



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

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



Rapport

R91:1978

G P F

**gemensamma planerings-
förutsättningar.**

En utvärdering

Hans Lind

Håkan Westberg

Byggforskningen

R91:1978

G P F

GEMENSAMMA PLANERINGSFÖRUTSÄTTNINGAR:
EN UTVÄRDERING

Hans Lind
Håkan Westberg

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 770486-4 från
Statens råd för byggnadsforskning till avdelningen för samhälls-
byggnad/regional planering, KTH, Stockholm

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

Nyckelord:

kommuner
planering
program
kommunplaneringsmodell

UDK 711.1
352.001.1

R91:1978

ISBN 91-540-2932-5
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

I N N E H Å L L S F Ö R T E C K N I N G

<u>DEL 1</u>	<u>BAKGRUND</u>	7
1.	INLEDNING	9
1.1	Projektets tillkomst	9
1.2	Projektets allmänna inriktning	9
1.3	Projektets uppläggning	10
1.4	Rapportens uppläggning	11
2.	GPF OCH KOMMUNPLANERINGSRAPPORTEN	12
2.1	Bakgrund till rapporten	12
2.2	Modellens beståndsdelar	12
2.3	GPF i modellen	13
2.4	Andra källor till GPF	14
3.	ARTIKLAR OM GPF	15
3.1	Inledning	15
3.2	Allmän kritik av kommunplaneringsmodellen	15
3.3	Faktaredovisningen i GPF	16
3.4	Hur "politiska" skall GPF vara?	17
3.5	Vem är GPF riktad till?	17
3.6	Allmänt om GPFs värde	18
3.7	Övriga synpunkter	18
3.8	Avslutning	19
<u>DEL 2</u>	<u>NÅGRA GRUNDFRÅGOR</u>	21
4.	OM MÅL	23
4.1	Problem	23
4.2	Mål - riktlinjer - åtgärder	23
4.2.1	Olika typer av mål	23
4.2.2	Mål, prioriteringsregel och riktlinjer	24
4.2.3	Mål och åtgärder	24
4.3	Behövs mål?	25
4.3.1	Kan gemensamma mål vara styrande?	25
4.3.2	Behövs förvaltningsspecifika mål?	26
4.4	Är mål möjliga?	27
4.5	Avslutning	27
5.	OM BAKGRUNDSKUNSKAPER OCH FRAMTIDSBEDÖMNINGAR	29
5.1	Inledning	29
5.2	Gemensamma bakgrundskunskaper	29
5.3	Gemensamma framtidsbedömningar	29
5.4	Avslutning	30
6.	OM SAMORDNING	31
6.1	Inledning	31
6.2	Samordning och beroendeförhållanden	31
6.2.1	Typer av beroendeförhållanden	31
6.2.2	Typer av samordning	31
6.3	Är samordning bra?	32
<u>DEL 3</u>	<u>GPF I PRAKTIKEN</u>	35
7.	ÖVERSIKT: PLANERINGSSYSTEM - FÖREKOMST AV GPF	37
7.1	Inledning	37
7.2	Planeringssystemet	37
7.2.1	Huvudsakliga planformer	37
7.2.2	Planeringens utveckling: en grov modell	38
7.2.3	GPF och planeringens utveckling	39
7.3	Förekomst av GPF	40
7.3.1	Inledning	40
7.3.2	Empiriska undersökningar	40

8.	GPF-ARBETETS ORGANISATION	43
8.1	Inledning	43
8.2	Den första GPFen	44
8.2.1	Två exempel	44
8.2.2	Ledningsgrupp - arbetsgrupp - referensgrupp	44
8.2.3	Kontakter med partier, organisationer och allmänhet	45
8.3	GPF-arbetet ett normalår	45
8.3.1	Avgränsning	45
8.3.2	Två exempel	46
8.3.3	Centralisering eller decentralisering?	46
8.4	Avslutning	47
9.	GPF OCH POLITIKERNA	48
9.1	Inledning	48
9.2	Initiativ till GPF	48
9.2.1	Idén	48
9.2.2	Beslutet	48
9.3	Roll i framtagandet av GPF	49
9.3.1	Översikt	49
9.3.2	Målformuleringar	50
9.4	Användade av GPF	51
9.4.1	GPF som styrmedel	51
9.4.2	GPF som hjälpmedel	51
9.5	GPF och olika politikergrupper	52
10.	GPF OCH ALLMÄNHETEN/ORGANISATIONERNA	53
10.1	Inledning	53
10.2	Allmänheten/organisationerna och framtagandet av GPF	53
10.3	Allmänheten/organisationerna och spridningen av GPF	54
11.	GPF OCH TJÄNSTEMÄNNEN	55
11.1	Inledning	55
11.2	Förvaltningarnas situation: några huvuddrag	55
11.2.1	Resursknapphet	55
11.2.2	Osäkerhet om framtida resurser	55
11.2.3	Brist på beslut/riktlinjer	55
11.3	Syn på GPF	56
11.3.1	Allmänt	56
11.3.2	Målformuleringar och riktlinjer	56
11.3.3	Framtidsbedömningar	57
11.3.4	Uppgifter om andra förvaltningar	57
11.4	Avslutning	58
12.	GPF OCH FYSISK PLANERING/BOSTADSBYGGANDE	59
12.1	Inledning	59
12.2	Fysisk planering	59
12.2.1	Vad redovisas i GPF?	59
12.2.2	GPFs betydelse	60
12.3	Bostadsbyggnadsprogram	60
12.3.1	Vad redovisas i GPF?	60
12.3.2	Koppling GPF-bostadsbyggnadsprogram	61
13.	GPF OCH EKONOMI	63
13.1	Inledning	63
13.2	Vad finns i GPF?	63
13.3	GPFs betydelse för flerårsbudgeten	64
14.	GPF OCH ÖVERORDNAD PLANERING	66
14.1	Inledning	66
14.2	Vad redovisas i GPF?	66
14.3	Samband GPF-överordnad planering	67

15.	TIDSSCHEMA FÖR GPF	68
15.1	Inledning	68
15.2	Tidsschema i de undersökta kommunerna	68
15.2.1	Översikt	68
15.2.2	Höst-GPF	69
15.2.3	Vår-GPF	69
15.2.4	Revideringar under året	70
15.3	Tidsmässig koppling till andra planer	71
16.	TIDSHORISONT - TIDSINTERVALL	72
16.1	Tidshorisont	72
16.2	Tidsintervall	73
17.	GEOGRAFISK UPPDELNING I GPF	74
17.1	Inledning	74
17.2	Vad finns i GPF?	74
17.2.1	Kapiteluppläggning	74
17.2.2	Tätorter eller kommundelar?	75
17.2.3	Inriktning	75
17.3	Argument för och emot alternativen	75
18.	KOMMUNER UTAN (VANLIGA) GPF	77
18.1	Inledning	77
18.2	Kommuner utan GPF men med något liknande	77
18.3	Kommuner utan GPF eller något liknande	78
18.4	Kommuner med ovanligt GPF	78
18.5	Avslutning	79
19.	GPF OCH KOMMUNEGENSKAPER	80
19.1	Inledning	80
19.2	Egenskaper som kan ha betydelse	80
19.2.1	Kommunens befolkningsstorlek	80
19.2.2	Kommunens yta/tätortsstruktur	80
19.2.3	Kommunens föränderlighet	81
19.2.4	Kommunens politiska färg	81
19.3	Avslutning	82
DEL 4	<u>FÖRSÖK TILL SLUTSATSER</u>	83
20.	SYFTE MED GPF	85
20.1	Inledning	85
20.2	Målgrupp och huvuduppgift för GPF	85
20.3	Hjälpmedel: en precisering	86
20.4	Biuppgifter	87
20.5	Behövs verkligen GPF?	87
21.	GPF-ARBETET	88
21.1	Inledning	88
21.2	Politikerna	88
21.3	Förvaltningarna	89
21.4	Allmänheten/organisationerna	90
21.5	Tidsintervall - tidsschema	90
22.	DOKUMENTET	92
22.1	Inledning	92
22.2	GPF del 1: Kommunomfattande	92
22.3	GPF del 2: Kommundelar/tätorter	93
22.4	Särskilda syften - speciella dokument?	93
22.5	Avslutning	94
23.	AVSLUTNING: SKALL DET HETA GPF?	95
	INTERVJUADE PERSONER	97
	LITTERATURLISTA	99
	SAMMANFATTNING	101-103

DEL 1 BAKGRUND

1. Inledning
2. GPF och kommunplaneringsrapporten
3. Artiklar om GPF

1 INLEDNING

1.1 Projektets tillkomst

Initiativet till detta projekt togs våren 1977 av "Blocket för den kommunala planerings- och planläggningsprocessen" inom byggforskningsrådet. Utredningen startade 1 juli 1977 och ungefär samtidigt började de tre närstående projekt som blocket tagit initiativ till: "Samordning mellan fysisk och ekonomisk planering och mellan förvaltningarna i budgetprocessen", "Informationsrutiner i den kommunala planerings- och planläggningsprocessen" samt det större övergripande projektet "Den kommunala planläggningen och planeringsprocessen".

Skall man börja från början så är Kommunförbundets rapport "Kommunplanering", som kom 1974, ytterst orsaken till detta projekt. Det var där som begreppet Gemensamma planeringsförutsättningar (GPF) lanserades och det var därefter som ganska många kommuner började ta fram GPF som en del av sin löpande planering. Den direkta orsaken till projektet var osäkerhet om hur GPF fungerat. Därför borde det göras en undersökning med syftet att undersöka detta och diskutera vilka förbättringar som kan göras av GPF.

1.2 Projektets allmänna inriktning

Det finns många typer av forskning och utredande. En vanlig indelning är mellan grundforskning och tillämpad forskning, med utredande som en tredje kategori. Att exakt ange vad som kännetecknar resp kategori är dock inte lätt.

Man kan också tänka sig att indela forskningen i "teoretisk" och "praktisk". Håller vi oss till samhällsplaneringsområdet kan man säga att "teoretisk forskning" sysslar med rent faktuell frågor som: "Har politiker eller tjänstemän störst inflytande i planeringen?" "Vad är orsaken till att fysiska översiktliga planer ser ut som de gör i vissa avseenden - t ex varför industriområden är överdimensionerade?" Det typiska med dessa frågor är att de inte är avsedda att hjälpa den som sysslar med planering ute i var kommun. Svaren är inte avsedda att vara direkt användbara utan primärt till för att öka våra kunskaper och besvara frågor som i någon mening är intressanta (forskning om planering).

Den "praktiska" forskningen skulle å andra sidan ha som syfte att ta reda på hur t ex planeringssystemet kan vara uppbyggt för att fungera bra i viss mening. Man studerar ett antal frågor med syftet att ge uppslag och vägledning åt den som sysslar med planering (forskning för planering).

De båda typerna av forskning har mycket gemensamt. I båda fallen krävs begreppsanalyser, problempreciseringar och empiriska studier; som en del av den "praktiska" forskningen kan man behöva reda ut vad som är orsaken till något visst e t c. Det finns dock en skillnad - om än vag - i perspektiv: den som sysslar med "praktisk" forskning försöker sätta sig in i planerarens/kommunens situation och se problem ur den synvinkeln.

Denna skillnad i perspektiv har också konsekvenser för metod och resultat. Praktisk forskning kan i viss mening vara mer spekulativ och fallstudieorienterad. Man är ju inte ute efter att bevisa något visst utan att "diskutera igenom" frågeställningar och ställa samman uppslag som de som sysslar med planering kan ha glädje av. Resultatet blir egentligen hypoteser vars relevans i den, i något avseende, önskade unika situation som varje kommun befinner sig i, endast kan bedömas av de som arbetar med planeringen i denna kommun.

Behövs då "praktisk" forskning? Klarar inte praktikerna av praktiken? Problemet för den som sysslar med planering i en kommun är bl a tidsbrist: Det finns inte tid att hålla kontakt med andra kommuner och ta vara på erfarenheter därifrån. En poäng med den "praktiska" forskningen är att i systematisk form sprida sådana erfarenheter och lösningar från kommuner. Som nämndes är dock begreppsanalyser och problemprecisering en uppgift för "praktisk" forskning och detta är en andra punkt där "praktisk" forskning kan vara till hjälp för den som sysslar med praktisk planering. Att klarare formulera det som praktikern "känner".

1.3 Projektets uppläggning

Vi har valt att varken göra ett litet antal mycket ingående fallstudier eller att göra en heltäckande enkätundersökning till samtliga kommuner. I stället har vi rört oss på några av de nivåer som finns mellan dessa båda extremer. Förklaringen till detta är givetvis den allmänna inriktning som beskrivs ovan.

Mer konkret har projektet innehållit följande moment:

- . Relativt ingående studier av 10 kommuner, där i regel politiker, GPF-ansvarig tjänsteman (eller motsvarande om GPF ej funnits) och någon annan tjänsteman intervjuats.
- . Intervjuer enbart med GPF-ansvarig tjänsteman (eller motsvarande) i 20 kommuner.

Urvalet av kommuner har skett enligt olika principer. Vi började med att studera 3 kommuner som hållit på med GPF länge. I nästa steg utvaldes två län - Örebro och Jämtland - och samtliga kommuner i dessa har besökts, dvs även de som inte har gjort någon GPF. Dessutom har vi besökt ett antal kommuner nära våra bostadsorter eller som vi av annat skäl kommit i närheten av eller funnit särskilda skäl att besöka. Det är alltså inte fråga om något slumpmässigt urval i statistisk mening.

- . Insamling av GPF, om sådana funnits, från samtliga kommuner. Dessa GPF har sedan analyserats vad gäller innehåll och uppläggning.

Dessa tre undersökningsmetoder kompletterar varandra och ger förhoppningsvis både bredd och djup i undersökningen.

Till saken hör också att en preliminärversion av del 4 - Slutsatser/rekommendationer - skickades ut för synpunkter till ett tiotal av de GPF-ansvariga tjänstemän som intervjuades tidigare i undersökningen.

Projektets referensgrupp har gett synpunkter på preliminärversioner av samtliga kapitel. 1)

1.4 Rapportens uppläggning

Rapporten är uppdelad i fyra delar.

I den första delen ges en bakgrund, dels beskrivs i nästa kapitel Kommunförbundets modell för kommunplanering och GPF:s plats i denna, dels beskrivs i kapitel 3 diskussionen i fackpressen om GPF samt ett par utredningar om GPF som gjorts innan eller parallellt med detta projekt.

Den första delen liksom undersökningar i kommunerna visade på ett antal mer allmänna frågeställningar som måste utredas eller åtminstone preciseras innan GPF kan behandlas mer direkt. I del 2 tar vi upp dessa mer allmänna frågor om målsättningar, samordning och behovet av gemensamma framtidsbedömningar.

Del 3 är utredningens "empiriska" del som direkt behandlar GPF. Här redovisas och diskuteras i ett antal kapitel vad som framkommit rörande olika aspekter av GPF:s uppläggning och användning i kommunerna.

Del 4 är en kombination av sammanfattning och försök till slutsatser om vad GPF kan användas till och hur det då bör se ut.

1) Referensgruppen bestod av Hans Fog, Rolf H Reimers (K-Konsult), Tore Ivarsson (Kommunförbundet), Bertil Helldin (Faluns kommun), Sten Fogde (Filipstads kommun).

2 GPF OCH KOMMUNPLANERINGSRAPPORTEN

2.1 Bakgrund till rapporten

I Kommunförbundets rapport "Kommunplanering" angavs följande förändringar i kommunernas planeringssituation som orsaker till att det fanns ett behov av nya modeller och metoder för att underlätta kommunernas fleråriga planering.

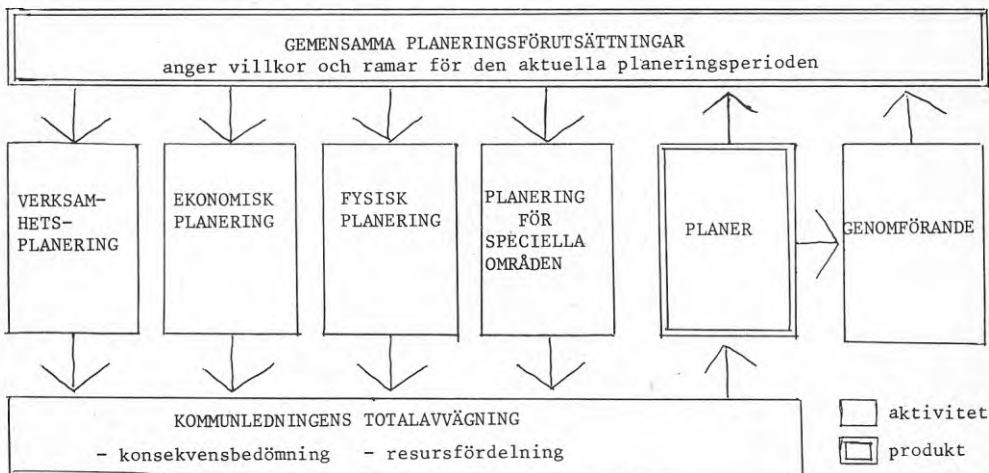
- Nya krav ställs på kommunernas planering till följd av statens ökade engagemang inom samhällsplaneringen. Kommunerna måste lämna underlag till statlig planering och kunna hävda sina intressen i eller gentemot denna.
- Kommunsammanslagningarna har förändrat kommunerna både till storlek och struktur. Det har blivit svårare för tjänstemän och politiker att veta hur kommunen ser ut.
- Den kommunala verksamheten ökar kraftigt. Kraven på service - t ex åldringvård och barntillsyn - ökade.
- Knappheten på resurser blir allt mer kännbar. Den totala tillväxten i ekonomin har varit låg och möjligheten att öka skatteuttaget är begränsat.

Dessa fyra faktorer försvårar kommunalpolitikernas situation, genom att behovet av prioriteringar ökar medan det blir svårare att överblicka verksamheten. Ett behov av nya eller åtminstone förbättrade planeringsinstrument bör då uppenbarligen finnas och den s k kommunplaneringsmodellen är ett försök att tillgodose detta behov.

2.2 Modellens beståndsdelar

Nedanstående figur ger en översikt av modellen:

Figur 2.1 Kommunplaneringsmodellen



De centrala begreppen i modellen är alltså:

- . GPF (gemensamma planeringsförutsättningar)
- . Verksamhetsplanering
- . Ekonomisk planering
- . Fysisk planering
- . Planering för speciella områden

Av dessa kräver endast verksamhetsplanering och GPF en närmare förklaring. Låt oss börja med verksamhetsplaneringen och spara GPF till nästa avsnitt.

Verksamhetsplanering är som framgår av namnet planering av viss verksamhet och det kan t ex vara den verksamhet som bedrivs av en viss förvaltning. Enligt kommunplaneringsrapporten skall verksamhetsplanen i princip innehålla följande:

- . Verksamhetens mål/syfte
- . Nuläge: servicenivåer i olika kommundelar o d
- . Behovsbedömning
- . Alternativa planer och deras konsekvenser vad gäller servicenivåer och kostnader/resursförbrukning

Verksamhetsplanen utarbetas i princip av förvaltningen/nämnden och går sedan in som underlag till ekonomisk långtidsplan och i viss mån årsbudgeten.

2.3 GPF i modellen

Syftet med kommunplaneringsmodellen var främst att förbättra den kommunala planeringen genom att göra den samordnad och inriktad mot gemensamma mål. En huvudtes är att en grundläggande förutsättning för uppnående av samordning och jämförbarhet är att förvaltningarna planerar utifrån gemensamma utgångspunkter.

Detta skall alltså garanteras genom GPF som i första hand är riktad till de kommunala facknämnderna/förvaltningarna och som skall innehålla beskrivningar av befintliga förhållanden, utvecklingstendenser och prognoser samt mål och riktlinjer. Tre komponenter kan alltså urskiljas i GPF:

- . gemensamma bakgrundskunskaper
- . gemensamma framtidsbedömningar
- . gemensamma mål och riktlinjer.

Det understryks att GPF endast skall innehålla information som flera förvaltningar har reell användning av i planeeringsarbetet.

GPF skulle alltså komma till användning i alla planeringsformer och som exempel nämns att facknämnderna/förvaltningarna genom GPF får underlag för bedömning av behovsutveckling och resurstillgång.

Vid sidan av detta huvudsyfte sägs att GPF bör vara så utformade att de också kan tjäna som underlag vid diskussion med statliga och andra myndigheter samt som information till allmänheten. Det sägs därför vara viktigt att GPF är politiskt förankrat och att den bör antas av fullmäktige.

När det gäller det mer konkreta innehållet i GPF skulle det anpassas till kommunen ifråga, men ett presenterat exempel på disposition visar vad man i princip tänkte sig för uppgifter i GPF:

1. Inledning
 - orientering om syftet med GPF och kommunplaneringsmodellen o d.
2. Orienteringskartor
 - kommunkarta, statistikområden, förteckning över underlagskartor
3. Över- och sidoordnad planering
 - beskrivning av statlig och annan planering som berör kommunen åtföljd av ställningstagande från kommunledningen
4. Näringsliv
 - hittillsvarande utveckling, prognos och målsättning
5. Befolkning
 - hittillsvarande utveckling, prognos och målsättning
6. Bostäder
 - nuläge, planberedskap, bostadsbyggnadsprogram
7. Service
 - 7.1 Kommunal service
 - 7.2 Landstingsservice
 - 7.3 Övrig institutionell service
 - 7.4 Kommersiell service
 - inom varje avsnitt behandlas nuläge, planer och mål
8. Kommunledningens summering och riktlinjer beträffande tätortsutvecklingen
9. Översiktliga fysiska planer
10. Ekonomisk översikt
 - skatteunderlag, upplåning, mål rörande utdebitering och finansiering
11. Anvisningar för förvaltningarnas planering
 - tidplan, tekniska anvisningar o d

2.4 Andra källor till GPF

Förutom i kommunförbundets rapport har GPF presenterats dels i ett nummer av K-Kontur (utges av K-Konsult), dels i samband med kurser vid Kommunskolan i Sigtuna, dels i samband med kurser/konferenser ute i många kommuner.

Presentationen av modellen varierar något mellan dessa källor. Ett exempel är att dispositionen av GPF i K-Kontur ger större plats åt de tekniska systemen, samt har mål och riktlinjer samlade i ett separat kapitel. I kurserna har presentationen förändrats undan för undan som erfarenheterna från praktisk tillämpning blivit kända.

3. ARTIKLAR OM GPF

3.1 Inledning

Syftet med detta kapitel är att ge en översikt av diskussionerna i fackpressen om GPF. Det ger därmed en bild av vilka sidor av GPF som upplevts som problematiska. Kapitlet bygger främst på en genomgång av tidskrifterna Plan (1973-77) och Kommunal Tidsskrift (1975-1977).

3.2 Allmän kritik av kommunplaneringsmodellen

Kommunplaneringsmodellen har kritiserats för att vara alltför "rationalistisk", dvs för att tro på möjligheten av planering enligt en mål-medelmodell. Kan verkligheten fungera på ett sådant sätt? Har tjänstemännen/politikerna i kommunerna tillräckliga kunskaper om verkligheten och om konsekvenser av åtgärder? Erik Wirén (1975) är en som tagit upp dessa frågor.

Rationalitetsmodellen har även ifrågasatts med argument om bristande vilja från politikernas sida. Lars-Inge Andersson (1977) antyder att politikerna av taktiska skäl kan vilja utgå från orealistiska förutsättningar och vilja dölja servicestandard och behov inom områden som de av politiska skäl inte är intresserade av. Arne Johansson (1977) betonar mer allmänt politikernas ovilja att binda sig för konkreta långsiktiga mål - något som han dock menar är begripligt med hänsyn till osäkerheten om framtiden.

Låt oss se lite närmare på denna kritik och börja med Wiréns. En huvudpoäng i hans resonemang är att planeringen måste ses som en inlärnings- och utvecklingsprocess samt att det informella samarbetet mellan tjänstemän och politiker är mycket väsentligt¹⁾. Det är tveksamt om detta är något som förbisetts i kommunplaneringsmodellen: Där sägs ju t ex att systemet kan införas stegvis, att man kan börja anspråkslöst och sedan öka ambitionsnivån, att anpassning måste ske till lokala förhållanden. Formuleringar som ju anknyter till tal om "inlärnings- och utvecklingsprocess". Att kommunförbundet i sin skrift inte säger något om okunniga politiker och tjänstemän kan ha sina taktiska förklaringar! Det behöver alltså inte vara så stor skillnad mellan det Wirén förespråkar och det som finns i kommunplaneringsmodellen.

Kritiken av rationalitetsmodellen med hänvisningar till politikernas vilja kan grovt uppdelas i två typer. Den första går ut på att kommunalpolitikerna främst tänker på sin egen ställning och därmed på att hindra möjligheter till insyn och kritik. Om detta är korrekt så är det bara att konstatera att planering med öppen redovisning av mål, behov och standardnivåer är omöjlig. De åtgärder som då krävs ligger utanför planeringssystemet och därmed är egentligen denna kritik ointressant ur detta projekts synvinkel.

Den andra typen av kritik underkänner i och för sig inte politikernas vilja, men pekar på ett antal kännetecken hos politikernas

1) Rubriken på artikeln är "Informellt samarbete gör planering möjlig".

situation och hos det planeringen gäller vilka gör att det finns goda skäl för politikern att opponera sig när den rationalistiske planeraren och andra kommer med krav på målformuleringar.

Målformuleringsproblematiken har av flera utpekats som central i samband med GPF (se t ex Rolf Reimers 1976 och Lasse Mårtensson 1977). Det finns därför skäl att se närmare på frågor som: Vilka mål behövs egentligen? Vilka typer av mål är möjliga att formulera? Vilka argument ligger bakom skepsis mot målformuleringar? I kapitel 4 kommer vi att ta upp dessa frågor.

3.3 Faktaredovisningen i GPF

En mycket vanlig kritik är att de första GPFen hade en alldeles för omfattande faktaredovisning. Alltför mycket detaljer redovisades.

En orsak till detta var att varje förvaltning ville ha sitt område utförligt beskrivet (se Evert Ström 1977). Ingela Söderbaum (1976) menade dock att det var naturligt att GPF fick denna utformning när det var ont om tid och när inga erfarenheter fanns om vad som verkligen behövdes. I Plan-numret om kommunplanering understryks det samma av en rad personer och på ingen punkt tycks det råda så stor enighet som på denna!¹⁾

Förslagen till åtgärder varierar dock:

Rolf Reimers (1976/1977) understryker att GPF bör innehålla hänvisningar till utredningar och planer. Den som är intresserad av de detaljerade faktaredovisningarna får gå till dessa källor.

