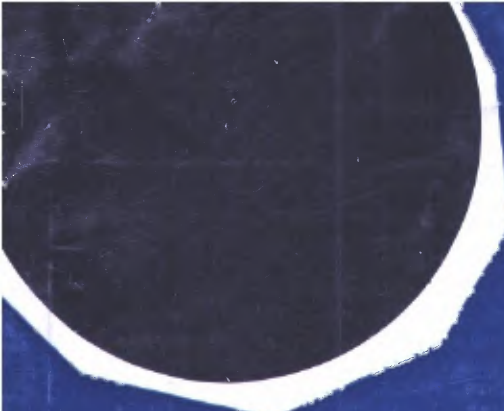




Innhold:

**SØKELYSET PÅ
KOMMUNENE**

HØSTKONFERANSEN 1969

SOSIALØKONOMEN

DESEMBER 1969 - ARGANG 23

KURSPROGRAM

Ca. 1. februar starter 4-mndrs. aftenkurser i:

BEDRIFTSADMINISTRASJON:

Forelesningene omfatter følgende emner: En analyse av bedriftsledelsens oppgaver på bakgrunn av det økonomisk/politiske miljø. Bedriftledelsens organisatoriske struktur. De typiske lederfunksjoner. En del av tiden brukes til case-drøftelser med eksempler hentet fra bedriftssituasjoner som er karakteristiske for toppledelsen i bedrifter under ekspansjon.

Det er en forutsetning at deltagerne tar aktivt del i case-forberedelser og -diskusjoner. Kurset avsluttes med et administrasjonsspill som gir deltagerne anledning til å simulere ledelse av en middelstor bedrift i typisk konkurranse-situasjon.

Fredager 17.00 — 19.50.

Kr. 600,—

PERSONALADMINISTRASJON:

Forelesningene behandler personaladministrasjon både som fagområde og som lederansvar. Representanter for en rekke bedrifter og institusjoner vil drøfte bl.a. følgende emner: Arbeidslov, ferielov, arbeidstvistlov, tariffavtale, hovedavtalen mellom LO og NAF, Samarbeidsavtalen LO/NAF og samarbeidsforsøk, organisasjonspsykologi, personalpolitikk, personalplanlegging, rekruttering, introduksjon, opplæring, lederutvikling, personaltjenester, trygder og pensjoner, lønnspolitikk, arbeidet i personalavdelingen m.m.

Forelesere er personalsjefer og representanter for sentrale institusjoner i arbeidslivet.

Tirsdager 17.50 — 21.00.

Kr. 700,—

REGNSKAPSVESEN:

Driftsregnskap og forretningsregnskap. Konto-planer. Oppbygning og utforming av regnskapet. Avregningsforløp og bearbeidelse av kostnadsartene. Sammenhengen driftsregnskap og produktkalkyler. Selvkostmetoden og bidragsmetoden. Standardkostregnskaper og kostnadskontroll. Lønnsomhetsberegninger. Optimal produksammensetning. Regnskapsanalyse og vurdering. Regnskapets praktiske organisering i forskjellige typer bedrifter. Regnskapsbestemmelser for aksjeselskaper. Finansiering, emisjoner, sanering. Good-willberegninger. Konsernregnskap.

Mandager og onsdager 17.50 — 21.00.

Kr. 1000,—

ADMINISTRATIV RASJONALISERING:

AR/KR, begreper og definisjoner. Kartleggings- og analyseteknikk, øvelse i bruk av hjelpemidler og teknikker. Administrativ verdianalyse. Klassifisering og arkivering, tekstbehandling, postbehandling, mangfoldiggjøring, kopiering, kommunikasjon. Rapportering. Blanketteknikk. Hullkortteknikk og -maskiner. Integrering av maskiner og rutiner. Generell EDB-orientering. Øvelser, case-oppgaver og demonstrasjoner.

Tirsdager 17.50 — 21.00.

Kr. 600,—

ADMINISTRATIV DATABEHANDLING:

Innføring i EDB-maskinenes oppbygning og virkemåte. Input/output enheter og media. Eksterne lagringsmedia. Systemanalyse. Faser i systemarbeidet, dokumentasjon, standardisering av arbeidsmetoder og -resultater. Valg av register (file-) media. Symbolbruk m/praktiske øvelser i tegning av system- og programkart. Beslutningstabeller. Kontroll og sikkerhet. Oversikt over anvendelsesområder. Programmeringssprog.

Onsdager 17.00 — 19.20.

Kr. 600,—

SYSTEMANALYSE:

Informasjonssystemer. Systemarbeidets metodikk. Faktainnsamling (analyse av nåværende system). Målsetningsproblematikk, kravsspesifikasjon. System design. Fileorganisering og behandlingsmåter. Input/output design. Hardware/software konfigurasjoner. Utvikling av del-systemer. Organisasjonsmessige aspekter. Applikasjonseksempler, praktiske øvelser i systemarbeid.

Torsdager 17.50 — 21.00.

Kr. 700,—

OPERASJONSANALYSE II:

Sannsynlighetsregningens teori og regneregler. Sannsynlighetsfordelinger. Estimering og hypoteseprøving. Køteori. Matematiske modeller hvor sannsynlighetsfordelingen inngår. Monte Carlo-metoden. Gjennomgåelse av praktiske eksempler.

Mandager 17.00 — 18.30.

Kr. 400,—

INDUSTRIELL ORGANISASJON:

Rasjonaliseringsbevegelsens historiske utvikling. Organisasjonsprinsipper og organisasjonsformer. Organisering av produksjonfunksjonen. Retningslinjer for gjennomføring av arbeidsstudier. Organisasjonsstudier, tapstidsstudier, frekvensstudier, arbeidstidsmåling, standardtidssystemer og MTM. Organisering av rasjonaliseringsarbeidet. Industriplanlegging. Produksjonsplanlegging. Kvalitetskontroll og statistisk kvalitetskontroll. Innkjøpsorganisasjon. Verdianalyse. Lagerorganisasjon. Produksjonskontroll. Syklisk planlegging. Nettverkssystemer. Integrert elektronisk databehandling. Organisering av vedlikeholdsarbeidet.

Onsdager 17.50 — 21.00

Kr. 600,—

MARKEDSFØRING:

På vesentlige felter et nytt kurs. Vi legger fremdeles stor vekt på grunnleggende innføring i markedsbegrepet, markedsføringsprosessen og elastisitetsproblematikken. Videre redegjør vi for prisdannelse, budsjettering og kontroll, produkter og service og andre strategiske aspekter ved den kompliserte mekanisme som utgjør bedriftens totale markedsføring. Deretter gir vi en kort innføring i dagens bruk av EDB på en rekke felter som for eksempel lagerstyring, kunde- og ordrestrukturanalyser, modellbygging med tanke på mediavurdering. Dessuten etablering av en modell til bruk ved vurdering av servicegraden overfor utvalgte kundegrupper. Kurset avsluttes ved at deltagerne gjennomfører et simulert markedsføringsprogram på vår IBM 1130.

Onsdager 17.00 — 20.10.

Kr. 600,—

PUBLIC RELATIONS:

Kurset gir en bred innføring i og behandler en rekke sider av PR-virksomheten. Gjennom forelesninger, diskusjoner og case-drøftelser søker man å komme frem til et grunnlag for velfunderte PR-program. Helt sentralt i denne sammenheng står moderne kommunikasjonsteori.

Tirsdager 17.00 — 20.10.

Kr. 600,—

Detaljert plan sendes. Ring 23 06 83

**BEDRIFTSØKONOMISK
INTITUTT**

FRYSJAVEIEN 33C. OSLO 8 TLF. 23 06 83

Ansvarlige redaktører:

Anders Dedekam jr.
Per Steina
Steinar Strøm

Redaksjonsutvalg:

Arne Amundsen
Erling S. Andersen
Svenn G. Anderssen
Knut Elgsaas
Harald Fure
Kåre Gisvoll
Stein Hansen
Tore Lindholt
Svein Longva
Eivind Asbjørn Nygaard
Åge Sørsveen
Per Halvor Vale

Innhold

Tore Lindholt:

Åpning av konferansen 3

Helge Seip:

Kommunen i norsk økonomi 5

Odd Sagør og Hall Guttelvik:

Aktuelle problemer i en kommune 13

Hermod Skånland:

Funksjonsfordelingen mellom staten og kommunene 22

Kåre Gisvoll:

Prioritering av kommunale oppgaver 29

Per Holm:

Budsjettering som instrument i planleggingen 35

Yngvar Johnsen:

Generalplanen som element i kommunalplanleggingen 43

Tore Kindt:

Kommunal langtidsplanlegging 53

Edgar Johannessen, Per Bonesmo, J. Johanesen, Arne Landelius:

Kommunal planlegging i praksis 61

Harald Henriksen:

Oppsummering av konferansen 83

SOSIALØKONOMEN

Utgitt av

Norske Sosialøkonomers
Forening.

Utgitt med 10 nummer
årlig og sendes gratis til
foreningens medlemmer.

Postadresse:

Boks 1501, Vikka, Oslo 1

Budadresse:

1 Johans gt. 35, 4. etg.
telefon 33 01 00

Abonnementpris kr. 40,—
Enkeltnummer kr. 4,—

En av våre beste ideer



Vi laget et kort, bredt dikteringsbelte i stedet for å bruke et langt, smalt lydbånd. Det tar ti til tyve minutters diktat. Det er meget robust, kan brukes om og om igjen uten at lyd kvaliteten forringes merkbart. De kan putte det i en konvolutt og sende det som et brev.

Det er forøvrig ikke første gang at IBM går sine egne veier. De husker kulen, — den som avløste typearmene på skrivemaskinen og løste problemet med sammenfiltrede typearmene og ujevn skrift?

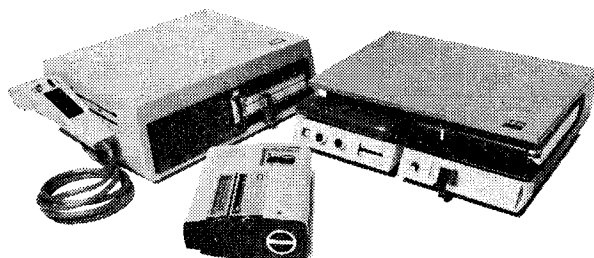
Omkring vårt nye dikteringsbelte utviklet vi en rekke dikteringsmaskiner, både for stasjonært bruk og for reiser.

Det ene stasjonære system er laget mer for hard arbeidsbelastning enn for øyet. Det andre har de samme gode egenskaper pluss noen ekstra finesser. Dette systemet bør man nesten stille ut så det kan beundres. Så har vi reise-maskinen. Den lille (800 gram), supereffektive «snakke-maskinen» som De alltid kan ha for hånden til notater og ideer.

Vi behøver vel egentlig ikke påpeke at både De og Deres sekretær sparer både tid og penger ved disse systemer.

De selv får mer tid til viktigere arbeidsoppgaver og Deres sekretær arbeider hurtigere og mer effektivt.

De vil sikkert ha flere opplysninger. Ring eller skriv omgående til nærmeste IBM kontor og få tilsendt en folder.



IBM for rasjonell tekstbehandling.

IBM

INTERNATIONAL BUSINESS MACHINES A/S

OSLO 20 54 50 ● BERGEN 18 155 ● TRONDHEIM 30 644 ● STAVANGER 27 514 ● PORSGRUNN 52 703 ● SARPSBORG 52 311
FORHANDLER: KRISTIANSAND S 25 006

Åpning av konferansen

VED
TORE LINDHOLT
FORMANN I
SOSIALØKONOMISK SAMFUNN



Herr statsråd,
mine damer og herrer,

På vegne av Sosialøkonomisk Samfunn vil jeg få ønske alle hjertelig velkommen til vår høstkonferanse 1969, — en konferanse som vi har gitt tittelen *Søkelyset på kommunene*. Denne konferanse er fra vår side ment å være en naturlig videreføring av den konferanse vi arrangerte i 1967, kalt *Fokus 1987*, hvor vi satte fremtidsperspektivene og langtidsplanleggingen i vårt land under debatt. De perspektiver som der ble trukket opp for den fremtidige utvikling, var blant annet preget av en rask teknologisk utvikling, store strukturendringer i næringslivet, betydelige forskyvninger i bosettingsmønsteret, nye organisasjonsformer og en tendens til økende sentralisering av beslutningene. Disse faktorer vil avstedkomme betydelige endringer i våre levevilkår og vår levestandard. I denne kontinuerlige omformingsprosess vil det måtte stilles store krav til de offentlige myndigheter som styrende og tilretteleggende organisator, og både individenes, bedriftenes og andre organisasjoners tilpassningsevne vil bli satt på prøve. Den fremtidige utvikling vil derfor komme til å stille store krav til samfunnsplanleggingen.

Vårt land regnes som et foregangsland når det gjelder samfunnsøkonomisk planlegging. Allikevel må det sies at vi nok bare er kommet et kort stykke på vei. Sentral-myndighetenes økonomiske planlegging i vårt land har hittil i det alt vesentlige vært konsentrert om utarbeidelse av ettårige nasjonalbudsjett og fireårige langtidsprogram. I forbindelse med det siste langtidsprogram, for perioden 1970—1973, ble det imidlertid også utarbeidet såkalte perspektivanalyser, dvs. prognoser for den økonomiske utvikling, for perioden frem til 1990. Men fortsatt er det slik at det hovedsakelig er myndighetenes planer for *den offentlige sektors egen virksomhet* for den nærmeste planperiode som har karakter av et *forpliktende program*.

Dette bringer oss over til emnet for denne konferansen, — *det regionale aspekt* ved samfunnsplanleggingen. Gjennom bygningsloven av 1965 er kommunene blitt pålagt å utarbeide *generalplaner*, og der det trenges samarbeid over kommunegrensene for å sikre en hensiktsmessig grunnutnytting, skal kommunene samarbeide om utformingen av en *regionplan*.

Den *fysisk-økonomiske planlegging*, som derved er blitt lovfestet, forutsettes — (ifølge Langtidsprogrammet 1970—1973) — å skulle bli «ført frem til rullerende investeringsprogrammer for geografiske enheter av forskjellig størrelsesorden, basert på en samordning av planleggingen innenfor sektororganer på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå».

Ved å lovfeste en slik fysisk-økonomisk planlegging har en tatt et

betydningsfullt skritt i retning av å utvikle den regionale planlegging slik at en kan sikre et ønskelig utbyggings- og bosettingsmønster i fremtiden. Men mange problemer — både av praktisk og prinsipiell karakter — reiser seg også i denne forbindelse. Utarbeidelsen av generalplaner og dertil knyttede investeringsprogram forutsetter for eksempel et visst kjennskap til den fremtidige befolknings- og næringsutvikling. De kommunale organer har imidlertid små muligheter for å påvirke denne utvikling selv. I hovedtrekk vil den utvikling som her finner sted, være bestemt av lokaliseringsbeslutningene i bedrifter og hos individene, — disse beslutninger påvirkes stort sett bare gjennom indirekte statlige virkemidler og er bare i liten grad gjenstand for koordinering. De kommunale organer vil derfor være nødt til å prognostisere en forventet utvikling i folkemengde og næringsliv, men foreløpig er det bare meget ufullkomne metoder som står til disposisjon for dette arbeidet. Det nesten eneste sikre holdepunkt en har, er at dagens situasjon ikke vil bestå, og at den fremtidige utvikling *ikke* vil bli lik den fortidige.

Den fysisk-økonomiske planlegging vil måtte bli et av de viktigste *tilretteleggende virkemidler* i distriktpolitikken, men for å kunne fylle sin oppgave, må den samordnes med den øvrige samfunnsplanlegging. Det er imidlertid *en stor svakhet* at regionplanleggingen ennå er meget mangelfullt samordnet med den øvrige samfunnsøkonomiske planlegging, og det bør være en viktig oppgave for de kommunale og statlige myndigheter *å videreutvikle denne planlegging slik at de statlige sektorplaner og distriktpolitikken blir bedre samordnet med den fysisk-økonomiske planlegging på region- og kommunenivå*. Inntil dette skjer, vil en ha små muligheter for å oppnå en virkelig effektiv påvirkning av bosettingsmønsteret.

Til grunn for utformingen av programmet for denne konferansen ligger denne grunnleggende hovedidé, — at kommunalplanleggingen må være en integrerende del av hele samfunnsplanleggingen.

De problemer som da i denne forbindelse må løses, er funksjonsfordelingen mellom stat, fylkeskommuner og primærkommuner, og de koordineringsproblemer som er forbundet med denne funksjonsfordeling. Men også de mer fundamentale problemer ved selve planleggingen må bringes inn i bildet og avklares. De oppgaver som tilligger planleggingen er

- å klarlegge valgmulighetene,
- å beskrive konsekvensene av ulike valg og
- å angi hvilke virkemidler som vil være nødvendige for at en skal kunne oppnå en ønsket utvikling.

I denne sammenheng kan det ikke understrekes sterkt nok at planleggingsarbeidet må organiseres slik at det blir de folkevalgte representanter som foretar de politiske valg mellom de alternative utviklingsmønstre.

I løpet av en to-dagers konferanse kan en imidlertid ikke få tatt opp alle problemer som kommunalplanleggingen reiser. Men en del av de viktigste sidene ved den kommunale planlegging håper en å få belyst gjennom de foredrag programmet byr på. Vi har vært så heldige å få statsråd Helge Seip til i et innledningsforedrag å plassere kommunene i helhetsbildet, som i denne forbindelse er den norske økonomi. Forøvrig vil politikere, forskere og andre sakkyndige ta opp de forskjellige problemene ved den kommunale planlegging fra hver sin synsvinkel.

Interessen for denne konferansen har vist seg å være overveldende. Dette har vi tolket slik at de problemstillinger som skal tas opp, *er* av sentral betydning i kommunalplanleggingsarbeidet, og at kommunene føler at general- og regionplanarbeidet er såvidt nytt at mange problemer på dette området ennå er uløste. Vi håper at denne konferansen vil vise seg å være utbytterik for deltagerne. Om ikke alle problemer vil kunne bli løst, håper vi at konferansen allikevel vil kunne bidra til å legge grunnlaget for en senere mer fruktbar problemformulering og problemløsning.

I det jeg uttrykker håpet om en vellykket konferanse, vil jeg igjen på vegne av Sosialøkonomisk Samfunn få ønske alle hjertelig velkommen, og med dette vil jeg få erklære høstkonferansen 1969 — *Søkelyset på kommunene* — for høytidelig åpnet.

Kommunen i norsk økonomi

En skisse av den foregåtte utvikling og en konstatering av dagens situasjon

AV
STATSRÅD HELGE SEIP



Det er vel knapt noe land der kommunene har spilt og spiller større rolle i samfunnsutviklingen og administreringen av fellesskapets funksjoner enn her i Norge. Mange gode grunner har ført til det. Geografi, topografi og bosettingsmønster er ytre forutsetninger. En tusenårig tradisjon tilbake til vikingetidas tingordninger, skipreidesystem osv. har også gitt lokale enheter en sterk og naturlig plass i samfunnsutviklingen.

Da det kommunale selvstyre etter formannskapslovene ble satt i verk 1838, hadde således de lokale samfunn alt fra uminnelig tid skjettet visse oppgaver. Mye av innsatsen ble gjort in natura. Vegnettet ble opprettholdt ved pliktarbeid, og legdesystemet dekket det vi i dag kaller sosial omsorg. Men også kontantutlikning var kjent før formannskapslovene. Omkring 1830 ble det således årlig liknet ut over $\frac{3}{4}$ million spesidaler til forskjellige lokale enheter. Gjennomføringen av formannskapslovene medførte ikke noe brått overslag i dette systemet. Oppgavene var få og utgiftene små. Som et kuriosium har ofte vært nevnt det første budsjettet for Bærum kommune. Det var på 40 spesidaler og 10 skilling i 1838. Den største utgiftsposten var ifølge Bærum bygdebok, en post til skottpremie på gaupe med 10 spesidaler, 1 mark og 8 skilling.

I dag opererer Bærums finansrådmann og folkevalgte med nettobudsjett av størrelsesorden 200 millioner uten at det i budsjettet er plass til eller behov for bevilgninger til skottpremie på ville dyr. Budsjettet domineres av utgiftsposter som svarer til dagens behov etter de funksjoner kommunen nå fyller.

Størst er utgiftene til skoleformål. Deretter kommer utgifter til sosiale trygder, sosialomsorg og helsevern. Også det som i budsjettet kalles «offentlige arbeider» og er en fellestittel for bl.a. kommunens ingeniørvesen, vegvesenet, vannverk og kloakker, brannvern, kommunearkitekt, bygnings- og reguleringsvesen, parker og offentlige anlegg krever en stor del av utgiftene.

Oppgavene for en slik enkelt kommune illustrerer langt på veg utviklingen for kommunene under ett som sektor i samfunnet. Bærum er ikke helt representativ fordi folketallet her har økt betydelig raskere enn gjennomsnittlig for norske kommuner. Men likevel vil en for de fleste kommuner finne omtrent samme hovedfordeling av utgiftene med visse variasjoner på grunn av ulik struktur i de ymse kommuner.

For kommunene sett under ett er utviklingen av totalbudsjettene omtrent denne: Ved femtiårsjubiléet for det kommunale selvstyre i 1888 var de samlede utgifter kommet opp i ca. 24 mill. kroner, hvorav ca. 3 mill. kroner falt på arbeidsvirksomhet, inklusive vegvesen. Ved 100-årsjubiléet i 1938 lå kommuneutgiftene mellom 300 og 400 mill. kroner eller ca. 15 ganger høyere. Da man i 1968 feiret 130-årsjubiléet for de første kommunebudsjett etter formannskapslovene var brutto utgifter til kommunenes drift og investeringer på over 9 milliarder kroner, eller over 25 ganger krobeløpet fra 1938. I år ligger tallet over 10 milliarder. Selv med fall i pengeverdi er det en mektig stigning, vesentlig sterkere enn produksjonsveksten. Et mål for det samme har

vi i at våre kommuner i dag disponerer ca. 12 pst. av nettonasjonalinntekten mot 6—7 pst. like før og like etter siste krig. 13—14 pst. av alle investeringer i Norge skjer i dag for kommunal og fylkeskommunal regning.

Kommunene er i lovgivningen pålagt en rekke samfunnsmessige oppgaver. Ellers står de i prinsippet fritt til å ta på seg oppgaver av felles interesse dersom ikke lovgivningen uttrykkelig unntar slike oppgaver fra kommunal virksomhet eller har lagt dem til andre organer. I praksis har det i mange tilfelle utviklet seg slik at kommunene har funnet grunn til å ta opp en eller annen oppgave og at denne seinere gjennom lovgivningen uttrykkelig er pålagt kommunene. Kommunene har fungert som pionerer og forsøksfelter. I hovedtrekkene må en vel kunne si at kommunens rolle er langt på veg bestemt av den alminnelige samfunnsutvikling. Den rolle det vil være hensiktsmessig å gi kommunen i framtidens samfunn, vil således også være avhengig av hvordan vi ønsker og hvordan vi evner å forme utviklingen av samfunnet framover.

Grovt skissert har utviklingen altså vært slik: Den kommunetype som ble etablert ved formannskapslovene av 1838 var en kommune med oppdelt styre og administrasjon, der oppgaver som skolestell, vegvesen og fattigforsorg var lagt under egne organer med særskilt skattleggingsmyndighet. De første 40—50 år gikk med til å samle alle disse lokale funksjoner under en felles kommunal ledelse med kommunestyret som hovedansvarlig organ. Innføringen av obligatorisk inntektsskatt til kommunen i 1882 — ti år før vi fikk lovfestet inntektsskatt til staten — sikret kommunene en finansieringskilde som på lengre sikt ble av meget stor betydning for ekspansjonen i den lokale aktivitet. På sin måte var samlingen av de lokale enheter under kommunestyrets ansvarsfelt og lovfestingen av inntektsgrunnlaget for virksomheten et ledd i den samme utvikling av vårt demokrati som på rikspanet kom til uttrykk gjennom knesettingen av parlamentarismen i 1884. Både lokalt og rikspolitisk ble åttiårene en prinsipielt sett skjellsettende tid, selv om de vedtak som berørte det lokale styre ikke ble til under tilsvarende dramatiske omstendigheter som de rikspolitiske.

Utviklingen i de perioder som fulgte var karakterisert ved at kommunene gradvis tok på seg og/eller ble pålagt flere og mer omfattende oppgaver på en rekke felter. I tillegg til skoler, veger, sosial- og forsorgsstell, sykehus, osv. meldte det seg etter hvert krav om tiltak innen vannforsyning og kloakking, kraftforsyning, lokal transport o.m.a.

Etter hvert kom fylkeskommunen til å spille en stigende rolle ettersom en rekke oppgaver på det lokale plan fikk en slik karakter at de måtte løses for et videre område enn den enkelte primærkommune. Det gjelder blant an-

net veger, helsestell etc. Fra de siste årene er videregående skoler og sykehusdrift de mest framtreddende eksempler.

Ved at byene ble trukket inn under fylkeskommunen fikk man også et sterkere fundament for den videre utvikling — så vel økonomisk som teknisk — faglig.

Bygningsloven av 1965 som trådte i kraft fra 1966 innleder en prinsipielt sett ny epoke gjennom de krav til samlet planlegging av arealdisponering, grunnutnyttning, utbyggingsmåter og utbyggingstakt som kommunene nå blir stilt overfor.

Jeg nevnte til å begynne med hvilke utgiftsformål som tar hovedpartene av utgiftsbudsjettet i en større kommune. Ser vi på kommunene under ett som en sektor, blir bildet omtrent det samme. I 1968 tok skoleutgiftene 24,8 pst. av nettobudsjettene i herreds, by- og fylkeskommunene under ett. 19,1 pst. gikk til sosialstellet, 17,2 til offentlig arbeid og 11,4 pst. til helsevern. Utgiftene til renter og avdrag på gjeld la beslag på 7,8 pst. av nettobudsjettene, mens sentraladministrasjonen krevde 4,6 pst. Tar vi fylkeskommunene for seg, var helsevern største utgift med 33,4 pst. av nettobudsjettene, mens skolen tok 30,1 pst. og offentlig arbeid 20,3 pst. I herredskommunene krevde skolen størst andel av nettobudsjettet med 21,6 pst. Sosialstellet tok 17,2 pst. og offentlige arbeider 11,3 pst. I byene tok sosialstellet 20,6 pst., skolen 17 pst. og offentlige arbeider 15,3 pst.

Disse oppgavene gjelder nettobudsjettet. Ser en på bruttotallene, forandres bildet noe, idet staten som kjent yter betydelige tilskott til skoledrift, gjennomsnittlig ca. 60 pst. av utgiftene til lærerlønn i folkeskolen. Etter kommunebudsjettene for 1967 slik de seinest er bearbeidet av Statistisk Sentralbyrå, hadde kommunesektoren, dvs. både primærkommuner og fylkeskommuner sett under ett, dette år brutto utgifter til drift og investeringer på i alt vel 8,3 milliarder kroner. Til helsevern, det vil da særlig si sjukehus, er det bevilget omtrent 1,3 milliarder kroner. Til vegstellet er bevilget ca. 700 mill. kroner. Som stønader til private konsumenter er bevilget vel 600 mill. kroner og som bidrag til de sosiale trygder omtrent 500 mill. kroner, til sammen ca. 1,1 milliard kroner.

Av de 8,3 milliardene gikk til sammen 3 450 millioner kroner til lønninger. Utbyggingen av de obligatoriske 9-årige skolen som er en oppgave for primærkommunene, og utbyggingen av tekniske skoler, yrkesskoler og gymnas som er oppgave for fylkeskommunene, er midt i en hektisk gjennomføringsperiode. Til illustrasjon kan nevnes at det i 1955 meldte seg 4 200 til examen artium, i 1960 6 000 og i 1966 vel 12 500 kandidater. Utbyggingen av sjukehusstellet som først og fremst er en fylkeskommunal oppgave, har også vært rask de seinere år og den nye sykehusloven må ventes

å stimulere arbeidet sterkt framover. Andre oppgaver melder seg med større styrke enn før. Jeg nevner tilrettelegging av forholdene for boligbyggingen, vannforsynings- og kloakeringsproblem. Dette skal jeg komme nærmere inn på seinere.

All denne aktiviteten på det kommunale og fylkeskommunale plan, har ført til stadig større press på kommunenes økonomi.

Rett nok er noe av utgiftsøkningen kompensert gjennom økte overføringer fra staten til kommunene. Det illustrerer budsjettallene for 1960-årene meget markert. I 1961 var statens nettooverføringer til den kommunale sektor 294 mill. kroner, i 1967 970 mill. kroner og i 1969 1 111 mill. kroner (etter foreløpige oppgaver). Av disse beløpene var i 1961 90 millioner og i 1969 300 millioner (290 + 10 ekstraordinært) skatteutjamningstilskott, resten tilskott knyttet til bestemte formål som skoler, helsestell osv., delvis med graderte satser avhengig av den kommunale økonomi.

Samtidig har det skjedd en tilstramming i den kommunale skattlegging, men slik at variasjonene i kommuneskatt er utjamnet, så det nå fra 1970 blir én felles kommunal reduksjonstabell, men med en viss adgang til å variere skatteprosenten. Kommunale skatteører under maksimalsatsen 20 vil imidlertid bli rene unntak etter det en hittil vet om budsjettbehandling for 1970.

Denne økonomiske situasjon skaper derfor et sterkere og sterkere behov for langsiktig planlegging og budsjettering, som grunnlag for en riktig prioritering av oppgavene.

Spenn mellom forventninger og disponible ressurser.

Det vi kan konstatere er tydeligvis at etter som flere og flere oppgaver blir løst, og etter som den økonomiske evnen øker, utvides også spennet mellom forventninger og disponible ressurser. Ganske særlig gjelder naturlig nok dette for de kommuner som har spesielle funksjoner i den kommende utvikling av sitt distrikt og sin landsdel. La oss f.eks. ta utbyggingen av en landsdelshovedstad som Tromsø med universitet og et fullgodt og allsidig utdanningstilbud ellers, utviklingen av den sykehus- og den helsetjeneste som et slikt senter krever, kommunikasjonsmessige og tekniske funksjoner, servicetiltak innen handel og distribusjon, finansvesen osv. Dette stiller store fordringer både til kommunen, dens innbyggere og næringsliv og til det samfunn som ser en utvikling her som noe av hjørnesteinen for framgang og vekst i store deler av Nord-Norge.

Utbyggingsoppgavene krever dristighet og pågangsmot hos kommunene, men de understreker samtidig betydningen av effektivisering av planlegging og arbeidstiltak, og behovet for nøkternhet i gjennomføring av de praktiske oppgaver. Riktig nok har produksjonsvek-

ten i Norge i de seinere år vært slik at om tempoet holder fram, kan vi i løpet av et lite fjerdedels århundre kalkulare med en tredobling av våre nåværende ressurser. Men hva vil 1990 møte oss med når det gjelder doblingstakten for krav og behov innen den kommunale sektor? Det er liten grunn til å tro at kommunene kan holde seg innen rammen av pro rata vekst.

I dagens situasjon må vi prioritere oppgaver som er essensielle nettopp i utviklingen av lokalsamfunnet. Det gjelder oversiktsplanlegging etter bygningsloven, tomtepolitiske tiltak, tilrettelegging for boligbygging etc. Og vi må ha for øye en side av utviklingen som blir helt avgjørende framover, nemlig miljøplanleggingsaspektet, hensynet til de omgivelser vi og våre etterkommere skal tilbringe sitt liv i, og den måten disse blir utformet og forvaltet på.

Det siste synspunktet er uhyre vesentlig, ganske særlig i forhold til dem som i realiteten former så mye av våre framtidige omgivelser og dermed det miljø eller forutsetningene for det miljø menneskene skal leve i framover. Vi må for all del ikke godta den problemstillingen — åpent eller stilltiende — at prisen for industriell og teknisk framgang er ødeleggelse av vesentlige miljøfaktorer. En aldri så høy ensidig, materiell standard har liten verdi om omgivelsene — det ytre miljø — er ødelagt. Vi må heller ikke la våre etterkommere betale vår materielle velstand, slik det skjer hvis naturressursene blir oppbrukt eller forsvinner i relasjon til menneskenes muligheter for å nytte dem. Vi må holde oppe valgfriheten også med hensyn til miljøkvaliteten og miljøstandard. Hittil har diskusjonen om miljøspørsmål i vesentlig grad vært knyttet til bolig- og arbeidsmiljø, det sosiale miljø i relasjon til medmennesker. I dag kommer natur, vann, luft osv. inn som sentrale miljøfaktorer å ta vare på.

Mange her i forsamlingen vil være vel kjent med bygningslovens bestemmelser om oversikts- og reguleringsplaner og om de grunner man har for slik planlegging. Jeg vil gjerne komme med noen synspunkter omkring dette.

I et tidsrom med sterk teknologisk utvikling vil behovet for samfunnsplanlegging være meget stort. Den tekniske utvikling bryter nemlig ned de tilvante livsformer og tvinger fram et nytt bosettingsmønster og nye livsformer. Endringene i næringslivets geografiske spredning og dermed i bosettingsmønsteret har nettopp sin bakgrunn i den gjennomgripende omforming samfunnet gjennomgår i takt med den teknologiske, økonomiske og sosiale utvikling. Spesielt må en feste oppmerksomheten ved de geografiske utslag denne omformingen gir.

Økingen i sysselsettingen finner sted innenfor servicenæringene og til en viss grad innenfor industrien mens sysselsettingen går tilbake innenfor jordbruk, skogbruk og fiske. Nesten



SOSIALØKONOM

30—40 ÅR

Vår økonomigruppe vil gjerne knytte til seg en sosialøkonom som innehar en selvstendig stilling idag, gjerne innen offentlig forvaltning.

Vedkommende vil bli engasjert i betydelige og varierte oppdrag som hovedsakelig vil dreie seg om

- Samfunnsøkonomiske analyser
- Transportanalyser
- Rasjonalisering i offentlig forvaltning.

Det er en forutsetning at vedkommende kan arbeide selvstendig og at han har evne til å arbeide i team, bl. a. med vår avdeling for samfunnsplanlegging.

Han må være utadvendt og ha en sikker muntlig og skriftlig fremstillingsform.

En slik mann vil finne et trivelig og faglig inspirerende miljø blant våre 175 ingeniører, arkitekter og økonomer.

Hans plass vil være ved hovedkontoret på Røa.

Han vil få god lønn.

Søknad sendes til vår adresse, Aslakveien 14, Oslo 7, innen onsdag 28. januar.

INDUSTRIKONSULENT A.S

BERGEN
KØBENHAVN

OSLO
STOCKHOLM

STAVANGER
REYKJAVIK

INDUSTRIDEPARTEMENTET

FØRSTESEKRETÆR

I Industriavdelingen, Kontoret for verkstedindustri, er det ledig en stilling som saksbehandler. Søkerne må ha høyere utdanning og helst kjennskap til industri og offentlig administrasjon.

Den som blir ansatt må regne med å bli sekretær for et bransjeråd. Godtgjørelsen er for tiden kr. 2930,— pr. år.

Nærmere opplysninger ved henvendelse til byråsjef Johannessen i tlf. 11 94 37.

Lønnsklasse 17

Søknad

innen 26. januar til

INDUSTRIDEPARTEMENTET

Oslo-dep., Oslo 1.

tre fjerdedeler av sysselsettingsøkningen de siste årene har skjedd innen varehandel, undervisning og helsestell. Kommuner og fylkeskommuner øver stor innflytelse på undervisning og helsestell. Ut fra de lokaliseringskrav som stilles innen de næringsgrener som øker sysselsettingen, fører denne utvikling til en geografisk konsentrasjon av næringsliv og følgelig bosetting i vesentlig grad til tettsteder med nærmere omland. Det eksisterende bosettingsmønster som i hovedtrekk er blitt til i en tid da flertallet av befolkningen var knyttet til primærnæringene, er derved utsatt for et kontinuerlig press i retning av forandring.

Denne samfunnsutvikling stiller myndighetene overfor stadig nye krav og utløser stadig nye problemer av teknisk, økonomisk og sosial karakter.

En rekke av problemene har en slik karakter at de må løses av kommunene. Det stadig økende krav om tilrettelegging av nye boligfelt og områder for industri- og servicevirksomhet, om utbygging av skoler og helseinstitusjoner, samferdselstiltak rettes til kommunene og bringer disse i forgrunnen når det gjelder å forme hele vår samfunnsutvikling.

Når det gjelder kommunenes investeringer, så kan det nevnes at de i 5 års perioden 1966—70 har planlagt eller planlegger investeringer av en størrelsesorden mellom 8 og 10 milliarder kroner. I 1961 investerte kommunene 1 090 mill. kroner, her ikke medregnet inntektsgivende bedrifter som elektrisitetsverk, havnekasser og sporveger. I 1967 ble det regnet med investeringer på 2 184 mill. kroner. Dette illustrerer utviklingsgangen når det gjelder kommunenes investeringer.

Alt dette skulle understreke betydningen av kommunenes arbeid med oversikts- og detaljplanlegging. I den utstrekning det er mulig må en søke å få styring på utviklingen. En må søke å gjøre seg opp realistiske meninger om den utvikling en står foran som grunnlag for gode planer for arealdisponering og utbygging av de fellestiltak det kreves at samfunnet skal stå for.

Jeg vil også understreke betydningen av realistiske prognoser som grunnlag for planleggingen. Framskrivningsautomatikk kan lett gi selvsomme resultater.

I den utstrekning en tar mål av seg til å påvirke utviklingen bør en ha en klar formening om hvilke muligheter som faktisk foreligger til å øve styring, hvilke styringsmuligheter en faktisk har i lys av de virkemidler en disponerer over. Det er her grunn til å rope et varsko, ettersom en her ser mye optimisme og kanskje ønsketenkning. En bør ha klart for seg at samfunnsutviklingen til dels drives av krefter som det ligger utenfor myndighetenes rekkevidde å influere vesentlig på. Blant annet har vi en sterkt utadvent økonomi som påvirkes av forhold på eksportmarkeder, av skipsfrakter, konkurranse fra importvarer osv.

med de konsekvenser som følger på arbeidsmarkedet og for inntektsutvikling og produksjonsmuligheter. En må stille det krav til en aktiv prognose at den er realistisk. For øvrig kan det her være grunn til å peke på at det i og for seg er en naturlig ting at myndigheter på statlig nivå, fylkesnivå og kommunalt nivå ser forskjellig på fremtidsutsikter og også på målsettinger for utviklingen innen en kommune eller en region. Mens de kommunale myndigheter først og fremst vil være interessert i sin egen kommune, vil myndigheter på fylkes- og riksnivå måtte ta hensyn til hva som er en sannsynlig og realistisk utvikling når man summerer opp de prognoser og forventninger som gjøres på lavere nivåer. Dette poeng illustreres godt gjennom resultater fra en svensk länsplanlegging der det blant annet er sammenstilt prognoser over befolkning og sysselsetting fram til 1980, utarbeidet på riksnivå, på fylkesnivå og i de enkelte kommuneblokker (som tilsvarer våre regioner). For hele landet ligger fylkesprognosene 5 pst. over riksprognosen, mens kommunenes prognoser, slik de er uttrykt gjennom de kommunale boligbyggingsprogrammer, ligger 12 pst. over. Dette er i og for seg ikke så store avvik, men tendensen til optimisme på lavere nivåer er klar. Større avvik blir det imidlertid for de enkelte fylker eller län, størst er det for Västerbotten län, der fylkesprognosen ligger 16,2 pst. over, og de kommunale prognosene hele 49 pst. over. For en enkelt kommuneblokk i samme fylke, Lycksele, spår riksprognosen en befolkning på 11 295 i 1980, de kommunale prognoser spår 23 218, altså over det dobbelte. Nå trenger ikke riksprognosen å slå til, den bygger på forenklete antakelser om flyttinger, og blir mer usikker jo mindre geografiske enheter den omfatter. Men i dette tilfelle spår også länsstyrelsen en befolkning på 11 941, så det er vel her mye som tyder på at kommunene er vel optimistiske. Vel, dette var kanskje et ekstremt eksempel, men det illustrerer et viktig poeng.

Spørsmålet omkring langtidsplanlegging og langtidsbudsjettering står foran sin løsning innen kommuner og fylkeskommuner. De rullerende femårige bolig- og investeringsprogrammer som ca. 200 kommuner har deltatt i siden 1966 har gitt et riktig startgrunnlag. De har tvunget fram en vurdering av sammenheng og prioriteringer på de viktigste områder innen kommunene. Enkeltkommuner har gått lenger i sin budsjettplanlegging, dels hver for seg, dels i samarbeid med den komité som har utredet langtidsplanlegging og langtidsbudsjettering. Komitéen med statssekretær Torstein Slungård som formann regner nå med å legge fram innstilling omkring kommende årskifte, og bygger her på at de nye regnskapsforskrifter for kommunene som nå er under vurdering, skal settes i kraft fra 1972.

På enkelte felt vil det også bli forsøkt med

mer langsiktige perspektivskisser i likhet med dem som fulgte langtidsprogrammet 1970—73. Således håper Boligavdelingen i løpet av et par år å få ferdig en perspektivskisse for bolig-behov og boligreising fram til 1990.

I tre innstillinger har den såkalte Funksjonsfordelingskomitéen avgitt tilrådinger om avlastning av den kommunale økonomi (med beløp av størrelsesorden 300—350 mill. kroner) og om en viss forenkling av hopehavet mellom staten, fylkeskommunene og primærkommunene. Samtidig har komitéen rådd til at man går over til direkte skatt til fylket og en komité til å utrede fylkeskommunens finansiering vil nå ta for seg den praktiske gjennomføring av en omlegging på dette punkt. Stadig flere primærkommuner ønsker en løsriving av fylkeskommunens finansieringsgrunnlag fra primærkommunens budsjetter, og de hevder at den nåværende prioritering gir de fylkeskommunale tiltak for sterk vekt. Repartisjonsordningen er et farlig system, fordi det blir for lett å øke fylkesbudsjettene. Her vises det blant annet til at mens fylkeskommunene like etter krigen (1947—48) la beslag på 17,3 pst. av herredenes nettobudsjetter var tallet i 1968 kommet opp i ca. 25 pst. av samtlige primærkommuners nettobudsjett og prosenten ser ut til å stige fra år til år.

Jeg vil ikke uten videre si at en utvidelse av fylkeskommunens virkefelt og relative betydning er uønsket, tvert imot. Jeg deler imidlertid den oppfatning at det vil være ønskelig med en mer direkte finansiering av fylkenes utgifter.

