960-talet upprättades särskilt i större tätortskommuner dispositionsplaner och områdesplaner som avsåg utbyggnad av hela bostadsområden. Dessa planer blev ofta av stor betydelse för styrningen av utbyggnaden medan stadsplanerna fick en underordnad roll. Eftersom planerna skulle få långsiktliga verkningar på många människors dagliga miljö och ekonomiska konsekvenser för kommunerna ansågs medverkan från en större allmänhet särskilt angelägen vid planarbete av det slaget.

Förutsättningarna för information och medverkan har emellertid varit speciella i flera avseenden. Vid utbyggnader av större omfattning har möjligheterna att anknyta till kända förhållanden och situationer i många fall varit begränsade vilket försvårat en diskussion bland allmänheten. Det har ofta varit svårt att klargöra komplicerade och tekniska frågor på ett så enkelt sätt att en större allmänhet kunnat sätta sig in i problemen. Planerna har lätt kunnat uppfattas som rent teoretiska och tekniska vilkas konsekvenser varit svåra att få en föreställning om.

Ofta har det varit utmärkande att man inte på förhand känt till vilka som i framtiden skulle utnyttja den omgivning man planerat för. Inga eller endast ett fåtal av de framtida brukarna har bott eller varit verksamma i området vid tidpunkten för planläggningen. Reaktionerna från brukarna har därför ofta kommit fram först när inflyttning skett. Svårigheterna att få till stånd ett direkt meningsutbyte med de framtida brukarna har i vissa fall medfört att man istället inbjudit organisationer att lämna synpunkter på program och förslag till planer. De har därigenom i viss utsträckning kunnat företräda de framtida brukarna. I andra fall har speciella referensgrupper tillsatts med företrädare för brukarna eller deras intresseorganisationer. Dessa grupper har tillsammans med planmyndigheterna diskuterat utformningen av det aktuella projektet.

I det följande redovisas exempel från sju kommuner som försökt vidga diskussionen kring pågående arbete med dispositionsplaner eller stadsplaner. Flera av de exempel som gäller dispositionsplaner har gällt enstaka större projekt där planarbetet organiserats på speciellt sätt. De kan därför

inte sägas vara typiska för dessa kommuners sätt att bedriva planarbete. Det torde vara mindre sannolikt att lika omfattande åtgärder för information kring arbetet kan bli något normalt återkommande inslag. Två av försöken är helt eller delvis utvärderade genom särskilda undersökningar. När det gäller de övriga bygger framställningen på material som utredningen samlat in.

När det gäller detaljerade frågor som regleras i stadsplan har det tidigare oftast varit markägare och andra sakägare som ansetts ha anledning att samråda med planförfattarna. Hyresgäster och andra boende har i mindre utsträckning haft möjlighet att direkt medverka vid detaljplanering och produktionsförberedelser. Bland exemplen finns även försök att få en bredare diskussion kring detaljplaneringen.

Även om detaljplanen oftast relativt noga anger markanvändning och bebyggelse inom planområdet så finns det i de flesta fall ett visst utrymme för variationer när det gäller närmiljöns utformning. T. ex. vid utformningen av gemensam parkmark, friytor, planteringar och färgsättning av bebyggelse.

Det kan därför finnas skäl att också ta upp medinflytandeaspekterna när det gäller det utformningsskede som följer när stadsplan utarbetats, dvs. då bebyggelsen projekteras. Avslutningsvis redovisas därför ytterligare fyra exempel där de boende fått ett större ansvar för den detaljerade utformningen av miljön.

Fyllingeprojektet i Halmstad

I planeringsdebatten under slutet av 1960-talet riktades kritik mot det stora inflytande som tekniker och ett fåtal specialiserade politiker sades ha i planeringsprocessen. Det framstod som nödvändigt att skapa förutsättningar också för större grupper att påverka bl. a. den planering som hade betydelse för boendemiljön. Med utgångspunkt i denna debatt utvecklades i Halmstad en modell för planeringsarbetet som gick ut på att i ett tidigt skede informera och samverka med allmänhet och berörda kommunala organ.

Dessa tankar utvecklades vid årsskiftet 1969/70 i samband med att planförberedelser gjordes för ett större bostadsområde som avsågs få omkring 10 000 invånare. Området gavs arbetsnamnet Fyllinge. Programarbete för projektet ägde rum under senare hälften av 1970. Det ägnades stor uppmärksamhet i pressen och i den aktuella planeringsdebatten.

Planeringsprocessen tänktes indelad i sju skeden från (1) målsättning och programskrivning, (2) alternativa dispositionsplaner, (3) slutlig dispositionsplan, (4) detaljplaner, (5) projektering, (6) genomförande till (7) uppföljning, förändring och komplettering. Den följande redogörelsen behandlar beslutsprocess och informationsåtgärder i skede 1 eftersom projektet sedan avbröts.

En utgångspunkt för planeringsarbetet var att målen för den tilltänkta utbyggnaden skulle formuleras klart av många människor i samverkan. Det skulle ske innan översiktliga och mer detaljerade planer började

utarbetas. Verklig påverkan på planeringen från större grupper av förtroendevalda och allmänhet ansågs bäst kunna ske på programstadiet. Då målen formulerats var avsikten att ett program skulle diskuteras och antas av kommunfullmäktige för att kunna utgöra grund för det fortsatta arbetet.

Vidare skulle en total och integrerad planering eftersträvas. Arbetet skulle omfatta samtliga viktiga aspekter på områdets funktion. Det skulle därför ske i samverkan mellan olika förvaltningar.

Det ansågs viktigt att tillföra programdiskussionen kunskaper från olika ämnesområden. Som underlag för programdiskussionerna gjordes en genomgång av pågående debatt inom olika kunskapsområden. Detta sammanställdes av tjänstemännen till ett kompendium. Vidare utarbetades ett material som behandlade de lokala förutsättningarna för planeringen av Fyllingeområdet.

En *projektgrupp* tillsattes för att leda arbetet på programstadiet. Byggnadsnämndens och kommunalstyrelsens ordörande var ordförande resp. vice ordförande i projektgruppen. I övrigt bestod den av ledande tjänstemän från alla de förvaltningar i kommunen som hade någon form av egen planeringsverksamhet eller på annat sätt berördes. En motivering för gruppens tjänstemannakaraktär var att man därigenom ville förhindra "tidiga politiska bindningar som skulle kunna verka hämmande på den efterföljande, öppna allmänna debatten".

Den stora målsättningsdiskussionen i projektgruppen förbereddes genom att projektgruppen indelades i 13 mindre arbetsgrupper som samlade information om var sitt ämnesområde. Arbetsgrupperna bestod av fem personer samt en representant för projektledningen som fungerade som samordnare mellan arbetsgrupperna.

För att berika diskussionen i projektgruppen och ge möjlighet till tidiga samråd inbjöds representanter för bl a landsting, statliga myndigheter, hyresgästförening och handelns organisationer att delta. Denna s. k. yttre *referensgrupp* bestod sammanlagt av femton personer.

Ett förslag till program för planeringen av Fyllingeområdet utarbetades under sommaren och hösten 1970. Först genom att arbetsgrupperna diskuterade sina olika ämnesområden och slutligen genom att projektgruppen behandlade hela programmet. Detta skedde under en tre dagar lång sammankomst där även referensgruppen deltog. Arbetsgruppernas resultat utgjorde då underlag för diskussionerna.

Arbetsgruppernas och projektgruppens protokoll sammanställdes i nästan obearbetat skick till en *broschyr*. Den var från början avsedd endast för intern information men den kom att användas även för att informera allmänhet och förtroendevalda. Broschyren delades ut vid de utställningar som anordnades och fanns tillgänglig hos bildningsförbunden, på stadsbiblioteket och på bostadsförmedlingen. Den användes också som underlag för en debatt med allmänheten som hölls i början av november 1970. I broschyren uppmanades allmänheten att ge sin mening till känna genom att skriva till kommunfullmäktiges ledamöter. En mera lättfattlig och illustrerad broschyr för allmänheten som skulle ha utarbetats kom inte till utförande.

För att bredda debatten kring programarbetet anordnades i samarbete med Halmstads konstnärsklubb en *utställning* som belyste frågeställningar som var aktuella i Fyllingeområdet. Utställningen ägde rum i två av stadens varuhus med en vecka på varje ställe. På båda utställningsplatserna förekom det debatt- och *informationsmöten* på kvällstid. Mötena besöktes av 100 respektive 80 personer. Önskemål framfördes bl. a. om en bättre utemiljö, närhetsbutiker, mindre och mera familjära ålderdomshem, kulturell service och pensionärshotell. Vidare framfördes synpunkter på översiktliga planfrågor som stadens tillväxt och Fyllingeområdets läge i förhållande till Halmstads centrum.

Utställningar om Fyllinge förekom även i fyra av Halmstads *skolor*. Eleverna i grundskolans alla stadier fick i olika ämnen syssla med planeringen av området och inbjöds att komma med förslag och synpunkter. Elevernas arbete samlades och utställdes senare under tre veckor i rådhuset.

Ett tiotal olika partipolitiska och ideella *föreningar* anordnade debatter där kommunens förtroendevalda och tjänstemän informerade och deltog i diskussionen.

I samband med att projektgruppen tillsattes anordnades en *presskonferens* för riks- och lokalpress, där man redogjorde för syftet med Fyllingeprojektet och den metodik som skulle användas. Detta resulterade i flera tidningsartiklar och radioinslag. Vid projektgruppens tre dagar långa sammankomst för att sammanfatta arbetsgruppernas resultat inbjöds pressen vilket framför allt lokalpressen uppmärksammade.

Genom pressen riktades vidare allmänhetens intresse mot den utställning som anordnades i varuhusen. Likaså följdes debatterna med allmänheten och skolungdomarnas arbeten och utställningar av pressen. En fråga som blev särskilt uppmärksammad av massmedierna var lokaliseringen av detaljhandel. Alternativen gällde om den skulle helt förläggas inom området eller om de framtida invånarna delvis skulle bli hänvisade till att använda ett externt lokaliserat varuhus. Denna principiella debatt ansågs även ha ett riksintresse som resulterade i ett TV-program.

Förslag till program

Projektgruppens måldiskussioner, yttranden från de kommunala nämnderna samt synpunkter framkomna vid utställningar, debatter och skolungdomens arbete lades till grund för ett programförslag för Fyllingeprojektet. Förslaget innehöll riktlinjer för bostadsutformning, trafik, kommunal och kommersiell service m. m. När det gällde butiksservice sattes två alternativ upp. Det ena innebar att områdets service delvis skulle täckas av ett större varuhus lokaliserat utanför bostadsområdet. I det andra fallet skulle mindre butiker förläggas i själva området.

Programmet underställdes kommunala nämnder, statliga myndigheter samt organisationer för mera formella remissyttranden som underlag för kommunfullmäktiges ställningstagande. Många av remissinstanserna hade redan tidigare kunnat framföra synpunkter på programmet genom sina representanter i projektgruppen och referensgruppen. Men genom detta

formella remissförfarande ville man ytterligare försäkra sig om att förslaget var förankrat hos myndigheter och organisationer.

Kommunfullmäktiges antagande

Efter den formella remissbehandlingen gjordes vissa ändringar i programförslaget. Delade meningar uppstod beträffande frågan om varuhuset vilket medförde att det dröjde 10 månader innan kommunfullmäktige kunde besluta att anta förslaget.

När det slutliga programmet antagits av kommunfullmäktige var avsikten att alternativa förslag till dispositionsplan skulle kunna presenteras under våren 1972. Denna presentation försköts ett par gånger för att slutligen skjutas upp på obestämd tid. Orsaken var främst minskat behov av bostadsbyggande och prioritering av andra områden i kommunen.

Några erfarenheter framförda vid intervjuer

- Mycket få bland allmänheten tog kontakt med de förtroendevalda med anledning av den uppmaning som gick ut.
- Diskussion och återföring hade kunnat bli bättre om fler förtroendevalda deltagit vid möten i ideella föreningar och intresseorganisationer.
- Pressen gjorde felaktigt lokaliseringen av externvaruhuset till en huvudfråga.
- Bakgrunden till den sneda debatten var ett tidigt politiskt beslut om varuhuset. Detta var också den enda fråga kring vilken debatten i fullmäktige kom att kretsa. Diskussionen slutade med att man enade sig om en skrivning som inte förpliktade till något.
- Största gensvaret kom från skolorna. Man fick många intressanta förslag till utställningen. De flesta teckningarna hade barn och åldringar som huvudpersoner och många föreställde djur. Det var värdefullt att barnens och de äldres behov kom fram i debatten eftersom de i normala fall inte är med vid utformningen av miljön.
- Särskilt givande var den tre dagars diskussion som hölls med referensgruppen. Ledamöterna i referensgruppen tvingades att ta ställning och att ta hänsyn till andra krav som framfördes.
- Genom att förslaget tillställdes de kommunala nämnderna för remissyttrande redan på programstadiet undgick man den lättvindiga behandling som annars är vanlig. Flera nämnder hade särskilda sammanträden för denna fråga. Bl. a. blev skolfrågorna på det sättet bättre belysta.

Uppföljning

Försöket att bredda diskussionen kring Fyllingeprojektet följdes under 1972 upp av forskare vid sociologiska institutionen i Lund. I en rapport redovisades erfarenheter av allmänhetens medverkan samt de förtroendevaldas och tjänstemännens roll[1].

En enkätundersökning utfördes med ett slumpmässigt urval av Halmstads befolkning (71 procent av de tillfrågade svarade). Den visade att 39

[1] Arnman, Göran & Siksiö, Ola: Informationens betydelse för Fyllingeprojektet. (Stencil), sociologiska inst., Lunds Univ. 1973

procent av halmstadsborna kände till att Fyllingeområdet var tänkt som nästa stora bostadsområde i Halmstad.

Av en annan undersökning som redovisats i samma rapport (svarsfrekvens 60 procent) framgick att dagspressen varit den helt dominerande informationskanalen. Vidare kunde man av denna undersökning konstatera att geografisk närhet spelade en viss roll när det gällde kunskap om och aktivt deltagande i det nya områdets planering.

Undersökningarna ansågs vidare visa att informationen om Fyllinge i första hand skapade intresse hos en liten grupp som redan tidigare var intresserad såväl av denna som av andra typer av kommunal information. De grupper som inte på förhand var intresserade kunde inte nås i någon större utsträckning av information i de former som förekom. T. ex. genom broschyrer, utställningar eller informationsmöten.

Det ursprungliga målet att få en stor allmänhet att aktivt delta i en debatt om programförslaget ansågs därför ha lyckats mindre väl. Rapportförfattarna anger några faktorer som kan ha medverkat till detta.

- Informationsbroschyren var tungläst och i vissa delar svår för en lekman att få grepp om.
- En analys av vilka man ville rikta sig till med informationen saknades. Allmänheten betraktades som en enhetlig grupp som ansågs mottaglig för ett och samma budskap.
- Det visade sig att utställningar hade mindre dragningskraft än väntat.
- En utgångspunkt för försöket hade varit att en aktiv och kritisk hållning från allmänheten skulle resultera i framstötar direkt till de förtroendevalda. Detta förekom inte i någon nämndvärd utsträckning vilket medförde att det inte fanns några alternativa vägar för att föra tillbaka allmänhetens synpunkter.
- Den tid som under första fasen ägnades åt informationsutbyte med allmänheten var för kort.

Planeringen för Fyllinge ansågs framför allt ha lett till att de förtroendevalda och de högre tjänstemännen i kommunen blivit bättre och tidigare informerade än vanligt. Genom att de olika förvaltningarnas tjänstemän utarbetade utkast till programförslag kom de in i planeringsprocessen på ett mycket tidigare stadium än vad som var normalt. Den samordning i planeringsarbetet som detta medförde kom dock huvudsakligen att omfatta de ledande tjänstemännen i kommunen.

Vid intervjuer med kommunens fullmäktigeledamöter framkom att de utöver den information som lämnats från projektgruppen i regel hade blivit informerade genom partigrupperna. Ingen av de tillfrågade angav medlemskap i nämnder som någon viktig informationskälla.

Den förbättrade informationen föreföll ha uppskattats mest av de fullmäktigeledamöter som hade en mindre framträdande ställning i de kommunala organen.

Med något undantag var de förtroendevalda positivt inställda till att allmänheten informerades på ett tidigt stadium av planeringen. I flertalet fall hade de emellertid inte varit särskilt aktiva för att föra ut information om det planerade bostadsområdet. De hade inte heller i någon större

utsträckning kontaktats av personer i kommunen som haft synpunkter på innehållet i programförslaget. Enligt forskningsrapporten betraktade de förtroendevalda till övervägande del Fyllingeprojektet som ett isolerat experiment.

Information om pågående planering i Gislaved

Hösten 1972 anordnade byggnadsnämnden i Gislaved under en månad en utställning om all pågående planering i kommunen. Den omfattade aktuella översiktliga planer samt förslag och skisser till detaljplaner som vid utställningstillfället var under arbete. Till utställningen hade även utarbetats ett idéförslag till centrums framtida utformning i fråga om bl. a. bostadsbebyggelse och trafiksystem.

För utställningen användes en lokal som låg i anslutning till kommunens bibliotek och gymnasieskola. I utställningen ingick modeller av ett par bostadsområden samt centrumområdet.

Fria lokaler, frivilligt arbete från tjänstemän och förtroendevalda samt användning av befintligt material medförde att kostnaderna för utställningen inklusive material och arkitektarvoden inte uppgick till mer än 4 000 kr. Kostnaden för frivilligt arbete beräknades till ett ungefär lika stort belopp. Modellerna som redan tidigare funnits tillgängliga hade kostat cirka 15 000 kr.

I samband med utställningen uppmanades besökarna att lämna skriftliga synpunkter. Det gällde dels att ge fria synpunkter på kommunens planering, dels att besvara ett mindre antal direkta frågor. Frågorna gällde bl. a. biltillgänglighet och gemensamhetsanläggningar i bostadsområdena. De direkta frågorna besvarades av cirka 200 personer medan 150 använde sig av möjligheten att "fritt ur hjärtat" lämna skriftliga synpunkter och idéer. Exempel på frågor som man framfört synpunkter på var typ av bostäder, lägenheternas fördelning på olika storlekar, kommunens nya förvaltningsbyggnad, gemensamhetslokaler, integration i boendet och trafikföringen i centrum. I fråga om de detaljplaner som ställdes ut framfördes synpunkter bl. a. på möjligheterna att bevara nuvarande kuperade terräng och stenmurar i området. Det gällde vidare hur en skola skulle placeras med hänsyn till trafiksäkerheten.

I utställningslokalen anordnades ett *informations- och debattmöte* kring kommunens planering. Till informationsmötet kom cirka 80 personer vilket innebar att lokalen blev fullsatt. På mötet fanns representanter för flera kommunala organ som placerade sig bland publiken. En stor del av de närvarande var aktiva genom att fråga och diskutera. Bland annat framfördes synpunkter på tätheten i bebyggelsen. Kritik framfördes mot att man inte fick se något resultat av sitt tyckande och att planerna i vissa fall såg alltför färdiga ut. Utställningen medförde också att diskussioner i konkreta frågor senare togs upp med bl. a. köpmannaförening, hantverksförening och handikapporganisationer.

Eftersom utställningen fanns i skolan kunde den lätt användas i undervisningen. Från skolan framställdes också önskemål om ytterligare

information och diskussioner kring frågor om planeringen i Gislaved. Detta tillgodosågs genom att representanter för kommunen vid sex tillfällen deltog vid gymnasieskolans undervisning i samhällsplanering.

Erfarenheter

- Utställningen fick ett stort antal besökare med bra spridning i fråga om åldrar och kategorier i övrigt. Placeringen i anslutning till skola och bibliotek medverkade till detta. Inbjudan att besöka utställningen gick även ut till kommunens förtroendevalda. Många av de förtroendevalda besökte utställningen. Det medförde bl. a. en livligare debatt om frågorna på partigruppernas möten.
- Störst intresse väckte skisser och idéförslag som inte såg alltför "färdiga" ut.
- De inlämnade synpunkterna var värdefulla men från planeringsmyndigheternas synpunkt skulle troligen utbytet ha blivit större om man preciserat de direkta frågorna mer.
- Flera av de inlämnade förslagen har använts praktiskt. Kontakt togs i efterhand med förslagsställarna som då fick möjlighet att utveckla sina idéer.
- Utställningen gav ett mycket bättre gensvar hos allmänheten än väntat. Fler alternativa planlösningar och mer ekonomiska beräkningar skulle emellertid ha varit önskvärda.

Planeringen av bostadsområdet Lambohov i Linköping

Linköpings kommun avsåg i början av 1970-talet att under perioden 1974–1984 bygga ett nytt bostadsområde kallat Lambohov ca 5 km från Linköpings centrum.

En allmän arkitekttävling utlystes för området i januari 1968 och avgjordes i december samma år. Lambohovsområdet skulle enligt tävlingsprogrammet byggas för ca 15 000 invånare. Det vinnande förslaget lades i huvudsak till grund för det fortsatta planarbetet.

Utarbetande av program- och skissförslag i projektgrupp

Tävlingsförslaget bearbetades under överinseende av en ledningsgrupp som bestod av kommunstyrelsens arbetsutskott, chefstjänstemän och en representant för det kommunala bostadsbolag som utsetts till byggherre. Program- och skissförslag till dispositionsplan för Lambohov presenterades i maj 1971. I programmet fanns ett utförligt underlag för allmän programdiskussion som grundades på huvuddragen i den aktuella samhällsplaneringsdebatten. Man betonade bl. a. att planeringens sociala konsekvenser på boendemiljön måste analyseras jämsides med de tekniska problemen.

Brett upplagt remissförfarande

Det utarbetade programmet och skisserna utsändes för yttrande till ett tjugotal kommunala nämnder, styrelser och bolag. För kännedom och med möjlighet att avge yttrande skickades handlingarna till ytterligare ett trettiotal instanser. Förutom statliga, landstingskommunala och kyrkliga myndigheter ingick även hyresgästföreningen, villaägareföreningen, köpmanna- och konsumtionsföreningar, idrottsföreningar, föräldraföreningar, handikappförbund och studentkåren.

Vid bedömningen av vilka föreningar och grupper som på detta sätt skulle särskilt informeras och beredas tillfälle att yttra sig kom däremot de politiska ungdomsföreningarna, byalag, m. fl. att falla utanför.

Utställning

Kommunen arrangerade under drygt tre månader en utställning om planförslaget. En särskild pressvisning av utställningen anordnades. Utställningen besöktes av uppskattningsvis 8 000–10 000 personer. Största antalet besökare kom på lördagarna. Till utställningen kom främst ungdomar – framför allt skolungdom av olika kategorier. I några fall förlade kommunala nämnder sina sammanträden till utställningslokalen.

Broschyr

Inför utställningen hade man utarbetat en illustrerad broschyr. Den innehöll en orientering om de viktigaste frågorna i planarbetet och visade vilka lösningar som föreslogs. Broschyren skickades till remissinstanserna, samtliga kända föreningar och organisationer, skolor och till enskilda som begärde att få den. Broschyren delades också ut till besökarna vid utställningen.

I broschyren ingick även ett frågeformulär. Formuläret innehöll dels plats för synpunkter på planens program och föreslagna lösningar, dels ett s. k. standardspel. Det innebar att den som svarade kunde välja extra standard till bostäderna inom vissa ekonomiska ramar. Exempelvis bastu, närlokal, flyttbara mellanväggar och torkskåp. För varje alternativ angavs vilken merkostnad det skulle medföra för hyresgästerna.

Antalet personer som fyllde i formuläret blev litet – ca 190. Huvuddelen av svaren kom från utställningsbesökarna. Grupper av skolbarn som besökte utställningen medförde en klar överrepresentation av yngre åldersgrupper. Av de svarande var ca hälften under 20 år och omkring fyra femtedelar var under 30 år.

Som exempel kan det ändå vara värt att nämna några resultat från den sammanställning som gjorts av kommunen. Svaren visade att närlokal och flyttbara mellanväggar i lägenheterna som skulle belasta hyran med 15 resp 10 kr/månad fick de högsta värdena. I enkäten fanns även en fråga om vilket av dispositionsplaneförslagets två alternativ till lokalisering av parkeringsplatser man föredrog. Det ena alternativet innebar att parkeringsplatserna skulle förläggas inom bostadsområdet med högst 200

meters gångavstånd. I det andra skulle de placeras i utkanten av området med maximalt gångavstånd av 500 meter. Mer än 4/5 av de svarande föredrog det senare alternativet. Omkring häften av de svarande lämnade även ytterligare någon form av kommentar till planförslaget.

Föreningsmöten och pressbevakning

Från kommunens sida togs inte några initiativ till att bilda studiecirklar, anordna allmänna diskussionsmöten eller dylikt. Men vid möten som anordnades spontant deltog personal från stadsplanekontoret samt vissa förtroendevalda. Lokalpressen medverkade mindre än väntat och behandlade endast vissa punkter i planförslaget. Det förekom emellertid ett flertal insändare i de lokala tidningarna.

Slutlig utformning av planen och antagande av kommunfullmäktige

När utställning och remissförfarande avslutats vidtog ytterligare en överarbetning av dispositionsplaneförslaget under hösten 1971 och våren 1972. På grund av delvis nya prioriteringar i fråga om tätheten i området och därav följande ändrade krav på gångavstånd och service genomgick planförslaget en omfattande omarbetning. Det omarbetade förslaget sändes därefter på formell remiss till statliga och kommunala myndigheter samt till ett mindre antal organisationer däribland hyresgästföreningen.

Kommunfullmäktige informerades om planförslaget vid ett extra fullmäktigemöte i december 1971. Samtliga partigrupper hade särskilda sammanträden kring Lambohovsplanen. I juni 1972 beslutade kommunfullmäktige att anta förslaget till dispositionsplan som underlag för detaljplanearbetet.

Erfarenheter enligt intervjupersoner

- De kommunala nämnderna var mest aktiva vid programremissen. Hyresgästföreningen anordnade ett par möten och bildade inom sig grupper för olika planeringsfrågor. Dessutom visade skolungdomarna ett betydande intresse.
- Erfarenheterna visade att ett vidgat remissförfarande förutsätter att man är ute i god tid. De mest intressanta synpunkterna kom trots allt från de vanliga remissinstanserna.
- Under den första remissomgångens behandling 1971 var intresset som störst hos allmänheten. Det gällde bl.a. inom de politiska ungdomsförbunden, hyresgästföreningen, skolungdomen och i de kommunala nämnderna. Kritiken riktade sig framför allt mot den föreslagna exploateringsgraden i området.
- Lokalpressen som är viktig opinionsbildare visade mindre intresse än väntat.

– Svarsblanketterna blev en besvikelse, eftersom endast en liten del av utställningsbesökarna utnyttjade möjligheten att på det sättet ge synpunkter. En möjlig orsak till att så få formulär lämnades in är att presentationen kan ha varit oöverskådlig. En annan förklaring är att man inte kände sig direkt berörd av detta projekt som låg relativt långt fram i tiden.

Program för planeringen av Bergsättersområdet i Motala

Kommunfullmäktige i Motala har fattat principbeslut om en fast rutin för handläggning av programfrågor i alla viktigare planärenden. Enligt detta beslut skall följande åtgärder vidtas:

1. Informationsmaterial till grund för målsättnings- och programdiskussion utarbetas av stadsplanekontoret (främst bestående av illustrerande skisser och en sammanfattning av inventeringar och annat programunderlag).
2. Materialet remitteras till kommunala nämnder och styrelser, intresseorganisationer och föreningar. Vidare skall information ges till pressen.
3. Remissvaren behandlas av byggnadsnämnden som antar ett handlingsprogram.
4. Byggnadsnämnden utställer handlingsprogrammet för allmänheten samt informerar kommunens styrelse och fullmäktige.

För att öka kommunmedlemmarnas inflytande på samhällsplaneringen utarbetades 1970 ett underlag för programdiskussion för ett föreslaget bostadsområde – Bergsättersområdet. Genom att informationsmaterialet presenterades redan på programstadiet fanns mycket få i förväg bindande förutsättningar för planeringen. Det fanns många alternativ till utformning av bostadsområdet. Allmänhetens möjligheter att påverka de kommande planerna ansågs därför stora.

Materialet bestod av ett enkelt stencilerat häfte. På ett lättförståeligt sätt behandlades förutsättningar enligt generalplanen, boendestandard, hustyper, trafik, allmänna lokaler, butiksservice och friytor. I anslutning till texten för varje ämnesområde fanns frågor som skulle besvaras. Detta diskussionsunderlag utsändes på remiss samtidigt till allmänheten, kommunala nämnder och styrelser samt övriga berörda organ.

Stort avseende fästes vid att nå kommuninvånarna i deras egenskap av medlemmar i föreningar och studieförbund. Man skrev till alla föreningar som fanns i kommunens föreningsregister och tillställde dem studiematerial. Alla studieförbunden medverkade genom att anordna studiecirklar. Även enskilda kommunmedlemmar uppmanades att ta del av diskussionsmaterialet och lämna synpunkter. Häftet med diskussionsmaterial fanns tillgängligt på bl. a. byggnadsnämndens expedition, biblioteket och i vissa butiker.

Under den två månader långa remisstiden kom det in 52 svar varav 20 från enskilda personer. Man räknade med att minst 500 personer hade medverkat vid utarbetandet av svaren i föreningar och studiecirklar. Ett

av de politiska partierna ordnade en tvådagarskonferens där medlemmarna diskuterade programmet.

Om man bortser från arbetskostnaden kostade informationsåtgärderna ca 3 000 kr. för kommunen.

Erfarenheter

- Erfarenheterna från Bergsättersområdet tyder på att diskussionsmaterialet och de frågor som ställdes upp var något för svårtillgängliga. I det fortsatta arbetet har man för avsikt att arbeta fram ett enklare material med större andel bilder.
- Byggnadsnämnden tog stor hänsyn till svaren i det fortsatta planarbetet. Vissa avvikande bedömningar i nämnden berodde fram allt på att ekonomiska frågor tillmättes större betydelse än vad som skett bland allmänheten.
- Diskussionerna ägde rum på programstadiet. Arbetet med att upprätta förslag till plan dröjde ett par år. Det visade sig då att synen på flera planaspekter hunnit förändras sedan programmet upprättades. Bl. a. genom att den tidigare diskussionen hade ökat förväntningarna ansågs det väsentligt att allmänheten informerades om de förändringar som vidtagits i förhållande till det ursprungliga tankarna.

Områdesplan för Östra Skogås i Huddinge

Vid planeringen av den nya stadsdelen Östra Skogås har Huddinge kommun använt sig av en modifierad planeringsprocess. Tid avsattes för information och medverkan från allmänheten i flera skeden av planarbetet. Planeringsarbetet indelades i de fyra huvudskedena program, alternativa förslag till områdesplan, områdesplan och stadsplan.

Genom att urskilja ett särskilt programskede i planeringsarbetet ansågs det möjligt att vinna flera fördelar. Dels kunde ramar och förutsättningar för den fortsatta planeringsprocessen redan från början slås fast. Dels kunde kommunala organ och den allmänhet som berördes av projektet ges möjlighet att framföra synpunkter och påverka planarbetet i ett tidigt skede.

Någon tidsförlust ansågs inte behöva uppstå eftersom programskedet skulle komma att sammanfalla med den tid då nödvändiga utredningar för grundläggning, servicebehov etc. skulle utföras. Däremot ansågs det finnas goda förutsättningar för att man skulle kunna vinna tid i senare skeden av planeringsprocessen genom att synpunkter och förslag kunde beaktas redan tidigt.

Kommunfullmäktige fattade beslut 1971 om att exploateringen skulle komma till stånd och angav en ram för hur många lägenheter som skulle byggas. I ett tidigt skede beslöts också att två alternativa områdesplaner

skulle utarbetas varav den ena med lägre bebyggelse.

Kommunstyrelsen var huvudman och uppdragsgivare för exploateringen. För att möjliggöra ett brett deltagande av olika intressenter och ansvariga kommunala organ beslöt kommunstyrelsen att en särskild projektorganisation skulle skapas.

Arbetet leddes av en *projektledningsgrupp* som bestod av nio ledamöter från de närmast berörda förtroendevalda organen. I gruppen ingick företrädare för kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, tekniska nämnden och sociala centralnämnden. Dess uppgift var att fatta beslut i viktiga principfrågor och i sådana frågor som på något väsentligt sätt kunde påverka planarbetet.

Vidare fanns en *projektgrupp* med tjänstemän från alla kommunala förvaltningar som berördes av projektet samt representanter för byggherren samt projektadministratören Svenska Bostäder. Gruppen hade till uppgift att bereda och verkställa beslut som fattats i ledningsgruppen. På grund av gruppens storlek var den inte arbetande i egentlig mening, utan dess sammanträden hade mera karaktär av diskussions- och informationsmöten där olika förvaltningars synpunkter kunde ställas emot varandra.

I stället utfördes arbetet i första hand i *arbetsgrupper* som bildades informellt under ledning av projektadministratören. Till arbetsgruppernas sammanträden kallades de kommunala tjänstemän som direkt berördes av frågorna. Resultatet av gruppernas arbete redovisades för projektgruppen.

Programskedet inleddes med en inventering och beskrivning av området, regionala förutsättningar och beslut som tidigare fattats angående området. Tre s. k. programgrupper som var sammansatta på ungefär samma sätt som projektgruppen fick i uppdrag att arbeta fram förslag till program för Östra Skogås. Det sammanställda inventeringsmaterialet utgjorde underlag för de tre programgruppernas diskussioner. Programgrupperna utarbetade målsättningar för var sina ämnesområden som i huvudsak omfattade

- områdets naturliga förutsättningar och struktur
- samhällsservice och rekreation samt
- kommersiell service, trafik och bostäder.

På grundval av programgruppernas arbete utarbetades ett samlat *programförslag*. Förslaget och det fullständiga utredningsmaterialet sändes på remiss till nämnder och styrelser samt till politiska föreningar och andra organisationer, totalt 55 remissinstanser. Sammanlagt kom ett 40-tal remissvar in från 12 kommunala organ och från 28 politiska organisationer, intresseorganisationer och ideella föreningar.

Kommunen uppmanade även enskilda kommuninvånare att framföra synpunkter på förslaget. En broschyr som innehöll en sammanfattning av programförslaget utarbetades av kommunen. Den sändes till alla hushåll i den del av kommunen (ca 10 000 inv.) som ansågs närmast berörd av projektet.

Enskilda personer som ville ge synpunkter på förslaget uppmanades att skicka in en särskild sida i broschyren. Synpunkterna skulle i första hand sändas till förtroendevalda och partier vilkas adresser angavs i broschyren.

Det var endast ett 30-tal personer samt tre skolklasser som på det sättet använde sig av möjligheten att spontant höra av sig till kommunen. Eftersom svaren i första hand skulle adresseras till partier och förtroendevalda är det emellertid inte möjligt att helt avgöra vilken effekt denna uppmaning hade.

Många av dem som hörde av sig ifrågasatte stadsdelens tillkomst och framförde synpunkter på om bebyggelsen skulle vara låg eller hög. Båda de frågorna låg utanför programmets omfattning, eftersom områdets tillkomst var en förutsättning och fördelningen på olika bebyggelsetyper skulle komma in i ett senare skede av planarbetet. Synpunkter med den inriktningen kunde därför inte beaktas i programmet, utan de kommunala organen uppsköt sitt ställningstagande till svaren till ett senare skede i planarbetet.

Remissvaren sammanställdes, behandlades i projektorganisationen och vidarebefordrades till kommunstyrelsen som tog ställning till programmet genom ett formellt beslut.

Med utgånspunkt i programmet utarbetades två *alternativa förslag till områdesplan* för Östra Skogås – varav ett innebar att ett högsta antal våningar för bebyggelsen angavs. Förslagen utställdes och i samband med det anordnades offentliga möten och ett förnyat brett remissförfarande under hösten 1973.

De två alternativa planförslagen med beskrivningar och kartor utsändes tillsammans med produktions- och hyreskalkyl på remiss under drygt tre månader sommaren 1973. Sammanlagt kom det in 45 remissvar. Därav 20 från politiska organisationer, intresseorganisationer och föreningar. Det övervägande antalet remissinstanser som tog ställning till alternativen förordade låghusalternativet. Ett 20-tal remissinstanser tog inte ställning eller krävde omarbetning av båda förslagen.

Ytterligare en informationsbroschyr framställdes som redovisade de båda förslagen. I den ingick också kostnadskalkyler och hyror för de båda alternativen. Broschyren skickades ut till alla hushåll i berörda områden och mottagarna uppmanades på nytt att framföra synpunkter på förslagen. Omkring 25 privatpersoner framförde skriftliga synpunkter.

Planförslagen och de inkomna synpunkterna behandlades i projektledningsgruppen och kommunstyrelsen. I januari 1974 beslutade kommunfullmäktige att det alternativ som innebar låghusbebyggelse skulle utgöra områdesplan sedan vissa bearbetningar och kompletterande utredningar utförts.

Enligt det uppgjorda arbetsprogrammet innebär skede 3 utarbetande av *slutlig områdesplan*. Det färdiga förslaget skall överlämnas till byggnadsnämnden för sedvanlig handläggning varefter förslaget antas av kommunfullmäktige.

Skede 4 skall innehålla utarbetande av *stadsplaner* som därefter skall överlämnas till byggnadsnämnden för handläggning.

Några erfarenheter

- En erfarenhet blev att vissa remissinstanser tog alltför liten hänsyn till kostnadsaspekterna.
- Ett påtagligt resultat var att de som direkt arbetade med projektet fick anledning att i högre grad än vanligt diskutera alternativa lösningar.
- De omfattande diskussionerna kring projektet medförde bl.a. krav på lägre exploateringsgrad.
- Krav på att boendekostnaderna för de båda alternativen skulle klarläggas gjorde det nödvändigt att göra en mer detaljerad redovisning av planerna än vad som annars skulle varit fallet.

Planeringen av centrala Sicklaön i Nacka kommun

Kontinuerligt informationsutbyte under planeringsprocessen

Vid planering för ett framtida centrum i Nacka kommun tillsatte kommunstyrelsen 1970 en särskild arbetsgrupp av tjänstemän med samordnande funktion. Gruppen skulle genom att följa arbetet i olika kommunala organ och förebygga kollisioner mellan olika organs beslut. I dess uppgifter ingick även att informera och hålla kontakt med intresserade organisationer och enskilda i kommunen. Arbetsgruppen samlade kontinuerligt in och sammanställde material från olika organ som deltog i planeringsarbetet. Detta sammanställdes till rapporter som skickades en gång per månad till kommunala organ, intresserade föreningar och enskilda.

Sammanlagt tillfrågades 120 föreningar om de var intresserade av denna kontinuerliga information och om de fortlöpande under planeringsarbetet ville ge synpunkter på det utskickade materialet. Omkring 60 föreningar svarade positivt och av dem var 30 aktiva genom att lämna synpunkter. Även andra intresserade enskilda fick materialet men det framgick att de flesta av dessa var aktiva i föreningar.

Mottagarna ombads att ge synpunkter på materialet och att besvara aktuella frågor som utarbetats i anslutning till detta. Inkomna synpunkter infördes i det material som utskickades följande månad. I genomsnitt fick man in fem svar på varje utsändning. Konkreta och väsentliga frågor gav bäst resultat. Störst intresse visade närboende, hyresgästförening och villaägareföreningar.

Kostnaderna för material kunde hållas låga genom att arbetsgruppen kunde påverka utformningen av informationsmaterialet redan då det utarbetades inom fackförvaltningarna. Man angav klart vilken typ av material som behövdes och betonade vikten av att kartor och text skulle vara lättlästa även för folk utanför fackmannakretsar. Kartor offsettrycktes vilket möjliggjordes genom en förenklad ritteknik.

Under arbetets gång höll gruppen kontakt med kommunstyrelsen. En kommitté som var utsedd av kommunstyrelsen fick regelmässigt information genom föredragningar innan man gick ut till allmänheten och andra kommunala organ. Vidare deltog gruppen i nämndernas, partiorganisatio-

nernas och föreningarnas sammanträden, där man sammanfattade de väsentliga problemen i samband med planeringen. I de fall önskemål om speciella upplysningar framförts på förhand deltog även stadsarkitekten. I andra fall kunde gruppen lämna begärda upplysningar i efterhand.

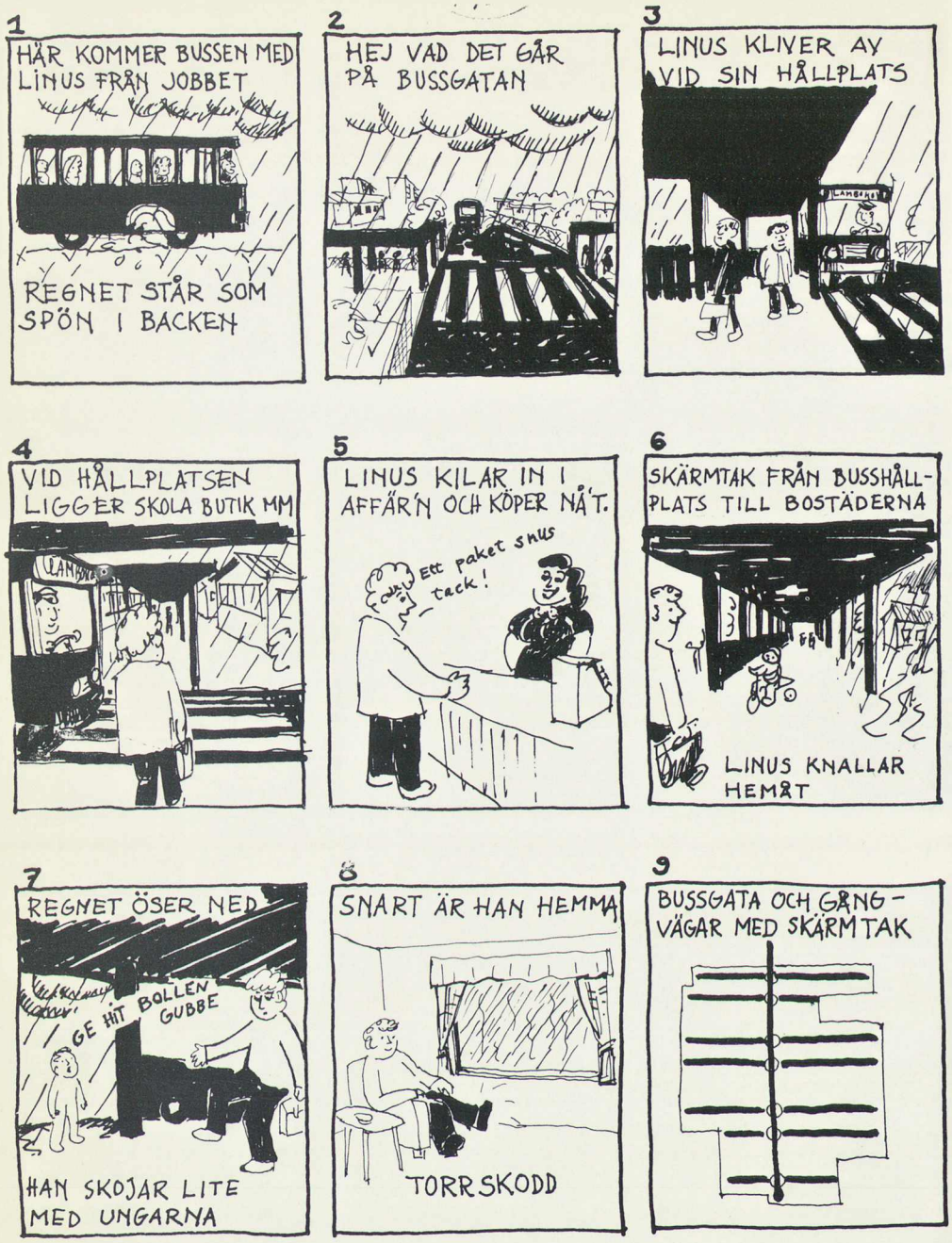
Förtroendevalda, förvaltningar, partiorganisationer och föreningar visade stort intresse för denna information. Arbetsgruppen deltog i genomsnitt i två möten per vecka eller sammanlagt ett hundratal möten under den tid verksamheten pågick.

Arbetet anses ha resulterat i att en vidare krets av människor än vad som varit vanligt kunde intresseras för planfrågor. Bland de förtroendevalda fick man särskilt stort gensvar hos dem som tidigare inte varit särskilt väl insatta i planeringsfrågor. Genom gruppens arbete kunde alla förtroendevalda och intresserade bland allmänheten vara säkra på att de fick kännedom om de väsentliga delarna av underlagsmaterialet och alla viktiga beslut. Vidare kunde föreningarna och pressen få en aktuell och samlad information direkt från ett ställe, istället för som tidigare från varje fackförvaltning. Genom att föreningar och byalag informerades och i många fall deltog aktivt med att ge synpunkter kunde de samordna sin verksamhet med den kommunala planeringen.

Erfarenheter

- Informationsgruppens obundna förhållande till förvaltningarna innebar att den efter kontakt med kommunstyrelsen kunde agera fritt gentemot den intresserade allmänheten. Tidigare erfarenheter hade visat att fackförvaltningarna själva ofta inte vågat besvara frågor utifrån.
- Erfarenheterna av de frågor man ställde i cirkulationsmaterialet var att man fick svar och synpunkter då man konkretiserade frågorna.
- De som var mest aktiva med att skriva var de som bodde närmast centrala Sickalön och därmed skulle bli mest berörda.
- Genom informationsgruppens arbete kunde förtroendevalda, föreningar och andra intresserade vara säkra på att de fick allt det väsentliga materialet om planeringen.
- Genom verksamheten kunde man nå en vidare krets av människor bland allmänheten t.ex. i föreningar och partiorganisationer, i förvaltningarna och bland de förtroendevalda.
- En erfarenhet av verksamheten var att det tog omkring ett halvt år innan föreningarna aktivt började intressera sig.
- Förvaltningarna hade ofta inte något eget intresse av att framställa mer lättläst material. Informationsgruppen fick därför trycka på och tala om vilket material som behövdes.
- Sedan centrum-projektet avslutats har en kontaktman med liknande funktioner fortsatt informationsverksamheten, nu inriktad på pågående generalplanearbete.

Fig 20. Planinformation i Gislaved 1973



En broschyr om planeringen av ett nytt bostadsområde i

LAMBOHOV

Fig 21. Informationsbroschyr om Lambohov i Linköping

Fig 22. Många som passerade förbi tog en broschyr. Foto: Jacob Cederström

Fig 23. Modell över Lambohovområdet. Ger detta en föreställning om hur det blir i verkligheten? Foto: Jacob Cederström

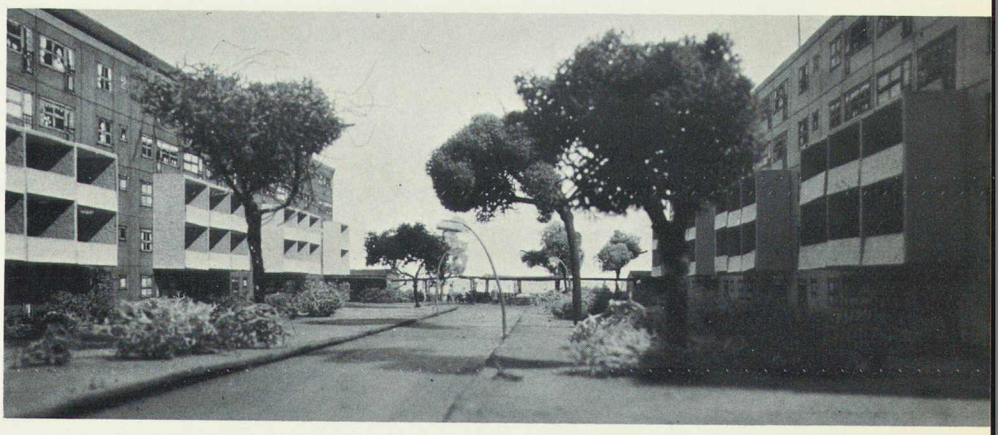


Fig 24. Foto taget inuti modellen med specialutrustad kamera. Foto: Jacob Cederström

Fig 25. Informationstidning till hushållen i Märsta om M 70-planeringen

M 70-projektet i Märsta, Sigtuna kommun

En ny samhällsdel kallad Brista skulle enligt preliminära planer ha börjat byggas 1975 i Märsta. För det förberedande program- och planeringsarbetet pågick en försöksverksamhet med nya planeringsrutiner från april 1971 till mars 1972. Projektet var en första tillämpning av ett forskningsprogram kallat M 70 vid avdelningen för bostadsplanering vid Chalmers Tekniska Högskola i Göteborg.

Sigtuna kommun beslöt använda M 70-programmet för att upprätta översiktsplan för Bristaområdet. Byggnadsstyrelsens Konsult AB blev administrativt ansvarigt. Som ledare för arbetet engagerades professor Johannes Olivegren. Diskussionsunderlag, uppläggning av arbetet och redovisning av resultatet dokumenterades fortlöpande under arbetets gång i en serie rapporter.

Arbetet inleddes med inventeringar av planförutsättningar m.m. som avslutades i början av oktober 1971. Det egentliga utformningsarbetet pågick därefter i ca fyra månader. Resultatet som bestod av fem olika förslag till dispositionsplan redovisades på en utställning i mars 1972.

Arbetets uppläggning

Ett uttalat mål var att planarbetet skulle genomföras på ett sådant sätt att allmänheten hade full insyn i projektet redan från början och så att dittills vunna erfarenheter från bostadsplanering kunde utnyttjas. Tanken var att planeringsarbetet skulle utföras genom en samordning av flera olika deltagargruppers insatser. De grupper som urskildes var *kommunens förtroendevalda och tjänstemän, allmänheten, forskare* från olika fackområden med anknytning till planering samt *arkitekter* och andra specialister inom fysisk planering.

Under hela projektet användes flera olika arbetsformer jämsides. S.k. storseminarier inledde och avslutade varje viktigt skede i planeringsarbetet. Till dessa inbjöds alla intresserade till diskussion om redovisade resultat och uppläggning av det fortsatta arbetet. Vid seminarier med deltagare för olika ansvars-, kunskaps- och intresseområden diskuterades mera detaljerade angreppssätt och lösningar på uppkomna frågor. Det egentliga utformningsarbetet ägde rum vid s.k. arbetsdagar med relativt få deltagare från olika kategorier.

Förtroendevalda och tjänstemän deltog genom att en särskild grupp utsågs bestående av förtroendevalda i kommunstyrelse och nämnder, ledarna för fullmäktiges partigrupper samt chefstjänstemännen i kommunen. Sammanlagt bestod gruppen av ett 40-tal personer varav flertalet var förtroendevalda. Utformningsgrupperna redovisade under arbetets gång sina förslag för den kommunala gruppen. Kommunstyrelsen och byggnadsnämnden höll vidare vissa gemensamma sammanträden.

Allmänheten hade möjligheter att delta i M 70 på följande sätt:

- Genom att ta kontakt med förtroendevalda och tjänstemän i den kommunala gruppen. Dessa personer hade enligt fullmäktigeprotokoll skyldighet att efter kallelse närvara vid seminarier och arbetsdagar.

- Genom direkt deltagande i seminarieverksamhet.
- Genom skolorna i årskurs 7 och 9 i ämnet samhällskunskap. Eleverna kunde vidare genom teckningar och uppsatser framföra sin syn på Bristaområdets planering.
- Genom samtalsgrupper där deltagarna valts ut slumpmässigt bland kommunens invånare.

Allmänheten fick vidare information om M 70 genom bibliotek, annonsering, affischer samt genom massmediernas bevakning. En tecknad broschyr skickades ut till alla hushåll i Märsta. Särskild information gavs vidare till föreningar, företag och organisationer.

Forskare deltog i seminarier och under arbetsdagar för att planeringsarbetet skulle tillföras erfarenheter från så många olika kunskapsområden som möjligt.

Arkitekter som engagerats för planeringsarbetet arbetade i fem s.k. utformningsgrupper. Tyngdpunkten i planarbetet låg på dessa grupper. Utformningsgrupperna förberedde seminarier och arbetsdagar samt vidareutvecklade vad dessa sammankomster lett fram till. Från hösten 1971 fram till våren 1972 utarbetade de var sitt förslag till dispositionsplan i samarbete med varandra och med övriga deltagare enligt det ovan beskrivna arbetssättet.

Referensgrupper

För att på ett mer direkt sätt få in allmänheten i diskussioner om planutformningen tillsattes s.k. *samtalsgrupper*. Syftet var att de under arbetets gång skulle diskutera med de arkitekter som utarbetade planförslagen.

Samtalsgrupperna skulle så långt möjligt vara representativa för befolkningen i kommunen. Erfarenheter från andra kommuner där man försökt få in synpunkter på planeringen från allmänheten hade visat att vissa grupper blivit överrepresenterade. Genom att välja ut deltagarna slumpmässigt hoppades man få en mer representativ grupp av kommuninvånare än om man skickat ut en allmän inbjudan. Med hjälp av statistiska centralbyrån utvaldes vart femtionde hushåll i kommunen, tillsammans 233 hushåll. Åtta samtalsgrupper bildades – var och en från ett avgränsat bostadsområde i kommunen. I varje grupp ingick 15 till 30 hushåll.

Referensgrupperna träffades tre till fem gånger under hösten 1971 och våren 1972. Före samtalskvällarna kallades deltagarna per brev och telefon. Åt dem som önskade ordnades barnvakt och under sammankomsten serverades en enkel förtäring. Varje hushåll som deltog erhöll en viss ekonomisk ersättning för sin medverkan.

Grupperna fick själva bestämma hur de skulle arbeta och vilka frågor som skulle behandlas. För att få en konkret anknytning till översiktliga planfrågor diskuterades vid den första sammankomsten förslag till förbättringar av deltagarnas egna bostadsområden. Förslagen framfördes till de bostadsförvaltande företagen. Vid de följande samtalen övergick man till att behandla det pågående dispositionsplanearbetet.

Från början fanns inte några förtroendevalda med i samtalsgrupperna. Anledningen var att man trodde att de därigenom skulle komma att styra diskussionerna. Efter förfrågningar beslöts att de förtroendevalda som ville skulle kunna delta som observatörer. Ett mindre antal utnyttjade denna möjlighet.

Åttio hushåll eller omkring en tredjedel av urvalet deltog minst en gång i samtalsgrupperna. Om man ser till olika kategorier förekom stora skillnader i benägenheten att delta. Barnfamiljer deltog sålunda i större utsträckning än barnlösa och ensamstående. Särskilt markant var det låga deltagandet bland ensamstående. Medelålders personer visade likaså större intresse än andra åldersgrupper.

Den genomsnittliga inkomsten var vidare betydligt högre bland deltagare än bland icke-deltagare. Andelen deltagande bland de utvalda ökade med stigande inkomst. Exempel på detta är att av de 75 utvalda hushåll som hade en årsinkomst understigande 20 000 kr. deltog endast 17 procent medan de 13 hushåll som fanns i intervallt 50 000–60 000 kr. deltog till 77 procent.

Vidare framgick av en uppföljning som gjorts att deltagarna i allmänhet hade högre utbildning och oftare läser om samhällsplaneringsfrågor än de som inte deltog. Deltagarna var positiva till arbetsformen och trodde att man genom diskussionen hade kunnat påverka planernas utformning.