Bengt Berglund(1977) föreslår att man arbetar på två nivåer: förvaltningsnivå och kommunstyrelsenivå. Först framställs ett planeringsunderlag för GPF som är en tämligen omfattande sammanställning av grundmaterial och planer. Detta framställs i ett begränsat antal exemplar för förvaltningar, styrelser och nämnder, politiska grupper od. Det aktualiseras kontinuerligt och utifrån detta bestäms varje år vilka avsnitt som skall behandlas i årets GPF. I den ges en koncentrerad faktabakgrund (med hänvisningar till planeringsunderlaget och grundmaterialet bakom det), Tyngdpunkten i GPF skall alltså ligga på målsättningar och riktlinjer. Liknande förslag läggs fram av Olof Tyrstrup (1977)och Jan Enochson (1977).

Lennart Moestedt (1977) undrar om det egentligen behövs mer än befolkningsprognos, bostadsbyggnadsprogram och näringslivsprogram som gemensamt underlag. Ett sätt att få ner omfattningen på GPF vore att skära bort resten.

Per Selldén (1977) menar att faktaredovisning och målformulering bör skiljas åt. Det förstnämnda - kallat planeringsförutsättningar - bör vara en tämligen omfattande beskrivning och analys av förhållandena i olika kommundelar och vara avsett som en allmän faktabok. Omarbetning kan förslagsvis ske vart tredje år. Vid sidan av

1) Jfr Lars Malmborg (1976) "GPF upplevs som ett passivt instrument för hopsamlade av vissa frågeställningar som kan vara gemensamma, medan den borde vara kommunledningens aktiva planerings- och styrningsprocess" (s 97).

detta har man ett kommunprogram med långsiktiga principer för kommunens planering. Detta revideras samtidigt med planeringsförutsättningarna. Den årliga synen på samhällsutbyggnaden redovisas genom en utvidgning av bostadsbyggnadsprogrammets allmänna politiska del.

Ett gemensamt drag i flera av förslagen är att faktaredovisningen i den egentliga GPF skall vara kort och begränsad till det väsentligaste. För övrigt skall det finnas hänvisningar. Flera alternativ finns som framgått på den senare punkten: det kan vara hänvisningar direkt till den ursprungliga källan, det kan vara hänvisning till ett planeringsunderlag (t ex en pärm där visst bakgrundsmaterial samlats) eller så kan det vara hänvisning till en speciell skrift innehållande en omfattande faktaredovisning.

3.4 Hur "politiska" skall GPF vara?

Vissa allmänna problem kring målformuleringar berördes i avsnitt 3.2. Här gäller det synpunkter som mer direkt gäller GPF.

Ingela Söderbaum (1976) betonar att GPF bör göras mer politisk, mer inriktad på konkreta planeringsriktlinjer, mer problemorienterad och rent allmänt mer läsbar för kommunalpolitiskt intresserade. För att understryka att det inte finns några allmänt omfattade målsättningar och för att lyfta fram konflikter kunde lokala parti-program finnas med som bilagor.

Erik Wiren (1975) är inne på liknande tankegångar. För att undvika intetsägande målformuleringar borde man inrikta sig på kontroversiella kommunalpolitiska frågor och riktlinjer/ståndpunkter i dessa.

Bengt Berglund (1977), Lennart Moestedt (1977) och Per Sellden (1977) ser också den egentliga GPF främst som ett dokument med politiska riktlinjer och målsättningar. Arne Johansson (1977) och Yngve Johansson (1977) tycks dock ha resignerat på denna punkt och menar att det är orealistiskt att tänka sig politiska fastställda mål och riktlinjer som är detaljerade. Istället gäller det att anpassa planinstrumenten till denna realitet så att de trots detta kan vara ärdefulla hjälpmedel.

3.5 Vem är GPF riktad till?

Rolf Reimers (1976) har som rubrik på sin artikel om GPF "Dammsamlare eller säljbroschyr?" och beskriver två extremalternativ: I det ena fallet skrivs GPF primärt för förvaltningarna. Den innehåller då mycket detaljerade uppgifter om t ex befolkningssammansättning idag och i framtiden. I det andra fallet är GPF främst avsedd för allmänheten. Detta är dock ingen enhetlig kategori och man kan tänka sig olika varianter beroende på om GPF är av mer allmän propagandistisk karaktär eller om den är avsedd som underlag för en bred politisk diskussion. I det senare fallet bör ju GPF vara mer problemorienterad.

Flera av de förslag som nämndes i föregående avsnitt är sådana att de kan innebära en lösning på ovanstående "dilemma". Om den egentliga GPF görs mer politisk så kan den lättare läsas av en bredare allmänhet. I separata dokument ed samlas det mer detaljerade faktaunderlaget för förvaltningarna.

Det råder dock oenighet om vem GPF bör vara riktad till. Rolf Reimers (1977) skriver: "GPF vänder sig till politikerna och till tjänstemännen i kommunens förvaltning. GPF vänder sig inte speciellt till allmänheten." Detta stämmer tämligen väl med de ursprungliga avsikterna - se kapitel 2. Andra personer - t ex Ingela Söderbaum (1976) tycker dock att GPF bör vara mer publikinriktad och utformad så att den läses av så många som möjligt.

På denna punkt krävs uppenbarligen ett beslut: Ska GPF vara avsedd för politiker/tjänstemän eller ska den från början utformas med tanke på allmänheten? Ska man framställa separata dokument för respektive syfte eller kan de förenas? Vi återkommer till dessa centrala frågor.

3.6 Allmänt om GPFs värde

I Plan 1/77 gav några kommunalpolitiker sin syn på kommunplaneringsmodellen.

Anund Hedberg (Örnsköldsvik) betonade värdet av att förvaltningarna även verbalt beskriver sin verksamhet och sina ambitioner. Sammanställningen önskemål/resurser är värdefull och tvingar förvaltningarna att "förse sina önskemål med prislappar". Att man ändrar ofta i flerårsplanen har inte så stor betydelse: Den är ändå meningsfull eftersom man tack vare den direkt kan se konsekvenserna av ändringarna.

Sten Fogde (Filipstad) betonade de ökade möjligheterna att överblicka konsekvenserna av investeringar, t ex på driftskostnaderna. Verksamhetsplanen gör det också betydligt lättare för de förtroendevalda att följa utvecklingen av olika verksamheter och få en överblick.

Gemensamt i dessa båda fall är förbättrad överblick och förbättrad kunskap om vad olika beslut konkret innebär: vad man får ut och vad det kostar. Allt detta borde leda till effektivare styrning och att prioriteringar sker enligt politikernas värderingar.

Hur mycket av detta har med GPF att göra? Det kan tyckas som om den spelar en liten roll. Det som nämndes ovan har ju inte direkt med GPF att göra: det avgörande var att förvaltningarna i högre grad redovisade olika verksamheters innehåll och konsekvenser av förändringar.

Flera av artikelförfattarna i Plannumret ger också allmänna synpunkter på GPF. Den gemensamma ståndpunkten tycks vara att idén bakom GPF är god. På sätt och vis är det konstigt att det råder så stor oenighet på denna punkt. Förklaringen kan dock vara att de bara sett idén bakom som att planering i någon vag mening bör vara samordnad och styrd utifrån politikernas övergripande mål - och hur många har något att invända mot det!

3.7 Övriga synpunkter

Rolf Reimers (1976) menar att det kan ha vissa fördelar att gruppera materialet efter kommundelar och inte sektorsvis. Bland annat kan det bli lättare för läsaren att "känna igen sig".

Evert Ström (1976) undrar om inte det halvlånga tidsperspektivet borde ändras från 5 till 3 år. De två sista åren i femåriga handlingsprogram brukar ändå hänga i luften.

Ingela Söderbaum (1976) säger att GPF vid sidan av riktlinjer från politiker till förvaltningar också skulle kunna innehålla frågor från förvaltningarna till politikerna, t ex i kontroversiella frågor där förvaltningarna behöver preciseringar.

Rolf Reimers (1977) lägger som alternativ fram att GPFs innehåll kan begränsas genom att varje års GPF koncentreras till ett eller flera aktuella problem.

Rolf Reimers (1977) tycker att GPF egentligen borde ges ut som ett lösbladssystem som successivt kompletteras och byts ut, men han tror ej att ettsådant system kan fungera administrativt i kommunerna.

3.8 Avslutning

Artiklarna pekar ut ett antal mer principiella problemområden, tex om målformuleringars möjlighet och betydelse. Innan vi går in på det empiriska materialet om GPF har vi därför funnit det lämpligt att mer allmänt diskutera dessa frågeställningar. De tre kapitlen i nästa del behandlar dessa.

DEL 2 NÅGRA GRUNDFRÅGOR

4. Om mål
5. Om bakgrundskunskaper och framtidsbedömningar
6. Om samordning

4 OM MÅL

4.1 Problem

I Kommunplaneringsrapporten betonas att förvaltningarna skall styras utifrån gemensamma politiska mål. Ett av GPF:s viktigaste syften blir då att förmedla dessa mål till förvaltningarna som skall lägga dem till grund för sin verksamhetsplanering.

Två huvudfrågor skall tas upp i detta kapitel. Tillspetsat kan de formuleras som:

A: Kan det finnas några styrande gemensamma mål? Behövs målformuleringar?

B: Är det möjligt att formulera intressanta politiska mål? Båda frågorna är givetvis begränsade till långsiktig kommunal planering!

Innan vi går in på dessa frågor tror vi dock att det är nödvändigt att se närmare på själva målbegreppet och hur det förhåller sig till vissa andra närliggande begrepp.

4.2 Mål - riktlinjer - åtgärder

4.2.1 Olika typer av mål.

Rent allmänt kan man säga att ett mål (en målformulering) anger vad som eftersträvas. Målet talar om vad man vill uppnå.

Målen kan indelas i en rad dimensioner

A Målet tidsperspektiv. Hur lång tid är det tills det i målet angivna förhållandet skall vara uppnått? Man kan t ex skilja mellan kortsiktiga och långsiktiga mål. I båda fallen kan man göra en ytterligare uppdelning efter om det finns en exakt tidsangivelse eller ej.¹⁾

Ex: kortsiktigt mål med tidsangivelse: 50 nya daghemsplatser nästa år!

kortsiktigt mål utan tidsangivelse: Snabb förbättring av trafikförhållandena på X-gatan!

långsiktigt mål med tidsangivelse: 1000 nya daghemsplatser inom 10 år!

långsiktigt mål utan tidsangivelse: En daghemsplats åt varje barn!

B Hur allmänt resp konkret målet är. Man kan säga att ett mål är konkret om det är lätt att bedöma huruvida det har uppnåtts eller ej. Någon skarp gräns mellan allmänna och konkreta mål finns därmed inte utan det är en flytande skala.

Ex: allmänt mål: Förbättrad barnomsorg!

1) Observera att det vid sidan av dessa mål finns vad vi kan kalla tidsberoende mål som inte anger att något visst förhållande skall vara uppnått utan anger en förändringsriktning. Ett mål som "ökad jämlikhet" kan ju t ex inte kallas kortsiktigt eller långsiktigt utan är tillämpligt på båda tidsperspektiven.

halvkonkret mål: Ökat daghemsbyggande!

konkret mål: 100 nya daghemsplatser inom 2 år!

(Observera att långsiktiga mål mycket väl kan vara konkreta. I exemplet är ju båda de långsiktiga målen tämligen konkreta).

- C Vad det är mål för. I GPF kommunplaneringsmodellen har t ex skillnaden mellan mål för något som rör en förvaltning/verksamhet och mål som är gemensamma för flera förvaltningar spelat en stor roll.

Ex: förvaltningsspecifikt mål: 100 nya daghemsplatser inom 2 år!

gemensamt mål: Satsa på orten 0!

(Observera att det kan vara nödvändigt att skilja mellan mål som är riktade till en förvaltning och mål som har konsekvenser för en förvaltning. Det första målet ovan kan ju ha konsekvenser för flera förvaltningar även om det är riktat till en)

Dessa tre dimensioner är i princip oberoende av varandra och det borde vara möjligt att åsätta varje målformulering ett "poängtal" i varje dimension alltefter vad målet har för egenskaper: Är det kort- eller långsiktigt? Är det allmänt eller konkret? Är det gemensamt eller avsett för en viss förvaltning?

En ytterligare dimension är vem som formulerar målen. Ibland dras till exempel en gräns mellan förvaltningsspecifika mål och förvaltningsinterna mål, där de senare just kännetecknas av att det är mål som förvaltningen själv ställer upp.

4.2.2 Mål, prioriteringsregel och riktlinjer

De mål som en viss person ställer sig bakom kan lätt komma i konflikt med varandra. Ett triviale exempel är mål om låg skatt och mål om god service i kommunen. Att ange målen, särskilt om de är allmänna, kan därför vara tämligen intetsägande och vid sidan av mål kan man därför tala om prioriteringsregler vid målkonflikter. En sådan skulle alltså ange vilken vikt olika mål ges och kan i och för sig också vara tämligen allmänt formulerade. Ett alternativ är dock att precisera målen och se till att de inte är motsägande!

Ett mål anger normalt ett visst förhållande som eftersträvas. Hur skiljer sig det från en riktlinje? En riktlinje anger för någon vad denne skall göra i en viss situation. En riktlinje kan t ex säga att en förvaltning skall utgå från ett visst mål, att en viss typ av ärende skall hanteras på ett visst sätt. Att kommunledningen bestämmer sig för ett visst mål leder normalt fram till ett antal riktlinjer till förvaltningarna. Riktlinjer som både kan vara allmänna ("sociala hänsyn") och konkreta ("givet situationen X, gör A, B och C"). Det finns alltså en nära koppling mellan mål och riktlinjer, dels så att mål kan leda fram till riktlinjer, dels så att en riktlinje till en förvaltning kan ange vilket mål som det skall eftersträva!

4.2.3 Mål och åtgärder

Antag att det gäller beslut i en konkret fråga: Skall ett område exploateras för industri eller ej? Hur många nya daghemsplatser skall byggas? Vilket samband råder mellan mål och sådana konkreta beslut som dessa frågor kräver.

Det typiska i många beslutssituationer är att valet av alternativ påverkar en mängd förhållanden mer eller mindre mycket. Alternativen

kan förväntas få skilda konsekvenser i en rad avseenden. En rad olika faktorer måste vägas in. En fråga är om det ens efter sådant beslut går att formulera någon regel som beslutet skett efter och som beslutsfattaren accepterar. Kanske måste man i sista hand se ett beslut som en "intuitiv" sammanvägning där beslutsfattaren efteråt bara kan säga: "Givet a, b och c så ansåg jag att d och e tillsammans var viktigare än f, g och h och därför stödde jag alternativet l". Ett beslut som inte behöver innebära att beslutsfattaren accepterar principen att d och e tillsammans alltid är viktigare än f, g och h.

Vilken roll spelar målen om besluten har denna karaktär? Det är uppenbarligen inte så att målen "direkt" bestämmer beslutet - men det är ändå rimligen så att målen antyder vilka beslut som man kan förvänta sig. Ju mer konkreta målen är desto snävare krets av alternativ/beslut ringas in,

Är det någon skillnad mellan ett konkret mål och angivande av vad man ska besluta när den aktuella frågan kommer upp? Antag att man frågar majoritetspartiet i en kommun om daghemsbyggnad nästa år. Är det då någon skillnad mellan att som svar få "Vårt mål är 100 nya daghemsplatser" eller "Vi avser att bygga 100 nya daghemsplatser"?

Skillnaden ligger möjligen i att det första markerar att det inte är säkert att man kan bygga 100 daghemsplatser - det är "bara" ett mål och det antyds att något kan dyka upp som gör att de 100 platserna ej kommer att uppnås. Sågs å andra sidan att man avser att bygga 100 platser så är det mer definitivt: Formuleringen antyder att man undersökt saken och kommit fram till att det går att bygga 100 platser.

Slutsatsen tycks bli att det är en motsägelse att tala om kortsiktiga mål. I det perspektivet är frågan inte "Vad har ni för mål?" utan den är "Vad avser ni att göra?" eller "Vad skulle ni göra om ni hade makten?". Ett mål av typen eftersträvat tillstånd skulle alltså med nödvändighet gälla något som är osäkert.

Låt oss nu med dessa distinktioner och preciseringar i bakhuvudet ge oss in på de egentliga sakfrågorna. Behövs mål? Kan mål formuleras?

4.3 Behövs mål?

4.3.1 Kan gemensamma mål vara styrande?

GPF skall enligt de ursprungliga tankarna innehålla politiska målsättningar. Det skall vara gemensamma politiska målsättningar som styr de olika förvaltningarnas planering/verksamhet. Rent allmänt verkar detta mycket tilltalande: Kommunens verksamhet skall ju vara inriktad på att uppnå de mål som en majoritet gett stöd åt i allmänna val.

Ett dilemma är dock följande: Antingen är det fråga om mål som berör alla/flera förvaltningar, men då blir det rimligen tämligen

allmänna mål som inte är direkt användbara i resp förvaltningsplanering. Målen säger inte så mycket om en viss verksamhets omfattning och inriktning. Försöker man konkretisera målen innebär det i regel en nedbrytning till mål som täcker särskilda områden eller verksamheter. Konsekvensen av detta blir att målen inte längre har direkt betydelse för många förvaltningar. Det är inte något som reellt används av mer än en eller ett par förvaltningar - de som ansvarar för eller direkt berörs av den aktuella verksamheten. För övriga förvaltningar har målet främst allmänt informationsvärde.

Att detta är ett verkligt dilemma framgår alltså av t ex det förslag till innehållsförteckning som Kommunförbundet presenterade. Där var ju "Kommunledningens summering och riktlinjer" ett separat avsnitt i varje kapitel, d v s det var verksamhetsspecifika mål och riktlinjer.

Om nu de gemensamma målen med nödvändighet är tämligen allmänna och intetsägande, vad följer då? Detta är en fråga vi återkommer till i senare delen men man bör nog klart skilja mellan olika syften med att formulera mer allmänna mål. En poäng med att göra det kan ju vara att politikerna då tvingas/får chans/ att mer systematiskt tänka igenom vissa övergripande frågor och att dessa allmänna formuleringar ändå markerar en viss inriktning, även om man inte direkt kan styra med hjälp av dem. En något större konsekvens vid beslut om mer konkreta mål eller åtgärder kan kanske också förväntas.

Slutsatsen är dock att det finns en motsägelse i kommunplaneringsrapporten. Man kan inte betona både att GPF skall innehålla gemensamma mål och att GPF enbart skall innehålla material som har reell användning för flera förvaltningar.

4.3.2 Behövs förvaltningsspecifika mål?

Låt oss här begränsa oss till vissa allmänna resonemang om förvaltningsspecifika måls betydelse som underlag för förvaltningarnas förslag till verksamhetsplaner

Normalt utarbetar förvaltningen först ett eller flera förslag till (utökad) verksamhet de närmaste åren. Förvaltningen vet givetvis vilken allmän politik den politiska majoriteten står för och hur det ekonomiska läget i stort är. Utan att något behöver sägas så ger detta en allmän ram som grovt anger vad det överhuvudtaget är meningsfullt att utarbeta för förslag. Om politikerna t ex i den aktuella nämnden vill ha med någon förändring som förvaltningen inte tänkt på så skulle komplettering ske under arbetet eller genom en konkret riktlinje av typen: "Utarbeta förslag där x, y, z finns med".

Behövs då inga förvaltningsspecifika mål? Ovanstående funderingar antyder att de nog inte är särskilt centrala som underlag för förvaltningarnas förslag. Deras betydelse skulle mer vara i nästa steg: vid politiska prioriteringar. Har politikerna tänkt igenom och formulerat mål skulle det underlätta deras konkreta prioriteringar och också leda till större konsekvens i beslutsfattandet.

4.4 Är mål möjliga?

Tjänstemän beklagar sig ganska ofta över politikernas ovilja att formulera mål, särskilt då långsiktiga mål som inte är helt innehållslösa. När man skall förklara detta så finns två huvudvarianter, dels att hänvisa till politikernas feghet, dels att hänvisa till politikernas situation. Endast den senare varianten intresserar oss här.

Det grundläggande är då kanske osäkerhet om framtiden - både när det gäller behov, önskemål och resurser. Att därför säga något exakt t ex om hur många daghem som skall byggas 1982 är därför en otacksam uppgift: Vem vet vad det då kostar, hur stora behoven är och hur kommunens ekonomiska läge är. Att politiker drar sig för långsiktiga konkreta mål är fullt förståeligt.

Denna osäkerhet om de exakta konsekvenserna kan givetvis finnas på kort sikt också och talar emot konkreta uttalanden även då. Detta talar t ex emot möjligheten av konkreta mål som underlag för förvaltningarnas verksamhetsplanering. Det är ju i samband med denna som många av t ex de ekonomiska konsekvenserna klar görs och först därefter finns underlag för beslut om konkreta mål på medellång sikt.

En slutsats är därmed att "meningsfulla" mål förutsätter ett ordentligt underlag om möjlighet och konsekvenser av att ta målen på allvar. Endast allmänna mål kan formuleras i början av en planeringsprocess. Underlaget för verksamhetsplanering kan därmed endast innehålla allmänna mål - och som framgick tidigare kan man knappast säga att dessa är styrande i någon strängare mening.

En annan slutsats är att man mer bör inrikta sig på villkorliga mål. Om osäkerheten om framtiden gör det svårt att ställa upp några entydiga mål, så kan det ändå vara möjligt att ställa upp ganska konkreta villkorliga mål av typen "Om X inträffar /inte inträffar/, så är vårt mål Y".

4.5 Avslutning

Mål som konkret styrande underlag för förvaltningarnas planering finns det alltså anledning att vara tämligen skeptisk emot. Av detta följer givetvis inte att diskussioner om mål eller formuleringar av mål skulle vara meningslösa. Det krävs dock en större medvetenhet om varför de är meningsfulla och hur de spelar in i planering och styrning i verksamheten i en kommun.

Problemet är att de spelar in på ett mycket mer vagt sätt än vad t ex kommunplaneringsmodellen tycks förutsätta. För politikern kan måldiskussionerna ge en större klarhet i vad de egentligen eftersträvar och därmed underlätta senare beslutsfattande i konkreta frågor samt göra dessa beslut mer konsekventa. Måldiskussionerna kan vara ett sätt att öka förståelsen politiker-förvaltning och även mellan förvaltningarna. Ur förvaltningarnas perspektiv ger de en lite klarare bild av hur politikerna resonerar - och kan tänkas besluta. Kort sagt: måldiskussionernas värde ligger kanske mer i att

1) Jfr Åsel Floderus artikel om planeringsmål och kommunala beslut (1975)

de kan vara ett steg mot en ny mer helhetsbetonad "anda" i kommunförvaltningen än i att det ger konkret styrande underlag för förvaltningarnas planering.

5 OM BAKGRUNDSKUNSKAPER OCH FRAMTIDSBEDÖMNINGAR

5.1 Inledning

De gemensamma målen var en av huvudkomponenterna i kommunplaneringsmodellens GPF. De båda andra var gemensamma bakgrundskunskaper och gemensamma framtidsbedömningar.

Syftet med detta kapitel är att granska påståendena om dessa komponenters betydelse som underlag för förvaltningarnas planering.

5.2 Gemensamma bakgrundskunskaper

Rent allmänt gäller rimligen att förtroendemännen och de som arbetar inom en förvaltningen måste ha vissa kunskaper om hur kommunen ser ut och vad andra förvaltningar sysslar med. Viss översiktlig kunskap fås tämligen automatiskt när man bor och arbetar i en kommun, även om detta lätt överdrivs av de som säger sig ha denna kunskap.

Enligt det ursprungliga syftet för GPF skulle denna dock enbart innehålla material som var direkt användbart i förvaltningarnas planering. Det rör sig då rimligen om nulägesbeskrivningar od av något annat slag än de allmänkunskaper som berördes i föregående stycke.

Frågan är då om det finns skäl att tro att det finns så mycket gemensamma bakgrundskunskaper som har denna reella användning i flera förvaltningar. Svaret på denna fråga är bland annat beroende av hur "hårt" man tolkar uttrycket "reell användning" men det tycks oss uppenbart att de nulägesbeskrivningar som har störst intresse för resp förvaltning är tämligen specialiserade och detaljerade nulägesbeskrivningar som tar upp det som förvaltningen själv arbetar med.

Den nulägesbeskrivning som är den främste kandidaten till att vara av betydelse för flera förvaltningar är förstas befolkningsstatistiken (områdesvis och åldersvis), men även här finns skillnader mellan förvaltningarna när det gäller vad som direkt används. Olika förvaltnings verksamhet vänder sig till olika åldersgrupper och det är klart att man är särskilt intresserad av uppgifter om de "egna" åldersgrupperna.

Slutsatsen blir att vi även här kan se en konflikt mellan syftet att vara ett direkt användbart planeringsunderlag och syftet att ge en bred orienterande beskrivning av tidigare utveckling och nuläge i kommunen. Gemensamma nulägesbeskrivningar kan vara av värde för att skapa en mer allmän gemensam "referensram", men det blir då inte något som tas fram och studeras av förvaltningarna i samband med t ex verksamhetsplaneringen.

5.3 Gemensamma framtidsbedömningar

Det går att se flera poänger med att alla förvaltningar utgår från samma framtidsbedömning. För det första kan det hävdas att gemensamma framtidsbedömningar är en förutsättning för att de olika verksamheterna skall vara samordnade. Vi återkommer till denna fråga i nästa kapitel. För det andra kan det hävdas att den politiska prioriteringen mellan förvaltningarnas verksamhet blir omöjlig om varje förvaltning utgår från sin befolkningsprognos, sin bedömning av inflationstakt och lönestegringar. Förvaltningarnas äskanden blir då ojämförbara.

Behovet av gemensamma framtidsbedömningar är alltså uppenbart och frågan blir istället vilka framtidsbedömningar som kan vara av intresse för förvaltningarna.

Befolkningsprognos - som i sin tur bygger på näringslivsprognos och bostadsbyggnadsplaner - är en självklarhet. Liksom för nulägesbeskrivningarna gäller dock att förvaltningarnas behov skiljer sig åt när det gäller vilken del av befolkningsprognosen som man direkt använder. Man kan formulera det som att det väsentliga är att de olika siffror som resp förvaltning använder bygger på en gemensam övergripande prognos.