Om de avlastningsbeløp Funksjonsfordelingskomitéen kom fram til er tilfredsstillende i lys av de rammer for den kommunale økonomi som våre skattelover og den aktuelle utgifts- og arbeidsdeling stat — fylke — kommune trekker opp, er et annet spørsmål. På litt lengre sikt har jeg mine tvil, selv om en viss utvidelse av inntektsgrunnlaget ved bl.a. kloakeringsavgifter bør skje i tilknytning til kommunenes økte oppgaver på dette felt. Men la meg peke på et annet sentralt punkt.

I Funksjonsfordelingskomitéens mandat heter det at komitéen skal vurdere funksjons- og utgiftsfordelingen mellom staten, fylkeskommunen og primærkommunen med sikte på å undersøke mulighetene for å styrke primærkommunenes stilling, slik at de sikres rimelige muligheter til å gjennomføre sine oppgaver i årene framover. Det er således først og fremst den kommunale økonomi og ønsket om å styrke denne, som funksjons- og utgiftsfordelingen forutsettes vurdert ut fra.

Komitéen har ikke tatt opp til drøfting den betydning oversiktplanleggingen, og de integrasjonstendenser som denne fører med seg, vil få for funksjons- og utgiftsfordeling.

Komitéen har i sin innstilling vurdert utgiftsfordelingen ut fra en gitt funksjonsfordeling. Den har foreslått viktige endringer i ut-

giftsfordelingen, men har unnlatt å gå nærmere inn på endringer i selve funksjonsfordelingen noe som komitéen i og for seg hadde holdpunkt for i mandatet. Komitéen konkluderer med at det på det nåværende tidspunkt ikke er aktuelt å foreslå noen endringer i funksjonsfordelingen.

Jeg skulle for min del tro at ut fra synet på den oversiktlige planlegging kan det være grunn til allerede nå å vurdere visse sider ved funksjonsfordelingen nærmere.

Jeg vil nevne en del momenter som taler for en slik nyvurdering av funksjonsfordelingen:

Hovedmålet for den oversiktsplanlegging som nå er kommet i gang med hjemmel i bygningsloven er å søke fram til en samordnet grunnutnytting, utbygging og utvikling innen geografiske enheter av ulik størrelsesorden, fra kommuner og regioner til landsdeler og riket i sin helhet. Det apparat som er bygd opp til å ta seg av oversiktsplanleggingen, går til dels på tvers av tradisjonelle administrative inndelinger. Den nye regioninndelingen med opprettelse av regionplanråd med representanter fra to eller flere kommuner er et eksempel på dette. Det samme gjelder landsdelskomitéene som skal utarbeide landsdelsplaner omfattende flere fylker. Regionplanrådene og landsdelskomitéene har for sine planområder ikke noe tilsvarende administrativt apparat og heller ikke noe investeringsbudsjett. Dette kan komplisere gjennomføringen av planene som må forutsettes å skje dels i statlig, dels i fylkeskommunal og dels i primærkommunal regi. Selv om de spørsmål som knytter seg til gjennomføring av ulike typer oversiktsplaner ennå ikke er avklart, synes det klart at gjennomføringen vil tvinge fram en vurdering av såvel funksjons- som utgiftsfordelingen mellom primærkommunen, fylkeskommunen og staten.

Den utvikling en har hatt i arbeidet med regioninndeling og regionplanlegging i den senere tid peker for flere fylkers vedkommende i retning av at det vil være riktig å drive regionplanleggingen etter bygningsloven med hele fylket som enhet. Denne løsning er formelt godkjent for Vestfold og for Oslo og Akershus-regionen. Med de betydelige oppgaver som fylkeskommunen nå tar seg av i skolesektoren, helsesektoren og vegsektoren vil i mange tilfelle en effektiv oversiktsplanlegging være avhengig av at det foreligger rammeplaner for vedkommende fylke. Spørsmålet om fylkesplanlegging vil bli nærmere utredet (jfr. St. meld. nr. 50 for 1967—68, s. 1), og jeg tror mye taler for at vi får nærmere lovregler om fylkesplanlegging i bygningsloven. En overføring til fylkeskommunen av ansvaret for den interkommunale samordning av planlegging og investering innen hvert fylke forutsetter en vurdering av funksjonsfordelingen mellom primærkommunen og fylkeskommunen. Spørsmålet om å knytte den regionale beslutningsprosess til fylkeskommunens politiske organer

dens befolkning tilsier at kommunenes geografiske omfang ikke bør være for stort.

Mellom disse to hensyn må det stadig gjøres en avveining ut fra forutsetninger som endrer seg over tiden.

Forskjellig utvikling med hensyn til befolkning og sysselsetting gjør at det stilles forskjellige krav til kommunene. Det gjelder bl.a. i samordningsspørsmålene, og når det gjelder kommunene som del av vår samlede offentlige forvaltning. Den nye Distriktsutbyggingsavdelingen som Kommunaldepartementet fikk i fjor, skal blant annet ha koordineringen av de offentlige investeringer (herunder kommunale) for øye.

Samtidig med effektivitetshensynene må en også ta i betraktning den betydning kommunene har for utviklingen av vårt lokale demokrati — folkestyret på det plan der avstanden fra velger til folkevalgt og fra den administrerte til den som administrerer ikke er lenger enn at det er mulig ved personlig og di-

rette kontakt under håndteringen av de daglige problemer. Det kommunale selvstyre — med sine problemer, under tiden kan vi nesten si i all sin skrøpelighet — representerer selve grasrotdemokratiet i vårt land. Den skoloring til samfunnsinnsats og samfunnsstenkning som våre 14 000 — 15 000 kommunestyremedlemmer og et tredobbelt antall eller mer i lokale utvalg, styrer og råd oppnår, sikrer at hovedgrunnlaget for rekrutteringen til det politiske system som vi etter århundrers utvikling har funnet best tjenlig under våre forhold stadig er til stede. Slik må det fortsatt være. Det trenger ikke å gjøre vårt lokale styre mindre tilpasningsdyktig eller mindre åpent for nødvendige reformer i takt med skiftende behov, men det stiller det krav til oss alle at de demokratiske funksjoner som kommunestyre, fylkesting etc. skal fylle også i den bredere sammenheng, blir trukket inn under vurderingen av de løsninger vi søker fram til.

Markedsføring

I arbeidet for å bedre markedsføringen over våre service stasjoner ønsker A/S Norske Esso å knytte til seg unge, aktive mennesker med god utdanning som eventuelt senere skal kunne overta nye og større oppgaver.

Søkere må ha interesse for salg, være utadvendte, samarbeidsvillige, ha god ordenssans og ha evnen til å organisere sitt eget og andres arbeide. Vi stiller også store krav til analytisk tenking idet konsulenten skal være forhandlerne behjelpelig med å analysere salgsresultater og regnskap.

Søkere bør ha f. eks.:

- Handelshøyskolen eller annen velegnet høyskole.
- Universitetsutdanning.
- Bedriftsøkonomisk Institutt.
- Handelshøyskolens kursvirksomhet.
- Institutt for Markedsføring e. l., gjerne med kurs i reklame- og salgspromotion, eller med tilleggstrening og/eller erfaring i administrasjon og arbeidsledelse.

Søkere bør videre ha brukbare engelskkunnskaper.

Etter endt opplæring vil de nye medarbeidere besette stillinger både i planleggings- og koordineringsavdelingen ved vårt hovedkontor og i feltorganisasjonen.

Vi tilbyr gode arbeids- og samarbeidsforhold, fast lønn etter prestasjoner, pensjonsordning og bilordning for den som blir tilsatt i vår feltorganisasjon.

Søknadene vedlagt avskrifter, attester og skolepapirer sendes til



A/S NORSKE ESSO

Personavdelingen

P.B. 1369 Vika, Oslo 1.

og forvaltningsapparater, vil også måtte vurderes.

Når innstillingene fra landsdelskomitéene nå skal behandles, vil gjennomføringen av disse måtte drøftes inngående. Det kan her komme på tale å legge opp nye forvaltningsrutiner med sikte på koordinering både sektorvis og på de ulike nivåer i forvaltningen. For Oslo-området vil forskjellige typer av samarbeidsløsninger, enten gjennom en egen sekundærkommune for visse funksjoner eller i andre mer bindende former bli tatt opp til komitéutredning med det første.

Jeg finner ellers grunn til å understreke at funksjons- og utgiftsfordelingen i noen grad må kunne tilpasses varierende lokale forhold for at visse samfunnsoppgaver skal kunne løses forsvarlig og etter de økonomisk gunstigste alternativer. Det gjelder blant annet vannforsyning og avløp der de organisatoriske opplegg vil måtte tilpasses forsyningsområdenes geografiske utstrekning i forhold til folkemengde og administrativ inndeling. Det organisatoriske opplegg vil her i prinsippet kunne veksle fra store statlige anlegg eller selskaper (andelslag) med statlig, fylkeskommunal og kommunal deltakelse til grendevannverk og gårdsbrønner med statstilskott.

Det er naturlig til slutt å spørre:

Har vi en kommuneordning og en funksjonsfordeling mellom kommuner, fylker og stat som er hensiktsmessig med de oppgavene en står overfor?

Vi er nettopp ferdig med en inndelingsreform for primærkommunene. Det står igjen en del arronderinger, spesielt i forbindelse med visse bykommuner, men ellers er vel det meste ordnet iallfall i denne omgang.

Når det gjelder fylkene har vi ennå ikke hatt en tilsvarende inndeling, men arbeider stort sett med en mer enn hundre år gammel inndeling. Stortinget vil få en melding om disse spørsmålene i tilknytning til fylkesinndelingskomitéens innstilling, og det er mye som taler for at hele saken tas opp til bredere utredning.

Funksjonsfordelingskomitéen har behandlet viktige sider av den økonomiske utgiftsfordelingen stat — fylke — kommune. Det gjelder bl.a. avlastning for trygdeutgifter, i helsestell og skolestell. Direkte fylkesskatt vil ventelig komme. En grenseoppgang og et utskiftningsarbeid på mange detaljfelter står igjen å vurdere.

Jeg tror likevel at det er på tide å ta opp selve funksjonsfordelingen under en bredere synsvinkel enn utgiftsomfordeling og forenkling av regnskaper. Det er spørsmålet om en effektiv forvaltningsordning — en ordning som kan møte framtidige behov som trenger seg på:

Konsentrasjonstendenser, behov for større løsninger, stigning i det en kan kalle minimums-standardkrav kan ikke bli uten betyd-

ning for det framtidige mønster. Regioninndelingen etter bygningsloven er ment å skulle møte noe av behovet. Hvor effektivt regionsarbeidet blir er det enda for tidlig å si noe avgjort om men intensjonene bak er riktige.

Vil utviklingen gå mot nye regionkommuner for større eller mindre felter? (Jfr. spørsmålet for Oslo-området om en egen sekundærkommunetype).

Ligger løsningen delvis i et sektorsamarbeid mellom primærkommuner på interkommunal basis? Erfaringene hittil er ikke bare overbevisende ved interkommunalt samarbeid som alminnelig prinsipp, men vi har heller ikke til nå hatt faste lovregler om bundet interkommunalt samarbeid.

Skal fylkenes virkefelt utvides ytterligere, slik at de tar over mer av det som i dag belastes primærkommunene, og slik at de oppgaver som krever et mer utviklet teknisk apparat i større grad blir lagt på fylkeskommunen? Spørsmålet om oppbygging av en mer selvstendig fylkeskommunal administrasjon, er nettopp tatt opp til komitéutredning. Iallfall hvis vi i hovedsaken blir stående ved en fylkesinndeling med den nåværende størrelse på fylkeskommunene, kan det være mye som taler for å utvide fylkenes arbeids- og ansvarsområde. Fylkeskommunen er innarbeidet, har sitt indirekte folkevalgte, og kan om man ønsker få et direkte folkevalgt ting, som treffer avgjørelsene.

Jeg skal ikke komme med endelige spådommer når det gjelder valget mellom slike mulige alternativer. Det jeg derimot mener vi kan si med ganske stor sikkerhet er at våre kommuner/respektive kombinasjoner av kommuner stadig vil få en viktig plass i vårt samfunnsliv og i landets utvikling. Det er en stigende forståelse blant folk for at mange oppgaver som hittil ofte har vært løst individuelt eller i begrenset samarbeid mellom et fåtall interesserte, må tas hånd om og reguleres av lokale myndigheter og lokal administrasjon.

Samtidig må vi være klar over at kommuneinndeling og kommuneordning ikke kan være noe statisk. Vi kan ikke operere innen fastlåste rammer, men må se behovet for omorganisering i takt med endrede krav. Justeringer i geografiske avgrensninger må blant annet vurderes ut fra endringer i kommunikasjonsforholdene. To faktorer som trekker i hver sin retning:

(i) Hensynet til investerings- og driftsøkonomi ved de forskjellige kommunale funksjoner tilsier for hver funksjon en viss minstestørrelse m.h.p. skala og befolkningsunderlag. (Nye funksjoner, f.eks. ungdomsskolen, øker kravene til minstestørrelse.) Kommunene kan vinne «stordriftsfordeler» (både økonomisk og m.h.p. kvaliteten i de tjenester som kommunene tilbyr) ved å øke størrelsen.

(ii) Lange avstander, spredt bosetting og hensynet til kontakten mellom kommunen og

Aktuelle problemer i en kommune

Forholdet mellom en kommunes oppgaver og dens muligheter til å mestre disse, diskuteres av representanter for to kommuner.

Ordfører Odd Sagør, Trondheim kommune

Når jeg i et foredrag skal beskjeftige meg med emnet «aktuelle problemer i en kommune», er det naturlig at jeg tar utgangspunkt i min egen kommune, en etter norske forhold stor bykommune i rask vekst og utvikling, og som følgelig bærer i seg et kompleks av oppgaver og problemer.

Skal imidlertid andre kunne vurdere de problemer jeg gjerne vil sette søkelyset på, er det nødvendig å kjenne litt til bakgrunnen for dagens situasjon.

Som kjent fikk Trondheim sin store byutvidelse fra 1. januar 1964, da byen ble sluttet sammen med 4 av sine nabokommuner.

Før sammenslutningen hadde Trondheim i mange år nærmest vært inne i en stagnasjonsperiode.

Befolkningsutviklingen var svak. Fra 1946 til 1963 økte folkemengden i byen bare med ca. 1 600 mennesker, mens innbyggertallet i nabokommunen Strinda i samme tidsrom økte med 19 400.

Boligsituasjonen var påtrengende vanskelig og skapte store problemer både for den enkelte boligsøker og for myndighetene. Innenfor bygrensen fantes det ikke disponible arealer av betydning hverken for boligreising eller for utvidelse av bestående industri, langt mindre tomter til etablering av nye virksomheter.

Vi var på vei inn i en langsom «förgubning» som svenskene visstnok kaller det. De yngre og yrkesaktive mennesker flyttet ut i nabokommunene, hvor de kunne få enten boligtomter eller leiligheter. Og da også enkelte av våre industrivirksomheter begynte å flytte ut, ble en for alvor klar over at byen var inne i en farlig utviklingsprosess.

Heldigvis kom kommunesammenslutningen i Trondheimsområdet og brøt inn i denne utviklingen. Byen fikk utvidet sitt areal fra ca.

40 kvm² til ca. 335 kvm², og folketallet innenfor den nye bygrensen kom til å utgjøre ca. 111 000 mennesker.

En sto nå med ett foran muligheten til å kunne skaffe grunnarealer for de behov som det nye bysamfunnet trengte, men en manglet både formell eiendomsrett til arealer av noe omfang, og fram for alt, en manglet ferdige planer.

Noe framsynt hadde vi likevel vært, i det vi allerede i begynnelsen av 60-årene fikk satt ned en Grunnutnyttelseskomité, som høsten 1962 la fram en disposisjonsplan for grunnarealene i Trondheimsområdet.

I mellomtida var også forslaget til ny bygningslov kommet, og den forutsatte som kjent at det i tida framover bl.a. skulle legges større vekt på arbeidet med regionplaner og generalplaner.

Høsten 1963, altså før kommunesammenslutningen var en kjennsgjerning, ble derfor arbeidet med utarbeidelsen av en generalplan for det nye byområdet satt i gang, og her kom da også den innstilling som grunnutnyttelseskomiteen hadde lagt fram, til å spille en betydelig rolle som basismateriale.

Byen hadde, som jeg har nevnt tidligere, et betydelig boligunderskudd, dels skyldtes dette mangelen på boligtomter, dels at byen fra før hadde en boligtetthet som lå vesentlig høyere enn byer som det var naturlig å sammenlikne seg med. (Trondheim 3,3 personer pr. leilighet, Oslo 2,8 personer pr. leilighet), og som siste faktor spilte også bygnings- og leilighetssanering en viss rolle, idet en reknet med at omlag 300 leiligheter årlig falt bort som følge av saneringstiltak.

Siste året før kommunesammenslutningen ble det i Trondheimsregionen tilsammen bygget ca. 1 100 leiligheter, og en satte seg nå det

ærgjerrige målet å øke boligproduksjonen til ca. 1 500 leiligheter årlig.

Samtidig med at Stor-Trondheim ble etablert, gikk en også til innføring av den 9-årige enhetsskolen i hele kommunen. Dette stilte oss igjen overfor nye krav og problemer. I de 4 landkommunene som byen ble sluttet sammen med, var det fra før nærmest en landsfolkerkole med varierende lesetid i de forskjellige kommuner. Nå ble lesetiden regulert opp på byens nivå, og dette, sammen med innføringen av den 9-årige skolen, samt økende barnetall i skolepliktig alder, skapte et veldig behov for nye skolelokaler.

La meg også nevne et tredje påtrengende problem vi sto overfor, nemlig de stadig økende trafikk-køer som vi kunne registrere, og de krav som dette stilte til utbedring og utbygging av vårt gate- og veisystem for å øke kapasiteten.

Jeg har spesielt nevnt disse 3 sektorer som eksempler på viktige og vanskelige deler av vårt kommunale problemkompleks, og jeg skal komme tilbake til dem senere.

Det skulle snart vise seg at byutvidelsen kom til å utløse økt aktivitet og innsats på en rekke felter. Det var ikke bare virksomheten i den kommunale sektor som skjøt rask vekst, også næringslivet og industrien tok til å ekspandere, og kravene om tomtearealer og albuerom tvang seg fram også fra den kant.

Stadig støtte en på problemene som knyttet seg til mangelen på større sammenhengende tomtearealer og mangelen på ferdige og godkente reguleringsplaner.

En så det derfor som en hovedoppgave for kommunen straks å gå til kjøp av all den tomtegrunn som en kunne komme over, og dette arbeid brakte etter hvert bra resultater, idet en i løpet av et par års tid disponerte ca. 12 000 dekar.

Imidlertid måtte en rekne med at det ville ta en tid før det kunne foreligge reguleringsplaner og klargjøring av tomtearealene for utbygging, og i mellomtida måtte det også skje noe.

Søkelystet ble derfor satt på alle områder som lå høvelig til for tilknytning til vei, vann og kloakk, men dette var i de aller fleste tilfeller relativt små områder, og følgen ble bl.a. at en i de 3—4 første årene av storkommunens virksomhet, nærmest måtte improvisere en slags forsert boligbygging spredt omkring mellom 20 og 30 forskjellige byggeplasser med alle de ulemper som dette førte med seg for en rasjonell virksomhet.

Generalplanen for Stor-Trondheim ble ferdigbehandlet høsten 1967, og dermed hadde vi fått et nytt viktig styringsredskap til bruk i vår videre planlegging og i den framtidige utbygging av byen.

Planen synes jeg, på en utmerket måte forsøker å skissere tendensene i en forventet utvikling i Trondheim, først og fremst i general-

planperioden fram til 1980, men også et noe fjernere perspektiv helt fram til århundreskiftet.

Prognosene for befolkningsutviklingen gjør det klart at byen i 1980 vil ha ca. 155 500 innbyggere, og ved århundreskiftet vil folketallet ha passert 200 000.

Dette stiller oss igjen overfor behovet for nye arbeidsplasser, og generalplanen kalkulerer da også med at det årlig må skaffes nytt arbeid til ca. 700 personer i planperioden.

Hittil har folketallet i Stor-Trondheim øket med ca. 2 500 personer pr. år.

Boligbehovet står som kjent, i funksjonell sammenheng med folketallet, men påvirkes dessuten av synkende antall personer pr. leilighet og ved sanering eller omdisponering av eldre bebyggelse. Anslaget over behovet for nye leiligheter i generalplanperioden tilsier at det i storkommunen må bygges omlag 2 000 leiligheter pr. år. Dette er et noe lavere tall enn det en opererer med i det rullerende 5-års programmet som er utarbeidet etter Kommunaldepartementets normtall, men synes ellers å ligge ganske høvelig til for tempoet når det gjelder behovsdekningen samtidig som det også synes tilpasset arbeidsmarkedet på en slik måte at det ikke representerer noe direkte pressproblem i relasjon til arbeidskrafttilgangen.

Det problemkompleks en står overfor i en utviklingskommune som Trondheim, er selvfølgelig langt større og mere omfattende enn de sektorer jeg her har berørt, nemlig: Problemene som knytter seg til boligreising og tomtearealer, de forhold som dreier seg om boligområdenes supplementer — her sikter jeg bl.a. til skolebygg, daginstitusjoner, bygg for eldre-omsorg, forretningsbygg o.l., og sist men ikke minst, trafikkøkningen og kravet til bedre vei- og gatestandard i både det gamle og i de nye byområder.

Dette er, skulle jeg tro, problemer som enhver kommune i større eller mindre grad har stridd med i de senere år, og som selvfølgelig også i dagens situasjon er like aktuelle og påtrengende.

Programmet for denne konferansen er sterkt preget av problematikken — planlegging og økonomi.

Jeg vil derfor nå på slutten av mitt foredrag beskjefte meg litt med disse spørsmål, fordi vi i vår kommune har kommet opp i en del vanskelige og aktuelle problemer i forbindelse med koordineringen av den praktiske og økonomiske innsats når det gjelder gjennomføring av større planer.

Takket være en aktiv tomtepolitikk lyktes det, som jeg tidligere har nevnt, etter hvert for Trondheim kommune å skaffe seg betydelige sammenhengende tomtearealer. Vi var klar over at dersom det skulle bli mulig for oss å øke vår årlige boligproduksjon vesentlig, så kunne dette først og fremst skje bare ved planlegging og utbygging av større områder.

Dels ved at vi har overlatt store arealer til for eks. Boligkooperasjonen, dels ved at vi har nytt ut vår egen planleggingskapasitet og dels ved engasjement av konsulenter, er vi nå kommet så langt at vi øyner mulighetene for en mer konsentrert og rasjonell utbyggingsvirksomhet i tida framover.

Det kunne i denne forbindelse ha vært fristende både å komme litt inn på den arkitektkonkurranse som nyss er avsluttet, om utformingen av den såkalte Heimdalsbyen, hvor en bl.a. regner med at det skal bygges ca. 8 000 leiligheter og et senter som skal betjene ca. 58 000 mennesker.

Det kunne videre også være fristende å fortelle litt om våre første spede forsøk med utgangspunkt i generalplanen å etablere en noe primitiv form for langtidsbudsjettering, men det vil føre for langt og ligger vel også for så vidt utenfor mitt oppdrag her i dag.

La meg imidlertid trekke fram en spesiell sak, eller en aktuell plan for å forklare de problemer jeg gjerne ønsker å sette søkelyset på.

For omlag 4 år siden overlot Trondheim kommune et areal på ca. 1 500 dekar til Norske Boligbyggelags Landsforbund. Boligkooperasjonen satte straks i gang arbeidet med å regulere området og senere også planlegging og prosjekteringen. Planen ble ferdig på forsommeren i 1968, og jeg tør trygt si at det neppe tidligere har vært lagt fram i Trondheim et så stort boligprosjekt som har vært i alle deler gjennomarbeidet som dette Flatås-Husebyprosjektet.

Fullt utbygget vil området komme til å få ca. 5 000 leiligheter som vil huse omkring 17—18 000 mennesker. Det vil bli behov for 2 barneskoler og 2 ungdomsskoler, 2 kirker og ellers 2 sentra med forretnings- og serviceinstitusjoner.

Utbyggingen forutsettes å skje kontinuerlig og er beregnet å ta 6 til 7 år. De første 500 boliger er allerede påbegynt.

I forbindelse med prosjektet viser et overslag over offentlige investeringer at det er nødvendig å satse i alt ca. 131 millioner kroner.

Beløpet fordeler seg slik:

Trafikkårer	kr. 39 mill.
Vannforsyning og kloakk	kr. 14 mill.
Elektrisitetsforsyning	kr. 24 mill.
Kommunale bygg, institusjoner, idrettsanlegg og plasser	kr. 40 mill.
Statlige investeringer utenom trafikkårer	kr. 14 mill.

En vesentlig del av de offentlige investeringer er grunnlagsinvesteringer og vil således falle inn i første fase av utbyggingen, og her er det at problemene for alvor har meldt seg.

Problemen er dels av økonomisk og dels av praktisk karakter. I siste instans dreier det seg også om et koordineringsspørsmål av «vesener» eller etater, som hver for seg nødven-

digvis må ha betydelige oppgaver de skal løse når en skal bygge ut et bysamfunn, som i dette tilfelle er av Sarpsborgs størrelse.

Tar en for seg sektoren «trafikkårer», så er dette et område hvor både staten og fylket kommer inn i bildet. Hittil har det for eks. ikke vært mulig å få noen avklaring på hvilke forpliktelser staten og fylket vil ta på seg når det gjelder trafikkårer til det nye boligområdet. Foreløpig er hele prosjektet «hengt opp» på en meget dårlig fylkesveiforbindelse, mens Veidirektoratet har sagt nei til 17 000—18 000 menneskers krav på en tilfredsstillende riksveiforbindelse.

Tempoet i løsningen av de rene kommunale oppgaver vil i stor utstrekning være avhengig av at de nødvendige økonomiske midler kan skaffes til veie i rett tid. Hele utbyggingen er jo knyttet til en nøye utarbeidet tidsplan, og dersom noen av de forskjellige forutsetninger som knytter seg til planen, for eks. framføringen av vann og elektrisitet svikter, ja, så vil det nødvendigvis skape store forstyrrelser og problemer for utbyggingsselskapet.

Som et eksempel vil jeg nevne Elektrisitetsverkets oppgave med å føre elektrisk kraft fram til området. Det dreier seg her om en investering på ca. 14 mill. kroner i «stamlinje og fordelingsstasjon», — i tillegg til dette kommer så fordelingsnettet innenfor selve området. Det siste er imidlertid investeringer som vil skje mere i takt med utbyggingen over flere år og vil vel således kunne finansieres over Elektrisitetsverkets driftsbudsjett. Men når det gjelder de 14 mill. kroner til høyspentoverføringen, så har det trass i iherdige forsøk ikke vært mulig å få låne disse pengene.

Skoleutbyggingen er også avhengig av beslutninger som fattes utenfor Trondheim kommune, idet fylkesskoleledet og fylkesskolestyre avgjør prioriteringen både av bygging og finansiering. Dersom disse forhold ikke avklares i rett tid, vil det bety at det ved innflytting i boligene allerede i 1. byggetrinn skapes håpløse skoleforhold både i utbyggingsområde og i skolekretsene som grenser opp til det.

La meg så til slutt nevne at Trondheim fortsatt er omfattet av byggeløyveordningen når det gjelder forretningsbygg o.l., og det har da bl.a. ført til at vi har til dels store boligområder som i dag ikke har en skikkelig forretningsmessig service innenfor en rimelig avstand på grunn av manglende byggeløye.

De eksempler som jeg her har nevnt fra utbyggingsområdet Flatås—Huseby, er på ingen måte enkeltstående eksempler. De vil vel alltid melde seg ved litt større utbyggingsprosjekter. Og dersom en ikke er i stand til å finne fram til en behandlings- og beslutningsprosedyre som kan koordinere de instanser og etater som er involvert i et større byggeprosjekt, er jeg for min del, redd for at det

hjelper lite med fine og fantasifulle regulerings- og generalplaner og fornuftige langtidsbudsjetter.

Trondheim har satt seg ærgjerrige utbyggingsmål. Muligheten for å nå et fornuftig resultat innenfor denne målsettingen, ligger imidlertid i at boligprogrammet kan følges opp av en balansert utbygging av tidsmessige veier og gater, skoler, serviceinstitusjoner og sist, men ikke minst, anlegg som skaffer nye arbeidsplasser.

Stat og fylke representerer viktige faktorer i våre utbyggingsplaner. Hittil synes jeg disse instansers holdning har vært både uklare og lite positive, og dette har da også skapt stor usikkerhet for gjennomføringen av planer og disposisjoner på litt lengere sikt.

En boligproduksjon på ca. 2 000 leiligheter årlig er det vi sikter mot. Jeg er redd for at det vil være nærmest uansvarlig å presse fram en slik utbygging, dersom ikke stat og fylke ved videre forhandlinger vil vise større forståelse for løsningen av de oppgaver som na-

turlig faller på deres ansvar i utviklingsprosessen.

Det forekommer meg i et hvert fall å være i strid med alle aksepterte regler for byplanlegging og byutvikling å gjennomføre en forsert boligbygging uten samtidig å følge opp med de nødvendige supplementet til boligene.

I sin ytterste konsekvens er jeg redd for at dette kan ha til følge at en for alvor må overveie om det vil være riktig å opprettholde en boligbygging som er kommet i utakt med den øvrige utbygging i kommunen.

Dersom jeg, som en avslutning på mitt innlegg skal forsøke å formulere en konklusjon, så må det bli at det i tida framover i større utstrekning ikke bare må bli et bedre samarbeid mellom lokale og sentrale planleggingsorganer, men også en mer effektiv koordinering når planen skal settes ut i livet og gjennomføres. Her mangler det i dag både fleksibilitet, og fra tid til annen har jeg også følelsen av at det skorter noe på den gjensidige forståelse av problemene.

Kontorsjef—Zambia

Til et større skoleutbyggingsprosjekt i Zambia under norsk ledelse, søkes kontorsjef.

Arbeidsområdet vil bl. a. bestå av tilsyn med regnskap, arkiv og innkjøp, budsjettsaker, personalsaker, etc. Vedkommende vil bli stasjonert i Lusaka.

Det er nødvendig med merkantil eller juridisk utdanning og god praksis fra administrasjon eller offentlig forvaltning.

Det kreves gode engelskkunnskaper.

Kontraktstiden er 2 år.

Lønnsbetingelsene er gode.

Søknadsfrist 28. januar.

Søknadsskjemaer og nærmere opplysninger fås ved henvendelse til

Direktoratet for utviklingshjelp

Dronning Mauds gate 11,
Oslo-dep., tlf. 41 38 60.

Rådmann Hall Guttelvik Molde kommune

Ordfører Sagør har, med utgangspunkt i en beskrivelse av landsdelssentret Trondheim's situasjon, blant annet pekt på visse institusjonelle problemer når det gjelder samkjøring av statlig og kommunal utbyggingspolitikk.

I prinsippet skal jeg på samme måte med mitt utgangspunkt, drøfte et lignende koordinasjonsproblem, men begrense meg til forholdet mellom fylkeskommunen og en bykommune.

De eksempler jeg skal skissere er utvalgt med dette for øye. Jeg skal altså ikke snakke om moms, syketrygdpenger, kompensasjonstilskudd, osv., — alt problemer som avisene for tiden er fulle av i forbindelse med budsjettbehandlingen i kommunene.

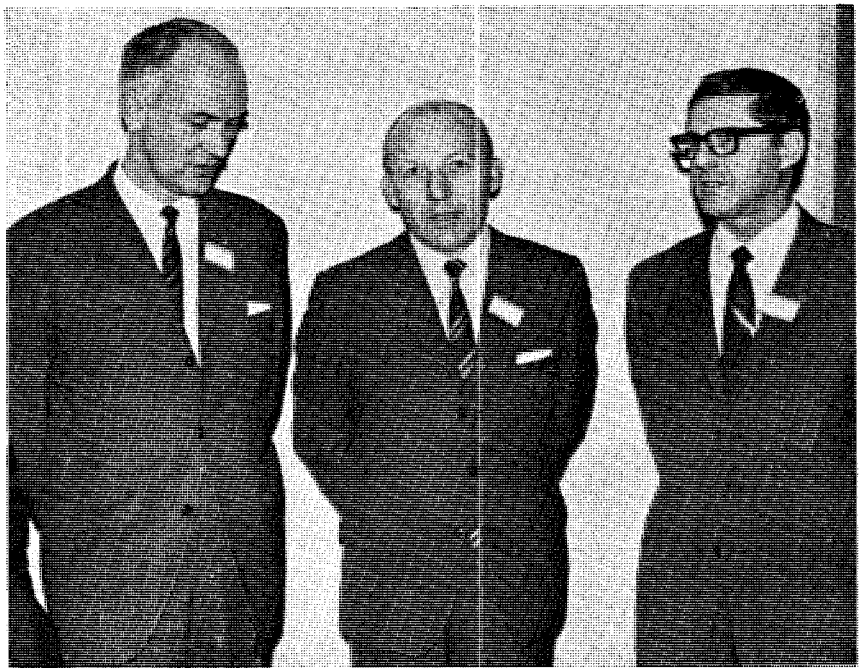
Derimot skal jeg, — som en litt teoretisk nysgjerrig praktiker —, være en smule frimodig når det gjelder norske forvaltningsreformatorers tilfredshet med common sense-metoden (det kan bli misoppfattet hvis jeg sier «sundt bondevett-metoden»), på områder hvor en i utlandet føler seg helt avhengig av samfunnsvitenskapelig forskning.

Det utgangspunkt jeg skal ta er Molde kom-

mune, — fylkesadministrasjonssentret i Møre og Romsdal. Kommunen er et vekstsenter, — dog uten å være utpekt som sådant.

I byregionen Molde steg folketallet med 33,3 % i perioden 1950—60. Bare to byregioner hadde i denne periode en sterkere relativ vekst. (Bodø og Mo i Rana). I første halvpart av 60-årene var veksten noe svakere. Dette hadde sin årsak i fullstendig uhensiktsmessige kommunegrenser, som førte til en håpløs tomte-, bolig-, skole-, vannverkssituasjon m.m. Nettoinnflyttingen til kommunen ble vanskeligjort. Hundrevis sto på venteliste for tomter, blant annet boligbyggelaget, som nærmest måtte innstille sin virksomhet. Industribedrifter hadde store vanskeligheter, både med å skaffe boliger til tjenestemenn og tomter for utvidelse etc..

De topografiske forhold gjorde det nødvendig med byutvidelser langs fjorden, på begge sider av byen, men her var byen omsluttet av nabokommunen. 1. januar 1964 ble sammenlutningen gjennomført. Generalplanarbeidet var allerede påbegynt (allerede i 1962, altså temmelig tidlig), og en framtidsrettet tomte-



Foredragsholderen til venstre i samtale med sjefsøkonom Harald Henriksen og kommunaldirektør J. Johansen.

og utbyggingspolitikk kunne ta til. Kommunen hadde tidligere, — som ledd i skatteborger-kapringen, — og vel også som ledd i en misforstått sosial boligbyggingspolitikk —, lagt veg, vann og kloakk fram til de flekker som grunneierne år om annet fant det for godt å selge. Det ble ikke krevd refusjon for de tekniske anlegg. Resultat: Det ble ikke skjelnnet mellom råtomtepris og pris for byggeklare tomter, — hvorfor grunneierne fikk urimelig høy pris for arealene sine. Prisnemndene hadde byggeklarheten ubevisst med i vurderingen, og det som kommunen hadde ment som støtte til boligbygging hadde som resultat at millioner av kroner ble overført til noen få grunneiere.

I den nye kommunen ble disse forhold erkjent, og en gikk til tvangserverv og frivillig kjøp av relativt store områder, før de tekniske anlegg ble fremført. Til sammen ca. 1 500 mål ble ervervet, og i disse dager forberedes en ny ervervssak omfattende ca. 4 000 mål.

Kommunen regner da med at den har på sin hånd områder for ca. 10 års forbruk. Alt dette er ikke skjedd bare på grunnlag av lokale spekulasjoner. I framgangsmåten er en helt på linje med de anvisninger statsmyndighetene, Kommunal- og arbeidsdepartementet, har gitt. Men, 5 000 mål på kommunens hånd representerer en kapital på over 25 mill. kroner, eller 1,5 mill. kroner pr. år bare i renter på denne post. Alt av et netto kommunebudsjett på 24 mill. kroner. Det er neppe usikkert at dette både kommunaløkonomisk og samfunnsøkonomisk er en framgangsmåte som vil gi gevinst, men det er et åpent spørsmål hvor langt kommunens nåværende innbyggere bør bære de byrder som dette medfører i dag.

Jeg skal ikke gå i detalj når det gjelder det kapitalbehov som oppstår i forbindelse med eksploatering, skolebygging, erverv av friarealer, utbygging av vannverk, osv. osv. Det blir lett tallstørrelser som i et kort innlegg som dette blir for spesielle til å illustrere den aktuelle situasjon. Jeg skal derfor prøve å finne noen hovedtrekk:

Vi er i en kommune i jevn og relativ sterk vekst, som figur 1 viser:

Lånegjelden har steget ennå sterkere. Dette er vist i figur 2:

Samtidig har budsjettpolitikken gått ut på å holde igjen på områder som ikke hadde betydning for utbyggingen og de nødvendige investeringer. Dette vil en se ikke bare ved forholdet mellom de forskjellige kapitlers størrelse, men også i sammenligning med gjennomsnittsfordelingen for andre byer, se figur 3.

Gjeldsøkningen skyldes særlig

- erverv av grunnarealer
- tekniske hovedanlegg
- skolebygging.

Boligproduksjonen ligger nå på 260 leiligheter pr. år. Det vil si en årlig produksjon på over 14 leiligheter pr. 1000 innbyggere, også

Fig. 1

SKATT PÅ FORMUE OG INNTEKT 1964—70.

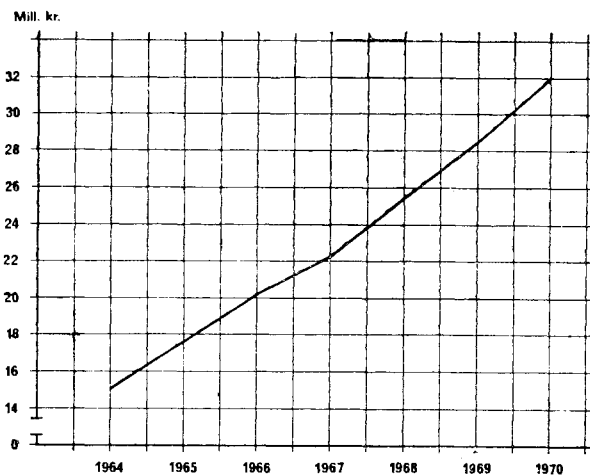
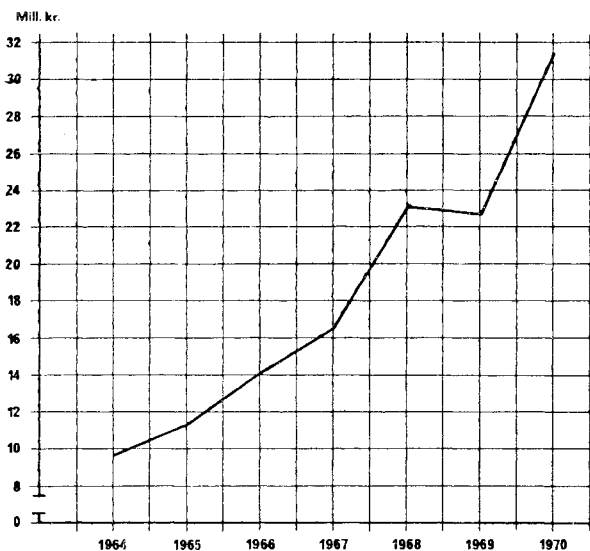


Fig. 2

LÅNEGJELD 1964—70.



langt over riksgjennomsnitt (8,3) og fylkesgjennomsnitt (6,7).

Jeg minner om at vi befinner oss i Møre og Romsdal fylke, som i perioden 1954—1968 hvert eneste år hadde forholdsvis stor netto utflytting, til sammen i denne periode 11 792 personer.

I en slik situasjon er vel Molde's ekspansjon meget populær på fylkeskommunalt hold?

Det at en i et slikt fylke har noen steder som for unge mennesker i en flyttesituasjon kan fremstå som et alternativ til Oslo, Østlandet eller andre magneter, må vel verdsettes på det hold?

Nå har vi i Norge noe som heter skatteutjamning. For å si det enkelt var det vel me-

ningen at utjamningen skulle fylle de dypeste hull. Slik praktiseres vel også utjamningen i en del fylker, men praksis er temmelig forskjellig. Som kjent er det fylkesutvalgene som har fått seg tildelegert avgjørelsesmyndighet ved fordelingen på kommuner innen fylket.

Mens fylkesskatten nå utregnes etter faste faktorer, råder skjønnet grunnen ved utjammingsmidlenes fordeling.