Trots att man i detta fall gjort ett slumpmässigt urval blev samtalsgrupperna genom det stora bortfallet dåligt representativa för kommunens befolkning som helhet. Av rapporten framgår emellertid att det fanns deltagare från de flesta kategorier. Bland de 80 hushåll som deltog hade sålunda 32 en hushållsinkomst som understeg 30 000 kr. per år. Vidare fanns bland deltagarna pensionärer, barn och personer med enbart obligatorisk skolutbildning även om det långt ifrån motsvarade deras andel av den totala befolkningen.[1]

Utställning

Under 15 dagar i mars 1972 presenterades resultaten av M 70-arbetet på en utställning. Huvudsakligen redovisades utformningsgruppernas material men även t. ex. skolornas teckningar och modeller visades.

Informationen om att utställningen pågick gavs genom annonsering, affischer samt genom att en informationsbroschyr utformad som en serietidning skickades till kommunens alla hushåll. Program för utställningen och andra aktiviteter i anslutning till den skickades till alla som tidigare visat intresse för M 70, vissa universitets- och högskoleinstitutioner samt till berörda myndigheter.

Utställningen var enligt uppgift hela tiden välbesökt. Förutom enskilda besökare kom även ett stort antal organisationer, skolor och företag med grupper. En stor del av besökarna var fackfolk ej bosatta i kommunen. Speciella visningar ordnades för kommunens anställda och för partigrupperna i kommunfullmäktige.

[1] Norrbom, Bengt: Allmänhetens deltagande i M 70, Rapport 1972:113, M 70-projektet, Chalmers Tekniska Högskola, Göteborg 1972.

Beslut i de kommunala organen

Kommunens ställningstagande till det fortsatta arbetet innebar att man enligt ett alternativt program i första hand skulle satsa på en utbyggnad vid ett befintligt område och uppskjuta Bristaprojektet.

Den viktigaste faktorn var att utbyggnadstakten i kommunen hade förändrats. Ett fullföljande skulle ha medfört en alltför utsträckt utbyggnadsperiod för att servicekraven skulle kunna tillgodoses. Andra orsaker var svårigheter att få en fungerande kollektivtrafik och risk för bullerstörningar från flygplatsen vid Arlanda.

Planeringskostnaden beräknades från början till totalt 2,5 milj. kr. I kommunens avtal med konsultföretaget hade införts en bestämmelse om att kommunen skulle kunna bryta projektet då 1,4 milj. kr. förbrukats. Kommunen använde sig av denna möjlighet. Beloppet avskrevs eftersom större delen av det utförda planeringsarbetet inte ansågs vara direkt användbart vid framtida utbyggnad.

Några erfarenheter

- Den traditionella formen av översiktlig planering medför mycket små möjligheter för de förtroendevalda att påverka planeringen eftersom stadsarkitekten eller motsvarande genom sina sakkunskaper lätt dominerar. Vid normala projekt blir därför ofta endast 20–30 personer informerade och i möjlighet att påverka. I M 70 däremot deltog minst 200 personer inom olika kommunala organ.
- Det är svårt att säga om det är bra eller dåligt använda pengar. Man bör emellertid sätta kostnaden på ca 1,5 milj. kr. i relation till den totala kostnaden för byggandet av Bristaområdet som skulle uppgått till ca 375 milj. kr.
- En av de största svårigheterna med M 70 var att nå ut med information till allmänheten. Ett förhållande som sannolikt försvårade en mer allmän debatt kring M 70-projektet var att planeringen gällde en helt ny stadsdel. Förutsättningarna för en konkret diskussion kring de alternativa förslagen bland lekmän blev därigenom sämre än om man kunde anknyta till befintliga och väl kända förhållanden.

Detaljutformning av närmiljön i Lindöområdet i Norrköping

År 1971 anordnades en bostadsutställning i Norrköping. I samband med utställningen bildades en referensgrupp av bostadskonsumenter. Den skulle delta i utformningen av närmiljön i ett område med ca 40 friliggande småhus av olika typer som skulle byggas.

Deltagarna i referensgruppen, som bestod av tio personer, valdes ut ur mantalsregistret. En ombudsman från Hyresgästföreningen utsågs dessutom att ingå i referensgruppen. Gruppens sammansättning blev tillfredsställande ur representativitetssynpunkt med bra spridning av deltagarna på åldrar, kön, yrken m. m.

Gruppen hade ungefär ett halvt år till förfogande för sitt arbete.

Stadsplan för området var upprättad redan då referensgruppen bildades. Genom att det var fråga om en utställning var det inte möjligt för gruppen att påverka valet av hustyper. Detta gällde också husens placering. Gruppens uppgift var att ge förslag till utformning av den yttre miljön inom de ovan angivna ramarna.

En av gruppens huvuduppgifter i fråga om närmiljöns utformning var att föreslå lämplig utformning och inredning av en närlokal inom en viss kostnadsram. Vidare skulle gruppen ge förslag till inredning av två hus samt uttala sig om vilken hustyp den fann bäst ur olika synpunkter. Gruppens rekommendationer om hustyp tänktes senare kunna ge vägledning åt kommunala myndigheter i Norrköping vid val av lämplig hustyp. För att få impulser gjorde referensgruppen vid ett tillfälle en studieresa som bekostades av kommunen.

Referensgruppen samlades drygt ett tiotal gånger. Vid första sammankomsten var ett kommunalråd ordförande. De följande sammankomsterna leddes av en av gruppdeltagarna. Arbetet bedrevs av referensgruppen på egen hand. Kommunalrådet och en arkitekt som engagerats av utställningsarrangören kallades vid vissa tillfällen. Arkitekten deltog inte i arbetet förrän ett förslag från gruppen förelåg som man kunde diskutera. Gruppen presenterade förslag till utformning av närlokal, lekplatser, trafikföring och inredning av husen.

I den ursprungliga stadsplanen var parkeringsplatserna placerade centralt i området med möjlighet till infart från flera håll. Gruppen föreslog i stället säckgatssystem med garagen samlade i ena delen av området. Man föreslog vidare att en kolonistuga som fanns i området skulle bevaras som lekstuga och ingå i områdets gemensamma anläggningar.

Referensgruppens förslag påverkade stadsplanen så att man fick en lägre gående trafikseparering. Gruppens skiss till utformning av närlokalen användes direkt efter renritning av arkitekten och kolonistugan ställdes i ordning av kommunen för att användas som lekstuga.

En förening för förvaltningen av gemensamhetslokalerna (närlokal och lekstuga) bildades på kommunens initiativ.

Erfarenheter

- Erfarenheterna av gruppens verksamhet var mycket positiva. Gruppens förslag följdes nästan helt. Några nämnvärda kostnader uppstod inte.
- Samtliga gruppdeltagare var intresserade av arbetet och deltog i sammanträdena även om vissa deltagare var mindre aktiva än andra. Referensgruppens möjligheter att påverka områdets utformning begränsades av att man hade relativt kort tid på sig och av att stadsplanen var färdig redan då gruppen kopplades in.
- I verkligheten visade sig trafikseparering inte fungera särskilt bra eftersom de som flyttat in i området vill köra bil ändra fram till dörren. Endast ett fåtal av de nyinflyttade visade intresse för den förening som skulle förvalta gemensamhetsanläggningarna. Åsiktsöverensstämmelsen och intresset skulle ha kunnat bli bättre om de boende själva deltagit i planeringsarbetet.

Försök i Lund med direkt konsumentmedverkan vid utformningen av bostäder och närmiljö

I experimentsyfte har en grupp arkitekter vid Lunds Tekniska Högskola gjort försök med att få de blivande brukarna att delta i den detaljerade utformningen av sin egen bostadsmiljö. Verksamheten har pågått sedan 1972.

Den tänkta bebyggelsen skall bestå av tät och låg småhusbebyggelse i en och två våningar. Hustypen har låg produktionskostnad och tanken är att husen lätt skall kunna byggas till när behov och önskemål uppstår.

Gruppdiskussioner direkt med brukarna ansågs innebära flera fördelar. Genom att de framtida brukarna själva skulle delta väntade man sig att det skulle finnas goda förutsättningar för en aktiv medverkan och att det arbete som utfördes skulle bli ambitiöst. Vidare antog man att brukarna lättare skulle acceptera resultatet av planeringen eftersom man själv varit med diskussioner och beslut.

Tanken på att de boende själva skulle delta i utformningen presenterades först i samband med en utställning på Lunds stadsbibliotek 1972. Ett 90-tal familjer som anmälde intresse vid utställningen informerades om projektet vid ett par möten. Då det framkom att det ursprungligen tilltänkta området inte var möjligt att ta i anspråk för denna typ av bebyggelse drog sig en stor del av dem som anmält intresse ur.

Den grupp som kvarstod bestod av 28 hushåll. I gruppen ingick några äldre och yngre ensamstående medan resten var familjer. Ungefär hälften av gruppdeltagarna var arbetare medan de övriga var akademiker och tjänstemän. Gruppen deltog i ett tiotal sammankomster under våren och hösten 1973. Deltagarna indelades i två grupper om 14 familjer vardera. För individuella arbeten gjordes ytterligare en indelning i grupper om sju personer.

En utgångspunkt för gruppdiskussionerna var att deltagarna inte skulle behandla vissa detaljer av teknisk och estetisk karaktär. För övrigt skulle deltagarna tillsammans med arkitekterna diskutera allt som gällde utformning av hus och närmiljö. Bl.a. gemensam lokal i bostadsområdet, förslag till stomme i husen, rumsindelning och ljusförhållanden. Inredning och inre detaljutformning skulle däremot utföras av de boende själva.

Erfarenheter

- Gruppdeltagarna kom till mötena nästan mangrant.
- Under det första mötet var gruppdeltagarna reserverade och vågade inte ta initiativ men de blev efter hand mer aktiva och självsäkra. Vissa deltagare var mer aktiva än andra men alla var inställda på att flytta till området om projektet kunde realiseras.
- De äldre var svårare att få med i resonemangen men deltog hela tiden.
- Deltagarna hade bestämda uppfattningar om gemensamhetslokalen och den yttre miljön. Övriga önskemål var stora kök, öppna rum och bilparkering utanför området. Intresset för den föreslagna utbyggbar-

heten var däremot litet. I stället ville man från början ha husen stora och välutrustade, vilket medför att husen kommer att bli dyrare än beräknat. Ett argument för detta som ofta återkom var att man ville ha möjlighet att sälja huset.

– Kostnaderna har bestått i den tid som lagts ner av de arkitekter som diskuterat med gruppen samt ritarbete. I runda tal kan kostnaden beräknas till 1 500 kr. per familj.

Utformning av grönområde i stadsdelen Norrliden i Kalmar

Under 1971–1972 genomfördes ett försök med aktivt deltagande från de boendes sida i utformningen av ett större centralt grönområde i stadsdelen Norrliden i Kalmar. Området var vid försökets början endast delvis bebyggt. Åtgärderna för att vidga inflytandet riktade sig därför till dem som redan bodde där. Försöket utfördes av statens institut för byggnadsforskning i samråd med kommunen.

Utställning och enkäter

Försöket inleddes med en utställning i en lokal i området där idéförslag visades för allmänheten. Med hjälp av teckningar illustrerades bl.a. de aktiviteter som barn och vuxna kunde tänkas ägna sig åt i parken.

En attitydundersökning i enkätform utsändes samtidigt till ett urval av 500 boende i åldrarna 13–60 år i de redan utbyggda delarna av Norrlidenområdet. De svarande ombads att uppge vilka aktiviteter de helst ville ägna sig åt i parken. Personliga intervjuer utfördes vidare med ett urval personer äldre än 60 år. För att få synpunkter från barn anordnades gruppdiskussioner i områdets låg- och mellanstadieskola.

Detta lades till grund för ett planförslag som visades i den ovannämnda utställningslokalen. Ett stormöte med gruppdiskussioner anordnades. Ännu en enkät utsändes tillsammans med planförslaget, utförligt presenterat i text och bild i form av enkla planskisser med förklaringar. Mottagarna ombads dels att föreslå förändringar i förslaget, dels också utföra en etappindelning av genomförandet i tid. Underlag för detta utgjorde en prislista för olika anordningar samt ekonomiska ramar för tre etapper med två år mellan varje. Ur svaren på den andra enkäten hämtades synpunkter på detaljutformningen, utförandet i tiden och på anordningar som borde utgå.

Skolan i området deltog återigen. Eleverna skrev uppsatser och skisser och visade även hur de ville att området skulle användas. Därefter reviderades förslaget och överlämnades till kommunen.

Uppföljning

Försöket har dokumenterats och utvärderats av statens institut för byggnadsforskning.

Den första av de båda enkäterna som utsändes gav relativt hög

svarsfrekvens (76 procent). Den andra enkäten som rörde planförslaget och som sändes ut ett år senare besvarades av endast ett 80-tal personer men i gengäld mycket utförligt. Författaren anför som huvudorsak till den låga svarsfrekvensen att betydligt större arbetsinsats denna gång krävdes av dem som skulle besvara enkäten. Bidragande kan också ha varit att man inte var säker på att förslaget skulle kunna förverkligas samt att andra brister i stadsdelen ansågs mer angelägna att i första hand avhjälpa.

Stormöte och utställningar var väl annonserade men besöktes av få. Kontakterna med skolbarnen visade en tydlig förmåga och vilja hos dessa att engagerat delta i miljöutformningen. I Norrlidenförsöket var barnens och de vuxnas önskemål på många punkter motstridiga. Författaren anser att det var viktigt att barnen kom till tals eftersom föräldrarna ibland tycktes överbetona vikten av säkerhet, renlighet och ordning på ett sätt som kan stå i strid med barnens behov av en mångsidig och utvecklande omgivning.

Metoder och erfarenheter diskuteras utförligt i rapporten. Författaren anser att den valda enkätmetoden är utvecklings- och tillämpbar, framför allt där intressenterna är relativt många, exempelvis i bostadsområden eller stadsdelar. På det sättet anses det möjligt att få in önskemål och synpunkter från en stor del av de boende. Men författaren betonar att informationsproblemet bör ägnas särskild uppmärksamhet så att låg utbildning, liten läsvana m.m. inte blir ett hinder. Norrlidenförsöket som behandlade för deltagarna välkända och närbelägna platser visade att det fanns såväl klart uttalade önskemål som en vilja att påverka.

Utformning av Centrala Parken i Orminge, Nacka kommun

När dåvarande Boo kommun hösten 1970 påbörjade markarbeten i den centrala parken i Västra Orminge protesterade kringboende hyresgäster mot den tänkta utformningen. Bl.a. var man kritisk till planeringen av vegetationen i området.

Som ett resultat av hyresgästernas synpunkter stoppades det pågående arbetet och fritidsnämnden anordnade ett allmänt möte i området. Alla som bodde i området inbjöds att vid mötet lämna egna förslag till utformning av parken. Mötet samlade ett hundratal personer. Vid mötet presenterades alternativa skissförslag till markbehandling av parken som några dagar i förväg utarbetats vid en sammankomst med boende och en representant för hyresgästföreningen.

Hyresgästföreningens kontaktkommitté och HSB:s samarbetskommittéer samordnade insamlingen av de boendes åsikter om utformningen av parken. De anordnade en utställning och diskussionsmöten i området. En skriftlig inbjudan till utställningen utsändes till samtliga lägenheter i området som förvaltades av HSB, totalt 1 300 hushåll. Ca 300 personer hörsammade kallelsen. Ett 40-tal lämnade skriftliga svar och de flesta besökarna framförde också muntliga synpunkter och önskemål till arrangörerna. Ett möte i hyresgästföreningens regi samlade ett 70-tal

[1] Harvard, Ingegerd: Norrlidenförsöket – en stadsdels grönytor och de boendes medverkan i planeringen, Rapport från Byggforskningen, 1974.

personer som mycket aktivt deltog i mötet. Dessutom förekom mindre sammankomster i samarbetskommittéerna samt träffar för representanter för hyresgästföreningar och samarbetskommittéer.

En föräldraförening gjorde en enkätundersökning till föräldrarna inom det aktuella rektorsområdet. Av drygt 500 utskickade formulär besvarades hälften.

Hyresgästerna var helt eniga om att parkområdet borde användas för verksamheter för alla boende. Man ville inte ha dyrbara planteringar, utan i stället borde det finnas möjlighet att efter hand göra förändringar i områdets användning.

Önskemål som framfördes gällde t.ex. träffpunkter och motionsanläggningar, bad och parklek. Andra förslag var lekhus, bygglekpalts med vattenlek, odlingsland och eldplats. Det vanligaste önskemålet bland barnen var en djurlekplats.

En arbetsgrupp bestående av planfackmän som bodde i området omsatte de insamlade önskemålen till ett detaljerat och kostnadsberäknat planförslag. Förslaget ställdes ut, diskuterades och bearbetades i ett par omgångar. Förslaget antogs i december 1970 av Boo fritidsnämnd.

Efter kommunsammanslagningen vid årsskiftet utvecklades förslaget ytterligare i samarbete med parkkontoret i Nacka. Vid centruminvigningen i Västra Orminge i mars 1971 ställdes det ut på nytt. I september antogs förslaget av kommunfullmäktige i Nacka.

Sammanlagt deltog omkring 800 av områdets 6 000 invånare genom att i någon form säga sin mening om parkens utformning. Förutsättningarna för en aktiv medverkan från de boende anses ha varit särskilt gynnsamma vid planeringen av Ormingeparken. Ett detaljerat planförslag fanns från början och fungerade som utgångspunkt vid omprojekteringen. Väl fungerande organisationer fanns etablerade i området. Genom att hyresgästerna bott i området en tid hade de hunnit bilda sig en klar uppfattning om vad parken var för något, vilka möjligheter den rymde och framför allt vilka behov man upplevde starkast.[1]

Kvartersgården Kojan i Halmstad

Bostadsområdet Vallås i Halmstad är indelat i områden som grupperats kring fritidsparker med tillhörande kvartersgårdar.

En av dessa kvartersgårdar, "Kojan", började byggas 1970. En projektgrupp som bestod av tre arkitekter och en journalist lade fram vissa ombyggnadsförslag för den ännu inte färdiga byggnaden. Eleverna i klass 1–6 i det berörda rektorsområdet inbjöds att medverka med förslag till hur kvartersgården och parken skulle se ut. För det ändamålet utarbetade gruppen undervisningsmaterial om boendemiljön som ställdes till lärarnas förfogande. Vidare framställde man en arbetsbok som bl.a. beskrev vad en kvartersgård är, olika aktiviteter, vilken utrustning som behövs samt vad det skulle kosta.

Ett tiotal klasser gjorde 31 grupparbeten under ca en månad. Dessutom förekom ett antal enskilda teckningar och berättelser. Arbetsuppgiften berördes i stort sett inom alla skolämnen och förutom att klippa,

[1] Tirsén, Hans: Parkplanering och medinflytande, Arkitektur nr 12/1971

Centrala Parken i V. Orminge – synpunkter och önskemål av de boende hösten 1970, HSB:s samarbetskommittéer, Hyresgästföreningens kontaktkommitté i V. Orminge (stencil)

klistra och måla fick eleverna välja tyg och möbler, växter och redskap samt räkna ut kostnaden för sina förslag. Frågor om organisation, skötsel, vilka som skulle utnyttja lokalen, kostnader m.m. ledde till betydligt mer omfattande diskussioner än väntat. Detta präglade också en rad förslag där eleverna bl.a. tagit stor hänsyn till de äldres och handikappades möjligheter att använda kvartersgården.

De färdiga förslagen ställdes ut till diskussion bland invånarna i Vallås. Enskilda personer gjorde stora insatser för att sprida information och skapa diskussion bland de nyinflyttade Vallåsborna men utan större framgång.

Vid den slutliga utformningen av inredningen togs hänsyn till hela det framkomna materialet. Ekonomiska och tekniska förhållanden medförde emellertid vissa begränsningar i fråga om den yttre utformningen.

Sammanfattning

I detta avsnitt har redovisats exempel på försöksverksamhet som gällt nyexploatering. Framförallt har omfattande åtgärder för information och medverkan förekommit i samband med att ny bostadsbebyggelse planerats.

I jämförelse med region- eller generalplanering har dock förutsättningarna för ett större deltagande varit annorlunda. Vanligen har inga eller endast ett fåtal av de framtida brukarna varit bosatta i planområdet vid tidpunkten för planeringsarbetet. Vid större projekt har det inte sällan rått osäkerhet om de lämpligaste formerna för utbyggnad. Samtidigt har planeringsbesluten ofta fått stor betydelse för de framtida brukarna. Detta har i många fall utgjort starka motiv för att främja en bred debatt kring planarbetet.

Ett gemensamt drag för de flesta exemplen är att man fäst stort avseende vid de tidiga skedena av planeringsarbetet. Arbetet har bedrivits med större öppenhet än vad som tidigare varit vanligt och ofta har alternativa program, skisser och förslag utarbetats.

I större projekt har man eftersträvat att engagera förtroendevalda och experter från olika kunskaps- och intresseområden. Ofta har detta samarbete givits formen av en särskild projektorganisation. När det gäller informationsutbytet med en större allmänhet har referensgrupper, informationsmöten, kontakt med skolor och studieförbund, samt vidgat remissförfarande varit vanligt. Ofta har särskilt diskussionsunderlag framställts av kommunen. Det finns också exempel på att en särskild informationsfunktion inrättats för att under planeringsarbetet kontinuerligt hålla kontakt med olika förtroendevalda organ, förvaltningar, föreningar och enskilda.

Skillnader i uppläggningen har framförallt varit beroende av projektens omfattning. I mindre projekt eller planeringsarbete för närmiljöns utformning har åtgärderna i större utsträckning kunnat inriktas på direkt kontakt med brukarna.

I vissa av exemplen har åtgärderna mer haft karaktär av försöksverksamhet vid enstaka tillfällen än av återkommande insatser för kontakt

och information. Andra kommuner har satsat på en regelbundet återkommande information och debatt kring planfrågorna.

Erfarenheterna från mer omfattande projekt har visat att informationsåtgärderna i regel medfört att större grupper av förtroendevalda och tjänstemän blivit bättre och tidigare informerade än vad som annars varit vanligt. Svårigheterna att få större grupper av allmänheten att känna sig motiverade att delta i diskussioner kring planfrågor av den här typen har emellertid ofta varit påfallande. Det har inte sällan behövts ett relativt omfattande informationsmaterial och aktiva insatser från förtroendevalda och tjänstemän för att på ett enkelt sätt klargöra konsekvenserna av olika alternativa lösningar. I regel förefaller resultatet ha blivit bäst om diskussionen kunnat ta kända förhållanden som utgångspunkt.

Informationen om planeringen har i regel nått ut till en stor del av kommunernas invånare genom massmedier, broschyrer till hushållen etc. Genom informationsåtgärderna har debatten i kommunala organ och partiorganisationer ofta blivit livligare.

Den direkta återföringen av synpunkter från allmänheten har organiserats på olika sätt. T. ex. genom diskussionsmöten och svarskuponger. Svårigheterna att få synpunkter från mer än en begränsad grupp av kommuninvånare genom dessa metoder har emellertid ofta uppmärksammats. Erfarenheterna från större planeringsprojekt visar att kontakter med föreningar, organisationer och skolor har givit bäst gensvar. I frågor som gäller närmiljöns utformning förefaller återföring och en direkt medverkan från de framtida brukarna lättare ha kunnat uppnås.

Fig 26. Flygblad som inbjöd Norrlidenborna i Kalmar att ge synpunkter på utformningen av sin park

STORMÖTE

torsdag den 18 november klockan 19
i Bergavviksskolans matsal

OM PARKEN I NORRLIDEN

Kalmar stad vill att norrlidenborna ska vara med och bestämma om parken i Norrliden, den som sträcker sig från Berga koloniområde i väster till Kalmarsund i öster.

För ett år sedan svarade 350 norrlidenbor från 13 år och uppåt på frågor om vad de vill syssla med utomhus i bostadsområdet.

Med utgångspunkt från den undersökningen har statens institut för byggnadsforskning gjort ett förslag till parkutformning.

Detta vill vi nu visa er norrlidenbor och få synpunkter på. Det ska ske vid ett stormöte i Bergavviksskolans matsal torsdagen den 18 november kl 19 då vi tillsammans ska diskutera förslaget vid en kopp kaffe.

De boendes synpunkter kommer att få en avgörande betydelse för vad som skall utföras och i vilken ordningsföljd. Vi är därför mycket angelägna om Er medverkan.

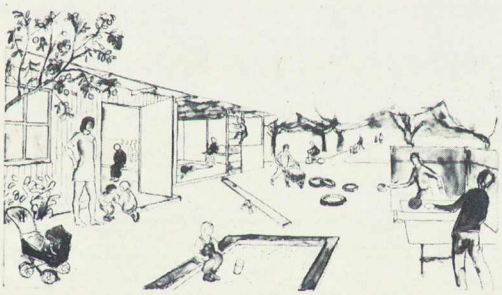
En beskrivning av förslaget i text och bild samt ett frågeformulär har sänts till 500 norrlidenbor. Sådana häften finns i Kalmarhems utställningslokal för alla andra som vill ha. Vi är glada om många också besvarar och skickar in frågeformuläret. I utställningslokalen ställs också förslaget i sin helhet ut. Den är öppen 13-14 november klockan 13-15.

VÄLKOMNA!

STATENS INSTITUT FÖR BYGGNADSFORSKNING

Fig 27. Exempel på vad Norrlidenparken skulle kunna användas för

VAD SKALL VI GÖRA FÖR BARNEN ?



NÅGONSTANS ATT VARA

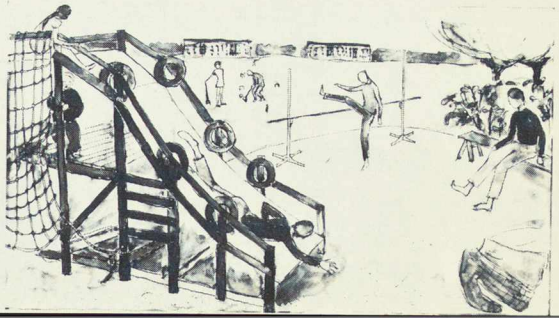
Ett "lekhus" vore ett tillskott för Norrliden. Modellen visar hur ett sådant kan utformas. Lekhuset står öppet för alla som vill komma. Personalen ansvarar inte för barnen men finns tillhands för omsorg och lek. Här kan man leka utomhus när det är dåligt väder och här förvaras leksaker och redskap för utlåning.

SKRÄPIGT ? JA, MEN ROLIGT !

Bygglek kan innebära att några barn slår sig ihop och tar en tomt att bygga på efter eget tycke men med vuxen hjälp. En sådan bygglekplats tar stor plats. På ett mindre område kan alla barn tillsammans bygga på ett hus eller snickra något annat var för sig. Det måste finnas personal, verkesförråd och helst någonstans att gå in och värma sig.

BARN OCH DJUR

Det skulle kunna finnas djur på området. Barnen får turas om att sköta men kan inte ges ansvaret. Personalen måste kunna få hjälp av andra vuxna med tanke på helger.



LEK OCH GEMENSKAP

I Kalmar spelar man krocket. I sydeuropa spelas boccia och schack ofta i parkerna. Varför inte prova det också här?

MAN KAN INTE ALLTID VARA AKTIV

För många skulle kanske en lugn och skyddad utsikt tindark vara grönområdets mest attraktiva del. Ett ställe där man bara sitter och har det skönt!

ATT PÅTA I JORDEN

Skulle du uppskatta att kunna odla grönsaker och blommor i ett litet land på gångavstånd hemifrån?

En liten hoppbacke kan lätt anordnas. Det gör skidåkningen mer spännande för åka åldrar. En kana för isfatsåkning kan spolas. Är kullen belyst kan den utnyttjas på vinterkvällarna också.

En slinga kan spolas för skridskoåkning. En svagt kuperad bana gör det roligare att åka.

EN KULLE ÄR ROLIG BÅDE SOMMAR OCH VINTER

En rutschbana i slutning är mindre farlig än en på ställning. Den kan göras så bred att flera barn kan åka samtidigt. En smal väg kan slingra sig upp och ner lagom brant för att åka cykel, trehjuling eller lådbil utför. Vägen kan vara en del i en särskild cykelslinga, som avlastar gångvägar och de mindre barnens lekplatser från cykelåkar.

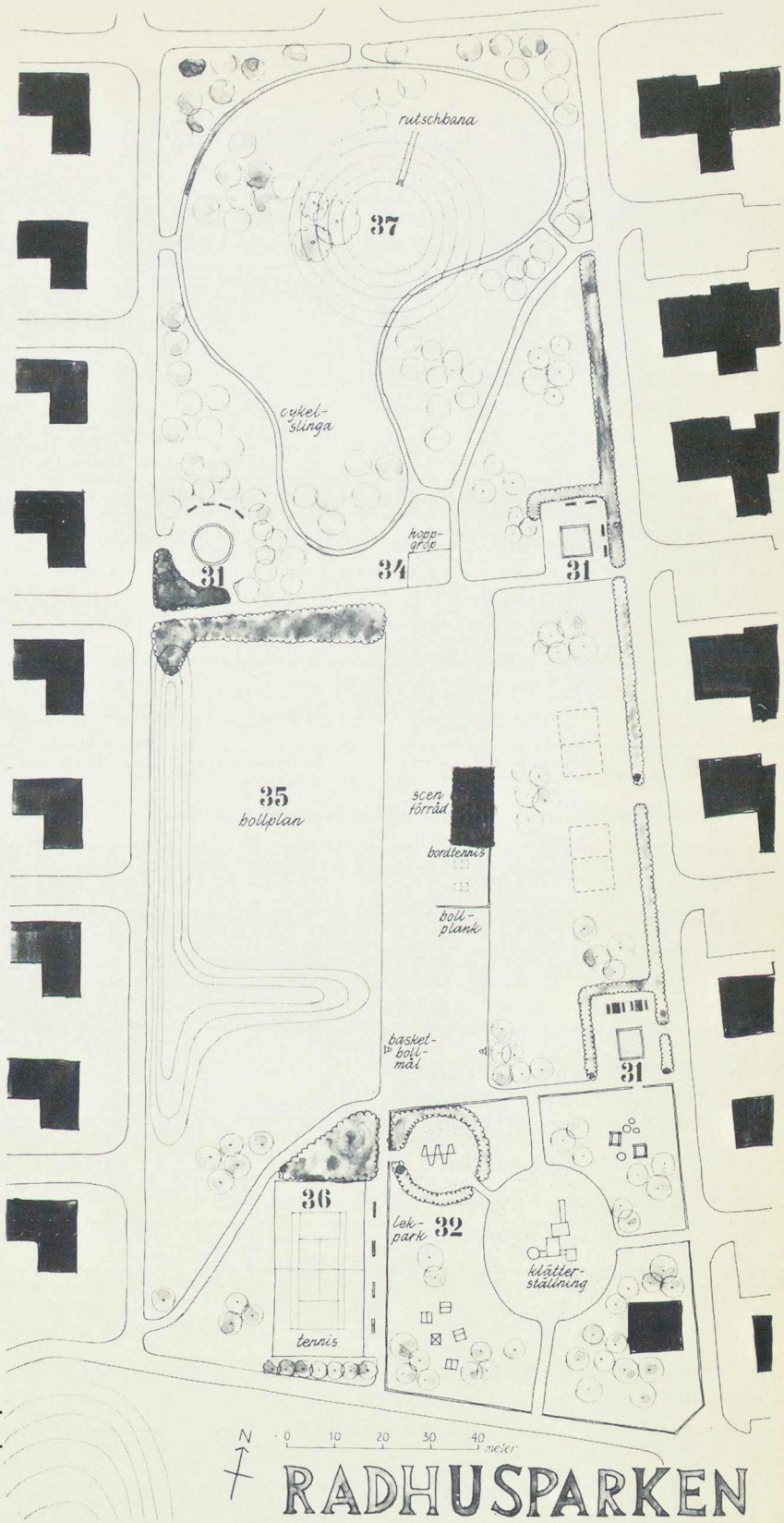


Fig 28. Del av illustrationsplan över Norrlidenparken som visades på utställning och som också ingick i enkätmaterialet

Fig 29. Förslag till utformning av kvartersgården Kojan i Halmstad

Fig 30. Ett av barnens förslag som genomfördes

Information och medverkan vid uppföljning och komplettering av miljön

Inledning

En annan aspekt är kommuninvånarnas möjlighet till kontakt med planerande och förvaltande organ under den tid då planeringens resultat ger sig till känna och då större ingrepp som upprustning eller sanering planeras. Vid den inventering som utredningen har gjort har det inte framkommit något större antal försök i kommunerna som gällt uppföljning eller sanering av befintliga miljöer. Förutsättningarna för en aktiv medverkan från en större allmänhet torde emellertid vara relativt goda i sådana fall. Om planeringen ses som en ständigt pågående process framstår medinflytande under brukarskedet som särskilt motiverat eftersom det i regel sträcker sig över många årtionden.

De förutsättningar som ursprungligen legat till grund för planeringen förändras ofta på relativt kort tid. Mindre förändringar och kompletteringar förekommer mer eller mindre kontinuerligt. Sådana förändringar behöver inte alltid föranleda förändringar i befintliga planer. Ändå kan ingrepp i närmiljön ofta ha stor betydelse för brukarnas trivsel och möjligheter att använda sin miljö. Detta gäller kanske i särskilt hög grad frågor som rör bostadsmiljön. Boendeutredningen har i sitt betänkande "Solidarisk bostadspolitik" (SOU 1974:17) betonat vikten av att de boende ges ökade möjligheter till inflytande över sin egen bostadsmiljö.

I bostadsområden som funnits till i några år behöver i regel kompletteringar göras i bostäderna och den närmaste omgivningen till följd av förslitning och genom att nya behov uppstått. Förhållandena är ofta väl kända i detalj hos invånarna och det finns förutsättningar för att förslag och synpunkter skall ha mognat fram under lång tid.

Genom stöd till befintliga kanaler som t. ex. hyresgästernas organisationer och genom att skapa kompletterande former torde det i många fall finnas goda möjligheter till en aktiv medverkan från många boende.

Erfarenheter från löpande kontakter med brukarna torde också i större utsträckning än vad som hittills skett kunna föras in som underlag för framtida planering.

Vid omfattande ingrepp i befintlig miljö i form av t. ex. sanering, upprustning av bostäder eller förtätning av bebyggelse finns i regel ett stort antal berörda vars synpunkter på planering och genomförande är väsentliga.

I det följande redogörs först för några exempel på försök som gjorts i kommunerna för att förbättra de löpande kontakterna med brukarna. Ytterligare några exempel behandlar allmänhetens medverkan vid större ingrepp i befintlig miljö. Till övervägande delen baserar sig redogörelserna på material som utredningen samlat in.

Stiftelsen Hyresbostäder i Örebro

Stiftelsen Hyresbostäder startade 1970 en omfattande verksamhet för att förbättra boendemiljön i nära kontakt och samverkan med de boende.

Under september 1970 sändes ett informationsbrev till stiftelsens samtliga hyresgäster. De inbjöds att delta i en förslagstävling som gällde olika åtgärder för att förbättra boendemiljön. Vidare anordnades en teckningstävling för barn och dessutom uppmanades de boende att lämna in klagomål och synpunkter på sina bostadsområden.

Detta resulterade i att 300 förslag, 450 teckningar och 160 klagomål och synpunkter kom in. En månad senare inbjöds alla hushåll till ett möte på kvällstid i respektive stadsdel. Samtidigt utsändes ett informationsblad om en barn- och ungdomsträff i stadsdelen.

Under ca en månads tid ordnades sammankomster i var och en av de nio stadsdelarna. Sammanlagt besökte 1 200 personer mötena. Programmet vid mötena innehöll bl. a. information, diskussion och underhållning. Synpunkter som framfördes i diskussionen antecknades. I varje område avslutades mötet med att hyresgästerna utsåg en s. k. *samrådsgrupp.*

Samrådsgrupperna, som bestod av sex, sju personer, avsågs bli permamenta organ med uppgift att vara en kanal för hyresgästerna genom vilken de skulle kunna framföra önskemål och förslag till kommunala organ och till bostadsstiftelsen. För att underlätta kontakten ingick också en representant för bostadsstiftelsen i varje grupp.

Samrådsgruppernas första uppgift var att med bostadsstiftelsen diskutera och fatta beslut i de frågor som tagits upp av de boende dels vid informationsträffarna, dels genom förslagstävlingen. Samtidigt med att de boendes förslag förlades samrådsgrupperna fick de även uppgift om vad förslagen skulle kosta att genomföra.

När allt material som kommit in hade gåtts igenom skickade bostadsföretaget ett brev till alla sina hyresgäster. I brevet talade man om hur många synpunkter och förslag som kommit in om förändringar och förbättringar av bostäderna, den yttre miljön m. m. Det förklarades att en del åtgärder redan hade vidtagits och att en del återstod att utreda och lämna förslag om. Med brevet följde också en skrivelse där områdets egen samrådsgrupp presenterade sig.

Samrådsgruppernas viktigaste funktion på längre sikt förutsattes vara att hålla kontakt med övriga hyresgäster och bostadsstiftelsen, samt att sprida information. Dessutom var avsikten att de skulle fungera som referensgrupper i planeringsfrågor vid produktion av nya bostäder.

För att fungera som en kontaktlänk har samrådsgrupperna anordnat informations- och diskussionsmöten för hyresgästerna i resp. områden.

I bostadsområdet Brickebacken har samrådsgruppen fått en något annorlunda sammansättning och funktion än i övriga områden. Representanter för hyresgästerna deltar där i ett organiserat samarbete med personal från alla de serviceorgan som finns i områdets centrum. Förutom bostadsstiftelsen är skola, barnstuga, handel, föreningsgård m. fl. representerade. Samrådsgruppen har haft regelbundna sammankomster där problem, önskemål och förutsättningar för områdets funktion har diskuterats.

Erfarenheter

- Viss kverulans förekom i början i samband med informationskampanjen men detta har efter hand slagit över i positiv riktning. Samtidigt har medvetenheten ökat om att det finns många olika krav som ibland står i konflikt med varandra.
- Erfarenheterna har visat att hyresgästföreningen borde ha varit engagerad i verksamheten.
- Inom bostadsföretagets förvaltning kunde vissa negativa reaktioner märkas på grund av ovana vid den nya situationen.
- De önskemål som framförts genom samrådsgrupperna har t. ex. gällt önskemål om cykelrum, lekplatser eller synpunkter på exteriörfärgerna i området, åtgärder för att förhindra barnolycksfall, utökning av antalet parkeringsplatser och förbättrad belysning i områdena.
- Aktiviteten i samrådsgrupperna har under senare tid minskat i en del grupper, främst till följd av svårigheter att komplettera grupperna när ledamöter flyttat från området.
- Den form av samverkan som utvecklats i Brickebacken har inneburit att medinflytandet inte har begränsats till boendet. Hela områdets funktion har diskuterats i samrådsgruppen mellan hyresgäster och företrädare för olika serviceorgan.

Grannskapsarbete i bostadsområdet Kristallen i Luleå

Grannskapsarbete är en beteckning för en metod för att genom samhällsinitiativ aktivera befolkningen i redan etablerade bostadsområden. Flera projekt har förekommit under senare år. I regel har arbetet inriktats på områden med sociala problem av något slag.

Bostadsområdet Kristallen i Luleå bebyggdes under 1960-talet. Kristallen har ca 3 000 invånare. Utmärkande för området är bl. a. att det har en ojämn befolkningsfördelning. Nästan en fjärdedel av invånarna är barn under sex år. Vidare är flyttningsfrekvensen hög. År 1972 fick drygt 20 procent av lägenheterna nya hyresgäster. Det finns avsevärda brister i boendemiljön som det anses viktigt att komma till rätta med.

Grannskapsarbetet i Kristallen började under våren 1973. Det initierades av psykiatriska verksamheten som är en del av landstingets verksamhet. Arbetet i området har letts av en psykolog som i

inledningsskedet ägnade en dag i veckan år Kristallen. Syftet har varit att förbättra miljön genom de boendes egen medverkan. Genom gemensamma aktiviteter har man vidare velat motverka den sociala isolering som många unga nyinflyttade familjer är utsatta för. Det anses särskilt viktigt att förbättra förhållandena med tanke på den stora andelen barn i området. Man har sett arbetet i området som långsiktigt utan någon särskild tidsram. Från början bestämde man sig för att inte vända sig till någon speciell problemgrupp utan i stället rikta sig generellt till hela befolkningen.

Arbetet inleddes med en noggrann kartläggning av förhållandena i området. Den bestod för det första av att bakgrundsuppgifter samlades in bl. a. i fråga om boendeförhållanden, ekonomi, befolkningens sammansättning och tillgängliga resurser för arbetet.

För det andra genomfördes en intervjuundersökning i 60 hushåll. Detta för att få en representativ bild av hur invånarna själva upplevde den totala situationen, få fram allmänna önskemål om förändringar i närmiljön och upplysningar om huruvida invånarna själva var villiga att medverka till eventuella förändringar.

Som ett tredje led togs kontakt med en del representanter för berörda institutioner för att informera och få deras syn på Kristallen.

Innan man startade arbetet i området bildades även en s. k. idégrupp som var sammansatt av personer med anknytning till området – bl. a. bostadsföretag, skola, kyrka, fritidsnämnd och socialvård. Syftet var att ingående informera, få fram kritik, idéer och förslag och att medlemmarna skulle informera och diskutera vidare på sina arbetsplatser. Gruppen samlades ett par gånger för att sedan efter hand övergå till att bli en lokalt förankrad grupp genom att allt fler kristallenbor slöt sig till den.

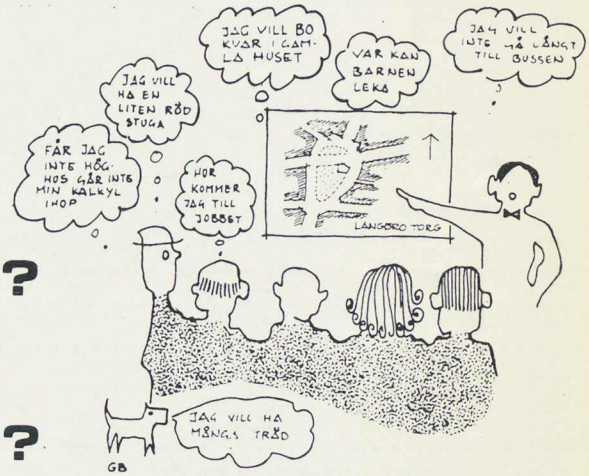
Det första aktiva arbetet bland de boende började i maj 1973. Personer som medverkat i ett liknande projekt (Fagersjö i Stockholm) informerade vid ett tillfälle då ca 200 personer deltog. Gårdsgrupper har bildats och en trafikgrupp har startat för att undersöka möjligheterna att minska störningarna från trafiken i området. Särskilda arbetsgrupper för gemensamma lokaler och utgivning av en egen tidning har tillsatts. Under hösten presenterades ett program för arbetet för Riksbyggen och det kommunala bostadsbolaget. Fastighetsägarna har ställt upp med lokaler som funnits men tidigare varit stängda. Förslag till ombyggnad av nuvarande cykelstallar till gemensamhetslokaler har mottagits positivt av fastighetsägarna.

Vid ett möte i slutet av 1973 inbjöds alla föreningar med anknytning till området för att diskutera en samordning av resurserna. Kontakten med kommunens socialförvaltning har hållits genom att den tjänsteman som ansvarar för sociala frågor i området själv bor i Kristallen. Vidare har man varit angelägen om att hålla goda kontakter med pressen.

Kostnaderna för arbetet har varit låga. Den person från psykiatriska verksamheten som i början arbetade med detta en dag i veckan var avlönad av landstinget. Kommunen har bidragit till att täcka kostnaden för den tidning som ges ut. Genom att ordna kvartersfester har man fått ihop pengar till resten av verksamheten.

ang. Längbro Torg

STADSPLAN ?
BYGGNADS-
NÄMND ?
PARKKONTOR ?
TRAFIK-
PLANERING ?



Kommunens Parkkontor har gjort ett förslag till förändringar vid Längbro torg. Man reagerar bl a mot trafikföringen kring torget. Om detta förslag skall kunna genomföras krävs en stadsplaneändring för torget och då kommer berörda fastighetsägare att kontaktas.

Vi anser att alla som bor kring torget, således inte enbart fastighetsägarna bör ges tillfälle att komma med synpunkter och förslag.

Vi inbjuder Er därför till en information om förhållandena kring Längbro torg och om våra förslag, med möjligheter till diskussion och frågor.

VAR: Barnstugan på Längbro Torg

NÄR: Onsdagen den 23 och torsdagen den 24 februari, öppet mellan kl 19-21.

VÄLKOMNA!

ÖREBRO KOMMUN
BYGGNADSNÄMNDEN

Fig 31. Flygblad som delades ut till de boende kring Längbro torg i Örebro

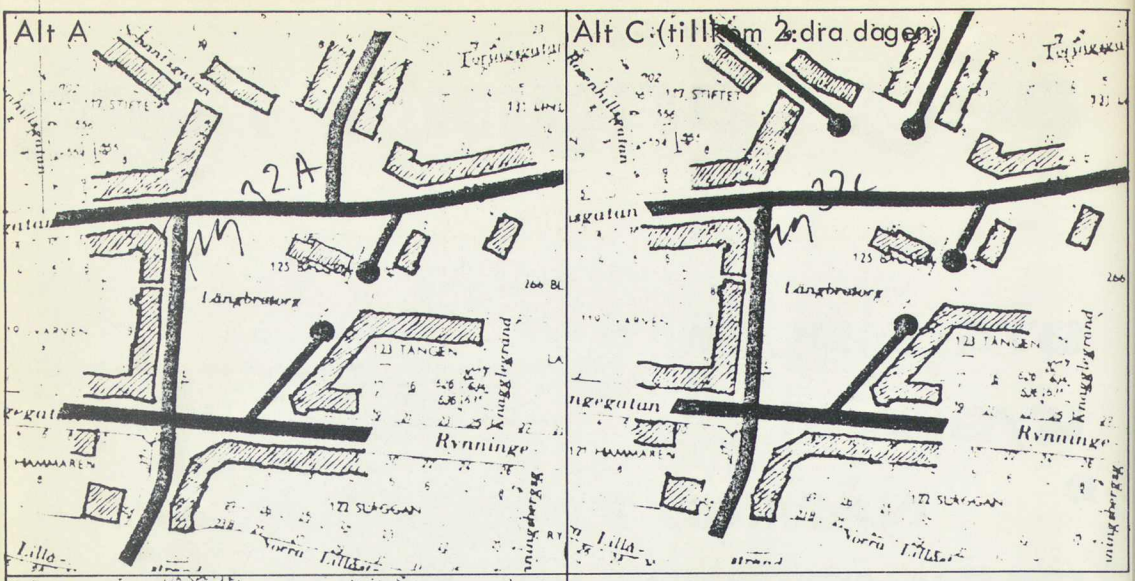


Fig 32. Skisser till alternativa lösningar för Längbro torg

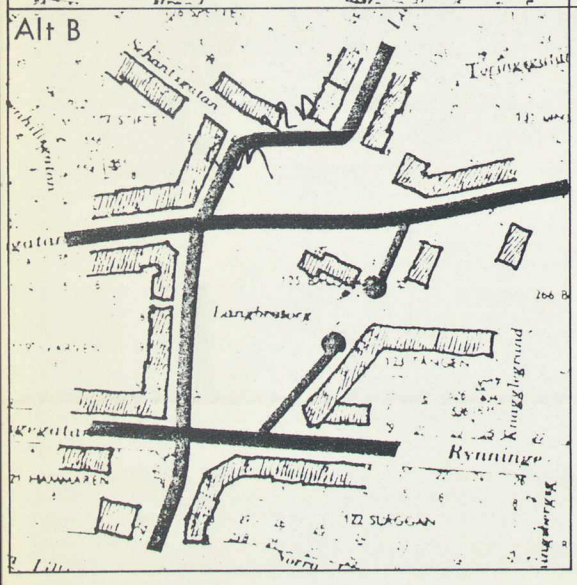


Fig 33. Vad innebär alternativen för trivseln i området?

Fig 34. En viktig del av "grannskapsarbetet" i kvarteret Kristallen i Luleå har varit att ordna fritidsaktiviteter. Foto: Tore Johnson

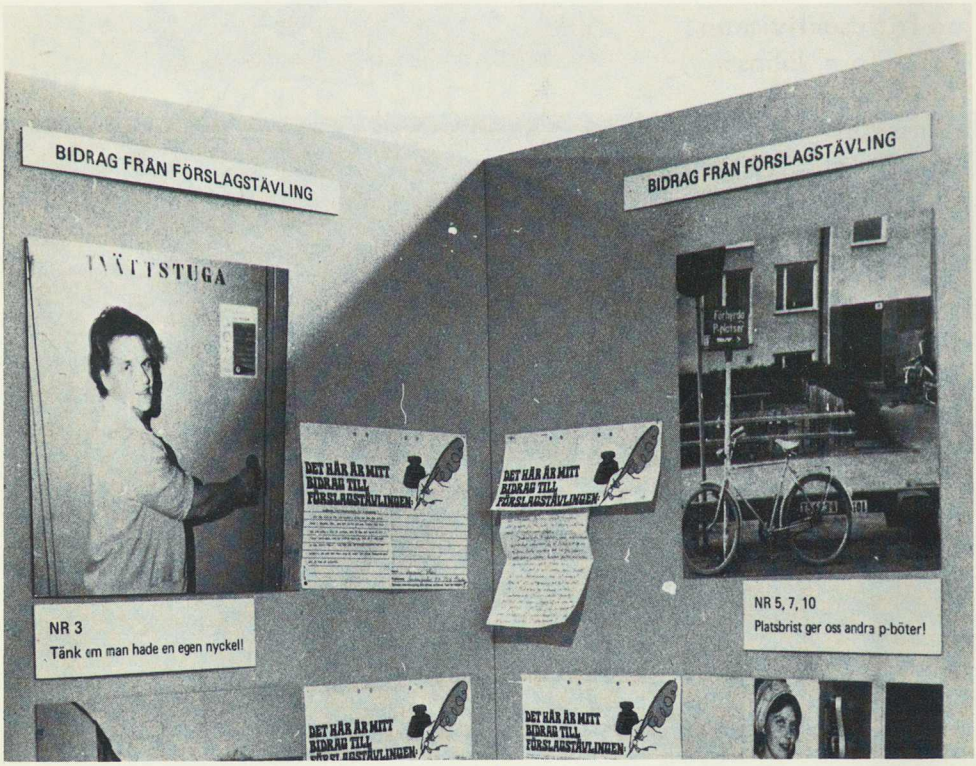


Fig 35. Stiftelsen Hyresbostäders utställning med några av hyresgästernas förslag

Erfarenheter

- I det första steget har det varit de mer välanpassade som aktiverats. Projektet är långsiktigt och man hoppas att med tiden få större bredd. Genom att ständigt knyta nya människor till aktiviteterna vill man undvika att en liten grupp dominerar arbetet.
- Erfarenheterna har visat att det är viktigt att så fort som möjligt få en lokal förankring och att ge invånarna ett personligt ansvar. Småningom hoppas man att de som initierat verksamheten skall bli onödiga.
- Pressens behandling av kvarteret Kristallen och dess invånare var tidigare starkt negativ. Det visade sig snart att lokalpressen med stort och positivt intresse följde vad som började ske i Kristallen.

Längbro torg i Örebro

Även planering för mindre förändringar i den lokala miljön har ofta väckt stort intresse hos allmänheten. Ett exempel kan hämtas från Örebro kommun. Vid en ändring av trafikförhållandena vid Längbro torg ville kommunen informera de kringboende om vad som skulle hända och ge dem en möjlighet att påverka förändringen. Omläggningen av trafiken motiverades av att det vid torget fanns en genomfartsgata som orsakat flera olyckstillbud.

Information och diskussion med de boende ansågs bäst kunna ske genom möten i området. Omkring 700 hushåll omkring torget inbjöds till två *möten* på kvällstid genom *flygblad* som delades ut i brevlådorna och i områdets butiker. Dessutom informerade lokaltidningarna och regionalradion om mötena. En viktig förutsättning ansågs vara att man gav mötena en informell karaktär så att de man ville nå verkligen vågade yttra sig. Mötena förlades därför till en barnstuga i området.

Under de båda dagarna kom drygt 140 personer, varav större delen var medelålders och äldre. Nästan alla besökare hade fått kännedom om mötena genom de utdelade flygbladen. Endast ett tiotal uppgav att de fått information om mötena genom tidningar eller radio.

Vid mötet första dagen deltog en förtroendevald från byggnadsnämnden samt tjänstemän från stadsarkitektkontor, parkkontor, gatukontor och trafikbyrå. Under andra dagen deltog enbart tjänstemän från kommunen.

Tre olika förslag till förändringar hade utarbetats. De presenterades på skärmar och med hjälp av over head-projektor. De olika alternativen diskuterades mellan besökarna och kommunens representanter i smågrupper vid det utställda materialet.

På förslag av besökarna sattes en påse upp i lokalen för skriftliga förslag och synpunkter. Det resulterade under den första dagen i ett femtiotal svar och den andra omkring femton. I svaren uttalade man sig dels om vilket alternativ som föredrogs, dels lämnades mer allmänna synpunkter på förhållandena i området.

De önskemål som framfördes vid mötena uppges ha påverkat det slutliga valet av alternativ för trafikregleringen.

Erfarenheter

Enligt en sammanfattning av erfarenheterna från försöket som gjorts av kommunen anses det relativt stora intresset från allmänheten bero på:

- Omfattande ledningsarbeten och en tillfällig trafikomläggning som väckt många människors intresse.
- Flygbladen som fick ökad tyngd genom omnämnande i press och radio
- Lokalens läge och karaktär
- Besökarna kunde komma och gå som de ville

Erfarenheterna för kommunens representanter ansågs vara värdefulla genom att:

- man fick en personlig kontakt med de boende i området
- man fick reda på att intresset för den egna miljön är stort
- man fick veta att många besökare inte trodde att deras förslag och synpunkter skulle kunna påverka utformningen

Värdet för besökarna ansåg man främst låg i att:

- de fick tillfälle att träffa dem som arbetade med problemen och höra deras argument
- de kunde framföra sina synpunkter och komma med frågor direkt till planerarna
- de kunde träffa sina grannar och diskutera gemensamma problem med dem.

Information och medverkan kring centrumplaneringen i Trollhättan

I Trollhättans kommun pågick under mitten av 60-talet en omarbetning av kommunens generalplan. Arbetet omfattade även en idéskiss till s. k. centrumplan. De kommunala organen tog emellertid aldrig ställning till detta förslag. Under de närmast följande åren inriktades det översiktliga planarbetet på att lösa ytterområdenas markanvändning på längre sikt.

Frågan blev åter aktuell 1969. Byggnadsnämnden framlade då ett förslag till målsättningar för planeringen av centrum. Ett femtontal frågor formulerades som tänktes kunna utgöra grund för en diskussion om en mer detaljerad politisk målsättning för behandling av centrumfrågorna.

Förslaget tillställdes kommunens förtroendevalda, handeln, lokala partiorganisationer och andra sammanslutningar för yttrande. Flertalet svarade men enligt uppgift från företrädare för kommunen var de synpunkter som kom in alltför vaga för att kunna ligga till grund för en detaljerad programskrivning.