Inflationstakt, lönestegringar o d. Här är det mer fråga om direkt kalkylunderlag än om "planeringsförutsättningar" och vi förbigår det såsom varande en självklarhet att det fastställs gemensamma regler för förvaltningarna när det gäller dessa saker.

Resursutvecklingen. I kommunplaneringsrapporten sägs också att förvaltningarna skall planera utifrån en gemensam bedömning av resursutvecklingen. Motivet för detta är lite svårare att se, bortsett från det triviala att förvaltningarna bör ha en grov uppfattning om det ekonomiska läget. Befinner sig kommunen nära ruinens brant eller finns det gott om pengar. Denna grova bild ger ju en uppfattning om vilka typer av förslag som det överhuvudtaget är meningsfullt att komma med. En mer detaljerad beskrivning av förväntad resursutveckling för kommunen som helhet bör dock ha mindre betydelse för förvaltningen eftersom förvaltningens resursutveckling inte behöver följa hela kommunens: förvaltningarnas resursutveckling är ju en fråga om politisk prioritering.

5.4 Avslutning

Resonemangen ovan pekar på att det inte finns så mycket nulägesbeskrivningar och framtidsbedömningar som flera förvaltningar har "reelt" behov av i samband med verksamhetsplanering. Detta talar också för att om man vill framställa material som skall vara direkt användbart vid denna planering så bör man först ta kontakt med förvaltningarna och undersöka vad det är för statistiskt material o d som förvaltningen behöver. Sannolikt kommer man då att finna att övertäckningen mellan förvaltningarnas behov är ganska liten. Något som givetvis bör sätta spår när det gäller distributionsätt.

6 OM SAMORDNING

6.1 Inledning

Man behöver inte läsa många rader i artiklar och böcker om planering för att stöta på ordet "samordning". Ibland kan man ha en känsla av att det blivit något av ett modeord och att det används i alltför många sammanhang utan klar innebörd.

Syftet med detta kapitel är därför att se närmare på vad som kan menas med samordning i olika sammanhang, vad som ligger bakom samordningsbehov och vilka åtgärder som detta kan motivera.

Att samordning mellan verksamheter är av intresse beror rimligen på att det mellan dessa finns olika typer av beroendeförhållanden. För att få klarhet i begreppet samordning är det därför nödvändigt att ta upp olika typer av beroendeförhållanden.

6.2 Samordning och beroendeförhållanden

6.2.1 Typer av beroendeförhållanden

En typ av beroendeförhållanden kan definieras utifrån övergripande mål. Detta kan vara sådant att flera förvaltningar kan behöva handla på ett visst sätt för att målet skall kunna uppnås ("målberoende").

Ex Målet "Samma servicestandard i alla kommundelar" innebär t ex att både skolförvaltning och socialförvaltning måste handla på ett visst sätt och om båda inte gör det så uppnås inte målet.

En lite annan typ av beroendeförhållanden kan definieras utifrån ett visst projekt, t ex att bygga ut ett visst bostadsområde. För att resultatet skall bli bra krävs i dessa fall att en rad olika verksamheter - bostadshus, service, kommunikationer - kommer till vid rätt tidpunkt och i rätt omfattning ("projektberoende").

En starkare form av beroendeförhållanden kan man kalla "teknologiska beroenden". Man kan inte bygga huset innan man byggt grunden, ledningar måste dras i en viss ordning e t c. Dessa starkare beroenden kan ses som en undergrupp av de s k projektberoenden.

Förhållandet mellan de typer av beroendeförhållanden som skissats ovan är, åtminstone för oss, tämligen oklar. De pekar dock på några olika varianter även om dessa delvis är undergrupper till varandra eller förutsätter de andra. Möjligen kan man också avgränsa ytterligare en variant, "konsekvensberoende", som helt enkelt skulle beteckna det fall där en förvaltnings åtgärder/verksamhet får konsekvenser för förhållanden som en annan förvaltning ansvarar för (ex: stadsbyggnadsprojekt och sociala konsekvenser).

6.2.2 Typer av samordning

De typer av beroendeförhållanden som skissats ovan motiverar olika åtgärder som alla kan föras in under rubriken "samordning".

Målberoende mellan förvaltningar ställer inte något krav på direkta kontakter mellan dessa. Det kan räcka med att kommunledningen utformar riktlinjer och beslutar om åtgärder för resp förvaltning med

utgångspunkt från det övergripande målet. Görts detta kan varje förvaltning självständigt arbeta utifrån dessa beslut.

Projektberoende och teknologiskt beroende ställer mycket högre krav på informationsöverföring/kontakt mellan förvaltningarna. I dessa fall tillsätts ju också ofta speciella projektgrupper och projektansvariga som skall se till att den nödvändiga tidsmässiga kopplingen sker liksom att dimensionering stämmer överens mellan olika delar av projektet.

Konsekvensberoende kan hanteras på flera sätt. En övergripande åtgärd är att förvaltningarna ges i uppdrag att ta hänsyn till "alla" konsekvenser. Mer konkret används t ex remissförfarande eller grupper med representanter för olika förvaltningar för att få fram tänkbara konsekvenser.

Om inte annat pekar detta på att samordning inte är en sak och att åtgärder kan vara samordnade i ett avseende men inte i ett annat. En "fullständig" samordning borde rimligen omfatta följande komponenter:

- . förvaltningarna utgår från samma framtidsbedömning
- . förvaltningarna inriktade mot samma övergripande mål
- . förvaltningarna har tagit hänsyn till de projektberoenden/ teknologiska beroenden som finns
- . förvaltningarna har tagit hänsyn till "alla" konsekvenser av sina åtgärder

Ordet samordning kan alltså ses som ett vagt övergripande begrepp och en precisering borde bestå i att ange vilken eller vilka av ovanstående punkter som åsyftas. En precisering som dock sammanhanget ofta bidrar med!

6.3 Är samordning bra?

Vissa typer av samordning är otvivelaktigt bra. Att åtgärder som vidtas i olika förvaltningarna inte motverkar varandra - att det finns en helhetssyn - är ett rimligt krav. Att åtgärder som är teknologiskt beroende eller delar av ett projekt passar ihop tidsmässigt och på andra sätt måste vara bra. Detsamma gäller undvikande av dubbelarbete.

Det som kan diskuteras lite är dock lämpligheten av att beslut om olika verksamheter utgår från t ex samma framtida befolkningsutveckling. Anledningen till att detta kan diskuteras är osäkerheten om framtiden. Tanken är följande: Antag att en befolkningsprognos visar att konstant befolkning är mest sannolikt. Eftersom näringslivets framtida utveckling inte är lätt att förutse kan dock denna befolkningsprognos lätt slå fel. Om det nu är så att all verksamhet och alla investeringar görs utifrån antagandet om konstant befolkning, så kommer det att bli problem för alla områden om prognosen slår fel. Alla förvaltningarna hamnar fel om framtidsbedömningen slår fel.

Just på grund av denna risk kan det tänkas vara bättre att dimensionera vissa verksamheter efter ett annat befolkningstal än det som är mest sannolikt. Visserligen är då inte verksamheterna "samordnade" i den meningen att de utgår från samma befolkningsutveckling, men å andra sidan kan man vara bättre rustad om framtidsbedömningen slår fel.

Om man på detta sätt skall ge "överstandard" eller "understandard" på vissa områden så måste detta beslutas centralt och det är inget argument för att ge förvaltningarna olika underlag i verksamhetsplaneringen. Resonemanget pekar dock på att osäkerheten, som ju är ett faktum i all långsiktig kommunal planering, måste tas upp på ett mer systematiskt sätt. Det kan t ex noteras att i kommunplaneringsrapporten förekommer ordet osäkerhet knappast och i andra sammanhang är dock begrepp som flexibilitet och alternativa prognoser vanliga och de pekar på ett par centrala begrepp i sammanhanget. Frågan om hur osäkerhet kan tas hänsyn till vid olika typer av kommunal planering är emellertid alltför stor för att kunna tas upp i denna utredning.

DEL 3 GPF I PRAKTIKEN

7. Översikt: planeringssystem - förekomst av GPF
8. GPF-arbetets organisation
9. GPF och politikerna
10. GPF och allmänheten/organisationerna
11. GPF och tjänstemännen
12. GPF och fysisk planering/bostadsbyggande
13. GPF och ekonomi
14. GPF och överordnad planering
15. Tidsschema för GPF
16. Tidshorisont - tidsintervall
17. Geografisk uppdelning i GPF
18. Kommuner utan (vanliga) GPF
19. GPF och kommunegenskaper

7. ÖVERSIKT: PLANERINGSSYSTEM - FÖREKOMST AV GPF

7.1 Inledning

Den kommunala planeringen bör egentligen diskuteras som en helhet. Varje dokument och planeringsform är beroende av andra, både vad gäller utformning och funktion. I avsnitt 7.2 skall vi därför göra en grov översikt av vilka typer av planer som finns i kommunerna och hur dessa utvecklats. I avsnitt 7.3 presenteras siffror om hur vanligt det överhuvudtaget är med GPF.

7.2 Planeringssystemet

7.2.1 Huvudsakliga planformer

Börjar man från det mest kortsiktiga och går "uppåt" finner man i regel följande:

- o Årsbudget - beslut om anslag för drift och investeringar det närmaste året för olika verksamheter.
- o Flerårsbudget/KELP¹⁾ - ramar för olika verksamheter de närmaste fem åren, större investeringsprojekt etc.

Flerårsbudgetarna ser mycket olika ut. Ibland är det bara en sifferredovisning, men ibland finns det verksamhetsplaner med verksamhetsbeskrivning, mål och problemanalys. Bakom flerårsbudgeten kan alltså ligga genomarbetade planer från respektive förvaltning om hur de tänker sig sin verksamhet de närmaste 5 åren.

En sådan plan som alla kommuner är ålagda att göra är barnomsorgsplanen som tar upp behov, måluppfyllelse och åtgärder inom barnomsorgen.

Bakom de olika verksamhetsplanerna eller förslagen till flerårsbudget från respektive förvaltning ligger en annan obligatorisk planform:

- o Bostadsbyggnadsprogram - där framtida bostadsbyggnadsbehov bedöms och exploateringsområden för de närmaste fem åren anges.

Bostadsbyggnadsprogrammet har avgörande betydelse för många förvaltningar, dels tekniska förvaltningar som ansvarar för infrastrukturen för bostadsområden (vägar, va od), dels förvaltningar som ansvarar för service till de boende (barnomsorg, fritidsverksamhet etc). Underlaget för förvaltningarnas förslag till verksamhetsplaner består i regel av just bostadsbyggnadsprogram tillsammans med en befolkningsprognos och anvisningar hur man mer konkret skall räkna (antaganden om inflationstakt och lönestegringar od).

Ibland byggs detta underlag ut och samlas ihop i GPF.

1) En rad andra benämningar förekommer, t ex ekonomisk flerårsplan, ekonomisk långtidsplan och ibland ingår flerårsbudgeten i något som kallas kommunplan.

Går vi vidare och ser på vad som ligger bakom bostadsbyggnadsprogrammet så kan det vid sidan av befolkningsprognosen vara olika typer av (översiktliga) fysiska planer:

- o Kommunöversikt
- o (Mer eller mindre) kommunomfattande markdispositionsplaner
- o Kommundelsplaner/områdesplaner.

Bakom befolkningsprognosen kan finnas mer eller mindre ambitiösa försök till prognos över näringslivets utveckling i kommunen,

7.2.2 Planeringens utveckling: en grov modell

Hur de olika typerna av planering ser ut och hur de förändrats över tiden varierar från kommun till kommun. Det är dock nödvändigt att ha någon sorts överblick innan vi går in på GPF och förhoppningsvis motsvarar den följande beskrivningen ett "normalfall".

Från början var årsbudgeten det enda officiella dokumentet, vid sidan av stadsplaner och andra fysiska planer som vi emellertid bortser från här.

Investeringar sträcker sig ofta över flera år och det kan därför börja framstå som motiverat att varje förvaltning redovisar en lite långsiktigare investeringsplan som sedan sammanställs och bearbetas centralt i kommunen (jfr KELP). I början gör förvaltningarna denna plan utifrån egna bedömningar av t ex befolkningsutvecklingen. För att markera de stora behoven inom det egna området tar förvaltningarna med en massa projekt: det blir en önskelista. I denna finns inga ordentliga konsekvensbedömningar och det enda som anges är investeringskostnad resp år.

En åtgärd från kommunledningens sida för att få grepp om verksamheten är att centralkisera framställningen av visst dataunderlag: statistik, befolkningsprognos od. Alla förvaltningar åläggs att utgå från detta i sin verksamhet, vilket de förhoppningsvis också gör.

Det upptäcks också - efter kommunsammanläggningarna - att man har ganska dåliga kunskaper om hur det faktiskt ser ut i olika kommundelar. Det är därför svårt att ta ställning till vad som bör göras. Inventeringar rörande t ex servicenivåer och överkapaciteter igångsätts.

Förbättrade konsekvensbedömningar är en annan åtgärd. Ett första steg på det området är kopplingen investeringar-driftskostnader och utvecklingen av investeringsplanen till en flerårsbudget, som också får allt större tyngd i den kommunala planeringen. Analyser av konsekvenser för servicenivåer och måluppfyllelse kan också åtfölja förslagen.

Detta förutsätter dock måldiskussioner. När grunden lagts genom förbättrat dataunderlag och mer långsiktighet i de snävt ekonomiska planerna kan det krävas mer preciserade målangivelser/riktningsangivelser. Prioriteringar kräver ju att man vet vart man vill - vet vilka konsekvenser som är väsentliga - och det underlättas av sys-

tematiska måldiskussioner och målformuleringar. Verksamhetsplanerna utvecklas allt mer till att omfatta även beskrivning och analys av mål.

Vid sidan av denna utveckling som ju gäller den planering som görs årligen med inriktning på flerårsbudget och årsbudget, så kan förändringen gälla:

- o Sektorsprogram - näringslivsprogram, miljövårdsprogram od, dvs mer omfattande utredningar/program som görs med större mellanrum och tar upp speciella centrala frågor.
- o Geografiskt nedbrutna program/planer - utvecklingsplaner/områdesplaner där man försöker ta ett samlat grepp om förhållandena i en viss kommunedel.

Uppföljning och kontroll utvecklas också, särskilt på den ekonomiska sidan med kontinuerlig budgetuppföljning så att kommunledningen har ordentlig överblick av medelsförbrukning och likviditetssituation.

7.2.3 GPF och planeringens utveckling

GPF var främst tänkt som ett samlat underlag för förvaltningarnas planering inför flerårsbudgeten. Man behöver dock inte bläddra igenom så många kommuners GPF för att slås av hur olika de är. Med utgångspunkt från föregående avsnitt kan man göra en grov indelning i två huvudtyper - eller kanske bättre: två "poler" - när det gäller GPF:

o Inventerings-GPF

Ett steg i den kommunala planeringens utveckling var att göra bredare beskrivningar av situationen i kommunen samt av olika existerande planer/planformer. Ibland har GPF just blivit en (tjock) faktasammanställning av detta slag.

o Mål-GPF

Den andra huvudvarianten, som tillkommit delvis som en reaktion mot den första, är att GPF skall innehålla övergripande och även konkreta politiska mål rörande kommunens och olika kommunala verksamheters utveckling.

De flesta GPF är ett mellanting - vissa ligger närmare den ena polen, andra ligger närmare den andra. En tämligen klar tendens är dock att i de kommuner som gjort GPF under 3-4 år så har utvecklingen varit från inventerings-GPF till mål-GPF. Detta är begripligt i ljuset av föregående avsnitt: Först kan man känna ett behov av en "total" beskrivning och gör då en inventerings-GPF. Efter upptäckten att detta blir ohanterligt så skärs denna bit ner och kompletteras med de mål som skall styra olika verksamheter.

7.3 Förekomst av GPF

7.3.1 Inledning

"Alla kommuner har GPF - även om dom inte kallar det för GPF."

Detta påstående, som vi fick höra i en av de besökta kommunerna - är i viss mening korrekt. Så gott som alla kommuner har ju något material som alla förvaltningar åläggs att utgå ifrån vid utarbetandet av förslag till flerårsbudget (eller KELP). I regel är det en befolkningsprognos och ett bostadsbyggnadsprogram. Det som vissa kommuner kallar GPF består inte heller av mer än detta.

Det är alltså besvärligt att avgränsa vilka kommuner som "egentligen" har GPF. I detta avsnitt kommer vi att använda ett mycket grovt kriterium och säga att en kommun har GPF om den någon gång tagit fram ett dokument som kallas GPF (eller något liknande) och som har en viss omfattning (minst 10 sidor) och ett innehåll som åtminstone delvis stämmer med den disposition som presenterades i kapitel 2. Det måste också vara ett samlad dokument och inte ett antal fristående delar.

Ur många synvinklar är detta ett godtyckligt och missvisande kriterium, men det ger ändå en grov bild av hur många kommuner som anamnat kommunförbundets modell med GPF som ett gemensamt underlag för den kommunala planeringen. Något annat enkelt kriterium som är bättre finns knappast heller. I kapitel 18 återkommer vi lite till dessa avgränsningsproblem i samband med en genomgång av hur kommuner som inte har GPF lägger upp sin planering.

7.3.2 Empiriska undersökningar

Geografiska institutionen vid Umeå universitet gjorde i oktober 1976 en undersökning av hur vanligt GPF var (Genberg 1977). En enkät skickades till samtliga landets kommuner och man fick svar från 83%, dvs ca 230 av landets 276 kommuner. Vid undersökningstillfället hade 69 av de kommuner som svarade färdigställt GPF, dvs 25% av landets kommuner (givet att de som ej svarade ej gjort någon GPF).

I samband med arbetet med vår undersökning upptäckte vi att ett par av LRFs regionsekreterare höll på med en enkät om GPF för att ta reda på om jordbrukets intressen behandlades i GPF. Deras enkät täckte länen i Östra Göteland och Östra och norra Svealand. I övriga delar av landet har vi själva skrivit till kommunerna och frågat om de haft någon GPF samt i så fall bett dom skicka den. Siffrorna i tabell 7.1 är hämtade från dessa undersökningar och hänför sig till hösten/vintern 1977-1978. Detsamma gäller figur 7.1 som anger andelen kommuner med GPF i olika län.

Av tabellen framgår att andelen kommuner med GPF nu är högre än när Umeåundersökningen gjordes - drygt 40% har nu GPF jämfört med 25% hösten 76. Allt fler kommuner gör GPF.

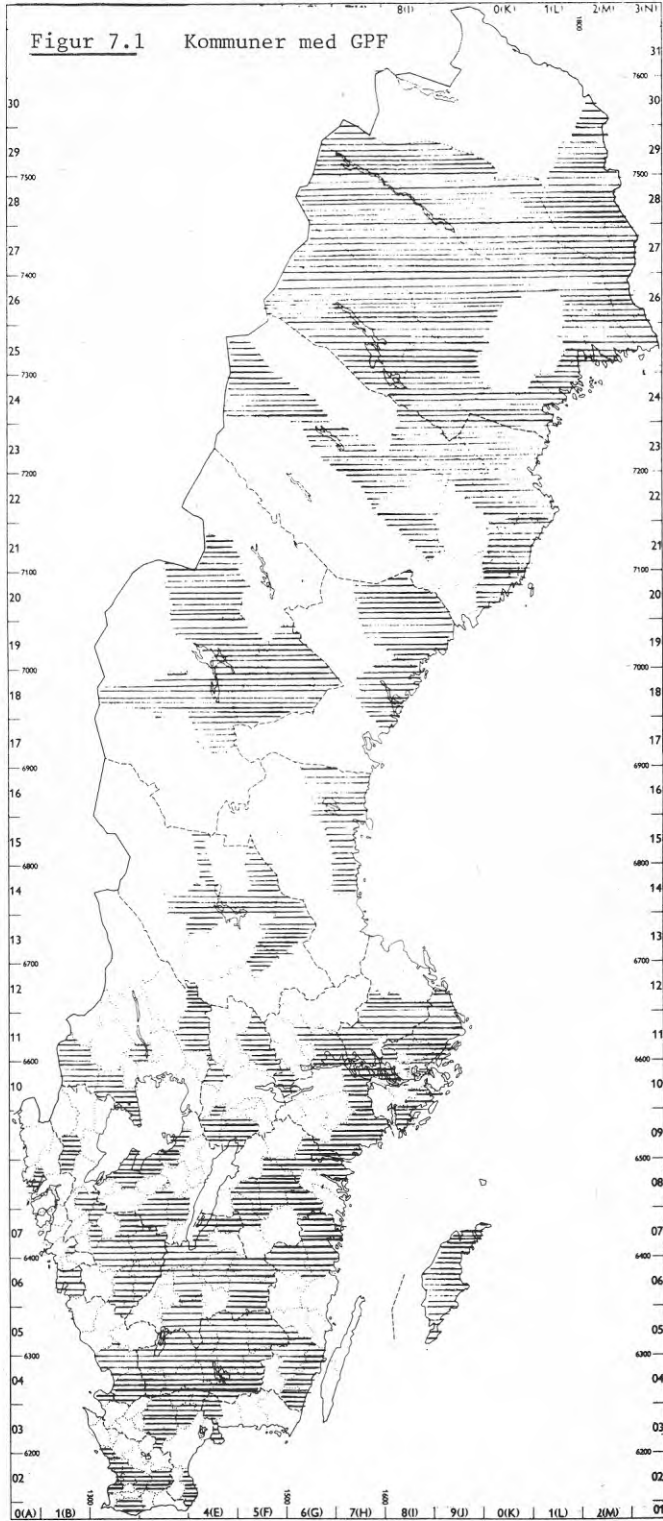
I samband med undersökningen av vilka kommuner som har GPF har också

Tabell 7.1 Förekomst av GPF

Län	Antal kommuner	Antal med GPF	Andel med GPF %
AB	23	12	52
C	6	2	33
D	7	2	29
E	12	5	42
F	11	7	64
G	8	8	100 ¹⁾
H	12	5	42
I	1	1	100
K	5	2	40
L	13	5	38
M	20	9	45
N	6	3	50
O	15	2	13
P	18	8	44
R	16	5	31
S	16	4	25
T	11	4	36
U	11	3	27
W	15	4	27
X	10	3	30
Y	7	3	43
Z	8	5	63
AC	12	6	50
BD	14	11	79
Hela landet	277	119	43

1) G-län var försökslän för kommunplaneringsmodellen vilket förklarar de 100%en.

framkommit om kommunen avser att ta fram en GPF kommande år. Ungefär 40% av de kommuner som inte har gjort GPF sade sig avse att göra det i framtiden. Osäkerheten i denna siffra är sannolikt stor, men om alla kommuner som har gjort GPF fortsätter med det och om de som avser att göra GPF också gör det så skulle ca 65% av landets kommuner göra en GPF under 1979 eller 1980.



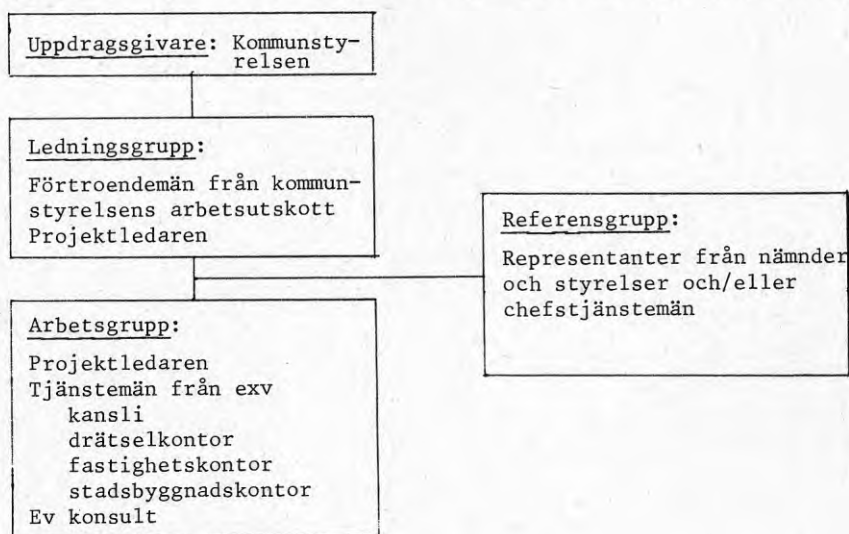
8. GPF-ARBETETS ORGANISATION

8.1 Inledning

Hur GPF fungerar och används i en kommun beror inte bara på hur GPF ser ut och vad den konkret innehåller. Det beror också på hur GPF arbetas fram och hur olika parter deltar. Därför är det väsentligt att ta upp olika sätt att arbeta med GPF och vad dessa kan få för konsekvenser.

Låt oss börja med att se på vad som sades i kommunförbundets rapport. Man menade att en speciell projektorganisation kunde vara lämplig i inledningsskedet. Nedanstående figur presenterades som exempel på projektorganisation för att ta fram GPF för första gången (s 62).

Figur 8.1 GPF-arbetets organisation enligt kommunplaneringsmodellen



Arbetsfördelningen mellan de olika grupperna framgår direkt av namnen: Uppdragsgivaren bestämmer mål och innehåll; ledningsgruppen har huvudansvaret för projektets planering, styrning och kontroll; arbetsgruppen skall genomföra själva arbetet och den bredare referensgruppen skall komma med synpunkter och tillföra sakkunskap.

Det sägs inget om hur GPF-arbetet skall läggas upp efter den första GPFen, men underförstått tycks ligga att de speciella grupperna skall upplösas och att GPF-arbetet skall integreras med övrigt arbete både centralt och ute på förvaltningarna.

En rad frågor kan ställas när det gäller GPF-arbetets uppläggning och ett sätt att systematisera dem är att se på dels arbetet med den första GPFen, dels arbetet när GPF ingår i normal årlig planering.

8.2 Den första GPFen

8.2.1 Två exempel

I kommun A tog en chefstjänsteman initiativ till en kurs för politiker och tjänstemän om kommunplaneringsmodellen. Därefter beslöt kommunstyrelsen att man skulle lägga upp sin planering i enlighet med denna. Någon arbetsgrupp eller referensgrupp bildades inte utan den nyssnämnde chefstjänstemannen skrev i stort sett GPFen själv efter vissa kontakter med förvaltningarna. Kommunstyrelsens intresse för översiktlig/långsiktig planering var dock fortfarande relativt lågt och den faktaorienterade GPFen klubbades igenom i kommunstyrelse och kommunfullmäktige utan några egentliga diskussioner.