Kommunaldepartementet har for sitt ved-

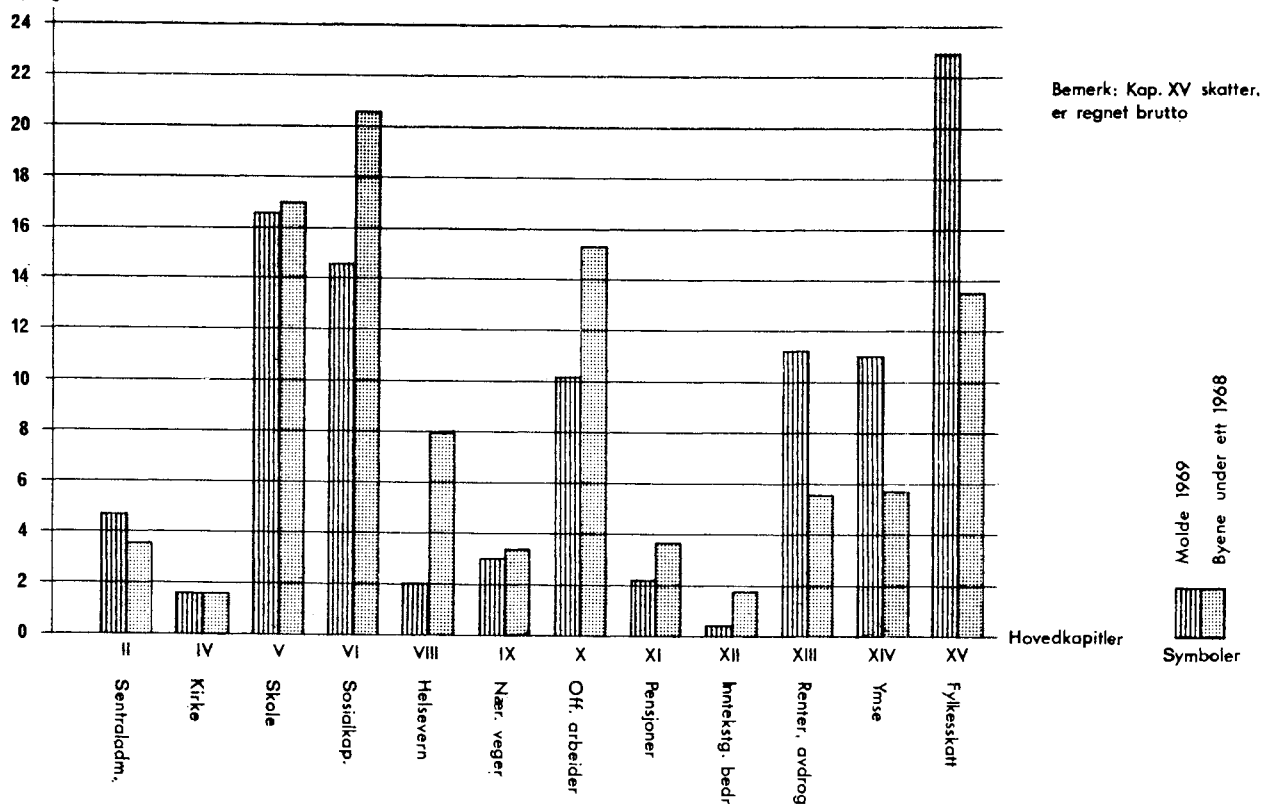
kommende gitt beskjed om at bykommunene, etter hvert som det ekstraordinære tilskuddet til disse gikk ned, måtte vurderes mer på linje med landkommunene.

Jeg må konstatere at dette forhold er oppfattet på en noe spesiell måte i Møre og Romsdal, hvor Ålesund og Kristiansund i prinsippet er i samme situasjon som Molde.

Hvis noen av mine tilhørere fortsatt lurer på om ikke den situasjon jeg har vist mer er

Fig. 3

Prosentvis andel
av netto
driftsutgifter



resultat av tilfeldige omstendigheter enn en bevisst utjammingslinje, — skal jeg få lov å ta frem enda et eksempel:

Fylkestinget i Møre og Romsdal, som består av 13 representanter fra byer og 39 fra landkommuner, har vedtatt at vertskommunen, — det vil som oftest si bykommunen —, ved ethvert fylkeskommunalt byggetiltak skal — gi gratis tomt

— bekoste opparbeidelse av tomten

— betale 15 % av de totale omkostninger.

Dette er tolket dithen at vertskommunen, — hvis fylket f.eks. kjøper fem borettslagsleiligheter i et borettslag med tolv leiligheter, skal innbetale til fylket:

— 5/12 av tomteverdien

— 5/12 av opparbeidelseskostnaden

— 15 % av byggekostnaden vedr. de 5/12.

Dette kan meget vel bli et beløp som er større enn den egenkapital som borettslaget forlanger.

Det er snakk om en indirekte fylkesskatt. Hvorfor kommer jeg trekkende med slike trivielle problemer?

Først og fremst fordi dette ikke er Molde's og Møre og Romsdal's problemer alene. Vi finner lignende tendenser, om kanskje ikke så outrerte, i andre fylker. Når det kan skje at et fylke med netto utflytting gjennom utjammingspolitikk og særavgifter hemmer en mulig og naturlig utbygging i de få kommuner som har ekspanderende næringer, så må en spørre: hvordan er slikt mulig?

Og svaret er vel at vi i Norge totalt mangler distriktpolitisk målsetting. Kom så ikke å si at det skyldes politikerne alene! Riktig-

nok er det så at det finnes representanter blant disse som på grunnlag av en gallupundersøkelse blant 2—3 tusen mennesker mener å kunne fastslå at det norske folk vil bo utenom selv små tettsteder. Og da må en jo straks gå inn for det! Hva det koster, — og at det langt på vei ikke er mulig —, ignorerer en fullstendig. At årsaken til at alle etter krigen er blitt rikere skyldes bynæringenes vekst og den allokering av arbeidskraft som det nødvendigvis må føre med seg, er det i Norge ikke lenger god tone å nevne. Men luft- og vannforurensning, naturvern og fossedur, — det er noe en kan snakke om. Ikke det at dette ikke er viktige spørsmål, men det synes som det i Norge p.t. er slik at dersom en tilhører en minoritet, så blir en ikke bare hørt, men en skal også være fritatt for å få seg servert motforestillinger. Jeg skal ikke utvikle dette synspunkt noe nærmere, bare slå fast at det er et absolutt behov for mer viten, blant annet på det regionaløkonomiske område. Det er i grunnen synd at sosialøkonomene mer er opptatt av å forfine nasjonalregnskapsteknikken enn av den vekstproblematikk som er knyttet til vår distriktspolitikk.

La meg få slutte med å si at dette ikke gjelder bare sosialøkonomene, men alle samfunnsvitenskaper. Ikke minst gjelder det forskjellige aspekter ved offentlig forvaltningsorganisasjon. Her er forholdet imidlertid noe annerledes, — for her er behovet for viten ikke engang erkjent. Enhver byråkrat mener seg fullt ut kvalifisert til å konstruere endringer i vårt forvaltningsapparat. Ad hoc-løsninger florerer. Vårt regionplan-institutt må vel i grunnen sies å være en slik ad hoc-løsning. Den fysiske oversiktsplanlegging hadde plutselig behov for en annen inndeling enn kommuner. Så fikk en det. I dag er en i ferd med å erkjenne at regionplanrådene politisk og økonomisk er uten forankring. Så dukker straks nye forslag opp. Det er så enkelt å ordne saken på dette plan. Adskillig verre er det når en får landsdelsplaner og internasjonale planer, — som også svever på siden av vårt institusjonelle apparat.

I dag er en i ferd med å prate seg fram til en løsning med større konsentrasjon omkring fylket. Det innvendes at fylkestingene er lite demokratiske i dag, — vel, så foreslås det straks at en kan ordne det ved å etablere direkte valg. Så har en på en måte løst både demokratiets og koordinasjonsbehovets problem.

Det er ikke bare på grunn av bitre erfaringer i Møre og Romsdal at jeg har lyst å sette et par spørsmålstegn.

For det første: Levestandarden øker, og de

nye krav retter seg i stadig større utstrekning mot lokalsamfunnets service. Dette er hva den fysiske og økonomiske langtidsplanlegging selvfølgelig må ta hensyn til. Vil en tro at denne planleggingen effektivt kan ivaretas av et fylkeskommunalt organ?

For det annet: Vårt demokratiske systems utstrekning kan måles på flere måter. Den politiske interesse og representativiteten er to slike mål. Om representativiteten er å si at vårt Storting i stigende grad består av partisekretærer, partiredaktører, organisasjonstilitsmenn og -kvinner. En sentralisering av viktige forvaltningsoppgaver til fylkesplanet vil forsterke en slik tendens, idet rekrutteringen fra samfunnsinteresserte kvinner og menn nødvendigvis må bli enda mindre.

Tross synkende tendenser kan nok den politiske interesse holdes oppe noen tid, — kanskje et blaff ved innføring av fargefjernsyn —, men hva så?

Tror en at en i denne situasjon ved direkte valg til fylkesting, overflytting av oppgaver fra kommuner og oppover i pyramiden, vil øke den politiske interesse? Hvilken betydning har det at folk vekkes til samfunnsmessig arbeid på lokalplanet? Det eksisterer alltid et spenningsforhold mellom individ og samfunn. Vil ikke den enkelte borger reagere mot at avgjørelser som berører ham treffes av stadig vekk fjernere makter, som han ikke kjenner eller kan øve innflytelse på? Tross studentopprør og en økende interesse hos folk for vårt demokratis virkelighet, blåser norske byråkrater slike tanker en lang marsj.

Mens institusjonelle systemers virkning i utlandet gjøres til gjenstand for alvorlige overlegninger og svære undersøkelser av de forskjellige samfunnsvitenskapene, har en i Norge ment at funksjonsfordelingen stat-fylkeskommune-kommune nærmest er et bokholderiproblem.

Sosialøkonomisk Samfunn har rettet søkelyset på kommunen. Programmet viser at søkelyset i hovedsak har truffet planleggingssektoren. Det er en viktig sektor. Men det er vel så at en kommunes plan er svært avhengig av statens kredittpolitikk, budsjettpolitikk, låneordninger og statlig medvirkning i sentrale utbyggingsoppgaver. Den er avhengig av distriktspolitisk målsetting, av fylkeskommuners forgodtbefinnet og mange andre ting. Men det er jo rullerende planer vi skal snakke om, — så det ordner seg vel...

La meg få foreslå at søkelyset ved neste høstkonferanse rettes mot den institusjonelle problematikk. Jeg undrer på om det ikke er nødvendig med en kraftig lyskaster.

NORGES BANK

I Norges Banks pengepolitiske avdeling er det ledig en stilling for en yngre sosialøkonom. Arbeidsområdet omfatter økonomisk utredningsarbeid med hovedvekt på penge- og kredittpolitiske spørsmål.

Lønn etter avtale. Egen pensjonsordning. Fri hver lørdag.

Henvendelse til
KONTORSJEF VIDVEL,
Pengepolitisk avdeling,
Bankplass 4.

Interessante oppgaver i markedsforskning i bank

Markedsforskning blir stadig viktigere. Kjennskap til forbrukernes behov, holdninger og reaksjoner må skaffes når nye tjenester skal utvikles, eksisterende tjenester forbedres — og når tjenestene skal markedsføres på den mest effektive måte.

Vårt kontor for Markedsanalyse i bankens Markedsavdeling trenger hjelp på dette området.

Vi søker derfor en yngre, iderik og velutdannet person, gjerne en bank-, bedrifts-, sivil, eller sosialøkonom. Vedkommende vil bli med i et team av yngre, velkvalifiserte medarbeidere.

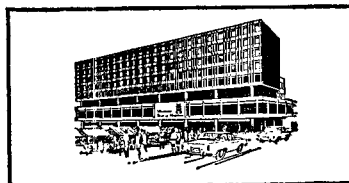
Skriftlig søknad sendes vår Personalavdeling.

Nærmere opplysninger om stillingen fåes ved henvendelse til siviløkonom Holter.

KREDITKASSEN

Christiania Bank og Kreditkasse

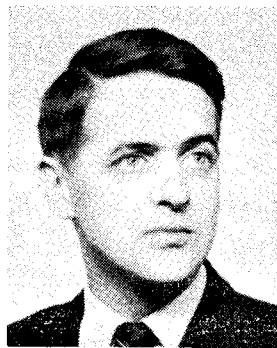
HOVEDKONTOR: STORTORVET 7, OSLO 1



Funksjonsfordelingen mellom staten og kommunene

AV

EKSPEDISJONSSJEF HERMOD SKÅNLAND,
FINANSDEPARTEMENTET



Om vi vil forsøke å forklare hvorfor vi i Norge har nettopp den funksjons- og utgiftsfordeling mellom stat, fylker og kommuner som vi i dag kan observere, er det særlig tre ting jeg tror vi må legge vekt på.

For det første er funksjonsfordelingen sterkt historisk betinget. Med de kommunikasjonsmuligheter man hadde da vårt nåværende kommunesystem ble etablert, måtte hvert område i langt større utstrekning enn nå bygge på sine egne ressurser, og mange oppgaver måtte løses på det lokale plan om en løsning i det hele skulle være praktisk mulig. Andre oppgaver som i og for seg kunne ha vært løst av statens myndigheter, f.eks. avlønning av prest og klokker, var allerede tidligere løst lokalt, og det falt naturlig at oppgaven ble videreført innenfor det kommunale system. Det har også sikkert hatt betydning at med mindre forbindelse mellom landsdelene og begrenset flytting, ble ikke ulikheten i standarden for de kommunale ytelser mellom bygder og landsdeler så iøynefallende. Kravet til likestilling var heller ikke særlig høyt utviklet. Etter hvert som kommunale oppgaver helt eller delvis ble overtatt av statlige organer, som f.eks. sosiale trygder, var det rimelig at kommunene, som derved ble avlastet for utgifter, i stedet tok sin andel av finansieringen av de nye ordninger. Ellers ville jo slike nyordninger føre til en ekspansjon av den samlede offentlige virksomhet som i hvert fall ikke var tilsiktet, selv om noen vel kunne ha ønsket den. Samtidig kunne utgiftene for staten og for private ved slike ordninger holdes nede. Bare på denne bakgrunn kan man forstå de finansieringsbidrag som kommunene er pålagt å yte til oppgaver som de selv verken har definert eller har innflytelse på.

For det andre har hensynet til utjamningen kommunene i mellom spilt en tiltakende rolle for finansieringen av de oppgaver som er pålagt kommunene. Dette gjelder således statens tilskott til dekning av kommunenes utgifter til undervisning, der det f.eks. i den nye lov om grunnskolen heter at staten skal yte et tilskott

på fra 25 til 85 pst. av vanlige driftsutgifter til godkjent undervisning. Procentsatsen fastsettes for hver enkelt kommune ut fra en vurdering av kommunens økonomiske stilling. Nesten like store muligheter er der for å variere tilskott til videregående utdanning. Foruten å være et middel i skatteutjamningen har slike tilskott også vært en forutsetning for at svakt stilte kommuner har kunnet løse undervisningsoppgaven på en noenlunde forsvarelig måte. Tilskottsordningen representerer et kompromiss med hensyn til ansvarsfordeling mellom stat og kommuner. Oppgaven ligger fortsatt hos kommunen, men staten sørger for at den kan løses. Liknende graderte tilskottsordninger gjelder på en rekke andre områder. Men noen ganger slår utjamningstanken også gjennom i små detaljer der de neppe har noen vesentlig betydning for oppgavens løsning, som når staten refunderer inn til halvdelen av presters skyss- og kostgodtgjørelse i store distrikter. Av en eller annen grunn gjelder ikke tilsvarende bestemmelse for klokkeren.

Det tredje hensyn som er lagt til grunn ved funksjonsfordelingen er da de enkelte oppgavers mest praktiske løsning etter forholdene slik de er i dag. Jeg nevner ikke dette sist fordi det er tillagt minst vekt, men fordi det er så selv sagt at det nærmest bare er for fullstendighetens skyld at det er grunn til å ta det med.

Den historisk betingede fordeling av oppgaver mellom stat og kommuner gjelder i første rekke forholdene mellom staten og primærkommunene. Fylkeskommunene spilte fram til den annen verdenskrig en forholdsvis underordnet rolle. Deres utgifter steg fra århundreskiftet og fram til 1938/39 fra 6 til 9 prosent av fylkenes og primærkommunenes samlede utgifter, mens den tilsvarende andel i 1966 var kommet opp i 22 pst. Denne utvikling er en naturlig følge av at det sterkeste behov for utgiftsøkinger har gjort seg gjeldende på de områder som ivaretas av fylkeskommunene. Som eksempel kan nevnes videregå-

ende utdanning. Enda viktigere har vel byenes innlemmelse i fylkene vært, i stor utstrekning var det jo bare byene som hadde makten å bygge ut slik virksomhet som fylkeskommunene i dag tar seg av. Igjen er videregående skoler et godt eksempel. Men som vi skal komme tilbake til er nok utviklingen også et resultat av den spesielle måte som fylkeskommunenes budsjetter fastlegges på, nemlig ved først å bestemme sine utgifter og så fordele dekningen av disse på fylkets primærkommuner.

Den funksjonsfordeling mellom stat, fylker og kommuner som vi i dag har, lar det seg utmerket godt gjøre å leve med. Den aktivitet som utfoldes fra alle offentlige sektorer under de nåværende tingenes tilstand er godt nok bevis på det. Men helt tilfreds har man likevel tydeligvis ikke vært. I løpet av etterkrigstiden har to offentlige komitéer, skatteutjamningskomitéen av 1946 og funksjonsfordelingskomitéen av 1965, vært nedsatt for å behandle bl.a. spørsmålet om funksjonsfordelingen og komme med forslag til endringer. Særlig den første av dem la også fram en rekke forslag til forenklinger og omlegginger som delvis ble og delvis ikke ble fulgt. Også funksjonsfordelingskomitéen har i sin tredje innstilling lagt fram slike forslag, som Kommunaldepartementet imidlertid enda ikke har rukket å behandle. I sine to første innstillinger beskjeftegit komitéen seg i hovedsaken med hvordan man skulle revidere funksjons- og utgiftsfordelingen slik at det kunne gi en styrking av primærkommunenes økonomiske stilling, for øvrig i fullt samsvar med det mandat komitéen hadde fått. Å stille opp en slik betingelse gjør det imidlertid vanskelig å nå fram til en funksjons- og utgiftsfordeling som kan sies å være den beste etter de prinsipper man måtte velge å legge til grunn for hvordan fordelingen skal være.

Hvilke prinsipper ville det så være rimelig å si at en funksjons- og utgiftsfordeling skal tilfredsstille for at vi skal være fornøyd med den? Dette spørsmålet er behandlet av begge de nevnte komitéer, og da jeg selv var et, riktignok dissenterende, medlem av den siste av de to komitéene, gjør ikke alt jeg i det følgende sier om dette spørsmålet krav på å være original nytenkning. Jeg vil også skyte inn at momentenes rekkefølge ikke angir noen prioritering. Den kan nok veksle fra det ene utgiftsområde til det annet.

Ett viktig prinsipp må være at når det gjelder felter av den offentlige tjenesteyting som er av avgjørende betydning for enkeltmenneskenes liv og utviklingsmuligheter bør en så vidt mulig unngå at bostedet får bestemme kvaliteten av den tjenesteyting man kan dra nytte av. Dette kan man kalle for likhetsprinsippet. Den formulering et slikt prinsipp kan gis, kan dessverre ikke bli særlig presis. Når man sier at «bostedet så vidt mulig ikke skal

bestemme», vil hva som er mulig i høy grad avgjøres av hva vi er villig til å satse økonomisk. Det er teoretisk mulig å bygge et velutstyrt sykehus i annenhver bygd, men det ville bli så kostbart at jeg tror selv de største distriktsutbyggingsentusiaster ville vike tilbake for det.

Et annet prinsipp er at den offentlige myndighet som bestemmer at en oppgave skal løses og hvordan det skal gjøres også bør ha det økonomiske ansvar for løsningen. Vi kan kalle det for «ansvarsprinsippet». Noen nærmere begrunnelse skulle det i og for seg ikke kreve. Vi tar alle gjerne de fineste smørbrødene, når det er andre som betaler regningen. Men det er grunn til å understreke at heller ikke dette er et prinsipp som kan følges absolutt. Ofte vil staten gi tilskott til løsningen av en bestemt oppgave for å oppmuntre kommunene til å påta seg den. Husmorvikarordningen er her et eksempel. Og om kommunene i det hele tatt skal være tillagt viktige oppgaver i samfunnet, kan ikke staten unnlate å treffe bestemmelser om hvordan de skal løses. I motsatt fall vil man uvegerlig støte an mot det likhetsprinsipp som vi nevnte ovenfor.

Videre må funksjons- og utgiftsfordelingen ta hensyn til hva som administrativt er praktisk og rasjonelt. Dette tilsier at en søker å unngå frem- og tilbakebetalinger mellom ulike organer av småbeløp. Jeg skulle anta at eksemplet med statlig refusjon av presters skyssutgifter ikke tilfredsstiller de krav vi vil stille til administrativ enkelhet. Men det finnes også betalinger mellom kommuner og fylker eller mellom kommuner innbyrdes som medfører uforholdsmessig mye arbeid sett i relasjon til deres økonomiske betydning. Ofte vil slike ordninger ha til formål å bidra til en utjamning kommunene i mellom. Om vi opphever dem ut fra et slikt rasjonaliseringsprinsipp, må vi være forberedt på å sørge for utjanningen på annen måte.

Det ville imidlertid være uriktig å vurdere våre kommuner og deres virksomhet bare på grunnlag av økonomiske synspunkter. Den kommunale aktivitet bør også gi den enkelte borger muligheter for å delta i og øve innflytelse på de offentlige organers avgjørelse i en langt større grad enn det er praktisk mulig når det gjelder den virksomhet staten driver. Jeg tror dette er viktig for at folk skal se noen grunn til å engasjere seg i samfunnsspørsmål, og i et demokrati har det en egenverdi at folk gjør det. Dette hensynet tilsier at i særlig grad slike avgjørelser som den enkelte kommunes innbyggere er direkte interessert i, i størst mulig grad bør overlates de lokale organer. Stort sett vil nok dette også falle sammen med hva som er praktisk og rasjonelt.

Til slutt kan det være grunn til å legge vekt på at et innarbeidet system for funksjonsfordeling har en verdi i seg selv i og med at det er innarbeidet. Omlegginger skaper i en over-

gangsperiode alltid større eller mindre vanskeligheter, og disse vanskelighetene må vurderes som en kostnad som må avveies mot de fordeler som omleggingen antas å ville medføre. Nå er det neppe noen grunn til å være redd for at dette hensynet til kontinuitet skal bli tillagt for liten vekt. Tvert imot har vel motstanden mot forandringer hittil vært en effektiv bremse på selv moderate omlegginger i funksjonsfordelingen.

Blant de prinsipper og hensyn som jeg her har trukket fram som rimelige å legge til grunn for en funksjons- og utgiftsfordeling, har jeg ikke tatt med hensynet til utjamning mellom de enkelte kommuner. Jeg tror dette spørsmålet kan løses best ved å tilføre de kommuner som anses å ha behov for det, særskilte tilskott i en samlet post. Jeg skal senere komme noe mer tilbake til dette.

La oss nå se på de ulike hovedposter av offentlige oppgaver og utgifter og forsøke å vurdere hvordan den funksjonsfordeling vi faktisk har, passer til de prinsipper som jeg her har forsøkt å skissere. Det sier seg selv at noen inngående analyse er det her ingen anledning til å foreta. Jeg må begrense meg til å trekke fram de momenter som jeg selv anser som de viktigste i denne forbindelse. La meg også få lov å skyte inn — for at det ikke skal skapes forventninger om lettelser i den økonomiske stilling — at i den utstrekning man måtte komme til at en annen funksjonsfordeling mellom stat og kommuner er bedre, må dette også få virkning for fordelingen av inntekten mellom dem.

Ansvarer for administrasjonen reiser vel ikke særlig store problemer etter at staten har overtatt utgiftene til skattelikning. Det ville kanskje ikke være unaturlig om staten også overtok utgiftene til folkeregister og statistikk i den utstrekning oppgavene på dette området bestemmes av statlige organer i alle fall. Noen særlig stor post er dette ikke. Funksjonsfordelingskomiteen har pekt på at utgiftsfordelingen for kommunevalg og stortingsvalg kunne forenkles noe, men også dette er detaljer. Ellers synes fordelingen i store trekk å gi seg selv i forholdet mellom staten og primærkommunene.

Noe mer komplisert er forholdet til fylkeskommunene der et statlig administrativt organ betjener fylkeskommunen, og der fylkeskommunen i stor utstrekning har bygget opp egne organer ved siden av og til supplering av de statlige. En omlegging på dette område reiser imidlertid så mange spørsmål også av forvaltningsrettslig art at jeg skal la det ligge her. En egen komité er for øvrig oppnevnt til å utrede disse spørsmålene.

At staten fortsatt må ta seg av det militære forsvar synes nokså selvsagt. Annerledes kan det stille seg med sivilforsvaret der kommunene har visse — riktignok beskjedne — oppgaver og utgifter ved bygging av tilfluktsrom

m.v. Dette skulle imidlertid være en oppgave av sterk lokal interesse, og når kommunene hittil har interessert seg lite for den, må det bety at den ikke har noen særskilt fremskutt plass i folks prioritering av hva det offentlige skal bruke penger til. Det gir i seg selv ikke noen grunn til å trekke den vekk fra kommunens ansvarsområde.

Utgiftene til politi og rettspleie er stort sett overtatt av staten, og når Bergen blir innlemmet i Hordaland fylke, vil det vel bare være i Oslo at kommunen er forpliktet til å refundere noe av statens politiutgifter. Dette er noe som henger igjen fra tidligere da refusjonsplikten ble brukt for utjevningsformål. Forsøker vi å unngå at dette hensynet skal ivaretas under de enkelte utgiftsposter, skulle det ikke være noen grunn til å opprettholde refusjonsplikten for Oslo heller.

Utgiftene til kirke- og presteskap fordeles mellom stat og kommune etter nokså kompliserte regler som delvis er preget av utjamingshensyn. Så lenge vi velger å ha en statskirke, skulle det følge av ansvarsprinsippet at disse utgiftene ble dekket av staten, og jeg kan ikke se andre tungtveiende hensyn som trekker i en annen retning. Men dette vil da også innebære at kommunene ikke lenger kan få opprettet en prestestilling mot å love helt eller delvis å dekke utgiftene til avlønning av presten.

Når det gjelder undervisning, har det gjennom årene funnet sted en sterk forskyvning mellom de ulike offentlige organer med hensyn til den reelle innflytelse over undervisningsstilbudet. Utviklingen har gått i retning av at stadig mer både av undervisningens omfang og innhold blir bestemt av staten, enten i lovs form eller ved påbud med hjemmel i lov. Kommunene virker på dette området i stor utstrekning som statens forlengede arm. De mottar derfor tilskott fra staten i større eller mindre utstrekning til dekning av lærerlønninger og andre driftsutgifter i skolen. Men det er i prinsippet overlatt til kommunene selv å skaffe tilveie de nødvendige skolebygninger, i stor utstrekning riktignok etter kvalitetskrav som er bestemt av statlige organer. Disse kvalitetskrav som fastlegges av fagorganene, har nok for øvrig ofte gått ut over hva kommunene selv har ment at deres økonomi kunne tillate. At bygging av skolehus har vært et kommunalt ansvar, har som kjent ført til at takten i utbyggingen av undervisningsvesenet i høy grad har vært avhengig av den kommunale økonomi, til tross for den hjelp som er gitt fra statens side til finansiering av skolebygg. Av særlig stor betydning har dette vært under utbyggingen av den 9-årige skole, der de strøk av landet hvor kommunene har den svakeste økonomi stort sett også har vært de som er blitt liggende etter i utbyggingen, til tross for at skoletilbudet der på forhånd var dårligst og at behovet for den 9-årige skole derfor var

Stipendium - Premiekonkurranse

I forbindelse med sitt 50 års jubileum bevilget Bøndernes Bank A/S

Et stipendium på

kr. 200.000.-

som skal brukes til en utredning om kapital- og kredittproblemene i norsk landbruk (se nedenfor).

Som grunnlag for tildeling av dette stipendium innbys i første omgang til en

Premie-konkurranse

med 3 premier à kr. 5000.-, 3000.- og 2000.-

for de beste utkast (prosjektskisser) for opplegg til en slik utredning.

En forbeholder seg å stå fritt ved tildeling av selve stipendiet, men regner med at dette fortrinnsvis blir tildelt 1. premievinneren(ne), eventuelt i samarbeide med andre.

Personer så vel som institusjoner kan tildeles stipendiet og delta i premiekonkurransen.

Besvarelsene på premiekonkurransen skal gi et fyldig og begrunnet opplegg til hvordan oppgaven tenkes løst. Herunder må det bl. a. gjøres utførlig rede for:

- 1) *Problemstillinger som tenkes analysert og belyst.*
- 2) *Eventuell tilknytning til tidligere undersøkelser.*

3) *Materiale og data som vil bli nyttet.*

4) *Analysemetode(r).*

5) *Arbeidsplan bl. a. kontakt med forskningsinstitusjoner, studiereiser, assistentbehov m. v.*

6) *Tidsplan for prosjektet, trinnvis og samlet.*

En foreløpig innholdsfortegnelse for den endelige utredning med korte kommentarer bør følge som bilag.

Besvarelsene skal være maskinskrevet i 5 eksemplarer og innlevert til Bøndernes Bank A/S, Oslo, innen 1. juni 1970. Banken blir eier av de premierte utkast og forbeholder seg å bruke disse på enhver måte som banken finner tjenelig.

Til å bedømme innkomne besvarelser og utdele stipendiet, har banken oppnevnt følgende komité:

dir., dr. agric. Lars S. Spildo, formann, forskningssjef, dr. philos. Odd Aukrust, stortingsmann Ola O. Røssum, professor, dr. Harald Giæver.

I Statutter for stipendiet på kr. 200.000.- heter det bl. a.:

Det ønskes:

- A. *En analyse av kapitaldannelsen, kapitalutnyttelsen og gjeldsforholdene innenfor norsk landbruk (jordbruk og skogbruk).*
- B. *En bredt anlagt, fremtidsrettet utredning om landbrukets kapitalbehov, kredittbehov og finansieringsmuligheter — herunder også spørsmål om egnede finansieringsformer.*

Utredningen forutsettes bygget på alternative strukturelle forhold og handelspolitiske konstellasjoner, og den forutsettes også å omfatte problemene så vel for den enkelte produsent som for bedrifter og organisasjoner, tilknyttet landbruket.

Interesserte vil ved henvendelse til **Bøndernes Bank A/S**, Oslo, få nærmere opplysninger.

størst. Etter at utbyggingen av de videregående skoler er overtatt av fylkeskommunene, har nok utbyggingen av denne del av skoleverket fått bedre vilkår enn den tidligere hadde. Likevel vet vi at forskjellen i skoletilbud også på dette planet er svært påtakelig. Uansett hvem som har ansvaret for undervisningsvesenet, er det ikke til å unngå at det blir vanskeligere å gi et variert skoletilbud av dette slag der befolkningsunderlaget er svakt. I dag er imidlertid også den kommunale økonomi i høy grad med på å bestemme skoletilbudet.

Først og fremst fordi utdanning er et felt der det virker særlig urimelig at bostedet i større grad enn absolutt nødvendig skal ha betydning for den enkeltes muligheter for å dra nytte av samfunnets tilbud, må det være mye som taler for at ansvaret for skolestellet i sin helhet føres over fra kommunene til staten. Det vil også svare bedre til hvor den faktiske avgjørelse i disse spørsmål i dag i realiteten ligger og i realiteten må ligge. Kommunene har i dag bare små muligheter for å øve innflytelse over såvel utgiftene til undervisningsformål som selve undervisningen.

Når det gjelder sosiale formål, ligger vel disse stort sett godt til rette for kommunal virksomhet, idet behovet for differensiert hjelp bare kan vurderes av lokale organer. Mer tvilsomt er det om de lovbestemte finansierings-tilskott til sosiale trygder har noen naturlig plass på kommunenes budsjetter. Når de finnes der i dag, må det som jeg tidligere har vært inne på, tilskrives at trygdene har overtatt utgifter som tidligere falt på kommunene. Dette er imidlertid en post som kommunene ikke har noen som helst innflytelse over, og etter ansvarsprinsippet burde den derfor helst gå ut av de kommunale regnskaper.

Utgiftene til helsevern faller med omtrent lik tyngde på primærkommunene og fylkeskommunene. Ut fra prinsippet om lik adgang til vitale ytelser fra det offentlige, kunne det være mye som talte for at staten overtok også disse utgiftene. Den ulikhet i ytelsene som vi i dag finner utover landet henger vel imidlertid like mye sammen med forskjeller i befolkningsunderlag og i mulighetene for å skaffe den nødvendige medisinske arbeidskraft som med kommunenes og fylkenes økonomiske stilling. Disse forskjeller kan ikke avhjelpes ved statlig overtakelse. Med den sterke interesse det er for disse spørsmål både i primærkommunene og i fylkeskommunene, ville politikken på det lokale plan miste mye av sitt innhold om også denne oppgaven skulle føres over til staten.

Næringsveger, offentlige arbeider og inntektsgivende bedrifter inneholder en rekke forskjellig-artede poster som vi ikke her skal bruke tid til å gå inn på. De har gjennomgående et sterkt lokalt preg og kan vanskelig tenkes ivaretatt av andre enn kommunale og fylkeskommunale organer. Ansvarsprinsippet tilsier

da at også utgiftene dekkes av kommunene. Særlig når det gjelder samferdelsspørsmål, har vi vel her også ett av de felter der den lokale interesse er aller størst. På spesielle områder som kan sies også å ha interesse utover den enkelte kommunale enhet, yter staten allerede tilskott eller lån til investeringsarbeider. Dette gjelder således veger og i de senere år også utgifter i tilknytning til boligbyggingen.

Som jeg så vidt var inne på tidligere, kan en mer omfattende overføring av oppgaver og utgifter fra kommuner til stat ikke la seg gjennomføre uten at det får konsekvenser for inntektsfordelingen mellom stat og kommuner. Man kan selvsagt mene at kommunene på forhånd er slik stillet med hensyn til inntekter, at de alt i alt må løse sine oppgaver på en mindre tilfredsstillende måte. Personlig tror jeg ikke det er noe særlig sterkt grunnlag for en slik påstand. Det kan nok gjelde enkelte kommuner, men det er like lett å finne eksempler på kommunale utgifter som må være lavere prioritert enn utgifter som kan betraktes som marginale for staten. I dette spørsmålet står vi uten holdepunkter for en noenlunde objektiv vurdering. Men hva man enn mener om dette, er det ingen grunn til å knytte spørsmålet om en eventuell bedring av kommunenes stilling i forhold til staten til spørsmålet om funksjonsfordelingen.

En omfordeling av inntekter fra kommunene til staten i noe større omfang vil uvegerlig komme til å berøre den kommunale skattleggingsrett. Spørsmålet om hvordan dette praktisk skal kunne gjennomføres reiser egentlig ikke så store problemer. Etter den nye skatteordningen vil det som kjent bli innført en tilleggsskatt på 3 pst. av skattbar inntekt. Provenyet av denne skatten vil dels bli brukt til skatteutjammingsformål og dels til å holde den enkelte kommune skadesløs for virkningen av skatteomleggingen, både for nedgangen i deres inntekter og for økningen i deres utgifter. Det sier seg selv at etter hvert som tiden går blir det en mer og mer umulig oppgave å beregne disse virkningene. Om noen få år vil det være meningsløst å beregne virkningen i forhold til en kommuneskattlegging som vi hadde i 1969, fordi det er åpenbart at om skatteomleggingen ikke hadde vært foretatt, ville vi i alle fall ikke hatt 1969-reglene for skattlegging til kommunene i særlig mange år fremover. Det vil derfor etter min mening bli nødvendig å finne en generell avlastning for kommunene som kan erstatte de tilskott kommunene i 1970 mottar i samband med skatteomleggingen. Samtidig som en slik generell avlastning blir gjennomført, kan staten overta en tilsvarende del av inntektene fra tilleggsskatten. Jeg skulle tro at det ville være verdt å undersøke om ikke finansieringstilskottene til trygdene ville egne seg bra som en slik generell avlastning. En overføring av skattleggingsrett til staten kan enklest skje

ved at den maksimale skattøre til kommunene reduseres og at satsene for statsskatten økes tilsvarende på alle inntektstrinn. Det ville stort sett ha den samme fordelingsvirkning om man i stedet foretok en tilsvarende øking i merverdiavgiften. Men vi er vel enda ikke ferdige til å drøfte høyere satser for merverdiavgiften enn de foreslåtte 20 pst.

Mens vi først er i ferd med å redusere inntektsskattøren til kommunen, kan det være verdt å peke på behovet for å få skilt fylkeskommunenes beskatningsrett fra beskatningsretten til primærkommunene. I dag er forholdet at fylkeskommunene først kan bestemme sine utgifter og deretter dekke disse ved utlikning på primærkommunene. Siden det er primærkommunenes representanter som sitter i fylkestinget, vil disse naturligvis ha primærkommunenes stilling for øyet ved fastlegging av fylkets budsjett. Det er likevel en åpenbar fare for en skjev prioritering innenfor den samlede kommunale virksomhet når en del av virksomheten skal fastlegges uten noen bestemt budsjettamme, mens resten da må holdes innenfor den ramme som blir igjen.

En vanskelighet med overføring av utgifter til f.eks. skole og presteskap fra primær- og fylkeskommuner til staten, er at de tilskott som staten har ytt til dekning av disse utgiftene også har tjent generelle skatteutjamningsformål. En overføring av de resterende nettoutgifter vil derfor virke nokså ulikt overfor de enkelte kommuner. For skoleutgiftene, som er langt den største av de postene det kan være aktuelt å føre over, ser det imidlertid ut til at nettoutgiftene betyr mest i forhold til kommunens inntekter av skatter og avgifter i forholdsvis vanskeligstilte landkommuner. Dette til tross for de store statlige tilskott disse får. For kommunene som helhet utgjorde nettoutgiftene til skolevesenet i 1966 ca. 30 pst. av inntektene av skatter og avgifter. Med de beløp som i alle fall skal utbetales i skatteutjamningstilskott og med rimelige overgangsregler skulle det ikke være noen uløselig oppgave å finne fram til ordninger som kunne gjøre en samtidig overføring av oppgaver og skatteleggingsrett fra kommunene til staten, mulig.

Selv om det ved omlegninger i funksjonsfordelingen eller ved en slik skatteomlegging som vi nå står overfor, er praktisk å ha et stort beløp til skatteutjamning som administrasjonen kan dele ut, slik at de enkelte fylkeskommuner stort sett kan holdes skadesløs ved selve omleggingen, må det på lengre sikt være lite tilfredsstillende for kommunene å få sine økonomiske vilkår i så høy grad bestemt ved statsadministrasjonens skjønn. Skatteutjamningskomiteen la ned et stort arbeid for å finne fram til objektive kriterier for tilskott av skatteutjamningsmidler, men uten å komme til noe akseptabelt resultat. Når dette har vist seg så vanskelig, skyldes det først og

fremst at vårt viktigste kriterium for hva som er akseptabelt, er at det ikke avviker for mye fra det bestående. Men det er ikke vanskelig å finne eksempler på at det eksisterende system for utjamning eller mangel på utjamning gir helt urimelige resultater, hvis det man tar sikte på er en tilnærmedesvis lik standard med hensyn til kommunale ytelser utover landet. Man burde kanskje derfor legge mer vekt på å finne et system som man i og for seg mente var godt og løse de tilpasningsproblemer som en omlegning måtte innebære ved hjelp av overgangsregler. All den stund noen kommuner forutsetningsvis skulle komme bedre ut enn i dag, måtte nødvendigvis andre komme dårligere ut. Men det sier ingen ting om kvaliteten av systemet sammenliknet med det nåværende.

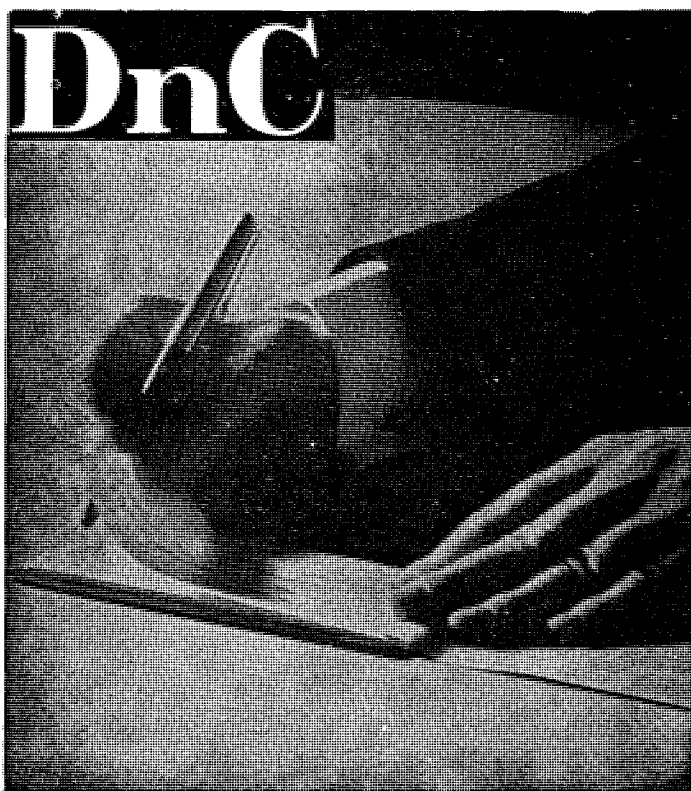
Fra kommunenes side hevdes det ofte at alle deres utgifter er bundne og at der ikke blir noen manøvreringsfrihet igjen for det kommunale selvstyre. Men bundne utgifter kan være av to slag. De kan være fastlagt og bestemt i lov fra statens side, eller de kan uten det være så påtrengende nødvendige at kommunen i praksis ikke har noen valgfrihet. Med hensyn til den første typen tror jeg som sagt at noe vil være vunnet ved å føre utgiftene tilbake til den som har herredømme over dem. Men dette kan ikke gjelde ubetinget. Vi må godta at kommunene på mange områder er statens forlengede arm og at staten pålegger dem oppgaver som de i praksis er best i stand til å løse, samtidig som staten gir dem midler til det ved å gi kommunene rett til å skattelegge. Med hensyn til den andre typen av bundne utgifter står vel ikke kommunene i noen vesentlig annen stilling enn så vel staten som vi selv som privatpersoner. De fleste av oss har vel undertiden hatt følelsen av at vi har anstrengt vår økonomi med utgifter som er absolutt nødvendige i en slik grad at vi ikke har særlig mye vi synes vi kan disponere fritt over. Men om de kommunale utgifter begrenses i større grad til de oppgaver som kommunene tross alt på en eller annen måte selv må ta stilling til, vil det i alle fall bli klarere hvor ansvaret ligger når inntektene ikke strekker til for de mange oppgaver man vil løse.

Nå er det vel i første rekke de som selv er aktive på det kommunalpolitiske plan som er opptatt av rekkevidden av det kommunale selvstyre. En opinionsundersøkelse som Francesco Kjellberg og Johan P. Olsen foretok i 1967 (gjengitt i Tidsskrift for samfunnsforskning, 1968) viser at de fleste verken har særlig interesse for eller særlig kjennskap til det som foregår i kommunestyrene, og synes de selv er uten muligheter for å påvirke det som skjer i kommunen. Det ligger nær å tro — men det fremgår ikke noe om dette av undersøkelsen — at særlig i de større kommuner vil det som skjer på det kommunalpolitiske

plan bli omtrent like fjernt som det som skjer i rikspolitikken.