För arbetet med centrumutredningen tillsattes en tillfällig arbetsgrupp. I gruppen ingick tre förtroendevalda – ordförandena i kommunstyrelsen, byggnadsnämnden och kommunfullmäktige – samt åtta tjänstemän med anknytning till kommunens planerings- och ekonomifunktioner.

Arbetsgruppen presenterade den 1 februari 1972 en centrummodell med skissförslag till markanvändning med indelning i utbyggnadsetapper. I utredningsrapporten ingick förslag, målsättningar och inventeringar som legat till grund för arbetet.

Rapporten hade utformats särskilt med tanke på att den skulle kunna diskuterats i olika kommunala organ och i en vid krets av allmänheten. Den skickades till kommunala organ, statliga myndigheter, organisationer och föreningar för synpunkter. Remissvar kom in från ett tiotal lokala partiorganisationer, detaljhandelsintressenter och kommunala nämnder. I remissvaren efterlystes bl.a. ytterligare alternativ och ekonomiska kalkyler.

En *informationscentral* inrättades där ett omfattande skiss- och planmaterial samt en modell över centrum ställdes ut. Utställningen som pågick under omkring en månad besöktes av ungefär 1 700 personer.

Affischer om utställningen spreds till *skolor och industrier*. Beträffande skolorna ansågs det i vissa fall vara svårt att passa in de kommunala planfrågorna i undervisningen eftersom man läser blockämnen. Närmast berördes undervisningen i årskurs åtta. Sex skolklasser besökte utställningen.

I samband med utställningen delades frågeformulär ut. Flertalet frågor var utformade med fasta svarsalternativ och gällde trafikförhållandena och den kommersiella servicen i centrum. Dessutom fanns utrymme för fria synpunkter om kollektivtrafiken och centrumutredningens förslag. Under utställningstiden lämnades 200 svar. En fråga som gällde kollektivtrafiken visade att många önskade sig en förändrad uppläggning av turlistorna.

Centrumutställningen behandlades i alla lokala tidningar. Kommunfullmäktige informerades om förslaget en timme före ett ordinarie sammanträde. Flertalet fullmäktigeledamöter och pressen infann sig. Alla organisationer och andra intresserade som begärde särskild information fick besök av företrädare för kommunens planeringsorgan. Muntlig information och diskussioner förekom i 25 kommunala nämnder, lokala partiorganisationer, arbetsgrupper inom partierna som arbetade med remissvar, föreningar och intresseorganisationer. Vid dessa möten deltog byggnadsnämndens eller kommunstyrelsens ordförande tillsammans med byggnadsnämndens tjänstemän. Sammanlagt blev omkring 1 000 personer på detta sätt informerade om det pågående planarbetet.

Sedan inkomna synpunkter behandlats i arbetsgrupp, byggnadsnämnd och kommunstyrelse beslutade kommunfullmäktige i april 1973 om vissa riktlinjer för planarbetet i centrum.

Erfarenheter enligt intervjupersoner

– Den första remissomgången kring programutkast för centrumplaneringen genomfördes då planarbetet ännu inte hade nått tillräcklig konkretion. De synpunkter som kom fram i programskedet gav dock viss ledning för det fortsatta arbetet. Tidpunkten då skissförslag förelåg var bättre lämpad för att en meningsfull diskussion skulle kunna

uppstå.

- Remissförfarandet kring skissförslaget gav så positiva erfarenheter att det kommer att upprepas i framtiden i liknande planfrågor.
- Informationscentralen och det skriftliga materialet gav ett över förväntan bra resultat. De stora grupperna av kommunens invånare nåddes emellertid inte på detta sätt.
- Genom att de personer från byggnadsnämnden som informerade på möten hade god lokalkännedom kunde man diskutera även detaljer som inte direkt behandlades i skissförslaget.
- Ett viktigt resultat bestod i att partiorganisationer och föreningar aktiverades till diskussion kring planfrågor vilket annars inte skulle ha skett.

Nyhemsområdet i Halmstad

Halmstads kommun bedrev 1972 till 1973 arbete med en dispositionsplan för Nyhemsområdet. Området är ett halvcentralt äldre bostads- och arbetsområde som ansågs vara i behov av förnyelse och upprustning. En modifierad form av en planeringsmodell som tidigare utarbetats för planeringen av Fyllingeområdet användes (se sid 62). Planeringsmodellen innebär att mer arbete än vanligt läggs ner på de tidiga planeringsskedena. Stor vikt läggs vidare vid att få till stånd ett meningsutbyte mellan förtroendevalda, tjänstemän och allmänhet redan i det skede då målen för planeringen formuleras.

Uppläggning och organisation av planarbetet är i grova drag följande:

- *Arbetet leds* av en styrgrupp. Den består av kommunens heltidsengagerade förtroendemän samt byggnadsnämndens ordförande. Gruppen angav de mål som man i första hand önskade pröva i utredningsarbetet. Under arbetets gång gör gruppen erforderliga bedömningar av arbetets inriktning och avgränsning.
- *Utredningsarbetet utförs* av en arbetsgrupp. I den ingår företrädare för fastighetskontoret, stadsarkitektkontoret, gatukontoret, drätselkontoret samt huvudkonsulten. Huvudintressenterna för saneringens genomförande deltar som adjungerade medlemmar. I arbetsgruppens uppgifter ingår bl. a. att inventera områdets möjligheter, att göra nödvändiga delutredningar för att belysa konsekvenserna av olika val, att utföra hyreskostnadskalkyler och att sammanställa utställningsmaterial och pressmaterial. När det slutliga programmet antagits sammanställer arbetsgruppen dispositionsplan och exploateringsutredning.
- *Samråd sker* under arbetets gång med en ”planeringsgrupp” och en ”samrådsgrupp”. I den förra ingår representanter för alla kommunala organ och i den senare representanter för utomkommunala organ och grupper, bl. a. företrädare för brukarna genom hyresgästföreningen och handikapporganisationerna. De båda grupperna informerar i inledningsskedet om sin situation och sina önskemål.

– *Information ges* till allmänheten genom pressen. Presskonferenser anordnas och utförligt pressmaterial presenteras i varje viktigt delmoment.
– *Beslut fattas* om det slutliga programmet för planeringen av de kommunala instanserna (KF, KS, BN) sedan allmänheten givits tillfälle att yttra sig.

Arbetet inleddes i januari 1972 med ett informationsmöte för projektets styrgrupp, arbetsgrupp, planeringsgrupp och samrådsgrupp. Under våren utfördes de inventeringar och utredningar som var nödvändiga som underlag och styrgruppen formulerade förutsättningar och preliminära mål. Materialet sammanställdes av arbetsgruppen och förelades grupperna vid ett gemensamt möte där man diskuterade målsättningsfrågor.

De frågor som diskuterats vid gruppernas möte togs upp på en *utställning* för allmänheten i rådhuset. Under de tio dagar som den var öppen besöktes den av 3 000 personer. Dessutom ordnades mindre utställningar i stadsbiblioteket, en biblioteksfilial samt på ett varuhus i Nyhemsområdet.

Diskussion kring trafik, centrum och service presenterades på skärmar medan olika alternativa sätt att bebygga området redovisades med hjälp av modeller. De utställda modellerna hade också filmats med hjälp av en kamera utrustad med periskop. Besökarna fick av filmen ett intryck av att de rörde sig i Nyhemsområdet. Filmen visade följande alternativ:

– Nyhem utan förändringar
– Nya hus i 4 våningar, gamla hus rivna
– Nya hus i 3 våningar, gamla hus rivna
– Nya hus i 3 våningar, gamla hus i bra skick sparade
– Nya hus i 2,5 våningar, gamla hus i bra skick sparade
– Nya hus i 3 våningar samt radhus, gamla hus i bra skick sparade.

Vid utställningen ombads besökarna fylla i ett *frågeformulär* som bl.a. innehöll frågor om hur stor del av den äldre bebyggelsen man ville ha bevarad. I utställningsmaterialet och enkätformuläret fanns kalkyler på vad det skulle kosta att riva resp. bevara delar av den existerande bebyggelsen. Något under 200 personer besvarade enkäten. Av enkätsvaren framkom önskemål om att en stor del av den gamla bebyggelsen skulle bevaras samt att låghusbebyggelse föredrogs.

Allmänheten fick tillfälle att diskutera programmet med representanter för styrgruppen och arbetsgruppen vid ett möte i juni månad. Mötet besöktes av ett 80-tal personer. Det förekom också speciella möten inom lokala partiorganisationer i området.

Med stöd av det arbete som utförts av arbetsgruppen, planeringsgruppen och samrådsgruppen samt de diskussioner som förts med allmänheten sammanställde styrgruppen ett förslag till program för Nyhems planering. Styrgruppen informerade kommunfullmäktige, kommunstyrelse och byggnadsnämnd om planeringsläget.

Det slutliga programmet innebar att större delen av den befintliga

bebyggelsen skulle sparas. De hus som skulle nybyggas skulle inte bli högre än två och en halv våning. Efter förnyad utställning och behandling i byggnadsnämnden anslöt sig kommunstyrelse och kommunfullmäktige till styrgruppens förslag. På grundval av detta program utarbetades ett förslag till dispositionsplan för området.

Erfarenheter enligt intervjupersoner

- Den använda organisationen gav de förtroendevalda bättre möjligheter att följa planarbetet i de tidiga skedena. Med traditionellt förfarande skulle de förtroendevalda ha blivit mer uppbundna.
- Samrådsgruppens verksamhet bestod mest i att den tog emot information om projektet. Den bestod av 20–30 deltagare. Man hade ingen tanke på att den skulle ha någon viss lämplig storlek utan ville försöka få in så många intressenter som möjligt.
- Utkastet till program innebar en relativt hög exploateringsgrad. De som bodde i området samt övrig allmänhet visade en klar önskan om lägre exploatering. Debatterna kring exploateringsgraden fick ett avgörande inflytande över den slutliga planen. Till detta bidrog också ekonomiska skäl.
- Enkätsvaren förstärkte intrycken från tidigare möten med allmänheten.
- Reklammaterialet tog loven av diskussionen. Det finns risk för att alltför fina modeller och perfekt material förtar en del intresse. Modellerna kostade drygt 15 000 kronor.
- Den allmänhet som kom till informationsmötet i området av rent intresse var få. De som kom var i regel intresserade av att bevaka sina fastighetsintressen vilket var en missräkning.
- Planuppläggningen behandlades alltför välvilligt av pressen. Man återgav endast intervjuer utan att självständigt försöka tränga in i frågorna.

Samråd i förtätningsområden i Nacka

Nacka kommun har ett omfattande program för förnyelse av äldre villabebyggelse. I samband med planeringsarbetet har det förekommit ett omfattande samrådsförfarande.

I ett område som är aktuellt för planeringsåtgärder inbjuds samtliga fastighetsägare och deras föreningar till informationsmöten. Vid denna första information har inga planförslag utarbetats av kommunen. Man informerar endast om att man tänker upprätta plan för området. Kommunens förvaltningar ger en allmän information om hur planläggning går till, om kostnader för breddning av gator och framdragning av ledningar, fastighetsbildning m. m. Planarbetet sker därefter successivt under täta kontakter mellan kommunens tjänstemän och fastighetsägarna. De senare är indelade i mindre grupper om ca 15 personer, där

deltagarna har något gemensamt intresse, t. ex. att de bor vid samma gata.

På grundval av samråden utarbetas flera planalternativ som sänds på bred remiss.

Några erfarenheter enligt intervjuer

- Erfarenheterna har visat att det är viktigt att ha mött människorna i området innan planeringsarbetet börjar. Därigenom har man kunnat klarlägga förutsättningarna och få en uppfattning om de boendes inställning. Sådant framgår inte av det statistiska material man har.
- Erfarenheterna visar att nästan alla fastighetsägare har kommit till smågruppernas sammanträden. Gruppstorleken har varit lämplig för denna form av diskussion.
- Fördelarna med detta förfarande består främst i att de som berörs av planläggningen får vara med under utarbetandet av planerna.
- När arbetet inleddes hoppades man att de ingående diskussionerna med de berörda skulle göra det möjligt att genomföra förändringar relativt snabbt. Men eftersom många motstridande krav uppkommit har genomförandet oftast dragit ut på tiden.

Samråd kring trafiksaneringen i Stockholm

Stockholms trafikpolitiska kommitté tog hösten 1973 initiativ till ett brett upplagt samrådsförfarande kring pågående trafiksanering i Stockholm. Verksamheten pågick under omkring ett halvt år fram till april 1974. Under tiden utfördes kompletterande utredningar.

Tyngdpunkten i samrådet lades vid kontakter med lokala föreningar. Avsikten var att *representanter* för alla intresserade lokala föreningar skulle kunna diskutera trafiksaneringen stadsdelsvis med företrädare för de kommunala myndigheterna. Anledningen till att man i första hand ville ha representanter för föreningar var att samrådet skulle bli relativt krävande för både kommunens representanter och de som skulle delta från allmänheten. Bristande resurser medförde att man inte ansåg sig kunna ställa upp med information i alla föreningar. En fördel med samrådsgrupperna ansågs vara att de skulle medge ett samråd också mellan olika organisationer. Olika intressen skulle därigenom kunna brytas mot varandra redan i samrådsgrupperna.

Någon representativitet i fråga om deltagarna eftersträvades inte. Syftet med samrådet var att bredda medborgarinflytandet i *planarbetet* och tillgodogöra sig lokal sakkunskap men inte att förändra *beslutsprocessen.*

Underlaget för diskussionerna omfattade dels förslag till trafikpolitiskt program för hela Stockholm, dels förslag till översiktsplaner för trafiksanering i innerstaden och i äldre ytterstadsområden. Materialet publicerades i utförliga *rapporter* och i sammanfattande *broschyrer.* Ett sammandrag gavs också i ett extra trafiknummer av kommunens *informationstidning* "Stockholm" som sprids till alla hushåll i kommunen.

Det presenterades även genom *utställningar* på två ställen i kommunen. Dessutom utarbetades ett *studiepaket* för föreningar och självverksamhet.

Rapporterna och broschyrerna sändes ut till alla centralt och lokalt verksamma organisationer som bedömdes vara engagerade i trafikfrågor. Till de föreningar som på så sätt blev direkt inbjudna att medverka hörde de lokala politiska organisationerna, föräldraföreningar, hyresgäst-, fastighetsägar- och villaägarföreningar, företagarföreningar, byalag m. fl. Sammanlagt fick över fyra hundra lokala organisationer material om kommunens trafikprogram samt förslag till trafiksanering för den stadsdel där resp. förening var verksam.

Vidare skickades hela utredningsmaterialet till ett femtiotal centrala organisationer i kommunen. De inbjöds att delta i en samrådsgrupp som enbart skulle diskutera trafikprogrammet, dvs. kommunens trafikpolitik i stort. Till denna grupp inbjöds förutom de lokala föreningarnas centrala organisationer även fackliga organisationer och intresseorganisationer med anknytning till trafiken. Bland de inbjudna var exempelvis FCO, transportarbetarnas fackförening, taxi, motororganisationerna, handelskammaren, köpmannaförbundet, handikapp- och miljöorganisationer.

Kontaktmöten och samrådsgrupper

Med samrådsmaterialet fick organisationerna en inbjudan till ett av de tio *kontaktmöten* som ordnades runt om i kommunen som upptakt till samrådet. Mötena var öppna för alla, tid och plats publicerades i trafiknumret av tidningen "Stockholm" och i dagspressen. Vid kontaktmötena lämnades information om det planerade samrådet, trafikprogrammet och trafiksaneringsplanerna och gavs tillfälle till diskussion kring aktuella trafikfrågor i området. Anmälningsblanketter till det fortsatta samrådet delades ut till representanter för föreningar och enskilda intresserade.

På kontaktmötena anmälde sig utöver de särskilt inbjudna föreningarna t.ex. lokala sammanslutningar för eller emot vissa trafikleder, bostadsrättsföreningar, pensionärsföreningar, miljögrupper, gatuföreningar etc. och dessutom en del privatpersoner utan föreningsanknytning.

Alla som anmälde sig fick delta. Det hade inte planerats från början, eftersom man befarat att samrådsgrupperna i så fall skulle bli alltför stora särskilt i de största trafiksaneringsområdena. I sin inbjudan till föreningarna hade trafikpolitiska kommittén t.o.m. föreslagit, att flera föreningar om möjligt skulle ena sig om två gemensamma representanter.

De som anmält sig bildade *lokala samrådsgrupper* tillsammans med de kommunala tjänstemän som arbetat med planer för området. Samrådsgrupperna gick i detalj igenom trafikprogrammet och trafiksaneringsförslagen, framlade synpunkter och alternativa förslag. Sammanlagt deltog omkring femhundra personer i samrådet. Deltagarförteckning över samrådsgrupperna publicerades i pressen så att de som önskade kunde framföra sina synpunkter direkt till dem som medverkade.

Allmänheten inbjöds även att skriva direkt till trafikpolitiska kommit-

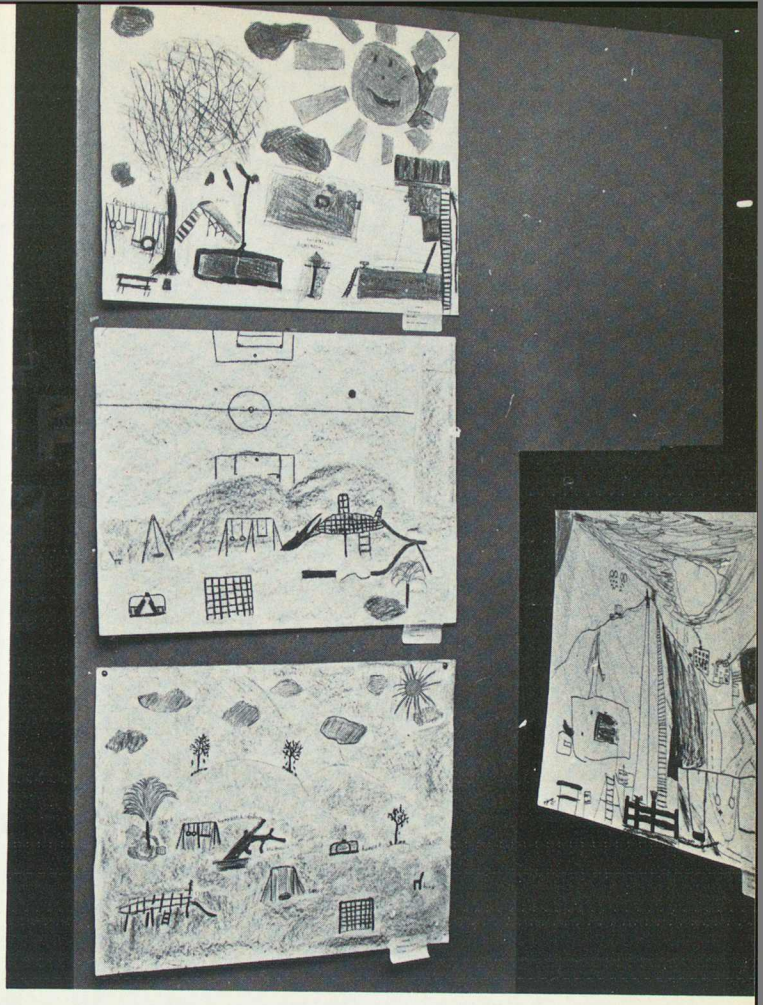


Fig 36. Några bidrag från barnens teckningstävling, Stiftelsen Hyresbostäder i Örebro

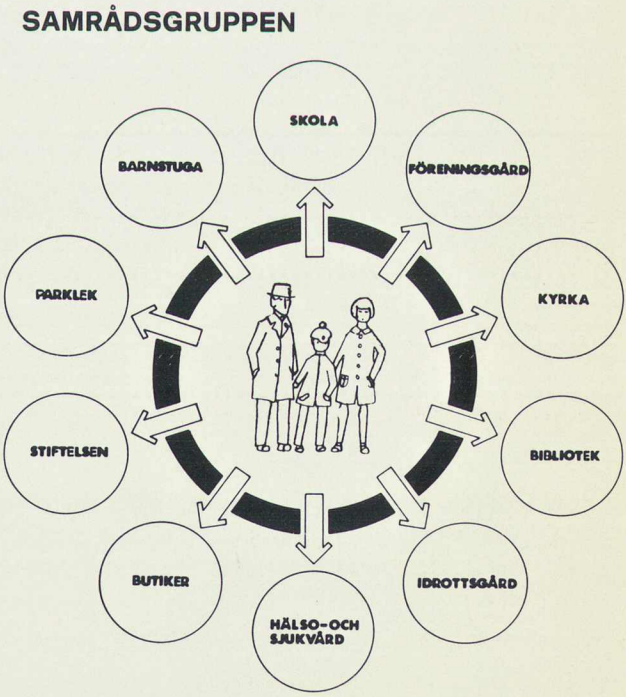


Fig 37. Samrådsgruppen i bostadsområdet Brickebacken i Örebro

BEFINTLIG BEBYGGELSE
I KV. GIGANTEN

KLACKERUP

KLACKERUPSGATAN

JÄRNVÄGSGATAN

TEMPO

Fig 38. Nyhemsområdet i Halmstad
Fig 39. Utställning i Halmstads rådhus om förnyelse av Nyhemsområdet

NYHEMSSKOLAN

MARTIN LUTHERS KYRKA

NYTT CENTRUM VID ÖSTRA LYCKAN

MARTENSHUS

KONTTOR

HOLMSVÄGEN

MARGARETAGATAN

SANERINGSOMRÅDET

Fig 40. Modell över Nyhemsområdet

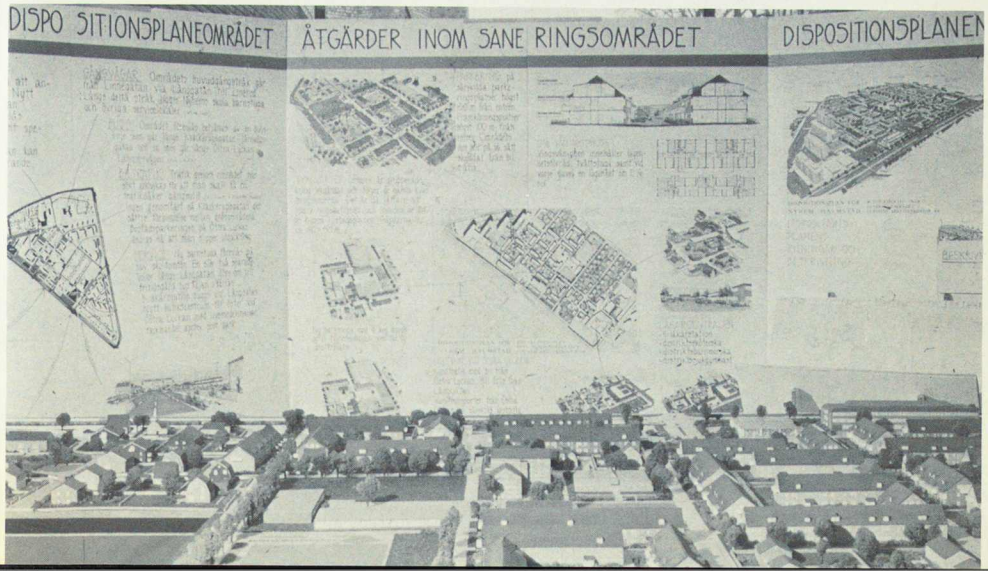


Fig 41. Kontaktmöte i Årsta, Stockholm, för information och diskussion kring trafiksaneringen Foto: Gösta Glase

Fig 42. Samrådsgrupp

tén. Alla synpunkter som kom in på detta sätt anmäldes och behandlades i samrådsgrupperna. Sammanlagt kom det in ett par hundra brev samt flera namnlistor med olika krav.

Arbetsformer, gruppstorlekar m. m.

Varje samrådsgrupp bestämde själv sina arbetsformer. Kommunens tjänstemän ställde endast vissa minimikrav i fråga om behandlingen av samrådsmaterialet, inkomna brev och opinionsyttringar m.m. Som regel fungerade tjänstemän från kommunen som ordförande och sekreterare vid mötena, men i vissa fall valdes funktionärerna bland andra samrådsdeltagare. Tjänstemännen svarade även för utskrifter, utsändningar och de kompletterande utredningar som var möjliga inklusive uppritning och teknisk bedömning av samrådsdeltagarnas motförslag.

Några samrådsgrupper blev ohanterligt stora för ett intensivt arbete och delades därför upp. I något fall efter geografiska delområden men i regel på ett sätt som någorlunda motsvarade hela gruppens intresse- och politiska profil. De uppdelade grupperna fungerade som ett slags utskott och avrapporterade sitt arbete i den stora samrådsgruppen.

Samrådsgrupperna hade i genomsnitt sex möten, nästan alltid på kvällstid. Normalt deltog mellan tjugo och fyrtio personer i sammanträdena, därav minst tre från kommunen. Minst en trafikplanerare deltog och vanligen ytterligare någon fackman. En annan regel som man försökte iaktta var att om möjligt ha medarbetare från stadsbyggnadskontoret, gatukontoret och fastighetskontoret med på varje möte.

Kommunens tjänstemän stod för föredragningarna utom då gruppmedlemmar redovisade egna förslag eller då utomstående experter tillkallats. I allmänhet var det fråga om representanter för landstinget eller kollektivtrafikbolaget. I vissa fall kallades också representanter för sådana kommunala förvaltningar som normalt inte deltog i samrådsarbetet, främst hälsovårdsförvaltningen.

Samrådets roll i planeringsprocessen

Samrådet ägde rum i ett läge då ett utförligt planeringsunderlag och ett diskussionsutkast till trafikpolitiskt program publicerats, men innan några politiska ståndpunkter tagits. Genom att offentliggöra materialet hade trafikpolitiska kommittén godtagit den allmänna inriktningen, men kommitténs ledamöter ville inte påverka samrådet genom att aktivt medverka i diskussionerna eller genom några uttalanden under samrådstiden. Samrådet blev därför huvudsakligen en fråga mellan organisationernas representanter och kommunens tjänstemän. Kommittén höll sig på olika vägar orienterad om samrådsarbetet dels genom rapporter från de tjänstemän som deltog, dels genom kontakter inom sina partiorganisationer. Ibland deltog kommittéledamöter även som åhörare i samrådsmöten.

Sättet att rapportera resultatet har beslutats av samrådsgrupperna på olika sätt. I några fall har man inom gruppen arbetat ut och godkänt en rapport, i andra fall överlämnar man protokoll från mötena. Kommittén

har på så sätt fått ett stort material, som innehåller åtskilligt mera än det som faller inom kommitténs ansvarsområde. Materialet kommer därför att bearbetas, och delar av det tillställas andra kommunala organ. Ett samlat förslag till trafikplan som utöver trafiksaneringsplanerna omfattar trafikledsplan och trafikpolitiskt program, väntas kunna antas av kommunfullmäktige drygt ett år efter samrådsperiodens slut. Innan dess är det avsikten att de organisationer som varit representerade i samråden skall få materialet för kännedom och eventuellt yttrande.

Allmänna erfarenheter

Trafikpolitiska kommittén kommer att sammanfatta och redovisa erfarenheterna av samråden under sommaren 1974. Följande erfarenheter grundar sig på preliminära bedömningar från dem som planerat och lett verksamheten.

Kommitténs grundinställning var att deltagarna inte nödvändigtvis skulle vara representativa för sitt område eller sin organisation, syftet var att tillföra planarbetet lokal sakkunskap. Detta redovisades upprepade gånger, då frågan om samrådsdeltagares representativitet togs upp av andra deltagare eller av medverkande organisationer. Men de kommunala tjänstemän som medverkade i samrådet har som huvudintryck att deltagarnas representativitet för sina organisationer var god och att deras kontakter bakåt under arbetets gång som regel var välutvecklade. Styrelser, föreningsmöten och i flera fall samtliga medlemmar hölls informerade på olika sätt och kunde påverka sina representanter.

Deltagarnas aktivitet varierade givetvis men tämligen slumpartat. I några grupper där vissa åsiktsriktningar föreföll överrepresenterade och drev sina ståndpunkter särskilt intensivt märktes en tendens att deras motståndare slutade komma på mötena eller delta i diskussionen. I allmänhet gav dock mötena exempel på en vid spridning av åsikter, och debatten var öppen och livlig.

Från vissa håll kritiserades kommunens tjänstemän för försök att styra diskussionen. Tjänstemännen hade vid sina förberedelser för samrådet uppmärksammat dessa risker, och försökte vinnlägga sig om ett neutralt uppträdande. Den kritik som trots detta framkom gällde bl. a. begränsningen till ämnet trafiksanering och andra därmed sammanhängande trafikfrågor som föll inom Stockholms kommuns beslutanderätt. Vissa deltagare ville inte acceptera att tjänstemännen försökte hålla regionala frågor, landstingets trafikpolitik, vägverkets eller grannkommunernas planering etc. utanför samrådsdiskussionen. Tydligast märktes denna kritik i den samrådsgrupp som behandlade trafikprogrammet.

Enligt tjänstemännens uppfattning spelade rent partipolitiska frågor en underordnad roll i diskussionerna. Inställningen till biltrafiken och dess positiva och negativa effekter för olika funktioner och i skilda miljöer dominerade debatten. Ett genomgående drag var att attityden varierade med trafiktrycket i samrådsdeltagarnas bostadsområden. Innerstadsgrupperna var – oberoende av politisk hemvist – genomgående mest restriktiva mot bilismen som helhet och samrådsdeltagarna från villaom-

rådena mer inställda på en liberal trafikpolitik. Direkta restriktioner ville de senare huvudsakligen ha riktade mot lokal genomfartstrafik i bostadsområdena.

Det anses sannolikt att samrådet har förlängt planeringsarbetet. Fördröjningen anses emellertid inte vara lika stor som den tid som samråden pågått eftersom man under alla förhållanden hade behövt räkna med en allmän diskussion och viss tidsutdräkt innan beslut kunde ha fattats.

Kostnaderna för samrådet anses svåra att uppskatta. En jämförelse bör göras med en situation då samma omfattande planeringsfrågor skulle behandlas utan denna form för organiserad medverkan från allmänheten. En viss erfarenhet av detta finns genom de försök med trafiksanering på Östermalm som inleddes drygt ett år före samrådsperioden. Information och kontakter med allmänheten förekom i olika former, både planerade och oplanerade – det senare på grund av en oväntat livlig offentlig debatt. Uppskattningsvis anses Östermalmsförsöket ha varit lika arbetskrävande och kontaktverksamheten lika kostsam som samrådet för någon av de övriga innerstadsdelarna.

En kostnad som inte skulle ha kommit i fråga utan samrådet är tryckning och distribution av stora upplagor av samrådsmaterialet. Totalt rörde det sig om cirka 200 000 kronor. För själva samrådsmötena inklusive förberedelser m. m. engagerades ett femtiotal tjänstemän, därav ett tiotal på heltid. Samtliga dessa tjänstemän tillhörde den fasta personalen. Därutöver fick sekreterare anställas tillfälligt för utskrifter, utsändning m. m. Kostnaderna för denna extrabelastning samt ersättningar för tjänstemännens medverkan i mötena uppskattas till ca 50 000 kronor.

Sammanfattning

Detta avsnitt har ägnats åt att beskriva några fall där kommuner eller kommunala bostadsföretag försökt intressera och engagera allmänheten till att medverka dels under brukarskedet dels vid större förändringar i miljön. Utredningens uppföljning av sådana försök tyder på att antalet fall där särskilda åtgärder från kommunerna vidtagits är relativt få trots att förutsättningarna för en aktiv medverkan torde vara förhållandevis gynnsamma.

De initiativ som tagits under brukarskedet har haft till syfte att skapa former för samarbete mellan de boende och att öka tilltron till den egna förmågan att förändra och förbättra miljöförhållandena. Man har försökt uppnå detta genom att förstärka existerande former för kontakt och genom att skapa kompletterande kanaler för direkt kontakt med kommunala organ och bostadsföretag.

Erfarenheterna tyder på att även relativt små förändringar i miljön är väsentliga att ta upp till diskussion mellan den allmänhet som berörs och kommunen. En stor del av invånarna i ett mindre område kan genom relativt enkla åtgärder informeras och kallas till givande diskussioner. Tidiga samråd med personer som väl känner till de befintliga förhållan-

dena synes ofta kunna tillföra planeringsunderlaget väsentliga synpunkter.

Vid större förändringar i miljön har avsikten ofta varit att skapa debatt då program eller skisser utarbetas. I sådana fall har kontakter med lokala föreningar varit en viktig kanal. Återföringen har skett bl. a. genom remissförfarande, samrådsgrupper och debattmöten. I de mycket omfattande samråd kring trafiksanering som förekommit i Stockholms kommun har en lokal anknytning eftersträvats både i kontakter med föreningar och då informationsmaterial utarbetats.

Erfarenheter av några olika metoder

Inledning

I det förra avsnittet redovisades med hjälp av exempel hur några kommuner försökt bredda deltagandet i planering och miljöutformning. Så långt möjligt redovisades också erfarenheterna av olika åtgärder.

En beskrivning av enskilda fall har emellertid vissa svagheter. Det är inte sällan svårt att tydligt urskilja erfarenheterna av de enskilda åtgärderna, eftersom flertalet försök inneburit en kombination av flera olika åtgärder. Erfarenheterna av olika åtgärder är som regel bundna till de speciella förutsättningar som varit rådande i försökskommunen vid tidpunkten för försöket.

Som en ytterligare konkretisering redovisas därför i detta avsnitt några vanliga metoder var för sig. Syftet är att belysa för- och nackdelar med varje metod och att ge redovisningen en viss allmängiltighet genom att erfarenheterna samlas från så många kommuner som möjligt. Underlaget utgörs av de erfarenheter som kommit fram i de exempel som beskrivits. Men därutöver bygger framställningen på försöksverksamhet från ytterligare ett antal kommuner som av utrymmesskäl inte kunnat redovisas i de tidigare avsnitten.

Genomgången av kommunernas försöksverksamhet har visat att ett stort antal åtgärder vidtagits. Men i många fall är det fråga om varianter av ett mindre antal metoder. Därför har ett försök gjorts att renodla de olika metoderna genom att urskilja några gemensamma drag.

Några begränsningar i en redovisning av detta slag bör nämnas. Redovisningen bygger på den försöksverksamhet som blivit känd under arbetets gång. Det är därför inte möjligt att göra några anspråk på fullständighet. Avsikten är inte heller att värdera eller rangordna de olika metoder som beskrivs inbördes.

De metoder som behandlas är sådana som särskilt använts i planfrågor. Däremot berörs endast i förbigående kommunernas information genom press, radio/TV, annonsering m. m. Dessa metoder kommer att behandlas i utredningens huvudbetänkande i samband med allmänna frågor kring kommunernas information.

Vid insamling och sammanställning av erfarenheterna av olika metoder har särskilt avseende fästs vid i vilken utsträckning åtgärderna kunnat:

1. förbättra de förtroendevaldas möjligheter att sätta sig in i plane-

ringsfrågorna, delta aktivt i planeringsarbetet och öka sin kännedom om medborgarnas önskemål,

2. förbättra medborgarnas möjligheter att förstå planeringsfrågorna, delta i planeringsarbetet och påverka resultatet,

3. tillföra planförslagen synpunkter som förbättrar planeringsunderlaget samt

4. inordnas i den kommunala beslutsprocessen utan alltför stor kostnad och fördröjning av planarbetet.

Med utgångspunkt i dessa kriterier sammanfattas förutsättningar och erfarenheter för varje metod.

Trycksaksinformation

Den enkätundersökning som utredningen genomförde 1971 visade att det förekommer relativt ofta att kommuner framställer särskilda trycksaker i form av broschyrer, tillfälliga informationstidningar m. m. Ofta har det skett i samband med större planfrågor.

Utformningen av materialet har varit mycket varierande från obearbetade sammanställningar av protokoll till mycket väl genomarbetade och påkostade trycksaker. Oftast har trycksakerna skickats till alla hushåll antingen i kommunen som helhet eller till det område som särskilt berörts av planåtgärder. I några fall har materialet riktats till vissa grupper av medborgare eller enbart till organisationer och kommunalt förtroendevalda.

I regel har trycksakerna distribuerats med post. Men det har också ofta förekommit att informationsmaterialet gjorts tillgängligt på bibliotek, i skolor och butiker.

I kommuner där en kommunal informationstidning utges har det förekommit att aktuella planfrågor tagits upp i artiklar eller i särskilda temanummer. Det finns också exempel på att sådan information ingått som en del av ett studiematerial till organisationer och andra som velat tränga djupare in i frågorna. Studiematerialet har i övrigt ofta bestått av planhandlingar eller bearbetningar av dem, arbetsuppgifter, handledning för studiecirkelledare m. m.

Erfarenheterna tyder på att det ofta varit svårt att göra informationen tillräckligt konkret och därmed intresseväckande. En förutsättning för större allmänt intresse för planfrågor har ofta varit att det funnits tillspetsade frågeställningar och kontroversiella problem att diskutera. En avvägningsfråga i det sammanhanget är vad kommunen bör göra och vilken uppgift som bör tillkomma partierna och andra opinionsbildare.

Gemensamt för olika former av trycksaksinformation är främst att de är metoder för enkelriktad information från planeringsmyndighet till allmänhet. Det har därför ofta varit svårt att bedöma effekten av åtgärderna utan relativt omfattande intervju- eller enkätundersökningar.

För att ge möjlighet till en återföring av synpunkter från mottagarna kan det ibland vara möjligt att kombinera metoden med andra åtgärder.

Det har t. ex. förekommit att mottagarna uppmanats att skicka in synpunkter på särskilda frågeblanketter.

Erfarenheterna visar att kostnaderna i vissa fall kan vara jämförelsevis höga. Det gäller t. ex. om informationsmaterialet utformas på ett yrkesmässigt och ambitiöst sätt eller om det görs få begränsningar i fråga om spridningen. En nackdel är att det kan ta relativt lång tid att framställa ett väl genomarbetat material. En fördel är att informationsmaterialet enkelt och snabbt kan spridas när det är utarbetat.

Vidgad utställning

Den vanligaste formen av utställning i planfrågor är den som enligt byggnadslagsstiftningen skall förekomma då en plan utarbetats och föreligger i form av ett färdigt förslag. Denna form av utställning riktar sig huvudsakligen till berörda sakägare. Det utställda materialet består som regel endast av formella handlingar som plankarta och plantext. Men särskilt i fråga om översiktliga planer har förfarandet i många kommuner utvecklats till mer omfattande utställningar som vänder sig till en bred allmänhet. Utställningarna kan då betraktas som jämförliga med andra frivilliga informationsåtgärder.

Sådana utställningar har ofta använts för att presentera färdiga förslag till planer. Men det har även förekommit i tidigare skeden av planarbetet än vad lagstiftningen förutsatt. Det har då gällt t. ex. en lägesredovisning av pågående inventerings-, program- eller ett skissarbete.

Ibland har utställningen upprepats vid ett eller flera tillfällen under arbetets gång. I andra fall har man valt att redovisa alla planer som varit under arbete samtidigt. Med hjälp av bilder, modeller, filmvisning m. m. har en mer fullständig bild kunnat ges av befintliga förhållanden och förslag.

Det är vanligt att företrädare för kommunens planeringsmyndigheter är närvarande vid större utställningar för att kunna ge vägledning, information och svara på frågor från besökare.

För att nå en bredare publik har öppethållandet ofta anpassats för besökare som inte kan komma under ordinarie arbetstid. Erfarenheterna visar att en utställning också kan göras lättare tillgänglig genom placering i lokaler dit många människor har andra ärenden, t. ex. varuhus, bibliotek, väntsalar och arbetsplatser. Ett annat sätt är att visa vandringsutställningar i kommundelar eller bostadsområden. I några kommuner finns permanenta utställningslokaler för kommunal information där planfrågor är ett vanligt tema.

Planutställningar av omfattande slag är ofta tämligen dyra p. g. a. höga kostnader för lokal, material, konsulter eller egen personal i samband med utarbetandet, för personal i lokalen etc. Det är inte ovanligt att en stor utställning kostar 25 000 kronor att framställa och visa.

Sambandet mellan kostnader och informationsvärde av en utställning är dock inte alltid given. Det finns erfarenheter som visar att det inte är

den fulländade formen och de påkostade bilderna som väcker intresse hos den besökande allmänheten.

I vissa fall har tillgängligt arbetsmaterial som idéförslag och alternativa skisser kunnat användas som ett konkret och intresseväckande utställningsmaterial. Detta material kan ha fördelen att inte ser alltför "färdigt" ut och därigenom lättare väcker diskussion.

Erfarenheterna från flera kommuner tyder på att en stor del av besökarna på kommunala planutställningar består av fackmän, fastighetsägare och studerande från skolor och bildningsförbund.

Utformning och innehåll

I många fall har även mycket omsorgsfullt utarbetade och påkostade utställningar lockat få besökare. I allmänhet förklaras detta av att man lyckats mindre väl med någon av följande förutsättningar:

- att informationen om utställningen verkligen nått ut till en stor allmänhet,
- att utställningslokalen haft ett lättillgängligt läge,
- att det varit ett aktuellt och intresseväckande material som presenterats på ett överskådligt sätt
- att utställningen anknutit till förhållanden och geografiska områden som besökarna känt till.

I kombination med andra aktiviteter och med speciella inbjudningar till skolor, studieförbund m. fl. har intresset kunnat höjas, ofta för en obetydlig merkostnad.

De särskilda satsningarna på utställningar har som regel syftat till att ge information, väcka frågor och stimulera till debatt. Men hur väl man lyckats har i hög grad berott på utformningen samt i vilken situation och på vilket sätt den presenterats. Erfarenheterna har visat att utställningar lämpar sig bäst för att ge impulser och att beskriva sammanhang som lätt kan överblickas av besökaren.

I många fall har även större utställningar lagts upp efter samma mönster som de lagstadgade utställningarna med huvudvikten lagd vid markanvändningskartor. Sådana riktar sig främst till sakägare i syfte att visa på vilket sätt planerna berör deras egendom men de är vanligen av litet intresse utanför den kretsen. Utställningar som riktar sig till allmänheten kräver erfarenhetsmässigt ett mycket lättillgängligt material för att besökarna skall kunna göra sig en föreställning om vad förslagen innebär. Det gäller särskilt dem som berör större plansammanhang.

Erfarenheterna tyder också på att utställningarna vinner på om de läggs upp så att besökaren lätt kan anknyta det som visas till kända förhållanden i sin omgivning. Om det gällt t. ex. centrumplaner eller ändringar av befintliga detaljplaner har allmänheten som regel visat större intresse än om det gällt mer översiktliga planer. Särskilt välbesökta har utställningar i saneringsområden blivit där antalet människor som omedelbart berörs i regel är större än i nyexploateringsområden. I flera kommuner har man haft svårt att engagera allmänheten i de centrala delarna

av kommunen medan utställningar i kommunernas ytterområden och i mindre tätorter i regel varit välbesökta.

Informationseffekt och återföring

I många fall är det svårt att bilda sig en uppfattning om utställningars informationseffekt även om antalet besökare är stort. Man vet vanligen inte vem man når eller om besökarna kunnat tillgodogöra sig utställningen. Det framkommer inte heller vad de besökande anser om förslagen. För att få fram detta kan man kombinera utställningen med någon form av tvåvägskommunikation. Informations- och debattmöten i anslutning till utställningen kan ge besökarna en möjlighet att reagera på den information som ges. I vissa fall har man även använt sociologiska undersökningar.

Det är vidare vanligt att besökarna uppmanas att skriftligen ställa frågor och lämna synpunkter på det utställda materialet. Det har därvid visat sig värdefullt om den intresserade får möjlighet att följa upp sina synpunkter. Det kan t. ex. ske genom att upplysningar ges om hur inlämnade förslag kommer att behandlas samt vilka möjligheter som finns att få eventuella frågor besvarade.

Erfarenheterna visar emellertid att det är svårt för lekmän att genom en utställning och dess eventuella kringarrangemang hinna sätta sig in i frågorna. Det blir därför som regel inte möjligt att uttrycka synpunkter annat än i mycket allmänna begrepp eller i fråga om detaljer. Antalet inkomna svar har därför ofta blivit litet. De synpunkter som lämnats in har i regel kommit från speciella grupper som varit särskilt motiverade eller haft lätt för att uttrycka sig skriftligen.

Det bästa resultatet tycks ha kunnat uppnås om ett fåtal relativt väl avgränsade problemområden angivits kring vilka besökarna ombetts skriva ner sina synpunkter. På så sätt har man i några kommuner kunnat få in synpunkter som tillfört planarbetet nya fakta och aspekter. Men det har även förekommit att frågorna preciserats alltför långt. Det har då medfört att något nytt inte har tillförts. Syftet med dessa standardiserade frågor har varit att få en uppfattning om opinionen. Men detta har visat sig omöjligt med denna metod, eftersom man inte vetat något om representativiteten hos de besökande. Samma svårigheter har uppstått då omröstning utförts mellan olika alternativ bland utställningsbesökare.

Sammanfattningsvis kan konstateras att planutställningen som informationsmetod erfarenhetsmässigt lämpar sig bäst för en aktiv och informationssökande publik. För att förmedla information kring mer omfattande frågor synes det ofta vara en fördel om den kan kombineras med andra åtgärder.

Erfarenheterna visar att en återföring av förslag och synpunkter från besökarna förutsätter en kombination med andra metoder. Det kan t. ex. gälla informations- och debattmöten eller att det ges möjlighet att lämna skriftliga synpunkter. I det senare fallet kan uppmaningar att lämna synpunkter om begränsade frågeställningar tillföra nya aspekter. Försök att standardisera svaren har visat sig mindre meningsfulla, eftersom det är

svårt att bedöma representativen hos dem som svarar.

Vad slutligen gäller kostnaderna tyder erfarenheterna från omfattande utställningar på att de ofta blir relativt kostsamma och kräver lång förberedelsetid.

Allmänna informations- och debattmöten

Allmänna informationsmöten och debatter anordnade av kommunen ger möjlighet till diskussion och personlig kontakt mellan dem som svarar för planeringen och dem som blir berörda eller av annan anledning är intresserade.

Formerna för sådana möten varierar bl. a. beroende på diskussionsämne, när i planeringsprocessen mötet arrangeras och hur mötet planeras och leds. Vanliga varianter av informationsmöte är paneldebatter och utfrågningar av förtroendevalda där frågor ställs direkt eller lämnas in i förväg. Det har också förekommit att kommunen i större planfrågor valt att informera förtroendevalda, press och annan allmänhet i anslutning till kommunfullmäktiges eller kommunstyrelsens sammanträden.

Informationsmöten anordnas mycket ofta i anslutning till utställningar som då kan ge en utgångspunkt för diskussion. Lokaler som ofta används är museer, bibliotek och skolor. Någon förtroendevald deltar i regel som ordförande. Ofta är flera förtroendevalda närvarande som representanter för olika kommunala nämnder. Det har emellertid inte varit ovanligt att kommunen representerats enbart av tjänstemän. Erfarenheterna visar att direktkontakten med allmänheten även i detaljerade frågor som regel har varit mycket värdefull.

I några kommuner har det varit rutin att alla framförda synpunkter antecknats och senare skickats vidare till berörda organ i kommunen. Vissa kommuner anordnar regelbundet återkommande informationsmöten i kommundelar eller bostadsområden. Av naturliga skäl blir sådana möten oftast inte enbart inriktade på planfrågor. För att i förväg väcka intresse för möten kring lokala frågor har det förekommit att brev, flygblad, broschyrer eller annat informationsmaterial delats ut till hushållen i området. Vid möten för större planfrågor har annonsering och inbjudningar till organisationer i vissa fall ansetts lämpligare.

Ett vanligt sätt att göra informationsmöten mer intressanta är att inleda med visningar av diabilder från det område som berörs av åtgärderna. Det har i sådana fall varit till stor fördel om man samtidigt kunnat visa fotografier, modeller, modellfilm eller dylikt som kunnat ge en föreställning om planerade förändringar.

Erfarenheterna tyder på att det behövs mer tid till diskussion och frågor än för formella anföranden från kommunens representanter. I många fall har det därför varit lämpligt att begränsa antalet talare och inskränka deras anföranden till att bli så korta och översiktliga som möjligt.

Det är sällan något tvärsnitt av kommuninvånarna som deltar i möten kring planfrågor. Ett urval av kommuninvånare sker redan genom att

endast intresserade går till mötena. De som deltar aktivt är oftast ytterligare en mycket mindre grupp. Det har ofta påtalats att ett fåtal väl initierade dominerar mötet.

För att få fler aktiva har man därför ibland använt sig av gruppdiskussioner med gott resultat. Även mötesledarna och de förtroendevalda har då suttit med i grupperna.

Möten kring lokala frågor har ofta mötts av stort intresse hos allmänheten. Särskilt förefaller det gälla för förnyelseområden där mötena ofta varit välbesökta och en intensiv debatt har förts. I sådana fall har det i många fall framkommit nya synpunkter från de boende i området.

Många kommuner har gjort den erfarenheten att intresset för informationsmöten i regel är större i kommunens äldre ytterområden än i nyare centrala tätortsdelar.

En annan iakttagelse är att diskussionen ofta inte begränsar sig till planfrågor även om detta från början varit avsikten. Särskilt gäller detta vid möten i mindre tätorter och kommundelar där de flesta tänkbara problem kan komma upp till debatt.

Några andra allmänna erfarenheter av informations- och debattmöten är att det ibland uppstått svårigheter då ansvariga förtroendevalda inte varit närvarande vid möten och debatter. Men även i de fall förtroendevalda varit närvarande har det ofta förekommit att tjänstemännen fått delta flitigast i diskussionen. I många fall har de nämligen visat sig att detaljlösningar tilldragit sig störst intresse. Det har varit fallet även då det varit fråga om översiktlig planering.

Ofta har det varit ett problem att kunna avgöra vilket eller vilka skeden av planeringsarbetet som varit bäst lämpade för möten. Avvägningen har gjorts olika i de försök som studerats. Å ena sidan har det ibland varit svårt att få intresse för frågorna i tidiga skeden. Då informationsmöten anordnats innan något arbete utförts på planerna har diskussionerna ofta uteblivit. Man har haft svårigheter att finna konkreta diskussionspunkter. Å andra sidan har inte sällan skisser och preliminära förslag kunnat uppfattas som slutgiltiga och definitiva av mötesdeltagarna. Det har i sin tur kunnat begränsa debatten.

Sammanfattningsvis kan konstateras att deltagarna ofta företräder speciella intresseinriktningar. Erfarenheterna visar att det kan vara till fördel då diskussionen därigenom har breddats till nya aspekter och kunskapsområden. Men en svårighet är att avgöra hur allmänt omfattande olika synpunkter är. Om frågorna har stark lokal anknytning är det erfarenhetsmässigt lättare att få en bred sammansättning av deltagarna.

Om såväl ansvariga förtroendevalda som tjänstemän deltagit vid mötet har det varit möjligt för den deltagande allmänheten att direkt få en reaktion på frågor och synpunkter som framförts. Förutsättningarna för att undvika missförstånd om planeringsåtgärdernas innebörd har därigenom ofta kunnat förbättras.

Erfarenheterna visar att möten av detta slag lämpar sig bäst om man riktar sig till grupper som redan har ett aktivt intresse. Men det är svårare att nå stora grupper av kommunmedlemmar.

Förutsättningarna för att förbättra beslutsunderlaget i planeringen är erfarenhetsmässigt bäst vid lokala och konkreta frågor där enskilda personer och grupper ofta har ingående kunskaper.

Omfattande mötesverksamhet kräver stora arbetsinsatser från ett ofta mycket begränsat antal förtroendevalda och tjänstemän som är väl insatta i frågorna. Kostnaderna torde däremot vara relativt små jämfört med t. ex. omfattande utställningar. Förberedelser och genomförande har ofta kunnat ske under kort tid vilket inneburit att nämnvärd fördröjning av planarbetet som regel inte har behövt uppstå.

Vidgat muntligt samråd

Nuvarande byggnadslagstiftning kräver att den som upprättar en plan skall samråda med vissa myndigheter och andra intressenter. Med undantag för kommunens styrelse och länsarkitekten preciserar inte lagstiftningen vilka intressenter som bör komma i fråga. Det anges inte heller under vilka former samrådet skall ske eller vid vilken tidpunkt under planeringsarbetet det bör äga rum.

Traditionellt brukar samråd ske framför allt mellan planförfattare och kommunala och statliga myndigheter samt med markägare och andra sakägare. Uppläggningen varierar emellertid avsevärt mellan olika kommuner. I vissa kommuner har man vidgat samrådsförfarandet även till andra än dessa traditionella intressenter.

Förutom sakägare kan det exempelvis gälla hyresgäster, närboende eller föreningar som företräder de berörda. Det är vanligt att kommunen genom brev kallar till särskilda sammanträden under planarbetets gång. I andra fall anordnas inte någon särskild sammankomst. De berörda uppmanas då i stället genom brev eller annons att besöka någon ansvarig förtroendeman eller tjänsteman i kommunen.

Samråd med många smågrupper av intressenter är tids- och arbetskrävande. Det har därför oftast använts vid planläggning av mindre områden – detaljplanläggning. Om ett stort antal intressenter anses berörda har man i stället ofta funnit remissförfarande vara lämpligare. Vidgat samrådsförfarande i tidiga skeden har i vissa fall också kombinerats med remissförfarande i senare stadier av planarbetet.

Det finns exempel på kommuner där man rutinmässigt tillämpar offentliga samråd i flera skeden av planeringsprocessen. Det har gällt i program,- skiss- och förslagsskede i fråga om såväl dispositionsplaner som detaljplaner. Förutom enskilda markägare är fastighetsägareföreningar, villaägareföreningar och vägföreningar vanliga deltagare. Men områden är öppna för allmänheten och får därför i större planfrågor närmast karaktär av informations- och debattmöten.

Förnyelseområden

Muntligt samråd i större omfattning har ofta kommit till användning vid planläggning i förnyelseområden. I dessa fall är som regel många direkt

berörda av planeringsåtgärderna.

I några fall som gällt komplettering av villabebyggelse har samråden lagts upp så att man i mindre grupper samlats flera gånger under planarbetets gång. Erfarenhetsmässigt har det i regel krävts en allmän orientering om vad planläggning är och vad den syftar till innan egentliga plandiskussioner kunnat börja.

Erfarenheten har visat att detta varit en uppskattad möjlighet för de berörda att i flera skeden direkt få lägga fram sina synpunkter för kommunens förtroendevalda och tjänstemän. Men från vissa kommunala förtroendemän och tjänstemän har det också framkommit kritiska synpunkter på samråden. Man har menat att det som tillförts beslutsunderlaget skulle ha kunnat åstadkommas med mindre omfattande insatser från kommunen. De nya impulser man hade hoppats kunna få genom dessa kontakter har i stor utsträckning uteblivit. I förnyelseområden har förslag till förändringar ofta mött ett kompakt motstånd. Även om omfattande samråd ägt rum under planarbetets gång har det inte sällan visat sig att de verkliga problemen framkommit först vid markförhandlingarna.