I kommun B bildades en projektgrupp med chefstjänstemän och en ledningsgrupp med politiker från kommunstyrelse och byggnadsnämnd. Flera dokument med främst inventeringar togs fram och gick ut på remiss. Därefter utarbetades en preliminär GPF som också gick ut på remiss, bland annat till politiska partier, fackföreningar och andra organisationer. I pressen annonserades att ett förslag fanns och att synpunkter var välkomna.

Dessa båda exempel belyser spännvidden i GPF-arbetets utformning och i de följande avsnitten skall vi ta upp olika komponenter.

8.2.2 Ledningsgrupp - arbetsgrupp - referensgrupp

Någon speciell ledningsgrupp bildas sällan utan kommunstyrelsen och dess arbetsutskott utgör automatiskt ledningsgrupp. I vissa kommuner har man redan tidigare haft en "planeringskommitte" med en något större grupp av politiker vilka haft ansvar för den översiktliga planeringen. Ibland har denna "kommitte" lett GPF-arbetet. Kommunstyrelsens arbetsutskott ingår dock i regel i denna grupp.

Även speciella arbetsgrupper är sällsynta. I regel utses en projektledare som antingen själv skriver det mesta eller som ansvarar för att förvaltningarna skriver sina respektive avsnitt och som därefter sammanställer och bearbetar materialet.

Istället för en referensgrupp har man i många fall haft en remissomgång internt i kommunen. Efter att huvuddragen i planeringssystemet och GPF bestämts, så har utkast till GPF sänts på remiss till förvaltningarna för synpunkter. Ibland har också redan befintliga "planeringskommittéer" haft motsvarande uppgift.

I tabellen nedan redovisas förekomsten av arbetsgrupper/referensgrupper i de av oss besökta kommunerna som haft GPF. Eftersom gränsen mellan arbetsgrupp och referensgrupp är lite flytande har de slagits ihop i tabellen.

Tabell 8.1 Arbetsgrupper - referensgrupper för GPF

	Örebro län	Jämtlands l	Övriga	Summa
Kommuner utan arbetsgrupp/referensgrupp	3	1	3	7
Kommuner med speciell tillsatt grupp	1	2	2	5
Kommuner med äldre planeringskommitte ed	0	2	2	4

I de flesta kommuner har GPF-beslutet föregåtts av en- eller två-dagskonferenser/kurser om kommunplaneringsmodellen och GPF. I samband med dessa har politiker och tjänstemän haft möjlighet att diskutera GPFs roll och utformning.

8.2.3 Kontakter med partier, organisationer och allmänhet

Vissa kommuner har vid sin första GPF tagit god tid på sig och satsat hårt på att få en bredare diskussion främst i de politiska organisationerna. Målet har varit att få fram en GPF med så konkreta mål som möjligt och med mål som är förankrade i de politiska partierna. Underlagsmaterial och exempel på frågeställningar har då skickats ut till partierna för en ordentligt behandling där.

I andra fall har kontakterna begränsats till kommunstyrelsens arbetsutskott och det har sedan varit deras uppgift att eventuellt föra ut materialet i en bredare krets. Något som i regel inte blivit av, kanske främst därför att det rör sig om en inventerings-GPF.

En tredje variant är något av ett mellanting mellan dessa båda extremer och består i att en preliminär GPF skickats ut på en normal (=tämligen kort) remiss till partierna och till andra organisationer.

Det är vårt intryck att den andra varianten är vanligaast, följd av variant 3. Den första GPFen är ofta en tjänstemannaprodukt och variant 1 ovan hör därför till undantagen.

8.3 GPF-arbetet ett normalår

8.3.1 Avgränsning

Vissa frågor om olika gruppers deltagande i GPF-arbetet behandlas endast i förbigående här och tas istället upp i kapitel 9 och 10. Det gäller t ex frågor om målformuleringar. I detta avsnitt gör vi en snäv avgränsning och behandlar främst några övergripande frågor om "centralisering" eller "decentralisering" i framställningen av själva dokumentet.

8.3.2 Två exempel

Ansvar för GPF-arbetet låg i kommun C helt hos en person på drätselkontoret - låt oss kalla honom projektledaren. Denne skrev GPF själv - dvs höll i pennan. Någon arbetsgrupp fanns inte och förvaltningarna skrev inte avsnitten om resp sektor. Under GPF-arbetets inledningsskede var dock projektledaren ute på förvaltningarna och diskuterade med chefstjänstemännen vad som borde tas upp i GPF. De beskrivande avsnitten - inklusive sammanfattning av planer - framställdes sedan centralt av projektledaren.

I kommunen D skrev förvaltningarna utkast till respektive avsnitt. Dessa utkast behandlades i regel i nämnden och sändes sedan till den centrale projektledaren som bearbetade och sammanställde dem. Projektledaren skrev själv avsnitt om överordnad planering och dylikt.

Skillnaden mellan dessa båda kommuner är alltså vilken roll förvaltningarna spelar - lämnar de bara grundmaterial eller är de ansvariga för framställningen av respektive avsnitt? Gränsen är dock inte glasklar: Hur skall man klassificera fall där förvaltningarna visserligen skriver avsnittet men gör det efter ingående¹⁾ diskussioner med projektledaren och med konkreta råd från denne?

Någon tabell med frekvenser för resp typ vågar vi oss alltså inte på, men vårt intryck är att det är vanligare att man arbetar som i kommun C ovan än som i kommun D. Låt oss emellertid se på några argument för resp mot de båda tyfallen.

8.3.3 Centralisering eller decentralisering?

Följande principiella argument kan läggas fram:

- o En centraliserad framställning (dvs som i kommun C) har fördelen att vara mer hanterlig. Risken för förseningar och administrativa problem minskar och sannolikt åtgår totalt sett mindre tid.
- o En centraliserad framställning kan leda till en jämnare och enhetligare GPF.
- o En decentraliserad framställning (dvs som i kommun D) bör minska risken för att väsentliga aspekter i respektive sektor kommer bort. Förvaltningarna har bättre kunskap om verksamheten.
- o En decentraliserad framställning bör leda till att förvaltningarna (snabbare) lär sig GPFs uppgift och kan leda till att förvaltningarna tar GPF mer på allvar än om den framställs nästan helt centralt.

Giltigheten och styrkan i dessa argument beror dels av detaljerna i arbetets uppläggning (gränserna är som sagt flytande), dels av syftet och uppläggningsen av själva GPFen.

Är det en inventerings-GPF, dvs mest en faktasamling, så är t ex det sista argumentet ovan för en decentraliserad framställning inte så betydelsefullt och argumenten väger över för en central framställning.

¹⁾ Hur skall man klassificera fall där förvaltningarna skriver avsnitten, men där projektledaren helt skriver om dem?

Är avsikten å andra sidan att få igång en diskussion om målsättningar och skapa en helhetssyn i den kommunala förvaltningen, så är argumenten för en decentraliserad framställning starkare. Det måste då vara viktigt att dra in förvaltningarna aktivt i arbetet och det räcker då inte med att den GPF-ansvarige har några enstaka kontakter på tjänstemannanivå.

8.4 Avslutning

Kan man visa att det finns ett samband mellan hur GPF arbetas fram, hur GPF används och hur den kommunala förvaltningen fungerar? Leder en decentraliserad framställning av GPF till mer av helhetsyn i förvaltningen?

Flera faktorer försvårar ett besvarande av frågor som denna. GPF är för det första nytt och många kommuner har bara gjort en eller två GPF. För det andra så är GPF-arbetets uppläggning bara en faktor bland många som påverkar förvaltningarnas sätt att arbeta. Det är därför svårt att säga något om just denna faktors betydelse. För det tredje är GPF-arbetets uppläggning i sin tur beroende av hur kommunalförvaltningen fungerat från början. Vad som är orsak och vad som är verkan kan vara oklart.

Tills vidare är man alltså hänvisad till lösare påståenden utifrån allmänna antaganden om en förvaltnings sätt att fungera. Kort sagt: Man kan inte göra annat än att peka på vissa möjliga tendenser/risker av den typ som formulerades i föregående avsnitt (8.3.3).

9. GPF OCH POLITIKERNA

9.1 Inledning

Politikerna är ingen enhetlig grupp. I en kommun finns bland de förtroendevalda allt från heltidsengagerade kommunalråd till personer som sitter i en nämnd eller i kommunfullmäktige. Mellan dessa finns nämndordförande och icke heltidsengagerade medlemmar i kommunstyrelsen. Själva partiorganisationerna och medlemmarna där är ytterligare en intressant grupp i sammanhanget.

När "GPF och politikerna" diskuteras krävs, förutom en precisering av vad som åsyftas med politiker, en uppdelning i olika skeden. För var och en av dessa kan sedan politikernas roll diskuteras.

9.2 Initiativ till GPF

9.2.1 Idén

För att det skall bli en GPF i en kommun krävs självklart att någon kommit på och presenterat tanken.

I allmänhet är det tjänstemännen som gör detta, vilket inte är så konstigt. Tjänstemännen följer det egna fältet i tidskrifter och rapporter från t ex kommunförbundet. Man har också kontakt med tjänstemän i liknande positioner i andra kommuner. Tjänstemännen får därför i regel reda på t ex det här med GPF innan politikerna känner till det. Det blir därför vanligen så att det som först sker är att en tjänsteman tar upp tanken med t ex ett kommunalråd.

Idén kan dock komma från någon förtroendeman och särskilt från en som har goda kontakter centralt, t ex med kommunförbundet. Denne kan då få kunskaper om nya planeringsmetoder och ta hem dem till den egna kommunen. Förtroendemannen kan också ha fått idén genom kontakter med politiker i andra kommuner som redan börjat med GPF.

Att GPF inte kommer till i en kommun kunde bero på någon av följande faktorer: Det finns ingen tjänsteman som har ansvar för det aktuella området; tjänstemannen i fråga känner inte till GPF; tjänstemannen tror inte själv på GPF och tar därför inte upp idén till diskussion; tjänstemannen tar inte upp idén därför att han/hon vet att politikerna inte är intresserade. Ingen av dessa faktorer har dock varit orsaken till att GPF inte gjorts i vissa av de kommuner vi besökt. Även om man inte har gjort någon GPF eller inte ens avser att göra någon, så har saken diskuterats i kommunen. Därmed är vi framme vid nästa skede: Beslut om GPF.

9.2.2 Beslutet

Antag att en ledande tjänsteman lägger fram tanken om GPF. Då följer ett beslutsförberedande skede med informella diskussioner mellan ledande politiker och tjänstemän. Kanske drar man samman

ett större möte för att diskutera planeringssystemet. Utformningen av GPF liksom arbetets organisation tas också upp i detta steg.

Politikerna - i regel kommunstyrelsen - beslutar om GPF skall göras eller ej. Detta beslut ingår vanligen som en del av ett mer omfattande beslut om hur den långsiktiga planeringen skall läggas upp.

Tre beslut om GPF är i princip möjliga: att göra GPF nu, att inte göra GPF nu men inrikta sig på att med tiden göra det samt att inte göra GPF alls. Bakom de båda senare besluten ligger i varierande proportioner dels en skepsis mot värdet av GPF, dels att det kan kräva en ny tjänst som man inte direkt är beredd att inrätta. Det kan naturligtvis också vara så att man har ett planeringssystem där något motsvarande GPF redan finns (kap 18).

9.3 Roll i framtagandet av GPF

9.3.1 Översikt

Hur deltar olika politikergrupper i det konkreta arbetet med GPF efter det att riktlinjerna för arbetet fastställts? En rad varianter finns här och låt oss börja med en minimivariant för att sedan bygga på den.

- A. Arbetet med framtagande av GPF genomförs helt på tjänstemannanivå, antingen centralt eller så att någon på resp förvaltning skriver avsnitten. Under arbetet hålls kontakt med kommunalråd eller kommunstyrelsens arbetsutskott.
- B. Som A, fast tjänstemannaförslaget går på remiss till nämnderna.
- C. Som A, fast nämnderna deltar i arbetet med framtagandet av resp sektorsavsnitt.
- D. Som A,B eller C kompletterat med att preliminärt GPF går ut på remiss till de politiska organisationerna.
- E. Underlagsmaterial skickas ut till de politiska organisationerna på ett tidigt skede och inkommet material ligger sedan till grund för utarbetande av GPF enligt alternativ A,B eller C.
- F. Politikerna skriver själva vissa avsnitt. För övrigt enligt någon av ovanstående modeller.

Ytterligare kombinationer mellan dessa varianter förekommer, men låt oss koncentrera oss på en punkt, nämligen politikernas deltagande när det gäller målformuleringar i GPF - i den mån sådana överhuvudtaget förekommer.

9.3.2 Målformuleringar

Hur ofta förekommer mål i GPF? Nedanstående tabell ger en grov bild av förhållande dels för de två län vi specialundersökt dels för övriga GPF som vi gått igenom.

Tabell 9.1 Mål i GPF

	Örebro län	Jämtland	Övriga	Totalt
Mål i GPF	2	2	57	61
Inga mål i GPF	2	3	41	46

I drygt hälften av fallen förekommer alltså mål av något slag. Inom denna grupp finns en rad varianter. Ibland är det bara mål som hämtats från andra dokument - ibland är det mål som formuleras och beslutas om i samband med GPF. Ibland är det bara mål i vissa avsnitt och dessutom ett tämligen osystematiskt urval av frågeställningar för vilka redovisas mål. Om man skulle ta fram enbart de GPF som innehåller ordentliga målformuleringar i varje avsnitt så blir det uppskattningsvis ca 10 st. Även om drygt 100 av landets 276 kommuner har GPF så är det bara en mycket liten andel som har GPF som lever upp till tankarna i kommunförbundets rapport.

Låt oss nu se lite närmare på de kommuner som har målformuleringar i sin GPF. Huvudfrågorna är här dels hur det bestämts vilka frågor som tas upp (vilka områden målen täcker), dels hur målen/ställningstaganden i dessa frågor formulerats.

Det vanliga är att de tjänstemän som ansvarar för GPF tar initiativ åtminstone när det gäller vilka frågor som tas upp. Uppfattningen är att politikerna behöver påtryckningar och provokationer för att formulera mål och ett sätt är då att lägga fram en lista på frågeställningar där det anses att ställningstaganden bör finnas med i GPF. Dessa frågeställningar kan i sin tur ha erhållits på olika sätt, alltifrån breda kontakter med förvaltningarna och andra till att bara ett par tre tjänstemän diskuterat saken.

Under politikernas diskussion kring frågeställningarna sker dock i regel både strykningar och kompletteringar från politikernas sida och det slutliga urvalet kan skilja sig en hel del från den ursprungliga listan.

När det gäller den andra delfrågan - hur målen formuleras - finns två huvudvarianter. Ett alternativ är att tjänstemannen, med eller utan bredare kontakter, skriver ett förslag till ställningstagande eller alternativa förslag till ställningstagande. Politikerna får alltså färdiga avsnitt med "Mål och riktlinjer" eller med "kommunledningens summering", vilket de senare diskuterar och eventuellt ändrar i. Den andra huvudvarianten är att politikerna själva formulerar målen - antingen utifrån en frågelistan eller på egen hand. Kombinationer förekommer också, t ex att ett kommunalråd skriver inledande avsnitt med övergripande mål medan målformuleringarna i andra avsnitt tas fram på det första sättet.

Eftersom vi har ett så litet material när det gäller Mål-GPF så är det meningslöst att presentera några kvantitativa uppgifter utan vi nöjer oss med att beskriva de varianter vi har stött på.

9.4 Användande av GPF

9.4.1 GPF som styrmedel

Ordet styrmedel är vanligt men luddigt. Att politikerna använder GPF som styrmedel borde dock betyda att de i GPF formulerar en (politisk) inriktning som är så konkret att den direkt påverkar prioriteringarna i förvaltningarnas förslag och i den slutliga flerårsbudgeten.

GPF fungerar mycket sällan på detta sätt. För det första därför att GPF i många fall inte innehåller några politiska målformuleringar. För det andra därför att de mål som finns i GPF ofta är tämligen allmänna och ofullständiga. Enligt vår mening är det då olämpligt att tala om styrning och styrmedel vilket ju är ganska "starka" ord.

Kommuner som har ambitionerna att göra GPF till ett styrmedel tänker sig att man med tiden skall göra målsättningarna i GPF allt mer detaljerade och därmed styrande. Frågan är emellertid om detta är möjligt. I del 4 skall vi argumentera för att det inte är möjligt utan att detaljerade målsättningar måste beslutas i samband med flerårsbudgeten och inte i GPF. Här nöjer vi oss med att konstatera att vi inte har funnit något fall där GPF varit ett styrmedel i denna "starkare" mening.

9.4.2 GPF som hjälpmedel

Även om politikerna inte styr med GPF så kan GPF vara ett hjälpmedel och underlätta de mer styrande besluten. Det är denna aspekt som betonats i de flesta kommuner vi undersökt.

GPF är ett hjälpmedel genom att ge överblick. Kommunerna och den kommunala verksamheten har växt kraftigt och många typer av planering har tillkommit. Politikerna, särskilt de som inte är heltidsengagerade, får svårare att veta hur kommunen "ser ut" och vad som planeras av kommunen och andra. GPF ger en någotlunda aktuell samlad beskrivning av nuläge, planer och kanske av den allmänna politiska inriktningen. Något som uppenbarligen är till hjälp när olika mer konkreta beslut skall fattas. GPF används som "uppslagsbok".

De övergripande politiska målen som eventuellt finns i GPF kan också vara till hjälp genom att de bidrar till ett mer systematiskt beslutsfattande. Att övergripande frågor är diskuterade underlättar diskussion och beslut rörande mindre frågor. Det blir möjligt att "ta hjälp" vid de konkreta frågorna så att man inte drunknar i detaljer.

Man kan formulera det så att styrningen kan bli bättre tack vare GPF även om det inte är en styrning med GPF.

9.5 GPF och olika politikergrupper

Kommunstyrelsen och särskilt dess arbetsutskott är den grupp av politiker som kontinuerligt följer GPF-arbetet och som är tämligen väl insatta i GPFs innehåll och syfte. Diskussionerna i kommunstyrelsen om GPF varierar dock mycket och ibland godkänns GPF utan nämnvärd diskussion i kommunstyrelsen.

Kommunfullmäktige ägnar sällan några längre diskussioner åt GPF. I regel klubbas den snabbt igenom i fullmäktige. Detta kan ha flera förklaringar. En förklaring kan vara att GPF ses som ett ganska harmlöst dokument: En samling av fakta och planer med eventuellt några vaga mål. Man ser GPF som ett dokument som läggs fram "för kännedom" och om kommunstyrelsen i stort sett är enig så finns det ingen anledning att dra igång någon stor diskussion i fullmäktige. Det är ju också så att GPF-förslag diskuteras i partigrupperna innan det godkänns av kommunstyrelsen vilket rimligen bidrar till att göra det slutliga antagandet i kommunfullmäktige till en formalitet.

Några direkta undersökningar av hur "vanliga" medlemmar i kommunfullmäktige ser på GPF och hur de använder den har vi inte gjort, men skall man tro på våra andrahandsuppgifter lär variationerna vara stora: Från de som inte vet vad det är till de som alltid har den med sig till sammanträdena för att kunna slå upp olika saker.

Nämndpolitikerna är inte någon enhetlig grupp och det kan vara lämpligt att diskutera nämndordföranden för sig och de övriga ledamöterna för sig. Ordföranden i de tunga nämnderna ingår ofta i kommunstyrelsen och kan även i övriga fall jämföras med ledamöterna i kommunstyrelsen när det gäller kunskaper och engagemang. Övriga förtroendemän i nämnderna kan mer jämföras med kommunfullmäktigeledamöterna - och ofta är nämndpolitikerna också med i fullmäktige. Det som sades ovan om resp grupp kan alltså förväntas gälla för nämndpolitikerna - även här bygger vi dock på andrahandsuppgifter.

De vanliga partimedlemmarna kan komma i kontakt med GPF i två skeden. För det första så föregås antagandet av GPF i vissa kommuner av bredare diskussioner inom partiorganisationerna rörande målsättningar od. Detta är dock relativt sällsynt. För det andra kan partimedlemmarna komma i kontakt med GPF genom att vissa partiorganisationer använt GPF som internt studiematerial. Man har haft studiecirklar kring GPF både med syftet att utbilda blivande kommunalpolitiker och med syftet att få en diskussion om den kommunala verksamhetens uppbyggnad och inriktning. Även detta är dock relativt sällsynt och de flesta "vanliga" partimedlemmar känner säkert inte till vad GPF är.

10 GPF OCH ALLMÄNHETEN/ORGANISATIONERNA

10.1 Inledning

I kommunplaneringsrapporten står det: "GPF bör vara så utformade att de också kan tjäna som information till allmänheten".

Som framgick i kapitel 3 om GPF-artiklarna så råder delade meningar på denna punkt. En riktning betonar att GPF inte är avsedd för allmänheten och inte bör utformas med speciell hänsyn till den. Andra menar att GPF bör kunna läsas av så många som möjligt och vara underlag för bredare politiska diskussioner.

I inledningen till de flesta GPF sägs något om syfte och målgrupp. En genomgång visar att de förtroendevalda och tjänstemännen framhävs som den primära målgruppen. I cirka en femtedel av GPFen nämns dock även att GPF skall kunna användas som information till allmänheten, näringslivet och olika organisationer.

Låt oss se lite närmare på allmänhetens och fristående organisationers roll vid framtagande av GPF, samt hur GPF distribueras.

10.2 Allmänheten/organisationerna och framtagande av GPF

Nästan undantagslöst tas GPF fram av politiker och tjänstemän utan speciella kontakter med allmänheten eller andra organisationer än de politiska föreningarna.

I vissa kommuner går förslag till GPF ut på remiss till förvaltningar/nämnder innan det godkänns av kommunstyrelsen. Åtminstone en av de kommuner vi besökt skickade också sitt förslag till (första) GPF på remiss till fackliga organisationer, näringslivsorganisationer, hyresgästföreningen och hembygdsföreningen. Remisstiden var dock mycket kort och problemet är att den måste vara det om remissen skall inordnas i det löpande planeringsarbetet enligt ovan. Konsekvensen blir dock att remisstiden blir för kort för att några nya och genomarbetade synpunkter skall kunna komma fram.

Vill man dra in en bredare krets i GPF-arbetet (i vid mening) krävs andra vägar och en mindre direkt koppling till ett visst års GPF. Man kan tänka sig studiecirkel kring kommunal planering med GPF som sammanhållande dokument och där mål och inriktning diskuteras.

I föregående kapitel noterades att tjänstemännen spelar stor roll vid urval av frågeställningar och även vid målformuleringar. Projektledaren är dock ibland ute på förvaltningarna och försöker fånga upp frågeställningar som borde tas upp i GPF. Detta skulle kunna vidgas så att informell kontakt även tas med andra organisationer för att samla upp frågeställningar till GPF. Genomgång av lokalpress är en annan variant av mer indirekta sätt att få fatt på olika gruppers synpunkter..

Genom att skicka ut den färdiga GPFen och be om synpunkter på den kan organisationerna också delta och påverka kommande GPF, utan att tidspressen blir så stark (se vidare del 4).

10.3 Allmänheten/organisationerna och spridningen av GPF

När GPF antagits skickas den ut till förtroendemän och förvaltningarna, men i regel också till vissa andra. På utsändningslistan finns ofta organisationer som hyresgästföreningen, fackliga organisationer, näringslivsorganisationer, bildningsförbund och dylikt.

Lokalpressen får i regel något exemplar och åtminstone i små och medelstora kommuner med "egna" lokaltidningar brukar det också bli en artikel om GPF. Till planerarnas förtret har dock pressen mycket svårt att skilja mellan förslag och beslut!

Har kommunen en egen informationstidning eller dylikt presenteras GPF i regel där. GPF kan också tas upp i informationsbroschyrer som ges ut i samband med ett- och flerårsbudgeten. Broschyrer som sprids till alla hushåll. I en kommun skickade man ett år ut själva GPF till alla hushåll - en GPF som var mycket koncentrerad (20 sidor) och mest innehöll mål och riktlinjer för olika verksamheter.

I åtminstone ett fall har GPF skickats till skolorna och där använts i samhällskunskapundervisningen.

En allmän erfarenhet är att "responsen" på GPF i det närmaste är obefintlig. En vanlig uppfattning är också att GPF normalt är alltför omfattande för att direkt kunna användas för information till allmänheten, även om GPF kan vara underlag för framställning av sådan information.

11. GPF OCH TJÄNSTEMÄNNEN

11.1 Inledning

I kapitel 8 tog vi upp förvaltningarnas roll vid framtagandet av GPF. Ämnet för detta kapitel är därför begränsat till hur förvaltningarna ser på GPF och hur förvaltningarna använder GPF. För att kunna förstå detta är det nödvändigt att ha en bild av förvaltningarnas situation: vad de upplever som "problemen". Vi börjar därför med ett försök till överblick på den punkten.

11.2 Förvaltningarnas situation: några huvuddrag

11.2.1 Resursknapphet

Bristen på resurser är något som genomsyrar förvaltningarnas situation. Man upplever att behovet av åtgärder är mycket större än vad kommunens ekonomi tillåter och man har en rad projekt som man önskar genomföra.

Förvaltningarnas agerande styrs därför bland annat av vad som bedöms kunna leda till ökade resurser. Deras engagemang i planeringssystemet beror rimligen av vad de anser sig kunna få ut av planeringen: Om de kan se några fördelar som motiverar att de lägger ner tid på planering. En aspekt är då om det kan leda till att man hävdar sig bättre i framtida budgetbehandlingar.

11.2.2 Osäkerhet om framtida resurser

Så länge man inte hade någon flerårsbudget i kommunen var osäkerheten om framtida resurser rent teoretisk ett allvarligare problem, men det är långt ifrån säkert att det upplevdes så. Har man en flerårsplan, men en som ändras ofta och sällan stämmer med årsbudgeten - så kan osäkerheten upplevas som större. Ett år får man kanske med ett projekt i flerårsplanen, ett senare år kanske det stryks eller skjuts upp för att senare skjutas upp ännu mer.¹⁾ Bakom dessa förändringar ligger främst den allmänna osäkerheten och svårigheten för kommunen att bedöma hur stora de ekonomiska resurserna totalt sett kommer att vara om något år samt svårigheten att veta hur långt dessa resurser räcker.