I våre bestrebelser på å få i stand mer effektive og slagkraftige kommunale enheter har vi måttet gjøre kommunene større, og mange hensyn, blant annet hensynet til en fornuftig arealdisponering, trekker i retning av å gå videre på denne veien. Kanskje regionen for mange formål er en mer praktisk avgrensing enn selv store kommuner kan være. Men hvis dette skulle bli utviklingen, vil det, ut fra hensynet til lokalt politisk engasjement, kunne vise seg ønskelig å få etablert mindre enheter som kan ta seg av og være tillagt ansvaret for begrensede oppgaver som man på det lokale plan er interessert i og har forutsetninger for å løse. Dette kan være ønskelig å gjøre selv om det skulle gå utover økonomisk og administrativ effektivitet. I en by som Oslo med henimot en halv million innbyggere har vel behovet for noe slikt vært til stede allerede lenge. Jeg skal ikke her gå nærmere inn på hvordan dette eventuelt i praksis skulle kunne gjennomføres, men etterhvert som også kommunalpolitikken blir mer og mer komplisert og kommunene større, tror jeg det vil bli et stigende behov for at spørsmålet blir tatt opp. I første omgang burde man i alle fall undersøke hvilken betydning kommunens størrelse faktisk har for innbyggernes engasjement i kommunalpolitikken.

Om man hadde ønsket å gjennomføre en revisjon av funksjonsfordelingen som var så vidtgående at den også måtte få konsekvenser for fordelingen mellom statens og kommunenes skatteinntekter og for skatteutjamingen, ville det ha vært praktisk om dette kunne ha vært gjennomført samtidig med skatteomleggingen fra 1. januar 1970. Funksjonsfordelingskomitéen, som avga sin siste innstilling for knapt et år siden, behandlet ikke spørsmålet om en slik omfattende revisjon. Det er senere nedsatt en permanent funksjonsfordelingskomité, som imidlertid i første rekke skal være et hjelpeorgan for Kommunaldepartementet og som ikke kan ventes å ta opp spørsmål om en mer dyptgripende omlegging av selve det bestående system. Vi har nå også behov for å få den nye skatteordningen til å virke før vi begynner med nye omlegginger. Men det tar som kjent meget lang tid fra tanke til handling i et samfunn som vårt. En gjennomgripende vurdering av om den eksisterende funksjonsfordeling er den mest hensiktsmessige uten hensyn til styrking av enten kommunenes eller statens økonomi og der hensynet til kontinuitet bare går inn som ett av flere andre og til dels viktigere hensyn, har vi i grunnen aldri foretatt. Skal det noensinne bli gjort, er det på tide at i alle fall noen begynner å snakke om det.



LØNNS- KONTO MED LÅNERETT

Med lønnskonto i Den norske Creditbank har De etter ett år 1 måneds nettolønn i reserve. Uten å kreve sikkerhet og uten å spørre om hva lånet skal brukes til, låner vi Dem et beløp som svarer til nettolønnen pr. måned.

Innestående, inntil Kr. 10.000,—, forrentes med $2\frac{1}{2}\%$ p.a. Minste saldo hver måned er grunnlaget for renteberegningen.

Den norske Creditbank avviser ikke sjekker på inntil Kr. 500,— når disse har vært benyttet til betaling av varer eller tjenester og godkjent legitimasjon har vært forevist.

Den norske Creditbank

Prioritering av kommunale oppgaver

AV
AMANUENIS KÅRE GISVOLL,
NORGES TEKNISKE HØGSKOLE



1. Innledning.

Prioritering er blitt et av de mange moteord for politikere og eksperter. Man forestiller seg en mekanisme hvor alle forslag presses gjennom et slags «filter» — noen passerer og blir realisert, andre er ikke gode nok — de må vente, eller de blir forkastet. Mennene bak «filtreringen» gir ofte inntrykk av at det foregår en form for objektiv avveining og at resultatet fører til en generell «beste» anvendelse av ressursene. På den annen side er det mange som sitter med en følelse av at helt sentrale ting aldri vil passere ekspertenes «filtrering». Når det skapes en opinion på et bestemt område, og det politiske press blir stort nok, opplever vi at forkastede forslag trekkes frem — og samtidig ser vi at politikere og eksperter strides om *hvem* som har skylden for at denne spesielle sak ikke ble løst før. Ekspertene slipper ofte lett fra dette — politikerne har truffet avgjørelsen — «vi har bare utredet».

Jeg skal i det følgende forsøke å se litt på den mekanisme som fremskaffer prioritering i primærkommunene. Dette skal jeg gjøre ved først å se på beslutningsprosessen — hvordan tas avgjørelser og av hvem? Videre skal jeg søke å belyse en del av de beskrankninger de besluttende organer må arbeide innenfor fordi primærkommunen er knyttet til andre organer og influeres av deres holdning og deres vedtak.

Det hele skal munne ut i en påpeking av vanskene ved å få frem en samlet prioritering, samtidig som jeg vil trekke noen konsekvenser i retning av endringer som bør skje hvis det er et mål å gi politikerne grunnlag for å velge i samsvar med de politiske preferanser som til enhver tid eksisterer.

2. Beslutningsmekanismen i en primærkommune.

a) *Det formelle system.*

Lovverket sier lite om *hva* som er kommunale oppgaver, og de fleste vil i dag samtykke i at det foreligger en negativ oppgaveavgrensning. Det som i lov ikke er spesifikt unndratt fra kommunal forføyning, *kan* bli en oppgave i fremtiden om den ikke er det nå. Oppgaver andre løser, kan trekkes inn — det er et spørsmål om initiativ. Når det gjelder *behandlingen* av en oppgave, er vesentlige sider av prosessen bundet i lovs form.

Vi skal ha en lokal representativ folkeforsamling — et kommunestyre, et arbeidsutvalg i formannskapet — det velges en ordfører, og rådgiver- og administrasjonsfunksjoner er fastlagt i grove trekk.

Dette gir den formelle ramme for beslutninger og spesifisering av *beslutningsmyndighet*.

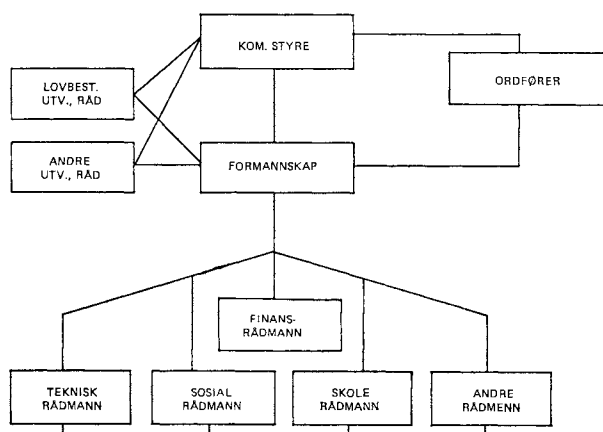
I form av et enkelt organisasjonskart kan dette anskueliggjøres som i fig. 1. Jeg har i dette tilfelle en større bykommune som mønster.

Det hele er sentrert rundt beslutningsmyndighet i folkevalgte organer, og kommunestyret fremstår som det overordnede og maktutøvende ledd i prosessen. Dette står i ganske sterk motsetning til den rådende oppfatning både hos politikere som er deltakere i slike beslutninger og hos utenforstående, at beslutningene fattes eller «makten» utøves av personer og/eller grupper utenfor de lovbestemte organer.

b) *Trekk av den reelle beslutningsmekanisme.*

En skisse som har bedre «balanse» i for-

FIG. 1



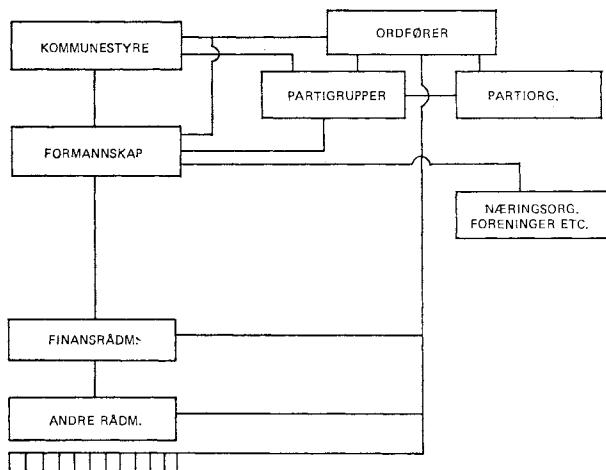
hold til hvem som influerer og tar avgjørelser i sentrale spørsmål, er fig. 2.

Det denne figuren skal illustrere, er den sentrale plass partiene har i beslutningsprosessen; samtidig som ordfører og rådmenn/administrasjon sammen med, og i tilknytning til partigruppene i realiteten har større innflytelse enn kommunestyret.

Mot denne bakgrunn skal vi se på saksgangen ved budsjettbehandlingen. Kommunebudsjettet konkretiserer den kommunale ressursallokering og er derfor et eksplisitt uttrykk for prioritering mellom aktivitetsskemaer og mellom prosjekter innen det enkelte område.

Fig. 3 viser hovedtrekk i behandlingssammenheng. Når finansrådmannens budsjettforslag bare «tangerer» formannskapet, er det fordi det ikke skjer noen behandling av forslagene før de har vært i finansutvalget. Nå er det ikke alle kommuner som har et finansutvalg. Dette nyttes vanligvis av de store landkommunene og av bykommuner. I de tilfelle et finansutvalg velges, har dette en helt sentral posisjon i beslutningsprosessen. Partigruppene

FIG. 2



kommentarer og alternative forslag utformes under finansutvalgets behandling, og eventuelle større omprioriteringer i forhold til finansrådmannens forslag skjer i dette forum. Det er også vanligvis finansutvalget som tar endelig standpunkt til hvilket skatteanslag som skal legges til grunn for budsjettet. Politiske partier som ikke har medlemmer i finansutvalget, har som regel liten mulighet til å influere de «store linjer» i prioriteringen. Finansutvalget drøfter også og tar standpunkt til — formelt fremmer forslag om — låneopptak samt håndteringen av større enkeltprosjekter. I finansutvalgets møter — som er lukkede — deltar rådmennene, og samspillet mellom rådgivere og en avgrenset gruppe politikere manifesterer seg i «forslag» som bare med sjeldne og ubetydelige avvik blir det endelige resultat av kommunestyrets behandling.

Et element i beslutningskjeden som vi ovenfor har utelatt, men som er viktig spesielt for prioritering mellom prosjekter innen et område, kan anskueliggjøres ved neste skisse. Fig. 4 viser gangen i behandlingen av skolebudsjettet, og det vesentlige poeng er at det eksisterer et lovbestemt folkevalgt organ som behandler prioritering, med administrative organer både «før» og «etter», og slik at rådmannsfunksjonen også innebærer en vurdering og tilråding om en slik beslutning før den kommer frem for den overordnede beslutningsorgan. Jeg ser her bort fra at skolestyret også er tillagt sluttbehandling og endelig avgjørelsesmyndighet i en rekke saker som formannskap og kommunestyre ikke har adgang til å ta opp til behandling.

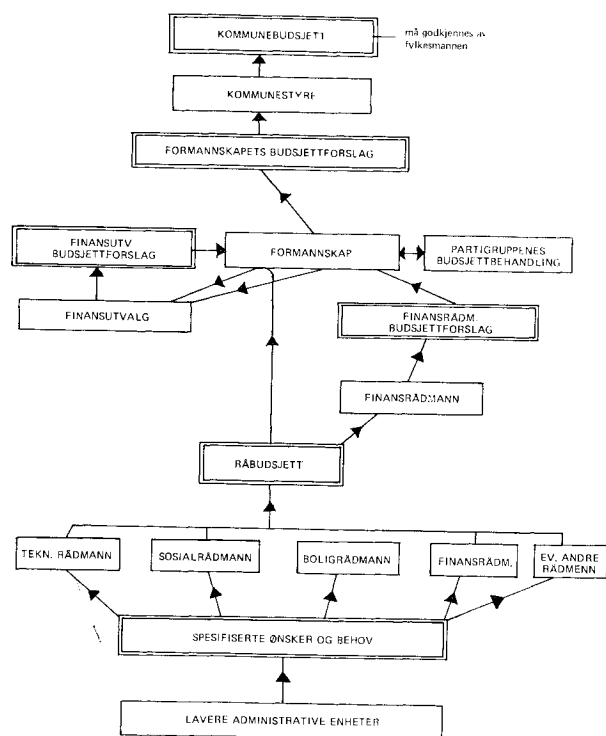
Det vesentlige i forbindelse med denne skissen er at de overordnede folkevalgte organer ikke bare tok standpunkt til fordeling på områder, men også kan og vil gripe inn i den «interne» prioritering for f.eks. skolesektoren.

3. Beskrankninger i relasjon til kommunal beslutningsmyndighet.

Hittil har vi betraktet kommunen relativt uavhengig av samfunnet forøvrig, bortsett fra noen av de direkte sammenknytninger mellom partiorganisasjoner og representanter i beslutende organer. Vi skal nå se på hvordan beslutninger innen andre offentlige organer påvirker og binder primærkommunens beslutninger. Mange vil henføre denne problemstilling til den gamle politiske holdning uttrykt ved «kommunalt selvstyre», men vi skal også i noen utstrekning vurdere hvordan private disposisjoner innvirker på og er retningsgivende for, hvilken ressursallokering de kommunale myndigheter er «nødt» til å foreta.

De offentlige organer som i denne sammenheng er særlig viktig, er fylkeskommunen og staten. En rekke av problemene henger sammen med funksjonsfordelingen mellom disse to og primærkommunene. Denne siden skal vi

SKISSEMESSIG FREMSTILLING AV BUDSJETTBEHANDLING



ikke oppholde oss særlig mye ved, men vi skal belyse andre sider som vanligvis ikke trekkes inn under denne betegnelsen. Dette gjelder overprøving av kommunale beslutninger, og det gjelder lovpålegg og godkjenningsordninger, ankerett m.v.

I lovverket finnes spesifisert en rekke oppgaver som primærkommunen er pålagt å løse, og mer eller mindre detaljerte regler for hvordan løsningen skal være. I forbindelse med planlegging griper bygningsloven inn med pålegg om general- og reguleringsplaner. Slike planer skal stadfestes av departementet, og departementet kan «gjøre de endringer i planen som er nødvendig». Det heter også at «Departementet kan vente med å ta standpunkt til om planen (reguleringsplanen) skal stadfestes, til kommunen har utarbeid generalplan...».

Staten griper her inn for det første med pålegg som betyr vesentlige bevilgninger, og for det andre med rett til å gripe inn i og endre kommunale vedtak.

Valg av veitraséer er et annet og sentralt punkt. Veimyndighetene representert ved departement og veidirektorat, samt Fylkesveisjef, har en posisjon vis av vis kommunale myndigheter som i mange tilfelle leverer liten mulighet for kommunale vedtak med bakgrunn i et eget «beste skjønn». Jeg har opplevd hvordan disse sentrale administrative myndigheter både på et forberedende stadium og senere i prosessen på grunn av sin maktposisjon fratar de lokale beslutningsenheter enhver mu-

lighet til valg. Dette henger selvsagt sammen med bevilgninger og funksjonsfordeling — og jeg vil ikke berøre spørsmålet riktig eller galt, men det er typisk for det meget snevre «mulighetsområde» som eksisterer for en sentral sektor.

Når en er inne på transportsektoren, kan det være grunn til å ta med konsesjonsspørsmål i forbindelse med kollektive transportmidler. Jeg vil her nytte et eksempel som viser ganske klart beskrankningene som eksisterer og som hindrer primærkommunen i å fatte vedtak i samsvar med lokale preferanser.

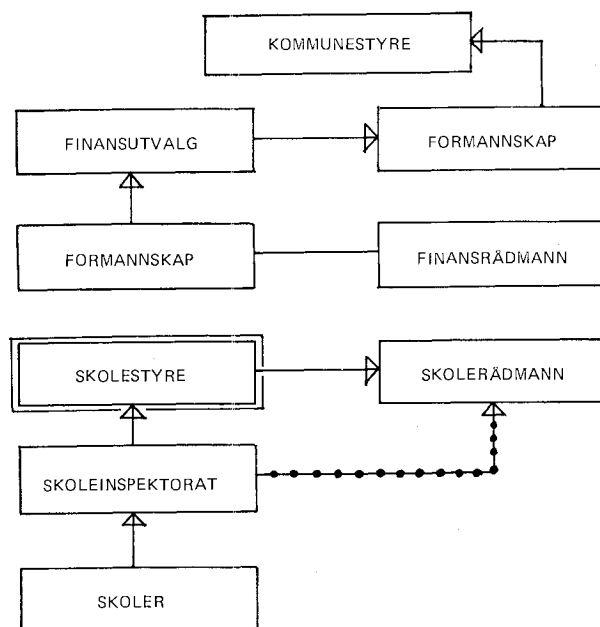
Det organ som utøver den reelle besluttende myndighet i forbindelse med ikke skinnegående trafikk, er fylkestrafikknemnda (et folkevalgt organ) og fylkestrafikksjefen.

I Trondheim er busstrafikk delt på flere selskaper hvorav ett stort privat. Skinnegående trafikk i byområdet besørger i alt vesentlig av to kommunale selskaper — en forstadsbane og et sporveisselskap i de sentrale byområder. Byens myndigheter har vært opptatt av to hovedspørsmål i forbindelse med kollektivtrafikken.

For det første å finne et hensiktsmessig totalsystem for avviking av kollektivtrafikken, og for det andre en innpassing av de kommunale selskaper som sikret disse kostnadsdekning og derved hindret en direkte subsidiering over bykassens budsjett.

Å nå disse to mål innen byområdet ut fra lokalpolitikernes preferanser har vist seg å være uhyre vanskelig bl.a. fordi konsesjonene i realiteten avgjøres av fylkestrafikknemnda og fordi dette organs vurderinger og preferanser på langt nær faller sammen med de kommunale. Med de konsesjonsområder som

FIG. 4



innvilges, fører dette til at bl.a. sporveien i stigende grad må subsidieres, og grensene mellom konsesjonsinnehavere er slik at en totaløkonomisk «beste» løsning ikke er mulig å etablere.

Et eksempel fra et annet område vil vise hvordan spesielle regler for statsetater fører til konflikt med lokal politikk og lokale preferanser.

Statsinstitusjoner som skal erverve byggegrunn for oppføring av bygg, kan få dispensasjon fra prisbestemmelsene når det gjelder takstplikt.

I et område med et etablert prisnivå, hvor de lokale takstmyndigheter forsøkte å holde prisstigningen så lav som mulig, ble det opptatt forhandlinger mellom en statlig institusjon og en grunneier om kjøp av et område. Takst ble holdt, og grunneieren ville ikke akseptere prisen. Det samme skjedde ved en overtakst. Institusjonen søker så vedkommende departement om unntak fra prisbestemmelsene — får dette innvilget og kjøp av tomteområder finner sted. Den høyere pris som derved ble gitt, hadde selvsagt helt avgjørende innflytelse på den fremtidige prisutvikling i vedkommende område, og også mer generelle konsekvenser.

For å illustrere refusjons- og tilskuddssystemets innflytelse på kommunale beslutninger, kan skoleskyssordningen være tjenlig som eksempel.

I diskusjon blant politikere har det vært mulig å registrere følgende holdning: Vi skulle gjerne redusere de kommunale bevilgninger til dette formål — dvs. overføre mer av transportbelastningen til husholdningene, men med den tilskuddsordning som eksisterer, vil dette bety at statlig tilskudd også bortfaller. Offentlige midler betraktes ikke samlet, det er ikke noen oppgave for et kommunalt organ å «husholde med ressursene totalt», og derfor vil et eventuelt bortfall av et statlig tilskudd veie sterkere ved beslutningen enn hensynet til en totalprioritering av ressursbruk.

Med disse spredte eksempler om beskrankninger og påvirkning fra andre offentlige organer på de kommunale beslutninger, skal vi se litt på hvordan private bedrifters handlinger og beslutninger influerer kommunene.

Ta eksemplet med et vedtak om nedleggelse av produksjon i et større og arbeidskrevende anlegg. For det første vil skattereduksjonen influere sammen for disposisjoner, for det andre vil ressurser bli omallokert for å møte sysselsettingsproblemer.

Vedtak om etablering av en bedrift som er stor i forhold til det lokale marked og miljø vil i de fleste tilfelle bety en radikal endring av prioriteringen av kommunale ressurser. Det kan bety veiinvestering, utbygging av boligområder — en sprenger kanskje kapasitetsgrenser for flere typer tekniske anlegg.

Avledet virksomhet vil regelmessig vokse og med inntekter faseforskjøvet vil priorite-

ringen bli underlagt helt andre hensyn som følge av bedriftsmessige disposisjoner fra de private. At private disposisjoner tilsammen som f.eks. resulterer i sterkt økende sentrumstrafikk i en by influerer kommunal prioritering, skulle i og for seg være unødvendig å kommentere.

At statlig engasjement av prinsipielt samme type som f. eks. opprettelse av Universitetet i Tromsø har klare konsekvenser for den kommunale aktivitet og fordeling av ressurser på formål er innlysende.

Med en skissemessig bakgrunn som illustrerer beslutningsmekanismen og noen av de beskrankninger som eksisterer og de reperkusjoner som følger av andre instansers beslutning i forholdet til primærkommunen, skal vi gå over til siste punkt.

4. Hvordan kan kommunene komme frem til en samlet prioritering av sine oppgaver?

I denne problemstilling ligger det gjemt en rekke delspørsmål som først må klargjøres.

For det første forutsetter en «samlet prioritering» at de organer som fatter beslutning har en oppfatning om i hvilken retning utviklingen skal ledes, og at alternativer kan rangordnes etter hvor viktige de er på et gitt tidspunkt og over en viss periode. Det siste impliserer komensurabilitet — dvs. at det finnes en målestokk som gjelder for forskjelligartede prosjekter og aktiviteter som gjør dem sammenlignbare.

På den fysiske siden vet vi at en slik sammenlignbarhet ikke eksisterer. Hvordan sammenligne kirketjenester, et idrettsanleggs ytelse, sosialomsorg, veibygging og teaterdrift?

Den eneste mulighet vil regelmessig være å vurdere et ressursforbruk målt i penger — kostnader.

Dette leder over til neste spørsmål — er det mulig å måle kostnader på en relevant måte — er det tekniske apparat og den administrative prosedyre slik at sammenligning med kostnader som grunnlag muliggjør «en samlet prioritering»?

Utgangspunktet for en slik drøfting må nødvendigvis bli kommuneregnskapet og det tilhørende budsjettssystem samt bruk eller ikke bruk av det «verktøy» av kostnadskalkulatorisk art som finnes.

Kommuneregnskapet er et finansregnskap, og det mangler vesentlige elementer som er nødvendig for kostnadskalkyler. Avskrivninger beregnes ikke, og beholdninger av driftsmateriell blir ikke regnskapsmessig registrert. Sammenligner en med en bedrifts regnskapsopplegg, vil en finne at driftsregnskapet mangler, og dette skal gi kostnadsarter, kostnad henført til steder og til produkter. Det regnskapsmessige grunnlag for *kostnadsregistrering* er derfor ikke tilstede.

At *kostnadskontrollen* samtidig er umulig,

følger av at det ikke regnskapsmessig kan bygges inn kostnadsstandarder for måling av avvik. Kontrollen med forbruket i kommunal forvaltning er en revisjonsmessig kontroll av samsvar mellom *bevilgning* og *forbruk* som er viktig nok, men denne kontroll sier intet om effektivitet og derved «god» eller «dårlig» ressursutnytting. Disse sider ved regnskapssystemet influerer også budsjetteringen. Uten grunnlag i *registrerte* kostnader, er det vanskelig å lage anslag på fremtidig ressursbruk for ulike alternativer, og dermed er det *vurderingsgrunnlag* som ligger bak en prioritering, ofte svakt.

Ved siden av regnskapsteknikk og vurderingsgrunnlag er det en annen side som kanskje er like vesentlig, og den henger sammen med at bl.a. økonomer har interessert seg lite for kommunaløkonomiske problemstillinger. Et eksempel kan illustrere det jeg har i tankene.

Et veiprosjekt skal realiseres — prosjektet er en del av en fremtidig hovedåre, og denne skal i fremtiden bestå av 4 kjørebane — 2 i hver retning. Isolert betraktet viser en kalkyle at det kostnadsmessig er lønnsomt å bygge alle 4 baner med en gang i stedet for alternativet 2 baner nå og 2 på et senere tidspunkt. Kapasitetsmessig kan bare to baner utnyttes de første år. Samtidig har man et skoleprosjekt oppe til behandling. På grunn av pengeknapphet, overveies å bygge et provisorium som krever vesentlig mindre i penger nå enn et permanent bygg, men kostnadsmessig vil det permanente bygg etablert med en gang være best. Disse to prosjekter som vanskelig lar seg sammenligne på behovssiden, *kan* meget godt kobles sammen i en analyse som *grunnlag* for prioritering. For det første er det et spørsmål om binding av bevilgningsrammer til sektorer. Dette hindrer ofte en meningsfylt vurdering. For det andre er det et spørsmål om adekvate beregninger eller kalkyleformer.

Isolerte kostnadskalkyler som viser totalforbruk av ressurser på et fremtidig ferdigstillingstidspunkt, er i dette tilfelle ikke tilstrekkelig. Ved å gi avkall på en kostnadsreduksjon på veiprosjektet ved å dele dette i to prosjekter — kapasiteten kan heller ikke utnyttes foreløpig — frigjøres midler som kan senke totalkostnadene på skoleprosjektet. Disse to kostnadsendringer gir en tilleggsinformasjon for politikeren som *kanskje* forandrer hans beslutning om prioritering over tid.

Et annet problem i prioriteringsprosedyren henger sammen med manglende muligheter når det gjelder kvantifisering og noe en kanskje kan kalle «psykisk fjernhet» fra problemet.

Det første kan eksemplifiseres ved bevilgningsspørsmålet: Økning av brenselbidrag til eldre — eller opparbeiding av en lekeplass i et nytt boligområde.

I begge disse tilfelle har vi små, for ikke å

si ingen, muligheter til å beregne *effekten* av bevilgningen på en relevant måte. Den kan ikke kvantifiseres.

Problemet «psykisk fjernhet» er typisk i forbindelse med trafikksikkerhetstiltak.

Ved studier av trafikkpunkter med høy skadefrekvens er det mulig å finne frem til utbedringer som reduserer ulykkesantallet, og det er i prinsippet mulig å beregne hva kostnadene ved en reduksjon av ulykkesansynligheten vil være. En slik beregning vil indirekte angi hvor mye en skade i kroner og øre vurderes til, eller i dødstilfellet en indirekte pris på menneskeliv.

Og det er denne siste del av beregningen som har relevans til prioritering og eventuell *endring* av denne. Hvis en i disse problemstillinger alternativt viser kalkyler med benevnelse reduksjon i antall lik eller krøplinger, i stedet for det formelt nøytrale uttrykk ulykker, vil le den «psykiske fjernhet» reduseres og utvilsomt påvirke de besluttede organer.

Et annet resultat som vil følge av den indirekte beregning av «menneskeverdi» ville sannsynligvis være et bilde av at prioriteringen slik den i dag fremkommer, gir forskjellig verdi eller pris på mennesker ved ulike prosjekter. Det kan tenkes at en bruker større summer til merking av veibaner for sikring av bilister enn det en bruker for å sikre skolebarns adkomst til skoleanlegg.

Et annet område hvor kjennskap til kostnader gir et mangelfullt vurderingsgrunnlag er i tilknytning til generalplanlegging. Byplan-kostnader som gjør det mulig å veie mot hverandre ulike grunnutnyttingsmønstre, boformer og kommunikasjonslinjer er mangelvare. Heldigvis er det noen få personer som har begynt å interessere seg for denne side ved planleggingen, og en kan bare håpe at resultatene vil gi bedre beslutningsmuligheter enn vi har nå.

Det siste moment jeg vil trekke inn, er det ved budsjetteringsteknikken som i dag bare gir ettårige kommunebudsjetter. På samme måte som mulighetene for endringer i et statsbudsjetts utgiftsside fra ett år til et annet er relativt beskjedne, så gjelder det samme for primærkommunene. Det er først ved en lengre periode som grunnlag at alternativer med betydelige kostnadsrammer kan holdes opp mot hverandre og hvor konsekvensene kan avleses.

Vi har allerede i et flertall kommuner fått presentert sektorplaner av mer langsiktig karakter, men disse er tilnærmet verdiløse som prioriteringsgrunnlag. Ved siden av dette har også administrasjonen i en del kommuner laget «ønskelister» for et lengre tidsrom enn den nåværende budsjettperiode. Men disse ønskelister — som ofte er knyttet til skatteinngang og låneopptak, er utjenlige for prioritering. De blir da også i de fleste tilfelle vedlagt protokollen uten debatt. Det politikeren har behov for,

er alternative beregninger som via budsjett-sammenhengene ivaretar den indre konsistens.

I dag stopper endringsforslag i de fleste tilfelle på spørsmålet om «dekning», og dette er svært ofte et uløselig problem for politikerne. Ved for det første å få budsjettrutinene over på regnemaskinprogram, og for det andre med et lengre tidsperspektiv, vil det være mulig å anvisa konsistente alternativer med tilhørende kostnadskonsekvenser. Dette vil også ha konsekvenser for maktposisjoner i beslutningsprosessen idet administrasjonens muligheter for bak et «teppe» av «manglende dekning» å få sin prioritering gjennom, vil reduseres. Det vil åpne mulighetene for drøfting og vil samtidig gi adgang til å foreslå ressursanvendelser på et beregningsteknisk bedre grunnlag.

5. Oppsummering.

En oppsummering av de elementer som er trukket frem i tilknytning til beslutningsprosessen i våre primærkommuner, begrensninger som følge av andre beslutningsenheters adferd og det tekniske grunnlag for å gjen-

nomføre en velbegrennet prioritering vil bli slik:

Grunnlaget for de lovregler som gir kommunestyret den sentrale plass i beslutningsprosessen svikter. Beslutningsmyndigheten er forskjøvet til andre organer og influeres sterkt av organisasjoner utenfor kommunestyret.

Det kommunale «mulighetsområde» for beslutninger er sterkt innsnevret som følge av lovpålegg, og som følge av andre beslutningsenheters disposisjoner. Disse fører til at kommunal prioritering ofte må «følge etter» annen aktivitet, og ressursene vil særlig i en tilflytningskommune bli bundet til følgeinvesteringer. Vurderingsgrunnlaget for kommunalpolitikerne er svakt. Det henger sammen med regnskaps- og budsjettssystem samt manglende bruk av adekvate kalkyleopplegg.

Mulighetene for en bedring av situasjonen ligger i et nytt registreringssystem samt et flerårsbudsjett med det tekniske beregningsutstyr som kreves for slike opplegg.

Innføring av nye metoder av denne art vil gi en åpning for overføring av beslutningsmyndighet til de folkevalgte, og særlig til formannskap og kommunestyre.

UNIVERSITETET I BERGEN

Avdelingsleder

Ved avdeling for elektronisk databehandling er det ledig et 2 års vikariat som avdelingsleder.

Avdelingslederens ansvar og arbeidsoppgaver vil omfatte drift av regneanlegget, IBM 360/50 H, både den utadrettede oppdragsvirksomhet og den innadrettede regneservice overfor Universitetets institutter og tilsluttede institusjoner.

Avdelingslederens ansvar og arbeidsoppgaver omfatter også undervisningsopplegg for brukere, utvikling av forskning innen EDB foruten at vedkommende fungerer som sekretær for avdelingens styre. Søkere bør kunne dokumentere solid kjennskap til datamaskiner, programmeringsspråk, systemarbeid og bør ha administrativ erfaring og praksis i tillegg.

Vikariatet lønnes etter sjefsregulativets kl. 1, brutto kr. 59 630,00 pr. år. Fra bruttolønnen går 2 pst. pensjonsinnskudd.

Den som ansettes må legge fram helseattest og rette seg etter de bestemmelser som til enhver tid gjelder for vikariatet.

Søknad

vedlagt kopi av vitnemål og attester sendes

UNIVERSITETET I BERGEN

PERSONALAVDELINGEN,

postboks 604/5, 5001 Bergen,

innen 5. februar 1970.

Budsjettering som instrument i planlegningen

AV
FIL. LIC. PER HOLM,
STATENS RÅD FÖR BYGNADSFORSKNING, STOCKHOLM

Att planera kan — förenklat-innebära två alternativa handlingsmönster:

- a) att lägga upp en strategi för hur en verksamhet kan anpassas till en väntad i huvudsak opåverkbar utveckling med målsättning att minska förlustriskerna eller maximera sin välfärd, sin vinst eller någon annan storhet beroende på vad som är verksamhetens syfte
- b) att styra verksamhetens utveckling så att bestämda mål uppnås.

Det är den sistnämnda mer aktiva typen av planering som vi förutsätter kommunerna skall bedriva i form av kommunal långtidsplanering.

För att genomföra en sådan mer aktiv planering måste kommunalmännen till sitt förfogande ha en planeringsmodell som visar hur de kan «styra utvecklingen». Detta förutsätter i sin tur att modellen klart skiljer mellan dels sådana variabler vars förändringar kommunalmännen icke kan påverka, dels sådana variabler eller parametrar vilkas storhet kan påverkas. De sistnämnda kan indelas i «handlingsparametrar», med vilka utvecklingen kan styras och målvariabler, vilka politikerna kan tilldela olika önskade värden.

Hur skall då en planeringsmodell¹⁾ av detta slag se ut?

Den modell som presenteras i det följande har utgått från följande principer:

- 1) Långtidsplanen skall vara en direkt «transformation» eller summering av den vanliga ettårsbudgeten, dvs. utformas så att poster från den ena budgeten skall kunna överföras till den andra utan alltför krångliga omräkningar.
- 2) Långtidsplanen skall vara uppställd så att den ger en sammanfattande total överblick av de politiskt strategiska balansposterna i ettårsbudgeten. Särskilt viktigt är att samordningen av drift- och kapitalbudget samt av skattepolitik och lånepolitik kan överblickas i ett långt tidsperspektiv.
- 3) Långtidsplanens siffror för utvecklingen inom olika «sektorer» av budgeten skall om möjligt bygga på ett begränsat antal klart redovisade och lätt överblickbara antaganden.

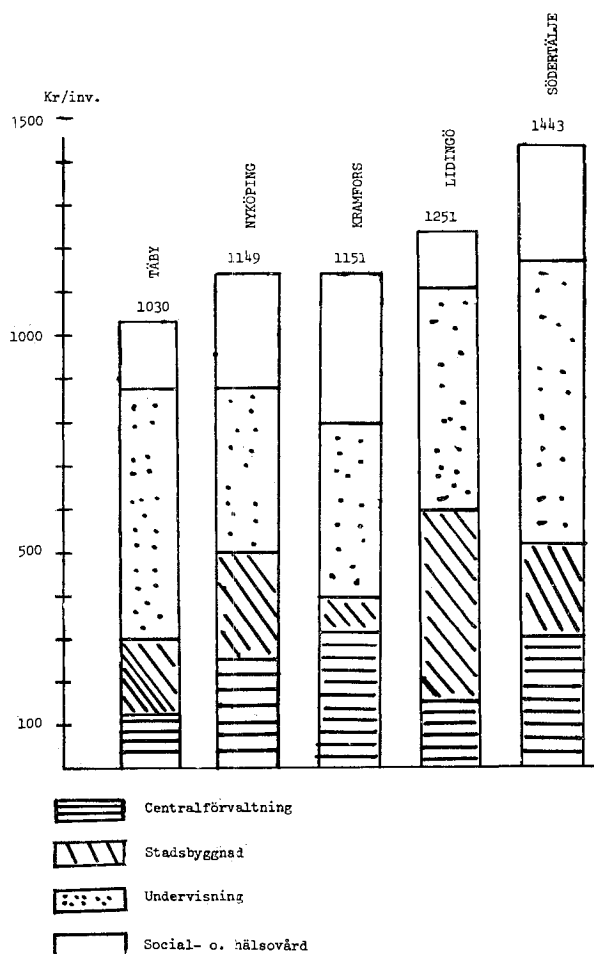
¹⁾ Den i det följande beskrivna planeringsmodellen finns redovisad i en bok av Per Holm — Björn Hårsmann «KOMMUNALEKONOMI» Stockholm 1968, See- lig & C:o.

Dessa principer innebär att vi i det kommunala budgetarbetet vid bedömningen av utvecklingstendenserna på längre sikt kan undvika att ledamöterna hamnar i detaljdiskussioner av det slag som annars är vanliga, dvs. diskussioner av den typ som Parkinson beskriver så talande genom ett exempel från ett styrelsemöte i ett stort industriföretag; en fråga om att ställa upp cykelställ vid fabriksporten föranleder en timmes diskussion medan ett förslag att investera 50 miljoner i nya maskiner klubbas utan diskussion.

Den kommunala struktur — några exempel.

Bild 1 redovisar driftkostnadernas brutto per invånare i 5 svenska städer med mellan 10 000—50 000 invånare år 1964. Kostnaderna avser 4 huvudförvaltningar som täcker hu-

Bild 1. Bruttodriftkostnader 1964.



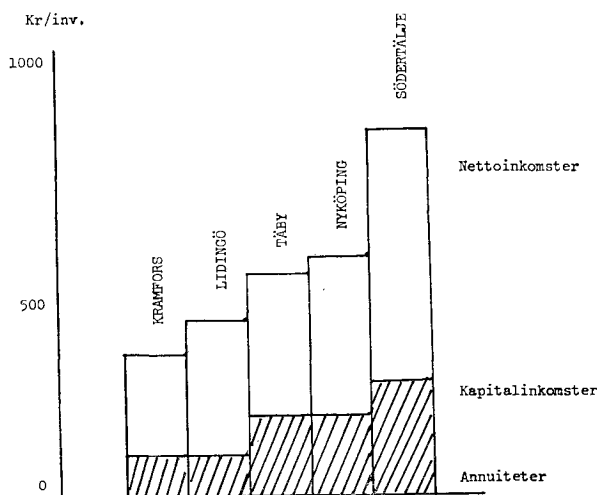
vudparten av utgifterna. Bland städerna ingår ett exempel på en stad som under ett 10-tal år haft folkminskning — Kramfors, samt några snabbt expanderande industristäder, Södertälje och Nyköping, och slutligen 2 växande förortskommuner till Stockholm, Täby och Lidingö.

Bilden visar dels att utgiftsnivån varierar kraftigt mellan städerna, dels att fördelningen av utgifterna på förvaltningar är mycket olika. Den tillbakagående staden Kramfors har stora socialutgifter och små utgifter för stadsbyggnad. Den växande och förmögna staden Lidingö har små socialutgifter och stora utgifter för stadsbyggnad och undervisning.

Bild 2 visar för samma städer kapitalutgifternas storlek i genomsnitt perioden 1962—1964. Även här förekommer stora variationer mellan Kramfors med relativt små kapitalutgifter och Södertälje med stora kapitalutgifter. (I diagrammet har även inlagts den andel av investeringarna som finansierats med kapitalinkomster respektive den del som utgör annuiteter. Siffrorna avser kapitalutgifter netto.)

Bild 2. Utgiftsstruktur medeltal perioden 1962—1964.

Kapitalbudgeten.



Vilka faktorer bestämmer kommunernas utgifter och inkomster?

Det kan diskuteras i vilken utsträckning en kommuns styrelse kan självständigt bestämma över den totala utgiftsnivån i kommunen. Till en stor del är kommunens utgifter indirekt bestämda genom lagar och förordningar eller statliga beslut. Det finns emellertid — åtminstone i Sverige — en betydande handlingsfrihet när det gäller den totala utgiftsnivån. Samtidigt är det uppenbart att vid sidan av lagstiftning och administrativa bestämmelser kan olika institutionella faktorer

verka styrande på kommunernas ekonomi. I följande tablå (Bild 3) har jag angett några orsaker som på ett avgörande sätt påverkar de kommunala utgifternas storlek. Schemat kan alltså vara grundläggande för en jämförelse mellan två eller flera kommuner av vilka faktorer som bestämmer skillnader i den kommunala utgiftsnivån.

Bild 3. Schema över «orsaker» till och skillnader i utgifter för olika kommuner.

Efterfrågesidan:

- (1) Folkmängden.
- (2) Expansionsstakten.
- (3) Lokalinkomsten per invånare.

Politiskt bestämda lokala preferenser:

- (4) Aktivitetsnivå.
- (5) Standardnivå.

Utbudssidan:

- (6) Pris- och kostnadsnivån.
- (7) Produktiviteten inom förvaltningens olika grenar.
- (8) Under tidigare period fattade beslut och genomförda åtgärder.

Tekniska faktorer:

- (9) Klimat- och naturförhållanden.
- (10) Bebyggelsestrukturen.

Jag skall i det följande i stort sett bortse från de faktorer som hänförs till utbudssidan under rubriken «Tekniska faktorer». Dock kommer punkt 8 «tidigare fattade beslut» att till en del ingå i analysen.

Schemat talar i stort sett för sig själv, men några kort fattade kommentarer kan vara berättigade.

Av två städer med samma folkmängd men olika tillväxttakt får den stad som har den snabbaste folkökningen vid given standard också de största utgifterna. Tillväxttakten är av särskild stor betydelse för investeringsbehovet. Detta kallas i nationalekonomin för «accelerationsprincipen».

Det är en intressant fråga huruvida en kommun med stor lokalinkomst per invånare även har relativt sett stora utgifter, dvs. har kommunala utgifter en positiv inkomstelasticitet? För att jämföra med den privata ekonomin; har rika kommuner högre standard än fattiga, kostar de på sig mera t.ex. i fråga om standarden på parker och sportanläggningar, samtidigt som de har mindre utgifter för t.ex. socialvård? De politiskt bestämda preferanserna behöver kanske inte kommenteras utförligt. Åtminstone i Sverige finns det verksamheter som en kommun kan åta sig eller avstå ifrån. På samma sätt kan en kommun bestämma sig för att hålla en högre standard t.ex. i fråga om kvaliteten på sine skolmålti-

der än vad som är föreskrivet för statens bidrag under förutsättning att den övriga standarden betalas med egna medel. Övriga faktorer skall icke här närmare kommenteras.

Långtidsplanens mål och medel.

De allmänna riktlinjer för långtidsplanen som presenterades inledningsvis skall nu kompletteras med en mer konkret målsättning. Den traditionella årliga budgeten är en beräkning ex-ante, för att använda en traditionell ekonomisk term, av de framtida inkomsterna och utgifterna som utgör en kombination av prognos och målsetning för verksamheten. Oavsett om denna beräkning omfattar ett år eller en längre period, t.ex. 5 år, måste den innehålla följande huvudmoment:

- 1) En beräkning eller bedömning av tillgängliga totala resurser, ekonomiska och reala.
- 2) En beräkning av den framtida efterfrågan alternativt en behovsprognos för olika sektorer av ekonomin.
- 3) En prioritering av behovet inom olika sektorer och samtidigt en allokering av resurserna till olika områden.
- 4) En finanspolitisk bedömning och målsättning. Här beslutas i vilken utsträckning olika medel skall användas för att täcka de under (3) föreslagna utgifterna och givetvis en slutlig avvägning av utgiftsnivån. I denna beslutsprognos blir allokeringen slutligt bestämd.