I andra fall kallas rutinmässigt både både sakägare och nyttjare som t. ex. hyresgäster till samråd i förnyelseområden som skall bli förmål för planeringsåtgärder. Samråden kan exempelvis ske kvartersvis. Vid sammankomsterna som brukar vara ett par timmar visar man alternativa planskisser samt ljusbilder som illustrerar vad planeringen kommer att innebära. Under sammanträdena förs noggranna anteckningar. Vid dessa samråd har både sakägare och nyttjare varit väl representerade.

Erfarenheterna har givit vid handen att den tidiga informationen om bakgrunden till planerade förändringar har kunnat minska antalet anmärkningar i senare skeden av planläggningen. Om det visat sig att det inte gått att få någon förståelse för behovet av förändring hos sakägare och boende har man lagt ner förslaget helt eller för en tid.

Några nackdelar som anförts är att ett brett upplagt samrådsförfarande är arbetsamt och att det i regel måste ske på kvällstid. Det kräver vidare stor pedagogisk talang av kommunens företrädare genom att de skall kunna förklara även komplicerade överväganden enkelt och kortfattat. Erfarenheter från andra kommuner tyder på att förtroendevalda ibland har haft svårigheter att hinna delta vid tidskrävande kontakter av detta slag.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den personliga kontakt som utvecklats vid samråden i många fall ansetts vara mycket betydelsefull för planärendenas fortsatta behandling. Erfarenheterna visar att det är viktigt att förutom tjänstemän även förtroendevalda deltar.

För den allmänhet som deltar har det inneburit att man direkt till ansvariga förtroendemän och tjänstemän kunnat framföra synpunkter innan några lösningar uppstått i form av upprättade planer eller fattade detaljbeslut. Särskilt har detta visat sig vara värdefullt i fråga om förnyelse av befintlig bebyggelse eller annan ändring av befintliga miljöer.

Uppfattningarna om i vilken utsträckning sådana diskussioner verkligen tillför planerna något väsentligt i kvalitativt hänseende går emellertid ibland isär.

Ett omfattande samråd med diskussioner i mindre grupper kan vara mycket arbetskrävande för kommunens företrädare. Men en fördel är att det inte behöver läggas ner särskilt mycket arbete på förberedelse i form av skriftligt informationsmaterial och kartor. Problem och frågor kan ofta klaras ut direkt vid sammankomsten.

Vidgat remissförfarande

Muntliga och informella samråd med närmast berörda kommunala nämnder och förvaltningar samt statliga myndigheter har i många kommuner ersatts eller kompletterats med ett skriftligt remissförfarande. I samband därmed har man frågat sig om inte kretsen av remissinstanser skulle kunna vidgas till flera kommunala nämnder och styrelser samt till organisationer och enskilda kommunmedlemmar.

Vissa kommuner har infört ett remissförfarande i planfrågor där organisationer och intressenter är fasta remissinstanser. Det har gällt t. ex. hyresgästförening, handelskammare, villaägareföreningar, föräldraföreningar och idrottsföreningar. I de fall kommunerna använt sig av ett system med fasta remissinstanser i alla planärenden har antalet organisationer i regel begränsats till ett fåtal.

Andra kommuner använder sig av ett brett remissförfarande till organisationer och enskilda i fråga om enstaka viktiga planer. Det kan t. ex. gälla översiktliga planer som dispositionsplaner, centrumplaner och generalplaner. I sådana fall är det vanligt att alla föreningar och organisationer som kan förväntas ha något intresse av planfrågor inbjuds att delta. Ibland har inbjudan också gått ut till alla organisationer i kommunens föreningsregister oberoende av deras intresseinriktning. I vissa fall förekommer det emellertid att de politiska partiernas organisationer undantas eftersom de förutsätts hålla en direkt kontakt med de förtroendevalda i kommunens planeringsorgan.

Antalet organisationer och föreningar som varit remissinstanser har i vissa fall varit över 50. I enstaka fall har antalet svar blivit betydligt större. För att nedbringa antalet remissinstanser har man i någon enstaka kommun skickat remissmaterialet till kontaktmän som företräder flera föreningar med likartad intresseinriktning.

En speciell form av remissförfarande är s. k. öppen remiss som innebär att vem som helst t. ex organisationer, företag och enskilda inbjuds att svara. Inbjudan att ge synpunkter genom remissvar ges då ofta genom annonser i pressen eller genom en broschyr till hushållen.

I samband med att kommunen distribuerat skriftlig information till hushållen har enskilda kommunmedlemmar i vissa fall uppmanats att skicka in synpunkter på vissa planaspekter eller besvara ett frågeformulär.

I åtskilliga kommuner har man avvisat krav på ett formellt remissförfarande till föreningar och organisationer. Som motivering för sin inställning har dessa kommuner bl. a. anfört att:

– de informella kontakterna är så väl utvecklade att det inte behövs

- organisationerna redan har företrädare som samtidigt är valda representanter i kommunala organ
- remissförfarandet skulle innebära tidsförskjutningar
- experter hos remissinstanserna skulle utarbeta remissvaren
- det skulle vara svårt för de kommunala organen att välja ut planer som är lämpliga att remittera
- personliga kontakter mellan organisationer och förtroendevalda är att föredra eftersom det ger en mer obunden diskussion.

Val av tidpunkt och remissinstanser

Den tidpunkt i planeringsprocessen då remissförfarandet tillämpas varierar. Det är vanligt att planärenden remitteras först när ett förslag föreligger. Särskilt vid större projekt har emellertid brett remissförfarande ofta använts redan i tidigare skeden. Det har t. ex. förekommit att en remissomgång anordnats redan på programstadiet, och upprepats vid ett eller flera tillfällen under planarbetets gång.

I de fall remissförfarandet inte är formaliserat görs urvalet av remissinstanserna i de flesta kommuner av tjänstemännen i den förvaltning som svarar för planarbetet, t. ex. stadsbyggnadskontoret. Bedömningen av inkomna remissvar görs likaså i regel inom denna förvaltning. Vanligen sammanställer och kommenterar de också förslag och kritik som framförts i svaren.

Det är vanligt att föreningar anordnar studiegrupper, arbetsgrupper och speciella medlemsmöten i samband med remissarbetet. Remissförfarande har i vissa fall kombinerats med studiecirkelverksamhet. Det finns flera exempel på att organisationer tagit initiativ till studieverksamhet. Kommunerna har också initierat sådan genom studieförbunden. En förutsättning har ofta varit att detta kunnat förberedas i god tid.

Allmänna erfarenheter

De kommuner som prövat brett remissförfarande har i regel positiva erfarenheter. Remissvaren innehåller ofta värdefulla synpunkter och nya aspekter på planfrågorna. Om förfarandet används i tidiga skeden av planeringen anses det kunna medverka till att ändringar i senare skeden kan undvikas. De remissinstanser som ombetts yttra sig har i allmänhet svarat. I många fall har också andra organisationer och sammanslutningar svarat även om de inte fått någon formell inbjudan.

Remissförfarande till nämnder och styrelser kan ge en bredare krets av förtroendevalda i kommunen möjlighet att sätta sig in i frågorna. I större planfrågor har det förekommit att nämnderna haft speciella sammanträden för att diskutera remissvaren.

Organisationer och föreningar har i många fall uttalat sin uppskattning av remissförfarandet. De anser sig därigenom ha fått tillgång till en ny kanal till de kommunala myndigheterna. I vissa organisationer diskuteras remissvaren ingående bland medlemmarna. I andra fall är det styrelsen eller någon speciellt intresserad medlem som utarbetar svaret. I några kommuner har det vidgade remissförfarandet inneburit ökat intresse för

planfrågor i organisationer och kommunala nämnder sedan det använts några gånger. Detta har bl. a. tagit sig uttryck i att föreningar anordnat allmänna möten kring planeringsfrågor.

Från föreningar och andra remissinstanser har det ofta hävdats att det varit svårt att sätta sig in i ett omfattande planmaterial. Det har varit svårt att överblicka konsekvenserna på de områden som från deras synpunkt varit intressanta. Särskilt i de tidigaste skedena av planarbetet kan det för planeringsmyndigheten vara svårt att utforma ett tillräckligt konkret underlagsmaterial och preciserade frågeställningar. Detta har i vissa fall återspeglats i remissvaren i form av missuppfattningar eller genom att de synpunkter som framförts från allmänheten blivit alltför detaljerade. Det har även förekommit att synpunkterna varit alltför allmänna i förhållande till det pågående planarbetet. Det kan ha tagit sig uttryck t. ex. genom att detaljfrågor behandlats i samband med regionplanearbete eller att översiktliga problem blivit dominerande frågor i samband med planer som gällt närmiljöfrågor.

Förhållandena gäller i viss utsträckning även kommunala nämnder och styrelser. I flera kommuner har man påpekat svårigheterna för den sociala sektorn att definiera de frågor som är mest väsentliga från social synpunkt.

Särskilt i större frågor har det visat sig värdefullt med särskilda sammanfattningar eller pedagogiskt bearbetat planmaterial. En annan väg, som valts i något fall, har varit att förvaltningarna rekommenderats att utforma planmaterialet på visst sätt så att det skall vara lättillgängligt för allmänheten.

En väsentlig fråga är vilken effekt ett brett remissförfarande får på planeringsprocessens längd. I större planeringsprojekt har det ofta ansetts lämpligt att dela in planeringsprocessen i steg och efter hand låsa vissa avsnitt för att få stadga i arbetet. Remissförfarande förefaller i sådana fall som regel inte ha inneburit något större merarbete eller fördröjning av planarbetet.

I de kommuner som haft brett remissförfarande har man endast i undantagsfall ansett att det medfört några tidsförluster. Men det anses allmänt vara viktigt att remissinstanserna får god tid på sig för att svaren skall hinna bli väl genomarbetade. Omfattande planfrågor kräver ofta att föreningar och organisationer får möjlighet att planera mötes- och studieverksamhet lång tid i förväg. Ofta behöver också särskilt studiematerial utarbetas.

I något fall har referensgrupper, med representanter för större organisationer, tillämpats jämsides med remissförfarande. Remissinstanserna har då som regel inte tillfört diskussionen så mycket, eftersom man redan tidigare genom referensgrupperna fått de "tunga" remissinstansernas syn på frågorna. Referensgrupperna anses från kommunens synpunkt ha varit lättare att passa in i planarbetet. Deltagarna har direkt kunnat ge uttryck för inställningen hos det samhällsorgan eller den organisation som de representerat.

En nackdel har sagts vara att det allmänt sett blir besvärligare att komma till avgörande ju fler som deltar. I andra fall har man tyckt sig

märka att remissinstanserna i sina svar inte beaktat kostnadsaspekterna utan ägnat sig åt snäv intressebevakning.

En avgörande fråga är på vilket sätt de inkomna synpunkterna kan föras in i planeringsprocessen. Erfarenheter visar att ett omfattande remissmaterial ibland kan vara svårhanterligt särskilt om tidsmarginalerna är små. I större kommuner har remissvaren i vissa betydelsefulla planfrågor omfattat tusentals sidor. Det visar på nödvändigheten av att sammanställningarna görs överskådliga och lättillgängliga om de skall kunna fungera som beslutsunderlag. Remissvaren har i många fall innehållit synpunkter både av allmän karaktär och av mer detaljerat slag som inte varit anknutna enbart till den aktuella planen. Ibland har det därför ifrågasatts om en kort sammanställning utförd av kommunens tjänstemän kan göra rättvisa åt det ofta omfattande och mångsidiga materialet.

Ett förfarande som tillämpats och som underlättar sammanställningen är att remissanvisningar utarbetas. För att försäkra sig om att svaren skall bli tillämpliga har remissinstanserna i vissa fall uppmanats att särskilt behandla några angivna problemområden eller frågeställningar. Det är då nödvändigt att de uttrycks på ett förutsättningslöst sätt så att de inte kommer att styra svaren.

Sammanfattningsvis kan konstateras att remissförfarande i tidiga skeden av planarbetet erfarenhetsmässigt ger de förtroendevalda i olika nämnder och styrelser goda möjligheter att diskutera och påverka planerna från olika aspekter och intresseområden. För att detta skall kunna ske är det ofta väsentligt att remisstiden är väl tilltagen. En annan förutsättning är att planmaterialet inte är alltför tekniskt utformat utan gör det möjligt att lätt urskilja de aspekter som berör nämndens arbetsområde.

Erfarenheterna visar också att remissförfarande till organisationer möjliggör diskussioner bland medlemmarna. I större frågor kan detta kombineras med studiegrupper. Erfarenheterna visar att det i sin tur kan få långsiktiga positiva effekter för intresset för planfrågor. Förutsatt att rutiner skapas i kommunen för att föra in remissvaren i planeringsprocessen kan ett stort antal olika intressen få möjlighet att framföra sina synpunkter i planeringen.

För att få en återföring till remissinstanserna har det visat sig ha ett positivt värde att i efterhand skicka remissammanställningar och ev. planförslag till remissinstanserna.

Remissförfarandet kan även utvidgas till enskilda intresserade. Även om detta sker torde stora grupper av medborgare ha svårigheter att utnyttja denna möjlighet.

Erfarenheterna visar också att remissförfarandet kan förbättra beslutsunderlaget genom att sakkunskap från olika områden kan tillföras planarbetet. Men för att synpunkterna skall kunna föras in i planeringen är det ofta lämpligt att remissförfarandet sker i ett tidigt skede. Samtidigt är då svårigheterna ofta stora att få problemen gripbara. Om noggrann information givits på förhand om vilka problem som behandlas i olika skeden har vissa fördelar kunnat uppnås. Man har lättare kunnat undvika att remissinstanserna ägnat sitt intresse åt alltför översiktliga eller alltför

detaljerade aspekter vilket erfarenhetsmässigt ofta blivit fallet annars. Det kan emellertid innebära vissa nackdelar om svaren i alltför hög grad i förväg begränsas till att behandla vissa frågeställningar.

Om kommunen tillämpat remissförfarande till kommunala organ och och statliga myndigheter har det i allmänhet inte behövt medföra någon väsentlig ökning av kostnader eller tidsåtgång när kretsen breddats. Även om remissförfarandet i sig oftast inte verkar fördröjande på planeringsprocessen anses det ändå vara en viktig förutsättning för ett gott resultat att man är ute i god tid. Detta är ofta nödvändigt för att diskussionsmaterial skall kunna utarbetas och en bred medlemsaktivitet skall kunna komma igång i föreningar. Ingående analyser av inkomna svar kan vara tidskrävande om antalet remissinstanser är stort.

Referensgrupper

Referensgrupper tillsätts för att ha en rådgivande funktion till kommunens planerande organ. Syftet har varit att kunna knyta personer med särskild intresseinriktning eller särskilda kunskaper till planarbetet. Deltagarna kan också representera någon grupp av kommunens invånare vars synpunkter uppfattas som väsentliga att höra under planarbetets gång.

Det är ofta omöjligt eller förenat med stora svårigheter att finna de framtida brukarna av nyplanerade områden. Referensgrupper kan då tillsättas som en ersättning för direkt medverkan från framtida nyttjare. Genom att låta företrädare för olika organisationer ingå i referensgrupper har man försökt skapa garantier för att väsentliga aspekter inte försummats i planarbetet.

En referensgrupp har fördelen att antalet deltagare kan hållas tillräckligt litet för att medge en diskussion mellan deltagarna och planerarna. Samtidigt kan många olika intressen och grupper av medborgare vara företrädda.

Med hänsyn till sammansättning och syfte kan man sålunda urskilja två huvudtyper av referensgrupper. Dels sådana som består av en viss kategori medborgare. Dels sådana som är sammansatta av representanter för organisationer, kommunala och statliga myndigheter m. fl.

Deltagarna i den förstnämnda typen av grupper har i några fall valts ut slumpmässigt. Därigenom har man hoppats få en mer representativ grupp än om man t. ex. skickat ut en allmän inbjudan eller valt deltagare bland bostadssökande.

Vid det senare slaget av referensgrupper har det framför allt varit vanligt att organisationer, föreningar m. fl. ombetts att utse en eller flera representanter som kan framföra gruppens synpunkter vid diskussioner med kommunens företrädare. Exempel på organisationer är handikappföreningar, hyresgästförening och idrottsorganisationer. I vissa fall har även ingått representanter för statliga myndigheter, kommunala nämnder och styrelser, företag, markägare och kommunala bostadsbolag.

Syftet med referensgruppernas verksamhet har varierat något i de fall där de förekommit. Vanligen har referensgruppens uppgift varit enbart

att diskutera och ge synpunkter under planarbetets gång. Det har emellertid förekommit att gruppdeltagarna även har fungerat som informationskanaler mellan de planerade myndigheterna och sina respektive organisationer eller myndigheter. Deltagarna antas då hålla kontakt med och diskutera frågorna med medlemmarna i sina organisationer. I enstaka fall har det varit en huvuduppgift för deltagarna att följa planeringsarbetets utveckling för sina uppdragsgivares räkning.

Antalet deltagare i referensgrupperna har varierat men omkring tio tycks vara vanligt. Erfarenheter tyder på att en referensgrupp inte bör ha mer än högst tjugo deltagare. I något fall där referensgruppen varit större har dess funktion främst varit att ta emot information.

I de flesta fall har förtroendevalda inte deltagit direkt i referensgruppens arbete. Genom att föra diskussionprotokoll vid sammanträdena har man någon gång i sin helhet vidarebefordrat till de förtroendevalda de synpunkter som framkommit. Men oftare har de förtroendevalda fått sammandrag av diskussionerna.

I allmänhet har referensgrupperna arbetat i nära kontakt med arkitekter och kommunala tjänstemän. Men det finns exempel på referensgrupper som arbetat mycket självständigt. I regel har det då funnits någon i gruppen som varit väl insatt i förutsättningarna för kommunal planering.

Erfarenheter tyder på att det kan vara svårt att få grupperna representativa. Detta har varit fallet även om slumpmässigt urval använts eftersom vissa kategorier av kommuninvånare varit mer motiverade att delta än andra.

I vissa fall har byggherreföretag tillsatt referensgrupper bestående av bostadskonsumenter som då fungerar som företagets rådgivare i dess kontakter med kommunen.

Det har också förekommit att förvaltande bostadsföretag tillsatt samrådsgrupper eller referensgrupper. De har bestått av hyresgäster som haft till uppgift att informera andra hyresgäster samt att följa upp och ge synpunkter på bostadsområdenas skötsel, utrustning m. m. En viktig fråga i det sammanhanget är hur sådana grupper skall förhålla sig till ev. hyresgästorganisationer.

Fasta referensgrupper

Referensgrupper är inte alltid anknutna till särskilda projekt. Ett system med fasta samrådsgrupper med representanter för organisationer eller kategorier av kommuninvånare har prövats i ett flertal kommuner.

Många kommuner har startat ett mer institutionaliserat informationsutbyte med olika organisationer eller grupper av kommuninvånare t. ex. pensionärer och handikappade. Planeringsfrågor är ett av många områden som kan tas upp i sådana permanenta samrådsgrupper.

I en mindre kommun tillämpar man ett system med en samrådsgrupp i vilken större planfrågor diskuteras i tidigt skede. Kommunala organ, föreningar, organisationer och företag har på kommunens förfrågan utsett kontaktmän. Samrådsgruppen sammanträder med kommunens plankommitté som består av kommunstyrelsens arbetsutskott

samt byggnadsnämndens ordförande. Remissförfarande och kontaktmän är i denna kommun metoder som kompletterar varandra. När förslag utarbetats sänds dessa på remiss till respektive organ.

Erfarenheterna av verksamheten visar att man fått största intresset och deltagandet från de kontaktmän som redan tidigare haft någon erfarenhet av planfrågor och kommunalt arbete. Representanternas kontakt med sina uppdragsgivare har varierat från person till person. I enstaka fall har remissvaren visat en annan inställning än vad representanterna givit uttryck för vid sammanträdena.

I en annan kommun har man försökt få de boende i ett förnyelseområde att utse kontaktpersoner. Representanterna som uppmanats hålla kontakt med sina grannar har företrätt sitt kvarter i diskussioner med kommunen. Men enligt företrädare för kommunen har detta fungerat endast i vissa delar av området.

Några allmänna erfarenheter

I flera fall har man haft svårigheter att göra frågorna tillräckligt konkreta för deltagarna. Diskussionerna har antingen blivit alltför allmänna eller för detaljerade. Särskilt påtagligt har detta varit vid diskussioner kring bostadsområden som skall nybebyggas. För att undvika detta har det i en del fall ansetts lämpligt att ha ett utkast till en plan färdigt innan diskussionerna i referensgruppen börjat. Om gruppens verksamhet gällt planer där man haft en konkret verklighet att hänvisa till har det ofta varit lättare att få en givande diskussion.

Resultatet av en referensgrupps verksamhet är mycket beroende på kunskaper och intresse hos deltagarna. Detta har i några fall varit ett motiv för att inte välja gruppdeltagarna slumpmässigt.

I vissa fall har referensgrupperna kritiserats med motivering att det som kommer fram genom deras verksamhet är önskelistor med punktkrav som t. ex. simhallar och mycket parkmark.

Deltagandet har i regel varit högt i de kommuner där medlemmarna i gruppen utsetts av organisationer. Kostnaderna har vanligen varit begränsade. Ledararvoden och material har varit de väsentliga posterna.

Sammanfattningsvis tyder de försök med referensgrupper som förekommit på att de förtroendevalda endast i begränsad utsträckning deltagit i referensgruppernas arbete. Kontakten mellan gruppen och de förtroendevalda har huvudsakligen gått över arkitekter och andra tjänstemän. I några fall har det förekommit att de förtroendevalda fått information genom diskussionsprotokoll eller genom en avslutande sammankomst.

Om en referensgrupp skall fungera som ett diskussionsforum måste antalet deltagare vara relativt litet. Även om flera grupper bildas blir således antalet kommuninvånare som kan delta mycket begränsat. I stället förutsätts de som deltar i grupperna företräda olika kategorier och intressen i kommunen. Valet av deltagare blir därigenom avgörande för allsidigheten i de synpunkter som framförs.

Om referensgrupper skall kunna fungera som informationskanaler för

föreningar, organisationer m. fl. torde det vara en viktig förutsättning att gruppdeltagarna håller täta kontakter med sina medlemmar.

Referensgrupper gör det möjligt för deltagarna att på nära håll följa planeringsarbetet och direkt till dem som är ansvariga framföra synpunkter. För den planerande myndigheten är det relativt lätt att vidarebefordra all väsentlig information till gruppen och att omedelbart få reaktioner från personer som har erfarenheter från vitt skilda områden.

Metoden har stora fördelar i tidiga skeden av planeringsprocessen då det finns stort behov av att få in synpunkter från många håll men då det erfarenhetsmässigt är svårt att få något större intresse hos allmänheten.

Erfarenheterna visar slutligen att direktkontakten mellan dem som svarar för planeringsarbetet och referensgruppen i regel medför liten risk för tidsförskjutningar. Från kostnadssynpunkt torde referensgrupper inte heller innebära någon större belastning.

Intervjuer och enkäter

Användning av intervju- och enkätmetoder kan sägas vara ett standardiserat muntligt samrådsförfarande resp. skriftligt remissförfarande. Dessa metoder är framför allt lämpade då de planerande organen saknar eller behöver ett bättre underlag och konstruktiva synpunkter från invånarna. I regel ger de däremot inte något större utrymme för dialog mellan myndigheterna och kommunmedlemmarna.

Intervju- och enkätmetoderna medger att ett stort antal personer kan kontaktas till förhållandevis rimliga kostnader. En annan fördel är att svaren kan bli representativa för större grupper av kommunmedlemmar beroende på vilka urvalsprinciper som utnyttjas.

Vid användningen av dessa metoder är det emellertid nödvändigt att också vara uppmärksam på de svårigheter som finns inbyggda. Det gäller främst utformningen av lämpliga och relevanta frågor, lämplig ordningsföljd och formulering av dessa så att en tolkning av svaren möjliggörs.

Intervjuer har den fördelen att de ger stor flexibilitet i förhållandet mellan den som frågar och dem som svarar. Intervjuaren kan använda visuella hjälpmedel, utveckla frågorna och uppehålla de svarandes intresse. Å andra sidan kan det finnas risk för att intervjuaren påverkar eller misstolkar svaren.

Lägre kostnader, enklare kodning och frånvaro av intervjuarpåverkan är tydliga fördelar med *enkäter*. Begränsningarna är emellertid uppenbara. Frågorna måste vara enkla, de måste sättas upp i lämplig följd och det är i allmänhet svårt att få hög svarsprocent, vilket kan ge en snedvridning av svaren.

En annan fråga som måste övervägas är om frågorna skall vara öppna eller slutna. Öppna eller fria svarsfrågor har fördelen att de ger den svarande möjlighet att ge fylliga fullständiga svar på frågorna. Den svarandes uppfattningar kan uttryckas på hans eget sätt, spontant och kanske provokativt. Frågor av denna typ är lätta att ställa, svåra att besvara

precist och kan vara svåra att analysera, då ofta stora mängder information skall tolkas, vilket kan ge upphov till missuppfattningar och felaktigheter.

Slutna frågor är sådana där den svarande ges att antal svarsalternativ. Stor försiktighet är nödvändig vid utformningen av svarsalternativ för att undvika snedvridning av svaren. Slutna frågor är lätta att besvara, kräver litet eller inget skrivande och resultaten är lätta att beräkna. En av de främsta nackdelarna är emellertid att den svarande leds in i tankebanor som han kanske inte spontant skulle kommit in på. Dessutom kan sådana frågor irritera den svarande om de ger en känsla av att alternativen inte ger rättvisa åt hans åsikter.

Erfarenheter från flera kommuner har visat att intervjuer och enkäter kan vara användbara komplement till andra åtgärder. Främst har det gällt om man haft lokala och avgränsade problem som varit välbekanta och av intresse att påverka för de flesta som tillfrågats.

Metoderna har exempelvis använts för att få fram de boendes synpunkter på utformning och utrustning av grönområden eller vid trafiksanering. I det senare fallet har ibland en kartskiss och en svarskupong med några enkla svarsalternativ skickats ut per post till de boende i mindre områden. I flera fall har man därigenom fått en ganska hög svarsprocent och därigenom en god uppfattning om invånarnas åsikter.

Vid användning av enkäter har erfarenheterna visat att det kan vara svårt att avgöra hur det material som sänds ut skall vara utformat bl. a. i fråga om:

- svårighetsgrad – t. ex. beträffande språklig utformning samt skala och utformning i övrigt av kartor och annat illustrationsmaterial
- omfång – dvs. hur mycket arbete den som skall besvara enkäten vill lägga ner på att läsa och fylla i formulär
- aktualitet – vilken aktualitet och närhet ett problem måste ha för att det skall upplevas som väsentligt och därmed ge utbyte vid en allmän förfrågan i enkätform.

Information i skolor

Initiativ till kontakter med skolor har ofta givit starkt gensvar. Skolorna är i regel intresserade mottagare av kommunalt informationsmaterial inte minst om planering. I många fall har de själva tagit initiativ och framfört önskemål om aktuell information. Direkt muntlig information har ofta givits i form av föredrag och lektioner av förtroendevalda och arkitekter.

Teckningstävlingar, där teckningarna senare ställts ut tillsammans med planförslag, har förekommit i flera kommuner. Uppsatsskrivning och samtal med arkitekter kring utformningen av lekplatser och övrig närmiljö har likaså prövats med framgång. Exempel på mer detaljerade uppgifter är att eleverna deltagit i utformningen av skolgårdar.

I en kommun anordnades en tävling i skolorna om färgsättning av husfasader. Fasadritningarna lämnades ut till eleverna genom skolornas

teckningslärare. Intresset blev mycket stort och flera av förslagen har enligt uppgift använts.

Sammanfattningsvis har erfarenheter från flera kommuner visat på stort intresse hos skoleleverna för att delta i miljöutformningen. Det anses också vara särskilt viktigt att synpunkter från eleverna kommer fram vid planeringen eftersom de i det sammanhanget ofta är en eftersatt grupp som har små möjligheter att göra sig hörd. Att informera och fråga skolelever kräver emellertid speciella metoder som sannolikt behöver utvecklas ytterligare.

Samhälls-/grannskapsarbete

Begreppet samhällsarbete kommer av det engelska uttrycket "community work" som är en metod att arbeta med problem för social förändring. Metoden bygger på idén att människorna i framför allt underprivilegierade områden genom egen aktivitet skall kunna förbättra sina förhållanden.

Under efterkrigstiden har metoden tillämpats i stor utsträckning i Holland, USA och England. Med inspiration från dessa utländska försök har ett tiotal liknande projekt startats i Sverige under de senaste fem åren. De flesta har lagts upp som forskningsprojekt medan det i övriga fall varit kommunerna som tagit initiativet.

Några syften med verksamheten i olika projekt har sagts vara:

- att kontinuerligt informera invånarna och deras organisationer
- att medverka till ett utökat aktivitetsutbud genom kontakter med organisationer, föreningar etc. i området
- att bryta handlingsförlamningen hos invånarna och få dem att göra något åt sin situation
- att skapa medvetenhet om problemen i området
- att aktivera invånarna till att uttrycka behov och formulera mål för förändringen
- att öka gemenskapen i området.

I flera fall har samhällsarbetet satts in i äldre bostadsområden i behov av sanering och upprustning. Under senare år har det emellertid förekommit att åtgärderna också inriktats på nyare områden som varit eller löpt risk att bli problemområden i något avseende. Den typen av projekt har under senare tid benämnts grannskapsarbete.

Inriktningen i arbetet har varierat mellan olika projekt i första hand beroende på situationen i området. I de äldre områdena har verksamheten haft en närmare anknytning till rent socialt arbete än i de nyare områdena, där tyngdpunkten lagts vid ökad aktivitet och förebyggande socialt arbete genom grannsamarbete och ökade kontakter de boende emellan. I andra fall har en arbetsgrupp huvudsakligen haft en samordnande funktion mellan olika myndigheters åtgärder i området.

Arbetet har i de flesta fall inletts med en kartläggning av befolkningens levnadsvillkor, behov och önskemål. En projektgrupp, som ofta består av

socialarbetare, försöker utifrån dessa utgångspunkter identifiera och formulera problemen i området. Genom en strategisk placering i stadsdelen och deltagande i de aktiviteter som finns har projektgruppen strävat efter att få kontakt med olika grupper av invånare.

I de flesta fall har arbetsgrupperna avstått från hjälpåtgärder i enskilda fall. Man har i stället siktat på att göra insatser för att förbättra miljön i stort medan individuella åtgärder hänskjutits till befintliga sociala organ.

Kopplingen till organisationer i området har ofta betraktats som väsentlig. En försvårande omständighet har ofta varit att organisationerna varit dåligt utbyggda i dessa områden.

Anskaffning av lokaler för samvaro och information har varit väsentliga inslag i flera av projekten. I lokalerna har anordnats möten och fritidsaktiviteter.

I några fall har man inrättat ett informationscentrum i området som haft funktionen att dels informera invånarna i området om sociala frågor, pågående kommunal planering, aktiviteter i föreningar, organisationer m. m., dels samla in synpunkter från de boende och föra dem vidare till bostadsföretag och kommunala organ.

Förtroendevalda har i vissa fall inbjudits till diskussioner om verksamheten och om problem i området. I något fall har förtroendevalda från socialnämnden följt verksamheten kontinuerligt.

I flera av områdena har det utgivits lokala tidningar som behandlat de pågående aktiviteterna. De har i regel utgivits av arbetsgrupperna men åtminstone i ett fall har det också förekommit att en lokal partiorganisation givit ut en egen tidning som anknutit till arbetet.

Sambandet med egentlig kommunal fysisk planering har huvudsakligen varit uttalat i saneringsområden. Erfarenheter visar att muntlig information i sådana områden varit att föredra medan trycksaker i regel väckt litet intresse.

Det har inte sällan uppstått svårigheter att definiera samhällsarbetarnas uppgifter, vilket i några fall lett till konflikter mellan dem och de kommunala myndigheterna. Erfarenheterna visar att det vid metodens framtida tillämpning är en väsentlig fråga hur man skall kunna finna former för att knyta förtroendevalda och befintliga organisationer närmare arbetet.

Sammanfattningsvis kan sägas att tjänstemän från framför allt sociala förvaltningar stått för kontakten med allmänheten i de områden där projekten pågått. En förklaring till att de förtroendevalda inte deltagit i större utsträckning kan vara att mönstret för verksamheten hämtats från länder där den lokala självstyrelsen varit mindre långtgående än i vårt land.

Projektarbetet har inriktats på att ge information och samla in synpunkter från grupper av medborgare som vanligen har små möjligheter att få kontakt med förvaltande och planerande myndigheter. Ett väsentligt inslag i metoden har varit att invånarna i området genom egen aktivitet medverkat i försöken att skapa en bättre fysisk och social miljö.

Stora grupper av invånarna i områden av detta slag har inga kontakter med förtroendevalda eller myndigheter, och organisations- och föenings-

liv är sällan utvecklat. Genom att kommunen skapar kompletterande kanaler och svarar för en samordningsfunktion i området torde underlag för planering och annat beslutsfattande kunna förbättras genom denna typ av verksamhet.

Flertalet projekt har inneburit att flera personer på heltid ägnat sig åt verksamheten. En stor del av arbetet har i sådana fall gått åt till socialt arbete som annars fått utföras på andra sätt. Det finns emellertid exempel på mindre omfattande åtgärder av rådgivande, aktiverande och initierande karaktär som inte behövt innebära större ekonomiska insatser från kommunens sida.

Sammanfattning

Försöksverksamheten har i många av kommunerna varit av engångskaraktär. Initiativet till de åtgärder som studerats har ofta tagits av någon enstaka person som varit personligt intresserad av försök att bredda deltagandet och informationen i planeringen. Förutsättningarna för försöksverksamheten har varierat mellan kommunerna och vid olika tillfällen i samma kommuner, vilket försvårar generaliseringar av erfarenheterna.

En allmän bedömning av olika studerade metoder i förhållande till de inledningsvis uppställda kriterierna torde främst visa på följande erfarenheter:

Det första önskemålet var att åtgärderna bör bidra till att förbättra de förtroendevaldas möjligheter att sätta sig in i planarbetet, delta aktivt och öka sina kunskaper om medborgarnas önskemål. Detta förefaller framför allt ha uppfyllts vid användningen av vidgat samrådsförfarande, informationsmöten och i viss mån vidgat remissförfarande, t. ex. genom att nämnder och styrelser engagerat sig i remissarbetet.

Ett vidgat remissförfarande till organisationer och andra intresserade har ofta bidragit till att öka de förtroendevaldas kunskaper om den specialintresserade allmänhetens synpunkter på frågorna. Värdet av referensgrupper och enkät- och intervjuundersökningar torde ur de förtroendevaldas synpunkt främst ha bestått i att de kunnat få ett mera fullständigt beslutsunderlag.

Enligt det andra önskemålet borde åtgärderna vidare så långt som möjligt öka allmänhetens möjligheter att sätta sig in i planeringsproblemen och förbättra kommunmedlemmarnas möjligheter att delta i och påverka planeringen.

Önskemålet tycks främst ha uppfyllts genom ett vidgat samrådsförfarande eller informationsmöten även om deltagandet inte sällan begränsar sig till redan aktiva grupper, vilket även gäller utställningar. Vid användningen av referensgrupper är antalet deltagare avsiktligt begränsat till ett fåtal.

Vidgat remissförfarande tycks innebära avsevärt ökade förutsättningar för intresserade, särskilt inom föreningar och organisationer att skaffa sig information, diskutera och påverka planeringen. Enkäter och intervjuer

ger i regel inte den svarande någon information men ger i någon utsträckning tillfälle till deltagande och påverkan inom ramen för de aspekter som undersökningen syftar till att belysa. En väsentlig fördel med metoden är emellertid att den vid en någorlunda hög svarsprocent inte begränsas till enbart särskilt motiverade personer.

Det tredje önskemålet var att åtgärderna skulle bidra till att förbättra planeringsunderlaget. Erfarenheterna tyder på att det vid vidgat samrådsförfarande och informationsmöten finns förhållandevis goda förutsättningar för att viktiga synpunkter skall kunna tillföras, särskilt i fråga om detaljerade aspekter.

Ett vidgat remissförfarande har visat sig kunna ge förslag och synpunkter från speciella kunskapsområden och ge en garanti för att de intressen som remissinstanserna företräder inte blir bortglömda.

Referensgrupper har vidare givit en möjlighet att höra synpunkter från de kategorier eller intressen som man i planeringsorganet finner väsentliga. Enkäter och intervjuer möjliggör också att informationsinhämtandet koncentreras till vissa grupper av medborgare och speciella frågor som är särskilt väsentliga. Undersökningen kan därigenom ge en möjlighet till kontroll av lämpligheten i tidigare bedömningar.

Det fjärde önskemålet att åtgärderna lätt skall kunna inordnas i planeringsprocessen uppfylls framför allt ifråga om referensgrupper som i regel varit förenade med små kostnader och liten tidsåtgång. Vidgat samrådsförfarande och informationsmöten har i vissa fall ställt stora krav på ett fåtal personer som varit insatta i frågorna, men åtgärderna tycks inte vara särskilt kostnadskrävande.

Utställningar har inte sällan varit förenade med stora kostnader, och i normalfallet krävt relativt lång förberedelsetid.

Vidgat remissförfarande har i regel varit relativt lätt att inordna i planeringsprocessen särskilt om remissförfarande ändå tillämpats till statliga och kommunala myndigheter. I undantagsfall har ett brett remissförfarande medfört att ett omfattande material blivit tidsödande att sammanställa, analysera och föra in i planarbetet.

Urvalsundersökningar med användning av enkät- och intervjumetoder har vid mindre omfattande frågor använts med kort förberedelse utan att särskilt stora kostnader uppstått. Samma sak torde gälla även i de fall då man riktar sig till någon särskild grupp av kommunens invånare.

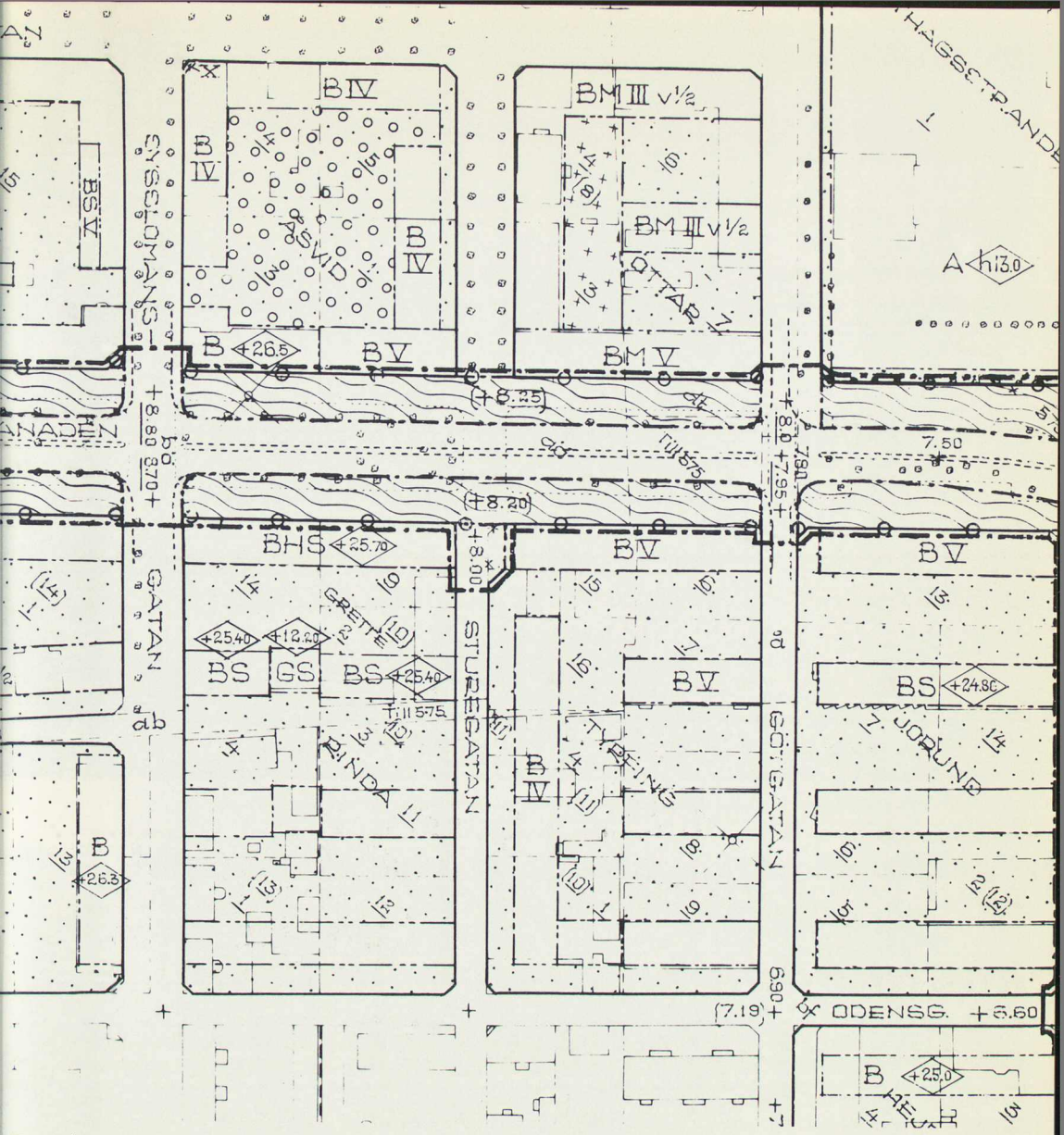


Fig 43. Det kan ofta vara svårt för en lekman att bilda sig en uppfattning om vad planerade förändringar kan innebära. Stadsplanekartan visar en planerad trafikled i Uppsala

Fig 44. Området före och efter genomförandet av planen.
Foto: Örjan Wikforss

Problemområden och diskussionspunkter

Inledning

Som framgått av föreliggande rapport har det varit en intensiv debatt om planfrågorna i kommunerna under de senaste åren. Planeringens resultat har ifrågasatts, och formerna för planeringens bedrivande har stått i centrum för diskussionen.

Den försöksverksamhet, som beskrivits i de föregående avsnitten, har uppvisat både positiva och negativa erfarenheter. Försöken har visat att det är svåra problem, som kommunerna här har givit sig i kast med. Verksamheten bör emellertid ses som ett led i en utvecklingsprocess, där det hela tiden gäller att pröva och finna nya former för medborgarinflytandet.

Enligt vad utredningen erfarit finns ett stort intresse i kommunerna för att pröva nya former för information och medverkan i planfrågorna. Utredningen finner det också önskvärt att så sker, och att den allmänna debatten tillföres nya erfarenheter.

Den redovisade försöksverksamheten har visat att det finns allmängiltiga problem av såväl praktisk som principiell natur, som bör uppmärksammas i detta sammanhang.

Syftet med detta avsnitt är att mera översiktligt skissera några problemområden och frågeställningar, som framstår som angelägna att ägna uppmärksamhet i den allmänna debatten och i fortsatt försöksverksamhet.

Representativ demokrati

I en representativ demokrati kommer medborgarinflytandet till uttryck främst genom att de förtroendevalda fattar beslut på kommuninvånarnas uppdrag. De senaste årens utveckling som medfört en alltmer vittomfattande och komplicerad planering har i avsevärd utsträckning ökat kraven på de förtroendevalda. Planeringen har kommit att gripa in på allt fler områden av den kommunala verksamheten, samtidigt som svårigheterna att överblicka både översiktliga och detaljerade sammanhang ökat.

En viktig frågeställning är därför hur man skall åstadkomma bättre arbetsförutsättningar för de förtroendevalda i samband med planeringen. I den försöksverksamhet som utredningen studerat har denna aspekt som

regel inte intagit någon dominerande plats. Men det finns exempel på försök att vidga kretsen av förtroendevalda, som kontinuerligt följer planeringen i olika skeden. Det framstår därvid som önskvärt att utveckla formerna för medverkan från förtroendevalda även i andra nämnder än kommunstyrelsen och byggnadsnämnden. Det gäller vidare fullmäktigeledamöternas möjligheter att följa planeringsprocessen.

Den allmänna frågan gäller om det är möjligt att förändra beslutsunderlaget och arbetsformerna så att det underlättar de förtroendevaldas arbete. Bl.a. bör förutsättningarna att åstadkomma olika alternativ diskuteras, liksom möjligheterna att skapa lämpliga beslutssituationer. Det gäller sammanvägningen av den ekonomiska, sociala och fysiska planeringen. Men även avvägningen mellan översiktlig planering och detaljplanering bör finnas med i bilden. Hur skall den översiktliga planeringen lämpligen behandlas av olika förtroendevalda? Vilka former bör finnas för de förtroendevaldas kvalitetsstyrning av detaljerna i planeringen? etc.

I den representativa demokratin intar även de politiska partierna en särställning. Partierna samlar medborgarna omkring politiska mål och idéer. Partierna kanaliserar och ger uttryck för medborgarnas önskemål genom de förtroendevalda, som har det politiska ansvaret inför väljarna. I det kommunala beslutsfattandet medverkar partierna till en sammanvägning av olika intressen och önskemål. Denna betydelsefulla funktion, som partierna har i det moderna folkstyret, motiverar att deras roll i planeringsprocessen uppmärksammas. Det gäller såväl partiernas allmänna arbetsförutsättningar som gränsdragningen mellan partiernas arbete och det arbete som bedrivs av den kommunala förvaltningen.

I den försöksverksamhet som utredningen studerat har i allmänhet inte partiernas roll i försöken renodlats. Det finns erfarenheter från försök där man lagt upp verksamheten så att partierna fyllt en avsevärd funktion när det gällt återföringen och reaktionen på informationen. Men i vissa fall har försöksverksamheten bedrivits utan samordning med partiernas verksamhet. I andra åter har partierna funnits med i bilden, men mera indirekt. Det förefaller därför vara av betydande intresse att partiernas roll i detta sammanhang diskuteras såväl utifrån mera principiell synvinkel, som utifrån de praktiska förutsättningarna för deras arbete.

I detta sammanhang bör även diskuteras olika åtgärder för att underlätta för partierna att kanalisera medborgarnas önskemål och synpunkter på planfrågorna. Det gäller bl. a. uppläggningen av planeringen så att utrymme ges för partiaktivitet i olika skeden av beslutsprocessen. Inte minst synes det angeläget att partiernas möjligheter att delta vid formulerandet av olika alternativa planprogram uppmärksammas.

Vidgad medverkan i planfrågor

För att den representativa demokratin skall fungera väl är det väsentligt med ett rikligt informationsutbyte mellan medborgare och förtroendevalda även mellan valen. Därvid är det önskvärt med ett så stort

deltagande som möjligt och med en omfattande diskussion innan besluten är fattade. Med utgångspunkt i resultatet av detta är det sedan de förtroendevaldas uppgift att fatta besluten. En avvägning måste ske mellan olika synpunkter och önskemål bl. a. mot bakgrund av en ekonomisk prioritering. De förtroendevalda uppbär därefter det politiska ansvaret inför väljarna.

I kommunernas försöksverksamhet har man prövat en lång rad av åtgärder för att på detta sätt åstadkomma en vidgad medverkan och en komplettering av den representativa demokratin.

Vid sidan av de politiska partierna fyller folkrörelseorganisationer och intressegrupper en viktig funktion när det gäller att kanalisera medborgarnas önskemål i planfrågor. I många fall har också de försöksverksamheter som utredningen studerat inneburit att man tagit fasta på detta förhållande genom att t.ex. använda sig av utvidgade remissförfaranden och referensgrupper. Men man har som regel inte begränsat deltagandet på förhand, utan velat bereda alla medborgare som önskat möjlighet att delta.

Möjligheterna till en vidgad medverkan begränsas emellertid av flera orsaker: För organisationer och intressegrupper kan det röra sig om bristande ekonomiska och personella resurser för att klara av de ökade aktiviteterna. För enskilda medborgare kan den tid som står till förfogande utgöra en begränsning. Kommunernas insatser innebär därför i stor utsträckning att åtgärder vidtagits för att på olika sätt underlätta ett vidgat deltagande.

Erfarenheterna från de ovan beskrivna försöksverksamheterna tyder som regel på att man genom de olika åtgärderna kunnat få en väsentligt större del av kommuninvånarna att delta i plandiskussionerna. Det kan vidare konstateras att de synpunkter som framförts i flertalet fall har breddat beslutsunderlaget på ett tidigare stadium i planeringsprocessen.

I vissa fall har det i den allmänna debatten ifrågasatts om de åtgärder som har vidtagits har varit värt besväret. Det har då inte sällan hänvisats till att andelen som deltagit endast utgör en minoritet av kommunens invånare. Det har även hävdats att aktiviteterna från kommunernas sida har inneburit fördröjningar i planeringsprocessen. Den sistnämnda frågan har för många kommit att framstå som en huvudfråga i sammanhanget.

Det är naturligtvis inte möjligt att mera generellt utvärdera betydelsen av olika insatser. Det måste emellertid betraktas som ett värde i sig att flera medborgare bereds ökade möjligheter till medverkan. Därigenom ökar möjligheterna att få en belysning av frågeställningarna från olika utgångspunkter. I många fall torde även informationsåtgärderna vara väl motiverade även från snäv effektivitetssynpunkt. En något förlängd planeringsprocess i syfte att skapa utrymme för en vidgad medverkan torde i många fall ha medfört att negativa medborgarreaktioner på ett senare stadium kunnat undvikas. Det bör även finnas med i bedömningen att en snabbt genomförd planering, utan aktiva informationsinsatser, ibland medfört reaktioner som gjort att stora delar av planarbetet fått uppskjutas och göras om.

Det viktigaste skälet för en utvidgad medverkan är att planeringens

resultat skall uppfylla medborgarnas önskemål. Men erfarenheterna från försöken visar inte sällan att de som kommit att delta inte utgör något tvärsnitt av medborgarna. Möjligheterna till vidgad medverkan har främst utnyttjats av dem som har stora förutsättningar att engagera sig aktivt. Detta är måhända inte så anmärkningsvärt, men i detta avspeglar sig ett väsentligt problemområde.

En kärnfråga i detta sammanhang är hur man skall få synpunkter från de grupper som inte spontant reagerar på egen hand eller efter olika informationsåtgärder. Naturligtvis är detta inte någon homogen medborgargrupp, men det principiella problemet torde vara allmängiltigt.

För att nå dessa medborgare med information och få en återföring har traditionella metoder som förutsätter visst mått av aktiv medverkan som t. ex. informationsmöten, utställningar och remissförfarande inte visat sig tillräckliga. Men det finns vissa erfarenheter som tyder på att man genom olika slag av uppsökande verksamhet kunnat få fram synpunkter från medborgare som annars inte brukar vara aktiva. Det framstår som önskvärt att denna aspekt blir föremål för särskild uppmärksamhet i fortsatt försöksverksamhet och i den allmänna debatten.

Det gäller alltså om det går att utveckla metoder där informationsinsatserna i planeringsprocessen inriktas på en viss grupp i syfte att komplettera de förtroendevaldas beslutsunderlag. Det förefaller intressant i detta sammanhang att t. ex. utvidga användningen av moderna intervjutekniker, för att belysa vissa kommuninnevånares levnadsbetingelser och hur samhällsplaneringen påverkar dem. Men även användningen av speciella referensgrupper bör kunna prövas i ökad utsträckning. I samband med utvidgat remissförfarande till organisationer kan diskuteras särskilda åtgärder för att underlätta utarbetande av svar från vissa föreningar. Det kan t.ex. vara föreningar som representerar grupper vilkas synpunkter det bedöms som angeläget att få in i beslutsunderlaget. Utan någon ingående analys förefaller erfarenheten visa att sådana insatser borde prövas i ökad utsträckning när det gäller t.ex. olika grupper av pensionärer, invandrare och handikappade.

Planmaterialets utformning

Ett problemområde som bör ägnas stor uppmärksamhet är även hur planmaterialet skall utformas för att bli lättillgängligt för stora medborgargrupper.

Erfarenheterna har visat att planmaterialet ofta har varit alltför tekniskt inriktat och språkligt otillgängligt för lekmän för att direkt kunna användas som information till allmänheten. Men det är inte bara textmaterialet som visat sig vara svårförståeligt. I många fall har det också gällt illustrationsmaterial i form av kartor, diagram m.m. Invändningarna har även kunnat riktas mot materialet för att det inte alltid utvisat hur förhållandena för olika grupper och enskilda skulle kunna påverkas vid ett genomförande av planen.

Erfarenheterna tyder vidare på att planmaterialet inte sällan uppfattats som alltför definitivt för att kunna stimulera till diskussion. Även påkos-

tade illustrationer har kunnat bibringa intrycket att besluten redan varit fattade och att det endast gällt att informera om vad som skall komma att ske.

Intresset har i allmänhet blivit större om de frågor som behandlats i planen kunnat kopplats ihop med deltagarnas egna observationer och med förhållanden som varit välkända. Planfrågor av detaljerad karaktär har därför ofta mötts av ett betydligt större intresse än översiktliga frågor. Vidare har planerade förändringar i befintlig bebyggelse och känd miljö i regel väckt större uppmärksamhet än planering för ny bebyggelse.

För att en inträngande diskussion skall uppstå har erfarenheterna visat att det som regel är en förutsättning att ett konkret diskussionsunderlag utarbetas. Formerna för ett sådant underlag har som framkommit i den här rapporten varit mycket varierande. Trycksaker och utställningar med skärmar och modeller har dominerat men också andra hjälpmedel har använts. När det gäller mer omfattande utredningsmaterial har en förkortad version av planen ofta visat sig värdefull för gruppdiskussioner. En sådan sammanfattning har i vissa fall kunnat göras mer intressant om frågeställningar formulerats kring de mest väsentliga problem som materialet behandlat.

När föreningar och organisationer engagerats har det ofta påpekats att det är viktigt att materialet finns tillgängligt – eller går att mångfaldiga – i så många exemplar att alla intresserade lätt kan ta del av det. I vissa fall har man valt att arbeta med förenklade skisser o.d. som sedan lätt kunnat mångfaldigas och även användas med audivisuella hjälpmedel.

Planer, särskilt detaljerade sådana, är ofta utformade enbart som en karta med ett fåtal skriftliga bestämmelser. Erfarenheter visar emellertid att planmaterialet kan göras mer lättillgängligt genom att även detaljerade plankartor färgsätts. Användning av lätt förståeliga beteckningar och välkända namn torde förbättra möjligheterna att sätta sig in i planerade förändringar.

Språket bör också kunna utformas så att det blir mera lättförståeligt och så att syfte och mål för planens olika delar framgår klart. För att göra frågorna lättare att förstå förefaller det ofta nödvändigt att skilja ut frågeställningar och problem, som dels är av betydelse för dem man riktar sig till, dels fortfarande är påverkbara.

En åtgärd som det förefaller av intresse att pröva i detta sammanhang är utarbetande av beskrivningar av vad ett eller flera alternativa förslag innebär för olika berörda grupper. Sådana beskrivningar, konsekvensbeskrivningar, kan rikta in sig på att konkretisera frågorna för boende, arbetstagare, barn, åldringar m. fl. Det gäller t. ex. hur olika vardagssituationer kommer att te sig i den miljö som blir resultatet om planerna genomförs. De skulle möjligen kunna användas i kombination med vidgat remissförfarande, studiecirklar, vidgat muntligt samråd, referensgrupper etc. Eventuellt skulle förutsättningarna därigenom kunna förbättras för en ökad medverkan även från grupper som vanligen varit mindre väl företrädda i de försök som hittills förekommit. Om de beslutande organen uttalar sig för att vissa gruppers förhållanden bör belysas särskilt ingående kan ökad tyngd läggas vid att beskriva deras situation redan då

underlag för planeringsarbetet samlas in.