11.2.3 Brist på beslut/riktlinjer

Ett annat problem ur förvaltningarnas perspektiv är att man kan sakna politiska beslut på ett antal punkter. Det kan vara någon händelse som gör att förvaltningen behöver ett beslut för att kunna göra något, men där politikerna av något skäl drar sig för att fatta ett (snabbt) beslut. Det kan också gälla riktlinjer

¹⁾ Även om det faller lite utanför vårt område att ta upp det så bör kanske nämnas att det som "lösning" på detta problem föreslagits att man arbetar med alternativa flerårsbudgetar (utifrån olika antaganden om resurstillgång) eller åtminstone att projekt som ligger på marginalen åsätts en prioritetsordning så att förvaltningarna kan bedöma vilka projekt som är mest osäkra.

för hur vissa konkreta ärenden/frågor skall behandlas. Stadsarkitektkontor kan t ex sakna riktlinjer om hur kollektivtrafiken skall hanteras i vissa planer.

Ur förvaltningarnas synvinkel kan planeringssystemet bli ett medel att få fram beslut i frågor där man anser att ett beslut behövs.

11.3 Syn på GPF

11.3.1 Allmänt

Ett allmänt intryck är att tjänstemännen på förvaltningarna inte funderat särskilt mycket på GPF. Frågar man vad de anser om GPF och om den varit till nytta så får man i regel vaga och undan-
glidande svar. Kunskapen om vad som finns i GPF och vad den har för syfte kan också vara dålig. GPF uppfattas inte som något viktigt dokument och av direkt betydelse för de problem förvaltningen står inför. Flerårsbudgeten/verksamhetsplaneringen ses som det centrala när det gäller planering.

Detta betyder inte att man är negativ till GPF och de undan-
glidande svaren åtföljs inte sällan av självkritiska kommentarer om att man inte lagt ner tid på att följa arbetet med GPF. De långsiktiga frågorna har blivit utträngda av kortsiktiga problem, kanske särskilt i mindre kommuner där många förvaltningar inte har några särskilda resurser för planering.

Låt oss nu se på några delaspekter av GPF, med den vanliga varningen för att våra resonemang bygger på ett tämligen tunnt material.

11.3.2 Målformuleringar och riktlinjer

Å ena sidan finns en viss skepsis från förvaltningarna gentemot allmänna målformuleringar. Orsaken är att dessa mål inte säger särskilt mycket och de hjälper inte den förvaltning som saknar konkreta beslut på vissa områden. Dessa mål pekar inte heller direkt fram mot kommande resurstillskott.

Å andra sidan finns också uppfattningen att diskussion om långsiktiga mål nog behövs för att inte mer slumpartade faktorer ska bli avgörande för verksamhetens inriktning och utformning. En baktanke kan också vara att om politikerna dras in i måldiskussioner så kommer deras kunskaper om och förståelse för förvaltningens verksamhet att öka och därmed chanserna för att få större resurser i framtiden.

Dessa båda uppfattningar om mål och måldiskussioner finns ofta hos samma person, även om den ena eller andra aspekten kan betonas starkare.

När det gäller användningen av GPF så måste man komma ihåg att eventuella målformuleringar i GPF sällan innehåller några nyheter för förvaltningarna. Ibland har ju förvaltningarna till och med formulerat förslaget till mål! Skall man tala om an-

vändning av GPF så är det när förvaltningen skall motivera olika förslag. Hänvisningar till politiskt antagna mål, t ex i en GPF, är då en bra strategi och gör det svårare för politikerna att säga nej. I så måtto kan man säga att förvaltningarna har nytta av GPF - om denna innehåller mål.

I en del GPF finns även förhållandevis konkreta riktlinjer och direkta uppdrag till förvaltningarna. Ibland är det bara en sammanställning av redan fattade beslut och givna uppdrag, men ibland är det nya uppdrag och riktlinjer tillkomna som svar på frågeställningar som dykt upp under GPF-arbetet. I det senare fallet kan GPF-arbetet ha värde ur förvaltningarnas synvinkel just genom att det leder fram till ställningstaganden i halv-principiella frågor där förvaltningarna upplevt ett behov av ställningstagande från politikernas sida. En förutsättning för att detta skall gälla är dock att förvaltningarna varit inkopplade i ett tidigare skede, t ex genom att projektledaren varit ute på förvaltningarna och tagit reda på vad det är för områden där förvaltningarna särskilt önskar mer preciserade riktlinjer och ställningstaganden.

11.3.3 Framtidsbedömningar

Frågar man förvaltningarna vad som konkret används i samband med utarbetandet av förslag till flerårsbudget, så blir svaret från förvaltningarna nästan undantagslöst att man använder befolkningsprognosen och bostadsbyggnadsprogrammet. Även om dessa finns med i GPF så är det dock inte GPF som direkt används. Ofta behövs mer detaljerade uppgifter än de som presenteras i GPF och bostadsbyggnadsprogrammet i GPF är, som kommer att framgå i nästa kapitel, ofta föråldrat.

Det är missvisande att säga att GPF används som underlag även av ett annat skäl. Även om en kommun inte tar fram en GPF så skickas befolkningsprognos och bostadsbyggnadsprogram ut till förvaltningarna som underlagsmaterial inför arbetet med flerårsbudgeten. Ur förvaltningarnas synvinkel är det därför betydelselöst om det finns en GPF eller ej: rent konkret arbetar de ändå med samma grundmaterial, nämligen befolkningsprognos och bostadsbyggnadsprogram.

11.3.4 Uppgifter om andra förvaltningar

Det är här nödvändigt att skilja mellan allmän information om vad andra förvaltningar sysslar med och konkreta uppgifter från andra förvaltningar som behövs i det egna arbetet. De senare skaffar man i regel genom direktkontakter med den förvaltning det gäller och uppgifterna är också sådana att de inte finns och inte kan finnas i en GPF.

GPF kan dock fungera som en mer allmän uppslagsbok - på samma sätt som för politikerna. Tjänstemännens behov av en sådan uppslagsbok är dock rimligen mindre eftersom de har mer välavgränsade uppgifter. För nya tjänstemän bör dock GPF ha stort värde som allmän översikt. En begränsande faktor är dock att kunskaper-

na om vad som finns i GPF kan vara bristfälliga: När GPFen kommer så bläddrar man igenom den och ställer den i hyllan; när man efter ett par månader behöver en uppgift om till exempel överordnad planering, så tänker man inte på att det står i GPF utan ringer upp planeringssekreteraren eller motsvarande.

11.4 Avslutning

Om syftet med GPF är att få fram ett dokument som direkt används av förvaltningarna som underlag för arbetet med flerårsbudgeten så tyder våra undersökningar på att GPF hittills är ett fiasko.

Å andra sidan tonas just detta syfte ner i många kommuner: Istället talas om GPF som en översikt - en handbok - en hjälpreda - och då är det tämligen oväsentligt att förvaltningarna inte använder GPF på något mer konkret sätt. Målgruppen är ju i så fall främst de förtroendevalda.

Problemet med GPF i många kommuner är bland annat att syftet med GPF är oklart och att man glider mellan flera syften - främst de båda ovannämnda - som i princip ställer olika krav på dokumentet.

12. GPF OCH FYSISK PLANERING / BOSTADSBYGGANDE

12.1 Inledning

Den fysiska planeringen och planeringen av bostadsbyggandet är traditionella och tunga bitar i den kommunala planeringen. Vilken betydelse - om någon - har GPF haft för dessa? Det är huvudfrågan i detta kapitel.

I avsnitt 12.2 tar vi upp fysisk planering (kommunöversikter, kommunomfattande markdispositionsplaner, områdesplaner, detaljplaner etc) och i avsnitt 12.3 behandlas bostadsbyggnadsprogrammet. Inom respektive avsnitt beskrivs först vad som faktiskt redovisas i GPF och sedan diskuteras vilken betydelse GPF kan ha haft.

12.2 Fysisk planering

12.2.1 Vad redovisas i GPF?

I tabellen nedan finns uppgifter om vad som skrivs i GPF om fysisk planering, bortsett från den fysiska riksplaneringen som tas upp i kapitel 14.

Tabell 12.1 Fysisk planering i GPF

	Örebro län	Jämtland	Övriga	Totalt
Inget om fys. pl.	1 ^x	0	3 ^x	4
Något om fys. pl.	3	5	4	12
Beskr. av befintl. plantyper	2	2	2	7
Innehåll i kommunöversikt	1	1	1	3
Kommunomfattande mark.disp. plan: att finns	1	1	2	4
innehåll	0	0	0	0
program/tidplan	1	0	1	2
Områdesplaner: innehåll	1	0	0	1
planläge	3	4	3	10
Detaljplaneläge	2	2	3	7

x) Här ingår kommuner som ej har med avsnitt om fysisk planering, men som i GPFs innehållsförteckning markerat att ett sådant avsnitt ska finnas med. Det gäller en kommun i Örebro län och en bland de övriga.

Tabellen visar att man kommer nära sanningen om man säger att alla kommuner som gör en GPF har med eller avser att ha med ett avsnitt om fysisk planering. Väsentliga skillnader finns dock i vad som tas med i detta avsnitt.

En minimivariant är att beskriva befintliga planformer och tala om ifall de finns i kommunen eller om kommunen håller på att arbeta med dem eller om avsikten är att börja med det. En redovisning av vilka delar av kommunen som täcks av områdesplaner är mycket vanlig liksom en redovisning av detaljplaneläget. Finns en geografisk uppdelning i GPF med avsnitt om olika kommundelar är det vanligt att detaljplaneläget redovisas i det sammanhanget.

Det är ovanligt att innehållet i de fysiska planerna presenteras i GPF. Man nöjer sig i regel med att tala om vad planen rent principiellt har för syfte och att det finns i kommunen. Är någon intresserad av vad kommunöversikten eller en viss områdesplan innehåller för ställningstaganden så får man gå till respektive dokument eller till populärversioner som kan ha framställts. Att det inte sägs något om innehållet i GPF beror bland annat på ambitionen att hålla nere sidantalet i GPF.

12.2.2 GPFs betydelse

Frågan om GPFs betydelse för den fysiska planeringen är varken entydig eller lättbesvarad. Det rör sig ju bara om en faktor bland många. Låt oss emellertid se på några aspekter.

Har GPF medfört en bättre planering av planeringen? I åtminstone vissa kommuner är svaret på denna fråga ja. I GPF-arbetet har ingått en sammanställning av befintlig och pågående fysisk planering. Man har därmed fått en bättre överblick och kunnat prioritera planläggningsarbetena på ett bättre sätt. Självklart är dock inte GPF nödvändig för detta och översikter av planläget kan t ex göras i samband med bostadsbyggnadsprogrammet. I vissa fall har dock GPF varit den utlösande faktorn.

I de ursprungliga presentationerna av GPF var denna tänkt som ett underlag för den fysiska planeringen. I GPF skulle mål och riktlinjer anges, vilka skulle styra den fysiska planeringen. Bortsett från befolkningsprognosen så har GPF inte fungerat på det sättet. Överhuvudtaget är mål och riktlinjer sparsamt förekommande i GPF och detta tycks särskilt gälla den fysiska planeringen. Några program för kommande översiktlig planering finns knappast heller. Även om det i GPF sägs att ett visst planarbete skall sättas igång så sägs sällan mer än just detta.

Har GPF övertagit uppgifter som tidigare föll på den översiktliga fysiska planeringen, tex inventeringar och prognosverksamhet?¹⁾ Förändringar som skett när det gäller ansvaret för dessa saker sammanhänger dock mer med förändringar i ansvaret för den översiktliga fysiska planering (att kommunstyrelsen fått ökad betydelse i förhållande till byggnadsnämnden) och den utbyggda ekonomiska planeringen. Prognosverksamhet och statistikframställning har vid dessa förändringar centraliserats och det skedde alltså ofta innan GPF började göras och det har också skett i kommuner som inte gör GPF. Någon klar och entydig inverkan från just GPF går därför inte att urskilja, även om ovannämnda förändringar i vissa kommuner skett samtidigt med att man började göra GPF.

12.3 Bostadsbyggnadsprogram

12.3.1 Vad redovisas i GPF?

En speciell fråga när det gäller bostadsbyggnadsprogrammet är vilket bostadsbyggnadsprogram som redovisas i GPF. Är det ett tidigare antaget bostadsbyggnadsprogram eller ett som antagits just innan eller i samband med GPF? Är det ett preliminärt bostadsbyggnadsprogram? Svaret på dessa frågor ges i den följande tabellen.

¹⁾ Se Reimers (1976).

Tabell 12.2 Bostadsbyggnadsprogram i GPF

	Örebro	Jämtland	Övriga	Totalt
Inget	0	2	2 ^x	4
Tidigare antaget	4	2	1	8
Antaget i samband med GPF	0	0	0	0
Preliminärt	0	1	3	4
Redovisning av mål	2	2	2	6
Bakomliggande antaganden	2	1	1	4
Byggnadsområdesvis	4	3	4	11

^x) Här ingår en kommun som enligt innehållsförteckningen avser att ha med ett avsnitt om bostadsbyggnadsprogrammet.

Bostadsbyggnadsprogrammet redovisas nästan alltid i GPF. Till skillnad från den fysiska planeringen redovisas också innehållet - i regel projektvis så att det exakt framgår vad som planeras var och när. Denna skillnad beror sannolikt på att innehållet i bostadsbyggnadsprogrammet är konkretare och har en mer direkt betydelse för förvaltningarna än vad t ex en kommunöversikt har.

Ofta redovisas dock ett tidigare antaget bostadsbyggnadsprogram och det sammanhänger med bristande tidsmässig koppling till GPF-arbetet. GPF antas ofta i oktober-november medan bostadsbyggnadsprogrammet antas i januari-februari. Det nya bostadsbyggnadsprogrammet är alltså inte klart när GPF antas och därför redovisar man ett redan tidigare antaget bostadsbyggnadsprogram.

I vissa kommuner har man löst detta samordningsproblem genom att göra ett preliminärt bostadsbyggnadsprogram tidigare och besluta om det i samband med GPF och i samband med att underlag för förvaltningarnas arbete med flerårsbudgeten skall skickas ut. Den inrapportering som skall ske till bostadsstyrelsen i februari kan då bli en ren formalitet, medan det "definitiva" beslutet om bostadsbyggnad sker i samband med att flerårsbudgeten tas! Vi återkommer delvis till dessa frågor i kapitel 15 som behandlar tidplaner för GPF-arbetet.

12.3.2 Koppling GPF-bostadsbyggnadsprogram

I föregående avsnitt framgick att förhållandet mellan GPF och bostadsbyggnadsprogrammet varierar betydligt. I vissa fall arbetar man med bostadsbyggnadsprogrammet som innan GPF och i tiden på ett sätt som gör att en ny GPF inte hinner vara underlag för arbetet och som gör att ett nytt bostadsbyggnadsprogram inte kan redovisas i GPF. Eftersom olika förvaltningar håller i respektive dokument kan de arbetas fram nästan oberoende av varandra, bortsett från befolkningsprognosen som ju är gemensam.

Av tidsmässiga skäl kan inte en ny GPF vara underlag för arbetet med bostadsbyggnadsprogrammet. Alternativet till ovannämnda ordning är därmed att arbetet med bostadsbyggnadsprogrammet ses som en

1) Jämför förhållandet mellan KLP och flerårsbudgeten.

del av GPF-arbetet där underhandsuppgifter om prognoser mm används och där ett tämligen definitivt preliminärt bostadsbyggnadsprogram antas som en del av GPF. Är GPF tänkt som ett konkret underlag för förvaltningarna så måste GPF utarbetas på detta sätt. Annars blir den ju i väsentliga avseenden överspelad redan¹⁾ efter kanske en månad när ett nytt bostadsbyggnadsprogram antas.

1) Detta resonemang gäller för GPF som antas under hösten: se vidare kapitel 15.

13. GPF OCH EKONOMI

13.1 Inledning

Uppläggningsen av detta kapitel är i princip densamma som föregående kapitel. Vi börjar med en genomgång av vad som faktiskt redovisas i GPF för att sedan med utgångspunkt från detta och intervjuerna i kommunerna diskutera GPFs betydelse vid upprättande av främst flerårsbudgeten.

13.2 Vad finns i GPF

Beteckningen "ekonomi" är mångtydig och det går också igen i ekonomiavsnitten i GPF - i den mån det överhuvudtaget finns något sådant avsnitt. Följande saker kan finnas med:

- o Sveriges ekonomiska läge och kommunernas ekonomi mer allmänt
- o Den egna kommunens ekonomiska situation
- o Mål för den egna kommunens ekonomi, t ex rörande utdebitering, avgiftspolitik och finansiering
- o Redovisning av antagen flerårsbudget eller årsbudget
- o Ramar för kommande budgetarbete
- o Riktlinjer för hur förvaltningarna skall räkna i budgetarbetet, t ex inflationstakt och lönekostnadsutveckling.

Inom respektive ämnesområde förekommer som vanligt en rad varianter när det gäller omfattning och innehåll mer i detalj. Nedanstående tabell ger dock en grov bild av vad som finns i GPF.

Tabell 13.1 Ekonomi i GPF

	Örebro	Jämtland	Övriga	Totalt
Inget om ekonomi	1	1	4	6
Något om ekonomi	3	4	3	10
allmänt om ekonomiskt läge	2	2	1	5
egna kommunens ekonomi	3	1	2	6
mål	2	3	0	5
redovisning av budgetar	1	1	1	3
ramar	0	0	1	1
anvisningar	0	1	2	3

Det är kanske förvånande dels att ekonomi ofta inte behandlas alls, dels att när det behandlas mål och anvisningar ofta inte finns med. Förklaringen till det senare är dock att separata tekniska anvisningar med detaljerade uppgifter om hur förvaltningarna skall räkna och hur de skall fylla i blanketter ges ut. Ekonomiavsnittet skärs då ner i GPF och det kan alltså gå så långt att man inte tycker det är så viktigt att ens ha med ett ekonomiavsnitt.

Att mål för utdebitering, avgiftspolitik och finansiering sällan finns med har samma förklaring som att mål saknas i många andra avsnitt. Det beror alltså delvis på att GPF ofta är en tjänstemannaprodukt och att mål ej funnits formulerade. För det andra beror det på att politikerna är ovilliga att binda sig för några mer definitiva mål innan förvaltningarnas förslag och utfallet på intäktsidan blivit klart. I den mån målformulering finns så är det i regel bara för någon komponent. Systematiska och heltäckande målformuleringar för det ekonomiska området är sällsynta i GPF.

Att ramar för olika verksamheter inte redovisas beror helt enkelt på att många kommuner inte arbetar på det sättet. Förvaltningarna har antingen helt fria händer när det gäller nivån på sitt budgetförslag (fast nya verksamheter skall redovisas separat) eller så åläggs de att göra ett basalternativ, med oförändrad servicenivå under flerårsbudgetperioden, och ett öppet alternativ. Inte i något av dessa fall ställs det upp några ramar i kronor inför förvaltningarnas arbete med flerårsbudgeten.

13.3 GPFs betydelse för flerårsbudgeten

GPF infördes i allmänhet i samband med ändringar av uppläggningsen av flerårsbudgetarbetet. Den avgörande frågan är om denna förändring som helhet haft stor betydelse för innehållet och kvalitén på kommunens långsiktiga ekonomiska planering och annat beslutsfattande. Att ge något svar på den frågan är dock inte denna utrednings uppgift, men vårt intryck är följande:

- o Alla förändringar tar tid - bl a beroende på personliga faktorerers betydelse. Samma personer sitter ju kvar även efter planeringssystemets ändring. Att snabbt se några konkreta stora effekter är därför svårt.
- o Den allmänna uppfattningen är att förändringarna har haft och kommer att få vissa positiva effekter: lättare för politikerna att överblicka och se konsekvenserna av beslut, enhetligare underlag, mer systematiskt beslutsfattande etc.

Frågan är emellertid om man kan hänföra några av dessa faktiska eller troliga effekter till just GPF. Denna fråga kan i sin tur delas upp i en fråga om indirekta effekter - effekter genom att GPF påverkar förvaltningarnas arbete med förslag till flerårsbudget - och direkta effekter, dvs effekter på det centrala arbetet med flerårsbudgeten utifrån förvaltningarnas förslag.

GPFs betydelse för förvaltningarnas arbete med flerårsbudgeten har vi behandlar i kapitel 11, där alltså de indirekta effekterna behandlats.

Det centrala arbetet med flerårsplanen består i princip av beslut om verksamhetens totala omfattning under kommande år samt av en avvägning mellan olika verksamheter. Avgörande är då dels att politikerna får in ett enhetligt och begripligt material med motiveringar av föreslagna (och befintliga) verksamheter, dels att dessa förslag sammanställs på ett för politikerna begrip-

ligt sätt. Framställande av en GPF kan givetvis bidra till detta, men det är fullt möjligt att uppnå det utan GPF. Vi har funnit flera exempel på kommuner där dessa moment fungerar bra utan att någon GPF tagits fram. Underlaget för förvaltningarnas arbete har varit befolkningsprognos och bostadsbyggnadsprogram samt "tekniska anvisningar". Centralt i kommunen har sedan alla förslag till förändringar sammanställts med motiveringar och konsekvenser vad gäller drifts- och investeringskostnader. Ett material som sedan legat till till grund för partigruppernas arbete.

Som framgick ovan innehåller GPF sällan mål om utdebitering od. Diskussioner och beslut om detta sker i regel i samband med arbetet mer flerårsbudgeten. I denna finns inte sällan konkreta uttalanden om hur man tänker sig utdebitering, avgiftspolitik och finansieringspolitik under de närmaste fem åren. Skulle några positiva effekter uppstå om man istället tog dessa diskussioner i samband med GPF? Låt oss se på några argument:

- o Är det inte bra att ha den övergripande diskussionen avklarad när det konkreta arbetet med flerårsbudgeten skall börja? Å andra sidan är det nog oundvikligt att ta upp dessa frågor vid flerårsbudgetarbetet då kunskaperna om situationen är större och nya aspekter tillkommit.
- o Uppstår inte dubbelarbete om en diskussion om t ex utdebiteringspolitik skall föras i samband med GPF? Det kan då bli en diskussion om detta dels på våren när flerårsbudgeten (normalt) tas, dels i slutet av sommaren vid budgetarbetet, dels vid GPF-arbetet som (normalt) sker efter budgetarbetet.

Utifrån dessa resonemang tycks det oss rationellt att ta dessa diskussioner i samband med antagandet av flerårsbudgeten och inte vid antagandet av GPFen. Däremot kan det givetvis vara lämpligt att i GPF redovisa de ställningstaganden som man då kom fram till. Ställningstaganden som kan revideras vid nästa flerårsbudget.

GPFs direkta betydelse i det centrala arbetet med flerårsbudgeten är inte stort och kan knappast heller vara det. Eventuell betydelse är via inverkan på förvaltningarnas arbete med deras förslag eller genom den vaga inverkan som sammanhänger med att GPF kan ge politikerna en bättre överblick av situationen i kommunen och olika kommunala verksamheter.

14. GPF OCH ÖVERORDNAD PLANERING

14.1 Inledning

Antalet planerande myndigheter och antalet planeringsformer har ökat snabbt. Fysisk riksplanering, länsplanering, regional trafikplanering är de kanske mest omfattande vid sidan av vägplaneringen och landstingens planering av sjukvårdens utbyggnad. För kommunerna har det blivit allt viktigare att kunna hävda sina intressen i samband med olika statliga och landstingskommunala organs planering.

Detta ger upphov till en rad frågor i samband med GPF. Vad redovisas för det första av den "överordnade planeringen" Vilket samband råder mellan t ex utbyggnaden av länsplaneringen och det att allt fler kommuner gör GPF? Har GPF tillkommit som ett svar på denna statliga planering och har GPF påverkat kommunernas möjligheter att hävda sina intressen?

14.2 Vad redovisas i GPF?

I kommunplaneringsrapporten rekommenderades ett särskilt avsnitt med redovisning av överordnad planering och kommunernas ställningstaganden i samband med denna.

I tabellen nedan redovisas grovt hur överordnad planering behandlats i GPF i de kommuner vi besökt.

Tabell 14.1 Överordnad planering i GPF

	Örebro	Jämtland	Övriga	Totalt
Ingen redovisning	0	0	3	3
Redov. av fysisk rikspl.	4	5	4	13
Redov. av länsplanering	3	5	3	11
Redov. i separat kap.	2	5	4	11
Redov. i resp sektorskap.	2	0	0	2

I regel behandlas alltså fysisk riksplanering och länsplaneringen i GPF och då vanligen i ett separat avsnitt. Ibland är dock detta avsnitt mycket kortfattat och det står då inte mycket mer än att denna planering finns och har vissa angivna syften. Särskilt gäller detta länsplaneringen, medan den fysiska riksplaneringen ges en något mer detaljerad redovisning. Det kan t ex noteras att i flera fall där överordnad planering i och för sig tas upp så redovisas inte de planeringsnivåer som fastställts i länsplaneringen.

En tendens är också att om GPF utvecklas från en inventerings-GPF mot en mål-GPF så är kapitlet om överordnad planering ett av de som skärs ned mest.

14.3 Samband GPF-överordnad planering

I regel införs GPF samtidigt med att hela budgetarbetet och särskilt arbetet med flerårsbudgeten ses över. GPF är en del av en reform av kommunens planeringssystem. Det primära syftet är att förbättra den långsiktiga planering samt förbättra och underlätta budgetarbetet. Det är alltså interna motiv, utan någon direkt koppling till möjligheterna för kommunen att hävda sina intressen i överordnad planering, som varit avgörande för införande av GPF.

Finns det några samband så är de alltså indirekta och ett sådant kunde vara att den utbyggda planeringen på länsnivå har bidragit till att göra kommunerna medvetna om bristerna i den egna långsiktiga planeringen. Prognoser och målformuleringar på länsnivå kan ha gjort bristerna i den egna planeringen uppenbara. Något annat än spekulationer är dock inte detta eftersom ett komplex av faktorer ligger bakom varje ändring i det kommunala planeringssystemet och det är svårt att spåra en viss enskild faktors betydelse.

Finns det någon inverkan från länsplaneringen så borde det i första hand gälla kommunernas prognosverksamhet. Kommunen kan behöva underbygga en annorlunda uppfattning än länsstyrelsens. En utbyggd prognosverksamhet behöver dock inte innebära att kommunen utarbetar någon GPF. Detta är ytterligare ett argument för att det inte finns något klart och väsentligt samband mellan den utbyggda statliga planeringen och GPF, mer än i den triviala meningen att mer statlig planering gör att det finns mer att hålla reda på och att GPF av typen uppslagsbok då blir mer behövlig.