Sett på detta sätt kan den kommunala finanspolitiska målsättningen sammanfattas sålunda:

- 1) En avvägning mellan å ena sidan utgifts- och aktivitetsnivån och å andra sidan avvägningen mellan olika finansieringsformer, avgifter, skatter och lån. En viktig finanspolitisk målsättning blir då att bedöma hur denna avvägning över planeringsperioden påverkar befolkningsutvecklingen, lokalinkomsten och den lokala ekonomiska tillväxttakten.
- 2) En annan målsättning kan vara att över längre perioder undvika variationer i uttaxeringen.

Härutöver kan givetvis förekomma sekundära målsättningar t.ex. att över perioden stimulera sysselsättning och inkomstbildning eller att medverka till social utjämning. De sistnämnda problemen skall jag här förbigå.

Sammanfattning av prognos- och planeringsmodellerna.

Planeringsmodellen består av följande «delmodeller»:

- 1) En budgetbalansekvation.
- 2) Prognosmodell för driftutgifter.
- 3) Prognosmodell för investeringar.
- 4) Prognosmodell för inkomster, skatteunderlag.

Bild 4 visar ett förenklat schema över budgetbalansekvationen och några för budgetbalansen viktiga problem.

Bild 4. Budgetekvationen = prognosmodell.

Utgifter		
Driftutgifter	+ Investeringar	+ Annuiteter å lån =
DU	+ I	+ r · L
Inkomster		
Skatter	+ Uopplåning	+ Avsättning till fonder
s · Y	+ dL	+ B
(r) räntan		
(s) skattesatsen		
(Y) skattekonor		

Prognosproblem:

- (1) Vad bestämmer driftutgifternas storlek (Y)?

Opåverkbara faktorer (exempel):

- (1) Antal skattekonor (Y).
- (2) Räntan (r).
- (3) Statsbidragen.

Politiska målsättningar (exempel):

- (1) Vad vill staden ha för skattesats (s)?
- (2) Hur mycket vill (behöver) staden investera (I)?

Prognoser

- Folkmängdsprognoser
- Bostadsbyggnadsprogram

Såväl driftutgifter som investeringar förutsättes här summerade över samtliga förvaltningsår. Ekvationen visar att i en given period kan balans mellan givna utgifter och investeringar erhållas genom att variera handlingsparametrarna s (skattesatsen) och dL (upplåningen) — om vi bortser från fonderingar. — Y är genom svensk lagstiftning bestämd och lika med summan av taxerade inkomster två år tidigare. Härigenom blir modellen operationell. Om kommunen önskar öka driftutgifterna DU så kan balans uppnås genom att höja skatten eller öka upplåningen om kapitalmarknaden tillåter det. Väljas ökad upplåning ökar i nästa period utgiftssumman för rL och ny balans kräver då en ny ökning av dL eller s. Dessa enkla samband blir givetvis mera komplicerade när man måste ta hänsyn till andra inkomster än skatter, t.ex. statsbidrag och avgifter.

För att kunna göra en prognos över den framtida utvecklingen måste tydligen beräkningar göras över förändringarna i driftutgifter, investeringar och antalet skattekonor. En förutsättning för beräkningar av den framtida utvecklingen av dessa faktorer är att det finns prognoser över den beräknade framtida ut-

vecklingen av staden. Beräkningar förutsätter alltså att följande basprognoser utarbetas:

- En befolkningsprognos.
- En prognos över bostadsbyggandet som är koordinerad med befolkningsprognosen.

Samtliga beräkningar över utgifter inom olika förvaltningar liksom över inkomsterna bygger således på gemensamt prognosunderlag beträffande antalet konsumenter och förutsatta förändringar i t.ex. inkomster och levnadsstandard.

Hela planeringsmodellen sammanfattas översiktligt i de ekvationer som presenteras i schemat på följande två sidor.

Som ovan nämnt består modellen av följande delmodeller:

Budget-balansekvationen.

Prognosmodell för driftutgifter.

Prognosmodell för investeringar.

Prognosmodell för inkomstunderlag.

Översikt av planeringsmodell.

Budget-balansekvation

(Förvaltningsområde i: 0—9, år 0,1, , t)

$$\sum_{i=0}^9 U_{it} + \sum_{i=0}^9 I_{it} + r_t L_t = s_t Y_{t-2} + dL + B_t \dots \dots \dots (1.1)$$

Prognosekvationer

Basprognoser:

Befolkningsutvecklingen: folkmängden fördelad på kön och relevanta ålders- och civilståndsgupper.
Bostadsbyggandet: antall lägenheter och rumsenheter.

Driftsutgifter:

(för varje förvaltningsområde i)

$$U_o = N_o u_o \dots \dots \dots (2.1)$$

$$U_t = U_o \frac{N_t}{N_o} (1 + n)^t \frac{P_t}{P_o} \dots \dots \dots (2.2)$$

eller

$$U_t = u_o N_t (1 + n)^t \frac{P_t}{P_o} \dots \dots \dots (2.3)$$

Investeringar:

$$K_o = N_o k_o \dots \dots \dots (3.1)$$

$$I_t = dN_t k_o + a_t K_o + b_t S_t + R_t \dots \dots \dots (3.2)$$

eller

$$I_t = dN_t k_o + a_t N_o K_o + b_t S_t + R_t \dots \dots \dots (3.3)$$

$$I_t = r_{co} U_t + 1 \dots \dots \dots (3.4)$$

Inkomster:

$$Y_o = F_o b_y \dots \dots \dots (4.1)$$

$$Y_t = \frac{F_t}{F_o} Y_o (1 + q)^t \dots \dots \dots (4.2)$$

Använda symboler.

Exogena eller predeterminerade = () *variabler*

N = antalet konsumenter eller konsumentenheter

r = annuitetsprocenten under prognosperioden

F = antalet inkomsttagare

q = den årliga procentuella ökningen av inkomsten per capita

r_{co} = «capital-output»

(U_o) = driftutgift utgångsåret

(K_o) = kapitalstock utgångsåret

(Y_o) = inkomsten utgångsåret

Endogena variabler

U = driftsutgifter

I = investeringar

Y = lokalinkomst (taxerad inkomst)

u = driftutgift per konsumentenhet

k = kapitalstocken per capita

ly = lönen per inkomsttagare

Handlingsparametrar

s = uttaxering per skattekröna

dL = upplåning under budgetåret

B = balansposter i budgeten

n = den procentuella årliga standardförändringen av utgiften per konsumentenhet

a = «standardförändring» av kapitalstocken (t.ex. i %)

b = förnyelseandel av saneringsbehövligt realkapital

Driftutgifterna.

Prognosmodellen för driftutgifterna bygger på följande enkla resonemang. Antag oförändrat penningvärde. Orsaken till förändringar i kommunernas redovisade driftkostnader mellan två tidsperioder kan då förenklat återfinnas på två huvudfaktorer:

- Kvantiteten utbudna tjänster har förändrats som en följd av att antalet konsumenter — t.ex. antalet skolbarn, antalet pensionärer — har förändrats utan att kvaliteten på utbudna tjänster har förändrats.
- Standarden — kvaliteten på utbudna tjänster har ökat och därmed har kostnaderna ökat.

Ett enkelt exempel kan belysa de nämnda orsakerna. Utgifterna för undervisning kan öka genom att

- antalet skolbarn ökar, dvs. n i formeln ökar,
- undervisningen förbättras genom att antalet barn per klass minskar — dvs. standardfaktor n ökar.

Problemet vid tillämpningen av denna modell ligger givetvis i svårigheterna att mäta N och n . Denna problem har alltså lösts ge-

nom att som antalet konsumenter (N) välja den delgrupp av befolkningen som kan anses ha störst nytta av de tjänster en viss förvaltning bjuder ut. I vissa fall har bostadsbyggandet använts som «konsumentenhet». Innebörden av standardfaktorn n i modellen är mer komplicerad. Jag har kallat n för en standardfaktor ehuru det lätt inses att den fångar upp förändringar i «utgiftsnivån per konsumenten» som inte behöver ha att göra med vad vi normalt betraktar som standardförändringar.

Praktisk, operationellt och för planeringsmodellen är emellertid n en mycket användbar storhet. Förändringar i n är lätta att beräkna för en historisk period. n kan användas för att styra allokeringen av utgifterna mellan olika förvaltningsgrenar vid långtidsplaneringen. Den kan användas för att jämföra «framstegstakten» mellan olika delperioder av planeringsperioden. Den kan förutsatt samma redovisningsteknik användas vid jämförelser mellan olika kommuner.

Så som vår modell utförts får n en viss likhet med efterfrågans inkomstelasticitet i en traditionell modell för efterfrågeanalyser.

Givetvis uppstår besvärliga problem om i modellen utgifterna beräknas brutto; då krävs särskilda beräkningar av andra inkomster än skatter. I den förenklade version som här presenterats kan förutsättas att det råder paral-

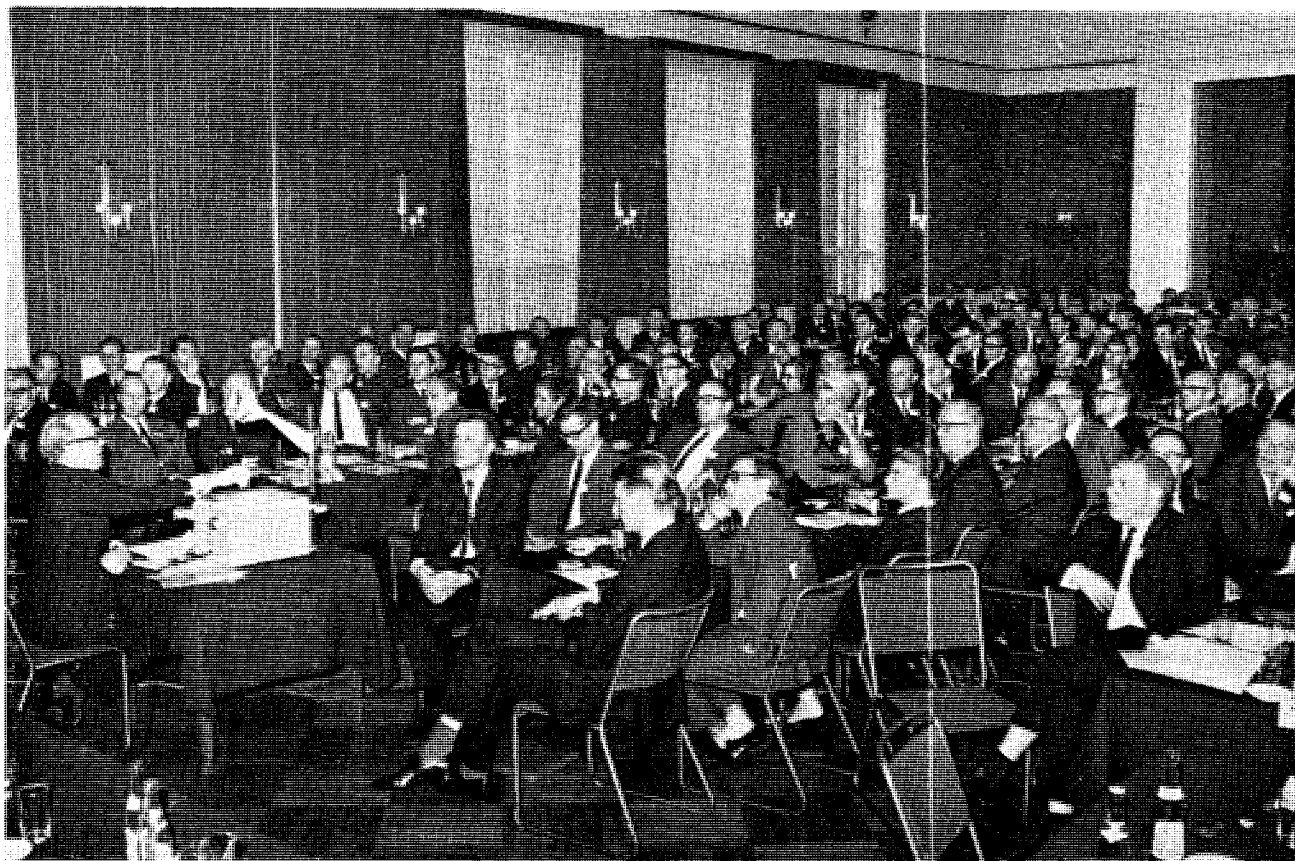
lletet mellan förändringar i bruttoutgifter och andra inkomster än skatter. (Modellen kan givetvis kombineras med en inkomstberäkning för andra inkomster än skatter men detta utelämnas här).

Det förtjänar alltså understrykas att genom driftutgiftsekvationen har budgetbalansekvationen fått en ny och viktig handlingsparameter som objektivt kan benämnas «den årliga procentuelle utgiftsnivåförändringen».

Investeringar.

Kommunala, liksom överhuvudtaget samhälleliga investeringar i byggnader eller anläggningar kan efter «motiv» för att genomföra investeringen schematiskt indelas i följande grupper:

- A. Expansionsinvesteringar, dvs. kapacitetshöjande investeringar som är en följd av ökad efterfrågan till följd av att antalet «konsumenter» har ökat. Som konsumenter eller konsumentenheter kan man även här använda olika faktorer inom olika sektorer, exempelvis befolkningstillskottet eller antalet skolbarn.
- B. Standardhöjande investeringar, dvs. investeringar, som orsakas av ökad efterfrågan till följd levnadsstandard eller ändrade preferanser hos «basbefolkningen».



- C. Reinvesteringar — för att ersätta förslitna anläggningar. Reinvesteringarna omfattning kan antas vara bestämd dels av det existerande realkapitalets åldersstruktur och standard, dels av inkomster och preferanser, dvs. av politiska målsättningar.
- D. Rationaliseringsinvesteringar, dvs. investeringar vars primära syfte är att sänka produktionskostnader, icke att öka kapaciteten eller höja «standarden» inom det egna området. Exempel på rationaliseringsinvesteringar kan inom den kommunala sektorn främst hämtas från industriverken eller stadsbyggandet.

Det är givet att gränsdragningen mellan de olika investeringarna i regel måste bli godtycklig. I den följande diskussionen bortses från rationaliseringsinvesteringar, som i kommunerna främst förekommer i vissa industriverk.

Det kan slutligen anmärkas att den presenterade modellen inte använts på de kommunala förvaltningar som i Sverige kallas «industriverk» — dvs. elverk, vatten- och avloppsverk etc. Där tillämpas en traditionell företagsekonomisk prognosteknik, varefter avgiftenpriset bestäms så att önskat överskott-underskott uppkommer.

Det inses att ekvationerna 3.2 och 3.3 kan betraktas som partiella regressionskvationer i vilka parametrarna kan bestämmas genom en historisk statistisk analys.

En nackdel med den presenterade investeringsmodellen är att den endast indirekt (genom faktor dN) tar hänsyn till sambandet mellan investeringar och driftutgifter. Vi har därför även formulerat ekvationen 3.4 där investeringen kan beräknas såsom en följd av driftutgifterna genom parametern r_{co} . Problemet blir här att investeringen ju kommer i tiden före det väntade tillskottet i driftutgifter. Teoretiskt är det emellertid rimligare att se investeringen som ett resultat av att man önskar tillfredsställa en viss konsumtion; man vil öka möjligheterna att läsa gode böcker eller bada. Därför bygger man ett bibliotek och en simhall, vilket i sin tur ger driftutgifter för dessa verksamheter.

Inkomster, skattekrönor.

Kommunens lokalinkomst (Y) blir i vår modell lika med summan av fysiska personers inkomster (efter vissa avdrag som ger den s.k. beskattningsbara inkomsten) och företagets taxerade inkomster²⁾ (vinsten). I det följande bortses från bolagsinkomsterna. Den använda prognosmodellen kan för fysiska personer bli så enkel som i ekvationerna (4.1) og (4.2). I ut-

²⁾ Dessa avdrag uppgår uppskattningsvis till 10 å 15 % av bruttoinkomsten. Bolagens inkomster utgör i sin tur i genomsnitt c:a 10 % av kommunens totala skatteunderlag. Sedan förekommer givetvis betydande transfereringar från staten till kommunerna.

gångsläget är både antalet inkomsttagare F_0 och inkomsten per inkomsttagare ly känd.

Prognosen består därför i att med hjälp av befolkningsprognosen beräkna sannolika förändringar i F och sedan utifrån allmänna konjunkturbedömningar och trendframskrivningar av löneproduktiviteten antaga framtida värden på ly eller riktigare på faktorn q , som är den årliga procentuella reallönökningen.

Faktorn q bestäms i huvudsak av faktorer utanför den enskilda kommunen; den får därför skattas med ledning av allmänna bedömningar av framtidsutsikterna för de näringsgrenar som är eller kommer att vara lokaliserade till kommunen.

Praktisk tillämpning av modellen.

Den praktiska tillämpningen av modellen skall kortfattat beröras. Vid beräkningar av driftutgifterna har modellen använts för beräkningar på de förvaltningar som icke har karaktär av industriverk. Först har modellen använts för analys av den historiska utvecklingen. Som «konsumentenhet» har härvid i första hand använts olika delgrupper av befolkningen, i vissa fall såsom för stadsbyggnad, även bostadsbyggandet. Några resultat från den historiska analysen redovisas i (bild 5 och bild 6). Av dessa framgår att värdet på n varierat mycket mellan olika kommuner och över tiden.

Bild 5.

Net current expenditures, «Standard increase» (n) in average annual percent for ten cities. 1959—1964. Governmental branch: Education.

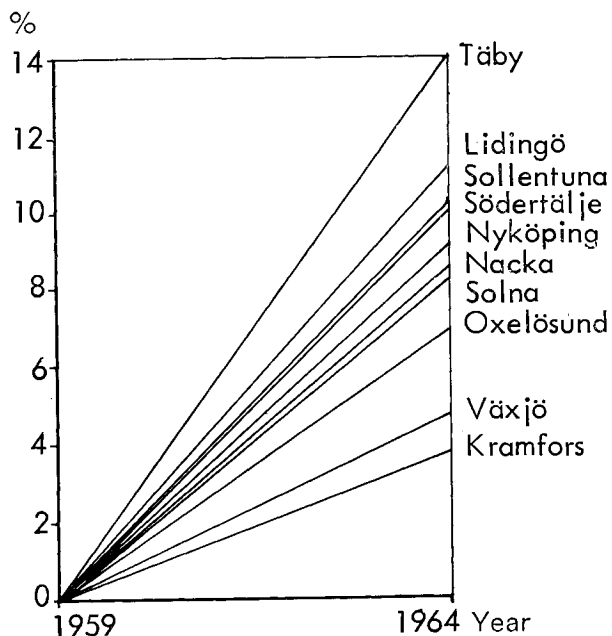
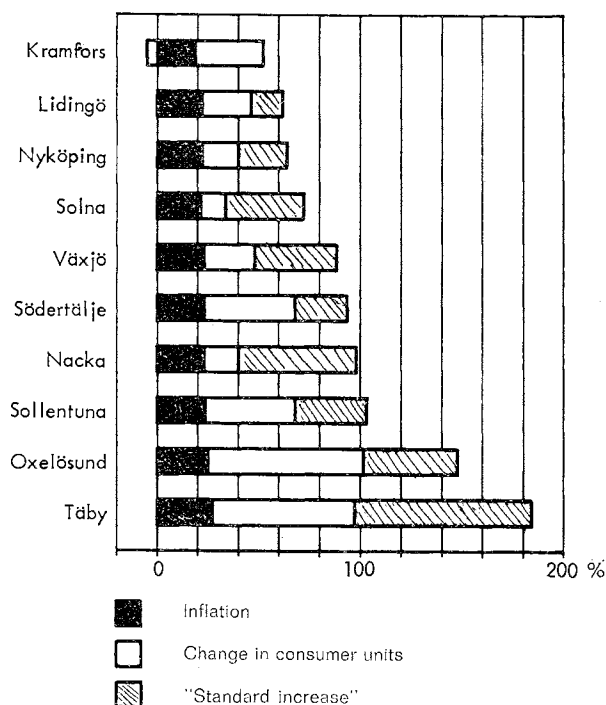


Bild 6.

Net current expenditures in ten cities. Percentage increase by «causes». 1959—1964. Governmental branch: Central Administration.



För prognosperioden har politikernas intresse kunnat koncentreras till valet av värde på faktorn n ; betydande förskjutningar över tiden både mellan olika förvaltningsgrenar och mellan olika städer har varit vanliga. Ett exempel ges i följande tablå.

Område	Värde i % av faktorn n . Standardförändring	
	Faktiskt 1963—1966	Plan 1969—1972
Centralförvaltning	-1	3
Stadsbyggnad	11	5
Undervisning	10	10
Social och hälsovård	9	6

Betydande omallokering av resurserna har alltså förekommit.

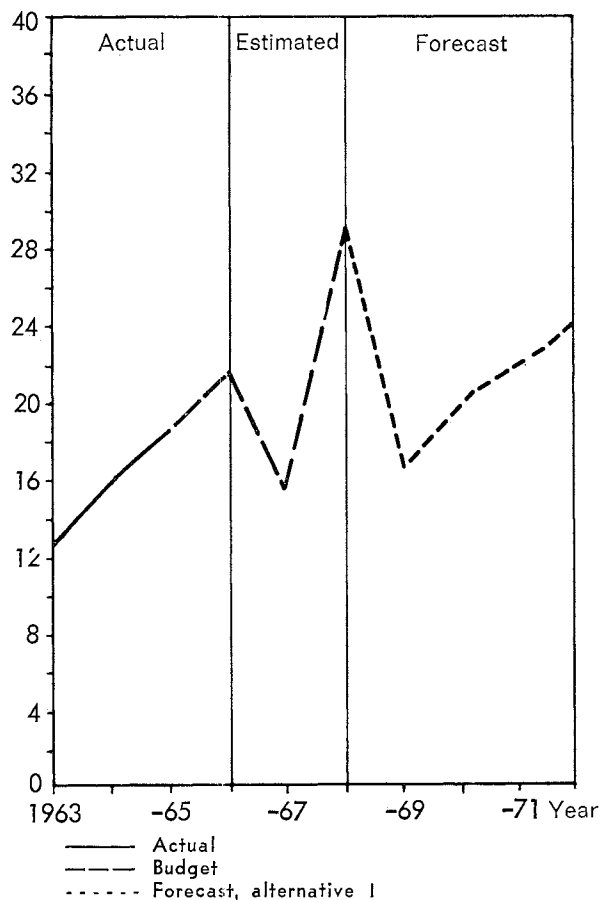
För vad som kallas «industriverk», där avgifter (priser) är så höga eller kan sättas så höga att driftkostnaderna helt täckes, har gjorts en särskild bedömning, varvid överskottets storlek (avgiftens höjd) betraktats som handlingsparameter.

För investeringarna har både ekvation (3.2) och (3.3) använts. Ett exempel på en prognos där ekvationen (3.3) använts redovisas i bild 7. Värdena på capital-output ratio har visat sig variera mycket över tiden och mer exakta beräkningsmetoder är önskvärda. Samtidigt visar materialet att handlingsparametern «standardökning» haft mycket stor betydelse för investeringsutvecklingen och de värden som

bestäms i modellen kan variera mycket. Det har visat sig nödvändigt att i viss utsträckning behandla investeringsvolymen som en målvariabel och anpassa DU och övriga handlingsparametrar efter planeringsvärdena på I

Bild 7.

Net investments in Nyköping. 1963—1972.
Net investments, mill. Skr.



De ramar för investeringsvärdena som angetts i planeringsmodellen har i sin tur utnyttjats för den fysiska planeringen. Den fysiska planeringen har använts för en beräkning av investeringsbehoven. Den ekonomiska planen har sedan bl.a. fått bestämma etappindelning för utbyggnad av olika områden.

Den finanspolitiska delen av långtidsplaneringen har visat sig bli det mest betydelsefulla ledet i arbetet. I princip ger modellen politikerna fyra viktiga handlingsparametrar, a) utgiftsstandardökningen, b) skattesatsen, c) upplåningen och eventuellt även d) investeringsvolymen, att styra utvecklingen med. Det är nu uppenbart att det finns olika sätt att lösa budgetekvationen.

1. Politikerna kan starta med att välja värden på skattesatsen (s), standardökningen n samt lösa investeringsökningen endogen. Dessa variabler blir då målvariabler. Budgetekvationen anger därefter vilken upplå-

ning som erfordras för att realisera de uppställda målen.

2. De beslutande politikerna anger vilken standardökning och vilken upplåning som anses önskvärd. Investeringsökningen löses endogent. Budgetbalansekvationen anger vilken skattesats som krävs för att målsättningen skal realiseras.
3. Politikerna anger vilken nettoinvestering de önsker realisera, vilken upplåning som anses rimlig. Driftutgifterna anpassas efter investeringsvolymen och därutöver önskvärd standardökning. Budgetbalansekvationen anger erforderlig skattesats.

I de prognosmodeller som upprättats har det visat sig synnerligen värdefullt att på detta enkla sätt få konsistens mellan olika politiska handlingsparametrar.

Avslutande anmärkningar.

Det kan vara motiverat att ge några synpunkter på förutsättningarna att använda långtidsplanen som ett styrningsmedel i en integrerad kommunal utvecklingsplanering.

Först kan man fråga om en kommunal långtidsplanering enligt den skisserade modellen kan utnyttjas för att underlätta kommunalmännens val mellan olika utvecklingslinjer.

Mina positiva erfarenheter av arbetet med modellen i flera kommuner kan sammanfattast sålunda:

- 1) Långtidsplanering efter dessa riktlinjer koncentrerar diskussionen i drätselkammeren på väsentliga huvudlinjer i den kommunala utvecklingen.
- 2) Rätt använd tvingar modellen kommunalmännen att redovisa genomtänkta prioriteringar och inse konsekvenserna av politiska målsättningar rörande utvecklingen inom olika delområden.
- 3) Det långsiktiga perspektivet gör det möjligt till mer rationella beslut inte bara i fråga om sådana för kommunen viktiga beslut som skuldsättning, uttaxering.
- 4) Den skapar hos förvaltningarna intresse för långtidsplanering samtidigt som den garanterar att samtliga förvaltningar planerar utifrån samma förutsättningar.

Det sistnämnda är viktigt utifrån samordningen med annan planeringsverksamhet i kommunen. I ett flertal kommuner har vi lyckats samordna den ekonomiska planeringen ock den fysiska planeringen. Ekonomidirektör Landelius från Nacka ger exempel på detta i sitt föredrag. Befolkningsprognosen och de allmänna förutsättningarna för utvecklingen är gemensamma för den ekonomiska långtidsplanen och för den fysiska planens, generalplanens första 5-årsperiod. Investeringsplanen anger vilka anläggningar i den fysiska planen

som kan komma till utförande under denna första period. Utsträcker den kommunala långtidsplanens överslagsberäkningar till en 10-årsperiod kan denna samordning förbättras ytterligare. Om kommunerna har en bostadsförsörjningsplan så är den på samma sätt koordinerad med den ekonomiska planen och med den fysiska planen.

Det är uppenbart att denna samordning, en integrerad långtidsplanering på ett betydelsefullt sätt kan leda till ett ökat samarbete och en samordnad bedömning av kommunernas — stadens utvecklingsprogram.

Det kan också vara skäl att beröra dels de tekniska förutsättningarna att klara en planering efter här redovisade riktlinjer, dels planeringsmodellens förutsättningar att medverka i en demokratisk beslutsprocess.

Våra erfarenheter är att modellen inte ställer alltför stora krav på teoretiskt kunnande och att den går att hantera i praktiskt arbete. Det är givet att både tjänstmän och förtroendemän måste lära sig beräkningstekniken, men beräkningarna kräver inte andra förkunskaper än dem som en kamrer och drätselchef redan har. Det finns också anledning att ställa kraven på fackkunskap av kommunernas ekonomiska redovisning väsentligt högre än man gjort hittintills. Kommunerna är ekonomiska storföretag.

Det har också uttalats farhågor att en relativt komplicerad långtidsplan skulle kunna leda till ökat tjänstemannaväld. Jag har motsatt uppfattning. Rätt använd bör modellen ge förtroendemännen möjligheten till ökat inflytande. Det blir möjligt att på ett rationellt sätt fördela avvägningsproblemen och därmed ansvaret till olika nivåer. Den kan bidra till ökat saktighet i diskussionerna och också öka lekmännens möjligheter att ta del i debatten om de stora avvägningsproblemen — utjämningsstandard, skatter, lån.

Den pessimistiske kan naturligtvis tillägga att i realiteten blir inte avvägningsproblemen lösta i och med att man skaffat sig ett instrument som ger överblick av effekterna av olika beslut. Det svåra problemet vilka värden vi skall tilldela standardökningskoefficienten för olika förvaltningsområden kvarstår alltid som ett svårlöst problem.

Hur skall vi väga och värdera sociala «outputs» mot varandra när vi inte har någon prisnivå? Det enda vi får av modellen är att vi kan genomföra «standardökningen» mellan olika år och mellan olika städer. Det är en angelägen uppgift för fortsatt utvecklingsarbete att finna finare metoder att mäta målvariabler för olika verksamheter. Kanhända kommer här forskning och erfarenheter om programbudgetering att ge viss ledning.

Generalplanen som element i kommunalplanleggingen

AV

BYGNINGSSJEF, ARKITEKT MNAL YNGVAR JOHNSEN,
KRISTIANSAND KOMMUNE



Innledning.

Det er sagt at et hvert foredrag om planlegging i våre dager må ta sitt utgangspunkt i befolkningsekspløsjonen eller forurensningen av vår natur. Den tid da et kvalifisert foredrag begynte med skapelsen og derfra trakk linjer frem mot nuet og videre til evigheten, synes å være forbi.

Jeg har i min selvransakelse tatt det som et tegn på en gryende alderdommens konservativisme at jeg tross dette tillater meg å innlede med et historisk tilbakeblikk, om enn ikke til skapelsen så til den industrielle revolusjon.

Siden midten av forrige århundre har planleggingen i alle land under industrialisering, gjennomgått 3 faser.

Da den industrielle revolusjon tok til å omskape næringsliv og bosetting, ble utbyggingen preget av tildels grundig planlegging, men planleggingens hovedmålsetting var alltid størst mulig forrentning av investert privatkapital. Vi kan kalle denne første planperioden for *egeninteressenenes planperiode*. Etter hvert som utviklingen førte med seg landsomfattende samfunnslementer; så som jernbanenett, veinett, kraftforsyningsnett osv. ble det behov for offentlige etater til å ta seg av planlegging, utbygging og drift av disse elementer. Samtidig utkrystalliserte det seg særinteresser i samfunnet, og disse fikk sine organisasjoner og planorganer. Vi når den andre planleggingsperiode som vi kan kalle *sektorinteressenenes planleggingsperiode*. Menneskeverkets innføring i naturen, omskapningen av landskapet fra naturlandskap til kulturlandskap ble planlagt sektorvis, uten den koordinering til en helhetsvurdering som er påkrevet om resultatet skal bli slik vi ønsker det.

Denne sektorinteressenenes planleggingsperiode har preget utviklingen her i landet helt frem til våre dager. Vi ser spor etter den i hver eneste kommune. Overalt finner vi minnesmerker over sektorentusiastenes målbevisste arbeid for sin sektor. Uten tanke på helheten har han innført sitt element i landskapet uten å skule til nabosektoren. Ofte har han ikke ønsket innblanding fra andre sektorer, men like ofte har han ikke vært klar over at hans relativt enkle

planoperasjoner kunne medføre kjedereaksjoner av enorm samfunnsmessig betydning i andre sektorer.

La oss illustrere med et eksempel vist i fig. 1. De ekspanderende bygdebyene på Jæren er i dag støttepilarer i vår økonomi. Som perler på en snor ligger de fra Stavanger og sydover på Jærslletten. Den jernbaneingeniør som i sin tid planla jernbanen og med sin passer avsatte

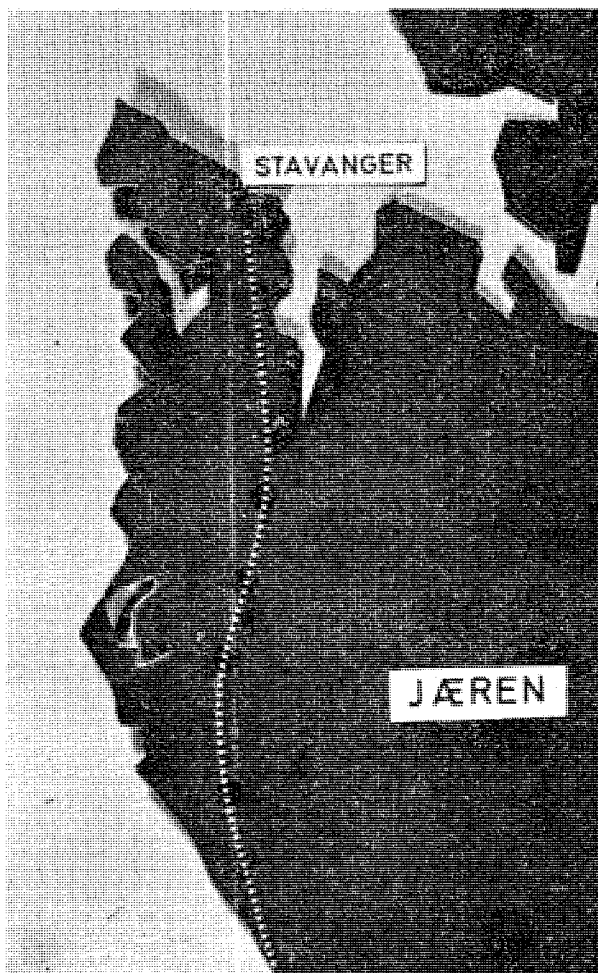


Fig. 1.

Jernbanens trasé og stoppestedenes plassering har bestemt bosettingsmønsteret på Jæren.

stoppesteder med jevne mellomrom nedover Jærsløtten, var sikkert ikke klar over at han på denne måten fastla bosettingsmønsteret i et av våre sterkest befolkede distrikter. Hadde han øket avstanden mellom passerspissen noe, ville bosettingsmønsteret i dag vært et helt annet.

På samme måte kan vi trekke frem eksempler på kollisjon mellom forskjellige sektorinteresser, fordi samarbeidet ikke er satt i system, boligbygging på våre best dyrkede arealer, boligbebyggelse langs våre hovedtrafikkårer, nye trafikkårer som skjærer brutalt gjennom dyrkede arealer, kraftledninger som går unødig brutalt gjennom vår naturområder osv.

Årsakene til disse «feil» i våre arealdisposisjoner er ikke ond vilje fra sektorplanleggerens side, men manglende bruk og manglende krav om samarbeidsplikt i planprosessen.

Når man en gang i det neste århundre skal skrive planleggingens historie, vil sannsynligvis 1/1 1966 bli nevnt som det tidspunkt da vi forlot den andre planleggingsperiode, sektorinteressenes planleggingsperiode, og gikk inn i den tredje periode som vi kan kalle den *koordinerende planperiode*, helhetssynets planperiode. Det er den nye bygningsloven som konstruerer det planapparat og definerer de plantyper som skal bringe oss inn på en riktigere vei, og generalplanen er i denne sammenheng et viktig planelement.

Tidligere hadde vi direkte sektorlinjer fra nasjonalnivået, fra de enkelte departementer og direktorater gjennom fylkesorganer og ned til et kommunalt organ. (Se fig. 2 og 3.) Den vertikale kontakt mellom Veidirektorat, fyl-

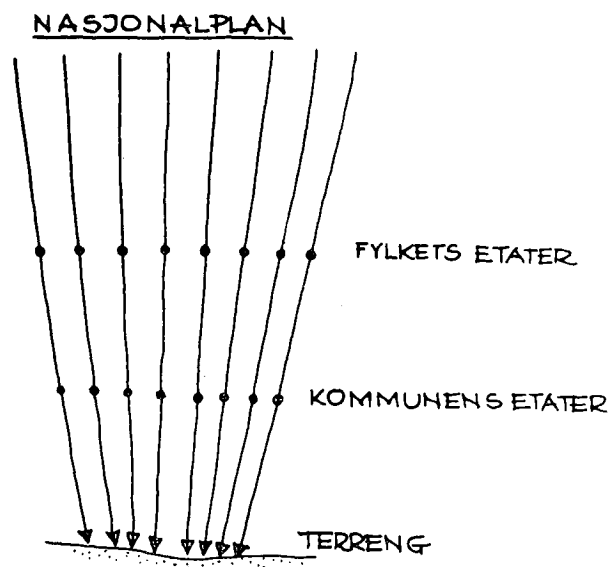


Fig. 2.

Den «vertikale» koordinering mellom sektoretater på nasjonalplanet, fylkesplanet og kommunalplanet er brakt i system. Derimot har den «horisontale» kontakt vært mer sporadisk og tilfeldig.

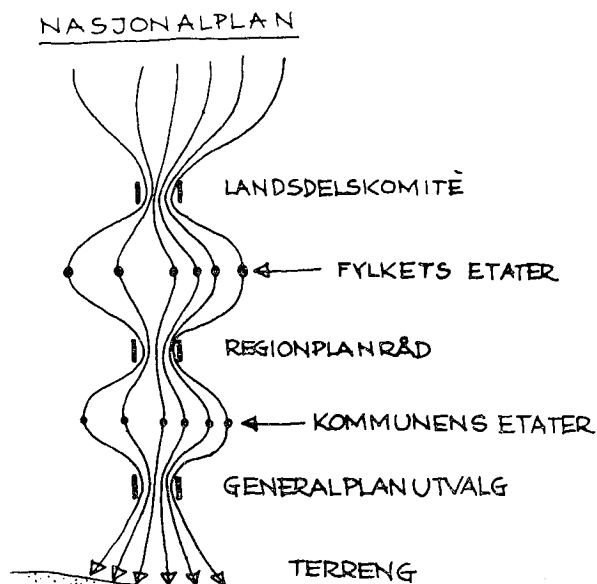


Fig. 3.

Den nye bygningsloven bringer den «horisontale» kontakt i system. På landsdels-, fylkes- og kommunalplanet skal alle sektorplaner koordineres til en helhetsplan.

kets veivesen og veioppsynsmannen var god, men den horisontale kontakt var mangelfull. Bygningsloven setter opp tre «slåmporter» i denne bakken fra nasjonalnivået og ned til gresstustene. På hvert av disse nivåer skal alle sektorinteresser samles til et helhetssyn, alle spektrets farger igjen samles til hvitt lys. Disse begrepene landsdelsplan, regionplan og generalplan er *koordinerende planer* som skal omfatte helheten, sammenfatte alle samfunnselementene til en syntese.

I dette planleggingshieraki, skal regionplan bygge på hovedlinjer trukket opp i landsdelsplan eller landsplan, generalplan skal bygge på hovedlinjer trukket opp i en regionplan.

Dessverre synes det som om generalplanen, den rent kommunale plan i den tid bygningsloven har fungert, har kommet noe for sterkt i forgrunnen. Det er i dag under utarbeidelse en serie generalplaner som ikke synes å være innpasset i regionale vurderinger. Antagelig skyldes dette at generalplanen er bedre forankret i vårt institusjonelle system. Regionplanen svever mer uten forankring mellom kommunen og fylket.

I det jeg nå skal gå nærmere inn på generalplanen som element i kommunalplanleggingen, tror jeg det er viktig å presisere dette og ha det i mente. Vi kan nå risikere å få se en serie generalplaner som i realiteten er av mindre verdi, fordi de ikke bygger på en regional målsetting og regionale planer. Vi kan stå i ferd med å forskyve koordineringsmangelen på et noe høyere nivå.

Viktige trekk i vår planleggingslovgivning.

Det er 4 viktige trekk i vår lovgivning som vi skal feste oppmerksomheten på innlednings-

vis. For det første det faktum at bygningsloven forutsetter at enhver kommune skal utarbeide en generalplan. Dette gjelder uansett størrelse og urbaniseringsgrad. Det skal således også utarbeides generalplan for de typiske fraflytningskommuner.

Dette fører oss over til det neste punkt, generalplanens innhold. I utenlandsk terminologi er ofte en generalplan en fysisk plan, en plan for hvordan grunnen skal utnyttes. Den norske generalplan er ikke det. Det er gjentakende ganger presisert fra Kommunaldepartementets side at generalplanen skal være en fysisk og økonomisk plan for kommunen. I en typisk fraflytningskommune kan således generalplanens hovedkomponent være en aktiviseringsplan, eller i fremtiden når vi er villige til å akseptere livets bitre realiteter i vår distriktspolitikk, en nedbygningssplan.

Dette at generalplanen både skal være en grunnutnyttelsesplan og en investeringsplan vil jeg karakterisere som et meget viktig og riktig trekk ved bygningsloven.

Gårsdagens foredragsholder, Per Holm, skrev en gang i slutten av 50-årene en artikkel hvor han påviste at den største feil ved de svenske generalplanene, var en avgrunn av tid mellom generalplanens grunnutnyttelsesmønster med 15 til 30 års tidsperspektiv, og kommunens økonomiske plan som var et ett års budsjett. Ting har skjedd både i Sverige og her siden den tid, og en av de viktigste lærdommer som er trukket av planleggingen i andre land, danner grunnlag for departementets krav om en samlet fysisk og økonomisk plan for kommunens utbygging. Den generalplan som blir innsendt til departementet uten en gjennomarbeidet økonomisk komponent, vil etter hva departementet har sagt, uvegerlig bli sendt i retur. På denne måte blir kommunens arealbruk, investeringsplan, og tempoplan samlet i en altomfattende generalplan for kommunens fremtidige utvikling.

Det tredje trekk vi skal feste oppmerksomheten ved, er bygningslovens absolutte krav om at alle meningsberettigede interesser skal trekkes med i planarbeidet på et tidlig tidspunkt. Generalplanen skal således ikke lages av en synteseplanlegger, om da en slik kunne fremskaffes. Hele orkesteret av sektorinteresser skal spille med fra starten av. Hvem som i denne forbindelse blir dirigent spiller vel i realiteten mindre rolle.

Det fjerde trekk knytter seg til ledelsen av arbeidet. Tidligere var det bygningsmyndighetene, bygningsrådet, som hadde hovedansvaret for arealplan og utbyggingsplan.

Bygningsloven forutsetter nå at kommunestyret og formannskapet er ansvarlig. Ansvaret er nå kommet på riktig plass.