Möjligheterna att få fram ett konkret och intresseväckande diskussionsunderlag beror också på vilka frågor som behandlas i planarbetet och vilka grupper av kommunmedlemmar som man i första hand riktar sig till. Erfarenheter från det nyligen påbörjade arbetet med kommunöversikter tyder på att en relativt enkel bearbetning av aktuellt material väckt stort intresse i organisationer och bland enskilda som haft intresse av naturvårdsfrågor m. m.

En viktig frågeställning är även hur man skall kunna konkretisera de ekonomiska och sociala effekter som ett genomförande av planerna kan få. Problemen är i det avseendet väsentligt större än när det gäller att beskriva de fysiska konsekvenserna.

Det krävs ofta ett väl genomarbetat underlag och det kan därför vara svårt att genomföra sådana beskrivningar redan i tidiga skeden av planarbetet. Dessutom är det ofta först när de ekonomiska konsekvenserna av olika alternativ är klarlagda som det är meningsfullt att diskutera prioriteringar.

Det framstår därför som önskvärt i arbetet på detta område att förbättrade metoder för att åskådliggöra ekonomiska och sociala konsekvenser av olika planalternativ utvecklas.

Sammanfattningsvis tyder erfarenheterna på att planmaterialet inte sällan uppfattas som svårtillgängligt och tekniskt komplicerat. Det är därför ett viktigt problemområde att diskutera hur materialet skall kunna göras mera lättillgängligt.

Det synes framför allt gälla utvecklandet av olika planmaterial, som ger ett mera fullständigt visuellt intryck av den framtida miljöutformningen, och som dessutom lättare kan mångfaldigas. Det gäller vidare att åstadkomma en nedbrytning av problemen på mindre omfattande och därmed konkreta frågeställningar. I detta sammanhang förefaller det vara av intresse att t. ex. pröva olika möjligheter till konsekvensbeskrivningar för olika berörda grupper. Förbättrade metoder bör utvecklas för att åskådliggöra ekonomiska och sociala konsekvenser av olika planalternativ. Slutligen bör den språkliga utformningen ägnas ökad uppmärksamhet.

Tidpunkten för informationsutbyte i planeringsprocessen

Ett annat problemområde som kan särskiljas från de försöksverksamheter, som utredningen studerat, är vid vilken tidpunkt informationsutbyte bör äga rum.

Erfarenheterna har visat att det av praktiska skäl förefaller lämpligt att indela planeringsprocessen i konkreta planeringsprojekt i bestämda skeden. Till varje skede har då vissa arbetsmoment och beslut hänförts. Ofta har åtgärder för informationsutbyte anknutits direkt till flera sådana stadier i planarbetet. Indelningen av planeringsarbetet har skett efter olika principer beroende på planeringssituation, organisation m. m.

Betydelsen av att klara riktlinjer för planarbetet ges redan från början har ökat bl. a. genom att planeringen alltmer kommit att inriktas på

översiktliga bedömningar och stora utbyggnadsprojekt. Detta har särskilt vid större planeringsprojekt ibland motiverat att ett särskilt programskede urskils då förutsättningar och mål för planeringen skall klarläggas.

Det har vidare varit vanligt att det efterföljande arbetet indelats grovt i ett skisskede och ett förslagsskede. Vid planeringsverksamhet som syftat till att förbereda byggande har det bl. a. från informationssynpunkt även ansetts önskvärt att skilja ut ett projekteringsskede och ett genomförandeskede. Det är inte avsikten att diskutera olika möjligheter till skedesindelningar av planprocessen i denna skrift. Men det är många frågeställningar som reser sig i detta sammanhang.

En fråga är om det finns någon eller några tidpunkter i planeringsarbetet där åtgärder för information och medverkan är särskilt angelägna. Generella bestämningar till något visst skede i planeringsprocessen torde vara svåra att göra bl. a. med hänsyn till att detaljeringsgrad och organisation av arbetet varierar.

Men det har framstått som önskvärt att en bred diskussion kommer till stånd så tidigt som möjligt, helst redan då inventeringar görs. Genomgången av försöksverksamheten visar också att tidig information och åtgärder för medverkan redan på programstadiet är av stor betydelse både i fråga om översiktliga och mer detaljerade planer. Dels har man därigenom kunnat få ett bättre underlag för besluten, dels har det ansetts kunna innebära fördelar från effektivitetssynpunkt genom att tidskrävande omarbetningar kunnat undvikas. Men erfarenheterna visar också att det ofta är svårt att konkretisera planmaterialet medan planarbetet befinner sig på programstadiet. Detta är därför ett problem som bör ägnas ökad uppmärksamhet.

Under de senaste åren har planering i mindre utsträckning kommit att bli en engångsföreteelse och mer en kontinuerligt pågående process där uppföljning av planeringsresultat kan betraktas som ett särskilt skede. Försöksverksamheten har visat att återföringen av erfarenheterna från tidigare planering inte sällan blivit otillräckligt uppmärksammad.

Erfarenheterna visar att en sådan återföring kan ha flera syften. För det första kan systematiska kontakter med brukarna av befintliga miljöer ge värdefulla synpunkter och erfarenheter som kan förbättra planeringsunderlaget i en framtida planering. Vid planering för nybyggnadsområden har man ofta betonat svårigheterna i att få till stånd ett informationsutbyte med framtida boende. Den långa planeringstiden har inneburit att det varit omöjligt att veta vilka som skulle komma att använda den miljö som planeras. I många fall har emellertid nya bostadsområden ofta givits en tämligen likartad utformning. För att förbättra planeringsunderlaget för ny bostadsbebyggelse synes därför systematisk kartläggning av t. ex. den sociala miljön i redan inflyttade områden kunna ge värdefull ledning. Genom en nära medverkan från de boende kan många människors upplevelser och erfarenheter av bostadsmiljön tillföras det övriga underlaget. Detta förefaller emellertid ha skett endast i begränsad utsträckning hittills. Även om bostadsproduktionen kan väntas få en ökad inriktning mot förändringar i befintlig bebyggelse finns det anledning att betona värdet av försök med en sådan mera systematisk återföring även i

nyproduktionen.

För det andra har syftet varit att komplettera och förbättra resultatet av den tidigare planeringen. I befintliga bostadsområden har brukarna ofta haft långvariga erfarenheter och väsentliga synpunkter på möjliga förbättringar av sin boendemiljö. När det gäller befintliga bostadsmiljöer har regelbundna kontakter med partiernas lokalföreningar, hyresgästorganisationer och villaägareföreningar varit en naturlig form för sådan uppföljning. I vissa fall har det ansetts lämpligt att komplettera detta genom att bilda särskilda samrådsgrupper eller referensgrupper. Initiativ har tagits både av kommuner och bostadsföretag.

I förnyelseområden är ytterligare försök med ett närmare samarbete med brukarna särskilt motiverade dels med hänsyn till att förutsättningarna för att engagera allmänheten i regel är goda, dels med tanke på att sanering och förnyelse av befintliga områden sannolikt kommer att spela en ökad roll i de närmaste årens samhällsplanering.

Sammanfattningsvis kan konstateras att tidpunkten för informationsutbytet i planprocessen är en frågeställning som ofta återkommit i den bedrivna försöksverksamheten.

Det gäller möjligheten att indela planeringsarbetet i olika skeden så att en lämplig koppling kan ske till vidgade informationsaktiviteter. Det synes framför allt önskvärt att få till stånd ökade erfarenheter av informationsinsatser på programstadiet.

Slutligen gäller det förutsättningarna för en återföring av erfarenheterna från befintliga områden, dels sådana områden som relativt nyligen färdigställts, dels sådana som är mogna för förnyelse.

Organisation och ansvarsfördelning i planeringen

Ett problemområde som också bör uppmärksammas är inom vilka organisatoriska ramar planeringen skall bedrivas, samt arbetsfördelningen mellan olika organ. Under de senaste åren har gradvisa förändringar ägt rum, som skapat nya förutsättningar. En sådan utvecklingstendens är kommunstyrelsens ökade roll i planeringen framför allt när det gäller den översiktliga planeringen. En annan tendens är de olika facknämndernas växande betydelse i planeringssammanhang.

Denna successiva utveckling motiverar att uppmärksamhet riktas mot den praktiska arbetsfördelningen och formerna för informationsutbytet mellan de olika beredande och verkställande organen. En annan frågeställning av principiellt intresse ur demokratisk synvinkel är kommunfullmäktiges roll i planeringsprocessen. Erfarenheterna synes visa att debatterna i fullmäktigeförsamlingarna har ökat under de senaste åren. Försök har också visat att det finns förutsättningar att öka intresset och deltagandet från ett större antal fullmäktigeledamöter. Det har t. ex. gällt programdiskussioner på ett tidigt stadium. Men detta förefaller vara en frågeställning som bör ägnas ökad uppmärksamhet. Framför allt gäller det vid vilken tidpunkt fullmäktigedebatten bör äga rum, samt utformningen av diskussionsunderlaget.

Den kommunala planeringen har under senare år fått betydelse för allt fler delar av den kommunala och statliga verksamheten. Ökade krav från allmänheten har ställt krav på att ytterligare intressenter skall få möjligheter att spela en roll i planeringsprocessen. Det ökade behovet av information och samråd har i många fall lett till att man upplevt den traditionella planeringsprocessen som svårarbetad.

För att överbrygga den kommunala förvaltningens sektoriella indelning av uppgifterna har man i ökad utsträckning skapat en tillfällig och projektorienterad arbetsorganisation.

Erfarenheterna visar att detta har varit till fördel från samordningssynpunkt. Företrädare för olika kunskapsområden har kunnat delta direkt i arbetet i projektgrupper och referensgrupper. En ledningsgrupp bestående av förtroendevalda från olika förvaltningsområden har diskuterat principella frågor och problem av programkaraktär samtidigt som man har kunnat följa arbetet kontinuerligt.

Denna nya arbetsorganisation bör emellertid även diskuteras utifrån förutsättningarna för medinflytande för andra förtroendevalda och för medborgarna. Det gäller då t. ex. formerna för ett ständigt pågående informationsutbyte med övriga kommunala organ. Vidare gäller det möjligheterna att vidga medborgarnas medverkan i anslutning till projektarbetet.

Utvecklingen på byggnadsområdet under de senaste åren har vidare inneburit att förvaltande och producerande företag fått en ökad roll vid utformningen av närmiljön. Samtidigt har emellertid kunnat iakttas hur dessa frågor fått en alltmer framträdande plats i den allmänna debatten. Detta aktualiserar naturligtvis de kommunala organens ansvar i dessa sammanhang. Men därutöver har frågan väckts om det inte finns uppgifter som med fördel skulle kunna överlåtas på brukarna själva eller deras organisationer.

Erfarenheterna från vissa försöksverksamheter visar att lokala föreningar och sammanslutningar har engagerats i detaljutformningen av bostadmiljön. I vissa fall förefaller de ha fått en så stor självständighet i sitt arbete att man torde kunna tala om en faktisk delegation.

Denna utveckling aktualiserar dels frågan om fördelningen av arbetet och ansvaret mellan byggnads/bostads-företagen och de kommunala organen, dels frågan om brukarnas eller konsumenternas inflytande över sin närmiljö.

Å en sidan är det nödvändigt att kommunala planeringsorgan som ansvarar för planering och miljöutformning beslutar i frågor av betydelse för många individer och grupper. Å andra sidan kan det finnas utformningsfrågor av betydelse för trivseln i bostads- och arbetsområden som inte berör andra än de boende och verksamma i ett begränsat område.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det skett en successiv förändring när det gäller arbetsfördelningen i planeringen. Kommunstyrelsen har fått en ökad betydelse samtidigt som de olika facknämnderna spelat en större roll i planeringssammanhang. Framför allt synes det väsentligt att uppmärksamma i den fortsatta diskussionen och försöksverksamheten; arbetsfördelningen mellan de kommunala organen inbördes,

mellan dessa organ och bostads- och byggnadsföretagen samt olika ansvariga organs uppgifter gentemot brukarna/konsumenterna.

Planeringens inriktning

Markens användning för olika ändamål har länge varit det dominerande föremålet för kommunernas planering. Under senare år har det inom ramen för den fysiska planeringen ägnats större uppmärksamhet åt sociala och ekonomiska konsekvenser. Jämsides med de vanliga markanvändningsplanerna har även utredningsplaner utarbetats som gällt speciella sektorer och aspekter på kommunernas utveckling. I många fall har de haft stor betydelse även för annan kommunal planering. Ett exempel är planer för trafikreglering och utbyggnad av vägsystem där för övrigt även den statliga planeringen har haft stor betydelse för kommunernas bedömningar.

Men begreppet kommunal planering har också fått en vidare innebörd genom att nya former för ekonomisk planering och verksamhetsplanering av olika slag har utvecklats. Behovet av sådana bedömningar på längre sikt har upplevts starkare i kommunerna och nya krav har tillkommit genom lagstiftning. Dessa planer anger i hög grad villkoren även för den fysiska planeringen. I den allmänna debatten har dessa planformer emellertid blivit mindre uppmärksammade.

Från demokratisk synpunkt är det emellertid ofta av lika stor betydelse att exempelvis den ekonomiska långtidsplaneringen och bostadsbyggnadsprogrammet i kommunen blir föremål för uppmärksamhet och en ingående diskussion bland förtroendevalda och allmänheten. Vidare har den ökade samordningen mellan statlig och kommunal planering medfört att även andra planer än kommunens egna måste föras in i diskussionen.

Svårigheterna att föra ut sådana planer till mer omfattande diskussion har samtidigt ofta varit stora. Till skillnad från markanvändningsplanerna finns det oftast inte någon fysisk verklighet att hänvisa till. Det ställs därför i regel större krav både på den som skall utarbeta diskussionsunderlag och på den allmänhet som man vill intressera till att medverka. Mycket tyder därför på att det är en angelägen uppgift att förbättra förutsättningar och metoder för en vidgad medverkan även när det gäller dessa former av kommunal planering.

Sammanfattning

Syftet med detta avsnitt har varit att översiktligt skissera några problemområden och frågeställningar utifrån erfarenheterna i den studerade försöksverksamheten. För utredningen framstår det som angeläget att dessa frågor ägnas ökad uppmärksamhet i den allmänna debatten och i fortsatt försöksverksamhet.

En viktig frågeställning är därvid hur man skall åstadkomma bättre arbetsförutsättningar för de förtroendevalda i samband med planeringen. Partiernas roll i planprocessen måste också ägnas stor uppmärksamhet.

När det gäller den utvidgade medverkan framstår det som angeläget att utveckla metoder för att få in synpunkter från de medborgare som inte brukar vara aktiva.

Planmaterialets utformning är en annan frågeställning som bör uppmärksammas.

Även tidpunkten för informationsutbytet i planprocessen är ett problemområde som bör finnas med i bilden.

Slutligen gäller det arbetsfördelningen i planeringen samt planeringens inriktning på ett allt vidare fält.

Bilaga 1 Kommunal planering i England

Inledning

Vid sidan om de nordiska länderna är England kanske det land som har de största likheterna med vårt vad gäller den kommunala självstyrelsens allmänna roll. Vidare har man där en demokratidebatt som i många avseenden har paralleller med den debatt som pågår i vårt land. Under de senaste åren har man bedrivit ett utredningsarbete som behandlat bl. a.:

- den kommunala organisationen och dess arbetsformer,
- den kommunala indelningen samt
- insyn och medborgarinflytande i planeringen.

En jämförelse mellan olika länder erbjuder naturligtvis betydande problem, eftersom varje land har sina egna administrativa särdrag. Några skiljaktiga förhållanden måste uppmärksammas även om den organisatoriska utvecklingen erbjuder så många likheter som i England och Sverige. Det bör t. ex. beaktas att kommunerna i England enbart har en begränsad beskattningsrätt. Vidare bör skillnader beträffande det lokala valsystemet med successiv förnyelse och majoritetsval observeras. Valdeltagandet är som regel lågt – ca 50 procent – och partiernas ställning på den lokala nivån är relativt svag i jämförelse med svenska förhållanden.

Utredningen om den kommunala demokratin företog under tiden 22 – 28 juli 1973 en studieresa till England. Syftet med resan var att studera förhållandena i England med tonvikten lagd på några av de frågeställningar som utredningen skall belysa i sitt arbete. Information och medinflytande i planfrågor diskuterades framför allt vid utredningens besök på det engelska miljödepartementet (Department of Environment), de två största kommunförbunden samt i de tre kommunerna Islington, Birmingham och Warwickshire. Erfarenheter och material kring planeringsfrågor som utredningen samlade in i samband med sin resa redovisas i denna bilaga. Redogörelsen har begränsats till att avse England och Wales eftersom lagstiftning och ansvarsfördelning i fråga om planering är något annorlunda i övriga delar av Storbritannien.

Planeringsmyndigheter

Efter andra världskriget diskuterades i Storbritannien en kommunindelningsreform som skulle kunna underlätta återuppbyggnaden. Övervägandena resulterade i att man i stället för att förändra den kommunala indelningen stannade för en viss omfördelning av uppgifterna mellan olika kommunala nivåer. Genom 1947 års planeringslag, *Town and Country Planning Act,* överfördes sålunda ansvaret för planeringen från den primärkommunala nivån (district councils and borough councils) till de större kommunala enheter som till sin omfattning ungefärligen motsvarar de svenska landstingskommunerna (counties and county boroughs). Förändringen medförde en kraftig minskning av antalet planeringsmyndigheter i England och Wales – från drygt 1 400 till 145.

Koncentrationen medförde behov av kontakt och samordning med primärkommunerna. Lagen föreskrev att *county councils* skulle samråda med lägre nivåer vid upprättandet av planer. Det var även vanligt att en del av ansvaret för planläggningen och vissa lokala kontrollfunktioner delegerades till primärkommunerna. En annan möjlighet att öka den lokala anknytningen var att tillsätta speciella nämnder som ansvarade för olika delar av ett *county*. Uppdelningen av planarbetet mellan nivåerna varierade betydligt beroende på de lokala förhållandena.

En kommunreform som diskuterats under lång tid genomfördes den 1 april 1974. Genom denna förändrades dels den kommunala indelningen, dels uppgiftsfördelningen mellan olika kommunala nivåer.

Indelningsförändringen innebär att England – utom Stor-London – nu består av 44 *counties.* Av dem är 38 *non metropolitan counties* som i storlek varierar från 270 000 till 1,5 miljoner invånare. För sex storstadsområden gäller vissa särbestämmelser. De benämns *metropolitan counties* och har ett invånarantal från 1,2 till 2,8 miljoner. På den primärkommunala nivån finns något över 300 myndigheter som i storlek ligger mellan 75 000 och 100 000 invånare. I Stor-Londonområdet genomfördes förändringen redan i mitten av 1960-talet med *Greater London Council* som den överordnade myndigheten och 32 primärkommuner som kallas *London boroughs.*

Ansvaret för planeringen delades upp så att *counties* ansvarar för den översiktliga s. k. strukturplaneringen och andra planeringsfrågor av regional betydelse. De nya primärkommunernas uppgifter består i att svara för lokala planer och byggnadsreglering.

Från 1970 är det engelska miljödepartementet (Department of Environment) den centrala myndigheten för kommunal planering i England. Departementets uppgifter indelas i tre huvudområden: kommunala styrelse- och utvecklingsfrågor, bostadsförsörjning och byggande samt transportfrågor. För varje område finns en minister som ansvarar inför departementschefen (Secretary of State). Departementets uppgifter i fråga om den kommunala planeringen består främst i att utfärda anvisningar och rekommendationer och att utöva en kontrollerande funktion. Genom regionala kontor kan nära kontakter hållas mellan statliga myndigheter och de lokala planeringsmyndigheterna under planarbetet.

Planlagstiftningen

1947 års planeringslag

Ett väsentligt syfte med 1947 års lagstiftning var att få en översiktlig planering som lade tonvikten vid långsiktiga mål för utvecklingen. Planerna skulle därigenom inte bli lika definitiva som tidigare varit fallet utan kunna tas upp till omprövning vid varje ny fråga. De lokala planmyndigheterna skulle själva utföra planarbetet men fastställelse av departementet krävdes i fråga om såväl översiktliga som mer detaljerade planer. Omfattande anvisningar om vad en plan skulle innehålla utfärdades av de centrala myndigheterna.

Detta plansystem tillämpades i ungefär två årtionden utan nämnvärda förändringar men åtskilliga nackdelar hade redan tidigt kunnat konstateras. Påtagliga svårigheter uppstod bl. a. i form av stor anhopning av planer hos den centrala planmyndigheten. En annan nackdel bestod i att även om planerna var ämnade att innehålla endast de stora linjerna i markanvändningen så kom de bl. a. genom karteringstekniken att bli alltför detaljerade, vilket medförde att de uppfattades som definitiva på ett missledande sätt. Med en snabbare ekonomisk och social utvecklingstakt blev det också svårt att hålla planerna aktuella. Dessutom ansågs de ofta otillräckliga i fråga om sitt innehåll eftersom de fortfarande var starkt inriktade på att kontrollera markanvändningen. Lagstiftningen från 1947 föreskrev vissa informationsåtgärder som exempelvis formell utställning av planförslag och kungörelseannonsering. Samråd med intressenter av olika slag var vanligt under planarbetets gång men i övrigt förekom information och kontakter med allmänheten i regel inte förrän färdiga planförslag förelåg. Även i det avseendet ansågs lagstiftningen otillräcklig. Under mitten av 1960-talet utarbetades en ny planlag som på väsentliga punkter skilde sig från 1947 års lag.

1968 års planeringslag

Den nya planeringslagen från 1968 (omarbetad 1971 med mindre ändringar) anvisar nya typer av planer som skall betona en positiv planering för en god miljö mer än en negativ kontroll av markanvändningen. Då lagen infördes angavs de huvudsakliga syftena med det nya plansystemet vara

- att medge en övergripande syn på planeringsproblemen på grundval av fysisk, ekonomisk och social planering,
- att minska administrativa dröjsmål i planeringen och förenkla proceduren bl. a. genom att den centrala planeringsmyndighetens kontroll begränsades till en översiktlig plan av programkaraktär medan kontrollen av mer detaljerade planer i princip delegerades till de lokala planmyndigheterna samt
- att medverka till att ge allmänheten förbättrad information och ökade möjligheter till medverkan redan i tidiga skeden av planeringsarbetet.

I förarbetena till lagen heter det att "ett av regeringens huvudsyften är att garantera större möjligheter till diskussion kring viktiga förändringar medan planerna fortfarande är under utarbetande och kan påverkas av de människor som de kommer att beröra".

I 1968 års planeringslag infördes regler om samråd och information som gav intresserade och berörda bland allmänheten en lagstadgad rätt att medverka (participate) även i tidiga skeden av planarbetet.

Planeringsdebatten

Lagens starka betoning av medborgarinflytandet i planeringen bör ses mot bakgrund av den intensiva debatt kring dessa frågor som började bli allmän under mitten av 1960-talet då den nya lagstiftningen utarbetades. Kraven på medinflytande begränsades inte till planfrågor utan synes ha varit en del av en större rörelse för ökad demokratisering inom ett brett fält av samhällelig verksamhet.

En förklaring till att just planeringen blev föremål för så stor uppmärksamhet har ansetts vara att den som en relativt ny verksamhet ofta hade bedrivits på ett experimentellt sätt utan att man samtidigt hunnit utveckla kontroller och rutiner. Uppmärksammade förändringar som hade ett direkt samband med planeringen skapade en kritisk inställning till "planerarna" och utvecklade en opposition mot framtida planering.

Den snabba tätortsutvecklingen i Storbritannien, där byggandet av nya städer och motorvägar utgjorde markanta inslag, hade vidare medfört att ett betydligt större antal människor blivit direkt berörda av planeringsförslag.

Planformer och bestämmelser om allmänhetens medverkan

Planeringslagen (Town and Country Planning Act 1971) anvisar två huvudtyper av planer. Dels en översiktlig strukturplan (structure plan), dels mer detaljerade lokala planer (local plans) som utarbetas inom ramen för en strukturplan. Plansystemet innebär att endast strukturplanen behöver fastställas av departementet medan den lokala planmyndigheten i regel själv fastställer lokala planer. En förutsättning för att detta system skall fungera har ansetts vara att de lokala planerna blir väl förankrade hos allmänheten i de områden som berörs av planläggningen. Lagstiftningen ställer upp krav på information och medverkan från allmänheten i flera skeden av planeringsprocessen. De grundläggande bestämmelserna om information och medborgarinflytande i planeringen ges i del II av planlagen, 8 och 12 §§.

Strukturplaner

Strukturplanen behandlar de långsiktiga målen för de närmaste 20 åren. Den skall däremot inte exakt ange markens användning för olika ändamål, vägar eller fysiska gränser. Planen omfattar i allmänhet hela

planeringsmyndighetens område. Men särskild strukturplan kan dessutom upprättas för större tätbebyggda områden eller för områden där snabb tätortstillväxt planeras.

Planen skall baseras på en inledande inventeringsundersökning (survey) som identifierar och beskriver problem i planområdet. Inventeringsarbetet utgör en väsentlig del av planeringsarbetet och förutsätts pågå kontinuerligt. Undersökningen skall omfatta de förhållanden som man kan förvänta sig kommer att påverka områdets utveckling t. ex. fysiska och ekonomiska förhållanden, befolkningsförhållanden och transportsystem. En rapport med de sammanställda resultaten av undersökningen skall tillställas departementschefen. Rapporten betraktas inte som någon egentlig del av planen men utgör underlag för utarbetandet av strukturplan.

Den lokala planmyndigheten skall enligt lagstiftningen försäkra sig om att "tillräcklig" information ges om undersökningsrapporten eller annat väsentligt material som kommit fram vid inventeringsarbetet samt om de frågor som myndigheten föreslår skall komma att behandlas i planen.

Det förslag till strukturplan som upprättas skall diskutera de problem som belysts i undersökningsrapporten, prioritera och anvisa områden där åtgärder behöver vidtas på både lång och kort sikt. Den skall också behandla typ av åtgärder, deras omfattning och genomförbarhet i ekonomiska termer. Vidare skall den belysa förhållandet till utvecklingen i angränsande planområden om detta kan anses ha betydelse för planen.

En strukturplan består huvudsakligen av textdelen i vilken planmyndigheten anger de väsentliga målen för utvecklingen, men den skall åtföljas av diagram samt annat illustrerande och beskrivande material som planmyndigheten anser vara lämpligt för att förklara planens intentioner. Enligt de tillämpningsföreskrifter som utarbetats skall diagram inte utföras på karta av traditionellt slag. Ett diagram över exempelvis transportnätet skall i fråga om vägar endast visa huvudvägnätet och de punkter där sekundärleder korsar.

Planen skall ange områden, *action areas,* där större förändringar i form av nyexploatering, förnyelse eller förbättringar skall ske inom en angiven tidsperiod. Dessa områden skall anges endast ungefärligt för att undvika att ge intryck av att planen är definitiv.

Myndigheten skall vidare se till att den allmänhet som kan förväntas vilja framföra synpunkter på innehållet i planen får kännedom om denna sin rätt och ges "tillräcklig" möjlighet att utnyttja den.

Lagen skiljer sålunda mellan å ena sidan krav beträffande undersökningsrapporten om vilken man skall ge information och å andra sidan det föreslagna planinnehållet om vilket både information och möjlighet att framföra synpunkter krävs.

Strukturplanen skall för att bli gällande godkännas av departementschefen. Departementschefen har rätt att göra förändringar i planen som en del av sitt beslut. Planen kan också fastställas till viss del eller med reservationer. Planhandlingarna skall åtföljas av en redogörelse för åtgärder som vidtagits för att informera och bereda allmänheten möjlighet att framföra synpunkter under planarbetets gång. Det som

krävs är en redovisning av dels på vilka sätt myndigheten informerat om undersökningsrapporten, dels på vilket sätt man berett allmänheten möjlighet att medverka under utarbetandet av förslag. Vidare skall anges hur man tagit hänsyn till framförda synpunkter eller varför man inte ansett sig kunna göra detta.

I kungörelse skall anges att denna redogörelse finns tillgänglig tillsammans med planen. I princip kan departementschefen avvisa planen om han finner att de åtgärder som vidtagits är otillräckliga. Planen skickas då tillbaka med föreskrift om vilka ytterligare åtgärder som bör vidtas.

De nya bestämmelserna om rätt att framföra synpunkter och få dem prövade av den lokala planeringsmyndigheten redan under planens utarbetande kompletteras med en rätt att inge erinringar mot det slutliga planförslaget. Planförslag som skall fastställas skall vidare vara tillgängligt för granskning senast från den dag då det underställs departementschefen med angivande av den tid inom vilka erinringar kan inges till departementschefen.

Personer som anfört erinringar har rätt att bli hörda i en offentlig hearing av en person som är utsedd av departementschefen. Strukturplanens karaktär av program medför emellertid att erinringar som gäller markanvändningen i normalfallet inte blir aktuella förrän de mer detaljerade lokala planerna utarbetats.

Lokala planer

De lokala planerna utarbetas inom ramen för en fastställd strukturplan. Utarbetandet inleds på samma sätt som för en strukturplan med ett inventeringsskede. Rapport om denna undersökning behöver dock inte redovisas separat. Själva planerna skall bestå av karta och plantext samt annat beskrivningsmaterial som bedöms lämpligt av den lokala planmyndigheten. Lagstiftningen anger tre typer av lokala planer som kan användas för olika ändamål.

Distriktsplaner (district plans) som vanligen omfattar ett större område t. ex en mindre stad eller en del av en storstad där förändringar i markanvändningen avses fortgå under lång tid.

Aktionsplaner (action area plans) som utarbetas för områden som kommer att utsättas för omfattande förändringar genom nyexploatering, förnyelse eller upprustning. Åtgärdernas art och områdets omfattning måste tidigare ha "indikerats" i strukturplanens allmänna förslag. Aktionsplan för områden som angivits i strukturplanen skall utarbetas så snart det är praktiskt möjligt.

Subjektplaner (subject plans) som upprättas för att möjliggöra ingående behandling av speciella frågor eller aspekter. T. ex. för utformningen av trafikanläggningar, för behandlingen av områden som är värdefulla för naturvård och rekreation eller för bevarande av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Subjektplaner upprättas då distrikts- eller aktionsplaner inte hunnit upprättas eller inte anses erforderliga.

Det bör också tilläggas att planer för olika ändamål kan upprättas för samma område. Detaljeringsgraden i planerna förutsätts även kunna variera

betydligt bl. a beroende på om kommunala organ eller privatföretag skall stå för genomförandet. Planerna behöver i normalfallet inte fastställas av den centrala planmyndigheten under förutsättning att de upprättas inom ramen för fastställd strukturplan och att den upprättande myndigheten anses kunna hantera rätten att själv godkänna planen med ansvar och har tillräckliga resurser för det.

Den centrala planeringsmyndigheten förbehåller sig dock rätten att själv fastställa lokala planer om den finner detta lämpligt. Förarbetena till planeringslagen anger att det kan komma att ske i fråga om planer av nationell betydelse, mycket kontroversiella planer eller planer av ovanlig teknisk komplexitet.

Den lokala planeringsmyndigheten skall sända in en kopia av lokal plan till departementschefen tillsammans med en redogörelse för de åtgärder som vidtagits för att informera och försäkra sig om allmänhetens medverkan i planarbetet.

I fråga om information och medverkan från allmänheten skall de lokala planmyndigheterna följa samma procedur som gäller för strukturplaner. Dvs. det relevanta undersökningsmaterialet och planförslaget skall offentliggöras och det skall finnas möjlighet för dem som så önskar att komma med synpunkter och förslag. Myndigheten skall överväga dessa synpunkter innan den upprättar förslag till plan. Departementet skall även i detta fall ta ställning till om tillräckliga åtgärder har vidtagits och kan om det anses motiverat överta fastställelseprövningen.

När en lokal plan utarbetats men ännu ej antagits av planmyndigheten skall kopior göras tillgängliga för allmänhetens granskning med angivande av inom vilken tid erinringar kan framföras. Genom att departementet normalt inte skall godkänna planen skall erinringar emellertid riktas direkt till den lokala planmyndigheten, som också tar ställning till dessa.

Personer som ingivit erinringar har rätt att bli hörda vid en hearing (public inquiry) av en utomstående inspektör som utses av departementet. Syftet är att värdera det berättigade i de invändningar som framförts mot planen och ge underlag för en bedömning av om det finns anledning att göra förändringar i planen. Innan planmyndigheten antar planen skall den överväga den rapport som inspektören avger. Den skall ta ställning till var och en av rapportens rekommendationer samt ge offentlighet åt sina ställningstaganden och inspektörens rapport. Det beskrivna förfarandet skall tillämpas även vid ändring i lokal plan.

I samband med att lagen infördes ställdes frågan om inte planeringsmyndigheten dömer i egen sak om den utan central kontroll själv skall ta ställning till de erinringar mot planen som kommer in. Då lagen behandlades i parlamentet förklarades att godkännandet av planen i första hand är en administrativ process. Det ansågs innebära stora fördelar att lägga ansvaret för bedömningen på den lokala planeringsmyndigheten själv eftersom denna har överblick över alla detaljer, vilket man inte utan omfattande utredningsarbete kan skaffa sig på central nivå.

Markanvändningskontrollen utövas genom en utvidgad form av byggnadslov (planning permissions) som i regel handläggs av den lokala myndigheten. Besvär över byggnadstillståndsfrågor kan anföras hos departementschefen som delegerar avgörandet till särskilda inspektörer.

Skeffingtonrapporten

Lagen ger endast allmänna riktlinjer för myndigheternas handlande i fråga om information och medverkan. Den kräver att "tillräckliga" åtgärder vidtas för att informera allmänheten och bereda möjlighet till medverkan i planarbetet. För att ge underlag för rekommendationer om hur den nya lagen skulle tillämpas tillsattes 1968 en statlig utredning kallad Skeffingtonkommittén. Kommitténs uppdrag bestod i att överväga och framlägga förslag om hur medborgarinflytandet bäst skulle kunna säkerställas redan i planeringsarbetets inledande skeden.

Kommittén publicerade 1969 resultaten av sitt arbete i rapporten "People and Planning". Rapporten innehåller en allmän genomgång av planeringsprocessen där man redovisar principer och problem i samband med en förbättrad information och ett ökat medinflytande i olika planskeden. Rapporten belyser också olika deltagares roll i planeringsprocessen. Stort utrymme ägnas vidare åt en genomgång av olika metoder för information och medinflytande i planeringen. Rapporten avslutas med att kommittén i nio punkter sammanfattar sina rekommendationer.

Skeffingtonrapportens rekommendationer

1. Allmänheten i ett planområde bör hållas underrättad under hela planeringsarbetets gång både när det gäller strukturplaner och lokala planer. Olika metoder bör användas och särskilt bör den lokala pressens och radions medverkan säkras.

2. När beslutet att upprätta en plan fattats bör en första information ges. Den bör ange hur myndigheten avser att informera allmänheten och innehålla ett schema som utvisar huvudvägarna för medborgarinflytande och i vilka skeden av planeringsprocessen, som planeringen kan påverkas. Även om det bör finnas fullständiga möjligheter till offentlig debatt bör den inte fortsätta under obegränsad tid.

3. Synpunkter som kommer in bör fortlöpande beaktas i planarbetet, men dessutom bör särskilda tidpunkter utsättas då tillfälle till meningsyttringar och deltagande ges. Planeringsmyndigheterna bör söka koncentrera kontakterna med allmänheten till två stadier i planarbetet. Dessa stadier som gäller för både strukturplaner och lokala planer är

a) vid presentationen av huvudalternativen i planeringsarbetet samt
b) vid presentationen av planförslaget.

Står alternativa planlösningar öppna bör myndigheten redovisa dem, ange vilket alternativ den föredrar och motiven för sitt ställningstagande.

4. Planmyndigheterna bör överväga att anordna möten inom sitt område i syfte att främja tillkomsten av samarbetsorgan för lokala föreningar (community forums). Dessa organ skulle kunna ge lokala organisationer möjlighet att tillsammans diskutera planering och andra frågor av betydelse för deras område. *Community forums* skulle också kunna ha

funktioner som att motta och distribuera information i planfrågor samt att främja bildandet av grannskapsgrupper.

5. Planeringsmyndigheterna bör eftersträva att utforma informationen så att man når de människor som bor i planområdet. Ansträngningarna bör rikta sig till både organisationer och enskilda. Informationen bör möjliggöra en mer ingående orientering för dem som önskar sådan.

6. Lokala kontaktmän (community development officers) bör utses för att engagera de människor som inte är anslutna till organisationer. Kontaktmännens uppgift skulle vara att stimulera till diskussion bland medborgarna, att informera folk i sin omgivning och att föra fram medborgarnas synpunkter till myndigheterna.

7. Allmänheten bör underrättas om vad framförda förslag har lett fram till eller varför de inte har accepterats.

8. Allmänheten bör uppmuntras till att delta i planarbetet genom att hjälpa till med undersökningar och andra aktiviteter samt att framföra synpunkter.

9. Bättre kunskaper om planering är nödvändiga. Större insatser bör göras för att förmedla mer information och bättre utbildning om planering både genom undervisningen och till allmänheten i stort. Endast om det finns en bättre allmän förståelse för planeringens syfte och metoder kan planeringsmyndigheternas ansträngningar att vinna allmänhetens medverkan i planeringen bli framgångsrika.

Utredningen betonar även att framgången med ett utökat medborgarinflytande i hög grad beror på de förtroendevalda i kommunerna. Man understryker att de förtroendevalda i detta arbete behöver stöd av tjänstemän som är specialiserade på planeringsfrågor, informationsfrågor m. m. men att det alltid är de förtroendevalda som skall styra aktiviteten.

Rapportens roll i debatten

Skeffingtonrapporten har väckt stor uppmärksamhet både i England och utanför landet. Rapporten har ofta varit utgångspunkt i den engelska pressdebatten om information och medinflytande, och den har i många fall kommit att fungera som handbok för planeringsmyndigheterna. Många planeringsmyndigheter har lagt upp planeringsprocessen med hänvisning till rapportens rekommendationer.

Även om mottagandet i stort varit positivt har det inte saknats röster i den engelska debatten som ansett att kommitténs rekommendationer varit alltför entusiastiska och saknat förutsättningar för att kunna tillämpas i verkligheten. I den diskussion som förekommit har kritik riktats mot rapporten för att den alltför lite behandlar planeringen som en politisk process – en fördelning av värden. Enligt många kritiker har vidare de förtroendevaldas roll blivit otillräckligt belyst av utredningen liksom de praktiska problem som kan uppkomma i samband med tillämpningen av lagen och kommitténs rekommendationer.

Centrala anvisningar och pågående utvecklingsarbete

Anvisningar

Det engelska miljödepartementet utgav i juni 1972 ett cirkulär med anvisningar till lagstiftningens bestämmelser om medborgarinflytande i planeringen[1]. Även om det i huvudsak ansluter sig till Skeffingtonrapportens rekommendationer så återspeglas i viss mån den kritik som riktats mot rapporten.

Cirkuläret lägger stor vikt vid att inte planeringsprocessen blir ytterligare utdragen eller kostsam och att de lokala förhållandena skall avgöra hur lagstiftningen skall tillämpas. Endast ett minimum av föreskrifter i fråga om information och medborgarinflytande anses därför motiverat. Lagens krav skall uppfyllas men de lokala planeringsmyndigheterna avgör själva vilka förslag och rekommendationer som är lämpliga.

I cirkuläret fastslås emellertid nödvändigheten av att planeringsmyndigheterna redan vid planeringens början

- ☐ klargör att man vill stimulera framförandet av synpunkter,
- ☐ visar på vilket sätt sådana synpunkter skall framföras samt
- ☐ redovisar den tidsplan som myndigheten fastlagt. Av den skall det klart framgå när allmänheten skall ha möjlighet att påverka planeringen.

I vissa fall ger man ökat eftertryck åt kommitténs slutsatser som t. ex. att press och radio bör ges goda arbetsmöjligheter eftersom dessa medier utgör effektiva och kostnadsfria metoder för information.

På några andra punkter instämmer man inte helt i kommitténs rekommendationer. Detta gäller exempelvis kommitténs mening att planmyndigheterna bör ta initiativ till att bilda ett särskilt organ för ökat samarbete mellan lokala föreningar. Man anser visserligen att detta kan vara värdefullt men huruvida detta är praktiskt och hur det skall göras är en fråga som måste avgöras lokalt.

Beträffande kommitténs förslag om särskilda lokala kontaktmän för att hålla kontakten med de icke föreningsanslutna medborgarna anser man att det är onödigt att utse sådana enbart i samband med utarbetandet av planer. Man kan i stället uppnå mycket genom att försäkra sig om att de förtroendevalda är väl informerade om pågående planarbete, planernas innehåll och om de åtgärder som vidtas för att informera allmänheten. Vid mera betydelsefulla eller kontroversiella förslag bör förtroendevalda från de berörda områdena ge sin syn på lämpliga sätt att informera allmänheten och de bör engageras i diskussionerna med allmänheten.

Pågående utvecklingsarbete inom miljödepartementet

Enligt uppgift från Department of Environment skall småningom hela landet omfattas av strukturplaner. Då det nya planeringssystemet är helt

[1] Cirkulär 52/72, Department of Environment.

genomfört beräknas omkring 80 strukturplaner täcka hela landet. Något bestämt antal som kommer att behövas har inte angivits. Planeringsmyndigheterna är fria att besluta om de vill upprätta egna planer eller göra det tillsammans med angränsande områden.

Bristande planeringsresurser, kommunindelningsreformen samt införandet av ett helt nvtt vstem och tänkande i planeringen anses medföra att det nya systemet inte kan börja fungera fullt ut ännu på några år. Till slutet av år 1975 räknar man emellertid med att hälften av planmyndigheterna skall ha upprättat strukturplaner.

Planeringen enligt det nya systemet påbörjas för varje område först efter särskilt beslut av departementet. För övriga områden gäller alltjämt bestämmelserna enligt tidigare lagstiftning. Detta har motiverats med att man successivt vill skaffa sig erfarenheter av det nya systemet. Sommaren 1973 fanns förslag till strukturplaner färdigt utarbetade hos drygt ett tiotal planeringsmyndigheter medan arbete pågick inom ett stort antal andra.

En uppföljning under våren 1974 har givit vid handen att departementet ännu inte formellt hade godkänt någon strukturplan. Det finns därför ännu inte någon praxis som utvisar vad lagens krav på "tillräckliga" åtgärder innebär i fråga om information och medverkan från allmänheten. Vid utredningens besök på departementet förmodade man dock från departementets sida att kraven i ett inledningsskede inte skulle bli särskilt höga.

Enligt departementets erfarenheter har det på den lokala nivån ofta förekommit osäkerhet om hur man skall gå tillväga för att bäst uppfylla lagstiftningens bestämmelser. Detta har även bekräftats vid utredningens besök hos lokala planmyndigheter och kommunförbund.

Det har exempelvis ansetts vara oklart hur lång tid som bör avsättas för att informera och engagera allmänheten i planeringsarbetets olika skeden. Man har hävdat att det gäller att finna en lämplig balanspunkt mellan å ena sidan de insatser som görs för att få en större del av kommunmedlemmarna att medverka och å andra sidan effektiviteten i förvaltningen. Från departementets sida framhölls även svårigheterna att få fram ett intresse för de övergripande planfrågorna hos en större allmänhet. Den mest väsentliga uppgiften anses därför vara att utveckla metoder för allmänhetens medverkan i den långsiktiga och strategiska planeringen.

Genom departementet har ett forskningsarbete påbörjats kring de försök till utökat medborgarinflytande som för närvarande pågår på olika håll i landet. Hela projektet väntas pågå under minst fem år. Syftet är

- att klarlägga för- och nackdelar med olika tillvägagångssätt för allmänhetens medverkan i planeringsprocessen så att departementet på ett effektivt sätt kan fungera som rådgivare åt de lokala planeringsmyndigheterna och allmänheten samt
- att skaffa departementet underlag för bedömning av planeringsmyndigheternas informationsåtgärder vid fastställelse av planer.

I första hand kommer man att följa upp hur planeringsmyndigheterna genomför sina egna program för att ge information och bredda deltagan-

det i planeringen. Men därutöver har departementet tagit vissa egna initiativ till försöksverksamhet, exempelvis i fråga om referensgrupper där olika organisationer är representerade samt lokala kontaktmän.

I ett delprojekt följer man i samarbete med universitetsinstitutioner pågående försök till vidgat medborgarinflytande och information i fem planeringsmyndigheter som valts ut med tanke på att förutsättningarna skall vara så olika som möjligt. Forskare från universiteten deltar som observatörer i planeringsarbetet. De följer och dokumenterar bl. a. hur de rekommendationer som utfärdats tillämpas i fråga om informationsutbud, på vilka stadier man ger information och bereder möjlighet för allmänheten att medverka, användningen av alternativa planer, samordningen mellan olika kommunala organ och de förtroendevaldas arbetsförutsättningar. Preliminära rapporter kommer att publiceras efter hand med början under sommaren 1974.

På departementets uppdrag utförs vidare vissa specialundersökningar. 1974 planerar man att ge ut en handbok om hur enkät- och intervjuundersökningar kan användas i planfrågor. Ett annat pågående forskningsarbete gäller studier av hur informationsmaterial lämpligen bör utformas för att bäst kunna förstås av allmänheten.

London borough of Islington

I många engelska kommuner pågår försök att engagera en större del av invånarna i frågor som rör kommunens utveckling och planering. Islington är ett exempel där utredningen diskuterade kommunens erfarenheter med förtroendevalda och tjänstemän.

Islington är en av Londonregionens 32 självständiga kommuner med drygt 200 000 invånare. Kommunen har traditionellt haft en dominerande andel arbetarebefolkning. P. g. a. arbetsmarknadssituationen i Stor-London har befolkningssammansättningen under de senaste årtiondena snabbt förändrats i riktning mot en växande andel medelklassbefolkning och en allt större grupp invandrare. Den senare gruppen utgör i vissa områden 30 procent av invånarna. Invånarna i Islington har i liten grad engagerats i de kommunala frågorna. Valdeltagandet i de kommunala valen är mycket lågt, i regel omkring 30 procent.

För att öka allmänhetens intresse för kommunala frågor och om möjligt på längre sikt stimulera till ett ökat valdeltagande har man vidtagit en rad åtgärder. Försöken till ett vidgat medborgarinflytande på olika områden bedöms som mycket väsentliga av de förtroendevalda i kommunen. I det senaste kommunvalet var frågan om information och medinflytande en av de viktigaste kampanjfrågorna.

Nästan hela kommunens yta är tätbebyggd med stor andel gammal bebyggelse vilket innebär att så gott som varje planeringsåtgärd innebär att någon befintlig bebyggelse måste rivas. En stor del av ansträngningarna för att engagera allmänheten har därför förekommit i samband med planering för sanering och förnyelse i äldre stadsdelar.

Skeffingtonrapporten har varit utgångspunkt för den diskussion som

förts om lämpliga åtgärder. Studiecirklar har bl. a. anordnats inom majoritetspartiet för diskussioner kring rapporten.

Informationsnämnd

En särskild nämnd under kommunstyrelsen har tillsatts för att ha en samordnande och rådgivande funktion i frågor som rör information och kontakt med allmänheten. I nämnden ingår representanter för samtliga fasta nämnder i kommunen. Nämnden har till uppgift

- att samla kunskaper av teoretisk och praktisk art i fråga om information, samråd och medverkan,
- att vara rådgivande och biträda de fasta nämnderna i frågor som rör deras kontakter med allmänheten,
- att uppmuntra information och medverkan hos allmänheten i det kommunala arbetet genom lokala kontaktmöten och konferenser,
- att hålla kontakt med grupper, föreningar och utbildningsinstitutioner m. fl.
- att utge en kommunal tidning fyra gånger om året,
- att rapportera med jämna mellanrum till kommunstyrelsen samt
- att rekommendera vidare åtgärder till kommunstyrelsen i frågor som gäller samråd och medverkan.

Kontakten med lokala föreningar

Vidare eftersträvar man att kontinuerligt hålla kontakt med föreningar och lokala grupper. Erfarenheterna har visat att lokala föreningar har en stor uppgift att fylla bl. a. genom att ge synpunkter på planskisser och förslag. Många olika slag av åtgärder har vidtagits för att förbättra kontakterna med lokala föreningar och grupper. Som exempel kan följande nämnas:

En särskild kontakttjänsteman har till uppgift att hålla kontakt med existerande föreningar och grupper och initiera bildandet av nya föreningar. Han skall genom en aktivt uppsökande verksamhet ge information till föreningar och ta initiativ till sammankomster där invånarna kan samlas för att diskutera frågor som berör deras område. Genom kontaktmannens verksamhet hoppas man kunna bygga upp en bank av information och erfarenheter.

Var sjätte vecka sänds ett informationsblad ut till alla de ca 500 föreningar som finns i kommunen. Meningen är att informationsbladen skall innehålla upplysningar som föreningarna behöver för sin verksamhet. Två gånger om året kallas därför föreningarna till en diskussion om vad man vill ha information om.

Det är meningen att råd och anvisningar skall utarbetas för föreningar kring varje aspekt på det kommunala livet. Erfarenheter från lokala föreningar och grupper kommer att ligga till grund för detta arbete

eftersom det är föreningarnas behov som skall tillgodoses.

Alla föreningar kan på begäran kostnadsfritt få dagordningen för vilken eller vilka nämnder de önskar. Denna service har tillkommit för att göra det möjligt för föreningar att få reda på vad som pågår inom ett speciellt verksamhetsområde. De har då också möjlighet att ta kontakt med de förtroendevalda före nämndens sammanträde. Omkring 60 föreningar uppgavs uttnyttja denna service för minst en nämnd.

Kommunens kontaktman deltar även regelbundet vid föreningarnas möten för att redogöra för sitt arbete och för att ge information i speciella frågor. Samarbetet med föreningarna innebär också att föreningsrepresentanter ofta kommer till kontaktmannen för att diskutera sina problem.

För att hjälpa lokala föreningar att mer effektivt kommunicera med sina medlemmar, med varandra och med kommunala organ har det på flera ställen i kommunen anordnats möjlighet för föreningarna att utan annan kostnad än för materialet kunna använda skrivmaskiner, stencilapparater och fotokopieringsmaskin.

Efter önskemål från föreningar görs också en lista upp var fjortonde dag över de byggnadslovsansökningar som kommit in. Listan är tillgänglig för alla föreningar som så önskar.

Ett kortregister har vidare sammanställts över alla sammanslutningar i kommunen. En lista med namn på föreningarna med namn och adress till deras kontaktmän har skickats ut till samtliga föreningar. Registret har försetts med index som gör det möjligt att lätt urskilja föreningar med olika intresseinriktning och geografiskt verksamhetsområde.

Initiativ har också tagits för att intressera skolorna och för att främja tillkomsten av hyresgästföreningar, i framför allt förnyelseområden.

Kontaktmöten

En väsentlig del av nämndens verksamhet går ut på att ordna möten av olika slag:

- Allmänna kontaktmöten (forum) för att med allmänheten diskutera frågor som rör hela kommunen. Sådana möten har bl. a. förekommit i fråga om trafikplaneringen, utformning och lokalisering av lekplatser, grönområdenas placering samt hur informationen till allmänheten skall läggas upp. På dessa möten deltar framför allt företrädare för föreningar och lokala grupper.
- Lokala kontaktmöten för att diskutera frågor av lokalt intresse t.ex. miljöförbättringar.
- Kontaktmöten för att diskutera speciella frågor och frågor av teknisk natur som t. ex. åtgärder för att underlätta de handikappades förhållanden.

I ett område som är aktuellt för detaljplanering inbjuds genom brev alla boende i området till ett informations- och debattmöte. Mötet är öppet även för andra än de som bor i området, och dessutom inbjuds

olika lokala organisationer som fackföreningar, hyresgästföreningar m. fl. I inbjudningsbrevet anger man också namnet på en person som man kan kontakta i kommunen för ytterligare information och diskussion. Antalet personer som bjuds in varierar mellan 60 och 300 personer.

Vid mötet visar man en tidsplan för åtgärderna och redovisar med hjälp av skisser vad planen skall behandla. Erfarenheterna visar att de flesta människor som bor i det berörda området kommer till möten av detta slag. Ett par dagar efter mötet besöker man det aktuella området med en husvagn till vilken folk kan komma och ställa frågor och få upplysningar om planskisserna.

I förnyelseområden har kontakterna ofta fungerat bättre om det funnits lokala föreningar. Man försöker därför få föreningar bildade som kan representera varje gata och område och som där kan fungera som en kommunikationskanal till planeringsorganen.

Trots många svårigheter anser man sig hittills ha lyckats relativt väl med sina försök att engagera allmänheten i planeringen. Några problem som nämndes vid utredningens besök var:

att få de förtroendevaldas tid att räcka till,
att man måste ha inte enbart allmänhetens stöd för sina åtgärder utan även regeringens,
att få allmänheten att tänka långsiktigt och förstå att det kan ta lång tid att genomföra planerna,
att klargöra hur det allmänna och långsiktiga intresset måste vägas mot det individuella och detaljerade,
att undvika att planerna uppfattas som definitiva,
att visa att det lönar sig att delta i diskussionerna men att besluten slutligen skall fattas av den folkvalda representationen, samt
att göra det tekniska språk som används i samband med planering förståeligt för allmänheten.

Informationsnämnden har ambitionen att nå alla kategorier av befolkningen. En allmän erfarenhet som gjorts är emellertid att de grupper som är svårast att kommunicera med är de som är sämst ställda i ekonomiskt avseende och i utbildningshänseende medan det erfarenhetsmässigt är lättare att få kontakt med folk ur medelklassen. Invandrarna har varit svårast att aktivera och att nå med information. En särskilt kontaktkommitté har tillsatts av kommunen för att försöka förbättra relationerna mellan invandrare och samhället i övrigt.

Man är noga med att all information som går ut skall vara lätt att förstå. Varje förvaltning har rekommenderats att med tanke på detta granska alla brev som går ut. I brev och annat informationsmaterial skall alltid sättas ut namnet på någon *person* som man kan ta kontakt med för frågor och vidare upplysningar.

Planinformation i Tollington

Ett exempel på tidig planinformation är det försök som gjordes för stadsdelen Tollington i början av 1972. Kommunen informerade

allmänheten när det första inventeringsarbetet slutförts och presenterats i en rapport. Detta var ett av de första försöken som gjordes att få ett större gensvar från allmänheten. Man väntade sig inte att det skulle vara lätt att få något intresse från allmänheten. Området betraktades som ett problemområde. Andra svårigheter bestod i att det inte fanns någon tradition att delta i kommunala frågor och att det saknades etablerade kommunikationskanaler. En annan nackdel var att någon egentlig plan inte kunde presenteras i detta skede. Erfarenheterna har dokumenterats och har senare använts för att förbättra uppläggningen av informationsåtgärder i det fortsatta arbetet.