Så långt den överordnade planeringens betydelse för införandet av GPF. Låt oss vända på frågan och undra om införandet av GPF haft någon betydelse för kommunens handlande i förhållande till t ex länsmyndigheterna. Återigen är det svårt att finna några klara och entydiga samband. Om kommunen har en ordentlig prognosverksamhet och genomtänkta befolkningsmål är sannolikt långt väsentligare än om kommunen framställer en GPF eller ej. Något klart samband mellan att ha GPF och ha utbyggd prognosverksamhet finns dessutom knappast heller!

Sammanfattningsvis kan sägas att GPF primärt tillkommit av "interna" skäl och när man i kommunerna diskuterar GPFs betydelse så är det betydelsen för flerårsbudgeten och för annat beslutsfattande i kommunen.

15. TIDSSCHEMA FÖR GPF

15.1 Inledning

I detta kapitel skall vi se närmare på när under året som GPF tas fram och antas, samt hur GPF tidsmässigt är kopplat till vissa andra planeringsaktiviteter i kommunen. Låt oss börja med att se på de förslag till tidsscheman som presenterades när kommunplaneringsmodellen introducerades.

I kommunförbundets rapport tänkte man sig att flerårsbudgeten antas i april. Förvaltningarna har då arbetat med den under perioden oktober-februari och innan dess, dvs i oktober, ska GPF ha antagits. Arbetet med framtagna av GPF skulle främst ske i augusti-september. Man menade dock att GPF borde ses över före vissa faser i planeringsarbetet vilka speciellt kräver aktuella förutsättningar. I rapporten markerades att detta kunde ske i januari-februari (inför den centrala bearbetningen av förvaltningarnas förslag till flerårsbudget) och i maj (i samband med förvaltningarnas budgetarbete).

I K-Kontur (1975) presenterade Rolf Reimers en tidplan som något skiljer sig från den nyssnämnda. Antagande av flerårsplanen flyttas till mars för att passa bättre ihop med officiella datum för bostadsbyggnadsprogram och KELP. GPF flyttas därför till september och det antas att man centralt arbetar med den under april-augusti medan förvaltningarna arbetar med GPF under januari-februari. I denna modell har alltså GPF-arbetet dragits ut i tiden och förvaltningarnas arbete med GPF har explicit lagts in i tidsschemat. Översynerna under året har dock försvunnit jämfört med kommunförbundets modell.

15.2 Tidsschema i de undersökta kommunerna15.2.1 Översikt

En avgörande faktor för när GPF antas är när flerårsbudgeten antas. Antas flerårsbudgeten separat på våren eller antas den samtidigt med årsbudgeten på hösten? I nedanstående tabell görs därför en uppdelning mellan dessa båda fall och den första kolumnen inom resp län upptar de kommuner som antar flerårsbudgeten på våren.

Tabell 15.2 Antagningsstidpunkt för GPF

	Örebro	Jämtland	Övriga	Totalt
September	0 0	0 0	0 0	0 0
Oktober	2 0	1 0	2 0	5 0
November	1 0	1 0	0 0	2 0
December	0 0	1 0	1 0	2 0
Januari	0 0	0 0	1 0	1 0
Februari	0 0	0 0	0 0	0 0
Mars	0 1	0 0	0 0	0 1
April	0 0	0 0	0 1	0 1

Obs, Fyra kommuner har utgått i denna tabell.

Av tabellen framgår dels att de flesta kommunerna antar flerårsbudgeten separat på våren, dels att det alltid är så att om flerårsbudget och årsbudget behandlas samtidigt på hösten så antas GPF på våren. Antas däremot flerårsbudgeten på våren så antas GPF på hösten.

Både höst-GPF och vår-GPF antas ofta relativt sent av fullmäktige, dvs efter det att förvaltningarna börjat sitt arbete med flerårsbudget/verksamhetsplan. Detta kan tyckas vara en nackdel, men det brukar sägas att förvaltningarna har sett preliminära GPF ganska långt innan och därför vet vad som kommer att stå i GPFen. Därför gör det inte så mycket att GPF antas efter det att verksamhetsplaneringen börjat.

Innan tidplanerna för GPF-arbetet diskuteras något mer i detalj, så måste man precisera vad som menas med GPF-arbete. I en kommun vi besökte så hade man i tidplanerna markerat att planeringssekreteraren arbetade med GPF hela året. På en fråga vad detta mer konkret innebar blev svaret att nästan allt som planeringssekreteraren sysslade med hade betydelse för GPF och skulle ingå där i någon form samt att man självklart under tiden funderade på hur det kunde redovisas där. I denna mening pågick GPF-arbetet hela året.

Ofta talas dock om GPF-arbete i en snävare mening och det syftar då på arbetet med framtagandet av själva dokumentet. Det är i denna snävare mening som vi skall använda ordet i fortsättningen. Låt oss se på höst-GPF och vår-GPF för sig.

15.2.2 Höst-GPF

Hur tidplanen för GPF ser ut beror av hur arbetet med GPFen är organiserat och särskilt arbetsfördelningen mellan förvaltningarna och den/de centralt ansvariga tjänstemännen.

Om GPF skrivs centralt, vilket givetvis inte utesluter kontakter med förvaltningarna, så är arbetet i regel koncentrerat till augusti-september eller till maj/juni-augusti.

Om avsnitten i GPF skrivs av förvaltningarna blir processen i regel mer utdragen och kan börja i april. Man närmar sig därmed den tidplan som Rolf Reimers föreslog och som beskrev i avsnitt 15.1.

15.2.3 Vår-GPF

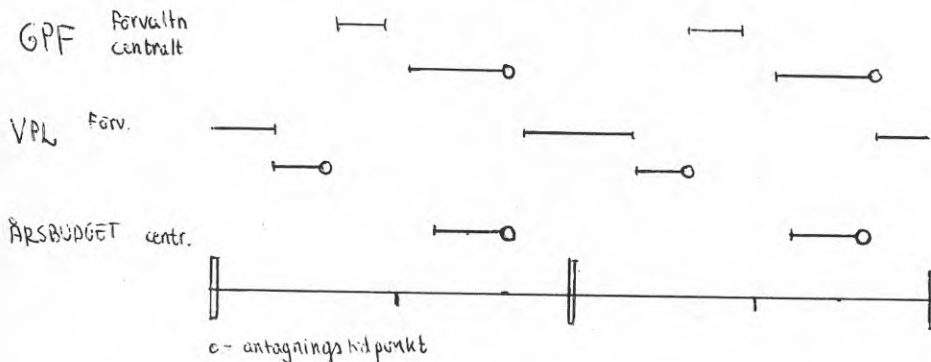
Vårt material är här mindre och därmed grunden för generaliseringar. Huvudtendensen är emellertid att GPF-arbetet börjar redan tidigt på hösten (september-oktober) med centrala förberedelser. Förvaltningarna kopplas sedan in - om än på lite olika sätt - ungefär fram till januari, varefter den centrala bearbetningen tar vid igen.

Arbetet med vår-GPFen är alltså mer utdraget i tiden än arbetet

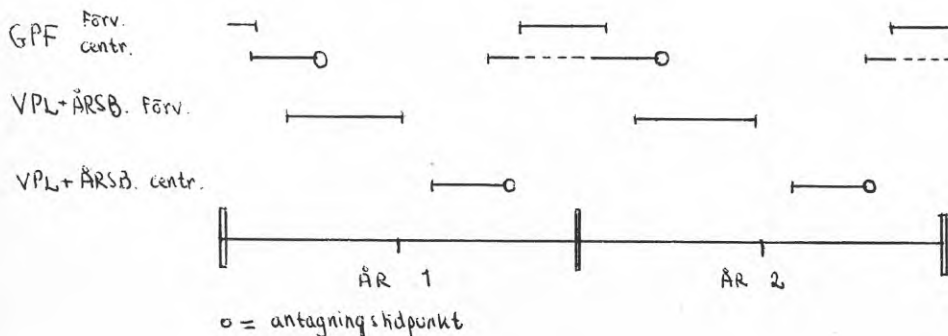
med höst-GPFen, eller annorlunda uttryckt, man har mer tid på sig vid en vår-GPF. Detta beror delvis på att sommaren "stör" tidplanerna för höst-GPFen. Alla jämförelser försvåras dock av den ovan påtalade svårigheten att avgränsa vad som egentligen skall räknas som GPF-arbete.

Nedanstående figurer ger en sammanfattning av tidschemana för de båda varianterna. Med tanke på svårigheterna att definiera vad som menas med GPF-arbete bör de dock inte tas alltför allvarligt!

Figur 15.1 Översiktligt tidsschema för höst-GPF



Figur 15.2 Översiktligt tidsschema för vår-GPF



15.2.4 Revideringar under året

I kommunförbundets tidplan sades att aktualiseringar av GPF kunde ske under året. I våra kommunstudier har vi endast sett ett fall där själva dokumentet aktualiserades under året och det var i en kommun som i princip hade ett lösbladssystem för GPF. En ny upplaga (av vissa delar) framställdes på våren inför årsbudgetarbetet medan den egentliga GPFen antogs på hösten inför starten av arbetet med flerårsbudgeten.

Även om dokumentet inte ändras så sker dock aktualiseringar i så måtto att t ex kommunledningen inte slaviskt utgår från GPF utan tar hänsyn till förändringar som inträffat sedan den antogs. I flerårsplanen eller i direktiv inför ettårsbudgetarbetet kan också anges att GPF i vissa avseenden är överspelad.

15.3 Tidsmässig koppling till andra planer

Kommunens tidplan är beroende både av när underlagsmaterial och statistik kan erhållas samt av när vissa obligatoriska dokument måste skickas in till olika statliga myndigheter.

Det underlag det gäller är t ex befolkningsstatistik, samt prognoser som bygger på denna, och taxeringsutfall. Bostadsbyggnadsprogram, KELP och barnomsorgsplan är de viktigaste obligatoriska dokumenten.

Vi har inte undersökt underlagsmaterialets betydelse för tidplanen, men eftersom den centrala befolkningsstatistiken kommer i början av året kan man förmoda att det försvårar för kommuner med en tidig vår-GPF och vara en förklaring till varför GPF antas så sent. Den statistik som kommer i februari-mars kan rimligen också göra en höst-GPF som antagits i oktober-november tämligen inaktuell. Delårsstatistik kan dock minska dessa problem.

KELP och bostadsbyggnadsprogram har diskuterats i tidigare kapitel och där har den besvärliga tidsmässiga kopplingen mellan GPF och bostadsbyggnadsprogrammet diskuterats (kap 12). Barnomsorgsplanen återstår att diskutera.

Barnomsorgsplanen skall skickas till socialstyrelsen senast 1 april, dvs i regel innan flerårsbudgeten behandlats. En del kommuner skickar därför in preliminära barnomsorgsplaner då, medan den definitiva beslutas om i samband med flerårsbudgeten. I ett fall var det till och med så att kommunen i sin plan hade en tidshorisont som var ett år längre än den avsedda, vilket gjorde att man kunde skicka in den till socialstyrelsen året efter det att den antogs i kommunen! Den tidsmässiga kopplingen mellan barnomsorgsplan och flerårsbudget är alltså besvärlig. Kopplingen till GPF kan också bli svår därför att arbetet med barnomsorgsplanen måste börja innan GPF är klar och därför utgå från preliminära prognoser. Konsekvensen kan bli att de siffror man utgått från ändras och att delar av arbetet med barnomsorgsplanen måste göras om. Något som kan förrycka dess tidplan. Ur kommunal synvinkel vore det en fördel om barnomsorgsplanen kunde lämnas in senare så att de kommuner som antar flerårsbudgeten på våren kunde göra barnomsorgsplanen som en del av verksamhetsplaneringen och rapportera in det som beslutats i flerårsbudgeten.

16. TIDSHORISONT - TIDSINTERVALL

16.1 Tidshorisont

Det finns två varianter när det gäller tidshorisonten som anges för GPF. Vanligen har den GPF som antogs 1977 rubriken "GPF 1978-1982", men det förekommer också att den helt enkelt kallas "GPF 1977". Tabellen nedan anger antalet av resp typ.

Tabell 16.1 Tidshorisont för GPF

	Örebro	Jämtland	Övriga	Totalt
Periodangivelse	2	3	4	9
1978-82	2	2	2	6
1978-83	0	0	1	1
1979-83	0	1	1	2
Antagningsåret angivet	2	2	3	7

Att man har rubriken "GPF 1978-82" sammanhänger med att GPF skall vara underlag för den flerårsplan som täcker denna period.¹⁾ Befolkningsprognos och bostadsbyggnadsprogram som redovisas i GPF täcker i princip denna period. Samtidigt är det av följande skäl lite underligt med en sådan rubrik:

- o Många av de mål som redovisas i GPF är allmänna och inte kopplade till någon speciell tidshorisont: Jfr mål om serviceutjämning och principer rörande t ex avgiftspolitik.
- o De riktlinjer som redovisas rör ofta saker som är "dagsaktuella": att område A skall planläggas före område B, att frågan C skall utredas.
- o Den nulägesbeskrivning som redovisas är inte heller kopplad till någon speciell tidshorisont.

Bland annat dessa argument ligger bakom det att man i vissa kommuner har rubriker som "GPF 1977". Tanken är att dokumentet skall redovisa förutsättningar som man idag/1977 vill skall ligga bakom alla planer och verksamheter, oberoende av vilken tidshorisont dessa har.

En rubrik som "GPF 1977" är också till för att markera att GPF inte bara är ett underlag för den femåriga flerårsbudgeten och kanske inte ens främst är det.

Vad som är en lämplig rubrik sammanhänger rimligen också med vad det är för typ av GPF, men enligt vår mening talar fler argument för en rubrik av typen "GPF 1977". Mycket av materialet i GPF är inte kopplat till någon speciell tidshorisont.

1) Detta gäller om det är en vår-GPF. Den höst-GPF som antas under 1977 ligger till grund för den flerårsbudget som antas 1978 och gäller för 1979-83. Här finns en förklaring till att flera varianter finns när det gäller den angivna tidsperioden. Det finns dock även höst-GPF med beteckningen "GPF 1978-82!"

16.2 Tidsintervall

Om GPF görs, så görs den i regel varje år. Vissa kommuner har dock gjort en GPF men sedan hoppat över ett eller flera år och kanske till och med slutat helt. Orsakerna till detta är ibland resursmässiga - det har inte funnits någon person/tjänst eller så håller man på att tillsätta/inrätta en tjänst. Orsaken kan emellertid också vara att den första GPFen blev en tjock och oanvänd inventerings-GPF. Osäkerhet om vad en framtida GPF skall syfta till och innehålla har lett till att revideringen tills vidare lagts på is. Nedanstående tabell ger en bild av förhållandena i de kommuner vi undersökt.

Tabell 16.2 Regelbundenhet

	Örebro	Jämtland	Övriga	Totalt
Årliga GPF	4	2	5	11
Oregelbundna GPF	0	3	1	4

OBS. En av de undersökta kommunerna har utgått i denna tabell.

Att GPF görs årligen sammanhänger förstås med att GPF skall vara underlag för den årliga flerårsbudgeten. Om man tonar ner detta syfte kan det dock tänkas att något annat tidsintervall är lämpligt. Låt oss därför se på några argument, givet olika syften med GPF.

En vinkling av GPF är som sagt att betona de övergripande målen: GPF som ett kommunalpolitiskt program. Eftersom dessa mål knappast ändras nämnvärt år från år så talar det för att en sådan GPF istället kopplas till de politiska mandatperioderna. En ny GPF skulle antas efter varje val och ligga till grund för kommunens planering till nästa val. Konkreta och mer kortsiktiga mål skulle tas upp i flerårsbudgeten.

En annan vinkling är att göra GPF till en "handbok", dvs en sammanställning av antagna mål, planer och direktiv till utredningar. Uppgiften skulle vara att ge överblick. Flera faktorer är här avgörande för vad som är ett lämpligt tidsintervall:

- o Hur mycket händer på ett år?
I regel tillkommer många beslut och t ex bostadsbyggnadsprogram kan förändras mycket år från år. Detta talar för en årlig GPF.
- o Hur går det med GPF-arbetet i olika alternativ?
Mycket av den kommunala planeringen är årlig och det är därför risk för att GPF i praktiken kommer bort om den inte inordnas i den årliga planeringsprocessen.

Om man ger GPF ett allmänt innehåll och om det är en stabil kommun och om man kan lägga upp GPF-arbetet så att nyssnämnda risk blir liten, så kunde man avstå från årliga GPF. Argumenten ovan talar dock klart för årliga GPF som huvudregel om syftet är att ge en överblick av den kommunala verksamheten och den kommunala planeringen.

17. GEOGRAFISK UPPDELNING I GPF

17.1 Inledning

Det har diskuterats om materialet i GPF skall presenteras sektorsvis eller områdesvis/kommundelsvis, dvs om det skall vara separata kapitel om skola, social service, kommunikationer etc eller om allt detta skall tas upp parallellt kommundel för kommundel där varje kommundel får ett kapitel. En närliggande fråga är förstas vad som sägs om kommundelarna och om det är en redovisning enbart för tätorterna eller av kommundelarna som helhet.

I detta kapitel skall vi först se hur kommundelarna hanteras i GPF och därefter diskuteras olika argument för och emot de olika upplägningarna.

17.2 Vad finns i GPF?

17.2.1 Kapitelupplägning

Fyra huvudalternativ kan urskiljas:

- A. Materialet presenteras sektorsvis och inom resp kapitel diskuteras enbart kommunen som helhet.
- B. Materialet presenteras sektorsvis, men inom respkapitel sägs något om förhållandena i resp kommundel/tätort.
- C. GPF innehåller kapitel om resp sektor, men dessutom ett kapitel med redovisning av förhållandena i resp kommundel.
- D. GPF är geografiskt uppdelad med separata kapitel om kommundelar/tätorter.

Tabellen nedan anger hur ofta resp typ var i vårt undersökningsmaterial. Liksom tidigare har vi enbart tagit med GPF för de kommuner vi besökt.

Tabell 17.1 Geografisk uppdelning i GPF

	Örebro	Jämtland	Övriga	Totalt
Alternativ A	0	1	1	2
Alternativ B	4	1	4	9
Alternativ C	0	3	2	5
Alternativ D	0	0	0	0

Av tabellen framgår att alternativ A och D knappast alls förekommer. Det vanligaste är att ta upp kommundelarna inom resp sektorskapitel, men ganska många väljer också att ha ett separat kapitel om kommundelarna vid sidan av sektorskapitlen.

Inom respektive alternativ finns stora skillnader i vad som faktiskt redovisas om tätorterna/kommundelarna. Detta skall belysas i de följande avsnitten som enbart behandlar de 5 kommuner som har ett separat kapitel om kommundelarna samt en kommun som nu har alternativ B men som avser att ha alternativ C enligt innehållsförteckningen.

17.2.2 Tätorter eller kommundelar?

Behandlar de separata kapitlen tätorter eller kommundelar. Tabellen nedan visar att tätortsredovisning är det vanligaste. Detta sammanhänger i sin tur med vilken inriktning kapitlet har, något som är ämnet för nästa avsnitt.

Tabell 17.2 Tätorter eller kommundelar

	Örebro	Jämtland	Övriga	Totalt
Tätorter	0	2	2	4
Tärorter och glesbygd separat	0	0	1	1
Kommundelar	0	1	0	1

17.2.3 Inriktning

Rubriken på de separata kapitlen varierar på ett sätt som betyder olikheter i inriktning. Ibland är det tämligen neutrala rubriker som "Tätorter och glesbygdskommun, områdesvisa sammanfattning av problem och utveckling". Ibland är det rubriker av typen "Tätorternas utbyggnadsförutsättningar", vilket markerar ett mer avgränsat syfte. Tabellen nedan ger en bild av vad som är vanligast.

Tabell 17.3 Inriktning på kommunelskapitlen i GPF

	Örebro	Jämtland	Övriga	Totalt
Allmän inriktning	0	0	2	2
Utbyggnadsförutsättningar	0	3	1	4

Inriktningen på utbyggnadsförutsättningar dominerar alltså och det förklarar nog varför man koncentrerat sig på tätorterna.

Vad som tas upp bland utbyggnadsförutsättningarna varierar. Ibland är det planläge, kommunalt markinnehav och va-förhållanden. Ibland är tillgång på offentlig och kommersiell service medtagen, etc.

17.3 Argument för och emot alternativen

Vilka för- och nackdelar har varianterna A-D? Svaret beror av hur kommunen ser ut. Finns det bara en tätort som är omgiven av obebodda skogar, så är en geografisk uppdelning inte mycket att diskutera - med reservation för en uppdelning på stadsdelar! Låt oss emellertid föreställa oss en "normalkommun" och se på några argument för en geografisk uppdelning.

- o Läsbarhet - överskådlighet.
En GPF av modell D - dvs en helt geografiskt uppdelad - kan vara mer lättläst. Framställningen blir mer gripbar om den tar upp område för område och för varje ger en samlad bild av nuläge, mål och planer.
- o Användbarhet (1).
En områdesvis redovisning underlättar beslut som just rör lokalisering. En klar bild av situationen i kommundelarna - inkl tröskelvärden för service av olika slag - är nödvändig inför många beslut. En geografisk uppdelning kan därför göra GPF mer användbar.

Det finns emellertid argument mot en geografisk uppdelning:

- o Övergripande mål.
Om GPF helt är en redovisning område för område är det risk för att övergripande mål och principer inom en viss sektor kommer bort i GPF eller måste upprepas många gången. Vissa mål har knappast heller någon geografisk anknytning, t ex avgiftspolitik eller mål för finansieringsförhållanden.
- o Arbetet med GPF.
Förvaltningarna är uppbyggda sektorsvis och skall de delta aktivt i arbetet med GPF så underlättas det om GPF är disponerad sektorsvis. Detsamma gäller om GPF skall vara underlag för förvaltningarnas arbete med flerårsbudgeten.
- o Användbarhet (2).
Skall GPF vara underlag för förvaltningarna blir den alltså användbarare om den disponeras sektorsvis - se föregående punkt.
- o Geografisk redovisning uppammar en ensidig betoning av enskilda orters intressen på bekostnad av gemensamma intressen (bypolitik).

Tyngden i argumenten varierar och det tycks oss som om det första argumentet för en uppdelning (ökad läsbarhet) och det första argumentet emot (övergripande mål tappas bort) är väsentligast. Detta talar för en kompromiss: en kombination av variant C och D. GPF skulle då innehålla en del med korta sektorskapitel innehållande mål och övergripande resonemang samt en del med kapitel om respektive kommundel: se vidare del 4.

Denna slutsats är förstas beroende av syftet med GPF. Ju mer man betonar GPF som ett konkret underlag för verksamhetsplaneringen, desto svagare blir argumenten för en geografisk uppdelning. Det vanliga är dock att betona att GPF skall ge en överblick och då bör slutsatsen bli den som redovisades ovan.

18. KOMMUNER UTAN (VANLIGA) GPF

18.1 Inledning

De kommuner som kapitelrubriken syftar på kan grovt indelas i tre grupper:

- A. De som inte har något dokument med beteckningen GPF, men som har något som är mycket likt en vanlig GPF.
- B. De som inte har någon GPF och inte heller något liknande.
- C. De som har en GPF, men med en utformning som skiljer sig mycket från den vanliga.

I de följande avsnitten skall var och en av dessa tre fall beläggas med några exempel. Utgångspunkten är främst GPFs roll som underlag för verksamhetsplaneringen och frågan är därmed bland annat vad de kommuner som inte gör någon GPF har för underlag.

18.2 Kommuner utan GPF men med något liknande

Det gäller här grupp A ovan och låt oss beskriva ett exempel: Örebro kommun. Inför förvaltningarnas och facknämndernas arbete med en ny flerårsbudget så antar kommunstyrelsen underlag och anvisningar. Detta sker i oktober. Förutom kommunstyrelsens inledning finns som separata bilagor: befolkningsprognos, kommunalekonomiska förutsättningar, preliminärt bostadsbyggnadsprogram, diverse förvaltningsövergripande riktlinjer som fastställts i sysselsättningsprogram, rationaliseringsprogram od.

I detta underlag finns mycket av det som finns i de flesta GPF och särskilt de delar av GPF som förvaltningarna konkret är intresserade av, nämligen befolkningsprognos och bostadsbyggnadsprogram. Hur är det emellertid med sektorsmålen - de ingår ju inte i underlaget som beskrevs ovan, men de ska i princip finnas med i GPF. På sätt och vis ingår de dock i underlaget ovan eftersom det sägs att arbetet skall utgå från nu gällande flerårsplan (där det finns mål för olika verksamheter) samt att en uppgift är att pröva dessa mål. Sektorsmål finns alltså och de omprövas i princip varje år.

Så långt Örebro. Det typiska för kommuner i grupp A är att de dels har en utvecklad verksamhetsplanering, dels har ett relativt omfattande underlag för verksamhetsplaneringen (vilket dock inte samlas i en GPF). Utan att kunna ange några siffror tycks det oss som om detta är vanligt i stora kommuner. En förklaring till att dessa kommuner inte har någon GPF förefaller vara att de utvecklat ett planeringssystem på egen hand innan kommunförbundet kom med sin rapport samt att man i kommunen inte funnit anledning att i detalj anpassa uppläggning och terminologi till kommunplaneringsrapporten. Man bryr sig inte om att döpa sitt underlag till GPF.

18.3 Kommuner utan GPF eller något liknande

På sätt och vis är det tveksamt om någon kommun hör till denna grupp. Alla kommuner gör ju i princip en flerårsbudget, även om det inte är mycket mer än det obligatoriska KELP-materialet. Någon form av underlag för förvaltningarna framställs då också och där finns alltså "gemensamma planeringsförutsättningar".

Ibland kan dock detta material vara mycket tunt - kanske bara en A4-sida där det står vilken befolkningsutveckling och vilken kostnadsutveckling förvaltningen skall utgå från. Bakom flerårsbudgeten finns nästan undantagslöst en befolkningsprognos och ett bostadsbyggnadsprogram och därmed är gränsen flytande gentemot de kommuner som har GPF eller något liknande.

Detsamma gäller målformuleringarnas roll. I en hel del kommuner innehåller flerårsbudgeten bara siffror och verksamhetsplanering i kommunplaneringsrapportens mening förekommer ej. Underlaget för flerårsbudgeten innehåller då i regel inte heller några mål. Det ligger då nära till hands att dra slutsatsen att det i den kommunen inte kan bli någon styrning utifrån övergripande politiska mål. Å andra sidan har vi funnit exempel på kommuner där planeringssystemet ser ut på detta sätt, men där den politiska majoriteten arbetar mycket ambitiöst med breda "konferenser" om prioriteringarna i flerårsbudgeten och med ett ovanligt detaljerat kommunalt partiprogram i bakfickan. Kort sagt: Man kan ha en fungerande styrning utifrån politiska mål även om planeringssystemet vid en första anblick ser mycket primitivt ut.