Sammenfatter vi dette kan vi si det slik:

Enhver kommune skal utarbeide en grunnutnyttelsesplan og en investeringsplan. Alle me-

ningsberettigede offentlige og private interesser skal trekkes med i dette arbeidet på et tidlig tidspunkt. Kommunestyret har ansvaret for at dette blir gjort.

Generalplanarbeidet er således etter de intensjoner som er lagt i loven og departementets forskrifter og rundskriv. Generalplan er mer det begrep som sammenfatter hele den kommunale langtidsplanlegging, fysisk og økonomisk. Det jeg har sagt tidligere skulle jo til fulle klargjøre at kommunens økonomi i meget stor grad blir påvirket av det geografiske mønster og den struktur kommunen får, og at utbyggingen på sin side påvirkes av økonomien *vet alle*. Det er således etter min mening riktig og viktig at grunnutnyttelsesplanleggingen og den økonomiske planlegging i kommunen koordineres i ett planbegrep.

Hvordan skal generalplanen utformes?¹⁾

Som undertittel på mitt foredrag er det satt opp et spørsmål: Hvordan bør en generalplan utformes og hvordan skal den vurderes?

Jeg skal prøve å utdype og besvare dette ved konkret å vise til generalplanen for Kristiansand, ikke fordi jeg tror dette arbeide på noen måte er forbildelig, men fordi de praktiske problemer en møter i et slikt arbeide og de løsningene en finner, ofte illustrerer bedre enn generelle, teoretiske funderinger.

Sørlandskysten er i grunnen den kyststrekning i vårt land som er fattigst på naturgitte ressurser. Det er ingen store fiskemengder utenfor kysten, det er lite malm i fjellene og topografi og jordsmonn er knudret og karrig.

Inntil århundreskiftet var bysamfunnene isolert og bortimot jevnstore. Det var først i våre dager da jernbanen ble bygget og riksveien gjennom landsdelen ble utbedret og flyplass ble anlagt, at Kristiansand begynte å markere seg som landsdelssentrum.

Som det vil fremgå av figur 4 hadde befolkningsutviklingen på Sørlandet helt til siste krig

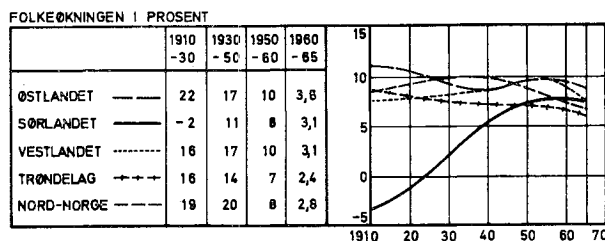
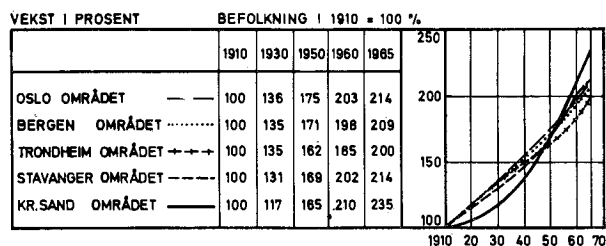


Fig. 4.

Befolkningsutviklingen på Sørlandet har fulgt andre linjer enn i de andre landsdeler. Først i de siste 25 år har folkeøkningen kommet opp på samme nivå som ellers i landet.

¹⁾ Denne del av foredraget bygget på en serie lysbilder. I det etterfølgende er bare enkelte av disse tatt med. Samtidig er teksten forkortet.



Byregioner med over 25 000 innbyggere 1960.			
	Folketall 1950	Folketall 1960	Tilvekst 1950-60 pst.
1 Oslo	588 604	679 245	15.4
2 Bergen	185 561	213 015	14.8
3 Stavanger	105 930	125 635	18.6
4 Trondheim	102 784	117 434	14.3
5 Nedre Glomma	86 696	97 016	11.9
6 Drammen	81 994	91 497	11.8
7 Skien/Porsgrunn	65 818	77 497	17.7
8 Kristiansand	46 317	58 676	26.8
9 Tønsberg	44 795	50 972	13.8
10 Haugesund	43 976	49 583	12.7
11 Ålesund	41 079	48 161	17.2
12 Arendal	35 490	37 857	6.7
13 Hamar	33 011	37 592	13.9
14 Gjøvik	33 116	36 781	11.1
15 Moss	26 527	31 788	19.8
16 Larvik	28 691	31 499	9.8
17 Sandefjord	24 992	29 189	16.8
18 Tromsø	22 537	27 430	22.0
19 Hønefoss	24 200	27 235	12.5
20 Halden	23 398	25 562	9.3

Fig. 5.

Befolkningsutviklingen i Kristiansand har fulgt samme utvikling som landsdelen Sørlandet. Idag er byen preget av sterk ekspansjon.

andre karakteristika enn i de andre landsdelene. Mens folketallet i alle andre landsdeler hadde en jevn stigning, hadde Sørlandet faktisk tilbakegang i folketallet. Først etter siste krig kom takten opp på det samme nivået som i de andre landsdelene. I realiteten var vel Sørlandet den landsdel som hadde den største «eksport» av ungdom til Amerika.

Ser vi på Kristiansand i relasjon til de andre større byene i landet er bildet det samme. I årene etter århundreskiftet var veksten i Kristiansandsområdet langt svakere enn i de fire andre større byområdene i landet, men byens veksttakt var sterkt stigende, og i årene etter 1950 har den, relativt sett, vært den desidert sterkest voksende av våre større byregioner (Se fig. 5).

Det er mange årsaker til dette: gunstig geografisk beliggenhet, allsidig næringsliv som er lite konjunkturomfintlig, utbygging av landsdelsenterfunksjoner som allerede tidligere er bygget ut i de andre landsdelssentrene o.s.v.

I de første faser av generalplanarbeidet ble spørsmålet om byens fremtidige veksttakt tatt opp til diskusjon med de politiske organer.

Nederst til venstre på fig. 6 vises hvordan folkeøkningen har vært fra år til år. Som det vil fremgå av figuren er fødselsoverskuddet jevnt stigende, mens nettoinnflytning varierer innen relativt vide grenser. Med basis i dette ble der satt opp tre alternative veksttakter for bysammenfunnet. Disse er vist som alternativ, A, B og C i fig. 6.

Kristiansand er i den lykkelige posisjon at

kommunen har en mulighet til å dirigere veksttakten innen visse grenser. Vi antar at en passiv holdning fra kommunens side til etablering av nye næringsaktiviteter, vil kunne bremse veksten slik at den følger kurven angitt som alternativ A. Med en aktiv stimulering fra kommunens side, tror vi veksten kan økes til alternativ C. Vi kan si at gapet mellom alternativ A og C er kommunens styringsmargin. Med basis i disse alternativer vedtok kommunen at en vil forsøke å holde en veksttakt i de kommende år som tilsvarende alternativ B, hvilket vil si en nettoinnflytning på ca. 450 personer i året. Dette er en veksttakt som vil øke byens folketall fra 55 000 i dag til ca. 90 000 en gang i midten av 1990-årene. Kommunen har altså valgt å bygge sin generalplan på en prognose hvor der er innebygget en målsetting.

De korte kommentarer som er knyttet til analyse og prognosefasen i generalplanen i Kristiansand fører oss frem til den første konklusjon:

Generalplanen må bygge på grundige analyser. Med basis i disse må der utarbeides en prognose for folkeveksten. Dette kan være en trendprognose eller en prognose med innebygget målsetting.

Med basis i en prognose for folkeøkningen, kan en så utlede fremtidige behov for boliger, skoler o.s.v.

Det neste viktige trekk i generalplanen er teknisk/økonomiske analyser av forskjellige alternative utbyggingsmuligheter. Fig. 7 viser en analyse av de kommunaløkonomiske konsekvenser av en rekke utbyggingsalternativer i Kristiansandsområdet. Tallene viser det antall kroner kommunen må investere pr. leilighet for å gjøre et område byggeklart. Det er her bare medtatt direkte kommunale utgifter som ikke kan utlignes på tomtene. Som man vil se er der betydelige variasjoner fra område til område. Med basis i slik analyse kan generalplanmyndighetene sette opp en kommunaløkonomisk riktig utbygningsrekkefølge, men dette økonomiske kriterium vil selvsagt bare være et av mange når utbygningsmønsteret og utbygningsrekkefølgen skal bestemmes.

Det er også nødvendig med andre teknisk/økonomiske analyser av forskjellige alternativer for vannforsyning, forskjellige alternativer for avkloakking o.s.v., o.s.v.

Med utgangspunkt i analyse og vurdering av alternative handlingsmønstre, kan generalplanmyndighetene sette opp sine tempoplaner. Den viktigste av disse vil kanskje være tempoplanen for boligbyggingen. På fig. 8 er vist eksempel på hvordan en slik plan kan settes opp. For hvert enkelt boligområde er det angitt antall leiligheter, når utbyggingen skal ta til, og når den skal være avsluttet.

Jeg skal senere komme tilbake til nødvendigheten av å føre en aktiv grunnkjøpspolitikk om en slik plan skal kunne presenteres og gjennomføres.

MÅLSETTING	ALT. A. MER MODERAT VEKST ENN TIL IDAG	ALT. B. SAMME VEKSTAKT SOM I ETTERKRIGSTIDEN	ALT. C. STERKERE VEKST
FOLKEØKNING PR. ÅR	1970 årene ca. 1100 1980 " " 1150 1990 " " 1200	1970 årene ca. 1200 1980 " " 1300 1990 " " 1400	1970 årene ca. 1300 1980 " " 1450 1990 " " 1600
FOLKETALLET VIL DA BLI	1975 ca. 62500 1985 " 74000 1995 " 85000	1975 ca. 63000 1985 " 75500 1995 " 89000	1975 ca. 64000 1985 " 78000 1995 " 93000
ANTATT NETTO INNFLYTTING PR. ÅR	1970 årene ca. 350 1980 " " 300 1990 " " 250	1970 årene ca. 450 1980 " " 450 1990 " " 450	1970 årene ca. 550 1980 " " 600 1990 " " 650
KOMMUNENS POLI- TIKK OM MÅLSET- TINGEN SKAL OPPFYLLES	PASSIV HOLDNING OVER- FOR NY INDUSTRI. BE- SKJEDEN TILRETTELEGGING AV NYE INDUSTRIAREALER. FULL SELVKOST FOR INDU- STRITOMTER.	TILRETTELEGGING FOR INDUSTRIUTBYGGING, MEN INGEN AKTIV AKKVISISJON. BYGGEKLARE TOMTER TIL SELVKOST I RIMELIG AV- STAND FRA BYSENTRET.	AKTIV TILRETTELEGGING FOR NYE ARBEIDSPLASSE, SPESI- ELT I INDUSTRIEN. BYGGEKLARE RIMELIGE TOMTER TIL DISPOSI- SJON SENTRALT OG PERIFERT. MULIGENS BYGGING AV INDUSTRI- LOKALER FOR UMLEIE OG AKTIV AKKVISISJONSVIRKSOMHET.

BEFOLKNINGSTILVEKST PR ÅR

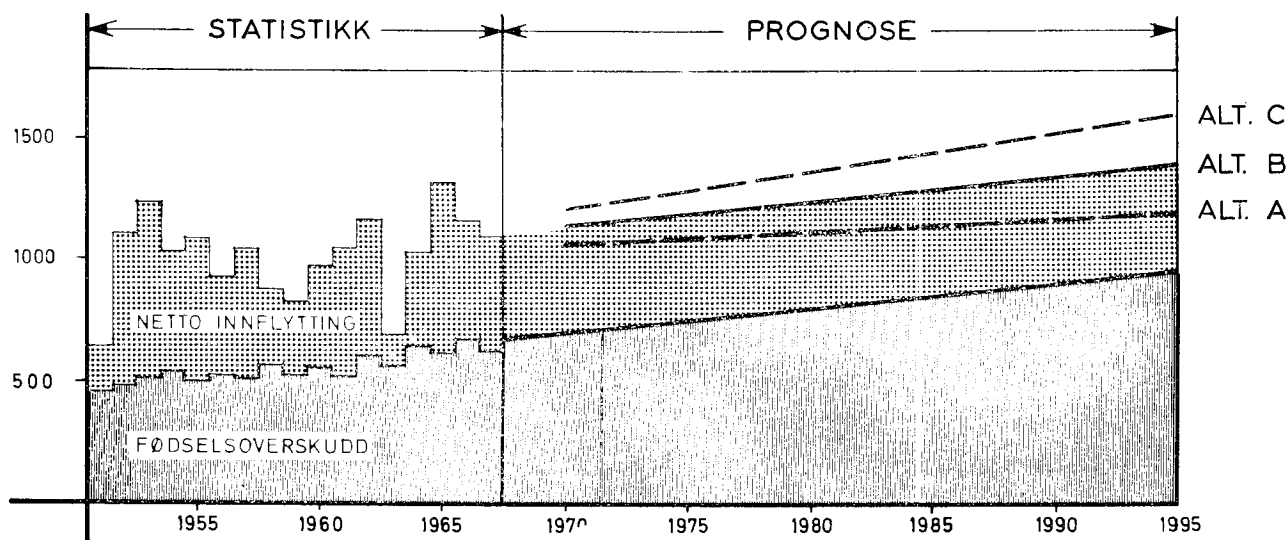


Fig. 6.

Alternative befolkningsprognoser for Kristiansand kommune.

Når utbyggningsplan og tempoplan er bestemt kan arbeidet med investeringsplan ta til. Figur 9 viser en analyse som danner utgangspunktet for investeringsplan. Tabellen angir brutto driftsinntekter, sum av investeringer og hvordan disse er finansiert.

Figur 10 viser en enkel investeringsplan for kommende tiårsperiode. De første 4 år bygger

på en mer grundig utarbeidet investeringsplan basert på konkrete prosjekter. For resten av perioden er utgiftene mer skjønnsmessig fastslått med basis i generalplanens disposisjoner.

Figur 11 viser hvordan de foreslåtte investeringer er tenkt finansiert, over driftsbudsjett, ved salg, refusjoner og tilskudd og ved opplåning.

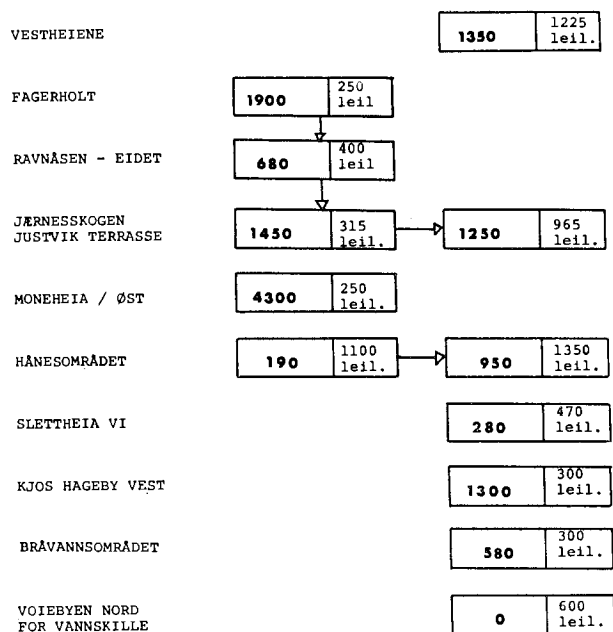


Fig. 7.

Analyse av de kommunaløkonomiske konsekvenser av forskjellige utbyggingsområder.

Vi kan med basis i disse figurer trekke følgende konklusjon om generalplanens økonomiske komponent:

Generalplanen må bygge på teknisk/økonomisk analyse og forskjellige utbyggingsalternativ. På grunnlag av disse analyser og andre vurderingskriterier må grunnutnyttelsesmønsteret og investeringsplan bestemmes.

Selve grunnutnyttelsesplanen vil i de aller fleste generalarbeider bli det viktigste dokument. Det er her kommunens fremtidige bosettingsmønster og bosettingsstruktur formes. Det er gjennom generalplanens arealdisposisjoner naturlandskapet formes om til et landskap preget av menneskeverk. Riktignok er det i reguleringsplanene detaljene formes, men hovedlinjene trukket opp gjennom generalplanarbeidet er allikevel utslagsgivende. Her bestemmes hvordan kystlinjen skal utnyttes, om den dyrkede mark skal bebygges, hvordan hovedtrafikkårene skal legges i terrenget, hvordan vannkvaliteten i resipientene skal bli.

Det er ikke mulig i denne sammenheng å gå i detalj inn på hva generalplanen skal om-

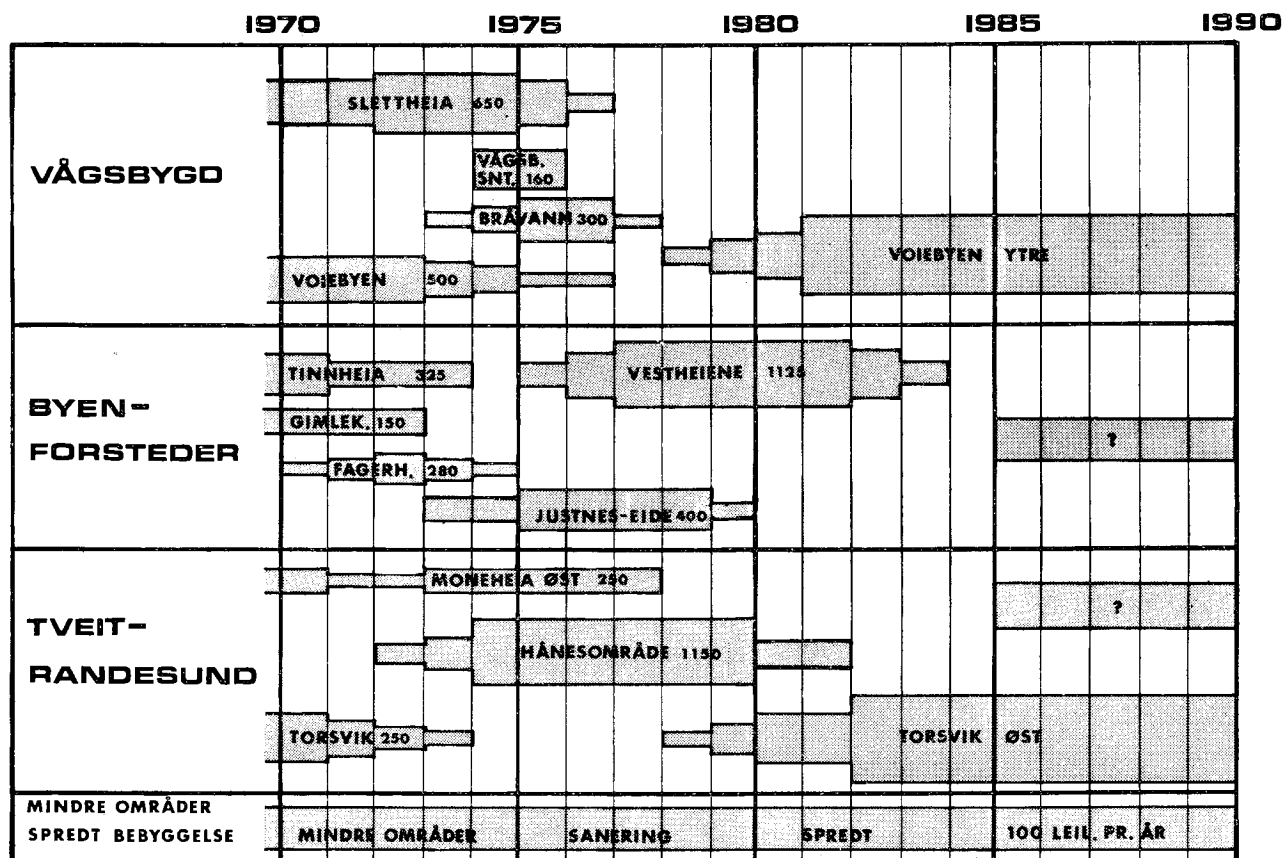


Fig. 8.

Utbyggingsplan for boligsektoren.

Ar	Brutto drifts- innt.	Sum inv.	%	Finansiering av investeringene i beløp og i % av brutto driftsinntekter.				
				Driftsinnt. fonds, avsetning	%	Salg av eiend.ref. tilskudd.	%	Netto opplån- ing.
1965	86.1	17.3	20	11.8	13.7	2.8	3.3	2.7
1966	96.5	14.5	15	9.6	10.0	4.0	4.1	0.9
1967	100.0	25.2	23	18.5	17.1	2.7	2.5	4.0
1968	120.0	27.2	23	18.6	15.5	5.6	4.7	3.0
1969	129.2	23.6	18	19.2	14.9	1.6	1.2	2.8

Fig. 9.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	Sum
Adm.form.					1.0	3.0	3.0				7.0
Geistl."	9.25	0.25	0.2	0.3	0.8	0.3	1.0	0.5	0.5	0.5	4.6
Skole "	3.45	1.5	2.0	2.5	2.5	3.0	3.0	3.0	3.5	3.5	27.9
Sosiale"	2.35	1.2	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	2.0	2.0	2.0	17.1
Helse "					2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	12.0
Kultur "		1.4	2.75	2.35	1.0	1.0	1.0	1.5	1.5	1.5	14.0
Kom.tek.anl.	4.7	5.2	5.7	6.3	7.0	7.7	8.5	9.4	10.4	11.5	76.4
Park-og fri- luftsform.	1.85	1.4	1.95	2.0	2.0	2.1	2.2	2.2	2.3	2.3	20.3
Bysentret	1.0	1.0	1.0	1.5	1.5	1.5	2.0	2.0	2.0	2.5	16.0
Grunnkjøp	1.5	2.0	2.2	2.5	2.5	2.5	2.5	3.0	3.0	3.0	24.7
Opparb.tomte- areal	2.5	2.5	2.5	3.5	3.5	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	34.5
Diverse	3.4	4.55	3.2	3.55	2.7	2.4	2.3	3.4	3.8	3.2	32.5
Arlige invest.	21.0	21.0	23.0	26.0	28.0	31.0	33.0	33.0	35.0	36.0	287.0

Fig. 10.

Investeringsplaner en integrert del av generalplanen.

Ar	Sum invest.	Finansiering		
		Driftsbudsj. fonds,avsetn.	Salg av eiendom refusj.og tils.	Netto opplåning
1970	21.0	16.0	2.5	2.5
1971	21.0	17.5	3.5	0
1972	23.0	17.0	5.0	1.0
1973	26.0	18.0	6.0	2.0
1974	28.0	19.0	7.0	2.0
1975	31.0	21.0	8.0	2.0
1976	33.0	23.0	8.0	2.0
1977	33.0	23.0	8.0	2.0
1978	35.0	25.5	7.5	2.0
1979	36.0	26.5	7.5	2.0
Sum	287.0	206.5	63.0	17.5

Fig. 11.

Generalplanen må tilpasses kommunens investerings-
evne.

fatte. Jeg får nøye meg med å presisere en av de viktigste ingredienser, nemlig fleksibilitet.

Det eneste vi vet med sikkerhet om fremtiden er at vi ikke kan forutsi den. Vi kan nok spå riktig om et enkelt element men å «planlegge» den kompleksiteten et bysamfunn utgjør for de kommende 20—30 år, er en umulighet. Forandringene skjer jo så meget hurtigere enn før, folks preferanser, ønsker og krav vil i 1980 være helt andre enn i dag. Nye arealbehov vil dukke opp.

Den eneste måte vi kan møte denne usikkerhet, er med en fleksibel plan. En plan som ikke binder arealanvendelsen mer enn absolutt nødvendig. Rent planteknisk kan dette skje ved: — at utbyggingen konsentreres til et fåtall områder, slik at den alt overveiende del av kommunens grunn kan disponeres til «jord, skog og naturområde», hvilket vil si at arealene ikke skal nyttes til bebyggelse.

— at de dyrkede arealer selv inn mot befolkningskonsentrasjonene disponeres til jordbruksformål, slik at de utgjør en disponibel reserve som senere generasjoner får bestemme bruken av.

— at planen spekkes med arealer som får etiketten «udisponert» eller «for fremtidige formål».

— at byplansstandarden innen de enkelte byggeområder ikke fastlåses, men at planen utformes slik at det er mulighet for høyning av byplanstandarden etterhvert som økonomien gjør dette mulig.

Dersom planutkastet utformes med basis i disse prinsipper, kan planen senere tilpasses nye forutsetninger, nye preferanser og nye krav vi vet vil komme.

Et problemkompleks følger i generalplanens fotspor.

Dette overfladiske bildet av generalplanens innhold, kunne vært utmalt noe mer om vi hadde brukt den resterende del av foredraget til dette emnet. Det er imidlertid et annet problemkompleks som har så nær tilknytning til generalplanarbeidet, og som i så avgjørende grad påvirker dette, at jeg tillater meg å bruke den siste tid på dette emnet. Spesielt fordi det er et problemkompleks av økonomisk karakter, og fordi jeg som arkitekt så mange ganger har ønsket å påpeke den manglende interesse økonomer har vist for dette så viktige felt. Jeg tenker på det vell av problemer som knytter seg til grunnens verdi.

Som nevnt er generalplanarbeidet kommet godt igang i de fleste kommuner. Fremtidens utbyggingsmønster begynner å avtegne seg på kartet. Man kan ane konturen av de fremtidige by- og bygdesamfunn.

Samtidig så oppdager man at dette nye hjelpemiddel er på kollisjonskurs mot gamle systemer, prinsipper og tenkemåter. En kollisjon av dimensjoner må bli resultatet og jeg skal prøve å vise hvorfor.

Et planlagt utbyggingsmønster, etterfulgt av investeringer med sikte på å realisere dette, kan ikke uten alvorlige skadevirkninger og urettferdighetsbehandlinger kombineres med fri prisdannelse og full selvbestemmelsesrett over grunn hos den enkelte grunneier. Generalplanen skaper nemlig fullstendig ubalanse i systemet med fri prisdannelse, om man da kan si at noen slik balanse har eksistert i denne sektor. Generalplanen dødlegger enkelte arealer for all byggeaktivitet, og hopper opp grunnverdi på andre eiendommer. En grunnverdiflodbølge brer seg foran den kommunale bulldoser, som en følge av planleggerens disposisjoner.

La meg igjen få lov til å gå litt tilbake i tiden. Inntil siste krig og tildels etter denne, var de relativt beskjedne utbyggingsinteresser konsentrert i byene og i de helt bynære strøk.

Selv det vi i dag kaller forstadskommuner, såsom Asker, Bærum, Fana osv., bar preg av å være rene landkommuner. Ute i våre naturområder; i fjellet og ved kysten, var etterspørselen etter arealer til byggeformål så beskjeden at arealenes verdi over alt ble basert på produksjonsevnen. Vi kjenner alle historien om holmen, bukten, odden hvor 30-årenes hytter ligger på drømmetomter kjøpt for en 50-lapp eller noen flasker brennevin. Verdien av disse impedimenter var så liten, at det selv i dag er vanskelig ut fra offentlige dokumenter å få klarlagt hvem som har eiendomsretten til dem. Man var — for 50 år siden — ikke interessert i hvem som eide de holmene utenfor Sørlandskysten, hvor det i dag gladelig betales 20 000 kr. pr. dekar.

De høye grunnpriser hadde man i den tid bare i bykjernene, hvor man ikke betalte for selve grunnen, men for den strategiske beliggenhet grunnen hadde, for den inntjeningssevne tomten hadde som forretningsplass eller for annen konsentrert aktivitet.

I løpet av noen ganske få tiår blir så denne situasjon snudd helt opp ned, ikke bare øker vår aktivitet i byens nærhet, men kommunikasjons eksplosjon og bilen som allemannseie gjør hele Syd-Norge til weekend-interesseområde for byenes befolkning.

Ikke bare i forstadskommuner, men i de fjerntliggende kyst- og fjellkommuner begynner det å bli konkurranse om landskapets strategiske punkter. En idyllisk bukt ved sjøen, en bensinstasjonstomt, en hustomt med fin utsikt, blir betalt med en langt høyere pris enn vanlig i strøket på grunn av arealets spesielle kvaliteter. Litt av prisen er «grunnpris», men det alt overveiende er kjøperen villig til å erlegge for å sikre de spesielle kvaliteter arealet har for seg selv og sine interesser. Den samlede pris summeres opp av disse to elementer, ofte blir også ulemperstatninger medtatt. Tilsist blir prisen utlignet på det antall m² kjøpet omfatter.

Og så sprer ryktet seg. Det er betalt 7 kr. pr. m² for en hyttetomt. Det er betalt 15 kr. pr. m² for den villatomten. Det er gitt 35 kr. pr. m² for bensinstasjonstomten.

Disse punktkjøp som man hevder bare vedgår kjøper og selger, har i realiteten en sterk normgivende virkning på grunnprisinivået i vid omkrets, de «smitter» øyeblikkelig.

Selvsagt går ingen priser nedover i denne inflasjonstid. Prisen ved et hvert salg vil derfor bli bestemt av foregående handeler, og som regel vil prisen ligge noen prosent høyere enn sist.

Resultatet av dette er at en serie tilfeldigheter skaper et grunnprisinivå som varierer meget sterkt fra sted til sted, uten at en kan trekke fornuftige sammenligninger eller klart påvise årsaken til grunnprisinivået.

For fjæresteinene i Sogn og Fjordane; det fylket som sakker sterkest etter i velstandsutvik-

lingen og hvor fraflytningen er størst, er det betalt kr. 16 pr. m². Tromsø by har etter sigende en rågrunnpris på samme nivå, mens andre, sterkt ekspanderende byer fremdeles kan kjøpe grunn for 1—2 kr. pr. m² i umiddelbar nærhet av bykjernen.

Jeg vil våge å påstå at hele vår grunnprisproblematikk i løpet av noen årtier er kommet fullstendig ut av balanse. Vi mangler verdinormer, kriterier for bedømmelse av hva som er riktig og rettferdig pris på et grunnstykke. Og denne usikkerhet aksentueres stadig. Problemene og skadevirkningene åpenbarer seg stadig klarere og stadig mer konsekvensskapende.

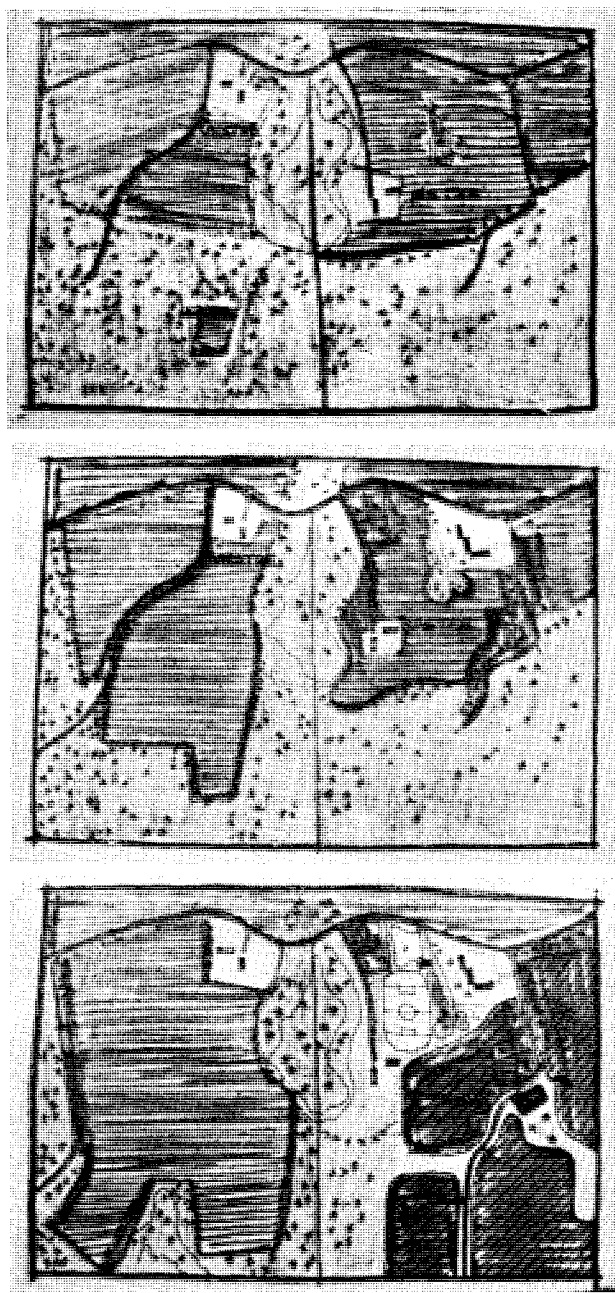


Fig 11 a.

Planleggingens innvirkning på grunnprisinivået.

La meg få lov med et par eksempler å vise hvordan våre plandisposisjoner virker; hvordan ekstreme urettferdigheter oppstår, urettferdigheter som ennå ikke har skapt reaksjoner fordi den alminnelige mann ikke til nå har registrert hvilken vei skuta seiler.

I en kommune har vi to gårder, la oss kalle dem Vestre og Østre. Gårdene er som det vil fremgå av figur 11 a jevnt store og har i århundrer gitt eierne rikelig og godt levebrød. Av dagens eiere er Ola Vestre en god bonde, mens Ola Østre er doven. Ola Vestre vøler sin driftsbygning, drenerer sin jord, dyrker opp og lager et mønsterbruk. Ola Østre ligger mest på kvila, selger en tomt nå og da, brakklegger jorda og lar uthuset forfalle.

I generalplanarbeidet skal planorganer — landbruksorganer og andre — vurdere grunnutnyttelsen. Den velholdte driftsenhet blir disponert til landbruksformål. Den brakklagte gård er allerede ødelagt som rasjonell driftsenhet og aksepteres utparsellert. Gårdspris hos Ola Vestre blir 250 000 kr. som takk for god innsats. Gårdspris for Ola Østre blir 2,5 mill. kr.

Eksemplet er forenklet, men de bitre realiteter bak det vil åpenbare seg i hver bygd, klarere og mer skrikende i sin urettferdighet etter hvert som bygningslovens og jordlovens intensjoner blir gjennomført. Om nå Ola Vestre selger sin gård for kr. 250 000, og kommunen 5 år etter endrer sin generalplan slik at også denne gården kan utparselleres. Hva da, skal den nye eieren som kjøpte gården 5 år før få lov til å innkassere sin gevinst på 2,2 mill. kr.?

Et eksempel til i en noen annen gate. Det blir hevdet med stadig større tyngde at de områder hvor samfunnet ikke aksepterer utnyttelse, f.eks. der hvor hyttebygging i utmarksområdene nektes, der må eieren ha krav på erstatning. Et rimelig krav vil mange si, ellers blir det en urettferdighetsbehandling.

Hva er rimelig erstatning for at et dekar høyfiell ikke blir tillatt utparsellert til hyttetomt. Den årlige bygslingsavgift er kr. 300,— pr. dekar. Vil engangserstatning på 1 000 kr. være rimelig, eller er 100 kr. nok, eller skal man avspise med 10 kr. i erstatning pr. dekar?

La oss se litt på situasjonen i en av våre rekreasjonskommuner. Vi har i dag ca. 180 000 hytter i landet og det antas at vi frem mot århundreskiftet kommer til å bygge ca. 350 000 nye hytter. La oss runde av til 500 000. Med 5 da. pr. tomt, trenger vi ca. 2 500 km² til disse hyttene. Fordeler vi dette på kysten og innlandet, tenker oss en fordeling på de enkelte landsdeler og de enkelte fylker, vil vi komme til at en innlandskommune som f.eks. Vinje i Telemark kan komme til å bygge ca. 5 000 hytter i den kommende tredveårsperiode. På fig. 12 viser den svarte kvadraten den del av kommunens samlede arealresurser som vil

medgå til disse bygg. Ca. 2 500 km² av kommunens areal blir ikke bebygget.

Med 10 kr. pr. dekar i erstatning, altså bare noen ukers bygslingsavgift, vil erstatningsbeløpet bli 25 mill. kr., med 100 kr. pr. dekar 250 mill., og med 1 000 kr. pr. dekar 2,5 milliarder i erstatning i denne ene kommunen.

Følgene av ukontrollert grunnprisstigning.

Resonnementer som dette skal bare vise en ting, nemlig at vi i dette problemkompleks som tårner seg opp for oss, er helt ute av stand til å finne målestokker, finne hva som er rimelig, hva som er dyrt, hva som er riktig, hva som er galt, hva som er rettferdig, hva som er urettferdig. Vi er helt uten verdinormer, ja i den grad at jeg antar at en stor del av mine tilhørere nå antagelig verker etter å regne etter om jeg har holdt rede på nullene i mitt regnestykke. Jeg har det.

Disse eksempler viser at vi er i ferd med å miste kontrollen med en av mekanismene som har sterk innvirkning på generalplanens utforming og på kommunens økonomi. I et 25—50 års perspektiv kan skadevirkningen bli formidable, fordi prisutvikling på grunn er innreveserbar. Har et nivå etablert seg er det i praksis umulig å få det redusert. Den eneste mulighet er å la inflasjonen ta det igjen.

Jeg skal ikke her komme inn på de økonomiske konsekvenser for samfunnet på lang sikt, men konsentrere meg om de andre. Det

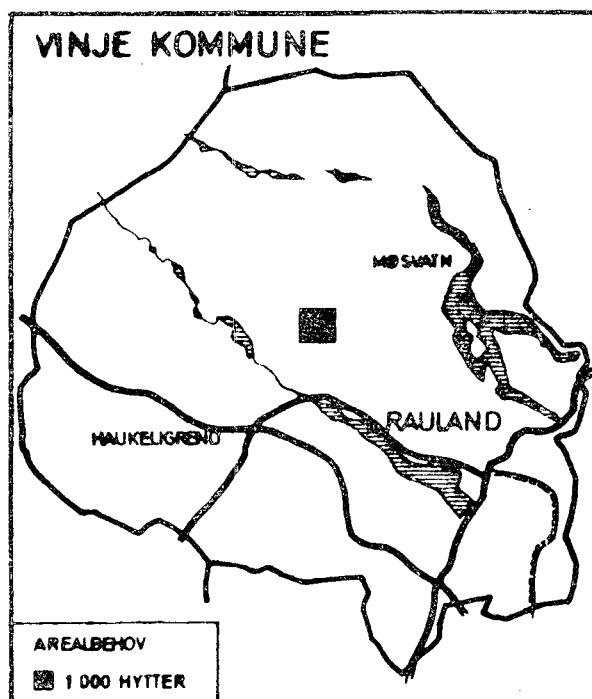


Fig. 12.

Arealbehovet til fritidsbebyggelse er relativt beskjedent i forhold til våre samlede arealresurser. Det er store sammenhengende naturområder uten innslag av menneskeverk som vil bli mangelfulle.

som skjer i den kommune som har fått sitt grunnprisinivå ut av balanse er vanligvis to ting. Det første og kanskje alvorligste er at grunnprisinivået blir den formende og den dirigerende kraft i hele planprosessen. Det blir grunnprisen som dirigerer strukturen, arealfordelingen, utnyttelsesgraden, forholdene mellom bebygd og ubebygd grunn o.s.v. Vi har allerede sett planer som alle — inklusive planleggeren selv — vet er gale og dårlige planer. De utgjør bare det beste kompromiss som er økonomisk gjennomførbart.

Den andre konsekvens er at kommunen gjør som bøygen, går utenom. Generalplanen «hopper over» de områder hvor grunnprisen har hopet seg opp og søker mot mere fjerntliggende områder. På denne måte blir det liggende igjen øyer av ubebygget grunn. De tekniske anlegg trekkes med gjennom sonene og medfører ytterligere grunnverdistigning og uløselige problemer for fremtiden. Senere blir det ofte et folkekrav at disse øyer skal innløses, som de eneste igjenværende grønne flekker i et hav av bebyggelse. Vi bringer i erindring Vettakollen her i Oslo, hvor kommunen måtte innløse et skogområde for 5,5 millioner kroner. Et skogområde man ville kunne ha kjøpt ellers på Østlandet for ca. 250 000 kroner.

De som burde være mest bekymret for denne utviklingen er faktisk landbrukets organisasjoner og andre som ser det som et mål å opprettholde, bevare og videreutvikle vårt landbruk. Vi begynner nå for alvor å se skadevirkningene også i denne sektor. I forstadsområdene er velstandsbrakken i ferd med å bre seg, i de mer perifere strøk ser vi at punktkjøpene trekker opp gårdsprisene til et nivå som ligger langt over det som er landbruksøkonomisk realistisk. Om gårdsprisen blir f.eks. tre ganger høyere enn den riktige pris landbruksøkonomisk sett, så vil jo dette medføre at store kapitaler blir trukket ut av landbruksnæringen hver gang eldste gutten ved generasjonskiftet skal løse ut sine søsken som er flyttet til byen. Strukturrasjonalisering, kjøp av tilleggsjord o.s.v. er allerede i dag nesten ugjennomførlig i de fleste kommuner i ekspansjon, og det er jo her våre beste jordbruksarealer ligger.

Avslutning.

Jeg har kanskje brukt for meget tid på dette problemkompleks som for såvidt ikke er nevnt i den foredragstittel jeg har fått oppgitt. Jeg har gjort dette fordi den pessimisme som synes å bre seg i kommunale plankretser, tar sin næring her.

I global sammenheng er vår utgangssituasjon meget gunstig, nærmest unik. I århundrer har vi vært handicaped av å være få mennesker i et vidstrakt land. Vi har lidd under det økonomisk, kulturelt og på mange andre områder. Dette handicap er i ferd med å endres til en enorm fordel. Vi har i langt større grad enn de fleste andre land mulighet for å ordne oss slik at vi får et maksimum av den høye levestandards positive kvaliteter og minimum av dens negative. Vi har muligheter for å ordne oss slik at vi i stor grad unngår de plassproblemer, trafikkproblemer og forurensningsproblemer som andre land må stri med. Det krever imidlertid en egen rasjonel filosofi og en planlegging av vår arealbruk og utbygging som er ubundet av irrasjonelle faktorer. Som jeg har nevnt er planleggingen i dag i bysentret, i forstadsområdet, i bygdesentret, langs strendene på Sørlandet og i fjellheimen i Gudbrandsdalen, overalt preget av kompromisser, presset frem fordi det ikke er økonomisk eller juridisk fundament for de riktige løsningene.

La meg presisere at jeg ikke tror på noen patentløsning på dette problemet, det er etter min mening både uriktig og uhensiktsmessig å bruke krefter på å skrike at eiendomsretten skal oppheves. Den riktige angrepsmåte må være å erkjenne problemets alvorlige karakter, analysere komponentene, påvise trendene, for derved å finne konstruktive angrepsmåter. Jeg ser ikke dette som et partipolitisk spørsmål. Jeg har møtt folk i alle partier som er bekymret for utviklingen, og folk i alle partier som ikke forstår noe. Spørsmål av denne art burde kunne avpolitiseres i dagens samfunn.