En *informationsbroschyr* utarbetades som spreds till hushåll, företag och organisationer i området. Broschyren var tämligen omfattande (28 sidor). Den hade en relativt formell uppläggning, vilket motiverades med att man ville förse allmänheten med ett fullständigt material likartat det som de förtroendevalda fått som beslutsunderlag. Broschyren innehöll även frågeformulär och inbjudan att ge synpunkter på det presenterade materialet.

Broschyren blev kritiserad dels för att distributionen inte omfattat lokala opinionsgrupper, dels för att den ansågs vara alltför svårtillgänglig. Av detta drog man slutsatserna att informationsmaterialet i framtiden borde vara kortare och mer informellt men att ytterligare handlingar borde finnas tillgängliga som komplement. En förberedande sammankomst bör också ordnas med lokala grupper där man kan diskutera informationsmaterialets utformning.

Frågeformuläret i broschyren besvarades av relativt få personer. Omkring 450 formulär kom in vilket motsvarar ungefär tre procent av hushållen i området. Vid framtida försök ansåg man att man borde ge mer information på formulären, utforma dem enklare och för att få en större personlig kontakt om möjligt engagera lokala föreningar i distribution och insamling. Ett möjligt alternativ ansågs vara personliga intervjuer med ett urval av befolkningen.

En *utställning* anordnades på tre ställen under fem dagar. Utställningen ansågs vara framgångsrik i fråga om informationsvärde och presentation. Särskilt stort intresse väckte de bidrag till utställningen som lämnats in från skolelever. Utställningen besöktes av 2 500 personer vilket motsvarar sex procent av områdets befolkning. Kritik riktades mot att alltför lite information givits om utställningen. I viss utsträckning påpekades också svårighetsgraden i kartor och skrivet material.

För att ge en lokal kontaktpunkt i distriktet användes en *husvagn* som besökte tolv ställen under lika många dagar. I denna hade man bildvisning med bandade kommentarer. Omkring 500 personer besökte husvagnen.

Offentliga möten anordnades på tre ställen i området. Deltagandet blev inte högt trots omfattande åtgärder för att informera om dem. Totalt deltog 300 personer samt 15–20 förtroendevalda vid varje möte. Diskussionen var livlig men det framgick klart att publiken inte gjorde samma åtskillnad mellan olika aspekter och olika myndigheters ansvarsområden som man gjort i de planer som presenterades.

Allmänna erfarenheter i Islington

Allmänna erfarenheter av försöken hittills visar att de förtroendevalda har blivit mer aktiva. Både de förtroendevaldas och tjänstemännens anseende hos allmänheten har förbättrats. Man anser att det är ett långsiktigt arbete att bygga upp ett större förtroende mellan myndigheter och allmänhet. Syftet är att öka medvetenheten om lokala frågor och om hur den kommunala verksamheten fungerar. Redan efter kort tid har man emellertid kunnat iaktta skillnad i attityderna. Tidigare protester har i många fall övergått i utarbetande av konstruktiva förslag. "Befolkningen i kommunen vet att vi menar allvar med våra försök och man har sett resultat."

Åtgärderna för att uppnå ett större intresse och medverkan från allmänheten begränsas inte till planfrågor. Man har försökt åstadkomma en politisk mobilisering av större grupper av kommuninvånare. Detta har uppfattats som särskilt angeläget mot bakgrund av det låga deltagandet i de kommunala valen. En särskild rådgivande nämnd har tillsatts för att ta initiativ till och leda kontaktskapande och aktiverande åtgärder.

Man har haft ambitionen att aktivera även de medborgare som vanligen inte är aktiva i kommunala frågor. Som ett led i detta har man tagit initiativ till att anställa en särskild kontaktperson som har till uppgift att initiera sammankomster och bildandet av grupper och föreningar. Ansträngningar att engagera och informera de stora grupperna av invandrare i kommunen är ett annat exempel på denna ambition.

Föreningar och organisationer har erfarenhetsmässigt varit mycket värdefulla att samarbeta med vid planeringsarbetet. Man tar därför regelmässigt initiativ till att bilda nya föreningar då planarbete inleds i ett område. Kontaktmannen har även till uppgift att hålla kontakt med existerande föreningar och förse dem med information om pågående planeringsarbete.

Förtroendemännens betydelse i strävandena att åstadkomma en mer demokratisk planering understryks. Intresset bland de förtroendevalda har varit stort. Genom att delta i möten och annan kontaktverksamhet har deras ställning och anseende stärkts.

Birmingham

Birmingham är en av Englands viktigaste städer från industriell, kommersiell och administrativ synpunkt. Staden har växt kraftigt alltsedan det industriella genombrottet på 1800-talet men under senare år har befolkningsutvecklingen stagnerat och vänts i en minskning, framför allt beroende på en vikande sysselsättning i basindustrierna. Antalet invånare i själva staden har p. g. a. utflyttning och minskat födelseöverskott gått ned med omkring 100 000 under den senaste tioårsperioden till ungefär en miljon invånare. Utflyttningen sker främst till övriga delar av West-Midlandsregionen som är mycket expansiv. Omkring tio procent av Birminghams invånare utgörs av invandrare som huvudsakligen är

sysselsatta inom manuella yrken, handel och service.

Under lång tid har man bedrivit en omfattande bostadssanering i Birmingham. Slumområden har rivits och ersatts med nya bostäder. Tillsammans med annat nybyggande har detta dock inte kunnat tillgodose efterfrågan på bostäder, utan en besvärande brist på moderna bostäder kvarstår. Ett annat dominerande planeringsproblem är de svåra trafikproblemen i stadens centrala delar.

För att lösa dessa och andra problem har man under de senaste åren arbetat med långsiktiga planer dels i form av en strukturplan för hela stadsområdet, dels ett omfattande stadssaneringsprogram. I dessa planeringsprojekt har man eftersträvat en ökad medverkan från allmänheten.

Information kring strukturplanearbetet

I enlighet med den nya planeringslagen har man informerat allmänheten på ett tidigt stadium. Innan planarbetet startade sändes en broschyr ut till alla hushåll. Den innehöll information om planeringsarbetets syfte, vad planen skulle behandla och tidsplan för arbetet. Vidare angavs tidpunkter då medverkan från allmänheten var särskilt önskvärd samt adress till de organ som ansvarar för planarbetet.

Planarbetet har därefter indelats i tre huvudskeden som vart och ett avslutats med utförlig information till allmänheten. Informationen har gällt:

1. resultatet av den förberedande inventeringsundersökningen,
2. alternativa lösningar samt
3. det slutliga förslaget till strukturplan.

Skede 1 omfattade inventering av förhållanden och formulering av mål. En sammanfattning av den mycket omfattande undersökningsrapporten spreds till allmänheten. Den innehöll redogörelse för aktuella förhållanden i fråga om befolkning, bostäder, utbildning, social service, rekreation, sysselsättning, kommersiell service, transporter och miljö. Rapporten avslutades med att målsättningarna för Birminghams strukturplan angavs i 32 punkter.

Skede 2 innebar utarbetande av alternativa utvecklingsstrategier. I detta skede skisserades utvecklingsalternativ dels på kort sikt fram till 1981, dels på längre sikt fram till slutet av 1980-talet.

För det långa tidsperspektivet skisserades följande två alternativ:

a) Spridd utveckling med ianspråktagande av mark allt eftersom den blir tillgänglig. Detta alternativ är i stort sett en fortsättning på den hittillsvarande politiken och medger en tillväxt av regionens centrala delar.

b) Punktvis utveckling av bebyggelsen. Alternativet innebär att förändringar i första hand sker i anslutning till de spårbundna trafikmedlen så att fler människor uppmuntras att använda kollektiva färdmedel.

Med utgångspunkt i båda huvudalternativen uppställdes utvecklingsalternativ med kortare tidsperspektiv.

Innan fullmäktige tog ställning till alternativen vidtog man åtgärder för att få till stånd en allmän diskussion kring det material som utarbetats. De olika alternativen presenterades i en informationstidning som skickades ut till samtliga hushåll. Tillsammans med ett introduktionsbrev skickades tidningen också till sammanlagt 650 skolor, föreningar, partiorganisationer etc. Lokalpressen hade en serie artiklar och vidare informerade lokalradion om det pågående planarbetet.

Genom dessa åtgärder informerades allmänheten om att en strukturplan höll på att utarbetas. Återföringen av synpunkter förutsattes ske bl. a. genom:

- ☐ offentliga möten i stadshuset och i olika stadsdelar,
- ☐ frågeformulär till hushållen i informationstidningen samt
- ☐ intervjuundersökning med ett slumpmässigt urval.

I tidningens frågeformulär ombads läsarna att ta ställning till de alternativa förslagen genom att besvara tio frågor varav en var öppen för fria synpunkter. Resultatet blev att 3 600 personer besvarade frågeformuläret, över 400 skrev brev och omkring 200 ringde in kommentarer som spelades in genom ett telefonsvararsystem.

Vid utredningens besök i juli 1973 pågick förberedelser till skede 3. Under *skede 3* skulle förslag till strukturplan utarbetas enligt de alternativ som stadens fullmäktigeförsamling beslutat. Man hade för avsikt att då starta ännu en omfattande kampanj för att ge information och möjlighet för allmänheten att ge synpunkter.

Vid utredningens besök framhöll stadens representanter att det största värdet låg i att en stor del av invånarna blivit medvetna om att det pågår arbete med en strukturplan. Informationen hade startat en omfattande debatt i massmedierna och bland traditionellt aktiva och intresserade grupper av allmänheten. Det ökade intresset väntades få effekt även på lång sikt. Man ansåg att det skulle bli lättare att informera om planfrågor i framtiden genom att ett större intresse skapats hos allmänheten.

Förnyelseområden

Birmingham har en mycket omfattande äldre bostadsbebyggelse. Stadssaneringen anses nu ha nått en tröskel, där det inte längre i så stor utsträckning gäller att riva slumområden som att förhindra att ytterligare områden får en försämring av sin bostadsmiljö. För att så långt möjligt undvika rivning har kommunen antagit ett omfattande program för upprustning.

Programmet har ansetts möjligt att genomföra endast i fullt samförstånd med berörda lokala intressen som fastighetsägare, nyttjanderättshavare, hyresvärdar, hyresgäster m. fl. Metoder för att få en bred medverkan har utvecklats under de senaste två åren.

I programmet utskiljer man tre huvudtyper av områden som skall bli föremål för åtgärder.

I. *Saneringsområden* (Redevelopment areas). Åtgärderna innebär rivning och upprensning av områden med uttjänt bostads- och industribebyggelse. Ett projekt som omfattar ca 900 ha håller på att genomföras och beräknas vara avslutat 1977. I sådana områden etableras bl. a. rådgivningscentraler med socialarbetare, och hembesök görs för att informera.

II. *Upprustningsområden* (General improvement areas), vilket innebär att områdena skall rustas upp och att ägarna kommer att få bidrag till förbättringar och reparationer. Genom att etablera tillförsikt inför framtiden i områdena hoppas man kunna uppmuntra fastighetsägarna till att förbättra sina hus.

III. *Förnyelseområden* (Renewal areas). I vissa områden är en del av bostäderna möjliga att rusta upp medan andra måste rivas. I 26 förnyelseområden har man sammanlagt 15 000 bostäder, varav ungefär 60 procent beräknas vara uttjänta före 1980. Genom att stora områden måste rivas finns det stora möjligheter till förbättringar i de kvarvarande bostädernas närmiljö.

Denna grova indelning av områdena presenteras för allmänheten genom brev och allmänna möten. I regel hålls tre möten i varje område under arbetets gång. På mötena deltar tjänstemän från olika kommunala förvaltningar tillsammans med förtroendevalda.

1. Vid det första mötet ges en detaljerad presentation av vad som gjorts i andra områden. Diabilder och annat informationsmaterial används. Förslag uppmuntras och man tar initiativ till att bilda lokala föreningar.

Därefter inspekteras varje fastighet och ägarna presenteras en lista över förbättringar som anses nödvändiga dels för att statliga upprustningslån skall kunna beviljas dels sådana förbättringar som allmänt kan bidra till att förlänga områdets livslängd.

2. Vid ett andra möte några månader senare presenteras ett skissförslag. Husägare och föreningar ger synpunkter på förslaget.

3. På det sista mötet presenteras det slutliga förslaget med samtliga kompletteringar gjorda. Till den sammankomsten har också kostnadsberäkningar utförts.

När de inledande mötena ägt rum bildas projektgrupper som är verksamma i områdena. De är tvärfackligt sammansatta t. ex. av hälsovårdsinspektör, stadsplanerare, arkitekter, lantmätare och fastighetsvärderare. Sammansättningen av grupperna varierar beroende på förhållandena i varje område. Över projektgruppsnivån finns en grupp bestående av medlemmar från olika expertkategorier som följer programmets genomförande och samordnar gruppens arbete med den översiktliga strategin.

Ett omfattande samarbete har ofta förekommit med föreningar, lokala aktionsgrupper m. fl. innan några aktiva åtgärder för information satts in. Men i många fall har åtgärderna medfört att föreningar bildats som kunnat samordna önskemål för varje kvarter eller gata. Förhållandena har varierat men ambitionen är att uppnå en maximalt konstruktiv medver-

kan från allmänheten.

Utöver de täta kontakterna mellan grupperna och allmänheten framställs också nyhetsblad som delas ut till hushållen som förklarar programmet och broschyrer som gäller speciella frågor som exempelvis lånemöjligheter, juridiska frågor och andra problem som behöver förklaras ingående.

Sammanfattning

Avslutningsvis kan konstateras att en jämförelse mellan England och vårt land vad avser planfrågor är av betydande intresse. Naturligtvis innebär det svårigheter att göra organisatoriska jämförelser. Det finns betydelsefulla skillnader i de politiska systemen som tar sig uttryck i bl. a. lågt valdeltagande i England och en relativt sett underordnad roll för de politiska partierna.

Men förhållanden och utvecklingstendenser på planeringsområdet i England uppvisar många gemensamma drag med vad som kunnat iakttas i Sverige.

Debatten om medborgarinflytande i den kommunala planeringen har t. ex. varit likartad även om den startade ett par år tidigare i England. Ett annat gemensamt drag är det starkt upplevda behovet av översiktlig, integrerad och långsiktig planering i vilken de väsentliga förutsättningarna och målen för utvecklingen kan läggas till grund för en mer detaljerad planering.

En skillnad som bör noteras är dock att planeringen i England under hela efterkrigstiden har varit koncentrerad till ett relativt litet antal kommunala myndigheter med ansvar för befolkningsmässigt mycket stora områden. De centrala statliga myndigheternas möjligheter till styrning har samtidigt varit stora.

Enligt den nya planlagstiftningen skall endast de överordnade planerna (strukturplanerna) som utarbetats av *counties* fastställas av central myndighet. De mer detaljerade lokala planerna behövs normalt inte fastställas av statliga myndigheter. Samtidigt med att denna förändring infördes tillkom utvidgade bestämmelser om allmänhetens medverkan i planläggningen.

Planlagstiftningen understryker vikten av att allmänheten i varje planområde informeras och ges möjlighet att medverka i planeringsprocessen så att planer som utarbetas får en bred förankring bland dem som kommer att påverkas. Detta anses bl. a. vara en förutsättning för att de lokala planmyndigheterna på egen hand skall kunna svara för fastställelsen av detaljerade planer.

Planeringsprocessen är skedesindelad enligt den nya planlagstiftningen. Till olika skeden har kopplats bestämmelser om information och medborgarinflytande. Myndighet som upprättar plan skall sålunda informera allmänheten om resultatet av den inledande inventeringsundersökningen. Under utarbetandet av själva planen skall möjlighet ges att framföra synpunkter på planens innehåll, och då ett slutligt men ännu ej antaget

förslag föreligger skall erinringar kunna framföras. Den ingående lagregleringen har medfört stort behov av anvisningar och rådgivning till de lokala planmyndigheterna om hur lagens bestämmelser skall tolkas.

Alltjämt råder osäkerhet om hur stora krav som skall ställas för att lagstiftningens intentioner skall anses vara uppfyllda. Någon praxis på detta område har ännu ej utvecklats. Det utrednings- och anvisningsarbete som utförts i England för ett vidgat medborgarinflytande i planeringen belyser dessa problem. Av intresse är också det fortsatta anvisningsarbetet inom det engelska miljödepartementet och den pågående försöksverksamheten i kommunerna.

Ett exempel som kan vara värt att särskilt uppmärksamma är Islingtons initiativ till regelbundna kontakter med kommunens föreningar. Vidare har man anställt en särskild kontaktman med uppsökande och initiativtagande uppgifter.

Ett annat exempel är Birminghams erfarenheter av en öppen planering i omfattande förnyelseprojekt där de boende kontinuerligt hålls informerade om planeringsarbetet. I Birmingham finns också erfarenheter från pågående arbete med strukturplan. Vid strukturplanearbetet har planeringsprocessen indelats i skeden med klart angivna tidpunkter inlagda för information och medverkan från allmänheten.

Bilaga 2 Information och medverkan i dansk planering

Georg Gottschalk och Jens Christian Tonboe

Inledning och bakgrund

Dansk offentlig planering och förvaltning är inte uppbyggd på samma sätt som i Sverige och har inte heller genomgått samma utveckling. Inför den följande redovisningen av försöken med ökad insyn i den fysiska planeringen i Danmark är det därför nödvändigt att inledningsvis beskriva planeringsverksamheten i förvaltningssystemet, att redogöra för utvecklingen av planeringsverksamheten och planlagstiftningen samt referera debatten om ökad insyn i planeringen.

Som bakgrund till kommunernas initiativ i dessa frågor och för de senaste lagändringarna är det också nödvändigt att redovisa medborgarnas möjligheter som de framgår av den gällande lagstiftningen.

Den offentliga planeringen i det danska förvaltningssystemet

Det danska förvaltningssystemet kan liksom det svenska indelas i en riks-, en regional- och en kommunal nivå.

På riksnivån i Danmark har man direkt ministerstyre, dvs. departementscheferna direktadministrerar de verksamhetsområden de har politiskt ansvar för utan medverkan från några, i förhållande till departementen, självständiga centrala ämbetsverk med definierade ansvarsområden.

De flesta funktioner på den regionala nivån handhas av landstingen medan länsstyrelserna spelar en undanskymd roll.

På den kommunala nivån skiljer sig styrelseskicket främst genom att man har långt färre kommunfullmäktigeledamöter än i de svenska kommunerna samt att motsvarigheten till kommunstyrelsen saknas. Kommunerna styrs i stället genom utskott bestående av fullmäktigeledamöter som lämnar in förslag till kommunfullmäktige. Budgetutskottet intar en särställning då det skall utvärdera de ekonomiska konsekvenserna av förslagen från de andra utskotten.

Borgmästaren är ordförande i kommunfullmäktige, ordförande i budgetutskottet samt chef för den kommunala förvaltningen. I några av de större kommunerna är förvaltningen uppdelad i ett antal förvaltningsenheter som var och en leds av en "rådman". "Rådmannen" har valts av kommunfullmäktige.

Offentlig planering äger rum på alla de tre nämnda nivåerna men har

inte samma karaktär på alla nivåerna. Den statliga planeringen är huvudsakligen en sektorsplanering, t.ex. motorvägsplanering, järnvägsplanering, flygfältsplanering, universitetsplanering m.m. Samordning av dessa sektorsplaner sker nästan uteslutande genom statsbudgeten medan det nästan inte äger rum någon koordinering genom fysisk riksplanering. Miljöministern kan dock utfärda riksplanedirektiv till de myndigheter som ansvarar för samordningen på den regionala och den kommunala nivån.

Statens väsentligaste roll i den fysiska planeringen är således dels att fastställa vissa normer, dels att vara fastställande myndighet för regionala och kommunala planer av olika slag.

På den regionala nivån sker både sektorsplanering och fysisk områdesplanering. Sektorsplaneringen äger främst rum inom landstingen i form av sjukhusplanering, vägplanering m.m. Efter den 1 april 1974 svarar landstingen i nära samarbete med kommunerna även för den regionala fysiska planeringen.

På regional nivå finns även en del andra organ med planeringsuppgifter, t.ex. det s.k. huvudstadsrådet och Køgebugtutskottet. Vissa planeringsorgan på regional nivå är inte rent politiskt sammansatta.

På den kommunala nivån äger större delen av den egentliga fysiska planeringen rum. Bland de viktigaste plantyperna kan nämnas generalplaner (dispositionsplaner) och stadsplaner (partielle byplanvedtægter), båda med grund i stadsplanelagen. Dessa plantyper och några andra utarbetas och beslutas av kommunen samt fastställs av miljödepartementet. Saneringsplaner kan utarbetas antingen av kommunen eller av särskilda saneringsbolag. I båda fallen beslutar dock kommunen, och miljödepartementet fastställer saneringsplanerna. Utöver de ovan nämnda plantyperna finns det på den kommunala nivån en hel rad mindre utnyttjade plantyper.

Hela planlagstiftningen på den kommunala nivån håller på att revideras. Stadsplanelagen och byggnadslagens planeringsbestämmelser kommer att förenklas och samlas i en lag rörande kommunal planering. I den nya lagen kommer sannolikt bestämmelser om starkt utökad offentlighet att införas.

Sektorsplaner, saneringsplaner och vissa sällan utnyttjade planer är de enda verkställighetsplanerna. I dessa fall griper offentliga myndigheter aktivt in och genomför planerna. Vid övriga plantyper är privata initiativ avgörande för att uppgjorda planer verkställs.

Utvecklingen av planeringen och planlagstiftningen i Danmark efter kriget

De planlagar som antogs kort före andra världskriget var, bortsett från naturvårdslagen, inriktade på den kommunala planeringen där konflikterna mellan industri- och bostadsbyggnation hade uppstått under den kraftiga inflyttningen till städerna från mitten av 1800-talet. Bortsett från föreskrifterna för reglering av befintlig bebyggelse och saneringsplanerna var alla plantyperna restriktiva. Dessa två plantyper var de enda

verkställighetsplanerna då det till dem var knutna en tidsplan samt en budget.

Efter kriget blev den expanderande tillväxten av städerna som möjliggjordes genom bilismen ett huvudproblem. 1949 års stadsregleringslag medförde att det inrättades stadsutvecklingsutskott i de större städerna, något som också inrättades i andra tillväxtområden senare. Dessa utskott skulle utarbeta stadsutvecklingsplaner för att förhindra en oreglerad tillväxt.

Slutet av 1950-talet och hela 1960-talet karaktäriserades av koncentrationstendenser och tillväxt inom både det privata näringslivet och den offentliga sektorn. Det skapades allt fler regionplaner, som inte hade sin grund i någon lag, genom ett samarbete mellan de kommuner som låg i de större städernas tillväxtområden.

Centraliseringstendenserna inom den offentliga sektorn tog sig uttryck i frivilliga kommunsammanläggningar från mitten av 1960-talet samt i kommunreformens första fas 1970 då landets cirka 1 200 kommuner och 23 landsting reducerades till 277 kommuner respektive 14 landsting. Vid samma tillfälle försvann uppdelningen i de tre tidigare kommuntyperna: städer, köpingar och landskommuner.

Samtidigt med kommunreformen 1970 trädde också stads- och lantbrukszonlagen i kraft varvid stadsregleringslagen av 1949 upphävdes. De tidigare utlagda inner- respektive mellanzonerna blev stadszoner och resten av landet blev lantbrukszoner eller sommarstugeområden. Nya stadszoner kunde upprättas endast genom planering i form av stadsplaner eller med stöd av byggnadsstadgan.

Under samma period skedde en rationalisering av byggnadslagstiftningen genom att stadsbyggnadslagen utvidgades till att omfatta hela landet. Ett undantag utgjorde dock Köpenhamn som behöll sin byggnadslag från 1939. Även saneringslagen ändrades, först 1959 och senare 1969 då saneringsbolag efter svenskt mönster infördes. Vidare förnyades naturvårdslagen 1969.

I slutet av 1960-talet genomfördes således mycket omfattande ändringar, dels i landets administrativa indelning, dels inom planlagstiftningen. Inom planeringsverksamheten blev särskilt stads- och lantbrukszonlagen ett viktigt styrmedel. I det sammanhanget brukar man tala om den första etappen i planlagsreformen.

I början av 1970-talet har konflikterna omkring markutnyttjandet ägt rum på regional nivå på grund av den förut omnämnda koncentrationen inom det privata näringslivet. Det har bl. a. avspeglat sig i byggandet och i den ändrade butiksstrukturen. För att lösa dessa regionala konflikter trädde den 1 april 1974 riks- och regionplanlagen samt lagen om regionplanering i huvudstadsområdet i kraft. Genom den införda lagstiftningen skall det i hela landet utarbetas regionplaner. Regionplanlagarna har kallats den andra etappen i planlagsreformen.

Tredje etappen i planlagsreformen rör samordningen av de många kommunala plantyperna till en ny stadsplanelag. Ett lagförslag med den innebörden framlades i folketinget i maj 1974.

Översikt över förhållandena och debatten kring offentlighet och allmänhetens deltagande i planeringen

Bestämmelserna om offentliggörande av planer samt om medborgarnas möjligheter att komma med påpekanden över planförslag har i stort sett varit oförändrade från 1925 till 1969.

Den första stadsplanelagen 1925 innehöll bestämmelser om att varje enskild fastighetsägare och inteckningsägare skulle ha personligt meddelande i form av ett rekommenderat brev när ett förslag till stadsplanebestämmelser togs upp i kommunfullmäktige. Samtidigt skulle det offentligt kungöras att planen var upprättad. Intresserade hade därefter möjlighet att inom en viss tid komma med påpekanden och invändningar mot det framlagda planförslaget. Reglerna hade införts primärt av hänsyn till fastighetsägarnas rättssäkerhet och endast sekundärt av hänsyn till behovet av information till allmänheten. Senare har dessa regler i nästan samma form överförts till många andra planlagar.

Som förut nämnts skedde under 1960-talet en stark tillväxt och en stark koncentration inom både den offentliga och den privata sektorn samtidigt med ett intensivt byggande. På landsbygden tog sig denna utveckling uttryck i befolkningsminskning, nedläggning av skolor, sjukhus bussturer och privat service. I de större städerna märktes utvecklingen i tillväxten av periferin i form av nya stora industri- och bostadsområden, centrumomvandlingar och större väganläggningar. Centraliseringssträvanden inom den offentliga sektorn resulterade bl.a.i kommunreformen.

Flera av följdverkningarna gav upphov till häftig debatt. Det gällde t.ex. utarmningen av den offentliga och privata servicen i landsbygdsdistrikten samt det större avståndet mellan väljare och valda i de nya storkommunerna. Det gällde vidare föroreningar och miljöförstöring som på några ställen följde av utvecklingen och det gällde ingreppen i form av väganläggningar och totalsaneringar i befintliga bostadsområden.

Debatten tog sig också uttryck i nya former för protester. Tidigare var de flesta protester mot planer formella anmärkningar från fastighetsägare vars egendom berördes. På senare år har det kommit spontana protester mot en rad enskilda projekt som t.ex.skolnedläggningar, större väganläggningar i städerna och saneringsplaner. Innehållet i protesterna har ofta varit tekniskt orienterat och formen har varierat från insamling av namnunderskrifter över allmänna möten till aktioner som ockupationer av fastigheter. Senare blev protesterna mer politiskt betonade och bättre organiserade. Det upprättades miljögrupper och medborgarföreningar (byalag) och dessa började att arbeta mer medvetet i opinionsbildande syfte. I vissa fall har grupperna själva börjat ta initiativ till att upprätta planer i stället för att avvakta planmyndigheternas åtgärder. Många kommuner tog upp utmaningen och började att experimentera med skilda initiativ för att öka offentligheten, t.ex.i form av allmänna möten, utställningar, hearings och seminarier i planfrågor.

Kraven på ökad offentlighet och medinflytande samt kommunernas experiment har även satt spår i planlagstiftningen. Det skedde först i saneringslagen därefter i den 1973 antagna nya regionplanlagen och senast i det nya förslaget till lag om kommunplanering.

Kommunala initiativ

Kommunernas initiativ för att informera och få allmänheten indragen i planeringsprocessen i högre grad än vad som fastslås i planlagstiftningen har i stor utsträckning inspirerats av allmänhetens protester och den debatt dessa medfört. Även kommunreformen har spelat en roll i detta sammanhang genom att den medfört en allmän debatt om den kommunala demokratin i de nya kommunerna.

Ett annat skäl till kommunernas initiativ på detta område har varit kraven på större medinflytande på andra områden i samhället, t.ex. i skolorna, på arbetsplatserna och i organisationerna, krav som även de framkommit som följd av de allt större enheterna.

Slutligen torde många politiker och planerare vara föregångsmän i fråga om ökad offentlighet i planeringen eftersom de ansett att den ökade planeringsverksamheten och dess konsekvenser för stora medborgargrupper på ett naturligt sätt bör följas upp genom en ökad öppenhet i planeringsprocessen.

Bestämmelser om offentlighet i lagstiftningen

En första uppfattning om invånarnas möjlighet att få information om och kunna utöva inflytande på den kommunala planeringen kan man få genom den lagstiftning som styr planeringsprocessen och den politiska verksamheten. Det rör sig dels om kommunallagen, som gäller för både landsting och kommuner, dels om lagen om offentlighet i förvaltningen. Även de egentliga planlagarna, t. ex. lagen om riks- och regionplanering, stadsplanelagen samt saneringslagen ger viss vägledning i detta sammanhang. Slutligen rör det sig om de skilda reglerna för invånarnas medbestämmanderätt när det gäller utformningen och underhållet av närmiljön.

Dessa formella bestämmelser ger emellertid en mycket ofullständig bild. Bestämmelserna verkar endast styrande på planeringsprocessen i den meningen att det därigenom fastställs vissa ramar för vad som skall respektive inte skall göras. Huvudregeln är att bestämmelserna föreskriver ett minimum av vad som skall ske, men de utesluter inte att man kan gå vidare vilket också mycket ofta sker i praktiken. Redovisningen av praxis utifrån lagstiftningen är också ofullständig därför att en del av den planering som förekommer inte har grund i någon lag och därför inte heller är underställd de bestämmelser som reglerar informationen till och inflytandet för invånarna. Ett exempel på detta är den regionplanering som förekom på åtskilliga ställen i landet innan regionplanelagen trädde i kraft.

Bestämmelser angående allmänhetens möjligheter till insyn i den politiska processen

Bestämmelserna om allmänhetens möjligheter att delta i den politiska processen i landstingens och kommunernas planeringsverksamhet åter-

finns i kommunallagen. Enligt kommunallagens § 10 är kommunfullmäktiges och landstingens möten offentliga vilket innebär att allmänheten i princip har möjlighet att övervara behandlingen av och besluten i alla planfrågor. Överläggningarna i ett visst ärende kan dock ske bakom lyckta dörrar "när det befinnes nödvändigt eller önskvärt p.g.a.sakens beskaffenhet". Det händer att planeringsfrågor, särskilt allmänna stadsplaner, behandlas bakom lyckta dörrar under hänvisning till den bestämmelsen.

Beredningen av planärenden äger inte rum i kommunfullmäktige, utan sker i ett utskott som disponerar kommunens administration och/eller kommunens stadsplanekonsulter för sitt arbete. Invånarna har inte möjlighet att delta i beredningsprocessen. Därigenom utestängs allmänheten från en väsentlig informationskälla och möjlighet att utöva inflytande. Flera kommuner har av det skälet velat hålla öppna utskottsmöten men det har inte tillåtits av inrikesdepartementet.

Bestämmelser angående allmänhetens möjligheter att ta del av planeringsmaterial

En annan möjlig väg att få information om planeringsverksamheten har allmänheten genom lagen om offentlighet i förvaltningen. Lagens § 1 fastslår att envar som fordrar att få ta del av det material som tillhör ett visst ärende under beredning eller som har beretts inom den offentliga sektorn har rätt till detta. En förutsättning är dock att man kan ange de speciella ärenden vilkas dokument man önskar få se. Man kan således inte med stöd av lagen kräva att få se förvaltningens handlingar på egen hand.

Liksom den svenska lagstiftningen medger undantag från offentlighetsprincipen så medger även den danska lagstiftningen detta. Dessa undantag är inte direkt definierade i lagen om offentlighet inom förvaltningen. Principiellt används emellertid samma argument mot offentlighet inom förvaltningen som när det gäller offentlighet inom den politiska processen.

Lagen om offentlighet i förvaltningen är således inte någon säker väg för den medborgare som önskar information om den offentliga planeringen. För det första är det en besvärlig väg genom att man skall vända sig till myndigheten och be att få ta del av respektive ärende. För det andra är det risk för att myndigheten tolkar lagen så att man nekar att lämna ut vissa handlingar. Hur lagen fungerar i praktiken är således helt avhängigt dels av hur aktiva enskilda invånare är, dels av hur positiva enskilda myndigheter är. Lagens verkliga värde mot bakgrund av information om den offentliga fysiska planeringen ligger däri att den manar till offentlighet och att den inte på något sätt förhindrar att myndigheterna på detta område går utöver de minimikrav som lagen uppställer.

Bestämmelser angående information och medverkan i den regionala planeringen

De regler som återfinns i lagen om riks- och regionplaneringen angående allmänhetens information och medverkan i den regionala planeringen

innebär på många sätt en nyskapelse i förhållande till motsvarande tidigare bestämmelser i de övriga planlagarna.

Med utgångspunkt i den kontakt som skall ske med invånarna kan planeringsprocessen delas upp i fyra etapper.

I den första etappen skall landstinget offentliggöra flera alternativa skisser till regionplan, skisser som grundar sig på förhandlingar med enskilda kommuner. Samtidigt som dessa skisser offentliggörs skall en redovisning av respektive skiss, förutsättningar, konsekvenser och relation till andra tidigare planer offentliggöras. Landstinget och kommunfullmäktigeförsamlingarna inom landstingsområdet skall också svara för en upplysningskampanj med syfte att framkalla en offentlig debatt om planeringens målsättning och innehåll. Landstinget mottar hänvändelser, förslag och påpekanden angående de offentliggjorda förslagen till regionplan. Minst sex månader skall avsättas för denna debattfas.

I nästa etapp offentliggör landstinget det preliminära förslaget till regionplan. Förslaget har utarbetats mot bakgrund av den förutvarande debatten och inkomna förslag samt mot bakgrund av ytterligare förhandlingar med kommunerna inom landstingsområdet. Samtidigt som förslaget till regionplan offentliggörs ges en utförlig redovisning för detsamma där bl.a. de anmärkningar som man mottagit angående de tidigare offentliggjorda skisserna skall återfinnas. Inom en fyramånadersperiod har landstingets invånare, berörda kommunfullmäktigeförsamlingar och andra instanser möjlighet att framföra anmärkningar mot det framlagda förslaget. Dessa anmärkningar skall utvärderas av landstinget och biläggas förslaget när det insändes till miljöministern för fastställelse.

Tredje etappen består i att den regionplan som departementet fastställt (efter ev. ändringar) offentliggörs av landstinget. Hur detta skall ske har dock icke närmare föreskrivits.

En fjärde etapp i proceduren med offentliggörandet kring regionplanerna utgörs av en redogörelse som landstinget skall offentliggöra vartannat år efter det att en regionplan har fastställts. Av redogörelsen skall det framgå hur intentionerna i regionplanen genomförts och om utvecklingen av den övriga planeringen inom landstingsområdet står i överstämmelse med regionplanen.

Lagen har först nyligen trätt i kraft varför det är för tidigt att säga något om hur dess bestämmelser kommer att verka i praktiken. Det saknas ännu på många områden konkreta anvisningar om hur proceduren skall genomföras. Det gäller t.ex. för offentliggörandet av de olika förslag och redogörelser som omnämns i lagen. Vidare gäller det frågan om hur intensiv debatten skall vara samt hur många olika instanser och grupper landstinget skall höra. Vad som senare kommer att fastslås kommer att vara beroende av erfarenheterna. Principerna angående allmänhetens information och medverkan kommer emellertid redan nu att överföras även till den kommunala planeringen genom den lagöversyn som pågår.

Information och medverkan från allmänhetens sida regleras även när det gäller viss annan planering på regional nivå. Ett exempel är då naturskyddsområde skall avsättas. När det reses krav på en eventuell fredning kungörs detta i de lokala tidningarna och de berörda markägarna under-

rättas med ett rekommenderat brev. Ett möte avhålls i saken för berörda parter och intresserade, som också kallas via de lokala tidningarna. Det är dock endast de berörda markägarna, rättighetsinnehavare, offentliga myndigheter och eventuellt naturskyddsföreningar som kan utöva något egentligt inflytande. När fredningsnämnden har fattat beslut skall det meddelas med brev till de berörda markägarna, offentliga institutioner m. fl. samtidigt som beslutet kungörs i tidningarna. Därefter har de ovan nämnda parterna möjlighet att anföra besvär.

Bestämmelser angående information och medverkan i den kommunala planeringsverksamheten

Den kommunala planeringen sker i allt väsentligt utifrån bestämmelserna i stadsplanelagen, byggnadslagen, väglagen samt saneringslagen.

De två vanligaste plantyperna, generalplaner och stadsplaner, har sin grund i stadsplanelagen. Dispositionsplanerna intar dock en särställning då de inte direkt omnämns i lagen. Vidare har planerna inte som övriga planer någon bindande verkan för allmänheten, utan reglerar endast kommunens förhållande till departementet. Dessa förhållanden har särskild betydelse i sammanhanget då de medför att dispositionsplanerna inte är underställda stadsplanelagens offentlighetsbestämmelser och således formellt inte skall offentliggöras. Normalt kräver miljödepartementet dock idag att planerna offentliggörs för kommunens invånare när de behandlas i kommunfullmäktige.

För stadsplaner gäller följande bestämmelser. När kommunfullmäktige har antagit ett förslag till stadsplan skall det framläggas offentligt i minst tre veckor på ett ställe som är bekvämt tillgängligt för kommunens invånare. Stadsplaneförslaget ställs i de flesta fall normalt ut på stadshuset eller i några orter på biblioteken. Det åligger kommunen att informera allmänheten om offentliggörandet av stadsplaneförslaget, t.ex. genom meddelande i lokalpressen. Samtidigt skall berörda fastighetsägare och inteckningsägare underrättas skriftligt. Inom en period av minst sex veckor från det att stadsplaneförslaget ställs ut har alla möjlighet att komma med påpekanden och ändringsförslag till den framlagda planen. Inkomna anmärkningar och förslag skall utvärderas av kommunen och de som inte tillmötesgås skall biläggas planen när den insändes till miljödepartementet för fastställelse. Om departementet anser att planen skall ändras skall den ev. ställas ut på nytt enligt den procedur som redovisats ovan. När planen slutgiltigt fastställts av departementet åligger det kommunen att informera allmänheten, något som normalt sker i lokalpressen.

Byggnadslagens bestämmelser angående offentliggörande av de planer som reglerar skilda stadsdelars bebyggelsetyp och markutnyttjande (bygningsvedtægter) är i stort sett identiska med den stadsplanelagen föreskriver för stadsplaner. Den enda skillnaden är att fastighetsägare och inteckningsägare inte behöver ges skriftligt besked om att planerna ställs ut.

Vissa andra mindre betydelsefulla och mer detaljerade plantyper med stöd i byggnadslagen skall inte offentliggöras utan endast meddelas fastighetsägare och övriga berörda.

Den senast antagna saneringslagen är mer vittgående när det gäller allmänhetens information och möjligheter att medverka. Saneringsplaneringen består av tre delar.

I kommuner med mer än 25 000 invånare utarbetas först mer generella översiktsplaner och tidplan som skall gälla för en längre tidsperiod. Det rör sig vanligtvis dels om klassificering av egendom efter kvalitetskriterier, dels om planer för saneringsområden och saneringsfastigheter med angivande av tidpunkter för saneringsingreppen. Vanligtvis krävs att kommunens översiktsplan för sanering offentliggörs när den är utarbetad, medan det för närvarande inte finns några regler för offentliggörande av de tidsplaner som följer efter översiktsplanen. Det sistnämnda förhållandet beror huvudsakligen på att det för närvarande ännu är ganska få kommuner som har arbetat med tidsplaner.

De enskilda saneringsplaner, som utarbetats av kommunen eller av saneringsbolag, skall föreläggas saneringsområdets ägare och hyresgäster första gången när de är färdiga som förslag. Det är således inte tal om något egentligt offentliggörande, utan endast att de omedelbart berörda skall ha information om förslagets innebörd. Bolaget eller kommunen skall informera invånarna och ägarna om planinnehållet och dess genomförande, dvs. om rivningsbeslut, reparationer och förbättringar. Information skall också ges om de ersättningslägenheter som finns för dem som berörs av ett saneringsprojekt och om den hyreshjälp som kan utgå till de eventuellt högre hyror som gäller för dessa ersättningslägenheter. För att det skall finnas tid till debatt och för att man skall hinna med att framföra anmärkningar mot planen får bolaget eller kommunen besluta om planen först sex veckor efter det att berörda parter informerats om planinnehållet.

Enligt lagen skall informationen till fastighetsägarna och hyresgästerna ske "på lämpligt sätt" utan någon närmare beskrivning av hur detta skall ske. Formuleringen har gjorts för att möjliggöra ett senare beslut som mer detaljerat reglerar proceduren. De regler som tillkommit senare tillför inte lagen mycket nytt, dock understryks det att fastighetsägarna i denna fas bör informeras direkt om planförslagets innehåll genom skriftligt besked. Ännu pågår emellertid försök med skilda metoder för att få erfarenhet, varför det är rimligt att anta att det kommer att gå någon tid innan regler för hur proceduren skall ske fastställes.

Om en saneringsplan skall utarbetas av ett saneringsbolag skall offentliggörandet ske efter samma procedur som redovisats ovan, dock med den skillnaden att inkomna anmärkningar skall sändas till kommunen. De anmärkningar och förslag från första etappen som saneringsbolaget inte tar hänsyn till bilägges planen när den översändes till kommunen för godkännande. Om det är kommunen själv som skall genomföra planeringen hoppar man över denna andra fas.

Kommunen översänder planen tillsammans med de förslag och anmärkningar som icke beaktats till bostadsdepartementet för fastställelse,

och när beslutet föreligger skall ägarna till berörda fastigheter erhålla skriftligt besked. Därefter har berörda fastighetsägare sex veckor på sig att inkomma till bostadsdepartementet med anmärkningar på de punkter där deras egendom är berörd av den framlagda planen.

Bestämmelser angående information och medinflytande på frågor som berör närmiljön

Bostadsinnehavarnas rättigheter när det gäller underhåll och förbättringar av deras bostäder samt hur fria tomtarealer skall utnyttjas är i princip desamma i Danmark som i Sverige. Det innebär således att bostadsinnehavarnas rättigheter huvudsakligen baseras på bostadens egendomsrättsliga förhållanden, dvs. graden av inflytande för bostadsinnehavarna ökas med en större äganderätt.

Bland de skillnader som finns mellan Danmark och Sverige kan när det gäller bostadsinnehavarnas möjligheter att påverka närmiljön kan nämnas att det i Danmark i vissa fall krävs att småhusägare inom ett visst bestämt område skall bilda en villaägareförening. I dessa fall kan föreningen fatta beslut som gäller föreningens hela område, dvs. de enskilda fastighetsägarna avstår ifrån en viss del av sitt inflytande över den egna fastigheten mot att i stället få inflytande på hela områdets utformning.

Sammanfattning av bestämmelserna i lagstiftningen

I stort sett kan man urskilja tre grunder för lagstiftningen om offentlighet i planeringsverksamheten.

För det första är det hänsynen till rättsäkerheten, dvs.en strävan efter att garantera att invånarnas, särskilt fastighetsägarnas och inteckningshavarnas, lagbundna rättigheter iakttas vid all planering.

För det andra är det hänsynen till demokratin, dvs.en strävan att säkra största möjliga och likvärdiga informationsutbud och inflytande när det gäller planering.

För det tredje är det hänsynen till planeringens kvalitet, dvs.en strävan att försöka garantera att så många idéer som möjligt prövas, att så stor hänsyn som möjligt tas till dessa idéer samt att fel så långt möjligt undviks genom att allmänheten bereds möjlighet att medverka i planeringen.

För den lagstiftning som berör offentlighet i den politiska processen, dvs. kommunallagen och delar av lagen om offentlighet, är det främst hänsyn till demokratin som ligger bakom bestämmelserna om offentlighet. Det må dock framhållas att de demokratiska kraven inte tillgodoses särskilt väl i de aktuella lagarna ty genom bestämmelsernas relativt passiva karaktär förmedlas endast viss information medan få tillfällen till medinflytande medges. Vidare kan det antas att varken information eller inflytande är jämt fördelad bland medborgarna, vilket kan diskuteras bl. a. från demokratiska utgångspunkter.

När det gäller bestämmelserna i planlagstiftningen har det allt över-

skuggande skälet hittills varit rättssäkerhetshänsyn, särskilt när det gäller reglerna för detaljplaneringen. Det framgår framför allt av de många särbestämmelserna för fastighetsägarna och inteckningsägarna. Rättssäkerhetshänsynens hittillsvarande dominans i lagstiftningen har i praktiken inneburit att hänsynen till likvärdig information och inflytande kommit i andra hand, eftersom rättssäkerhetsaspekten inneburit att man fäst särskild vikt vid en begränsad grupps – fastighetsägarnas – rättigheter.

Hänsyn till kvaliteten på planeringen innebär inte heller att man bör fästa särskild uppmärksamhet vid en viss grupp invånare. Sett utifrån kvalitetssynpunkt kan medverkan i planeringen från allmänhetens sida för att tillvarata rättsäkerhetsaspekter bli något negativt, ty invånarnas bidrag till planeringen under nuvarande villkor blir protester, dvs. försök att undgå något. Allmänheten binds dessutom i hög grad av de framlagda förslagen och har svårt att bidra med nya, positiva förslag som kan förbättra planerna.

Förhållandet mellan de tre inledningsvis redovisade grunderna för bestämmelser angående offentlighet i planeringsverksamheten är på ett sätt mer komplicerade än de framställts då såväl rättssäkerhetsproblemet som hänsynen till en spridd och likvärdig information samt medinflytande kan sägas vara ett demokratiproblem. En ev. konflikt mellan dessa grunder faller i så fall inom demokratibegreppet.

Om det tidigare var så att hänsyn till rättssäkerheten dominerade så håller situationen f.n. på att förändras så att hänsynen till demokratin och kvaliteten spelar en allt större roll. Detta framgår tydligt av de nya lagarna, t. ex. saneringslagen och icke minst när det gäller lagen om riks- och regionplanering. En ännu tydligare omsvängning kommer att förmärkas när den nya lagen om kommunernas planeringsverksamhet behandlas i folketinget någon gång under innevarande år (1974). Lagen siktar direkt mot en ökad demokratisering av planeringsverksamheten. Både när det gäller generalplanering och stadsplaneplanering kommer det att krävas betydligt större offentlighet och ges tillfälle till mer debatt än vad som f.n. är fallet. Vidare kommer en del av särbestämmelserna angående information till fastighetsägarna m. fl. att utgå i den nya lagen.

Minst lika viktigt som de ovan relaterade tendenserna i lagstiftningen är vilka åtgärder som enskilda kommuner och landsting vidtar för att öka informationen och förbättra invånarnas möjligheter att delta i planeringsverksamheten. Som kommer att framgå av följande avsnitt så ligger hänsyn till demokratin samt planeringens kvalitet bakom de initiativ som vissa kommuner och landsting tagit på detta område.

Initiativ och försök inom den offentliga sektorn

Översikt över initiativens karaktär och utbredning

I förra avsnittet underströks det att lagstiftningen inte ger någon fullständig bild av invånarnas information och medverkan i den offentliga

planeringen. Genom lagstiftningen får man endast en uppfattning om bakgrunden och förutsättningarna för denna verklighet.

Det är inte endast invånarna som upplever att de formella bestämmelserna är otillräckliga, utan detsamma har ett stort antal kommuner erkänt och försökt att råda bot på. I det följande ges en mer allmän översikt över vad som förekommer i danska kommuner och därefter en mera detaljerad beskrivning av vad som äger rum på skilda planeringsnivåer i några utvalda kommuner.

För att beskriva djupet i kontakterna mellan myndigheter och allmänhet kan följande kategorier användas som en allmän referensram:

- ingen kommunikation utöver den formellt lagfästa (politiska val, utställning av planer m.m.)
- envägskommunikation, dvs. information från myndigheterna till allmänheten om träffade och kommande beslut
- tvåvägskommunikation, dvs. diskussion mellan myndigheter och allmänhet om eventuellt kommande åtgärder
- medbestämmande från allmänhetens sida när konkreta beslut skall fattas
- beslutanderätt för allmänheten på speciella områden.

Det är främst de fyra sistnämnda kategorierna som är av intresse i detta sammanhang.

Danska kommunförbundet företog i december 1972 en undersökning angående omfattningen av skilda initiativ på planeringssidan efter kommunreformen den 1/4 1970. Det bör observeras att undersökningen inte ger någon heltäckande bild av förhållandena i dag, dels beroende på att den är ett och ett halvt år gammal, dels på grund av att den är behäftad med ett relativt stort bortfall (ca 12 procent).

Undersökningen visar att det endast är cirka 15 procent av kommunerna som under den period som undersökningen omfattar inte har företagit något särskilt utöver det man är tvingad till enligt lagstiftningen för att informera allmänheten om kommunens aktiviteter i allmänhet och för att komma i närmare kontakt med invånarna. De flesta kommunerna använder lokaltidningen som informationskanal. För cirka 17 procent av kommunerna är pressen enda kanalen till allmänheten. Cirka 25 procent av kommunerna har själva utgivit broschyrer och liknande med information till allmänheten och i cirka 45 procent av kommunerna har det arrangerats speciella frågestunder i samband med kommunfullmäktigesammanträdena, där invånarna kunnat få information från kommunen. Frågorna är antingen skriftliga och inlämnade i förväg eller också tas de upp direkt under frågestunderna.

I nästan 85 procent av kommunerna har det arrangerats allmänna möten för att orientera allmänheten om kommunens aktiviteter. I cirka 40 procent av kommunerna har dessa allmänna möten rört sig speciellt om planeringsverksamheten. Planeringsfrågor har dock varit ett vanligt ämne också på övriga möten och sammanlagt har det getts information om planering i cirka 60 procent av kommunerna på allmänna möten.

De ovan nämnda exemplen rör sig om envägskommunikation men i

cirka 40 procent av kommunerna har man gått vidare för att få allmänheten att medverka mera intensivt. I hälften av dessa fall, dvs. i cirka 20 procent av kommunerna, har det gällt fysisk planering. Det har arrangerats seminarier och tillsatts arbetsgrupper. Samarbete om olika arrangemang har ägt rum med föreningar, organisationer och andra grupper av kommuninvånare. Dessa senare arrangemang har inte alltid varit offentliga för alla kommunens invånare. Vid vissa tillfällen har det varit en bestämd förenings medlemmar som fått delta och ibland har deltagandet varit begränsat till ett bestämt bostadsområdes invånare.

De flesta av dessa arrangemang kan betecknas som tvåvägskommunikation eller diskussion. Däremot har samarbetet vid få tillfällen varit så konkret och verklighetsförankrat att det har varit tal om egentligt medbestämmande vid beslutsfattandet för allmänhetens vidkommande. Det må dock i sammanhanget sägas, att formella hänsyn till bl.a. kommunallagens bestämmelser om kommunfullmäktiges kompetens i många fall försvårar ett sådant deltagande.

I tre eller fyra fall har beslutanderätten i planfrågor delegerats på ett sådant sätt att man kan tala om direkt deltagande från allmänhetens sida vid beslutsfattandet. Dessa exempel gäller underordnad och detaljerad planering.

Exempel från regional planering

Regionplanering i Köpenhamnsområdet (1971 – 1974)

Det första exemplet på en regionplanering där allmänheten medverkat i större utsträckning förekom i Köpenhamnsområdet 1971 – 1973, dvs innan lagen om riks- och regionplanering antagits och vunnit laga kraft. Regionplanerådet, som var ett planeringsorgan för Köpenhamn, Frederiksborg och Roskilde landstingsområden samt Köpenhamns och Fredriksbergs kommuner, offentliggjorde i november–december 1971 två rapporter med planeringsförutsättningar och alternativa skisser till en regionplan. Därefter följde en mycket intensiv period med debatter och hearings under första kvartalet 1972.

De två rapporterna offentliggjordes samt gjordes tillgängliga för alla till ett relativt lågt pris. Rapporterna sändes ut till alla kommunfullmäktige- och landstingsledamöterna inom regionen, till ledamöterna i folketinget och regeringen, till kommunala och statliga förvaltningar samt till regionplanerådets övriga kontakter. Planförslagen sändes på remiss till landsting, kommuner och skilda samhällsorgan. Alla intresserade organisationer hade möjlighet att yttra sig. Regionplanerådet verkade dessutom för att ge största möjliga offentlighet åt planförslagen och inbjöd var och en att komma med kommentarer.

Utöver vanliga pressmeddelanden arrangerades särskilda presskonferenser. Material och information gavs till alla som bad om det och en vandringsutställning visades på flera ställen inom regionen. Under debattperioden registrerades mer än 600 artiklar om regionplaneringen.

Regionplanerådets medarbetare ställde sig till förfogande som föredragshållare och inledare överallt inom regionen och medverkade under perioden vid cirka 70 möten. Mötena arrangerades som regel av landsting, kommuner, föreningar och organisationer. I kranskommunerna till Köpenhamn hölls det särskilt många möten. Mötesdeltagarna var för det mesta en begränsad krets av politiker, tekniker, ämbetsmän, partimedlemmar osv. men 20 av mötena i kommunerna var offentliga. Sammanlagt torde cirka 7 000 personer ha deltagit varav cirka 3 000 bevistade offentliga möten.

På grundval av yttrandena från statliga myndigheter, landsting, kommuner, organisationer, föreningar samt enskilda personer och mot bakgrund av pressdebatten samt referaten från de många mötena reviderade regionplanerådet de framlagda alternativen. Det slutliga förslaget till regionplan offentliggjordes på våren 1974.

Det kan noteras att även de skånska kommunalförbunden yttrade sig över planen, som nu kommer att utgöra underlag för det nybildade huvudstadsrådets regionplanering.

Regionplaneringen hade innan huvudstadsrådet bildades den 1 april 1974 inte något underlag i lagstiftningen och detta har haft betydelse för omfånget av den informationskampanj man planlade 1971 – 1972. Genom att utarbeta planen mot bakgrund av en mycket intensiv och omfattande offentlig debatt har man givit den en styrka som den annars inte skulle ha haft. På så sätt torde möjligheterna att realisera planen ha ökat.

Exempel från kommunal planering på översiktlig nivå, t. ex. generalplaner

De flesta kommunala initiativ för att informera och ge invånarna möjlighet att delta i arbetet med den fysiska planeringen förekommer i samband med kommunernas översiktliga planering. Temat för sådana initiativ är ofta kommunens framtid. Fysisk och ekonomisk planering diskuteras där gemensamt eller också rör det sig om att lägga fram ett bestämt förslag till generalplan. De metoder man använder sig av i dessa sammanhang är vanligtvis utställningar eller allmänna möten där alla invånare i kommunen kan delta ev. efter anmälan. Seminarieformen med grupparbeten håller dock på att bli vanligare.