En slutsats av detta är att översiktliga beskrivningar av planeringssystem och av vilka dokument som tas fram och av vad som finns i dom kan vara mycket missvisande. Vårt konstaterande i kapitel 7 att drygt 40% av landets kommuner gör en GPF hör därmed till en typ av påståenden som i det närmaste är helt ointressanta!

18.4 Kommuner med ovanliga GPF

GPF är ofta ett dokument med beskrivningar av verksamheter och planeringsformer. Det politiska innehållet kan vara litet och likaså den direkta användbarheten för förvaltningarna. En del kommuner har delvis som reaktion mot detta gjort GPF som skilljer sig mycket från "normal-GPFen".

Ett exempel på detta är Jönköping. Det som där har beteckningen GPF består av två delar: Kommunprogram och befolkningsprognos. Kommunprogrammet utarbetas numera helt av partigrupperna och tjänstemännen är inte inkopplade alls. Det innehåller förhållandevis detaljerade mål och riktlinjer för olika verksamheter. Vid sidan av GPF finns ganska omfattande tekniska anvisningar som innehåller bostadsbyggnadsuppgifter, tidplan och dylikt. Jönköpings uppläggning har alltså en hel del gemensamt med Örebro, med den skillnaden att Jönköping kallar en del av underlaget för GPF.

En uppdelning av GPF i en separat politisk del - ibland kallad kommunprogram eller dylikt - och i en beskrivande del är en närliggande variant bland de mer ovanliga GPFen. Ett exempel är Huddinge, som ger ut GPF i två delar. Den första kallas "Kommunstyrelsebehandlingen" och innehåller politiska mål och riktlinjer samt protokoll och reservationer i kommunstyrelsen. Den andra delen kallas "Underlagsmaterial" och har en uppläggning som i stort ansluter till den vanliga GPFen.

I de båda län vi studerat mer ingående är Östersund den enda kommun som har en uppdelad GPF med ett separat kommunprogram. Detta säger kanske något om hur vanligt det är.

18.5 Avslutning

Avsnitten i detta kapitel belyser dels hur kommuner kan hantera det som GPF avsågs hantera utan att göra någon GPF, dels hur lite förekomsten av vissa dokument säger.

Framställningen ovan har varit inriktad på GPF som underlag för arbetet med flerårsbudgeten. Andra syften har dock nämnts:

- o GPF skall ge en överblick av verksamheten, främst för politikerna.
Detta syfte är nog det mest "specifika" för GPF och där det är svårast att se någon ersättning. Betydelsen av att ha ett sådant dokument återkommer vi till i del 4,
- o GPF skall påverka förvaltningarna mot en helhetssyn.
Här är dock GPF bara en del och sannolikt inte den väsentligaste. Att etablera direktkontakter mellan förvaltningarna och projektarbete på basnivå är sannolikt väsentligare.

19. GPF OCH KOMMUNEGENSKAPER

19.1 Inledning

Vi har tidigare konstaterat att GPF inte görs i alla kommuner. En intressant fråga är då om de kommuner som gör GPF har någon eller några speciella egenskaper som inte andra kommuner har och som kan förklara att man har GPF.

I de följande avsnitten tar vi upp fyra faktorer/egenskaper som kan tänkas ha betydelse för förekomsten av GPF i en kommun. Våra jämförelser omfattar enbart kommunerna i Örebro och Jämtlands län, dvs de län i vilka vi besökt samtliga kommuner,

19.2 Egenskaper som kan ha betydelse

19.2.1 Kommunens befolkningsstorlek

En hypotes som lagts fram är att GPF är vanligare i medelstora kommuner än i riktigt stora och små kommuner. Orsaken till detta skulle vara att kommuner med liten befolkning inte skulle ha samma behov och inte heller ha planeringsresurser, medan de största kommunerna inte skulle ha GPF därför att de redan innan kommunförbundets rapport utformat "egna" planeringssystem.

Ser vi på kommunerna i Örebro och Jämtlands län, så framkommer att det inte finns något samband mellan befolkningsstorlek och GPF. Av de små kommunerna är det hälften som har GPF och detsamma gäller i de medelstora kommunerna. Endast en riktigt stor kommun ingår i materialet varför hypotesen när det gäller dom inte är testad.

Tabell 19.1 GPF och kommunstorlek

	Har GPF	Har ej GPF
60 000 -	-	1
10 000 - 60 000	6	6
- 10 000	3	3

19.2.2 Kommunens yta/tätortsstruktur

Hypotesen här är att det framför allt är kommuner med stor yta och/eller många tätorter som gör GPF. De borde ha ett större behov av underlag för resursfördelning mellan kommunens olika delar.

Tabellen på nästa sida visar en tendens åt det håll som hypotesen säger. Tendensen är dock mycket svag och det är därmed tveksamt om man kan säga att hypotesen stöds av vårt material.

Tabell 19.2 GPF och yta/tätortstruktur

	Har GPF	Har ej GPF
Liten yta/få tätorter	4	6
Stor yta/ många tätorter	5	4

19.2.3 Kommunens föränderlighet

En kommun med stabil befolkningsutveckling och stabilt näringsliv antas ha mindre behov av GPF. Å andra sidan kan det vara så att en stor föränderlighet gör det svårare att få tid och möjlighet att formulera meningsfulla mål och planer.

Ser vi på vårt material framkommer en svag tendens åt att de föränderliga kommunerna har GPF oftare än de mer stabila kommunerna. Klassificeringen i föränderlig/stabil bygger i princip på befolkningsutvecklingen/näringslivsutvecklingen.

Tabell 19.3 GPF och föränderlighet

	Har GPF	Har ej GPF
Stabil kommun	5	7
Föränderlig kommun	4	3

19.2.4 Kommunens politiska färg

Socialdemokratiskt styrda kommuner antas oftare ha GPF, därför att planering är mer av ett "honnörsord" för dem.

Av de undersökta kommunerna är 12 socialdemokratiskt styrda medan 6 har en borgerlig majoritet. Det visar sig faktiskt, se tabell 19.4, att eh klar majoritet av de borgerliga kommunerna har GPF, medan endast cirka en tredjedel av de socialdemokratiskt styrda har GPF. Hypotesen kan alltså förkastat utifrån vårt begränsade material. Tilläggas bör dock att ett par av de socialdemokratiska kommuner som inte har GPF har liknande dokument som inte kallas GPF.

Tabell 19.4 GPF och politisk majoritet

	Har GPF	Har ej GPF
Socialdemokratisk majoritet	4	8
Borgerlig majoritet	5	1

OBS. En kommun har utgått i tabellen.

19.3 Avslutning

Det föregående avsnittet har visat att förekomsten av GPF i en kommun inte kan förklaras med hjälp av någon eller några enskilda egenskaper hos kommunen ifråga. Även om man skulle utsträcka materialet till att omfatta samtliga Sveriges kommuner, så skulle man förmodligen inte kunna påvisa några entydiga och klara samband.

Vi har under våra besök i kommunerna funnit att en annan, mer svårämbar, faktor många gånger tycks ha spelat en betydande roll för förekomsten av GPF. Denna faktor är chefs-tjänstemännens inställning och "företagsamhet". Det har alltså varit så att tjänstemän (alt politiker) med goda kontakter åt olika håll och med starkt intresse för övergripande planering tenderat att driva fram GPF.

Man kan dock inte säga att det beror på tjänstemännens handlande om det blir en GPF i kommunen eller inte. Sanningen är snarare den att det är många olika faktorer som spelar in vid ett beslut om införande av GPF. Låt oss belysa detta med ett konstruerat men ej orealistiskt exempel:

Initiativet till en diskussion om den framtida planeringen tas av en ledande tjänsteman i kommunen (jfr nyssnämnda faktor). För att det skall bli något beslut krävs dock att politikerna tror åtminstone lite på idén och beslutar starta GPF. Bakom detta beslut ligger dels politikernas allmänna syn på planering (jfr politisk färg), dels vissa generella problem och dels specifika förhållanden eller egenskaper hos kommuner (jfr storlek, föränderlighet).

I detta exempel har alltså tjänstemännens inställning, politikernas inställning och förhållandena i kommunen spelat in: De första som initiativtagare, de andra som intresserade beslutsfattare och förhållandena i kommunen som "bestämmande" för politikernas beslut.

Den slutsats man kan dra av detta kapitel är alltså att det är tämligen ointressant att göra rena korrelationsstudier mellan egenskaper och förekomst av GPF. Det är flera tämligen komplexa och sinsemellan beroende faktorer som spelar in.

DEL 4 FÖRSÖK TILL SLUTSATER

20. Syfte med GPF
21. GPF-arbetet
22. Dokumentet
23. Avslutning: Skall det heta GPF?

20. SYFTE MED GPF

20.1 Inledning

I denna fjärde och avslutande del tänkte vi som en sorts slutsatser diskutera hur GPF bör utformas: Vad bör finnas med och hur ska man arbeta med GPF?

Kommunerna är olika i många avseenden. Man har olika planeringsbehov, olika planeringsresurser, olika utformning av annan planering och olika planeringstradition. En slutsats innehållande ett förslag som påstås vara bäst för alla kommuner är därmed inte möjligt. Det är knappast möjligt att utan ingående undersökningar i en kommun komma fram till vad som är lämpligt som nästa steg i förbättringen av kommunens administration och planering.

Tanken med detta projekt har också främst varit att samla ihop erfarenheter från kommunerna och systematisera dessa så att de kan utnyttjas för förändringar i den egna kommunen. Kapitlen i den förra delen var tänkta att fungera som en "uppslagsbok", där man kan gå in och se hur olika konkreta frågor har hanterats och kan hanteras.

Givet dessa resonemang förefaller det lite motsägelsefullt att överhuvudtaget tala om slutsatser eller rekommendationer - och delvis är det väl det! Det är dock nödvändigt att knyta ihop alla resonemangen i de tidigare kapitlen och ett sätt att göra det är just att försöka beskriva hur ett bra system skulle kunna se ut.

GPF är bara en del av kommunens planering och även om vår tonvikt ligger på GPF så är det omöjligt att diskutera dess uppbyggnad och syfte utan att ta upp t ex verksamhetsplaneringen/flerårsbudgeten. En huvudfråga är ju vad som skall göras vid verksamhetsplaneringen och vad som skall göras i GPFen. I de följande kapitlen kommer vi därför också att säga en del om verksamhetsplaneringen.

20.2 Målgrupp och huvuduppgift för GPF

En orsak till att GPF i en hel del kommuner inte fungerat bra är att syftet med GPF varit oklart och att det funnits flera delvis oförenliga mål. En precisering av syftet är därför en förutsättning för att GPF skall vara meningsfull. Tendensen i de kommuner som hållit på länge med GPF är också tämligen klar och den är mot en politikerinriktad GPF, dvs GPF skall vara ett hjälpmedel för politikerna.

Man skall inte främst se GPF som riktad till förvaltningarna och som ett underlag för verksamhetsplaneringen. Förvaltningarnas behov vid sin långtidsplanering är, som framgick i kapitel 11, i regel av en annan art än vad som är lämpligt att ta med i GPF, om huvudsyftet för GPF är att vara ett hjälpmedel för politikerna.

Man skall alltså inte heller se GPF som ett egentligt styrmedel. Politikernas styrmedel är främst budget och flerårsbudget, där beslut fattas om var resurser skall satsas. GPF skall dock underlätta dessa beslut och möjliggöra en genomtänkt styrning i enlig-

het med politikernas värderingar. Kort sagt: GPF skall vara ett hjälpmedel för politikerna i deras beslutsfattande.

20.3 Hjälpmedel: en precisering

GPF skall vara ett hjälpmedel i två avseenden, dels genom att vara en översiktlig beskrivning av nuläge, planer och pågående utredningar, dels genom att innehålla övergripande mål och mer principiella beslut.

Genom kommunernas, den kommunala verksamhetens, det kommunala ansvarets och de kommunala planeringens expansion har det blivit allt svårare för de förtroendevalda - och särskilt de icke heltidsengagerade - att få överblick både rörande nuläge, fattade beslut och pågående planering. GPF skall vara ett hjälpmedel just genom att ge denna överblick.

Beslutsfattare riskerar alltid att de små besluten tränger ut de stora besluten samt att de övergripande målen kommer bort: Man drunknar lätt i detaljer. Det är därför väsentligt att regelbundet diskutera igenom och skriva ner dessa mer övergripande mål och principer. GPF skall vara det dokument där dessa finns samlade. Fördelen med detta är dels att politikerna själva kan gå tillbaka till detta dokument och får vägledning, dels att beslutsfattandet i mindre frågor kan bli mer konsekvent och genomtänkt, dels att man inte vid varje enskild fråga behöver ta upp principfrågorna igen: Man har ju för en tid framåt skrivit ner vissa principer och dessa kan ingen omedelbart ta upp på dagordningen igen. Man får därigenom ett mer systematiskt beslutsfattande.

En fråga är om mål och riktlinjer skall formuleras i samband med GPF eller om GPF främst skall vara en redovisning av mål och riktlinjer som arbetats fram och antagits i andra sammanhang.

Vi anser att det andra alternativet måste vara huvudregel i kommunen. För att mål och riktlinjer skall bli mer än till intet förpliktigande fraser krävs ordentliga undersökningar av vilka konsekvenser som olika alternativa handlingsvägar drar med sig. Först när sådana undersökningar gjorts kan man begära att politikern ställer sig bakom mer precisa mål. Eftersträvas en bredare politisk debatt kring målen krävs ytterligare tid och det blir otänkbart att få in det i ett löpande arbete med ett dokument som täcker all kommunal verksamhet. Slutsaten blir därför att debatten, konsekvensundersökningarna och de konkretare målformuleringarna måste ske i samband med speciella sektoriella utredningar (typ näringslivsprogram och miljövårdsprogram) och i samband med verksamhetsplaneringen/flerårsbudgeten. Målen och riktlinjerna i GPF skulle alltså främst vara hämtade från dessa källor, även om givetvis ändringar och kompletteringar kan ske vid arbetet med GPF och även om vissa allmänna mål kan formuleras i samband med GPF.

I nästa kapitel om arbetet med GPF beskrivs något mer i detalj hur vi tänker oss att detta skall fungera.

Det bör understrykas att GPF är ett hjälpmedel och att det finns

andra som är minst lika viktiga. För att en styrning av kommunens verksamhet i enlighet med politikernas värderingar skall vara möjlig krävs t ex också att alternativa förslag tas fram och åtföljs av ordentliga konsekvensbedömningar (jfr driftskostnadskonsekvenser av investeringar, sociala konsekvenser av bostadsbyggande). Ordentliga system för budgetuppföljning och rent allmänt för uppföljning av genomförda beslut krävs.

20.4 Biuppgifter

GPFs huvuduppgift är enligt vårt synsätt att vara ett hjälpmedel för politikerna genom att ge överblick. Innehåller den det som antytts ovan - och som beskrivs mer i detalj i kapitel 22 - så kan den även fylla vissa andra uppgifter, vilka dock bör ses som sekundära. Det är t ex följande:

- o Ge tjänstemän, särskilt nyanställda, en överblick av den kommunala verksamheten, dvs fungera som en uppslagsbok åt dessa på samma sätt som för politikerna.
- o Information om kommunal verksamhet till företag, organisationer och en intresserad allmänhet. Eftersom gruppen politiker inte skiljer sig nämnvärt från andra kommunalpolitiskt intresserade, så bör en skrift som är begriplig för politikerna också vara det för de i allmänheten som är intresserad av kommunala frågor.
- o Underlag för diskussioner i politiska organisationer och för studiecirklar om kommunal verksamhet. Då bör dock GPF kompletteras med konkreta verksamhetsplaner och olika sektorsprogram. Detsamma gäller samhällskunskapsundervisningen i skolorna.

20.5 Behövs verkligen GPF?

I sista hand är förstås detta en fråga för politiker och tjänstemän i kommunerna. Vår uppfattning, grundad på argumenten ovan, är dock att ett översiktsdokument i stil med vad som beskrivits ovan behövs. Även i befolkningsmässigt små kommuner sker mer än vad en vanlig kommunalpolitiker kan hålla i huvudet! Det kräver knappast heller så stora resurser att ta fram ett sådant översiktsdokument. Om man sedan kallar det för GPF eller ej är å andra sidan en tämligen ointressant fråga!

21. GPF-ARBETET

21.1 Inledning

I detta kapitel skall vi gå igenom vilken roll olika grupper kan/bör spela vid framtagandet av GPF, samt säga något mer om gruppernas användning av GPF. Dessa frågor kan som sagt inte tas upp isolerat från annan planering och verksamhetsplaneringen (arbetet med flerårsbudgeten) kommer därför också att beröras.

Tre grupper kommer att tas upp: politikerna, tjänstemännen/förvaltningarna och allmänheten/organisationerna. Vi förutsätter att själva skrivarbetet sker enligt den "centraliserade" modellen i kapitel 8, dvs att det finns en tjänsteman centralt i kommunen som direkt är ansvarig för skrivandet av kapitlen i GPF och som har hand om kontakterna med förvaltningarna.

21.2 Politikerna

Politikerna är självklart de som skall besluta om att GPF skall göras. Vid det beslutet bör uppläggning och inriktning och plats i planeringssystemet diskuteras. Mer systematiska diskussioner om planeringssystemets bör sedan ske med något års mellanrum då arbetsrutiner och värdet av olika dokument kritiskt granskas.

En av politikernas huvuduppgifter är att fastställa mål och riktlinjer. Enligt vår mening bör detta alltså främst ske i följande sammanhang: Vid områdesplanering od då riktlinjer för kommundelarnas utveckling bestäms, i sektorsprogram av typ näringslivsprogram samt vid arbetet med verksamhetsplaneringen/ flerårsbudgeten, då mål för olika verksamheter skall antas under beaktande av ekonomiska restriktioner. De övergripande politiska målen formuleras i de lokala partiprogrammen.

Målen i GPF hämtas i princip från ovannämnda källor. Vissa kompletteringar av målen kan dock ske i själva GPF-arbetet ifall det gäller allmänna mål eller frågor där det redan finns bra beslutsunderlag. Övriga frågor som kommer upp under GPF-arbetet får hänskjutas till särskilda utredningar eller till kommande översyner av områdesplaner och flerårsbudget.

Politikerna är också de som ger utredningsuppdrag i olika sammanhang. Dessa uppdrag bör samlas ihop i GPF, tillsammans med nya uppdrag som tillkommit som svar på de frågeställningar/problem som dragits fram i ljuset under GPF-arbetet.

Låt oss nu se på hur detta kan utvecklas över tiden. Anta att vi börjar med en bristfällig GPF med ofullständig behandling av många områden, men där luckorna klart framgår. Just detta är en värdefull egenskap hos ett översiktdokument som GPF: Det visar vilka områden som behöver utredas ytterligare eller ses över. Anta nu att det beslutas att ett visst sektorsprogram skall utarbetas. Som bakgrund och som hjälp till en helhetssyn har man (den visserligen bristfälliga) GPF som sammanställts. Det färdiga sektorsprogrammet införs sedan i GPF och vid de årliga genomgångarna kan man se dels om det finns inkonsekvenser mellan olika delar av GPF, dels om vissa mål/riktlinjer är föråldrade, dels om det kommit fram nya frågor/områden som borde redovisas i GPF. I alla dessa fall kan genomgången ge upphov till särskilda utredningar som behandlar

frågorna mer i detalj och som till nästa GPF fyller luckorna och upphöjer bristerna. Är det mindre frågor eller frågor där man redan har ett bra underlag kan man självklart direkt göra ändringen/kompletteringen i samband med att GPF antas.

På detta sätt fås ett samspel mellan helhetsbild och sektorsprogram som kan leda både till bredd och djup - och som nog också är mer realistiskt än det mer "mekaniska" samband som kommunplaneringsmodellen gav uttryck för, med "på förhand" bestämda övergripande mål och riktlinjer som förvaltningar och sektorsprogram skall utgå från.

21.3 Förvaltningarna

Det centrala dokumentet för förvaltningarna/nämnderna är verksamhetsplanen/flerårsbudgeten. Här ska verksamheten beskrivas och mål för verksamheten diskuteras och formuleras. Tidplanerna måste vara sådana att förvaltningarna får ordentligt med tid att ta upp bredare diskussioner inom förvaltningen samt att politikerna får ordentlig med tid för motsvarande diskussioner.

Med det syfte för GPF som beskrevs i föregående kapitel så kommer GPF inte att vara ett särskilt användbart underlag för förvaltningarnas arbete. GPF är för allmänt för det och lär dessutom inte innehålla något som är nytt för förvaltningarna. Tvärtom är det ju så att uppgifterna i GPF till stor del hämtas från tidigare verksamhetsplaner, t ex verksamhetsbeskrivningar och mål rörande servicenivåer. Undantaget är de punkter där kommunledningen under GPF-arbetet kompletterat eller preciserat de tidigare målen och givit nya utredningsuppdrag.

Vi förutsätter alltså separata anvisningar inför arbetet med flerårsbudgeten. Dessa kan bestå av detaljerad befolkningsprognos, bostadsbyggnadsprogram samt anvisningar för blankettifyllande och redovisning. I en inledning kan kommunstyrelsen ange om de vill att förvaltningarnas skall tänka på vissa speciella saker.

När det gäller förvaltningarnas deltagande i GPF-arbetet kan man först säga att förvaltningarna under arbetet med verksamhetsplanen bör ha GPF i bakhuvudet och se vilka förändringar av verksamhetsplanen som bör in i GPF. Samtidigt med att förslag till verksamhetsplan läggs fram så bör förslag till ändringar i GPF presenteras. Förvaltningarnas arbete med verksamhetsplanen är samtidigt GPF-arbete. Det direkta deltagandet i GPF-arbetet sker för övrigt genom att den GPF-ansvarige tar kontakt med förvaltningen, dels för att kolla upp de föreslagna ändringarna, dels för att samla upp problem och frågeställningar där tjänstemännen önskar preciseringar/ beslut av politikerna. Frågor som inte direkt hör hemma i flerårsbudgetarbetet. Beroende på vad det är för frågor så kan de leda till ställningstaganden som redovisas i GPF eller på annan plats, eller så kan de leda till utredningsuppdrag.

Man kan säga att den GPF som vi skissat på kännetecknas av att inte vända sig till förvaltningarna och att den inte avses vara till direkt användning för dem. Som konsekvens därav föreslås alltså också ett arbetssätt som inte ålägger förvaltningarna speciellt arbete i samband med framställningen av GPF. Förvaltningarna skall koncentrera sig på verksamhetsplanen/flerårsbudgeten.

Det talas mycket om behovet av en "ny anda" i den kommunala förvaltningen. En anda där man ser på kommunen och verksamheten som helhet och ser mindre på den egna förvaltningens snärvare intressen. GPF nämns ibland i samband med skapandet av denna nya anda och det kan tyckas vara en invändning mot den uppläggning som skissats ovan. Några sådana effekter kan knappast det arbetssättet, även om man inte skall bortse från att GPF kan ha betydelse bara genom att vara ett dokument som tar upp "helheten".

Frågan är emellertid vilken roll GPF skall ges när det gäller skapandet av en nya anda. Vi tror att det väsentligaste i sammanhanget ligger på det organisatoriska planet, dvs att det gäller att öka direktkontaktarna mellan förvaltningarna. Projektgrupper och samarbete på "låg" nivå inom förvaltningarna är en tänkbar åtgärd. En mer eller mindre informell "planeringskommitté" med representanter från förvaltningarna (och nämnderna) är en annan åtgärd. Att GPF ibland haft betydelse beror sannolikt på att kommunen i samband med GPF-arbetets start bildat tvärgrupper, vilka ökat kunskaperna om och förståelsen för andra förvaltningars situation.

21.4 Allmänheten/organisationerna

Ju mer GPF ses som en sammanställning av beskrivningar, planer och målsättningar, desto mindre anledning finns det att ha någon särskild remissomgång innan GPF antas. Det mesta har remissbehandlats tidigare. I varje GPF lär dock vissa saker komma till och särskilt mer konkreta direktiv/riktlinjer. Även om man inte har någon extern remissomgång kring GPF, så är det väsentligt att den sprids ut till organisationer och att de uppmanas att komma med synpunkter och frågor. Inkomna synpunkter kan sedan inarbetas i nästa års GPF. På detta vis får också organisationerna mycket mer tid på sig än om man skulle göra en remissupplaga av varje års GPF och begära in synpunkter innan antagandet.

När det gäller att få in en något bredare allmänhets synpunkter, så är sannolikt studiecirkelsformen den lämpligaste och den har också prövats i några kommuner. Det finns i en studiecirkel möjlighet att man med GPF som grund tar upp flera av kommunens plan-dokument samt diskutera och komma med synpunkter. En studiecirkel kommer rimligen att sträcka sig över en längre period och det finns inte anledning att direkt koppla den till tidplanerna för olika rullande planinstrument.

Kommunens informationsverksamhet bör diskuteras separat. GPF är i regel alltför omfattande för att spridas till alla i kommunen, även om det givetvis bör informeras om GPF i eventuella kommunala tidningar eller informationsblad, t ex i samband med budgetarna.

21.5 Tidsintervall - tidsschema

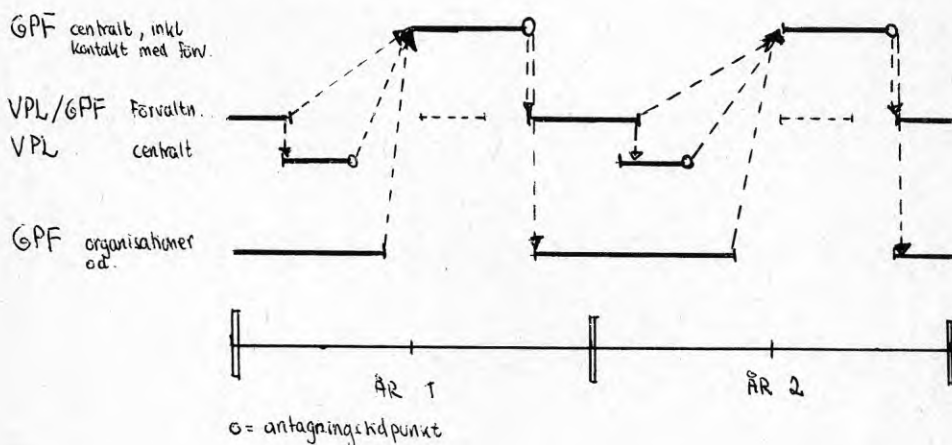
Vi utgår från att GPF görs varje år. Många avsnitt kommer dock bara att kräva smärre revideringar år från år. Skall man satsa

på en större revidering med vissa längre intervall? Vi tror inte att det finns anledning att ha något speciellt tidschema för detta. Fungerar GPF som avsett kommer det varje år att finnas något avsnitt som är i behov av mer ingående revidering eller komplettering. Mest tid kommer då att ägnas åt det avsnittet. Man får på så vis en rullande större revidering där avsnitten undan för undan ses över ordentligt när behov av det uppstår, t ex när något större hänt eller när speciella undersökningar (som näringslivsenkäter) genomförts. De treåriga valperioderna kan dessutom automatiskt leda till att det blir en större revidering vart tredje år - särskilt om det varit maktskifte eller om nya lokalpolitiska partiprogram då utarbetats.