Det som jeg også har savnet på dette felt, er engasjement fra den faggruppe som denne sal representerer.

Jeg er klar over at problemet er internasjonalt, og at få land har funnet frem til konstruktive løsninger. Vårt problem er imidlertid særegent; vanskeligere enn i andre land på en måte, lettere på en annen måte, fordi vi bare er i de første faser.

Når våre etterkommere om 200 år ser tilbake tror jeg de vil karakterisere vår tid som den tid landet for alvor ble tatt i bruk, det halve århundre da naturlandskapet ble omskapt til et landskap preget av menneskeverk.

Intet vil være sørgeligere enn om våre plan-disposisjoner da blir karakterisert som historisk katastrofale, fordi irrasjonelle faktorer dirigerte plandisposisjonene.

Her er det store vidder av økonomiske og juridisk brakkmark som venter på å bli lagt under plog.

Kommunal langtidsplan- legging

AV
KONTORSJEF TORE KINDT,
DRAMMEN KOMMUNE



I. Kort om kommunenes plass og oppgaver i samfunnet.

Som utgangspunkt for en diskusjon om planlegging av kommunal virksomhet, kan det ha sin verdi å slå fast at kommunene utøver sin virksomhet i henhold til myndighet delegert fra Staten. — I Norge som i de fleste andre land har Staten funnet det hensiktsmessig å desentralisere endel av den offentlige forvaltnings- og beslutningsmyndighet. Kommunenes virksomhet gjelder således stort sett saker som bare berører befolkningen innenfor kommunens egne grenser, og saker der lokal-kunnskap er vesentlig for å gjøre «riktige» beslutninger.

I diskusjoner om funksjonsfordeling mellom fylke, stat og kommuner kan det være fornuftig å være klar over at primærkommunene og fylkeskommunen er elementer innenfor en enhetlig offentlig sektor. Erkjennes dette vil mulighetene for å finne fornuftige løsninger antakelig øke.

Man skal imidlertid ikke legge skjul på at det eksisterer reelle interesse-motsetninger mellom de ulike deler av landet og mellom ulike distrikter innenfor samme landsdel. Dette vil ofte ytre seg som drakamp mellom kommunene om andel av de felles ressurser.

Fordelingen av disse felles ressursene er således en av de sentrale planleggings-oppgaver for statsmyndighetene, og er kanskje den som mest direkte berører forholdet til kommunene.

Kommunestyret er kommunens høyeste beslutningsmyndighet. Av hensiktsmessighet inneholder imidlertid kommuneloven bestemmelser som gir kommunestyret adgang til å delegerer en stor del av sin myndighet til formannskapet, og videre har en rekke kommunale komitéer, utvalg og administrative enhe-

ter fått beslutningsmyndighet på avgrensede saksområder.

De kommunale myndigheter tar avgjørelser på vegne av hele befolkningen i kommunen. De folkevalgte organers egentlige og viktigste oppgave i beslutningsprosessen består således i å finne frem til det som antas å være det beste i en eller annen forstand for kommunens innbyggere sett under ett.

Dette er i seg selv en meget komplisert oppgave. Mangel på informasjon og kunnskaper gjør nemlig at de politiske organer langt på vei må gjette seg til hvilket resultat som er «det beste». Noen av de forhold som gjør det så vanskelig å treffe riktige valg eller vedtak skal kort omtales i det følgende:

Den første forutsetning for en vellykket kommunal velferdspolitik er kjennskap til de preferanser og ønskemål som befolkningen i kommunen har. Nå er imidlertid forholdet slik at enkelte personer og grupper er flinke til å gjøre sine standpunkter kjent, mens andre ikke kommer til orde. Dernest kommer det forhold at samfunnet for mange virker så komplisert at de har vanskeligheter med å skaffe seg oversikt over hva et vedtak i virkeligheten vil innebære. Mange vil derfor ikke ha klart for seg sitt standpunkt i en sak før etter at resultatet er kommet til syne, dvs. før det er for sent til å kunne øve innflydelse på utviklingen.

En annen type preferanseavveininger gjelder forholdet mellom resultatene på kort og lang sikt. Svært ofte står de kommunale myndigheter overfor valget mellom et vedtak som gir kortsiktige fordeler, men som på lengre sikt er mindre fordelaktig enn et annet alternativ. Også her er det de politiske utvalgs plikt å avgjøre preferansene på totalbefolkningens vegne.

Ved avveiningen av preferansespørsmålene i relasjon til tiden blir man stilt overfor det meget intrikate spørsmål hvor stor vekt man skal legge på preferansene hos den nålevende generasjon i relasjon til hensynet og antatte preferanser hos den kommende. I planlegging må det imidlertid være et ufravikelig krav til de politiske myndigheter at de legger opp til en samfunnsutvikling hvor den antatte situasjon ved periodens utløp er slik at man føler seg overbevist om at denne sluttsituasjon gir en gunstig utgangsposisjon for en fortsatt god samfunnsutvikling etter planperiodens utløp. Med andre ord: hensynet til postplanperioden må være en ufravikelig faktor i all kommunal langtidsplanlegging.

I tillegg til forutsetningene om preferanseavveininger og avveininger i relasjon til tid, krever en vellykket beslutningsprosess at kjennskapet til de fundamentale årsakssammenhenger i samfunnsutviklingen er til stede. Selv om dette kan høres banalt ut, ser man ofte at det treffes vedtak og settes i verk tiltak med sikte på en bestemt løsning og resultatet blir et annet — nettopp fordi sammenhengen mellom handling og resultat ikke har vært kjent. Det finnes en rekke eksempler hvor motivene bak de kommunale beslutninger samsvarende dårlig med resultatene. Det gjelder f. eks. forstadskommunenes utbygging av nye boligstrøk, hvor det flere steder er skapt direkte dårlige miljøer, dels fordi det antakelig sosiologisk er vanskelig å skape et godt miljø når tilfeldige mennesker samtidig rykker inn i nybygde strøk og miljøet må bygges opp fra grunnen. Dertil kommer at det mange steder ikke har lyktes å få til en parallell investering i boliger og boligservice, slik at skoler, butikker, reparasjonsverksted og kommunikasjoner er blitt hengende mange år etter boligbyggingen. Jeg antar at endel av de svakheter man har sett på dette området skyldes mangelfulle kunnskaper. Dels skyldes det imidlertid dårlig organisasjon og derved mangel på oversikt.

I tillegg til kunnskap om de direkte årsaksvirkningsforhold i samfunnslivet kommer kravet om kunnskap om de ringvirkninger eller sekundærvirkninger en handling fører med seg. De primære årsaks/virkningsforhold kan være vanskelige nok å holde oversikt over. Langt mer komplisert blir imidlertid forholdet når det gjelder ringvirkningene av et tiltak i alle ledd av samfunnssystemet.

I langtidsplanlegging vil det imidlertid være spørsmål om å angi hovedrammer for mulige samfunnsutviklinger, og innenfor disse rammer å treffe valg om målsetting for utviklingen. Selv om tallet på de størrelser som vil inngå i planleggingsmodellen skulle holde seg på et rimelig nivå, vil det være meget vanskelig å holde styr på alle sekundærvirkninger av kommunale tiltak. Spesielt vil dette være vanskelig fordi det antakelig ikke vil være mulig å stille opp en matematisk formulert modell,

idet relativt mange av de størrelser som vil inngå er av kvalitativ art og således ikke kan tallfestes. Imidlertid vil en systematisk oppstilling av modellen, og en matematisk formulering for deler av den, lette arbeidet med i alle fall å få en viss formening om retning og størrelsesorden av det resultat et tiltak vil gi.

Konklusjonen er med andre ord at politikere vil måtte avfinne seg med å treffe beslutninger på mangelfullt informasjonsgrunnlag. Imidlertid er det mulig å utvide informasjonsmengden vesentlig i forhold til dagens forhold, gjennom et systematisk arbeidsopplegg.

Som ledd i arbeidet med bedre langtidsplanlegging, bør kommunene systematisk ta sikte på:

1. å skaffe seg bedre informasjon om folks ønsker/preferanser, herunder støtte forskning på dette felt,
2. legge større vekt på analyse av virkningene på kort og lang sikt av alternative beslutninger i viktige saker,
3. gjennom informasjons-, utrednings- og forskningsarbeid å skaffe bedre kunnskaper om de fundamentale årsaks/virkningsforhold i samfunnssystemet.

II. Behovet for langtidsplanlegging.

Et av de mest karakteristiske trekk ved samfunnsutviklingen i vår tid er strukturendringene som ser ut til å skje raskere fra år til år. Tidligere i historien med stabile samfunnsforhold, kunne man med stor grad av sikkerhet si at behovene i neste generasjon vil være omtrent de samme som i dag.

Langtidsplanene i dag skal imidlertid peke hen mot et fremtidig samfunn vesensforskjellig fra vårt eget. Produksjonsmetoder, varer og tjenester vil for en stor del være nye og ukjente for oss i dag. Arbeideren anno år 2 000 vil antakelig ha en gasje på høyde med direktøren anno 1969 og arbeidstiden vil kanskje være kommet ned i 4 dagers uke og 10—12 ukers ferie pr. år.

De kontinuerlige endringer i teknologi, økonomi, livsførsel og samlivsformer er i seg selv en voldsom utfordring til offentlig virksomhet. På den ene side settes krav til om hele tiden å holde seg a jour, justere politikken i samsvar med utviklingen, mens på den andre siden sikten fremover kortes inn fordi usikkerheten overfor fremtiden øker med økende takt i samfunnets strukturendringer.

Denne situasjon nødvendiggjør paradoksalt nok utvikling av planlegging eller politikk på lengre sikt enn tidligere. Langtidsplanene i vår tid må imidlertid ha et annet innhold og delvis et annet siktemål enn tidligere. Med et samfunn i stadig forandring blir det mer spørsmål om å finne frem til en strategi for offentlige beslutninger og handlinger, mindre spørsmål om å utarbeide «byggebekrivelser» for konkrete prosjekter.

Et markant trekk ved utviklingen er at forholdene kompliseres stadig sterkere. Dels utvikles produksjonsteknikk som krever spesialutdannet personell, dels medfører strukturendringene stadig nye yrkesgrupper, nye livsformer, nye miljøer — forhold som forårsaker behov for offentlig virksomhet på stadig nye områder, og, hvor det er nødvendig, mer differensiert innsats på gamle.

Det blir ikke lenger mulig for en ordfører eller rådmann alene å holde oversikt, og det kreves organisasjonssystemer og planopplegg hvor oversikten sikres gjennom samvirke mellom flere grupper (etater, politiske komitéer og utvalg).

Økende kompliseringsgrad øker samtidig vanskene med å overskue sammenhengen mellom handling og resultat, et forhold som ytterligere øker behovet for planlegging.

Informasjon og koordinering vil således måtte inngå som vesentlige elementer i en kommunal langtidsplan.

III. Prinsipielt om langtidsplanlegging.

To faktorer gjør at langsiktig kommunal planlegging såvel som annen samfunnsplanlegging har en helt annen karakter enn planlegging av en konkret oppgave, f.eks. et investeringsprosjekt eller avvikling av et arrangement.

Den ene faktor er definisjonen av selve planleggingsobjektet, den andre faktor er tiden. Ved bygging f.eks. av et hus vil byggherren relativt lett kunne definere sitt behov f.eks. en bolig av den og den type med de og de egenskaper. Senere vil byggherren relativt lett kunne avgjøre hvilket alternativ han prefererer blant dem arkitekten legger frem. Med andre ord er planleggeren (arkitekten) i den situasjon at han får et veldefinert program og videre at hans oppdragsgiver kan treffe sine valg på basis av bort i mot full informasjon.

Sammenliknes eksemplet «husbygging» med kommunal virksomhet i relasjon til tidsfaktoren er det lett å slå fast at investeringsperioden for huset vil være endelig avsluttet i løpet av relativt kort tid, mens den kommunale virksomhet i prinsippet aldri avsluttes.

I kommunal planlegging står man derfor overfor den situasjon at det er vanskelig for ikke å si umulig å definere noe konkret sluttprodukt som kommunen skal planlegge «produksjonen» av, og heller ikke vil det være mulig å skaffe full informasjon om preferansestrukturen i samfunnet for dem om skal treffe vedtak og dermed treffe valg om velferdspolitikken.

I diskusjonene om offentlig langtidsplanlegging ser man ofte at debatantene ikke er klar over denne helt fundamentale forskjell mellom planlegging av konkrete og tidsbegrensede investeringsprosjekter og samfunnsplanlegging. Det hadde vært ønskelig om vi hadde hatt en

bedre terminologi slik at ordet plan ikke forekom på begge typer av tilrettelegging for fremtidig handling. La oss imidlertid slå fast at oppgaven innenfor samfunnsplanleggingen snarere er å legge til rette for en fortløpende prosess, en strategi, hvor vedtak og handlinger leder samfunnsutviklingen innen kommunen gjennom en kontinuerlig rekke av situasjoner, som alle er søkt tilplasset så nært som mulig et forløp som i en eller annen forstand kan oppfattes som «optimalt». Den kommunale langtidsplanlegging må derfor først og fremst sikte mot organiseringen av en slik strategi, og det vil i liten utstrekning og bare for elementer i denne planlegging bli tale om «arbeids- eller byggebeskrivelser» for veldefinerte sluttprodukter som skal fremstilles i løpet av en tidsavgrenset periode.

IV. Forutsetninger for styring av samfunnsutviklingen.

Foran er nevnt at fundamentale kunnskaper om årsakssammenhengene og preferansestrukturen i samfunnet er forutsetninger for å komme frem til en målrettet langtidsplanlegging. Med den store grad av usikkerhet som fremtiden innebærer og den store kompliseringsgrad i samfunnet vil langtidsplanleggingen, dvs. planlegging på 10—20 års sikt, måtte konsentrere seg om relativt få og sentrale størrelser i samfunnssystemet.

Et hovedpoeng i langtidsplanleggingen er at tidsperioden velges så lang at sentrale størrelser som f.eks. befolkningsutvikling, arealanvendelse, kommunale inntekter og utgiftsfordelingen blir størrelser som kan påvirkes gjennom den offentlige virksomhet. På kort sikt vil de fleste av disse størrelser være faste og ikke underlagt kommunal styring. Dette er velkjent for kommunale tillitsmenn og tjenestemenn fra behandlingen av de kommunale årsbudsjetter. Arbeidet med en kommunal langtidsplanlegging vil være å kartlegge hvilke sentrale størrelser planen skal omfatte, systematisere disse i «data» dvs. størrelser som må betraktes som faste eller gitte utenfra. Det første skritt i arbeidet med langtidsplanen vil være å velge ut og systematisere de størrelser som skal inngå i planen. Dette gjelder for det første data, dvs. størrelser som må ansees som faste eller gitte utenfra og som ikke påvirkes av de kommunale organer. Den annen gruppe av planleggingsstørrelser er virkemidler, f.eks. fordelingen av en del av budsjettets utgiftsside, art og utnyttingsgrader av arealer til bebyggelse, vedtekter for bygging, trafikk, detaljhandel m.v. og en rekke andre størrelser ofte av kvalitativ art. Den tredje gruppen er så selve målsettingsstørrelsene, slike størrelser som vil være resultat av de kommunale disposisjoner, med andre ord størrelser som de kommunale politiske organer skal treffe valg om utviklingen av.

For å gjøre det mulig å komme frem til

realistiske målsettinger må administrasjonen sørge for at mulighetsområdet for utvikling blir avklart så presist og klart som mulig, og at politikerne innenfor dette mulighetsområdet blir stilt overfor klare valg i sentrale spørsmål vedrørende langtidsutviklingen.

Prinsipielt vil det være slik at man ikke kan stille opp flere målsettinger enn det man har virkemidler til. Alt for ofte ser man at målsettingene enten blir intetsigende fordi de politiske partier av mangel på oversikt ikke tør ta med for markerte standpunkt i langtidspolitikken. Andre ganger vil antall målsettinger være større enn mulighetene tilsier, og man kommer derved i den situasjon at den ene målsettingsformulering motsier den andre.

For å summere opp vil styring av den langsiktige utvikling kreve en kommunal langtidsplan hvor

- planleggingsperiodens lengde er valgt så stor at det blir rom for styring.
- oversikt over antall og størrelsen på de data som kommunen ikke kan påvirke, f.eks. fysiske ressurser, statlige og fylkeskommunale disposisjoner, den alminnelige teknologiske utvikling osv.
- oversikt over størrelser som kommunen kan påvirke i planperioden, f.eks. poster i utgiftsbudsjettet som vei-, vann- og kloakkinvesteringer, investeringer i sosialomsorg og barne- og ungdomsvern, videre arealanvendelse, boligformer, trafikkreguleringer osv.
- oversikt over tilgjengelige direkte virkemidler og kunnskap om den tid det tar før handling gir resultat.

Såvel kunnskap om årsakssammenhengene som kartlegging av mulighetsområdet for planlegging er nødvendig for å kunne treffe valg om målsettinger i den langsiktige kommunale utbyggingspolitikk. Mangel på kunnskaper er sikkert en vesentlig årsak til at de formulerte målsettinger fra de politiske partier om langtidsutviklingen er så vidt utilfredsstillende som de i dag er (jfr. avsnittet foran), men fordi det ofte er handlingene i dag som fastlegger situasjonen om 5—10—20 år er det et springende punkt for hele vårt demokratiske styresett å få mer politisk engasjement om langtidsutviklingen og dette vil igjen kreve mer presise målsettinger.

Utfordringen ligger i å skape grunnlaget for en debatt som kan klargjøre preferansene om «morgendagens samfunn». Uten kjennskap til denne preferansestruktur vil det ikke være mulig å si om den ene utbyggingsretning er bedre enn den annen, ikke mulig å planlegge når man ikke kjenner veiens retning.

Med et samfunn i den stadige forandring som vi i dag ser, vil det antakelig være nødvendig å søke løsningen på preferansespørsmålet i grunnleggende menneskelige behov som antas å være stabile over tid. Slike behov er antakelig trygghet, selvrespekt, sosialt samkven,

personlig identitet, og liknende faktorer. Muligens vil sosiologi og sosialpsykologi være nøkkelord til løsning av endel fundamentale målsettingsformuleringer i den langsiktige samfunnsplanlegging.

For å kunne gjøre bruk av kommunal langtidsplanlegging er det ikke nok å ha kartlagt mulighetsområdet og fastlagt fundamentale målsettinger. Det vil også være nødvendig å utvikle en planleggingsmetodikk, og jeg minner her om det som tidligere er anført om planlegging som strategi. Hele komplekset innebærer nemlig at planleggingen aldri avsluttes. Planlegging er en kontinuerlig prosess. Dette betyr at man må utvikle en metode som sikrer at prosessen løper på en fornuftig måte.

Planleggingsmetoder er utviklet på en rekke felt og er for så vidt også i stadig bruk. Arkitekt Yngvar Johnsen har i foregående foredrag allerede vært inne på metodikken i arealplanleggingen, og Per Holm har i et annet foredrag på konferansen redegjort for en metode for kommunal langtidsbudsjettering.

Imidlertid er metodene for langsiktig kommunaløkonomisk planlegging ennå svært primitive, og ennå har vi vel tilgode å se et gjennomført opplegg hvor befolkningsutvikling, fysisk ressursutnyttning, økonomi og miljøforhold er sydd sammen til et helhetlig system.

Det er lite trolig at det vil være mulig å utvikle en matematisk formulert modell for sammensying av alle elementene i den kommunale langtidsvirksomhet. Dertil er for mange størrelser av kvalitativ art og vil ikke kunne tallfestes.

Selv om interessen for samfunnsplanlegging på lengre sikt har økt ganske vesentlig de senere år er ennå lite gjort i systematisk metodeutvikling. Det burde derfor være håp om at man ved intensivt innsats når det gjelder forskning og utredningsarbeider bør komme vesentlig lengre på dette felt.

V. Plansituasjonen i norske kommuner.

Ved lov er alle norske kommuner pålagt å utarbeide budsjett for neste års inntekter og utgifter. Denne økonomiske ettårsplan er i dag som tidligere et nødvendig verktøy for å skaffe kommunene orden og oversikt i den økonomiske forvaltning, men ettårsbudsjettene som eneste form for økonomisk totalplanlegging av den kommunale økonomi er utilstrekkelige. Årsbudsjettene er nemlig utjenlige som virkemiddel til styring av utviklingen på lengre sikt. Disse budsjettene er nemlig karakterisert ved at:

- inntektssiden praktisk talt må betraktes som gitt.
- av driftsutgiftene er en helt overveiende del bundet av eksisterende forhold og utgangssituasjoner. Det gjelder utgifter til lønninger, trygder, fylkesskatt, drift av skoler og sosiale institusjoner, samt vedlikehold og drift av offentlige anlegg som veier

vannforsyning, kloakk og renovasjon, bygninger, havneanlegg osv.

- en stor del av investeringene vil også være bundet, idet en rekke anlegg under arbeid må følges opp, og for andre investeringsposter foreligger tidligere vedtak som binder ved budsjettbehandlingen.
- litt polemisk og satt på spissen kan man si at kommunestyrets frihet til å velge ved budsjettbehandlingen består i fastsettingen av jubileumsgaver til idrettsklubben og menyen ved kommunale bevertninger. Skal man være litt saklig og mere nøktern skulle jeg anta at den del av de kommunale inntekter som formannskapet og kommunestyret noenlunde fritt kan disponere over ved budsjettbehandlingen, er i størrelsesorden under 10 % av inntektene.

Årsbudsjettene har for langsiktig planlegging også den svakhet at kontoplanen er dårlig tilpasset et slikt formål. Fra planleggingssynspunkt er det også en fundamental innvending mot budsjettbehandlingen at selve koordineringen av sektorbudsjettene kommer som en slutfase. Derved vil de politiske organer ikke på forhånd kunne gi uttrykk for målsettinger vis à vis administrasjonen, og mulighetene for å bryte radikalt med det presenterte opplegg vil for de politiske organer praktisk talt være umulig.

Enkeltprosjekter av en viss størrelsesorden tas ofte ut av den budsjettmessige sammenheng. Ofte fremkommer et forslag om f.eks. idrettshall, lysløype, svømmeanlegg, bedre eldreomsorg, nytt bibliotek eller ny kirke fra organisasjoner, grupper og utvalg i eller utenfor det kommunale styresett. Forslaget blir gjerne presentert formannskapet som, hvis det finner idéen brukbar, før eller siden nedsetter et arbeidsutvalg eller en byggekomité. Denne bearbeider plan for vedkommende enkeltprosjekt og som oftes presenterer da gode og gjennomførbare planer som i heldig fall får formannskapets sanksjon. Derved gis administrasjonen pålegg om ved neste budsjett å føre opp åpningsbevilgning, og beslutningen om investering er i realiteten tatt uten at prosjektet er vurdert i relasjon til andre utgiftsposter på budsjettet.

Feilen med systemet er ikke at forslag bringes opp eller at byggekomitéer settes ned til å utrede forslagene, men det er ikke bygget opp et system som gjør at de besluttende organer, formannskapet og kommunestyret, har muligheter til å vurdere de langsiktige konsekvenser i sin fulle virkning. Med sektorer tenkes på avgrensede og ofte relativt veldefinerte og oversiktlige arbeidsfelt for den kommunale virksomhet. Blant viktige kommunale sektorer nevnes folkeskolene, de sosiale og helsemessige institusjoner, vannforsyning og avløpssystemer, gate- og veibygging og vedlikehold, finansforvaltningen m.v. Innenfor flere av de kommunale sektorer har langsiktig plan-

legging en tradisjon og ofte finnes velutviklede planmetoder.

Svært mange om ikke de fleste norske kommuner er likevel så vidt dårlig dekket med kvalifisert personell, at mulighetene for å utnytte metoder og muligheter for sektorplanlegging på langt nær blir utnyttet.

En ny form for langsiktig planlegging i kommunene er de 5-års boligprogram som Kommunaldepartementet har avkrevd de største byggekommunene i landet. Etter departementets opplegg må kommunene utarbeide befolkningsprognoser, og på dette grunnlag beregne boligbehovet. Med dette som utgangspunkt utarbeides et 5-års byggeprogram knyttet til angitte arealer. Investeringsbehovet for realiseringen av programmet skal også følge med. Denne del av planen har imidlertid vært temmelig verdiløs i de tilfeller jeg har hatt anledning til å se, blant annet fordi kalkylene er gjort for lettvindt, og det har ikke foreligget noe langtidsbudsjett å vurdere investeringene mot.

Det kan rettes en rekke andre innvendinger mot det opplegg og den form boligprogrammene i dag har. Likevel står det fast at departementets initiativ på dette området har vært en viktig stimulans og en vekker i de berørte kommuner når det gjelder spørsmålet om å tenke på lengre sikt. Dessuten er det første gang kommunene systematisk er pålagt flere års planlegging som krever koordinering mellom flere sektorer. Den mest omfattende innsats for langtidsplanlegging har kommunene de siste år utfoldet når det gjelder arealdisponeringen på lengre sikt. I det foregående foredrag ble generalplanen som element i kommunalplanleggingen behandlet. Her skal derfor omtalen kort innskrenkes til følgende:

Generalplankartet, selve det dokument som viser hva generalplanen sikter mot i arealanvendelsen blir av mange betraktet som selve det sluttprodukt som generalplanarbeidet skal munne ut i. Derved kommer man lett i den situasjon at generalplankartet blir oppfattet som en byggetegning, en beskrivelse av det produkt som skal fremstilles: nemlig arealdisposisjonen eller arealanvendelsen om 10—15 år.

Jeg vil imidlertid sterkt advare mot en slik holdning. Måten man kommer frem til situasjonen om 10—15 år på, er like viktig om ikke viktigere enn akkurat den situasjonen som generalplankartet beskriver. De fleste av oss har vel opplevd det utilfredsstillende i å ha håndverkere rundt oss i vår private bolig i reparasjonssaker. Vi må vokte oss for at dette skal bli den permanente situasjon i samfunnsmiljøet. Skal dette unngås må såvel generalplanen som annen langsiktig planlegging legge opp til den strategi jeg tidligere har omtalt, og som må ta sikte på at tidsutviklingen, situasjonen og endringene fra år til år tas med som kanskje det vesentligste element i selve planen.

Det er lenge før man i generalplanarbeidet her i landet er kommet dit hen, og jeg tør våge den påstand at generalplanarbeidet her i landet ennå på langt nær har funnet sin form. Det må utvikles en metodikk som gir oss en dynamisk planmodell, altså en måte som beskriver tidsforløpet på i en helt annen form enn i dag.

For gjennomføringen av generalplanene er det videre helt vesentlig at modellen også innarbeider kostnadssiden —. Vi har altfor mange eksempler på generalplanforslag hvor det overhode ikke er sammenheng mellom planer og kommunenes økonomiske ressurser. Delvis som ledd i generalplanene, delvis for andre formål har man sett eksempler på kommuner som har utarbeidet langtidsinvesteringsbudsjetter. Dersom disse skal ha noen verdi må man på en eller annen måte gjøre forutsetninger også om utviklingen i de kommunale inntekter og i driftsutgiftene. Den store svakhet ved investeringsplaner som ikke er vurdert i forhold til driftsbudsjettene, er at investeringsene betraktes isolert og man tar investeringsenes samlede størrelse som gitt.

I langtidsplanlegging er det imidlertid slik at når de bundne utgifter er trukket fra de totale påregnede inntekter vil kommunen ha en restpost til disposisjon enten for økning av driftsutgiftene eller for investeringsformål. Antakelig vil det lett kunne oppstå stor uenighet mellom politiske partier og grupper i spørsmålet om hvor stor andel av ressursene som skal brukes på investeringsformål, og hvor meget som skal anvendes til forbedret drift. Slike avveininger kan ofte være vel så viktige som interne avveininger mellom to eller flere investeringsplaner.

Investeringsbudsjetter uavhengig av den kommunale økonomi forøvrig, har således lett for å bli haltende, og kan lett føre til at oppmerksomheten penses bort fra mere vesentlige valg enn de som presenteres i investeringsplanen.

Det er således vesentlig at man kommer fram til et system hvor man vurderer samtidig anvendelse av alle kommunale ressurser og dermed er vi over i langtidsbudsjettet.

Dette emne er tidligere på konferansen presentert av fil.l.c. Per Holm. La meg her nøye meg med å si at det store flertall av de offentlige langtidsbudsjett som hittil har sett dagens lys, har vært høyst mangelfulle, idet bare ett alternativ har vært presentert. Videre er det få av langtidsbudsjettene som klart har skilt mellom de størrelser som kommunen har valgfrihet over og de størrelser som må oppfattes som data. Slike langtidsbudsjett er dermed nærmest blitt en oversikt over et alternativ for kommunal ressursanvendelse, og ikke et grunnlagsdokument for avveininger og beslutninger i politiske organer.

En av de mest sentrale og største oppgaver vi står overfor i de vestlige demokratier, hva

enten det gjelder statlig eller kommunal politikk, er å oppnå engasjement om sentrale problemstillinger og dette kan antakelig bare gjøres ved å presentere reelle og nødvendige valg som krever beslutninger.

Når det gjelder den økonomiske ressursanvendelse på flere års sikt, bør derfor det minimale krav være å utvikle et fåtall relevante økonomiske langtidsplaner eller langtidsbudsjett for de kommunale inntekter og utgifter. Hvert alternativ vil være knyttet til en «politisk» hovedretning for den fremtidige samfunnsutvikling. I kommunepolitikken kan eksempelvis alternativene legge hovedvekten enten på en sterk sosial standardheving, på sterk befolkningsekspansjon eller på en utvikling med fordeling av vekten på flere felt.

Over en 10—20 års periode vil en markert oppgaveprioritering også gi seg utslag i helt ulik utgiftsfordeling på årsbudsjettene, og antakelig vil også budsjettene inntektsside bli ulik.

VI. En handlingsorientert kommunal langtidsplanlegging.

I dagens situasjon må det være naturlig for norske kommuner å konsentrere planleggingsinnsatsen på lang sikt, om de helt sentrale faktorer i den kommunale virksomhet. Tre hovedelementer trer da naturlig i forgrunnen, nemlig:

- befolkningsutviklingen.
- arealanvendelsen.
- kommunale inntekter og utgifter.

Kanskje vil det være riktig å føye til stikkordet miljø. Alle disse tre til fire hovedelementer i en langtidsplan påvirker hverandre gjensidig.

Da svært mange av de størrelser som inngår i arbeidet med langtidsplanleggingen vil være av kvalitativ art og således ikke kan tallfestes, vil metodikken ikke kunne bygges opp omkring en matematisk regnemodell som syr sammen de nevnte tre til fire hovedelementene i planen.

For arbeidet kunne man imidlertid tenke seg følgende hovedskjema:

1. Tidsperioden eller planperioden velges så lang at det er mulig å betrakte sentrale størrelser som variable, f.eks. arealanvendelsen, folketallet og de kommunale inntekter. Perioden bør da være minst 10 år.

2. Innen administrasjonen nedsettes en sentral planleggingsgruppe. Denne får som sin første oppgave: — å skissere de første forslag til målsettinger for kommunens langtidspolitikk. I dette arbeid må plangruppen liste de størrelser eller faktorer som skal tas med i hovedplanen og sondre mellom data, virkemidler og resultatstørrelser.

Som nevnt er data størrelser som må forutsettes gitt utenfra og ikke er gjenstand for kommunal påvirkning i planperioden. Dette

kan gjelde det totale areal, inntektsoverføringer fra stat og fylkeskommune, befolkningens dødelighet i de ulike aldersklasser osv.

Virkemidler eller handlingsparametre kan f.eks. være fastsetting av priser på vann- og elektrisk strøm, parkeringsavgifter m.v., utnyttingsgrad på boligfelt, trafikkregulering osv.

Størrelser som det er naturlig å betrakte som resultatstørrelser er blant annet befolkningstilveksten, antall nybygde leiligheter, forholdet mellom utviklingen i sysselsettingen og bosetting, inntektsutviklingen i kommunen m.v.

3. Planleggingsgruppen må deretter gjøre seg opp en mening om og utrede de sammenhenger som er tilstede mellom data, virkemidler og målsettinger. Om det settes opp flere målsettinger enn man har virkemidler til, må planen bli selvmotsigende idet flere målsettinger vil komme i konflikt med hverandre.

4. Det treffes så et første valg av målsettinger i samarbeid mellom plangruppen og f.eks. formannskapet.

5. De valgte målsettinger og de krav disse stiller til de enkelte kommunale sektorer presenteres for etatene. Deres reaksjoner innarbeides i et revidert målsettingsopplegg, og nytt valg treffes av formannskap og planleggingsgruppen, eventuelt av kommunestyret.

Den prinsipielle avklaring har nå funnet sted. Neste fase blir for de kommunale etater å bygge opp 4—5 års sektorplaner som harmonerer med målsettingen i 10-års planen. I dette arbeid må etatene oppfatte de gitte målsettinger som data for sitt arbeid med sektorplanene.

Arbeidet med sektorplanene kan foregå på følgende måte:

- a) Som foran nevnt får de enkelte sektorer fra den sentrale planleggingsmyndighet forelagt målsettingsalternativer til vurdering. Arbeidet med sektorplanene starter således med å reagere på disse målsettingsforslag.
- b) Når den sentrale planleggingsgruppe sammen med de politiske myndigheter har koordinert sektorenes svar på de første målsettingsforslag og truffet valg om alternative målsettinger, kommer disse målsettingsvedtak i retur til sektorene. Disse vedtak om målsettinger blir da å oppfatte som data for sektoradministrasjonen.
- c) De sentrale planleggingsmyndigheter bør helst presentere målsettingsalternativene for sektorene i form av ulike tidsutviklinger. Når de politiske myndigheter og sentrale planleggingsorganer er kommet frem til de første prinsipielle vedtak om målsettingsalternativer blir oppgaven for sektorene å angi produksjonsnivåer for deres sektor som svarer til disse målsettinger. Tidsrekken av produksjonsnivået i den enkelte

sektor blir da vedkommende sektors målsetting i langtidsplanen.

- d) De sentrale planleggingsorganer koordinerer så sektorplanene mot hverandre. — Virkemidlet i koordinering og gjennomføring av sektorplanene ligger i kommunens bevilgningsprogram for de neste 4—5 år og dette er innarbeidet i den kommunaløkonomiske plan, langtidsbudsjettet.
- e) Som tidligere nevnt er det viktig at langtidsbudsjettet er utarbeidet i alternativer og det er i siste instans opp til kommunestyret å treffe det endelige valg. — Det er videre et viktig poeng at kommunens økonomiske 4 eller 5 års program egentlig er en rammeplan, en veiviser eller om man vil en veiledende plan og ikke et budsjett i vanlig forstand. Vedtak om langtidsbudsjettet eller langtidsplanen gir således ikke administrasjonen fullmakt til å bruke penger i samsvar med planen på samme måte som når årsbudsjettet er vedtatt. Det som vedtas gjennom den kommunaløkonomiske plan er den økonomiske ramme og opplegget for årsbudsjettene og langtidsplanen gir også anvisning på hovedprinsippene når det gjelder prioritering av bevilgningene.

VII. Sluttord.

I det foranstående er gjort et forsøk på å systematisere hvilke typer av oppgaver og problemstillinger kommunene står overfor i den langsiktige utbyggingspolitikk. Det er understreket at usikkerheten overfor fremtiden er stor, at kunnskapene om preferanser og metodikk er mangelfull og at kommunene ikke har utviklet noen organisasjon som i dag tar vare på koordineringen av de mangfoldige oppgaver kommunen stiller med når det gjelder langtidsutviklingen.

Man skal imidlertid vokte seg for i langtidsplanlegging som på andre felter å la det beste være det godes fiende. Selv relativt enkle metoder under en koordinert ledelse vil i de aller fleste kommuner i Norge føre til en langt bedre langtidsplanlegging enn det vi har i dag. Et sentralt poeng må imidlertid da understrekes: nemlig at langtidsplanlegging på mange måter krever samarbeid på tvers av kommunale etater og sektorer i en langt sterkere grad enn det som vanligvis er tilfelle.

Mange steder vil kanskje nettopp det å bryte med de vanntette skott mellom kommunkontorene og utvikle nye samarbeidsmåter og samarbeidsgrupper, vise seg å være den største hindring og vanskelighet i arbeidet med koordinert langsiktig planlegging. Når det gjelder organisasjonsmønster og samarbeidsmiljø vil imidlertid forholdene variere sterkt fra kommune til kommune. De små kommunene vil ha sine problemer i mangel på folk og faglig miljø, mens de store kommunene har

problemene i organisasjonsmønsteret og kompliseringsgraden i administrasjonen.

Erfaringene tilsier imidlertid at det nå er på høy tid at norske kommuner tar i bruk de avanserte administrasjons- og organisasjonssystemer som er utviklet rundt om i andre land, såvel innen offentlig etater som innen private bedrifter.

Med tanke på en vellykket langsiktig kommunal planlegging vil jeg spesielt trekke frem en faktor som er uhyre dårlig dekket i praktisk talt alle norske kommuner, nemlig informasjonssiden. Såvel i den daglige drift som i planlegging på kort og lengre sikt vil graden av informasjon både internt innen kommunen og mellom den kommunale virksomhet og publikum være helt avgjørende for resultatet. Imidlertid er det i våre kommuner et helt alminnelig forhold at selv kommunale funksjonærer i betrodde stillinger ikke vet hvilke dager det holdes formannskaps- og bystyremøter, og slett ikke hvilke saker som er oppe til behandling, for ikke å snakke om de beslutninger som de politiske utvalg treffer. — Heller ikke tror jeg kunnskapene blant vanlige kommunale funksjonærer er stor når det gjel-

der andre etaters virksomhet og hvilke politiske utvalg som finnes og hvilken administrasjon som er knyttet til disse.

Planlegging på lengre sikt vil kreve at informasjonsstrukturen legges helt om, at det ikke blir noe særsyn at folk fra ulike kommunale etater blir satt sammen i arbeidsgrupper for spesielle oppgaver, eller at det holdes regelmessige drøftingsmøter mellom politiske utvalg og tverrfaglige grupper fra administrasjonen.

I generelle vendinger slik som det er presentert her vil vel de fleste nikke og være enig, men i praksis tror jeg å kunne garantere at det vil støte på store vanskeligheter å gjennomføre disse prinsipper selv i liten skala. Vi kjenner alle det velvillige landsfaderlige nikk som idéstormeren gjerne blir møtt med: «Når du bare blir litt eldre så vil du nok få slipt kantene av deg og bli brukbar». Imidlertid tror jeg vi trenger færre landsfedre og flere idéstormere om det skal være mulig i løpet av rimelig tid å få modernisert tenkning og virkemåte i kommunalt styre og stell — og i så fall vil den kommunale langtidsplan være selve fundamentet som angir retningen i den kommunale utbygging.

Utvikling av prognose- og planleggingsmodeller for høyere utdanning

Ved NAVF's Utredningsinstitutt er det ledig en konsulentstilling. Stillingen forutsetter universitets- eller høyskoleutdanning, gode kunnskaper i teoretisk statistikk og interesse for analytisk behandling av samfunnsspørsmål.

Til stillingens saksområde hører:

- 1) Analyser av behovet for akademisk og annen spesialutdannet arbeidskraft.
- 2) Utvikling av matematisk formulerte planleggings- og simuleringmodeller for utdannings- og forskningssektoren.

Til instituttets saksområde hører også utarbeiding av årlige oversikter over tilgangen på og anvendelsen av ressurser i norsk forskning og deltaking i nordisk og internasjonalt samarbeid om forskningsstatistikk.

Lønn ifølge Statens lønnsregulativ etter kvalifikasjoner og tidligere praksis, fra 1.kl. 17 til 1.kl. 20, dvs. fra brutto kr. 31 540 til brutto kr. 46 610 pr. år. Stillingen er innlemmet i Statens pensjonskasse. Skriftlig søknad med attestkopier sendes snarest mulig:

NAVF's Utredningsinstitutt

Norges almenvitenskapelige forskningsråd

Akersgt. 49 — Oslo 1 — Tlf. 33 35 72

Kommunal planlegging i praksis

I Ordfører Edgar Johannessen Ski kommune

Etterhvert som jeg har forsøkt å finne fram til et innhold for dette tema, så har jeg kommet til det resultat at for det første må det bli en del overlapping med det som har foregått tidligere i dette kurs, programmet tilsier det — og for det andre — den tid som står til min rådighet er så kort at det bare kan bli streiftog i en svært komplisert masse av problemer og områder som hver for seg nok kan legges fram, men som totalt sett må sees i sammenheng og som må løses i sammenheng.

Det første spørsmål jeg stilte meg var: Når begynner den kommunale planlegging i praksis?

Tenkes det på den fysiske planlegging, utførelsen av de tenkte planer, eller begynner planleggingen i praksis når tankene forsøkes satt i et system?

Jeg tror det siste må være riktig.

Som folkevalgt i Ski kommune, må min erfaring også knyttes til det som har skjedd i vår kommune slik jeg har sett det. Hvorvidt folkevalgte opplever problemene på samme måte i andre kommuner, det vet jeg ikke, det jeg dog vet, det er at forholdene i vårt land er så ulike at mønstret for planlegging og gjennomføring av planlegging må bli forskjellig, og høyst forskjellig.

Hva som setter den kommunale planlegging igang kan være forskjellig. Det kan være kommunens indre vekst som tvinger fram et mer helhetssyn på utbyggingen, dette særlig i de tilfelle hvor de fysiske anlegg, spesielt vann — kloakk — kraftforsyning og til dels utbygging av veger melder seg fordi ressursene er oppbrukt.

Den nye bygningsloven kan også ha vært en utløsende faktor og vi skal heller ikke se bort fra at referater, omtale av planer, kort sagt PR fra forskjellige deler av landet har vekket en del politikere ut fra ønsket om også å være med i tidens utvikling.

For Ski kommunes del kan jeg vel si at vi på sett og vis ble presset til å ta opp til vurdering vår kommunes fremtidige utvikling.

Grunnlaget for dette var planarbeider som i sin tid, omkring 1963, ble lagt fram av Regionalplankomiteén, en sammenslutning av kommuner omkring Oslo som vår kommune var medlem av.

Dernest kom det en transportanalyse fra Oslo byplankontor og så endelig Samarbeidskomiteén for Oslo og Akershus's plan for Sør-

området, utarbeidet av Anderson & Skjånes.