Initiativen i många kommuner när det gäller den översiktliga planeringen hänger bl.a. samman med att det är en svår uppgift som angår hela kommunen och att man därför önskar invånarnas stöd och gärna vill höra eventuella idéer och önskemål. Hur detta skall ske är inte reglerat utan kommunerna måste därför själva finna vägar för de kontakter man önskar.

Helsingörs långtidsplan (1971 – 1972)

Helsingörs långtidsplan utgör ett exempel på ett relativt traditionellt sätt att arbeta i planeringssammanhang även om man bör anmärka att åt-

gärderna varit mer omfattande än på andra ställen.

Kommunen hade med hjälp av konsulter i fysisk och ekonomisk planering låtit utarbeta en större rapport om kommunens långtidsplaner 1970 – 2000. Rapporten presenterades i november 1971. I rapporten presenterades ett antal huvudalternativ för kommunens utveckling: centralisering/decentralisering av de kommersiella aktiviteterna och snabb eller dämpad utbyggnad av kommunen. Därutöver presenterades ett antal mera konkreta förslag på både det fysiska och ekonomiska området. Det var nödvändigt för kommunfullmäktige att välja mellan dessa alternativ innan den egentliga generalplanen och den ekonomiska planeringen kunde konkretiseras. I den situationen ville man höra allmänhetens mening.

I första omgången planlades två allmänna möten samt en stadsplaneutställning som skulle öppna samtidigt med det första mötet.

Det första mötet var förbehållet informerande inlägg från kommunens planeringskonsulter samt frågor från allmänheten till konsulterna. Det andra mötet var ett debattmöte med en panel med representanter för de politiska partierna och planerarna, som skulle besvara och kommentera frågor från allmänheten.

I samband med stadsplaneutställningen arrangerades två föredrag, ett om landskapsplanering och ett om offentlighet i planeringsfrågor. Utställningen presenterade det viktigaste av bakgrundsmaterialet och huvudalternativen. Rapporten var rikt illustrerad med både nya och äldre teckningar och bilder från kommunen. Huvuddragen i rapporten återgavs dessutom i en sexsidig broschyr som utdelades gratis både vid utställningen och vid de bägge allmänna mötena. Huvudrapporten kunde dessutom köpas av intresserade genom hänvändelse till kommunen. På utställningen uppmanades de besökande att lämna eventuellt skriftliga kommentarer och förslag i en särskild förslagslåda.

Till det första mötet kom cirka 700 och till det andra omkring 800 personer. Intresset översteg klart kommunens förväntningar och allmänhetens lust att ställa frågor var även större än man hade räknat med och inrättat sig efter. Det förorsakade vissa praktiska problem när det gällde att styra debatten och koncentrera diskussionen till särskilda ämnesområden vid varje givet tillfälle. Ofta var anmärkningarna från salen utan egentligt sammanhang med mötets ämne och därför verkade de mycket förvirrande.

På de två första mötena hann man inte fram till de frågor om kommunen önskade reaktion på. Man kunde inte heller ge alla som önskade det möjlighet att yttra sig. Kommunen beslöt därför att arrangera ännu ett möte som en fortsättning på det andra dvs. med samma panel. Till detta möte kom cirka 200 personer, men inte heller på detta möte hann man med att diskutera de olika områdena tillfredsställande. På grund av detta arrangerades ett fjärde möte, som bevistades av cirka 250 personer.

Trots att det på många punkter kan riktas kritik mot denna form för kontakt mellan kommunens politiker och administration samt allmänheten tycks kommunen på det stora hela taget vara nöjd med resultatet.

Kommunen har, vilket kommer att framgå i det följande, dock arbetat med andra tekniker i samband med diskussionerna kring planeringen av stadskärnan.

Mot bakgrund av vad som framkom under debattperioden framstod det ganska klart att allmänheten föredrog en decentraliserad planlösning. Dvs. avlastning av de centrala delarna, ett bevarande av den gamla stadskärnan framför utbyggnad och en mycket moderat utbyggnadstakt. Det var också den planlösning kommunfullmäktige föredrog och som man senare fastställde i den generalplan som antogs i april 1973.

Konferenser i Silkeborg (1971 – 1973)

Silkeborg på Jylland (ca 45 000 inv.) var en av de första kommunerna i Danmark som försökte att få med allmänheten mera aktivt i såväl den fysiska som den ekonomiska planeringen.

1970 hade man i Silkeborg liksom i en rad andra kommuner i Danmark infört en frågestund i samband med kommunfullmäktigesammanträdena. Man upplevde emellertid att kontakten med allmänheten inte blev tillräcklig på det sättet. Man beslöt därför att välja en effektivare väg att nå allmänheten. Detta skedde i samband med att man på våren 1971 stod inför några konkreta stadsplaner om utbyggnad av stadskärnan i Silkeborg till ett kommersiellt och offentligt servicecenter. Man valde att arrangera en tvådagarskonferens som i vissa avseenden liknade de arrangemang man senare startade i Helsingör. När det gällde arrangemanget i övrigt försökte man bygga på de erfarenheter man fått vid försöken i Nackablocket i Sverige.

Arrangemanget började med en presskonferens och utdelning av informationsmaterial tre veckor innan konferensen skulle äga rum. Detta upprepades knappt två veckor senare dvs. en vecka före konferensen. Det förekom inslag och intervjuer i de rikstäckande tidningarna, radio och TV samt i de lokala annonsorganen och lokaltidningarna. Allmänheten uppmanades att delta genom att anmäla sig till konferensen. Samtidigt med anmälan erhöll de konferensmaterialet. Kommunen lät utarbeta en plan i form av en provisorisk skiss som utställdes dagarna innan konferensen. Skissen utgjorde det väsentligaste underlaget för diskussionerna. Vidare arrangerades en tävling där de bästa skriftliga förslagen premierades. Man mottog sammanlagt 15 förslag.

Kommunen önskade ett representativt urval av befolkningen som deltagare på konferensen. För att vara säker på att det inte endast blev etablerade intressegrupper som deltog i mötet så inbjöd kommunen på förhand representanter från drygt 80 föreningar, organisationer och lokala institutioner. Man inbjöd också representanter för den lokala statliga förvaltningen och landstinget. Utöver de särskilt inbjudna fanns det plats för cirka 200–300 ”vanliga” invånare.

Första kvällen på konferensen behandlade man allmänna stadsplaneproblem på riksnivå. Silkeborgs specifika problem diskuterades på konferensens andra dag. Diskussionen rörde sig om kommunens framtid. Frågepaneler fanns bägge dagarna. Under konferensens första dag bestod

panelen av ledamöter från folketinget, experter och representanter för olika institutioner på högre nivå. Panelen andra dagen hade lokal prägel med representanter för olika serviceområden och invånare i allmänhet.

Mötena bevistades av cirka 600 personer vardera kvällen. De flesta var där bägge kvällarna. Av 430 särskilt inbjudna kom 280 och utan särskild inbjudan kom 380. Cirka 60 procent av mötesdeltagarna hade således inte fått särskild inbjudan.

Genom kommunens försorg undersöktes vilka som deltog. Det visade sig att 38 procent var personer med högre utbildning eller som fortfarande studerade, cirka 33 procent var egna företagare och resterande 19 procent (bortsett från de 10 procent som utgjordes av folk anställda i kommunen) betecknades som "övriga".

Mötesdeltagarna kan inte på något sätt betecknas som representativa för invånarna i kommunen. Det verkar inte troligt att metoden med att inbjuda särskilda personer har ökat representativiteten då det visat sig att folk som är medlemmar i föreningar och särskilt i styrelserna i allmänhet har högre utbildning och status i förvärvslivet än övriga personer.

Problemet med debatten på mötena löstes inte heller på ett sätt som var helt tillfredsställande för kommunen, då de långa inledningarna samt paneldeltagarnas inlägg dominerade mötena på bekostnad av bidragen från allmänheten. Allmänheten var inte särskilt talträngd vare sig det berodde på ämnenas relativt okonkreta och generella karaktär, den stora församlingen eller de långa inledningarna.

Erfarenheterna från en budgetkonferens på hösten 1971 tyder emellertid på att om ämnet är intressant och konkret så får man både mer representativa mötesdeltagare och livligare debatt. I maj 1972 arrangerades ytterligare ett allmänt möte i Silkeborg varvid den ekonomiska långtidsplaneringen behandlades.

Enligt kommunens uppfattning blev resultaten från denna mötesserie bättre och bättre inte endast beroende på att arrangörerna erhöll större erfarenhet, utan också beroende på att allmänheten efter hand blev mer inställd på att engagera sig i kommunens angelägenheter och att delta i debatten. Den bakgrundskunskap detta kräver hann etableras först efter någon tid.

Det mest omfattande arrangemanget i Silkeborg ägde rum i november 1972 och gällde det nyligen startade generalplanearbetet. Kommunen hade i samarbete med konsulter nått fram till ett stadium då man kunde presentera olika skisser för stadens utveckling. Man ville höra allmänhetens mening om dessa skisser och eventuellt andra möjliga vägar innan kommunfullmäktige skulle välja det alternativ som man skulle arbeta vidare med.

November månad utnämndes till stadsplanemånad och i början av månaden utsändes en broschyr till alla hushåll med sex principförslag till generalplan. Detta följdes upp genom en stadsplaneutställning som vandrade runt i kommunen inom loppet av en vecka. På utställningen fanns alltid en medarbetare från kommunens stadsplaneavdelning närvarande.

Därefter arrangerades ett stort allmänt möte där cirka 600 personer

deltog. Mötet var tänkt som en inledning till det egentliga samarbetet med allmänheten. Man sökte därför endast att ge ytterligare information dels om planeringen i allmänhet, dels om de sex principförslagen till generalplan. På mötet och omedelbart därefter bildades 20 arbetsgrupper med cirka 300 deltagare som hade anmält sitt intresse. Grupperna sammansattes så allsidigt som möjligt geografiskt och yrkesmässigt, de utrustades med nödigt material och vad de i övrigt önskade samt leddes eller biträddes av en av kommunen utsedd sekreterare. På huvudbiblioteket i kommunen arrangerades en specialutställning av stadsplanelitteratur som stod till gruppernas disposition. Under ett par sammanträden genomarbetade grupperna de framlagda förslagen, kommenterade dem och kom med nya idéer. Därefter arrangerades ett nytt allmänt möte där grupperna refererade sina synpunkter. Referaten kommenterades av representanter för kommunen samt av olika experter. 500–600 personer deltog i mötet.

Kommunen utgav senare en rapport som innehöll föredrag och referat från de bägge mötena samt de 20 arbetsgruppernas rapporter och en utvärdering av dessa.

Planeringen löpte vidare på så sätt att kommunen i mars 1973 tog principiell ställning till huvudlinjerna i generalplanen bl.a. utifrån de riktlinjer som det var möjligt att få ut av grupprapporterna och de allmänna mötena. Den slutgiltiga generalplanen antogs i december 1973.

Någon utvärdering av allmänhetens betydelse i sammanhanget har ännu inte företagits. En sak må dock framhållas i sammanhanget även om det inte kan sägas ha varit någon avsedd effekt. Offentlighetskampanjen hade, enligt vad borgmästaren sade i en intervju, inneburit att det blev betydligt lättare att komma till en gemensam ståndpunkt i kommunalfullmäktige än det skulle ha varit annars. Debatten hade således påverkat politikerna vilket får ses som ett tecken på inflytande.

Bedömer man detta arrangemang utifrån medbestämmandesynpunkt kan det sägas att det är ganska väl ägnat att sprida information om den planläggning som pågår, vilket har ett värde i sig. Däremot torde det vara mindre ägnat att kanalisera ett brett och reellt inflytande från allmänhetens sida då det startade för sent, när målsättningen och alternativen redan skisserats. Därtill slutade det för tidigt innan de egentliga besluten skulle tas.

Herlevs, Karlebo och Spöttrups kommuner

Herlev, en kommun nordväst om Köpenhamn med cirka 25 000 invånare arrangerade i september 1971 en debattdag om det framtida utnyttjandet av ännu inte utbyggda områden i kommunen. Kommunen ville framför allt engagera den del av allmänheten som inte dagligdags deltar i den offentliga debatten.

Arrangemanget med debattdagen omnämndes i lokalpressen i 5–6 veckor. Alla invånare hade möjlighet att anmäla sig. Kommunen sände ut inbjudan till samtliga hushåll – cirka 8 000 – och det kom cirka 230 anmälningar.

Mötet arrangerades en lördag och varade en hel dag med föredrag, grupparbeten och allmänt möte. Kommunen svarade för förplägnad samt för barntillsyn. Det skapades arbetsgrupper omkring fyra huvudämnen där folk fördelade sig efter intresse. Gruppraporterna samt de förslag som utarbetades redigerades och lades fram vid det allmänna mötet där samtidigt en panel med kommunfullmäktigeledamöter deltog. Förutom inlägg från salen under mötets gång kom det fram cirka 150 olika förslag från arbetsgrupperna.

Karlebo, en kommun på Nordsjälland med cirka 8 000 invånare, arrangerade i januari 1972 en tvådagars konferens med temat "Vad skall vi göra med kommunen?" Det var inte tal om något speciellt planeringsproblem, utan om en allmän upptakt inför kommande fysisk och ekonomisk planering på alla nivåer och områden i kommunen.

Konferensen inleddes med föredrag. Därefter anordnades grupparbeten och avslutningsvis ett allmänt möte. Vem som helst kunde anmäla sig men deltagarantalet var begränsat till 100 personer.

Det visade sig att deltagarna på konferensen var en mycket homogen grupp, nästan uteslutande folk med hög utbildning varav flera med utbildning som hade anknytning till planering. Resultatet av konferensen blev därför en mycket grundlig, kompetent och ingående behandling av den föreliggande situationen och framtidens möjligheter. Mycket litet av det som kom fram under konferensen kunde emellertid antas representera den stora allmänhetens önskemål och idéer.

Politiker, ämbetsmän och planeringskonsulter fanns till hands under grupparbetena men de utnyttjades mycket litet. Någon direkt kommunikation mellan kommunens representanter och allmänheten kom därför aldrig igång under konferensen.

Spöttrup, en kommun på Nordjylland med cirka 7 000 invånare började i november/december 1973 sitt arbete med generalplanen i samverkan med allmänheten i en utsträckning som var mindre vanlig i de flesta andra kommuner av den typen.

Från kommunens sida ville man inte följa dåvarande bostadsdepartementets hemställan om att låta en planeringskonsult överta arbetet. Kommunen ville i stället ha planeringen utförd av kommunens egna tekniker i ett samarbete mellan politiker och allmänhet. Riktlinjerna för generalplanen skall dras upp vid ett antal lokala allmänna möten. Därefter skall en arbetsgrupp av särskilt intresserade tillsättas. Kommunens tjänstemän skall därefter i samarbete med politikerna och allmänheten försöka att konkretisera de idéer och önskemål som förs fram i en generalplan angående kommunens framtida utveckling.

Planering på mellannivå, t. ex. stadsplaner

För upprättande av kommunala generalplaner gäller att de planeringsuppgifter man skall lösa i stort sett är av samma slag från kommun till kommun. Det medför att de initiativ som utnyttjas för att offentliggöra planerna därför normalt är likartade och kan utnyttjas oberoende av vilket ställe, vilken kommun det än gäller. För planeringen på mellanni-

vån gäller inte detta förhållande. En stadsplan kan t.ex. handla om trafiksanering i ett bostadsområde, om ett köpcentrum, ett nytt stadshus eller ett nytt industriområde. En vägplan utformas på olika sätt beroende på om det är en lokal landsväg, en väg på landet eller en genomfartsled i en stad. I dessa fall är det olika grupper av allmänheten som berörs på skilda sätt.

De initiativ för offentliggörande som används i dessa sammanhang har därför en mycket individuell karaktär och kan inte omedelbart jämföras utan att man har bakgrunden klar för sig. När man värderar dessa initiativ bör man beakta att de i högre grad än när det gäller översiktliga planer ingår som ett integrerat led och supplement i den planeringsprocess och informationsgivning som är fastslagen i förväg.

Holstebro kommun, exempel på medbestämmande vid upprättande av byggnadsplan (1972)

I Holstebro, en kommun på Västjylland med cirka 35 000 invånare, har man försökt att etablera ett medbestämmande från allmänhetens sida när det gäller utarbetande av byggnadsplan dvs. en detaljerad plan för hur ett visst område skall utnyttjas.

I Holstebro rör det sig om ett bostadsområde på cirka 1 500 fastigheter som skall uppföras i fem etapper under loppet av tio år. Inom området skall uppföras radhus, tät-låg bebyggelse och småhus. Vidare skall det finnas både offentlig och privat service i området. Kommunfullmäktige antog i januari 1972 en stadsplan för området men det var endast en ramplan som inte fastlade detaljerna. Tanken bakom försöket är att de kommande invånarna i respektive etappområde såvitt möjligt själva skall utforma sina egna delar av området i samarbete med kommunen.

Fastighetsägarna omkring varje enskild väg inom området kan t.ex. framställa önskemål om att få samtliga fastigheter införda i fastighetsregistret som en enda stor fastighet där endast vägnätet är fastlagt. Byggandet på fastigheten kan därefter antingen koncentreras eller spridas alltefter önskemål. Likaså får de kommande invånarna inom vissa ramar bestämma antalet och arten av gemensamhetsanläggningar och deras placering inom området. Medel till gemensamhetsanläggningarna utgör en del av tomtpriset och står därför till fastighetsägarnas disposition.

På ett nytt område som detta är det svårt att avgöra vem det är som skall ha inflytandet på utformningen och vid vilken tidpunkt detta inflytande skall äga rum. Beslutet att använda området som bostadsområde är en sak som angår hela kommunen och det bestäms i generalplan och stadsplan. Normalt fastställs detaljerna i stadsplanen och ibland sker det i generalplanen. Genom att fastställa bara ramarna och genom att vänta så länge som möjligt med att fastställa detaljerna kan kommande invånare, för vilka detaljerna är särskilt betydelsefulla, få största möjliga inflytande på utformningen av sitt bostadsområde.

Herlevs kommun, exempel på omröstning i ett stadsplaneärende (1971)

På våren 1971 lyckades Herlevs kommun att lösa ett trafikproblem i ett befintligt bostadsområde på ett icke traditionellt sätt.

Kommunen hade en längre tid försökt att öka trafiksäkerheten genom att differentiera motortrafiken och gångtrafiken inom de skilda bostadsområdena. På flera ställen hade man från kommunens sida planerat att inte belägga huvudvägarna samt att hindra ovidkommande genomfart i bostadsområdena. Dessa idéer hade förts fram vid åtskilliga allmänna möten utan att man uppnått någon tillfredsställande reaktion i den ena eller den andra riktningen. Från kommunens sida ville man nu försöka en annan metod i ett av bostadsområdena.

Kommunen utarbetade två förslag för trafiksystemet i området. Förslag A hade gång- och cykelbanor och medgav genomfart med motorfordon. Förslag B hade gång- och cykelbanor men medgav inte genomfart med motorfordon i området. De bägge förslagen utsändes därefter tillsammans med en förklaring och en röstsedel till alla invånare i kvarteret som fanns upptagna på röstlängden till folketingsvalet. Tillsammans med det utsända materialet följde en rekommendation från kommunens trafiksäkerhetsutskott där man förordade alternativ B.

I omröstningen, som var skriftlig och hemlig, deltog 63 procent av invånarna och flertalet av dessa – 74 procent – röstade på förslag B. Invånarnas val antogs därefter av kommunfullmäktige då fullmäktige fattade beslut i enlighet med alternativ B.

Metoden att anordna omröstning om olika planer har diskuterats mycket under senare år. På olika ställen har det föreslagits att man skulle anordna omröstning men i få fall har det genomförts. Ett av problemen med omröstning är att den endast är vägledande, rådgivande för kommunen. Ett annat problem är att det endast är vid sådana planer som närmast berör invånarna man kan formulera konkreta och meningsfulla alternativ som lämpar sig för omröstning.

Exempel på sanering

Helsingörs kommun (1972 – 1974)

I Helsingör är saneringsaktiviteterna integrerade i det översiktliga stadsplanearbetet och kommunen svarar själv för saneringsplaneringen.

Som tidigare omnämnts går den översiktliga planeringen i Helsingör ut på att skapa ett centrum utanför själva stadskärnan för att därigenom kunna avlasta de centrala delarna av staden. Detta medför att det är möjligt att bevara stadskärnan någorlunda intakt och att förbättra den genom reparationer och vissa rivningar. Allmänhetens anslutning till denna översiktliga politik visade sig som tidigare omnämnts bl.a. vid de stora allmänna mötena 1972. Kommunen genomförde 1973 en sociologisk undersökning där 500 familjers uppfattning om saneringspolitiken undersöktes, och det visade sig då att de flesta ställde sig positiva till de saneringsprinciper som kommunen arbetade efter.

Ett saneringsförslag från 1973 som gällde ett område i centrum av

staden kan tjäna som exempel på de metoder man använder sig av i Helsingör.

I september 1973 utsände kommunen en broschyr med tre alternativa skisser till sanering. Broschyren gick ut till fastighetsägare och hyresgäster samtidigt som den gav information till pressen. Tre veckor därefter avhölls ett gemensamt möte med fastighetsägare och hyresgäster. Meningarna på mötet var delade och principer och detaljer diskuterades mellan olika mötesdeltagare. Vissa var inte tillfreds med de lösa skisserna, utan ville ha klara besked om vad som skulle ske. Det rådde dock enighet om att det skulle saneras och att det företrädesvis skulle ske genom reparationsarbete samt att det skulle skapas flera fria ytor i de bebyggda områdena.

Från och med en vecka efter det allmänna mötet kunde fastighetsägare och hyresgäster avtala om tid för individuella möten med kommunens tekniker. Det var företrädesvis fastighetsägarna som utnyttjade detta erbjudande. Dessa möten resulterade i en rad konkreta ändringsförslag.

Mot bakgrunden av dessa överläggningar utarbetades två reviderade förslag till kommunens fastighetsutskott. Kommunfullmäktige rekommenderades att anta det ena av de bägge förslagen, något som ännu inte ägt rum (maj 1974).

I förhållandet till saneringslagens bestämmelser gick kommunen utöver de där angivna kraven, genom att låta utföra den sociologiska undersökningen och genom att avhålla möten med berörda fastighetsägare och hyresgäster.

Fastighetsägarnas saneringsbolag, Köpenhamn (1973 –)

I samband med den förut omnämnda saneringslagen från 1969 upprättades två stora saneringsbolag dels Allmänna Saneringsbolaget, dels Fastighetsägarnas Saneringsbolag.

Fastighetsägarnas saneringsbolag hade, kort efter det att ändringarna i saneringslagen antagits 1973, ett förslag till saneringsplan klart för ett område i Köpenhamn. Bolaget började i det sammanhanget att använda sig av nya former för information.

Förslaget hade varit under utarbetande sedan 1971. Principen bakom förslaget var att man ville undgå problemställningen bevarandesanering kontra totalsanering. Dels genom att bevara så mycket som möjligt, dels genom att låta saneringen äga rum över en så lång tidsperiod att invånarna på grund av den naturliga avflyttningen skulle kunna omplaceras inom området.

En tidningsartikel på hösten 1971 som handlade om att saneringsplaner var på gång skapade oro i kvarteret. Bolaget offentliggjorde då omedelbart den förberedande saneringsskissen och lovade invånarna att de i god tid före saneringen skulle få information om planerna och att de skulle få möjlighet att diskutera dem.

På sommaren 1973 var ett mer detaljerat förslag klart. Förslaget översändes först till fastighetsägarna, pressen och lokalradion. Samtidigt utsändes broschyrer till samtliga invånare. I broschyren omtalades att

invånarna kunde få exemplar av förslaget på bolagets kontor. Efter detta hölls ett antal mindre möten med invånarna.

Under de följande tre månaderna kunde fastighetsägarna och hyresgästerna få ytterligare information. De kunde även komma med ändringsförslag till bolagets kontor.

De ovan nämnda mötena resulterade i mindre ändringar, det skedde t. ex. ändringar angående fritidsområdena, och två rivningar uppgavs. Det reviderade förslaget offentliggjordes i april 1974 och sändes därefter vidare till kommunen.

När rivningarna och reparationerna börjar, avser bolaget att upprätta ett tillfälligt informationskontor i området. Invånarna kan där få ytterligare information bl.a. om återinflyttning och de kan föreslå ytterligare detaljändringar för enskilda fastigheter.

I förhållande till saneringslagens bestämmelser om offentlighet har Fastighetsägarnas Saneringsbolag gått längre. För det första genom att informera invånarna via pressen redan på skisstadiet (vilket skedde innan ändringarna i saneringslagen trädde i kraft), för det andra genom att hålla många möten i kvarteret med invånarna, för det tredje genom att förhandla med fastighetsägarna och hyresgästerna i tre månader i stället för sex veckor och för det fjärde genom att upprätta tillfälliga informationskontor i ombyggnads- och rivningsfasen.

De metoder som Helsingörs kommun och Fastighetsägarnas Saneringsbolag använt sig av har således i vissa fall varit annorlunda utformade. Bägge har emellertid varit mer vittgående än vad saneringslagens nya bestämmelser om offentlighet kräver. Samtliga metoder har varit försök och man vill nu försöka att få ytterligare erfarenheter vid fortsatta försök under kommande planeringsprojekt. Det kan t. ex. omnämnas att Fastighetsägarnas Saneringsbolag har planer på att försöka få in berörda invånare ännu tidigare i processen. Bolaget kommer vid tre planeringsobjekt under 1974 att försöka inhämta förslag från invånarna innan bolaget självt har utarbetat några förslag.

Medverkan vid utformning av närmiljön vid nybyggande

Vid nybyggande är det särskilt svårt att skapa möjligheter för inflytande från invånarnas sida när det gäller utformningen av närmiljön. Svårigheterna beror framför allt på att man inte vet vilka de kommande invånarna är samt att de flesta funktioner skall vara färdiga vid inflyttningen eller kort därefter.

I Danmark har två skilda sätt använts för att försöka lösa dessa problem. Den ena metoden är den s.k. flexibilitetsmetoden som tidigare omnämnts i exemplet med bostadsplaneringen i Holstebro kommun. Metoden har när det gäller planteringar, gång- och cykelvägar och andra mindre frågor lång tradition bakom sig inom det allmännyttiga bostadsbyggandet. Först under senare år har man från de allmännyttiga bostadsbolagens sida börjat att experimentera för att utvidga användandet av metoden.

Den andra metoden består i att redan från början "värva" de

kommande invånarna och låta dem delta i hela förloppet från skisstadiet till inflyttningen. Metoden har hittills använts endast i Köge kommun med Statens Byggforskningsinstitut som initiativtagare och konsult åt invånarna.

Efter svenskt mönster skulle man också kunna tänka sig en tredje metod nämligen att låta referensgrupper delta i planeringen. Referensgrupperna skulle då ha en sammansättning som motsvarar de kommande invånarnas. Metoderna har ännu inte använts i Danmark.

Experiment med tät-lågbebyggelse i Köge. Statens Byggforskningsinstitut

Statens Byggforskningsinstituts experiment i Köge bygger på ett grundligt förarbete. Det började 1969 genom tillsättandet av en tvärvetenskaplig forskargrupp som skulle undersöka villkoren för tät- lågbebyggelse. Arbetet pågick därefter i ett antal etapper som var och en avslutades med utsändandet av en rapport.

I den första etappen arrangerades ett seminarium för forskare, byggproducenter m. fl. Vidare utgavs en debattbok om sociala miljöproblem.

I andra och tredje etappen gav man ut en rapport med exempel på existerande tät- lågbyggnation samt en rapport om planeringsproblem som bestod av en tävling om tät- lågbebyggelse.

Den femte etappen bestod i att man inbjöd de projektledare som premierats eller vilkas projekt man inköpt till ett experiment som gick ut på att försöka realisera tät- lågbebyggelse. Som ett led i det arbetet inbjöd SBI i maj 1972 representanter för kommunen, den statliga förvaltningen, finanskretsar och forskningsinstitut till en arbetskonferens. Konferensen följdes upp genom experimentet i Köge.

I oktober 1972 anordnade man en veckas värvnings- och upplysningskampanj i kommunen. I fyra bostadsområden ställdes det upp fyra tillfälliga upplysningskontor, och på stadens torg arrangerades ett tält med utställning, ljusbilder m.m. Under veckan besöktes kontoren och utställningen av flera tusen personer. 150 intresserade anmälde sig för vidare deltagande i experimentet. Av dessa 150 har cirka 50 familjer deltagit i hela planeringen av sin kommande bostad och sitt kommande bostadsområde. Byggandet har beräknats kunna börja på sommaren 1975.

Som en uppföljning av experimentet planerar SBI att ge ut en handbok för personer som gemensamt vill bygga tät- lågbyggnation i bolagsform. Utkast till boken kommer att prövas i ännu ett experiment som förmodligen kommer att äga rum i Esbjerg på västra Jylland. Erfarenheterna från det försöket kommer att inarbetas i den slutliga utgåvan av handboken.

Förutom att ha varit ett experiment med inflytande från kommande invånare har det också varit tal om ett forsknings- och utvecklingsarbete på ett helt nytt sätt. Arbetet har varit mycket omfattande då det gällt en ny boendeform. Det omfattande dokumentationsmaterialet och experimentets positiva mottagande skulle emellertid kunna ge kommuner,

bostadsbolag och kommande invånare möjligheter att fortsätta med nya experiment med betydligt mindre resurser.

Sammanfattning av den offentliga sektorns initiativ och experiment

Det torde inte råda någon tvekan om att man på många ställen har nått en demokratisering av planeringsprocessen och en kvalitetsförbättring av planerna i den meningen som redovisades i förra kapitlet. Initiativen är inte lika utbredda och inte lika systematiska på alla ställen. Men under alla omständigheter har den generella informationsnivån höjts och grunden lagts för en kvalitativ ändring av planeringsprocessen på lång sikt. De nya metoderna kommer att slå igenom mera allmänt efter hand, och de vunna erfarenheterna kommer att kunna utgöra grund för mera utförliga lagbestämmelser på området.

Sammanfattning

Den utveckling som alltsedan 1970 har ägt rum vad avser allmänhetens deltagande i planeringen i Danmark genom invånarnas protester, initiativ från den offentliga sektorn och ändringar i lagstiftningen är tecken på en avgörande förändring i planeringsverksamhetens karaktär. Utöver den tidigare uppfattningen om planeringen som en övervägande teknisk aktivitet har man också numera erkänt planeringens politiska aspekter. Detta innebär att man inser att planeringen, vid sidan av den tekniska behandlingen, kräver en politisk-demokratisk behandling som är mera omfattande än tidigare.

Redan på nuvarande stadium har man nått många resultat i det avseendet, t.ex:

- informationen om den offentliga planeringen och därmed allmänhetens kunskap om den har ökat betydligt.
- flera personer har medverkat i processen och flera har utövat inflytande.
- det ökade engagemanget och den ökade kommunikationen i samband med planeringsprocessen har medfört ett ökat engagemang i politiska frågor och en ökad social integrering.
- planeringen har vid flera tillfällen blivit förbättrad på ett avgörande sätt då den tagit hänsyn till flera förhållanden och idéer som framkommit under processen från allmänhetens sida.
- de lokala enheterna, kommunerna, där den mesta planeringen förekommer och där den bästa kontakten med allmänheten finns, har blivit stärkta vilket utifrån demokratisk synpunkt är värdefullt.

Ett flertal problem har dock inte kunnat lösas med de olika initiativ som tagits. Vissa av dessa problem har direkt skapats genom de nya metoderna. Åtskilliga undersökningar och experiment liksom de våldsamma protester som riktats mot planeringen tyder på det. Det torde

dock vara så att man aldrig kan tillfredställa alla önskemål samtidigt. Man kan särskilt peka på följande problem:

- försöken med utökad information och metoder för att få allmänheten att delta i planeringen är mycket ojämnt fördelade mellan olika kommuner och dessutom används de osystematiskt av de enskilda kommunerna.
- även om kretsen av de personer som informerar och medverkar har blivit större är den nästan aldrig representativ för alla invånare i ekonomiskt och socialt hänseende. Om planeringen baseras för mycket på sådana icke representativa grupper är det mera betänkligt än om planeringen föreslagits endast av den valda kommunfullmäktigeförsamlingen eller något annat politiskt organ.
- såsom de flesta initiativ har varit upplagda dvs som ett erbjudande till allmänheten beror allmänhetens inflytande på den aktivitet och de resurser som kan mobiliseras vid varje givet tillfälle. Förfarandet ger inte endast flera möjligheter till de välutbildade och välinformerade utan också till de välorganiserade. Av dessa skäl ser man ofta att påtryckningsgrupper och föreningar av olika slag utövar ett oproportionerligt stort inflytande genom dessa initiativ. Även om detta inflytande sker öppet torde det likväl vara betänkligt när man vet att det också normalt förekommer försök att påverka just från dessa gruppers sida via mera dolda vägar.
- initiativ som påstås vara ett uttryck för demokratisering ger mycket ringa möjlighet till inflytande om det primära målet är att vinna allmänheten för vissa bestämda synpunkter.
- även från ekonomisk synpunkt kan den ökade offentligheten ha negativa konsekvenser, ty den kräver inte endast resurser och medför att planeringsverksamheten förlänges, utan den innebär också risk för markspekulation som kan fördyra eller direkt förhindra planeringens genomförande.

Det senast anförda argumentet talar dock egentligen inte mot en ökad offentlighet, ty för det första förekommer det spekulation även när planeringen är hemlig, och för det andra torde det vara mera rimligt och lämpligt att lösa problemet direkt t.ex. via beskattningsregler och en aktiv, offentlig markpolitik.

En del av dessa problem torde uppenbarligen lösas genom den kommande lagen om kommunal planering där det kommer att krävas en mera omfattande och likartad procedur och där det också uppenbarligen kommer att krävas att man lägger fram reella alternativ för allmänheten. Dock återstår det att lösa två väsentliga problem, dels hur man skall kunna engagera fler medborgare, dels hur man skall kunna uppnå lika inflytande. Dessa två problem är speciellt aktuella för den sämst ställda delen av befolkningen.

För att lösa detta problem måste man använda mer uppsökande och aktiverande metoder tillsammans med större delegering av resurser och kompetens. I detta avseende finns sannolikt mycket att lära av engelska och amerikanska erfarenheter.

Bilaga 3 Medverkan och kommunal information i planfrågor. Exempel från Norge

Trygve Solheim, Norsk institutt for by- og regionforskning.

Inledning

Den följande framställningen består av två huvuddelar. Den första delen behandlar den fysiska planläggningen i Norge som den har utvecklats under senare år och debatten omkring den. Vidare beskrivs den informationsplikt som kommunerna har gentemot allmänheten i planfrågor. I den andra delen presenteras exempel på aktiv information kring planfrågor i kommuner av olika typer och storlek.

Fysisk planläggning i Norge

I Norge, liksom i de flesta västeuropeiska länder har en omfattande offentlig planläggning vuxit fram efter det andra världskriget. Bakgrunden till denna utvidgning av den offenliga sektorn är att den privata sektorn inte kan klara av att lösa sina egna problem i tillräcklig grad. Vidare har vissa sidor inom den privata sektorn sådana konsekvenser för vissa grupper av befolkningen att en mer ingående reglering ansetts önskvärd ur samhällelig synpunkt.

Det var först den ekonomiska planläggningen som utvecklades med utgångspunkt från den omfattande ekonomiska krisen under mellankrigstiden. Men även ifråga om den fysiska utbyggnaden blev det enighet om att offentliga ingrepp genom planläggning var nödvändiga.

Medan den ekonomiska planläggningen i första hand rörde styrmedel på det nationella planet, hade den fysiska planläggningen sin utgångspunkt i de lokala enheterna. Ursprungligen hade den i stort sett begränsat sig till brandföreskrifter som angav minimiavstånd mellan husen och föreskrifter om att vissa byggnadsmaterial inte fick brukas inom tätorterna. Senare utvecklades mer omfattande regleringar främst i fråga om tätbebyggelse men bestämmelserna var inte enhetliga och de var dessutom spridda på ett stort antal lagar.

År 1960 tillsattes därför en utredning som fick till uppgift att pröva de gällande bestämmelserna och så långt möjligt åstadkomma en samordning av lagstiftningen beträffande den fysiska planeringen.

Utredningen motiverade sitt förslag på följande sätt:

"Men viktigare är den enorma utvecklingen av byggnadsverksamheten

som skett under senare år, och då särskilt åren efter det andra världskriget, och som gör det nödvändigt att ta upp till övervägande om inte tiden är inne att utvidga byggnadslagstiftningens styrmedel och skaffa sig ett mer tidsmässigt och rationellt underlag för den offentliga kontrollen av byggnadsverksamheten i Norge, på samma sätt som motsvarande problem har tagits upp till behandling av myndigheterna i de övriga nordiska länderna.

Syftet med byggnadslagstiftningen är att ge myndigheterna beslutanderätt över den fysiska ramen inom vilken urbaniseringen och den byggnadsmässiga utvecklingen skall ske och ge den lagstiftande myndigheten möjlighet att genomföra sina intentioner såsom den yttrar sig i de planer som blivit antagna."[1]

När den nya byggnadslagen (bygningsloven) av den 18 juni 1965 trädde i kraft innebar den att enhetliga bestämmelser infördes för hela landet och att huvuddelen av regleringen i fråga om byggande och planläggning samlades till en lag. Även om byggnadslagen är den viktigaste så finns en rad andra lagar som har betydelse för den kommunala planeringen t ex strandlagen, väglagen och lagen om sanering i tätbebyggelse.

Planmyndigheter och plantyper

Norsk fysisk planläggning är uppbyggd enligt ett system som visas i figur 45 och 46. Grundenheten är de 444 kommunerna som i sin tur bildar regioner, län och landsdelar.

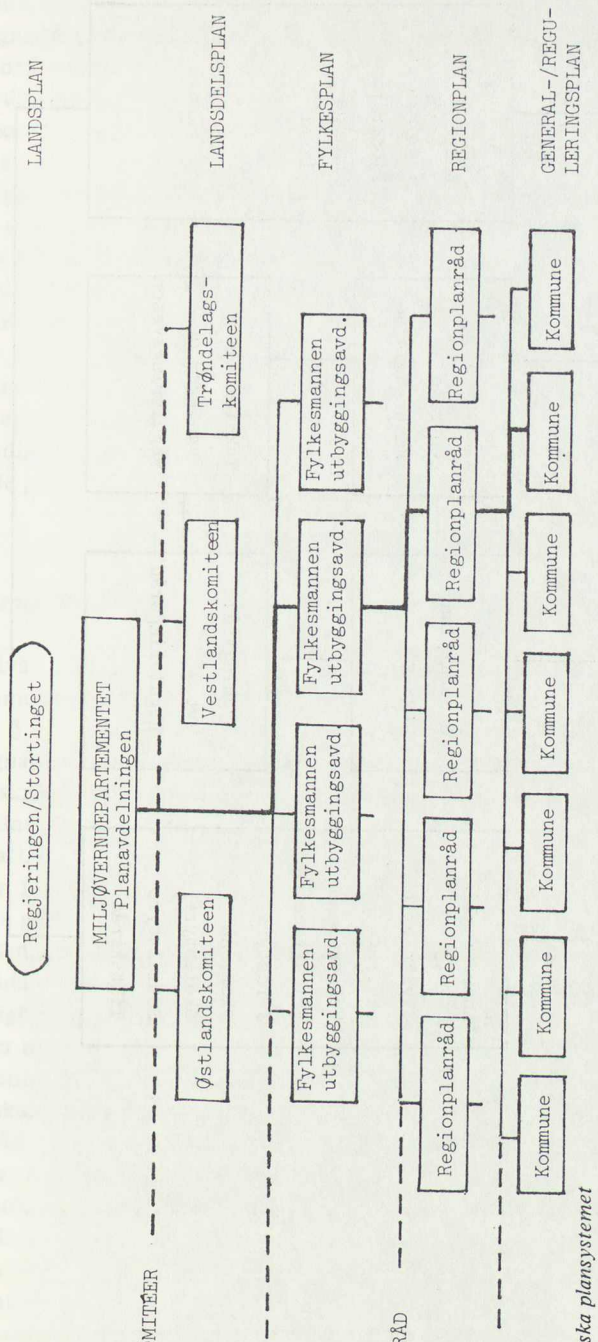
Varje nivå (kommun, region osv.) har sin plantyp reglerad i byggnadslagen. På den kommunala nivån finns två huvudtyper av planer.

Generalplanen är en översiktsplan för utnyttjande av marken i en kommun och för lösande av frågor som gäller olika slags anläggningar och inrättningar i kommunen. Alla kommuner är skyldiga att utarbeta generalplaner. Ansvaret för denna planering ligger hos de folkvalda organen. Generalplanen skall tjäna som vägledning vid utarbetandet av *reguleringsplaner* som är den andra plantypen.

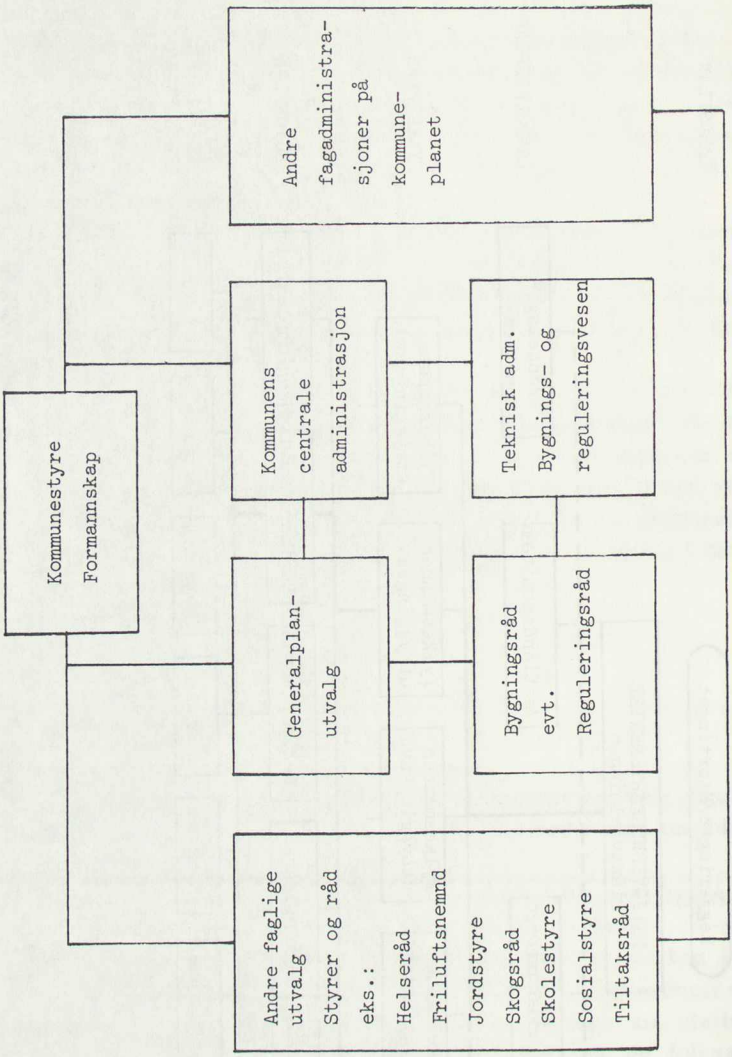
En reguleringsplan definieras som en detaljplan med tillhörande bestämmelser som reglerar utnyttjandet av mark och bebyggelse i bestämda områden i kommunen. Reguleringsplan skall utarbetas för alla områden som inte har avsatts till jordbruk, skogsbruk eller naturvård.

Regionerna är inte skyldiga att utarbeta regionplaner, vilket medfört att regionplaneringen i liten grad har fått praktiska konsekvenser. Fylkena har däremot nyligen blivit ålagda att utarbeta fylkesplaner. Detta kan ses som ett led i en strävan att förstärka fylkenas ställning i förhållande till både kommun och stat. Förutom kommunens direktvalda organ är det byggnadsnämnden (bygningsrådet) som är huvudansvarig för de uppgifter som byggnadslagen pålägger kommunerna. Byggnadsnämnden skall ha fem medlemmar som väljs av kommunfullmäktige

[1] Utkast til lov om byggnadsvesenet, bilag til Odelstingsproposisjon nr 1 (1964–65).



Figur 45 Det norska plansystemet



Figur 46 Den kommunala planeringens organisation

(kommunestyret). I större kommuner finns det oftast fast anställd byggnadschef och planchef. Om sådana befattningar inte har inrättats är det ordföranden i byggnadsnämnden som utför dessa uppgifter.

I de större städerna finns ofta stadsplanekontor som utför det dagliga förberedande arbetet. Kommunernas och byggnadsnämndernas ansvarighet är olika på olika sakområden. *Reguleringsplanen* skall först behandlas i byggnadsnämnden. Därefter ställs den ut för offentlig granskning och blir efter eventuella erinringar behandlad på nytt. Planen läggs därefter fram för behandling i kommunfullmäktige. Sedan den blivit antagen där blir det fylkesmannen[1] som avgör om den skall fastställas eller ej.

Arbetet med *generalplan* kan också läggas på byggnadsnämnden, men inte nödvändigtvis. Generalplanekommittén är vanligen det viktigaste organet i detta sammanhang.

Reguleringsplaner skulle enligt tidigare lagstiftning fastställas av central myndighet men detta krävs numera inte. I motsats till reguleringsplaner måste generalplaner däremot fastställas av departementet.

Informationsskyldighet

På två ställen i byggnadslagen sägs det något om den skyldighet kommunerna har att informera eller samråda med allmänheten.

I § 27 sägs: "När ett förslag till reguleringsplan har antagits av byggnadsnämnden skall det efter kungörelse ställas ut till offentlig granskning. Kungörelsen skall i allmänhet ske i två tidningar som är allmänt spridda på orten. Den skall klart ange det område förslaget omfattar och ge en skälig frist för erinringar. Kommer det in erinringar innan fristen går ut tar byggnadsnämnden upp saken för ny behandling." Detta gäller också för utkast till generalplan. Av detta framgår att det är pressen som skall fungera som kommunal informationskanal.

Vidare sägs det i lagen att kommunen på ett så tidigt stadium som möjligt skall söka samarbete med offentliga myndigheter och organisationer m fl som har intresse i planarbetet.

Denna bestämmelse kompletterar den mer traditionella om att förslaget skall ställas ut till offentlig granskning. Bestämmelsen om att söka samråd med olika intressenter förutsätter att kommunen aktivt skall verka för en bred medverkan och debatt om planen innan färdigt planutkast föreligger.

Till de informationsplikter som är pålagda kommunerna i byggandslagen kommer de generella bestämmelser som är fastställda i lagen om offentlighet i förvaltningen av den 19 juni 1970. Att denna lag nu införts kan ses som ett tecken på att man velat tillmötesgå krav på öppenhet i beslutsprocessen även om den hittills inte förefaller ha haft någon större betydelse i praxis när det gäller fysisk planläggning. Men lagen har i varje fall inneburit att möjligheterna till ett ökat deltagande öppnats.

I lagen finns bestämmelser om på vilket stadium av ärendebehandlingen allmänheten skall ha tillgång till handlingarna. Enligt lagen är

[1] Statens representant på fylkesnivån.

förvaltningens handlingar offentliga såvitt inte undantag gjorts med stöd av lag. Var och en kan hos vederbörande offentliga organ kräva att få ta del av innehållet i offentliga handlingar i ett bestämt ärende. Förvaltningens handlingar är sådana som är upprättade av ett offentligt organ eller handlingar som har kommit in till eller lagts fram för ett sådant organ. En handling räknas som upprättad när den är avsänd eller om detta inte sker, när saken är färdigbehandlad av det offentliga organet. Det sägs ingenting om hur en utomstående skall få kännedom om sådana ärenden; om det måste ske på eget initiativ eller om kommunen skall göra något för att föra ut frågorna till allmänheten.

Debatten om planeringen

Man skulle ha kunnat vänta sig att en så omfattande lagrevidering som den på 1960-talet skulle ha stimulerat till en betydande debatt. Men den har varit liten förutom experternas reflexioner.

Den första diskussionen kom i stället i hög grad att röra sig om ansvarsfördelningen mellan de olika nivåerna och samarbetsfrågor inom och mellan kommunerna.

Det finns många förklaringar till denna brist på debatt kring mer principiella demokratiproblem. En orsak kan vara att planläggningsuppgifterna blev pålagda kommunerna uppifrån. Vidare torde det ha varit en vanlig uppfattning bland många politiker att fysisk planläggning var något alltför komplicerat för att dra in vanliga människor i. Även om lagstiftningen i dag innehåller bestämmelser om information och medverkan var detta ursprungligen inte meningen enligt den kommitté som utarbetade förslaget till byggnadslag. De ändringar som senare kom och som till en viss grad flyttade det faktiska avgörandet nedåt var också mer en följd av beslut uppifrån än av en press nerifrån.

Under de senaste åren har det funnits en tendens till mer av en demokratidebatt med utgångspunkt från fysisk planläggning. I de politiska partiernas program har detta tagits upp under rubriken "lokaldemokrati".

Arbeiderpartiet har t ex i sitt arbetsprogram för 1974–77 Trygghet för folket, en särskild huvudpunkt som kallas "Demokrati i vardagen".

Beträffande demokrati i lokalmiljön är i synnerhet följande tre punkter av intresse:

- "De som skall bo i ett område bör så långt som möjligt deltaga i planeringen. Reguleringsplaner och andra lokala planer bör utformas i nära kontakt med den lokala befolkningen.
- Till fylkeskommunen överförs den myndighet miljövårdsdepartementet nu har att fastställa reguleringsplaner.[1]
- Där det finns behov inrättas lokala kommittéer i kommunerna sammansatta på politisk grundval med uppgift att föra fram frågor som berör den lokala miljön i förhållande till kommunen. Kommunallagen ändras så att det öppnas möjligheter att välja politiskt sammansatta lokala kommittéer i direkta val samtidigt med kommunalval".

[1] Detta har nyligen genomförts.

Norska kommunernas centralförbund har nyligen kommit med en utredning om informationsverksamheten i kommunerna. Den visar att det bortsett från några av de största kommunerna inte finns någon särskild person i kommunerna som har till uppgift att sköta kommunens information.

Ett fåtal kommuner har egna informationsnämnder eller planer på att inrätta sådana. Några fler anger andra kommunala organ eller befattningshavare som ansvariga för informationen. Exempel på detta är kommunstyrelsen, turistinformationen, kanslichefen, personal- och administrationsutskottet eller "informationsbroschyrskommittén" i kommunen.

Kommunerna ombads vidare ge exempel på skriftligt informationsmaterial som producerats under senaste fem åren.

I ett övervägande antal fall verkar det som om man på kommunalt håll med information förstår upplysningar till turister och företag o dyl. Informationsmaterial som riktas till kommunens invånare generallt har förekommit mycket sparsamt. Vid de flesta tillfällen har sådant material kommit till stånd på initiativ av olika organisationer.

Undersökningen visar också att kommunerna ofta antar erbjudanden från företag som erbjuder "gratis" eller "självfinansierad information". I vissa fall utger kommunerna en tidning vilket ibland överlåtits på någon privat firma på rent affärsmässiga grunder.

Ett relativt nytt fenomen, i vart fall när det gäller omfattningen, är de nya grupper och organisationer som bildats med anknytning till planfrågor. De har ställt krav på ökade möjligheter till medverkan särskilt i de större städerna. Detta kan till en del förklaras med de omfattande miljöförändringar som ägt rum. Trafiksanering, ändringar i strukturen från bostadsområden till områden för kommersiella ändamål och krav på högre utnyttjande av ytor har i vissa fall medfört minskad trivsel för dem som bor i dessa områden. Också för dem som måste flytta ut till förstäderna har detta inte sällan fått konsekvenser i form av långa resor till arbetet, bristfälliga kollektiva transportmedel m m.

Men sådana förändringar utgör inte en tillräcklig förklaring till att de lokala aktionsgrupperna ökat i omfattning. Det verkar också som om det finns en större tilltro till nyttan av att protestera, något som i synnerhet den nyligen genomförda folkomröstningen om norskt medlemskap i EG visade. Aktionsgrupperna kan uppfattas som ett symptom, inte bara på en brist på information, utan i synnerhet avsaknad av kommunikation mellan de offentliga organen och dem de är satta till att tjäna.

Men det ökade intresset för lokala frågor har också lett till att äldre organisationer blivit mer aktiva. En sådan typ av organisation är de s k *välföreningarna* (velforeninger) som är lokala intresseföreningar. De första välföreningarna startades strax före sekelskiftet, men blommade särskilt upp under perioden 1910–1930. Under senare år har de haft en ny utvecklingsperiod.

Välföreningarna har mycket olika omfattning och karaktär, men gemensamt för dem är att de omfattar en rent geografisk enhet. De är i regel öppna för alla som bor i området men antar ibland karaktär av

villaägareföreningar. De är partipolitiskt neutrala och skall arbeta för att främja intressena för invånarna i ett område. Detta kan ske genom protester mot föreslagna planer eller genom mer självständiga initiativ från föreningarnas sida.

Medlemsantalet i de olika föreningarna kan variera från 10 till 5 000. Genomsnittet ligger på 100 till 150 hushåll. Den geografiska omfattningen kan variera från invånarna längs en liten väg till en stadsdel eller en hel tätort.

Om en kommun har flera välföreningar skapas ofta ett samlingsorgan för hela kommunen. Ett riksförbund – Norges Velforbund – höll konstituerande landsmöte i början av 1974. Riksförbundets allmänna syfte är att förmedla information från offentliga organ, från forskningsinstitutioner samt först och främst mellan de olika lokalföreningarna.

Exempel på mer aktiv information

Vissa kommuner har gjort mer långtgående insatser för att informera allmänheten och uppmuntra till debatt i planeringsfrågor.

I det följande skall vi ge några exempel på det tema denna rapport avhandlar. Inom den tidsram vi arbetat med har det varit omöjligt att ge en representativ bild av de norska kommunernas informationsåtgärder i planeringsfrågor. I stället ges exempel som täcker olika kommunstorlekar. Detta ger oss möjligheter att illustrera informationsproblem i olika sammanhang.

Före varje exempel ger vi en kort presentation av den kommun det gäller för att läsaren skall ha något att relatera exemplet till.

Molands generalplan

Bakgrund

Molands kommun ligger i Aust-Agders fylke cirka 300 km sydväst om Oslo. Den nuvarande Molands kommun är från 1965 sammansatt av tre tidigare självständiga kommuner. Kommunen har cirka 6 000 invånare. Cirka hälften av befolkningen bor i tätorterna Eydehavn och Saltrød, men bosättningen är i övrigt relativt spridd. Av den yrkesverksamma befolkningen är 13 procent sysselsatta i primärnäringarna, 45 procent i sekundärnäringarna och resten i serviceyrken.