Tidsschemat för GPF är beroende av tidsschemat för andra planformer, särskilt arbetet med flerårsbudgeten. Även om GPF inte direkt är avsett som underlag för verksamhetsplaneringen, så kan en tidsmässig samordning av arbetet under året vara lämplig, om inte annat för att utjämna arbetsbelastning och för att få så aktuellt material som möjligt.

I princip kunde tidsschemat bli som i figur 22.1, givet att flerårsbudgeten antas på våren och GPF då lämpligen på hösten, efter årsbudgeten. Kontakterna med förvaltningarna för att kolla upp deras ändringar i GPF mm kan ske under juni-september. Material från flerårsbudgeten kan inarbetas, med hänsyn tagen till vad som hänt under arbetet med årsbudgeten, liksom ett preliminärt bostadsbyggnadsprogram, vilket bör göras inför starten med den nya flerårsbudgeten. Material från olika organisationer kan också inarbetas.

Figur 22.1 Översiktligt tidsschema för höst-GPF



Om flerårsbudgeten å andra sidan antas på hösten kan GPF-arbetet ske under vintern och antagandet i februari-mars. Det nya bostadsbyggnadsprogrammet kan då tas med i GPF.

22. DOKUMENTET

22.1 Inledning

Vad som mer exakt skall tas upp i GPF och vilken omfattning olika avsnitt skall ges måste självklart bero på vilka problem och målsättningar som finns i kommunen. Låt oss emellertid skissa på vad som kan vara en lämplig uppläggning i stort.

I kapitel 17 om geografisk uppdelning blev slutsatsen att det kan vara lämpligt att ha en del i GPF som behandlar kommunen som helhet och vissa övergripande frågor inom varje sektor/förvaltning samt en del som behandlar kommundelarna separat. Det senare gör ju framställningen mer konkret och lämpligare inför vissa beslut, men den första delen är nödvändig eftersom det faktiskt finns vissa övergripande frågor!

I avsnitt 22.2 och 22.3 behandlas dessa båda huvuddelar var för sig. I avsnitt 22.4 diskuteras hur man kan uppnå vissa av de syften som ursprungligen fanns för GPF, men som inte går ihop med det huvudsyfte som angetts i de föregående kapitlen.

22.2 GPF del 1: Kommunomfattande

Denna del kan i princip disponeras som den GPF kommunförbundet rekommenderade och ha följande uppläggning:

- o inledning (inkl övergripande politiska mål)
- o näringsliv och befolkning
- o bostadsbyggande och fysisk planering
- o kommunal och annan service
- o ekonomi

Inom varje avsnitt skulle man:

- o mycket kort sammanfatta hittillsvarande utveckling och nuläge för kommunen som helhet
- o ange målsättningar och riktlinjer
- o redovisa beslutade och planerade åtgärder

Inom respektive avsnitt kan också statlig och annan planering redovisas.

Om det i kommunen finns aktuella näringslivsprogram och samt översiktlig fysisk planering så kommer motsvarande kapitel i GPF bara att vara en sammanfattning av de mål och riktlinjer som beslutats i samband med dessa dokument. Detsamma gäller bostadsbyggandet. När det gäller kommunal service ska i princip verksamhetsplaneringen vara den huvudsakliga källan för den kortfattade verksamhetsbeskrivningen och för de mål och riktlinjer som skall redovisas i GPFs del 1.

I GPF skall även den politiska minoritetens åsikter redovisas. En minimivariant är att reservationer och särskilda yttranden i samband med GPFs behandling i fullmäktige bifogas. Det bästa ur läsarnas synvinkel är dock att oppositionens synpunkter tas upp i respektive kapitel, t ex genom ett särskilt kortfattat "oppositionsavsnitt". Även detta avsnitt kan till stor del

bestå av sammanställningar av kritiska synpunkter som framkommit i andra sammanhang, t ex i samband med flerårsbudget, bostadsbyggnadsprogram, näringslivsprogram od.

22.3 GPF del 2: Kommundelar/tätorter

En redovisning på kommunalnivå är lämplig dels därför att det underlättar läsandet, dels därför att det utgör en bra bakgrund för beslut om åtgärder i kommundelarna: tröskelvärden och bristsituationer framkommer tydligare, liksom beroendet mellan olika verksamheter/åtgärder. Vilka principer som skall ligga bakom uppdelningen i kommundelar tänker vi inte gå in på här. Ofta ger det sig själv genom gränserna för de gamla kommunerna eller av den tätortsstruktur som finns. Huvudfrågan här är innehållet i avsnitten om kommundelarna.

Följande är en tänkbar disposition:

- o utbyggnadsförutsättningar - näringsliv/befolkning
 - teknisk försörjning
 - servicesituation
 - planläge (områdesplan, detaljplan)
- o mål/prioriteringar
- o åtgärder - fysisk planering/bostadsbyggande
 - service

Avsnitten om utbyggnadsförutsättningar skall ge en bild av läget idag i kommundelen/tätorten och vilka utvecklingar som är möjliga. Därefter behandlas kommundelens/tätortens framtid och övergripande mål för denna redovisas. Mål som sedan konkretiseras till åtgärder och planer i det följande avsnittet.

Som påpekats tidigare tänker vi oss inte att diskussionerna om mål för kommundelarna sker i samband med GPF. Det krävs "områdesplaner" eller dylikt med ordentliga nulägesbeskrivningar och konsekvensanalyser för att något konkret skall kunna beslutas om mål för en viss kommun. När detta gjorts kan ställningstaganden infogas i GPF och innan det gjorts kan man endast förvänta sig mycket allmänna uttalanden om kommundelarnas framtid i det något längre perspektivet.

22.4 Särskilda syften - speciella dokument?

I de ursprungliga resonemangen om GPF och i den faktiska användningen av GPF har vissa andra syften än vårt huvudsyfte spelat in. Frågan är nu hur dessa kan hanteras om man utformar GPF så som vi föreslagit.

När det gäller styrmedel vill vi alltså betona flerårsbudgeten som det egentliga styrmedlet. Vad som bör ingå i underlaget för flerårsbudgeten tog vi upp i föregående kapitel.

GPF skulle enligt ursprungtankarna redovisa grundkartor, gjorda utredningar och dylikt. Delvis tillgodoses detta även med "vår" uppläggningsplan, men en del mer "tekniskt" material passar inte in där och är inte heller meningsfullt att trycka om år från år.

Vid sidan av GPF skulle man därför kunna ha en mer detaljerad och tekniskt inriktad "hänvisningspärm. Denna skulle vara tjänstemannaorienterad och ta upp till exempel följande:

- o Kommunal statistikproduktion: beskrivning av typer av statistik och från vem den kan fås (obs - ej redovisning av själva statistiken).
- o Kommunala kartor: presentation av olika karttyper och över vilka områden de finns samt vem som är ansvarig.
- o Kommunala planformer: kort beskrivning av syfte, vad som tas upp samt tidplan och kontaktperson.
- o Lista på gjorda utredningar, med kort sammanfattning och hänvisning.
- o Direktiv till pågående utredningar.

En pärm med detta innehåll och som kompletteras/revideras kontinuerligt borde vara ett värdefullt hjälpmedel för (främst) tjänstemännen. Där kan de snabbt se vad det finns för material och vilka utredningar som gjorts, samt vad som pågår av kontinuerliga och speciella utredningar. Det är till stor del material som det är onödigt att trycka upp med jämna intervall, eftersom omloppshastigheten för de olika typerna av material varierar mycket. En pärm med lösbladssystem passar därför bättre. Ansvaret för denna Hänvisningspärm bör ligga hos kommunkansli, planeringskontor eller dylikt.

22.5 Avslutning

GPFs betydelse och användbarhet beror också av hur den mer bokstavligt ser ut: Hur den är språkligt utformad, hur kartillustrationer och figurer ser ut liksom hur tabeller utformats. Dessa faktorer är avgörande för dokumentets läsbarhet. Betydande kritik kan riktas mot många av dagens GPF på dessa punkter.

Vi har dock valt att inte behandla dessa frågor i denna utredning, bland annat därför att andra på senare tid behandlat både utredningssvenskans kännetecken och brister samt hur planredovisningar skall göras åskådliga.

23. AVSLUTNING: SKALL DET HETA GPF?

Många har klagat på namnet Gemensamma Planeringsförutsättningar. Alternativ som Planeringsprogram, Handlingsprogram eller Kommunprogram har använts eller åtminstone diskuterats. Inget av dessa alternativ har dock ansetts vara riktigt bra.

Ser man på GPF i vår tappning, så är det knappast korrekt att tala om gemensamma planeringsförutsättningar. GPF skall inte främst vara underlag/förutsättningar för t ex verksamhetsplaneringen. GPF i vår tappning är främst en sammanställning av mål, riktlinjer och planer rörande kommunens framtid. Vad skall man kalla den?

Ett "problem" är att beteckningen GPF börjar bli inarbetad och känd i något vidare kretsar. Detta talar för att man behåller benämningen och istället koncentrerar sig på två saker, dels att i GPFs inledning ordentligt klargöra syftet så att de som fått ett felaktigt intryck av själva namnet snabbt får klart för sig vad det är för dokument, dels att redan på framsidan införa en längre underrubrik som mer direkt säger vad det är för dokument. Underrubriken kan t ex se ut som de understrukna raderna ovan. Alternativet till att behålla GPF som namn är nog att låta en underrubrik som denna bli huvudrubrik.

INTERVJUADE PERSONER

Örebro län

Askersund	A Cederlind, ekonomichef S-Å Franzen, kommunalråd (c) H Källebring, socialchef
Degerfors	A Kärrman, drätselchef T Åkelius, utredare A Persson, kommunalråd (s)
Hallsberg	A Garbergs, kanslichef
Hällefors	K G Unnervik, kanslichef
Karlskoga	G Dahlqvist, drätselkontoret P Persson, stadsarkitektkontoret E Holm, stadsarkitekt L Persson, socialchef A Karlqvist, kommunalråd (s)
Kumla	H-G Johansson, budgetassistent
Laxå	L Norling, utredningssekreterare L Andersson, drätselkamrer
Lindesberg	A Ydrén, planeringssekreterare
Ljusnarsberg	L Jansson, drätselkamrer
Nora	H Olsson, utredningssekreterare
Örebro	L Eriksson, drätselchef W Karlsson, socialchef

Jämtlands län

Berg	B Carlsson, kommunsekreterare H Westin, planeringssekreterare
Bräcke	C Engström, kanslichef S Westman, utredningssekreterare W Edström, kommunalråd (s)
Härjedalen	B Rödin, kanslichef L Antesson, utredningssekreterare
Krokom	H Westermarck, planeringssekreterare
Ragunda	B Enmyren, planeringsassistent
Strömsund	L Månsson, ekonomichef P Sundqvist, utredningssekreterare S Oddfors, kommunsekreterare
Åre	A Carlsund, planeringssekreterare
Östersund	L-O Ohlsson, ekonomichef K-O Eskilsson, planarkitekt G Meijer, kommunalråd (s) A Nordberg, kommunalråd (c)

Övriga

Bollnäs	J O Olofsson, planeringssekreterare
Gotland	L-G Norberg, utredningssekreterare M Hagberg, stadsarkitekt G Frumerie, utr. sekr. socialförvaltningen
Gävle	A Åseby, utredningschef
Hudiksvall	B Gill, planeringssekreterare E Furtenbach, planarkitekt

Nordanstig	B Wigge, kommunsekreterare L Ringmar, stadsarkitekt A Andersson, kommunalråd (c)
Nynäshamn	B Weman, planeringssekreterare S-E Larsen, kommunalråd (s)
Sollentuna	Å Andersson, förvaltningsdirektör
Strängnäs	I Söderbaum, planeringssekreterare
Söderhamn	M Hedenfalk, utredningssekreterare

LITTERATUR

- Andersson L-I, Varför vill inte politiker planera? PLAN 1/77.
Berglund B, GPF - en tulipanaros? PLAN 1/77.
Enochson J, Kommunplaneringens fällor och fel. PLAN 1/77.
Fahlen V, Införande av samordnad kommunplanering i Örnsköldsviks kommun. PLAN 1/77.
Floderus Å, Planeringsmål och kommunala beslut. PLAN 4/75.
Fogde S, Efter fyra års kommunplanering. PLAN 1/77.
Fritzon K, Nilsson R & Niord L, Kommunplanering i Alingsås. PLAN 1/77.
Genberg G, Analys av kommunernas planeringssituation utifrån gemensamma planeringsförutsättningar och kommunöversikter. Geografiska institutionen, Umeå universitet, 1977.
Johansson A, Synpunkter på kommunplanering. PLAN 1/77.
Johansson Y, Kommunplanering i praktisk tillämpning. PLAN 1/77.
Kerttu S, Planering vid polcirkeln. PLAN 1/77.
K-Kontur 1-2 1975: Kommunplanering.
Kommunförbundet, Kommunplanering. 1974.
Kommunförbundet, Uppföljning av kommunplaneringen i Filipstad. Stencil 1977.
Kommunförbundet, Kommunplanering i Kronobergs län. Stencil 1977.
Malmborg L, Kommunal långtidsplanering. Byggforskningsrådet R:33 1976.
Moestedt L, Kommunplanering i Jönköping - några synpunkter. PLAN 1/77.
Mårtensson L, Teori och praktik i kommunplaneringen. PLAN 1/77.
Reimers R, Dammsamlare eller säljbroschyr? Dags att diskutera de gemensamma planeringsförutsättningarna. Kommunal Tidskrift 9/76.
Reimers R, Kommunplanering. PLAN 1/77.
Sellden P, Kommunplanering i Ulricehamn. PLAN 1/77.
Ström E, Kommunplanering i praktiken. Kommunal Tidskrift 4/76.
Söderbaum I, Disa Nilsson i samhällsplaneringen. Kommunal Tidskrift 15/76.
Tyrstrup O, Kommunplanering - granska pågående förändring. PLAN 1/77.
Wiren E, Informellt samarbete gör planering möjlig. Kommunal Tidskrift 5/75.

SAMMANFATTNING

Bakgrund, syfte och metod

1974 utgav Kommunförbundet rapporten "Kommunplanering", som innehöll ett förslag till uppläggning av en kommuns olika planeringsaktiviteter. Ett huvudmål var att förvaltningarna skulle bygga ut sin verksamhetsplanering och att denna skulle samordnas samt inriktas mot gemensamma politiskt fastställda mål.

En komponent i förslaget var Gemensamma Planeringsförutsättningar - GPF - som skulle innehålla bakgrundskunskaper, mål och framtidsbedömningar, vilka skulle ligga till grund för och styra de enskilda förvaltningarnas verksamhetsplaner och annan planering i kommunen.

Syftet med detta projekt var att undersöka hur GPF fungerat i olika kommuner. Vi har dels undersökt hur många kommuner som över huvudtaget gör GPF och samlat in GPF från dessa, dels gått igenom insamlade GPF, dels intervjuat tjänstemän och/eller politiker i samtliga kommuner i Örebro och Jämtlands län för att ta reda på hur man sett på GPF och hur GPF fungerat i de kommuner som gjort GPF. Diskussioner om GPF i fackpressen har också kartlagts.

Några grundfrågor

Kommunförbundts modell bygger på vissa allmänna tankar som kan förefalla självklara men som vid en närmare granskning visar sig vara långt ifrån oproblematiske.

Kan t ex gemensamma mål vara styrande? Är inte gemensamma mål med nödvändighet ganska allmänna och därmed tämligen intetsägande om konkreta fall?

Är t ex konkreta mål möjliga? Om framtiden är osäker - vilket den är för alla kommuner - så är det knappast meningsfullt att binda sig för konkreta långsiktiga mål. Beslut om konkreta mål kräver dessutom ordentligt underlag vilket gör det orimligt att begära konkreta mål som underlag för förvaltningarnas planering.

Finns t ex gemensamma reellt användbara bakgrundskunskaper? Är det inte så att de nulägesbeskrivningar som har störst intresse för resp förvaltning är tämligen specialiserade och därmed inte av så stor direkt användbarhet för andra förvaltningar.

Detta är några exempel på frågor av mer grundläggande karaktär som tas upp som en sorts bakgrund till de empiriska studierna om GPF och som pekar på tänkbara förklaringar till varför GPF fungerat som den gjort.

GPF i praktiken

En rad frågor om GPF behandlas i denna del av rapporten och nedan tas lite upp från varje kapitel.

Förekomst av GPF. Vid undersökningstillfället hade 119 kommuner, dvs 43%, någon gång gjort en GPF. Detta är en ganska intetsägande siffra eftersom kriterierna för att avgränsa vad som skall räknas som en GPF är tämligen vaga.

GPF-arbetets organisation. I de flesta kommuner har GPF framställts centralt, dvs på kommunkansli eller drätselkontor, utan mer ingående kontakter med förvaltningar och politiska partier. Det har varit mycket av en tjänstemannaprodukt.

GPF och politikerna. Politiska målformuleringar i GPF är sällsynta. Något egentligt styrmedel har GPF inte varit. Många politiker tycks dock se GPF som ett värdefullt översiktsdokument som kan användas som en uppslagsbok rörande förhållandena i kommunen och den kommunala verksamheten.

GPF och allmänheten/organisationerna. Bara i enstaka kommuner har man försökt få en bred diskussion innan GPF antas, men i de allra flesta sänds GPF ut till olika organisationer när den är klar. Lokalpressen brukar presentera en vantolkning av den antagna GPFen.

GPF och tjänstemännen. Mål och prognoser i GPF är i regel för allmänna för att kunna användas av förvaltningarna i deras planering. Kunskapen om GPF är ofta också bristfällig ute på förvaltningarna.

GPF och fysisk planering/bostadsbyggande. I GPF redovisas i regel antagna planer och pågående planering. Mål och planeringsdirektiv är dock sällsynta. Kopplingen till bostadsbyggnadsprogrammet brister ofta pga att inlämningsstiden för bostadsbyggnadsprogrammet ej stämmer med tidplanerna för GPF.

GPF och ekonomi. Kortare beskrivningar av ekonomiskt läge finns ofta men långt ifrån alltid i GPF. GPFs betydelse för det centrala arbetet med flerårsbudgeten är dock på sin höjd indirekt, dvs går via påverkan av förvaltningarnas arbete med förslag till flerårsbudget.

GPF och överordnad planering. Inga direkta samband verkar finnas utan GPF har tillkommit av "interna" skäl.

Tidsschema. Två huvudvarianter finns beroende på om flerårsbudget antas separat på våren (då antas GPF på hösten/vintern innan) eller om flerårsbudgeten antas tillsammans med årsbudgeten på hösten (då antas GPF på våren innan).

Tidshorisont - tidsintervall. Görs GPF så görs den i regel årligen och har en tidshorisont som överensstämmer med den som flerårsbudgeten har.

Geografisk uppdelning i GPF. Skall materialet i GPF presenteras sektorsvis eller med separata kapitel om resp kommundel? Det vanligaste är att materialet presenteras sektorsvis, även om detta i många fall kompletteras med ett separat kapitel om servicenivåer och utbyggnadsförutsättningar i kommundelarna.

Kommuner utan GPF. Alla kommuner framställer någon sorts underlag för flerårsbudgetarbetet och i den meningen har alla kommuner GPF. Utformningen och ambitionsnivån varierar dock mycket bland de kommuner som inte framställer något dokument som kallas GPF.

GPF och kommunegenskaper. Det går inte att finna några klara samband mellan enskilda egenskaper hos kommunen - typ storlek, föränderlighet, politisk majoritet - och förekomst av GPF. Ett komplex av faktorer, med egenskaper hos chefstjänstemän och toppolitiker som en viktig del, avgör om GPF görs eller ej.

Försök till slutsatser

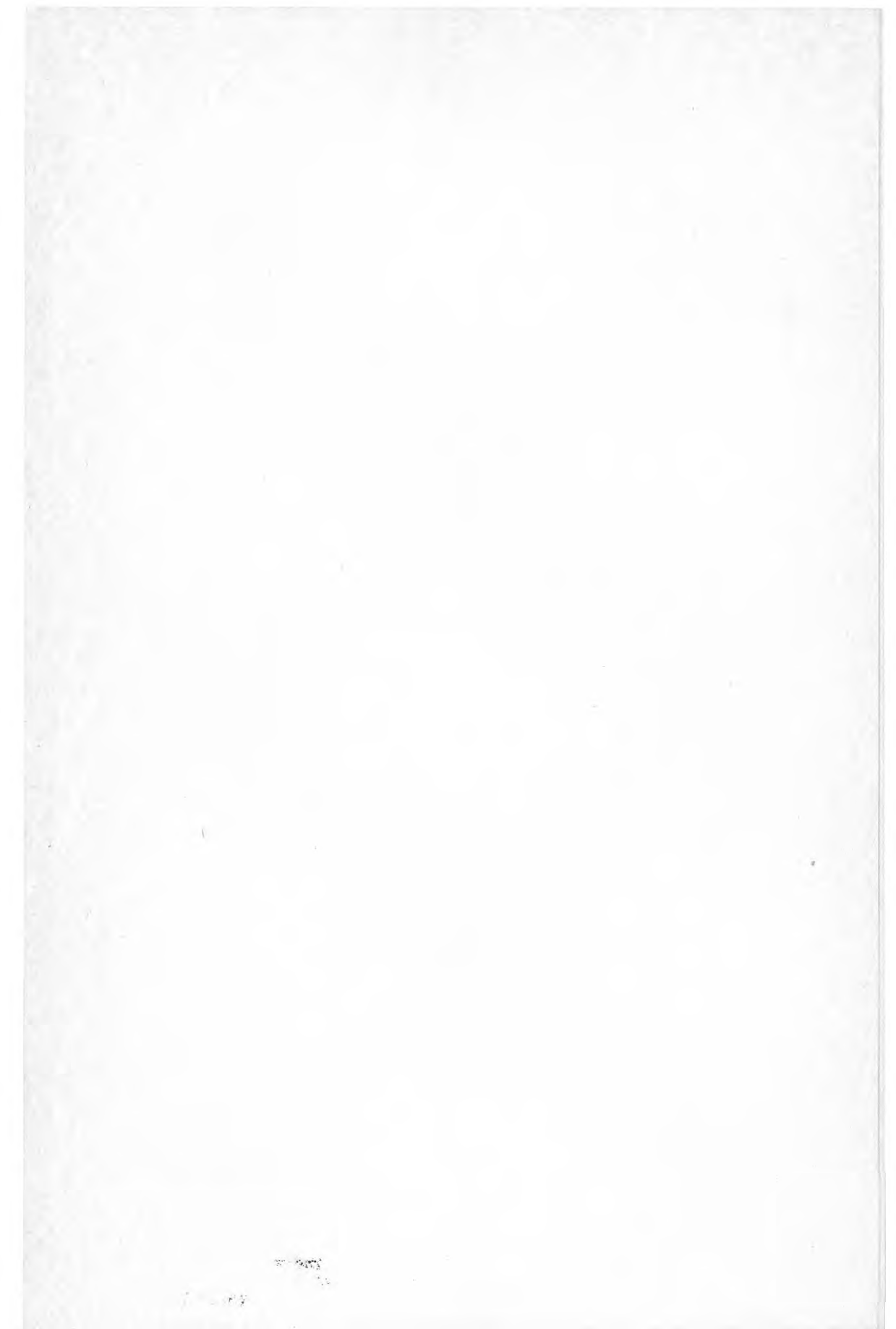
GPF är ett dokument som många är osäkra på. Olika syften och uppläggningar förekommer. Skillnaderna beror delvis på skillnader mellan kommunerna, men undersökningarna visar också att det finns vissa inkonsekvenser i tankarna bakom GPF och att dessa är en förklaring till osäkerheten om GPF. Avslutningsvis har vi därför skissat på en tänkbar uppläggning av GPF.

Enligt detta förslag skall GPF främst vara ett hjälpmedel för politikerna genom att ge överblick av den kommunala verksamheten och förhållandena i kommunen, samt av fattade beslut och angivna mål. GPF skall inte ses som ett styrmedel - flerårsbudgeten är det egentliga mer långsiktiga styrmedlet. Beslut om mål och riktlinjer kräver ordentligt beslutsunderlag och måste därför i regel ske i samband med speciella utredningar eller i flerårsbudgeten. GPF blir den sammanställning som gör det möjligt att ha ett grepp om helheten och de övergripande frågorna när enskilda beslut fattas.

Ur förvaltningarnas synvinkel blir GPF därmed ett tämligen perifert dokument. Verksamhetsplanen blir det avgörande för dem och där kan målformuleringar för verksamheten diskuteras och fastställas. Kontakter måste dock ske med förvaltningen under GPF-arbetet bl a för att aktualisera material i GPF och för att samla in frågor/problem där tjänstemännen vill att politikerna skall redovisa ställningstaganden i GPF.

Kontakten med allmänheten/organisationer sker lämpligen genom att den färdiga GPF skickas till organisationer och att de uppmanas komma med synpunkter som sedan kan inarbetas i kommande års GPF. På det viset får organisationerna gott om tid på sig.

När det gäller själva dokumentet förefaller en avdelning med sektorskapitel och en avdelning med kommundelskapitel lämpligast. I den första delen kan mer övergripande mål och problem tas upp, medan redovisning av servicenivåer, planer od kan ske för resp kommundel i den andra avdelningen.



**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 770486-4 från
Statens råd för byggnadsforskning till avdelningen för samhälls-
byggnad/regional planering, KTH, Stockholm**

R91:1978

ISBN 91-540-2932-5

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6600791

**Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering**

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

Cirka pris: 35 kr exkl moms