Generalplanen

Efter att byggnadslagen antagits gav Molands kommun en arkitektfirma i Kristiansand S. i uppdrag att utarbeta en generalplan för kommunen. Den plan man erhöll bestod till stor del av prognoser och var inte anpassad till kommunens behov. Då kommunens politiker fick den i sin hand, visste de inte riktigt vad de skulle göra med den. Kommunfullmäktiges medlemmar samlades därför över två dagar för att sätta sig in i och

diskutera planen. Man enades om att tillkalla en annan fackexpert, institutet för samhällsinformation (SIAS). Uppdraget gällde att göra ett sammandrag av planen och samtidigt försöka urskilja det viktiga i den. Vidare fick SIAS i uppdrag att lägga upp en informationskampanj. I ett pressmeddelande formulerades syftet på följande sätt: "För att Molands invånare på bästa möjliga sätt skall bli informerade om och engagerade i utformningen av kommunens generalplan, har de kommunala myndigheterna beslutat att genomföra en informationskampanj om generalplanen."

Ett sammandrag av planen gjordes genom att folk från SIAS och kommmunen "pratade sig igenom" planen. Genom detta försökte man att ta fram målsättningar och styrmöjligheter.

Den informationskampanj som lades upp hade tre huvudkomponenter: intervjuformulär med orientering om det förberedande utkastet till generalplan, tre informationsmöten och en informationsgrupp som under två dagar kunde inviteras till föreningar, studiegrupper, organisationer, skolor, grupper av invånare i enskilda bostadsområden osv.

Frågeformuläret sändes ut till alla röstberättigade i kommunen. Formuläret strukturerades så att man delade upp frågorna efter de olika kommunala sektorerna. Inledningsvis presenterades material från det sammandrag som man gjort och därefter följde frågor som försökte att fånga in invånarnas prioriteringar. Innan det sändes ut hade alla kommunstyrelsens medlemmar fått det för ifyllande och värdering, men detta hade inte lett till några väsentliga ändringar. Formuläret testades inte bland "vanligt folk" och var därför kanske mycket präglat av politikernas inställning.

En svarsandel bland befolkningen på 60 procent och det sätt varpå svaren var ifyllda tyder på att folk upplevde de frågor som ställdes som aktuella problemställningar. Ibland kunde det emellertid verka som alternativen var svåra att förstå.

Informationsgruppen hade möten på ungdomsskolorna och aluminiumfabriken i Eydehavn, förutom en del lokala möten. Det bestående intrycket var att dessa möten hade varit värdefulla och att man hade nått fram och fått reaktioner.

Som ett komplement till frågeformulären och mötena organiserades också telefonservice som utnyttjades i hög grad.

Askims centrumplan

Bakgrund

Askim kommun ligger i Indre Østfold cirka 55 kilometer från Oslo i sydostlig riktning. Kommunen har i dag drygt 10 000 invånare som huvudsakligen bor i tätorten "Askimbyen", ungefär mitt i kommunen. Askim centrum som förra århundradet växte upp som handelsstad runt järnvägsstationen, fick 1924 en större industri: Askim Gummivarefabrikk, som senare har utvecklats till Indre Østfoldregionens viktigaste industricentrum. Samtidigt har det också gjort Askim till ett sysselsätt-

ningscentrum för avfolkningsdistrikten upp mot svenska gränsen.

Det relativt korta avståndet till Oslo har också medfört en omfattande inflyttning till Askim av pendlare till huvudstaden. Samtidigt sker en hel del pendling den andra vägen.

Ett viktigt inslag i Askims centrum är, förutom fabriken, genomfartsleden E 18 till Stockholm. Denna går i dag tvärs igenom tätorten och skapar betydande problem för befolkningen.

En omläggning av E 18 hänger nära samman med, eller är närmast en förutsättning för centrumplanen.

Centrumplanen och utställningen

Sedan arbetet med denna plan och andra centrumprojekt hade pågått en längre tid beslöts det för cirka ett år sedan att arrangera en utställning för att få synpunkter och reaktioner från folk i Askim.

Utställningen ägde rum i en lokal i centrum och varade i fjorton dagar. Den annonserades i lokalpressen och via affischer i affärer och bensinstationer. Själva öppnandet skedde genom att ordföranden talade från den lokala "speaker-kassen", en central punkt i Askim för offentliga meningsyttringar av olika slag. 500–600 personer hade samlats vid detta tillfälle och en del av dessa följde med till utställningen. Sammanlagt var det 600–700 människor som besökte utställningen under de två veckor den var öppen. Bland de besökande fanns också skolklasser. Utställningen var öppen på förmiddagen och eftermiddagen, något som bl. a. gjorde det möjligt för t. ex. skiftarbetare att komma.

När man kom in på utställningen erhöll man ett frågeformulär. Man markerade sedan med hjälp av en knappnål på en karta var man bodde. Denna karta gav till slut en bra visuell framställning av bredden i anslutningen. De som särskilt lyste med sin frånvaro var invånarna i Askims nya bostadsområden (ofta till stor del unga och nyinflyttade). Om detta skall skyllas på bristande intresse, var ett resultat av bristande möjligheter till inflytande eller bägge delarna är frågor som här dessvärre måste stå obesvarade. Frågeformuläret innehöll frågor om vilka former av service, vilka utvecklingsåtgärder man önskade centrum, vilka delar man tyckte var särskilt trivsamma, vilka förhållanden som snabbt borde ändras samt en del konkreta förslag som man skulle ta ställning till. Cirka 40 procent lämnade in ett ifyllt formulär. Vid genomläsning verkade formuläret något tekniskt och svårtillgängligt, men de enskilda frågorna var knutna till förhållanden som illustrerades på utställningen.

Själva utställningen började med en modell över element som måste uppfattas som givna förutsättningar. Detta omfattade den nya dragningen av E 18, placering av det nya rådhuset, ett nytt stort varuhus och utvidgning av Askim Gummivarefabrikk. Så pass omfattande förutsättningar gör givetvis att de valmöjligheter folk har blir starkt begränsade.

Om man gick vidare i utställningen blev man så presenterad i skrift och bilder de idéer kommunens planerare hade om centrum, avslutat med en stor modell som visade planförslaget i dess helhet. Detta betyder att

utställningen visade bara ett förslag och inte flera alternativ som de besökande kunde ta ställning till. De kunde bara avgöra om det framlagda förslaget var bra eller dåligt.

Det var alltid en representant närvarande från kommunen som kunde svara på frågor. Det var emellertid inte nödvändigtvis någon av planerarna som var närvarande.

Det förekom en hel del diskussion bland dem som besökte utställningen, särskilt över den stora modell som avslutade rundturen. Men mycket av det material som ledde fram till denna modell var för tekniskt och för präglat av vad planerarna uppfattade som viktiga problemställningar.

Valmöjligheterna var som vi tidigare har nämnt starkt begränsade. Samtidigt var de valmöjligheter som fanns ofta svårtillgängliga. Detta skylldes till en stor del på det tekniska sätt varpå de presenterades, men, och kanske viktigare, på att konsekvenser som vanligt folk berördes av inte åskådliggjordes.

Utställningen avslutades med ett stort möte där 150–200 personer deltog. Detta möte präglades av diskussioner planerarna emellan och mellan dessa och speciella grupper av befolkningen. Folk kom in i diskussionen när något berörde deras egendom. Det var därför särskilt husägare söder om järnvägslinjen som deltog i diskussionen. Här skall inskjutas att Askims centrum är delat i en nordlig och en sydlig del och att husägare–affärsfolk på södra sidan ansåg att centrumplanen skulle få speciellt negativa konsekvenser för dem. De mötte därför upp, naturligt nog, för att försvara sina intressen. Den tidningsdebatt som utspann sig i samband med utställningen präglades också mycket av denna grupps intressen.

Den planbroschyr som utställningen byggde på skickades samtidigt med att utställningen pågick ut till 76 politiska och andra organisationer och föreningar samt fyra kommunala utskott. Tiden för reaktioner sattes till två veckor. Av de 76 organisationerna och föreningarna var det tre som svarade: Askims arbetarparti, en lokal intresseförening och de husägare som tidigare nämnts.

Som en summering kan vi säga att följande saker gjorde att informationen nådde ut i mindre grad än önskvärt: en alltför teknisk utformning, för många och omfattande givna förutsättningar, få alternativ samt att konsekvenserna inte var tillräckligt åskådliggjorda.

Tromsø generalplan

Bakgrund

Tromsø kommun, belägen i Troms fylke i Nordnorge, är till ytan landets största stadskommun (2 432 km^2) med en areal som är cirka fem gånger Oslos. Avståndet mellan de två orter som ligger längst från varandra är cirka 100 km fågelvägen. Centrum (själva staden) ligger dels på fastlandet, dels på Tromsøya, sammanbundna med en bro. Hela kom-

munen har cirka 40 000 invånare varav de flesta bor i tätorten. Det är i dag en jämn ström av inflyttningar från kommunens ytterkanter och in mot centrum, särskilt av yngre människor. Tromsø tätort har under en längre tid haft en stark expansion bl. a. på grund av ett nyetablerat universitet.

Generalplanen

Arbetet med generalplanen påbörjades ganska snart efter det att den nya byggnadslagen trätt i kraft. Behovet av en sådan generalplan var starkt på grund av en omfattande kommunsammanläggning 1964, inrättande av universitetet och andra expansionstecken. Då man saknade egen kapacitet kallade man in expertis utifrån (därbland norsk institutt för by- og regionforskning). Samtidigt önskade generalplaneutskottet att ortens befolkning och politiker skulle engageras i ortens framtida utveckling. Man önskade en "öppen generalplan".

Det vi skall koncentrera oss på är information till och kommunikation med befolkningen. Förhållandet mellan expertis, politiker och större organisationer har behandlats i en vetenskaplig undersökning.[1]

Uppläggning av informationen

Den uppläggning som följdes hade tre huvudinslag. Det första var intervjuundersökningar, det andra utställningar och det tredje offentliga diskussionsmöten.

Intervjuundersökningen var tredelad. För det första intervjuades ett representativt urval av befolkningen under 70 år. Varje intervju varade cirka en och en halv timme. För det andra blev alla ledamöter och suppleanter i kommunstyrelsen intervjuade och för det tredje två intressegrupper – grossister och detaljister. I synnerhet grossisterna uppfattades som en viktig centraliseringsfaktor. Man önskade därför deras syn på utvecklingen i kommunen. Intervjuformulären som användes till de tre grupperna var inte helt lika, men en del frågor var gemensamma.

Frågeformuläret annonserades i pressen. Som intervjuare använde man sig av planerarna som också ålades att föra dagbok. Formuläret innehöll en del direkt information om faktisk och antagen utbyggnad för att klarlägga problemställningarna.

Efter hand som resultaten från intervjuundersökningen började föreligga och planalternativen tog form anordnades en utställning. Materialet presenterades i form av väggtidningar vilka också innehöll kommentarer till resultaten av intervjuerna.

Utställningen, som hölls i Tromsø centrum, var öppen i åtta dagar och hade sammanlagt 1 000 besökare.

En eller flera av medarbetarna i planeringsgruppen var närvarande på utställningen och talade med de besökande. Ungefär 80–90 procent av besökarna deltog i sådana samtal.

Som ett komplement till de mer informella samtalen under själva utställningen fick alla som kom ett frågeformulär att fylla i. I detta fanns

[1] Hansen, Tore: Deltagelse i en planleggningsprocess, inst. for statsvitenskap, universitetet i Oslo, 1972.

det sammanlagt fyra frågor om konkreta utbyggnadsalternativ. Av de 1 000 personer som besökte utställningen var det 400 som lämnade in ett ifyllt formulär. Folk mellan 20 och 40 år var överrepresenterade och detsamma var områdena i centrum.

Till svårigheterna att locka folk till utställningen bidrog det oväntat vackra sommarväder som varade just de dagar utställningen pågick. Sådana förutsättningar är det dock svårt för planerarna att råda över.

Sedan denna utställning avslutats hölls tre diskussionsmöten. Det första var dock endast för inbjudna, särskilt politiker utanför kommunfullmäktige. Det andra mötet hölls i samarbete med de politiska ungdomsorganisationerna. De flesta politiska grupperingar deltog. Det tredje mötet hölls i arkitektföreningens regi. Men detta blev framför allt ett möte för "fackfolk".

Temat för alla dessa möten var olika utbyggnadsalternativ: var skall det byggas, hur tätt, i vilken ordningsföljd, skall det centraliseras mer, vad skall ske med fria ytor i centrum? En viktig sida av generalplanen som speciellt gjorde sådana öppna diskussioner svåra var universitetsutbyggnaden. Denna betydelsefulla del av planen hade generalplanerarna fått besked om att inte behandla.

Nästa steg i informationens uppläggning var en ny utställning. Detta var en planalternativ-utställning med kartor och annat illustrerande material. Cirka 1 500 personer besökte utställningen men de diskussioner som uppstod fördes inom en svävare krets. Också här talade planerarna med de besökande, men i motsats till vid den första utställningen blev det ingen systematisk återföring. Man kan väl säga att detta var en typisk "planerare-till-planerare"-utställning av teknisk karaktär även om man försökte aktivera tidningar och radio.

Den tredje och sista utställningen varade i fjorton dagar och hade cirka 2 500 besökande. Detta var vid avslutningen av generalplanearbetet, och det material som presenterades var sammandrag av det arbete som hade gjorts med de slutsatser man hade kommit fram till. I samband med denna utställning hölls ett möte i stadens biograf som pågick en hel dag. Biografen var full av folk och konflikter och problem diskuterades livligt under mötet.

Det undersöktes inte vilka som var närvarande på detta möte och det är därför omöjligt att säga hur representativa de närvarande var för stadens befolkning.

Som komplement till intervjuundersökningarna, utställningarna och de offentliga mötena deltog medlemmar av planeringsgruppen på en rad föreningsmöten. Dels ansåg planerarna att det var värdefullt att få informera föreningarna, dels fanns det ett önskemål från föreningarna om föredragshållare.

Erfarenheter

Med utgångspunkt i de ansträngningar som gjordes upplevde planerarna att de inte nådde fram. Detta ansågs till en stor del bero på att man inte klart kunde dela upp och avgränsa problemställningarna. Folk orkar

inte intressera sig för allt när det inte angår dem direkt. Samtidigt är det viktigt att diskutera de principer som folk anser angår dem, inte så mycket det planerarna finner mest intressant.

I alltför liten grad blev planalternativen knutna till målformuleringar av ekonomisk eller politisk art. Samtidigt blev materialet ofta för tekniskt vid sammanvägningar mellan alternativen. Sammanlagt fanns 9 alternativ med vardera 26 aspekter, dvs. 234 kombinationer.

Ett exempel på en debatt som intresserade var en diskussion om socialt mönster (segregerat–integrerat) i samband med universitetsutbyggnaden. Här försökte man att konkretisera konsekvenser av speciella sociala mönster som kunde bli följden av olika sätt att bygga ut universitetet.

Bergens kommuns informationsverksamhet

Bakgrund

Bergen som ligger mitt på Sydnorges västkust, har de senaste 120 åren varit landets näst största stad. Före 1850 var den den största. Detta förklarades av Bergens position som handelscentrum för fisk och Bergens belägenhet i förhållande till de utändska marknaderna. Industrialiseringen kom inte med samma styrka till Bergen som till exempelvis Oslo.

Befolkningstillväxten detta århundrade har därför varit relativt moderat. Fram till kommunsammanläggningen för ett par år sedan hade staden cirka 120 000 invånare. I dag bor det cirka 200 000 invånare innanför storkommunens gränser.

Informationskontoret

Informationsavdelningen är ansvarig för utveckling, utbyggnad och genomförande av kommunens informationsåtgärder utåt till de bosatta i kommunen och inåt gentemot anställda och folkvalda.

Verksamheten under 1972 har dominerats av arbetet med att etablera kommunens informationsverksamhet, åtgärder i samband med kommunsammanläggningen och utbyggnaden av en bredare informationstjänst.

Avdelningen började arbeta samtidigt med att den nya offentlighetslagen trädde i kraft. Det har därför varit nödvändigt att lägga upp arbetsmetoderna i enlighet med lagens krav. Kommunstyrelsen har den 13 juni 1972 antagit ett reglemente för offentlighet i Bergens kommun, som reglerar dessa förhållanden. Senare samma år har kommunstyrelsen anmodat institutioner med nära anknytning till Bergens kommun att tillämpa reglementet, vilket vann positiv anslutning hos de flesta.

Det är särskilt två saker som varit viktiga utgångspunkter i informationskontorets verksamhet. För det första hade man den erfarenheten att den information som skulle ges en bestämd befolkningsgrupp måste ha en utgångspunkt i aktuella konsekvenser för den gruppen. Man hade i liten utsträckning funnit det värdefullt att gå ut med de stora projekten på en

gång. För det andra har man i Bergen god mediatäckning i form av både tidningar och genom den lokala radion.

Informationsavdelningen har nära kontakt med planerarna, närmare bestämt stadsutvecklingsgruppen. I samarbete har man under de senaste åren genomfört en rad lokala projekt. I samband med trafiksaneringen för Bergens centrum var bl. a. två centrala stadsområden utvalda. Här hölls under två kvällar en utställning där man visade tre utbyggnadsalternativ. De konsekvenser som lades fram för folk kunde vara t ex bort med gatuparkeringen och förbud mot genomfart. Sådana åtgärder gjorde det bättre för de "mjuka trafikanterna" (barn, fotgängare) men samtidigt mindre tillgängligt för fordon. Före utställningen sändes inbjudan samt kartskisser ut till alla invånarna. I båda dessa områden fick man många reaktioner.

Vid ett annat tillfälle när man skulle bygga om ett område som ursprungligen var bebyggt med enfamiljsbostäder fick man den typiska husägarprotesten.

I övrigt hade man genomfört en rad besök i bostadsrättsföreningar där man visat kartor eller planer som skulle beröra området. Sådan uppsökande verksamhet omfattar ofta två till tre kvällar, och ofta når man en fjärdedel av dem som bor i området.

I ett bostadsområde hade också bostadsrättsföreningen lagt fram två förslag för invånarna i samarbete med informationskontoret. Dessa omfattade samlingslokal och snackbar. Folk var eniga när det gällde samlingslokalen, men föräldrarna startade en namnunderskriftskampanj mot snackbaren. Då barnen upptäckte detta startade de en namninsamling *för* snackbaren.

Till denna uppsökande verksamhet har man en budget om 90 000 kronor. Bristen på medel har resulterat i att man har gjort i ordning transportabla anslagstavlor. Samtidigt måste en hel del av arbetet utföras på fritiden av anställda på informationsavdelningen och i stadsutvecklingsgruppen. Av erfarenhet är det de enkla konsekvenserna som folk är intresserade av. Det är särskilt sådana som gäller trafiksäkerhet och buller. Vägplaner intar således en särställning. En speciell undersökning i ett nytt bostadsområde visade att folk var speciellt intresserade av förhållandena för tonåringar, daginstitutioner och kollektiva transportmedel.

När det gäller utbyggnad av nya bostadsområden har man diskuterat hur man skall nå de framtida invånarna. Detta ligger fortfarande på diskussionsstadiet, men två lösningar har till en viss grad prövats. Den ena är att använda erfarenheter från utbyggda områden mer systematiskt. Den andra är en referensgrupp av husmödrar som en av bostadsbyggnadsföreningarna har tillsatt. Den skall följa och värdera nya bostadsprojekt.

Som tidigare nämnts har kommunen god lokal mediatäckning. Med hjälp av sex tidningar plus radio har man försökt främja offentlighet redan vid behandlingen i de beredande organen. Sammanlagt är 20–30 utskott i verksamhet, och inför varje sammanträde blir tidningarna orienterade om det som skall behandlas. Detta ger allmänheten möjligheter att medverka innan riktlinjer i realiteten är fastlagda.

Som komplement till de lokala informationsmötena och användandet av pressen, har man också vid ett par tillfällen delat ut broschyrer i större delen av staden, antingen till hushållen eller via skolor och dylikt. Dessa innehåller ofta specificerade frågor som folk kan besvara och skicka tillbaka.

Erfarenheter

Informationsverksamheten håller på att byggas upp men man har redan erhållit goda erfarenheter av verksamheten i "lokalmiljön". Som ett mellanled har Bergens kommun under 1974 inrättat kommundelsråd med vissa lokala uppgifter. Man har ställt vissa förväntningar men erfarenheterna är ännu för begränsade för att man skall kunna säga något om deras funktion.

Baerums, långtidsskisser

Bakgrund

Baerums kommun är Oslos närmaste granne i väster. Kommunen är landets största landskommun med över 70 000 invånare. Närheten till Oslo gör att Baerum till stor del kan ses som en förstad. Över hälften av yrkesbefolkningen har sitt arbete i Oslo. Baerum har stor inflyttning från både Oslo och andra städer och kommunens invånarantal fördubblades från 1950 till 1967. Detta har samband med att stora delar av kommunens jordbruksareal har omplanerats till bostadsområden.

Långtidsskisserna – informationen till befolkningen

Som första huvuduppgift i arbetet med generalplanen utarbetades "alternativa långtidsskisser" för kommunens utveckling. I samband med detta arbete lades det upp en informationskampanj för att få med befolkningen i diskussionen.[1] Tyngdpunkten i informationsarbetet lades på öppna informationsmöten med *"välföreningarna"* i kommunen. För att få så många som möjligt intresserade och motiverade för mötena och det övriga programmet delades en informationsbroschyr ut i 29 000 exemplar till huhållen i Baerum. Antalet deltagare vid mötena var starkt varierande, från ett 20-tal till 170 deltagare. Sammanlagt elva möten gav ett totalt deltagarantal på ungefär 1 200 personer med 275 diskussionsinlägg. Denna uppslutning var något bättre än väntat och en rad uttalanden tyder på att det stora deltagarantalet kan bero på att informationsbroschyren delats ut.

Information genom telefon och utställning på en biograf gav inte den kontakt med allmänheten man väntat sig. Å andra sidan tyder en del uttalanden på att utställningen och filmen har bidragit till det jämförelsevis stora deltagandet på informationsmötena.

Långtidsskisserna blev givetvis diskuterade i tidningsspalterna men inläggen var i princip desamma som på mötena.

[1] Instilling fra reguleringssjefen till generalplanutvalget i Baerum 1.12.71, bilaga 14.

Bl. a för att understryka den vikt generalplaneutskottet lade vid uttalanden från myndigheter, organisationer m.m. arrangerades två möten med särskilt inbjudna representanter.

Det första mötet inriktades på en diskussion av det framtida kommunikationsnätet. Representerade på mötet var *"välförbundet"*,[2] skolorna, idrottens representanter, båtföreningar och studiegruppen för regionplanearbetet. Bortsett från Motorförarnas helnykterhetsförbund och Norges statsbanor deltog ingen av de stora bil- och transportorganisationerna och mötet gav – trots att det framkom värdefulla enskilda synpunkter – inte det förväntade resultatet. 35 personer deltog i mötet.

Det andra mötet hölls den 5 oktober 1971 och avsikten med detta möte var att diskutera utvecklingen och lokaliseringen av arbetsplatser och bostäder samt den framtida centrumstrukturen. Mötet motsvarade ungefär förväntningarna och lade i dagen en del av de problem som senare visade sig vara centrala i de skriftliga yttranden som kom in och i de inlägg som gjordes på mötena med "välföreningarna". 26 personer deltog i mötet.

Erfarenheter

Programmet var relativt omfattande. Planeringschefen känner inte till exempel från andra städer och det förelåg ringa tillgängligt erfarenhetsmaterial att stödja sig på. En systematisk genomgång av materialet kan göra det möjligt att förbättra framtida informationskampanjer samtidigt som det kan ge värdefulla hållpunkter för den framtida planeringen. Det är emellertid klart att framställningen av planförslag, skisser osv. skall ske med tanke på att en stor allmänhet skall informeras. 10 möten med sammanlagt 56 "välföreningar" lades upp med syftet att i första hand lämna information om generalplanearbetet, samtidigt som allmänheten konfronterades med generalplanens grundläggande problemställningar.

"Välföreningarnas" informationsmöten emotsågs av alla parter med en viss spänning och med bestämda förväntningar. "Välföreningarnas" medlemmar såg en möjlighet till medverkan i planeringen, vilket klart framgår av en rad uttalanden, medan generalplaneutskottet och planerarna såg en möjlighet att komma i direkt kontakt med ett större antal personer.

Uppläggningen av mötena med bildvisning och uppspelning av en kommentar på ljudband antas vara i princip riktig. De under mötets andra del uppkomna meningsyttringarna och frågeställningarna avslöjade dock en del svagheter. En stor del av dem som tog till orda under mötet påpekade att problemställningen, målsättningen och konsekvenserna inte klart framgick av bilderna och ljudbandet. Publiken saknade en beskrivning av alternativ och en systematisk utredning av konsekvenserna av dessa alternativ. Skillnader mellan och specifika drag i enskilda långtidsskisser framgick inte tydligt nog, varför långtidsskisserna av många uppfattades som förslag till generalplan. Vidare saknade allmänheten upplysningar om generalplanens plats i den totala planeringen. Information om generalplanens förhållande till Asker, Oslo och de övriga delarna av regionen efterlystes. Det anfördes att de enskilda alternativens kon-

[2] Samarbetsorgan för "välföreningarna" i kommunen.

sekvenser med avseende på den fysiska-ekonomiska utbyggnaden och den därav följande skillnaden i behovet av politisk styrning inte klart framgick. Vidare saknade publiken en koncis framställning av planens fasta förutsättningar och deras konsekvenser; detta gällde i särskild grad de problem som berör regionutvecklingsplanen för västområdet. Man saknade vidare en närmare redovisning av planeringschefens utredning från 1969 om bebyggelse i Marka (fjällområdena). Det påpekades också att valet av år 1990 som utbyggnadsgräns saknade motivering.

En annan betydande svaghet i informationsprogrammet låg i det faktum att det på grund av tidspressen inte var möjligt att avvakta utlåtanden från institutioner och myndigheter. Detta medverkade till en inte önskad begränsning av diskussionen och en medföljande osäkerhet i viktiga frågor som hörde till dessa myndigheters områden. I vilken grad dessa brister bidrog till att debatten fixerades vid enskilda konkreta frågor är det svårt att säga något om, men man kan inte utesluta att här finns ett orsakssamband.

Vilken vikt man skall lägga vid de enskilda uttalandena är ett problem som man måste räkna med kommer att dyka upp, såväl på det politiska planet som på expertplanet, när generalplanearbetet förs vidare. Det faktum att 1 200 personer valde att bli direkt informerade och att 275 personer yttrade sig på mötena kommer troligen att bli föremål för ingående och skilda värderingar. Även om man kan visa på vissa svagheter i materialet och den omständigheten att hela befolkningen knappast blev representerad, gav dock inläggens antal, det omedelbara engagemanget och deltagarnas bifallsyttringar en antydan om vilken utveckling som önskades. Ett systematiskt fel ligger utan tvivel i det faktum att de som direkt berörs av planen i högre grad motiveras till att möta upp än de som representerar samhällsintressen i vanlig mening. Å andra sidan förde uttalandena in många nya moment i debatten. Uttalandenas antal kan i viss utsträckning tjäna som ett mått på vad Baerums befolkning önskade.

En genomgång och värdering av inläggen kan ge dessa resultat: det uttrycktes tillfredsställelse med den informationsverksamhet som genomförts och det intresse som fanns för att höra de deltagandes meningsyttringar och frågor.

Det rådde enighet om att det var en tvingande nödvändighet att ha en generalplan och att arbetet med långtidsskisserna måste föras vidare med syfte att få en färdig generalplan snarast möjligt. En godkänd plan skulle kunna ge en önskad klarhet om den framtida utbyggnaden av kommunen. Man önskade upplysningar om på vilket sätt och i vilken omfattning man själv eller det område man tillhörde skulle beröras. Enligt de flestas uppfattning skulle det ligga en viss säkerhet och trygghet i det faktum att det förelåg ett utbyggnadsschema som var fastställt i en godkänd och offentligt tillgänglig plan.

Bostadsrättsföreningar – bostadsbyggnadsföreningar

Inledning

Norge är ett av de länder i världen där bostadssamverkan har störst omfattning. Denna samverkan är för det mesta organiserad antingen i bostadsbyggnadsföreningar med därtill knutna bostadsrättsföreningar eller i fristående bostadsrättsföreningar. Bostadsbyggnadsföreningar är andelsföreningar med varierande antal andelsägare och varierande kapital. Föreningen är öppen för nya medlemmar under en viss tid. Föreningen har till syfte att på andelsägarnas vägnar, antingen enskilt eller organiserat i bostadsrättsföreningar, skaffa bostäder. Bostadsrättsföreningar som här omtalas – anknutna bostadsrättsföreningar – inrättas av bostadsbyggnadsföreningen, och de andelsägare i bostadsbyggnadsföreningarna som skall ha bostad blir andelsägare i bostadsrättsföreningen först när bostäderna är färdigbyggda.

Den andra organisationsformen – fristående bostadsrättsföreningar – är andelsföreningar som stiftas av en begränsad grupp för att uppföra eller överta bostäder och hyra ut bostäderna till dem som är medlemmar i föreningen.

Bostadssamverkan fick ett uppsving i Norge efter kriget. Då stiftades flera nya bostadsbyggnadsföreningar. År 1946 skapades ett centralt landsförbund (NBBL) med 22 medlemsföreningar. Förbundet har senare haft en mycket stark tillväxt och är i dag en av landets största organisationer. Det har medlemmar från hela landet med tyngdpunkten koncentrerad i och omkring de största befolkningscentra, i synnerhet Oslo. Sålunda finns mer än en tredjedel av både medlemmarna och bostäderna i Oslo.

Bostadssamverkan inom NBBL omfattarde den 31 december 1972 100 bostadsbyggnadsföreningar och 3 fristående bostadsrättsföreningar. Antalet bostadsrättsföreningar som är knutna till bostadsbyggnadsföreningar var 2 386 och det totala medlemsantalet var 381 000.

Föreningar inom NBBL hade den 31 december 1972 133 376 bostäder under förvaltning. Enligt uppgifter från bostadsbyggnadsföreningarna utanför NBBL hade dessa samma datum sammanlagt 9 124 bostäder under förvaltning, samtliga husbanksbelånade.

Vi kan skilja mellan de existerande bostadsrättsföreningarna i ett redan utbyggt bostadsområde och de bostäder som bostadsbyggnadsföreningen planerar. I det första fallet är organisationsstrukturen relativt klar och ger möjligheter som kontaktled. I det andra fallet är situationen betydligt mer oklar. Det finns i dag inga tydliga organ för information till eller medverkan från dem som utbyggnaden berör, i synnerhet de framtida invånarna. Byggnadslagens krav om offentlighet måste givetvis uppfyllas, men av erfarenhet är detta oftast inte tillräckligt.

Exemplet Furuset

Furuset är ett bostadsområde som ligger nordöst om Oslo centrum, på ett avstånd av cirka 10 kilometer. Vid utbyggnaden av detta område, som

skall sättas igång om cirka ett år, har man velat få med brukarna på ett så tidigt stadium som möjligt. Det första steget togs genom att alla bostadsbyggnadsföreningens medlemmar (8 000) inbjöds till ett möte där projekteringsplanerna för det nya bostadsområdet lades fram och där man inböjd brukarna till medverkan i det kommunala planeringsarbetet.

Initiativtagarna betraktade arbetet som ett experiment som man hoppades skulle få dessa följder:

- att på kort sikt finna arbetsformer i samband med planläggningen av bostadsområdet där många parter som har intressen medverkar. Vidare bör de naturliga förutsättningarna i utbyggnadsområdet utnyttjas på ett sådant sätt att det uppstår så få begränsningar som möjligt när invånarna skall utveckla detta till att bli deras eget lokala samhälle.
- att på lång sikt förbättra kontakterna mellan de olika kategorier av människor i det nya bostadområdet, och att gradvis decentralisera beslutsprocessen, begränsa byråkratin och utveckla närdemokratin. Att ge så många människor som möjligt möjligheter att leva i miljöer som de själva varit med om att skapa.

I detta första möte deltog cirka 300 personer. Bland dessa fanns både bostadssökande och andra med intresse för bostadsfrågor.

Utöver den allmänna diskussionen på detta möte inbjöds intresserade framtida brukare att delta i grupparbeten omfattande tio möten där teman som trafik, bostadsutgifter, barn–ungdom, service, fysiskt handikappade samt brukarnas roll i planeringsprocessen togs upp.

Detta grupparbete har nu avslutats och den sista fasen skall sättas igång. Den består i att man redan nu, cirka ett år innan utbyggnaden startar, fördelar 50 procent av lägenheterna. 25 procent kommer senare att fördelas. Resterande 25 procent skall tillfalla kommunen som via bostadschefen fördelar dem.

Två arkitekter från Norges byggforskningsinstitut har fått i uppdrag att leda denna del av arbetet. I en intervju i bostadsbyggnadsföreningens tidning säger de: "Det första som sker efter det att de bostadssökande har fått besked om bostad på området är val av den gård de skall bo på. Varje gård kommer att vid en senare tidpunkt bli en självständig bostadsrättsförening.

Vi föreslår därför att gården under planeringsfasen blir den viktigaste organisatoriska enheten. Inom gården kan de framtida invånarna dela in sig i arbetsgrupper utifrån de teman de vill arbeta med. Det kan t. ex. bli en daghemsgrupp inom varje gård. Vissa gårdar kan ha flera, andra färre grupper.

Vi föreslår att de olika grupperna väljer sina ordförande och att dessa får utgöra gårdens förtroendemannautskott. Utskottet skall samordna gruppens arbete, svara för en demokratisk sakbehandling och vara gårdens representanter utåt.

En mängd arbetsuppgifter berör bostadsområdet som helhet. Representanter från varje förtroendemannautskott bör skapa ett samarbetsutskott för konkreta frågor.

Arbetsgrupperna bör bestå av folk inom en gård som önskar arbeta med ett speciellt tema. De skall samarbeta med motsvarande grupper inom andra gårdar och sända representanter till förtroendemannautskottet.

Förtroendemannautskottet bör bestå av representanter från varje arbetsgrupp inom gården. Det sänder representanter till samarbetsutskottet.

Samarbetsutskottet bör bestå av en representant från varje förtroendemannautskott. Det skall svara för en demokratisk sakbehandling när åtgärder för hela området skall bestämmas, sörja för att områdets intressen tillvaratas vid planeringen av serviceåtgärder för hela Furusetområdet.

Dessa förslag till organisationsplan kommer att läggas fram för invånarna som ett utkast för diskussion och beslut."[1]

Sammanfattning

Exemplen som vi redogjort för visar att det funnits skillnader i både informationens innehåll och den form den har presenterats i. Med hänsyn till det förstnämnda är det några förhållanden som varit avgörande. För det första gäller det i hur hög grad det tekniska har fått prägla framställningen. Därefter om flera alternativ har presenterats. Vidare i vilken grad konsekvenserna av de olika alternativen har redovisats, och i sådana fall om konsekvenserna varit relevanta och förståeliga. I de fall "principer skall redovisas" måste de vara av intresse, de skall beröra dem som informeras. Men det är kanske ändå viktigare att de operationaliseras.

Presentations- eller publiceringsformen beror på informationens syfte. Om avsikten bara är att upplysa kan man använda vanliga kanaler som tidningar, broschyrer o. dyl. Men om man önskar en dialog är uppgiften genast mer komplicerad. Då behövs ett brett spektrum av olika kanaler i kombination. Exemplen som vi har redovisat har omfattat tidningar, radio, informations- och diskussionsmöten, utställningar, broschyrer, intervjuformulär osv.

Informationens organisation är särskilt aktuell på de ställen där informationen inte bara är ett problem för ögonblicket utan ett kontinuerligt problem. Detta gäller i synnerhet de större kommunerna.

Här finns det ett uppenbart behov av mindre projekt eller enheter och nödvändiga mellanled. Man hade således vissa förväntningar på de kommundelsråd som inrättats i vissa större kommuner.

[1] USBL-Nytt nr 1, 1974. Utges av Ungdomens selvbyggelag, Oslo.

Bilaga 4 Litteraturförteckning

Sverige

Rapporter och studier kring försöksverksamhet

Arnman, G – Siksjö, O: Informationens betydelse för Fyllingeprojektet, Halmstad, Sociologiska institutionen i Lund, 1973

Blücher, G – Nilsson R: När folket skulle tycka, Resultat av kampanjen "Tyck om Nackablocket", Klippan 1971

Ek, K – Svennilsson, B: Skev opinion om Nackablocket, Sociologiska institutionen, Stockholms universitet, 3-betygsuppsats, 1970

Harvard, I: Norrlidenförsöket – en stadsdels grönytor och de boendes medverkan i planeringen. Rapport från byggforskningen 1974

Häggroth, Sören – Wallin, Gunnar: Vidgat medinflytande vid generalplanering. Utvärdering av försöksverksamhet i Lidingö kommun 1972–1973, Lidingö kommun 1973

Jönsson, G: Utställningen "Det växer i Skellefteå, men hur?" En publikundersökning, Sociologiska institutionen i Umeå, 1973

Kleberg, M: Information kring regionplan 70, Sveriges Radio, Publik- och programforskningsavd, 1972

Maunsbach, K: Planering och information – en sammanställning av Nackablockskampanjens planeringssynpunkter, KTH, avd för samhällsbyggnad, Examensarbete, 1971

Norrbom, Bengt: Allmänhetens deltagande i projekt M 70, Rapport 1972:113, M 70 – Projektet, Chalmers Tekniska Högskola, Göteborg 1972

Projekt Motorn, Socialförvaltningen, Solna kommun, 1974

Sundström, Gerdt: Kommunal demokrati och social position, Sociologiska institutionen, Stockholms universitet, 1970

Undersökning av Stockholms läns landsting i anknytning till information kring regionplan 70, Stockholms läns landsting, planeringskontoret, 1972

Chalmers Tekniska Högskola, avd. för bostadsplanering, M70-projektet. Rapport 4–8, 1972–74

Övrig litteratur

Abrahamsson, K: Samhällskommunikation, Lund 1972

Aktuellt från Byggnadsstyrelsen 1964 del 1, Bebyggelseplaneringens läge, Stockholm 1964

Bengtzon, O – Delden, J – Lundgren, J: Rapport Tensta, Stockholm 1970

Dahlberg, G-B – Ödmann, E: Stadsutvecklingen och planeringen i Sverige, Stockholm 1969

Eriksson, J – Hemström, E – Ullstad, E: Programskrivning och bedöm-

ning vid planering och upphandling av bostadsområden, Rapport från Byggforskningen R 35:1973
Flemström, C – Ronnby, A: Fallet Rosengård, Lund, 1970.
Gustavsson, Agne: Försvar för folkstyret, Lund, 1970
Hidemark, B – Sahlin, B – Steen, J – Ullmark, P: Lokalisering av verksamheter – förslag till ett demokratiskt förfarande, Rapport från Byggforskningen R 32:1973
Hyresgästernas Riksförbund: Boendemiljön, Stockholm, 1968
Hyresgästinflytande hos SABO-företagen – ett diskussionsunderlag, SABO-rapport nr 3, 1972
Häggroth, Sören: Den kommunala beslutsprocessen vid fysisk planering Stockholms Universitet, Statsvetenskapliga inst., Stockholm 1972
Jansson, P: Totalentreprenad, Rapport från Byggforskningen 47/1970
Kommunal projektorganisation, Kommunaktiebolaget, Stockholm 1971
Michélsen, Tomas: Röd gubbe, Stockholm 1969
Olausson, Ingrid: Människor i stad, Stockholm 1970
Att vara med och bestämma, Stockholm 1973
Orrskog, Lars: Nio fysiska översiktplaner – en analys av plandokument, Rapport R 50:1973 från Byggforskningen
Rekordåren, Stockholm 1969
Ryman, Nils: Hur fyra bostadsområden planerats, Rapport från Byggforskningen 17/1968
Statens planverk: Rapport nr 18, Kommunal samhällsplanering – förutsättningar och förändringar, Stockholm 1973
Stigare, Jan: Industriområden i översiktplaner, Uppsala Universitet, kulturgeografiska inst., 1969
Svensson, Ronny: Drabbad av planering, Stockholm 1973
Tobé, Erik: Kommunal planering, Uppsala 1972
Törnkvist, Harry: Byggnadsnämnden och samhällsplaneringen, Stockholm 1971
Åsvärn, G – Altvall, H: Att bo i Handen, Stockholm 1970
Åsvärn, G: Hur planeras ditt samhälle, Kristianstad 1968

Uppsatser, tidskriftsartiklar m. m.

Agorelius, K – Kelvesjö, B: Rapport från en undersökning 1972 i anslutning till arbetet på förslag till generalplan för Munkfors kommun, Sociologiska institutionen, Karlstad, 1972
Alinder, A: Konsument – planerare. Kommunikation och samarbete, LTH, Institutionen för byggnadsfunktionslära, Examensarbete 1973
Andersson, U – Köllerstam, G – Svensson, E: Planeringsprocessen – en studie av individens inflytande, Göteborgs universitet, Kulturgeografiska institutionen, 1974
Backer, K – Bäckbom, L m. fl.: Planeringsprocessen – samspelet på kommunal nivå mellan allmänhet, politiker och tjänstemän, Gruppparbete G 1973:4, Nordiska institutet för samhällsplanering
Bell, R – Björkegren – Carlsson m. fl.: Björksätra ett bostadsområde i Sandviken, Stockholms universitet, Pedagogiska institutionen, 3-betygsuppsats 1970
Björk, G: Informationscentrum i Aspudden. Om en viktig del i samhällsarbetet, Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet 1973
Curmans arkitektkontor AB: Projekt "Kojan", kv Valpen, Vallås, Halmstad, 1973
Curmans arkitektkontor AB – Halmstad kommun: Dispositionsplan för Nyhem, Halmstad, 1973
Eskeland, J – Gangvik, H m. fl.: Planering och demokrati, Grupparbete 1969/70:2, Nordiska institutet för samhällsplanering

Fagersjöprojektet, Stockholms universitet, Pedagogiska institutionen, IAN-rapport nr 60, 61 och 72, 1972
Forsberg, B – Lockne, L – Wrede, H: Aspudden – Stadsförvaltningens påverkan på en stadsdels utveckling, Stockholms universitet, Pedagogiska institutionen, IAN-rapport nr 26, 1971
Funch, B – Lyberg, M – Jänäs, T-M m. fl.: Samhällsplanering och medinflytande, En studie av Storvreten – ett förortsområde i expansion, Socialhögskolan, Stockholm, 1969
Fürst, Gunilla: Opinion och västkustplanering, Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet, 1971
Gustafslund, konsumentgruppen: Program för en god boendemiljö, HSB Helsingborg, 1969
Häggroth, Sören: Byalagsrörelsen i Stockholm, Statsvetenskaplig Tidskrift nr 2/71
Hörlén, I – Wijkmark, B: Stockholms trafiksamråd – ett försök med utökat medborgarinflytande i planeringen, Plan nr 1/1974
Information Stockholm. Informationsgruppens rapport, Stockholms kommun, 1972
Kågesson, P: Alternativgruppernas arbete i Stockholm 1968–69, Stockholms universitet, Institutionen för statsvetenskap, 3-betygsuppsats, 1969
Lanesjö, E: Samråd om trafiken i Stockholm, Kommunal tidskrift nr 6, 1974
Legros, P – Brolin, S: Om konsumentens engagemang i stads- och regionplanering, Göteborgs universitet, Sociologiska institutionen, 3-betygsuppsats, 1971
Pehrsson, K: Planering för framtiden kräver kunskap om dagsläget, Att bo nr 3/1972
Nacka kommuns demokratiutredning, Rapport nr 1, Nacka kommun, 1973
Statens planverk: Medborgarinsyn i bebyggelseplaneringen, Skrivelse till byggnadsnämnderna Dnr U 2204/69, A 328/71
Tibblin, C J: Medborgarinflytandet i stadsplaneringsprocessen, Uppsats i civilrätt, Uppsala universitet, 1971
Tirsén, Hans: Parkplanering och medinflytande, Arkitektur nr 12/1971
Wikforss, Örjan: Åskådlighet och kommunikation vid redovisning i stadsplanering, delrapport 1, Formlära, KTH, Stockholm, 1974
Wisth, Per: Sex stockholmsbyalag, Tekniska Högskolan, Lund, 1970

England

Buxton, Richard: Local Government, Penguin, 1973
Circular 44/71, 52/72, Department of Environment. Tillämpningsföreskrifter del I resp. II till Town and Country Planning Act
Cullingworth, J B: Town and Country Planning in Britain, 1972
Heap, Desmond: The New Town Planning procedures – how they affect you, 1968
Hill, Dilys M: Participating in Local affairs, 1970
Local Government in Britain, Central Office of Information, 1972
The New Local Authorities; management and structure (Baines-rapporten), 1972
People and Planning: Report of the Committee on Public Participation in Planning (Skeffington-rapporten), 1969
Public Participation in general improvement areas, Department of Environment, 1973
Review of the Development Control System. Interim report by George Dobry. Department of Environment, 1974

Richards, Peter G: The new local government system, 1971
Statens Planverk: Utländsk planlagstiftning, rapport 21, del 1, 1973
Structure plans: The examination in public, Department of Environment, 1973
The Sunderland Study, Tackling Urban Problems – a basic handbook, Department of Environment, 1973
Town and Country Planning Act 1971
Town and Country Planning in Britain, Central Office of Information, 1972

Danmark

Betænkning angående ejerlejligheder M.V., Betænkning nr. 395. Statens Trykningskontor. København 1965
Betænkning om offentlighed i forvaltningen, Betænkning nr. 325. Statens Trykningskontor. København 1963
Bidstrup, Knud: Ebenezers Disciple. Dansk Byplanlaboratorium. København 1971
Byplan guide. Dansk Byplanlaboratorium. København 1973
Deklarationsbestemmelser for haveboligområder. Dansk Byplanlaboratoriums skriftserie nr. 5. København 1973
Espersen, Preben: Kommunestyre og Kommunedemokrati. Fremad. København 1971
Eyben, W. E. von: Fast Ejendoms Regulering. 3. omarbejdede udgave. Juristforbundets Forlag. København 1971
Forslag till lov om kommuneplanlægning, Lovforslag nr 168, Folketinget 1973–74
Gottschalk, Georg: Kan den kommunale planlægning gøres demokratisk? Om deltagelse i planlægningen "fra oven" og "fra neden", og om tilpasning af metoderne till beboernes vilkår. Arkitekten nr. 20. 1973. s. 398–403. Fines også som SBI-særtryck nr. 239. Teknisk Forlag. København 1973
Gottschalk, Georg og Jens Chr. Tonboe: Offentlighed, Hemmelighed og Medindflydelse i Planlægningen. Bind I. Generel oversigt og udenlandske forhold. SBI- Byplanlægning 22. Teknisk Forlag. København 1974
Harder, Erik: Dansk Kommunal Forvaltning, Kommunalbestyrelsen. Juristforbundets Forlag. København 1970
Holm, Nils Eilschou: Offentlighedsloven. Juristforbundets Forlag. København 1971
Høilund, Børge: Beboerdemokrati i praksis. Københavns Almindelige Boligselskab. København 1971
Kaufmann, Erik: 27 Slags Planer. SBI-Byplanlægning 4. 2. oplag. Teknisk Forlag. København 1968
Mammen, Hans: Fra Sammenbygning af Enfamiliehuse til Udvikling af Lokalsamfund. Byplan nr. 3., 1972. Findes ogso som SBI-særtryk 227. Teknisk Forlag. København 1973
Miljø og demokrati. Kommunernes Landsforening. København 1973
Offentlighed i planlægningen. Dansk Byplanlaboratorium. København 1971. (Duplikeret materialesamling til byplandagene 1971)
Offentlighed i planlægningen. Byplandagene 1971. Dansk Byplanlaboratoriums Skriftserie nr. 2. København 1972
Raaschou-Nielsen, Birgitte og Johs, Brigsted: Boligstøtte og Lejelovgivning. Akademisk Forlag. København 1973
Set, sagt och skrevet. Silkeborg Byplan 1972. Silkeborg Kommune 1973

Strukturplan 1972 för hovedstadsregionen. Egnsplanrådet. København 1973

Tonboe, Jens Chr.: Borgernes deltagelse i planlægningen. Demokrati, planlægning of den rationelle økonomiske udvikling. Nordisk Administrativt Tidsskrift nr. 4. 1971. s. 304–325

Tonboe, Jens Chr.: Planlægning sammen med borgerne. Nogle förslag til kommunernes arbejde med "planlægningsdemokratiet". Byplan nr. 3. 1973. s. 66–74. Findes også som SBI-særtryk nr. 238. Teknisk Forlag. København 1973

Tonboe, Jens Chr.: Offentlighed, Hemmelighed og Medindflydelse i Planlægningen. Bind II: "En diskussion af demokratiet." Udkommer i Serien SBI-byplanlægning ultimo 1974

Norge

Bergen kommune, årsberetning 1972

Borettslovene, Norges offentlige utredninger 1974:6

Bygningsloven av 18 juni 1965

Ekker, H: Erfaringer fra et informasjonsprogram. Arbeidsrapport fra Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo 1973.

Hansen, T: Deltagelse i en planleggingsprosess, Institutt for statsvitenskap, Universitetet, Oslo 1972

Hansen, T: Planleggere, myndighet og lokalbefolkning, Tidsskrift for samfunnsforskning nr 3, Oslo 1973

Innstilling fra Utvalget for å utrede spørsmål om Bydelsutvalg, Bergen 5/9-1973

Kommunal Tidsskrift (Norge) nr 9 og 12/1973 og nr 1/2/1974

Kontrast nr 4, Oslo 1973

Lov om offentlighet i forvaltningen av 19 juni 1970

Norske Arbeiderpartis arbeidsprogram 1974–1977, Oslo 1973

Norske Kommuners Sentralforbund: Undersøkelse om informasjonen i norske kommuner, Oslo 1974

Nowak & Wärneryd: Kommunikasjon og påvirkning, Oslo 1970

Tromsø Generalplan, NIBR, Oslo 1971

USBL-nytt nr 1, Oslo 1974

Utkast til lov om bygningsvesenet, bilag til Odelstingsproposisjon nr 1 (1964–65)

Statens offentliga utredningar 1974

Kronologisk förteckning

1. Orter i regional samverkan. A.
2. Ortsbundna levnadsvillkor. A.
3. Produktionskostnader och regionala produktionssystem. A.
4. Regionala prognoser i planeringens tjänst. A.
5. Boken. Litteraturutredningens huvudbetänkande. U.
6. Förenklad konkurs m. m. Ju.
7. Barn- och ungdomsvård. S.
8. Rättegången i arbetstvister. A.
9. Samhälle och trossamfund. Sammanställning av remissyttranden över betänkanden av 1968 års beredning om stat och kyrka. U.
10. Data och näringspolitik. I.
11. Svensk industri. Delrapport 1. I.
12. Svensk industri. Delrapport 2. I.
13. Svensk industri. Delrapport 3. I.
14. Svensk industri. Delrapport 4. I.
15. Sänkt pensionsålder m. m. S.
16. Neutral bostadsbeskattning. Fi.
17. Solidarisk bostadspolitik. B.
18. Solidarisk bostadspolitik. Bilagor. B.
19. Högskoleutbildning. Läkarutbildning för sjuksköterskor. U.
20. Förslag till skatteomläggning m. m. Fi.
21. Markanvändning och byggande. B.
22. Vattenkraft och miljö. B.
23. Reklam V. Information i reklamen. U.
24. Förslag till hamnlag. K.
25. Fri steriliserings. Ju.
26. Motorredskap. K.
27. Mindre brott. Ju.
28. Räntelag. Ju.
29. Att utvärdera arbetsmarknadspolitik. A.
30. Jordbruk i samverkan. Jo.
31. Unga lagöverträdare V. Ju.
32. Solidarisk bostadspolitik. Följdfrågor. B.
33. Att översätta gamla testamentet. U.
34. Grafisk industri i omvandling. I.
35. Spridning av kemiska medel. Jo.
36. Skolan, staten och kommunerna. U.
37. Mut- och bestickningsansvaret. Ju.
38. FFV. Förenade fabriksverken. I.
39. Socialvården. Mål och medel. S.
40. Socialvården. Mål och medel. Sammanfattning. S.
41. Statsbidrag till kommunal färdtjänst, hemhjälp och familjedaghemsverksamhet. Fi.
42. Barns fritid. S.
43. Utställningar. U.
44. Effekter av förpackningsavgiften. Jo.
45. Samordnad traktamentsbeskattning. Fi.
46. Befordringsförfarandet inom krigsmakten. Fö.
47. Installationsbranschen. I.
48. Installationsbranschen. Bilagor. I.
49. Bevissäkringslag för skatte- och avgiftsprocessen. Fi.
50. Information och medverkan i kommunal planering. Rapport. Kn.

Statens offentliga utredningar 1974

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Förenklad konkurs m. m. [6]
Fri sterilisering. [25]
Mindre brott. [27]
Räntelag. [28]
Unga lagöverträdare V. [31]
Mut- och bestickningsansvaret. [37]

Försvarsdepartementet

Befordringsförfarandet inom krigsmakten. [46]

Socialdepartementet

Barn- och ungdomsvård. [7]
Sänkt pensionsålder m. m. [15]
Socialutredningen. 1. Socialvården. Mål och medel. [39] 2. Socialvården. Mål och medel. Sammanfattning. [40]

Kommunikationsdepartementet

Förslag till hamnlag. [24]
Motorredskap. [26]
Barns fritid. [42]

Finansdepartementet

Neutral bostadsbeskattning. [16]
Förslag till skatteomläggning m. m. [20]
Statsbidrag till kommunal färdtjänst, hemhjälp och familjedaghemsverksamhet. [41]
Samordnad traktamentsbeskattning. [45]
Bevissäkringslag för skatte- och avgiftsprocessen. [49]

Utbildningsdepartementet

Boken. Litteraturutredningens huvudbetänkande. [5]
Samhälle och trossamfund. Sammanställning av remissyttranden över betänkanden av 1968 års beredning om stat och kyrka. [9]
Högskoleutbildning. Läkarutbildning för sjuksköterskor. [19]
Reklam V. Information i reklamen. [23]
Att översätta gamla testamentet. [33]
Skolan, staten och kommunerna. [36]
Utställningar. [43]

Jordbruksdepartementet

Jordbruk i samverkan. [30]
Spridning av kemiska medel. [35]
Effekter av förpackningsavgiften. [44]

Arbetsmarknadsdepartementet

Expertgruppen för regional utredningsverksamhet. 1. Orter i regional samverkan. [1] 2. Ortsbundna levnadsvillkor. [2] 3. Produktionskostnader och regionala produktionssystem. [3] 4. Regionala prognoser i planeringens tjänst. [4]
Rättegången i arbetstvister. [8]
Att utvärdera arbetsmarknadspolitik. [29]

Bostadsdepartementet

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna. 1. Solidarisk bostadspolitik. [17] 2. Solidarisk bostadspolitik. Bilagor. [18] 3. Solidarisk bostadspolitik. Följdfrågor. [32]
Markanvändning och byggande. [21]
Vattenkraft och miljö. [22]

Industridepartementet

Data och näringspolitik. [10]
Industristrukturutredningen. 1. Svensk industri. Delrapport 1. [11] 2. Svensk industri. Delrapport 2. [12] 3. Svensk industri. Delrapport 3. [13] 4. Svensk industri. Delrapport 4. [14]
Grafisk industri i omvandling. [34]
FFV. Förenade fabriksverken. [38]

Installationsbranschutredningen

1. Installationsbranschen. [47]
2. Installationsbranschen. Bilagor. [48]

Kommundepartementet

Information och medverkan i kommunal planering. Rapport. [50]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen

Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-01964-7