Alle disse planer, prognoser og analyser pekte mot en «Ski-by» av ganske store dimensjoner, rundt regnet på ca. 100 000 innbyggere.

Men det var også andre problemer som presset oss til å tenke ganske inngående. Vi nærmet oss raskt den tid da vi hadde oppbrukt de ressurser som vi hadde å gå på vedrørende vann og kloakkmuligheter.

Vi visste at vårt eget behov for utbygging lå på boligreisning for 1½ % bef. vekst — utbygging utover dette ville gi mulighet for innflytting. Og ut fra dette enkle tall kunne vi lett regne ut når vi måtte ha vann, når vi måtte ha kloakkavløp om vi ikke skulle gå til byggestopp.

Og derved var planleggingen i praksis i gang.

Gjennom de nevnte publikasjoner, gjennom årelangt interkommunalt samarbeide om felles vannforsyning, hadde vi et grunnlag.

Det vi måtte ta for oss var kort og godt: Hvordan vil vi at Ski skal utvikle seg?

Og dernest: Kan vi gjennom planlegging styre utviklingen dit vi vil?

I denne fase av planleggingen oppstår vanskelighetene mellom det jeg betegner som romantisk tekning — og hva som er realistisk. Ønsket om å forbli en landlig idyll midt i landets mest pressede utbyggingsområde, med alle pressområdets goder — eller å måtte akseptere en vekst som endrer landkommunenes ansikt til å bli forstadskommune med det ansikt den måtte få, men endre det slik at ulempene blir minst mulige.

Og i alt dette — den realisme som kommunens økonomi tilsier. For kommunens økonomi kan ikke uten videre settes til side. Troen på — eller drømmen om — at stat, fylke eller noen annen institusjon skal legge de nødvendige midler i hendene på deg, den illusjonen er noe av det første du blir ribbet for undervegs.

I allefall føler vi det slik i pressområdene — hvor alle vet at det må skje en sterkere utvikling enn den normale 3—3½ % veksten som er naturlig innenfor en kommunes vanlige økonomi.

Det er mange problemer som går igjennom denne fase av planleggingen som en rød tråd — jeg kan blant annet nevne ord som skatte-

inntekter — boligprogrammering — skolemønster — sosial utbygging og utvikling — ønsket om en viss kommunal standard, både i nyutbyggingen som i den eldre bestående bebyggelse.

Holdningen til disse problemer må komme i forgrunnen, samtidig som det må foretas en inngående analyse av hvilken størrelsesorden nye fysiske anlegg bør ha for å gi maksimal utnytting av den nedlagte kapital — og om vi har mulighet til å bygge ut for denne maksimale utnytting innen et igjen økonomisk forsvarlig tidsrom.

Og med dette som bakgrunn var vi inne i hele planleggingsproblematikken, hvor har vi arealer, hvor kommer de fysiske anlegg, hvilken bosetting skal vi ha — den tenkeperiode som vi var presset inn i måtte utløses i konkrete planer.

Vi måtte få tankene over til faglige ledd, konsulenter som kunne gi oss de nødvendige opplegg, som kunne underbygge vekst og økonomi, som kunne samordne vår kommunes utvikling med de regionale planer som hadde sett dagens lys.

I det daglige politiske virke er det ofte slik at vi som er folkevalgte, vi får som regel ikke en sak til behandling før den har gjennomgått ekspertisen, og da er som regel løsningene såvidt fastlåst at eventuelle endringer blir batellmessige.

Jeg tror jeg kan si det slik at hvis utviklingen i store trekk er ekspertenes tanker og ideer om hvordan vårt samfunn skal bygges opp, det gjelder fra de vanlige reguleringsplaner til det enkelte bolighus — blir resultatet mindre bra, og det gjør det iblandt — så rettes skytset mot politikeren — ofte også fra ekspertene selv — enda de vet at de selv har skapt det resultat som kan være mindre vellykket.

I vårt planleggingsarbeide ble det ganske snart praksis at de folkevalgte skikt kom med og hele tiden kunne påvirke og legge inn sine meninger.

Før vi tok opp generalplanen fikk vi trukket opp den ramme som vi mente kunne være passende for Ski — det er et dokument som vi har kalt «Ski-byen».

Denne boken rommer de syn som vi etterhvert fikk, og sett i relasjon til de nevnte regionale planer, så fant vi ut at vi for vår del ikke fant et folketall på 100 000 som ønskelig i første omgang — vi la oss på omlag 75 000 — og derved kom da også en del andre momenter inn — bl. a. bosettingstettheten, de fysiske anleggs kapasitet osv.

Men en rammeplan i seg selv er ikke nok, det at folkevalgte under hele planleggingsprosessen skal samarbeide med eksperter, det krever aktivitet fra de folkevalgtes side, det krever at de får en skolering i denne materie som ikke er deres daglige virkefelt — og det måtte vi også ta for oss.

Resultatet ble direkte kurs i hva generalplanarbeide består i, et kurs som hos oss ble godt besatt av såvel folkevalgte som representanter fra organisasjoner.

Vi fant også at åpne informasjonsmøter måtte til, slik at den enkelte borger kunne få anledning til å bli kjent med stoffet, få anledning til å spørre, se planer og snakke med såvel eksperter som folkevalgte.

Vi fant dette nødvendig fordi vi etterhvert ble mer og mer klar over at skulle vi kunne ta forsvarlige politiske beslutninger, så måtte vi uteske alle de opplysninger som ekspertisen kunne gi oss, samtidig som vi måtte forsøke å fore ekspertene med de opplysninger vi hadde, opplysninger om det som til enhver tid er mulig — slik at vi fra begge sider slapte vekk urealistiske løsninger, ønskeløsninger som kunne være skapt i fantasien, løsninger som ingen mulighet hadde i det økonomiske.

Jeg ser disse faser i den praktiske planleggingen som uhyre viktige — at informasjonene mellom folkevalgt og ekspertise til enhver tid flyter naturlig og fritt begge veger. Setter man seg i den stilling at en ikke vil høre på hverandre — så antar jeg at all planlegging vil gi så mange urealistiske innslag at det ikke vil gå lang tid før en får uheldige utslag — noe en naturligvis aldri er gardert mot.

Så langt om en rent generell generalplanlegging.

Kunne vi drive denne i fred og ro, stanse all utvikling etterhvert, så ville mange sorger være borte.

Men samfunnet vokser og utvikler seg — vi må undervegs også løse de krav som melder seg.

Generalplanmessig måtte vi ta ut en del av den totale generalplan og utvikle denne del som en egen generalplan, fordi vi i dette område ikke kunne vente.

I dag står vi pånytt overfor å måtte gjøre det samme, fordi vi har satt igang et fysisk anlegg av en slik dimensjon at vi må følge opp på utbygging av boliger, arbeidsplasser, skoler, sosiale institusjoner m.v. om det skal blir forsvarlig økonomisk sammenheng.

I praksis betyr dette at vi hånd i hånd med en generalplan må utarbeide del-generalplan, og detaljerte reguleringsplaner og vi må finne fram til økonomiske løsninger.

Og mens dette pågår, så er vi igang med å gjennomføre utbyggingen av vår første del-generalplan, slik at vi nå er inne i hele spektret i planleggingsarbeidet og vi høster erfaring fra dag til dag — erfaring som vi igjen må la gå inn i fortsettelsen, også inn til den ekspertise vi i dag har.

Hittil har jeg vel stort sett snakket om planlegging som knytter seg til arealbruk, bosetting og det som følger av dette. Og det er da også i dette område vi vanligvis bruker ekspertise.

Men veksten i en kommune og den praktis-

ke planlegging fører med seg også annen planlegging som må løses praktisk.

Kommunens administrasjon får større og større arbeidsbyrder — det kreves mer arbeidskraft til å løse disse.

Uten videre å tilsette folk er dårlig løsning — også på dette område er vi nødt til å gjenomtenke utviklingen, og vi oppdager snart at er det på noe område at tiden løper fra oss, så er det når det gjelder utbyggingen av administrasjonen, det kommunale serviceapparat i det hele.

Også på dette område fant vår kommune ut at vi måtte ha en vurdering av dagens behov.

Vi slapp ekspertisen til — forsøkte å gi vårt syn på også dette felt og kom så tilslutt fram til en ramme også for dette område, en ramme som vi hittil har forsøkt å holde oss til.

Igjen ble vi folkevalgte presset til å tenke gjennom problemene på en dypere måte enn før, og jeg tror jeg kan si at vi fra den tid har fått et annet syn på vår personalpolitikk, samtidig som kommunen i seg selv har blitt så stor at en ansettelse i ny og ne ikke lenger vekker hverken oppsikt eller ugrunnede bemerkninger fra borgerene.

Med personalpolitikken følger også automatisk kommunens eget behov for plass, såvel til kontorplass som anleggsplass, behov for maskinelt utstyr for omlegg av driften osv.

Små ting å nevne, men som uvegerlig melder seg som høyst praktiske ting i planleggingen — og som må få sin absolutte plass i helhetsbildet om resultatet totalt i det hele skal ha muligheter til å bli brukbart, for ikke å ta for sterkt i.

I praksis kommer også den økonomiske planlegging inn. Selv om den er nevnt som en faktor ut fra lønnsomhet tidligere, vil den også måtte bli gjenstand for en totalvurdering. Også her er det en utrolig mengde detaljer som faller inn, den største faren er at den stigende kronemengde, ofte relativt pene overskudd, lett frister til å foreta bevilgninger av populær karakter — små — men bevilgninger som binder år etter år.

En klar økonomisk planlegging, rettet mot prioriterte oppgaver, bevisst kapitalsamling for å løse disse, det krever av de folkevalgte for det første god innsikt i hva som vil komme — igjen tilbake til stadig informasjon — for det andre et politisk måtehold til å gi bevilgninger av populær eller følelsmessig karakter — dernest igjen en stadig vilje til å gi borgerene løpende informasjon om hva vi vil.

Jeg skulle ønske at det hadde vært tid til å utdype de mange tanker og at det hadde vært mulig å fått uttrykt den erfaring som vi etter hvert har samlet oss i Ski når det gjelder planlegging i praksis.

På den ene side slike detaljer som å utbygge et boligfelt med varierte leiligheter for å tilstrebe et mindre samfunn innen det større

samfunn som har totalsamfunnets struktur til aldersgrupper, for derved å få barn, ungdom og eldre i en tilpassing som vil kunne fortsette, dette fordi vi innen det lille samfunn ønsker maksimal utnyttning av daghjem, lekeplasser, skoler, trygdeleiligheter osv. for fremtiden og for ikke å få de følger som en ensidig leilighets-type medfører. Dette på den ene side — og til de erfaringer vi har gjort overfor institusjoner, offentlige myndigheter, fylkeskommunale som statelige.

Alt dette er det ikke tid til — så la meg forsøke å trekke en konklusjon om hva vi har erfart når det gjelder kommunal planlegging i praksis — og kanskje også noen tanker om hva den burde utvikle.

Vår erfaring er at før eller siden når en kommune det punkt da den må ta opp til drøfting hvilken veg den vil gå — med boligmønster — med sysselsetting — sosialt — kulturelt/utdannelsemessig.

Ut fra dette bør og kan en planlegging iverksettes jo før jo heller.

Ekspertise må til — og det bør være en ekspertise som ikke er bundet av et kommunalt syn — men som har et regionalt syn.

Men ekspertisen må ikke få lov til å arbeide seg fram til en plan alene, den må hele tiden tvinges inn i et samarbeide.

Dette medfører igjen at de folkevalgte må engasjere seg i langt større grad enn tidligere — og de må bringes inn i den regionale, realistiske tankegang og ut fra dette syn se sin kommune.

De folkevalgte må i langt større grad åpne for en informasjon overfor sine innbyggere på et tidlig tidspunkt i planleggingen for derved å oppnå den goodwill som vil være nødvendig, samtidig som innbyggerne selv også kan ha verdifull informasjon å gi.

Planleggingen omfatter alt i kommunen, ikke bare den som knytter seg til utbygging og bruk av arealer, finner en ikke helheten i bildet blir resultatet mindre godt.

Og så vil jeg si:

Bringes planarbeidet og også den praktiske gjennomføringen inn i dette samarbeidsspor mellom ekspertise, folkevalgt og innbygger — så burde det overveies om ikke de overkommunale instansers deltakelse kunne innskrenkes vesentlig og derved bidra til raskere gjennomføring, billigere gjennomføring og ikke minst til større ansvar og mer kommunal innflytelse i egen kommune.

Arbeidet på det kommunale plan kan gå godt, men vegen fram til endelig resultat er tung og jeg kan nesten si at den til sine tider dreper mye godt initiativ, den sliter ut mang en brukbar kommunepolitiker.

Så helt til slutt: Fremtidens dører står alltid åpne — men vi må alltid også huske på at vi må selv bygge den veg som fører dit — og vi må bygge den mens vi går den, og bygge den sammen.

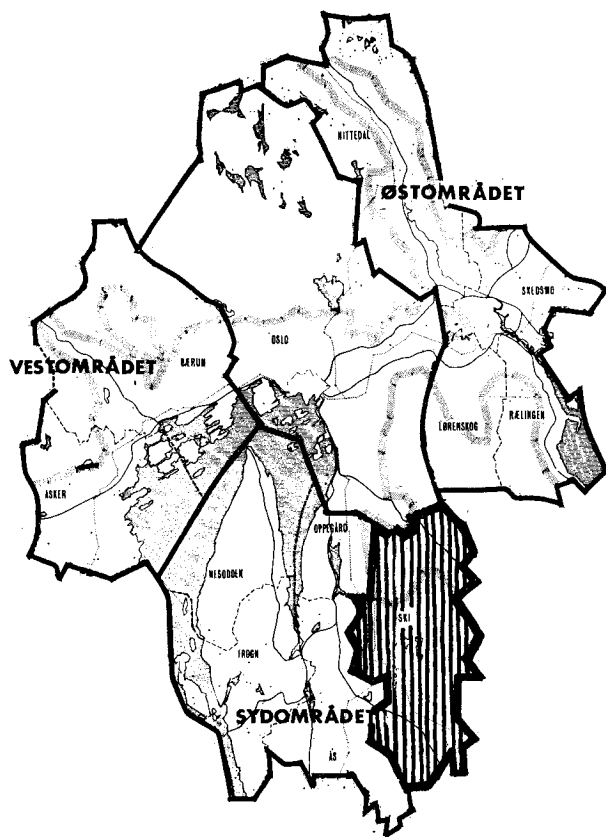
II Sjefsarkitekt Per Bonesmo Ski kommune

Når en som eksempel på kommunal planlegging i praksis har valgt Ski kommune så har det sammenheng med flere forhold:

- for det første kan en her få demonstrert hvordan en kommune i praktisk planlegging kan sette sin egen kommunale generalplanlegging inn i *regionplansammenheng* slik forutsetningene jo er i vår bygningslov, og dernest
- er det i generalplanarbeidet her gjort et alvorlig forsøk på en integrert fysisk/økonomisk planlegging, og
- en kan her få demonstrert hvordan en kommune må planlegge på mange nivåer samtidig. D.v.s. at kommunen for at ikke utbyggingsoppgavene skal gå i stå må drive med både generalplanlegging, reguleringsarbeider og annen detaljplanlegging samtidig.

Fig. 1.

Ski kommunes geografiske beliggenhet i sentralregionen.



Sentralregionen omfatter Oslo og 11 Akershuskommuner. Disse Akershuskommunene velger vi å kalle Nærområdet.

Sentralregionen: Oslo, Nærområdet

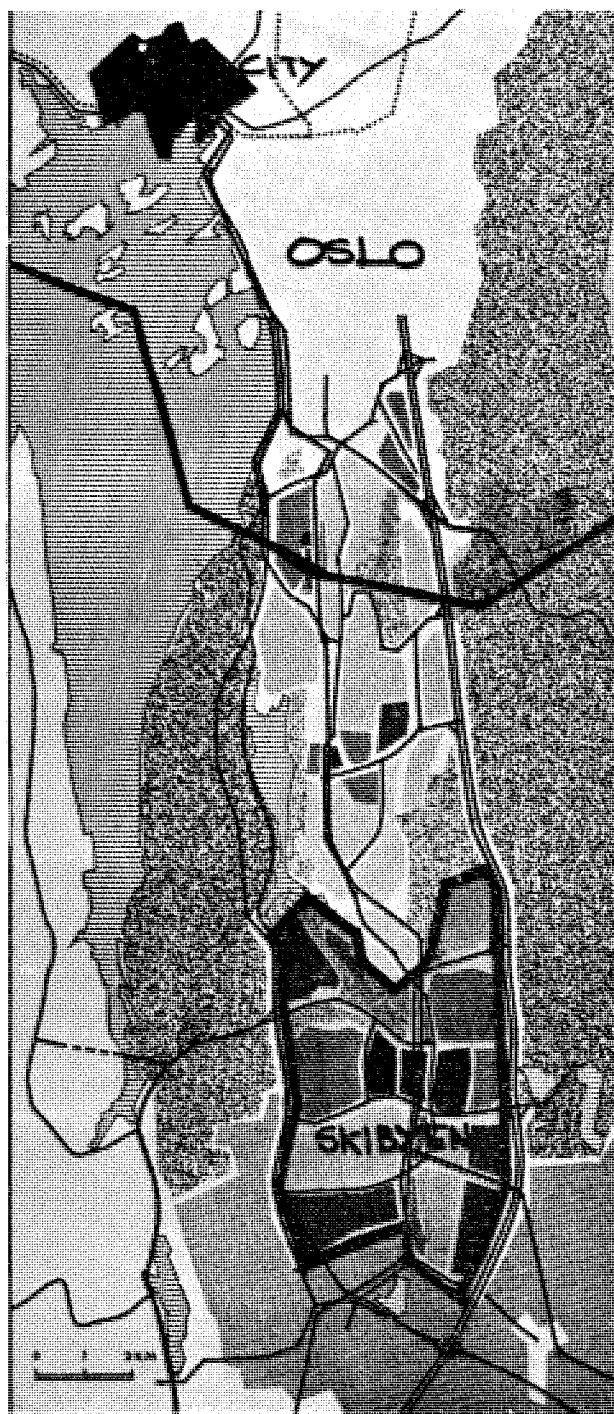
Nærområdet vest (Vestområdet): Bærum, Asker

Nærområdet øst (Østområdet): Lørenskog, Skedsmo, Nittedal, Rælingen

Nærområdet syd (Sydområdet): Nesodden, Oppsgård, Ski, As, Frogn

Fig. 2.

Skibyens sentrum ligger bare 2,5 mil fra Oslo sentrum.



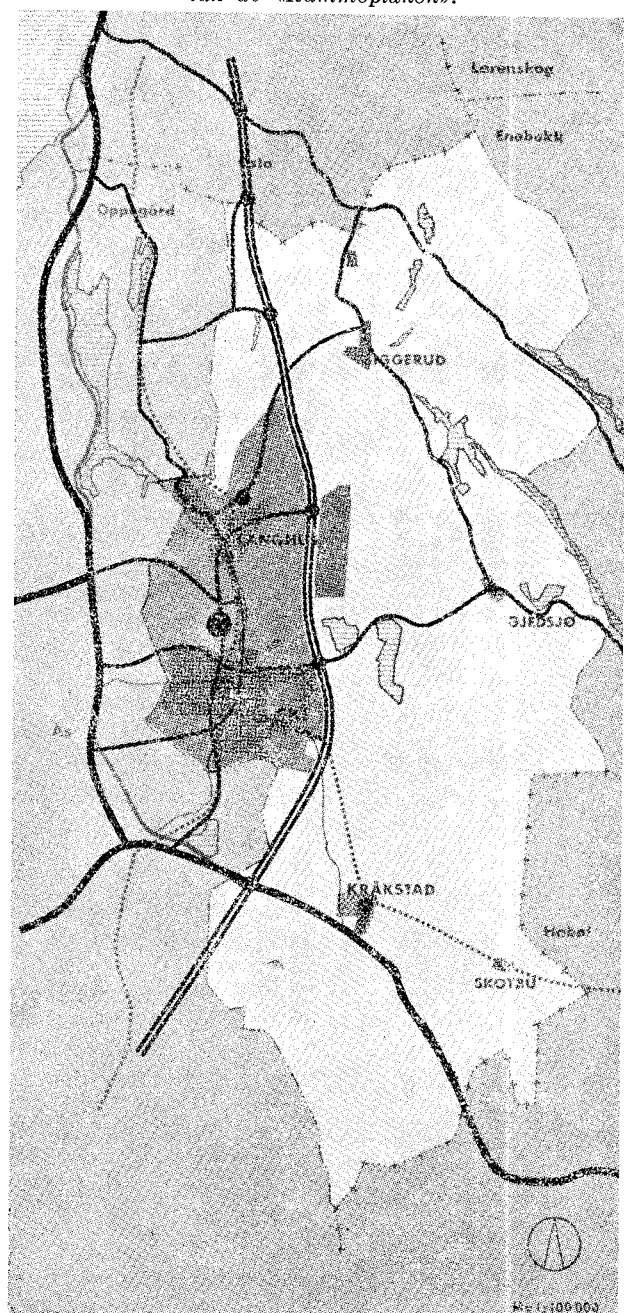
La meg da gå rett på sak og la oss først feste Ski kommunes geografiske beliggenhet i regionen på vår bevissthet (se fig. 1).

Som vi ser er Ski nabokommune til Oslo — en landkommune med ca. 12 000 — 13 000 inn-

Fig. 3.

RAMMEPLANEN

Ski kommunes svar på regionplanens forslag var vedtak av «Rammeplanen».



byggere stort sett konsentrert i tre stasjonsbyer, i det vesentlige i form av åpen bebyggelse, men med eksempler på en viss konsentrasjon. I likhet med de øvrige 10 forstadskommunene i den såkalte sentralregionen (Oslo + 11 for-

stadskommuner) har også Ski spesielt siden 1960 fått en betydelig tilvekst i sitt folketall — med en veksttakt på omkring 4 prosent p.a. Ser vi imidlertid på arbeidsplassenes vekst, vil vi se at tilveksten her er betydelig svakere.

For perioden -50 til -60 økte andelen av bosatte arbeidstakere med arbeidsplass utenfor kommunen fra 44,3 % til 51,8 %.

La oss se litt nærmere hva regionplanen forutsetter skal skje i Ski.

Ski kommune fikk tidlig en sentral plass i diskusjonen om den fremtidige utvikling av hovedstadsregionen.

I Regionplankomiteens utkast til regionplan fra 1963 ble det pekt på muligheten av å utvikle et regionsenter for sydområdet — den såkalte Skibyen.

I Samarbeidskomiteen for Oslo/Akershusarbeide for etterprøving og konkretisering av Regionplankomiteens mer generelle utviklingsmodell, fikk skjelettet av Skibyen betydelig mer kjøtt på beina, og det ble her også pekt på en rekke forhold som kunne gi grunnlag for en slik utvikling:

- Avstanden til Oslo er stor nok til at Skibyen kan få regional tyngde, men likevel ikke større enn at en vil kunne oppnå samspill mellom aktivitetene i Oslo og Skibyen (2.5mil/1/2time) (se fig. 2)
 - Ski tettsted er allerede i dag det største og viktigste tettsted i sydområdet med over 5 000 innbyggere, et vel etablert butikkssentrum og noe industri.
 - Sentret er det viktigste trafikknutepunkt i sydområdet og ligger ved forgreningen av jernbanens indre og ytre linje, nær en viktig fremtidig tverrforbindelse Drøbak/RV 6.
 - Det finnes store, sammenhengende, ubebygde arealer i nær tilknytning til Ski tettsted.
 - Man har her vel egnede arealer for industrireising i større omfang med mulighet for sidespor fra jernbanen.
 - Det foreligger interkommunale avtaler og planer som tar sikte på snarlige løsninger på vann- og kloakkspørsmål i området.
- Byutviklingsplanen for Sydområdet «berørte» kommunens areal slik:
- byens sentrale områder, bysentret, servicearbeidsplassene og de tetttest befolkede boligfeltet ble lokalisert til Ski, mens en del av de ytre boligfeltet + to betydelige industriarealer i byplanen ble liggende i Ås kommune.

Det er ikke umiddelbare radikale trekk synlig i denne fysiske planen når det gjelder utstrekningen av utbyggingsområdene, derimot er det blant annet forutsatt vesentlige høyere utnyttelsesgrader i boligfeltene enn det som hittil har vært vanlige for kommunen og enda viktigere: Utbyggingstempoet målt i prosentuell befolkningsvekst pr. år var forutsatt å

skulle fordobles i utbyggingsperioden fram til 1990.

Samarbeidskomitéen forela disse planene og disse forutsetningene for Ski kommune i 1965 og kommunestyret vedtok et halvt år senere sin *rammeplan* som i det vesentlige var identisk med Samarbeidskomitéens forslag — et nytt industriareal øst for E-6 var kommet til som kompensasjon for byens industriareal, opprinnelig lokalisert til Ås kommune, men som Ås ikke fant å kunne akseptere. Utnyttelsesgradene var i rammeplanen noe redusert slik at en her tok sikte på en bystørrelse på 75 000—80 000 innbyggere mot opprinnelig foreslåtte 100 000, og når det gjelder utbyggingstakten ble det slått fast at kommunen, inntil egnede overkommunele organer var gitt finansielle muligheter til å gjennomføre den spesielt høye veksttakt som regionen ønsket, måtte fortsette utbyggingen i et tempo som til enhver tid lå på primærkommunalt forsvarlig økonomisk nivå!

Her hadde kommunen altså nådd en viktig milepæl: Kommunen hadde fått et regionalt utspill i form av fysisk plan og i form av uttrykt ønskelig utbyggingstakt, kommunen tok imot utfordringen og vedtok på dette grunnlag i form av en rammeplan, en *langtidsskisse* som grunnlag for sin generalplan. En generalplan som inntil andre organisatoriske og finansielle muligheter blir tilbudt fra regionalt hold måtte baseres på en utbyggingstakt som kommunen selv kan make å gjennomføre.

Dette var altså det konkrete utgangspunkt da kommunen i 1966 tok opp sitt generalplanarbeide for den neste 10-årsperiode, som en i 1966 fastslo skulle strekke seg fra og med 1968 til og med 1977.

Denne planperioden på 10 år ble antatt å være i samsvar med forskriftene til utbygningslovens paragrafer om oversiktsplaner hvor det fastslås at generalplanen skal beskjefte seg med tilrettelegging av byggeområder m.v. for en *forventet* vekst for en *overskuelig* fremtid.

Hva er forventet vekst i en nabokommune til Oslo?

Situasjonen for alle disse kommunene er ikke en avventende tilstand, men snarere den at de alle kan få all den befolkningstilvekst de makter å bygge ut for. Og derved endrer vi uttrykket forventet vekst til et helt reelt spørsmål om *hvor sterk befolkningstilvekst makter kommunen økonomisk i den aktuelle utbyggingsperiode?*

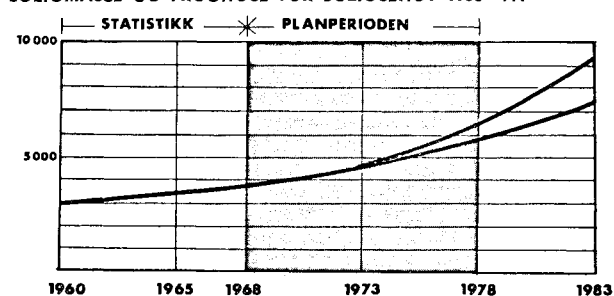
I Ski kommune satte rådmannen opp et tenkt «mulighets-område» hvor han for den første halvdel av generalplanperioden forutsatte en befolkningstilvekst på 3 % p.a., og hvor han i den andre perioden ønsket vurdert hvilke kommunaløkonomiske konsekvenser det ville ha om veksttaket her ble øket til det dobbelte — til 6 % p.a.

Generalplanrådets oppgave kunne således sammenfattes slik:

1. Det skal tilrettelegges utbyggingsområder for en 10 års periode, og disse skal lokaliseres på en slik måte at realiseringen av regionplanens konsentrerte Skiby ikke blir umuliggjort.
2. Disse utbyggingsområdene skal tilsammen være dekkende for at eventuelt *hele* «mulighetsområdet» skal kunne realiseres, (maksimalt utbyggingsalternativ.)
3. utbyggingsprogrammet skal være forsvarlig kommunaløkonomisk fundert.

Utbyggingsprogrammet er vist i fig. 4 og kartet i fig. 5.

Fig. 4.
UTBYGGINGSPROGRAMMET
Alternative boligproduksjoner pr. år.
BOLIGMASSE OG PROGNOSE FOR BOLIGBEHOV 1960—77.



Men det vesentligste av utbyggingspotensialet er knyttet til de tre tettsteder i form av *reservekapasitet* i kommunikasjoner, service m.v.

Bygeområdene i planperioden ble lokalisert slik som vist i fig 3.

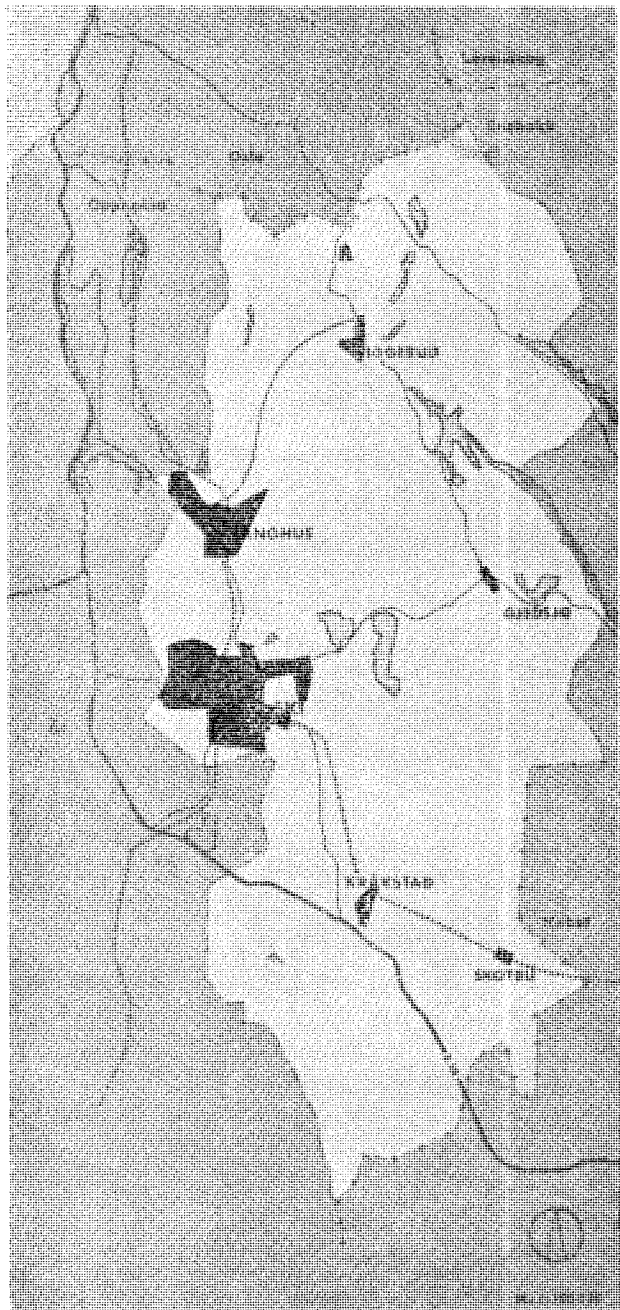
Vi skulle peke ut byggearealer for generalplanperioden slik at realiseringen av den konsentrerte Skibyen ikke ble umuliggjort. Dette er praktisk gjennomførlig, iallfall i denne første generalplanperioden, og det er forenlig med de nåværende eiere som for sin del er interessert i fortsatt drift av sine landbrukseiendommer. Vi skulle videre finne fram til utbyggingskostnadene, i første rekke de mest typiske ekspansjonskostnader, d.v.s. for vann, avløp og vegger fram til byggeområdene og for den delen av skoleverket som er pålagt kommunen å stå for, nemlig grunnskolen. For å kunne gjøre dette, var det nødvendig å utarbeide relativt detaljerte disposisjonsplaner *hvor alle disse elementene ble planlagt, utmålt og kostnadsberegnet.*

I planen for utbyggingsområdene ved Ski tettsted ga en i tillegg til disposisjonsplanen et opplegg til modernisering av det eksisterende vegnett — en standardhevingsomkostning som naturlig kan tas som en del av utbyggingen for øvrig. For Langhusområdet gikk en enda mer detaljert til verks, spesielt når det gjaldt utbyggingskostnadene. Utgangspunktet var her, blant annet på grunn av de topografiske forhold, å bygge ut arealene med småbebyggelse og generalplanens utnyttingsgrader, 3 pers./da som gjennomsnittstall, skulle nå etterprøves for å finne ut om dette var en økonomisk forsvarlig forutsetning. Poenget her var altså å finne fram til hvilke kostnader som skal belastes de

Fig. 5.

DAGENS FORHOLD

Utbyggingsprogrammet (fig. 4) skal realiseres med dette utgangspunkt og innenfor rammeplanens begrensninger (fig. 3).



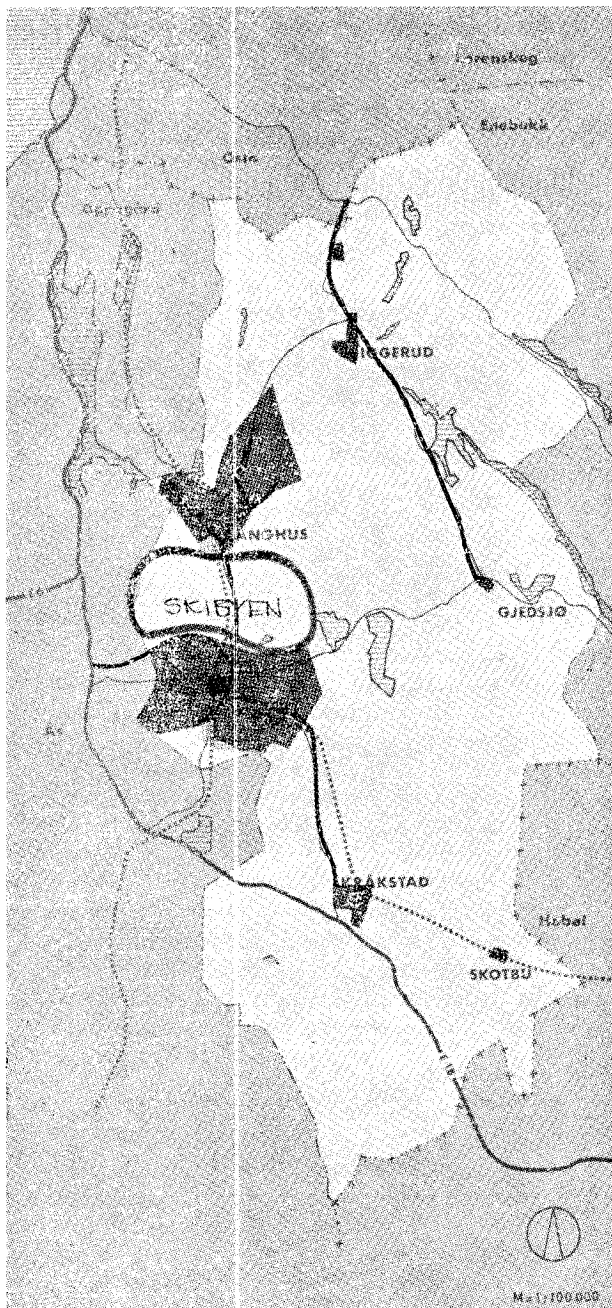
 Eksist. bebyggelse
 Eksist. veier
 Eksist. jernbane

enkelte leiligheter, dvs. utbyggingskostnadene innenfor de enkelte felter. Her er naturligvis kostnadene direkte avhengig av hvilke utnyttelsesgrader/boligformer som anvendes.

Ved en utbygging med ca. $\frac{2}{3}$ av området utlagt til eneboligtomter og $\frac{1}{3}$ til rekkehusbe-

Fig. 6.

De sentrale byggeområder i «Skibyen» kan ligge ubørt av byggeinteresser i planperioden.



..... Eksist. bebyggelse
 Eksist. veier
 Eksist. jernbane

 Byggsområder
 Sentra
 Utbedrede veier
 Nye veier

byggelse — kom en ut med et totalt antall leiligheter på ca. 2 000 og med en utbyggingskostnad pr. leilighet på ca. 15 700 kr. som gjennomsnittstall, hvilket ble funnet akseptabelt. Fasiten ble m.a.o. den at generalplanens forutsatte tetthetstall viste seg å være økonomisk

forsvarlig. Jeg vil gjerne skyte inn at en slik etterprøving av utbyggingskostnadene som funksjon av generalplanens forutsetninger om tetthetstall bør være en helt naturlig del av generalplanarbeidet.

Jeg finner det ikke mulig her å gå nærmere inn på de beregninger som ble foretatt når det gjelder langtidsbudsjetter. Men jeg skal summere opp de kostnadsberegninger som ble foretatt på grunnlag av de planer som er vist.

De samlede anleggskostnader for skolene i det høyeste vekstalternativ lå på ca. 8,4 mill. kr., for vegene på vel 18 mill. kr. (her skal det skytes inn at det vesentligste av disse veger er riks- og fylkesveger og at kommunen her er avhengig av at fylke og stat også investerer i området for at utbyggingen skal kunne skje) og endelig for vann og avløp vel 20 mill. kr. Tilsammen dreier det seg om anleggskostnader på vel 46 mill. kr. i denne perioden. Ser vi på meromkostningene ved å velge det høyeste vekstalternativ, finner vi at disse ligger på 5,8 mill. kr. som samlet tilleggssum for de samme sektorer, veg, vann, kloakk og skoler. Jeg nevner dette fordi en her får demonstrert at spørsmålet om hvilken ekspansjonstakt kom-

munen makter økonomisk så klart avhenger av hvilke kapasitetsreserver kommunen etablerer i de sektorer kommunen er pålagt utbyggingsansvaret for. I Ski er det først og fremst de store utgiftene i forbindelse med utbyggingen av avløpssystemet (må løses i første utbyggingsperiode) som gir det store utslag og dette fører til at det kan være tyngre å bygge ut med en veksttakt på 3 % i denne perioden enn det i og for seg er å bygge ut med den doble takt i neste periode!

Jeg har forsøkt å gi en kortfattet oversikt over planleggingssituasjonen i en forstadskommune til Oslo, og jeg har forsøkt å få fram det som er av generell interesse for en norsk kommune som skal venne seg til de planleggingsprosedyrer som er innebygget i vår enda forholdsvis nye bygningslov. Jeg har prøvd å få fram samspillet mellom den konkrete planlegging på kommunenivå og den regionale planlegging som kommunen selv aktivt skal ta del i.

Og endelig har jeg prøvd å få fram dette vesentlige punktet at det må skje planleggingsinnsats på flere nivåer samtidig hvis ikke vesentlige utbyggingsoppgaver skal gå i stå.

INDUSTRIDEPARTEMENTET

Budsjett- sekretær

Ved Budsjett- og økonomikontoret er en førstesekretærstilling ledig for søker med interesse for og praksis i budsjettarbeide.

Budsjett- og økonomikontorets arbeidsområde omfatter bl. a. generelle budsjettspørsmål, saker vedrørende langtidsbudsjettet, statsbudsjettet og kontor- og kommisjonsbudsjettet, samt økonomi- og regnskapssaker. Industridepartementet har i dag et budsjett på ca. 680 mill. kroner. Budsjettarbeidet er for tiden under omlegging etter moderne retningslinjer. Under industridepartementets budsjett sorterer bl. a. følgende institusjoner: Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen, Norges geologiske undersøkelse, Styret for det industrielle rettsvesen, Norsk Polarinstitut, Statens teknologiske institutt, Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd, herunder Institutt for Atomenergi.

Saksbehandleren vil måtte gjennomgå og sette seg inn i de underliggende institusjoners organisasjon, drift og regnskap i den hensikt å vurdere fremlagte budsjettforslag.

Eget kontor i moderne lokaler.

Søknad snarest til

INDUSTRIDEPARTEMENTET
Akersgt. 42, Oslo-dep., Oslo 1.

Lønnsklasse 17

Nærmere opplysninger fås ved henvendelse til byråsjef Gunnar Vebner, tlf. 11 93 85.

III Kommunaldirektør J. Johanesen Holstebro kommune

Præsentation af byen.

Den by, jeg kommer fra, og hvis planlægning jeg skal orientere om, hedder Holstebro. Den ligger nær Jyllands vestkyst. Indbyggertallet er ca. 24 000, og den vokser med ca. 3 % om året, mot 1 % for landets byer i gennemsnit.

Byen ligger centralt i et stort opland. Statistisk Departement har i 1960 udregnet, at indbyggertallet i det man kalder byens handelsområde er ca. 117 000. Det er det 4. største handelsområde i Jylland.

Byens beliggenhed har medført, at den er blevet en betydelig handelsby, hvilket naturligt har spillet en rolle ved planlægningen af byens udvikling — navnlig for såvidt angår bycentret.

Efterhånden er industrialiseringen dog ført ret godt frem, således at ca. 45 % af byens husstande i dag lever af industri, håndværk og byggeri, men handel er alligevel stadig et

af byens væsentligste erhverv, idet ca. 19 % af husstandene har deres udkomme ved denne erhvervsgren.

Synspunkterne bag planlægningen.

Vi oplever i disse år en dynamisk udvikling i vore samfund. Nogle af følgerne mærker vi allerede gennem den stærke vækst i levestandarden, befolkningens forøgede fritid og udviklingen på det trafikale område med bilismens eksplosive fremgang. Dertil kommer så forskydningen i erhvervsstrukturen med tilgangen på serviceområdet.

Det er alt sammen forhold, som stiller helt nye og andre krav til kommunerne og deres planlægning, end man før har kendt.

Lad mig blot nævne, at vi i det danske samfund i de senere år har haft en velstandstigning på 5—6 % pr. år; selv om denne stigning skulle falde til blot 3 % årlig, så vil befolkningens økonomiske formåen dog i løbet af bare 10 år være steget med ca. 35 %. Det er en fremgang, som det er helt nødvendigt at tage med i målsætningen for den kommunale planlægning.

Tidligere opfattedes kommunal planlægning som en foreteelse, der kun havde noget med de teknisk betonedede områder at gøre, med grundtomter, veje, kloak, vand og den slags — senere er den økonomiske planlægning kommet til, men dette slår ikke til i dag. Samfundsudviklingen kræver nu, at planlægningen skal omfatte snart sagt alle de mange af tilværelsens områder, hvor menneskers handlinger griber ind i eller berører andres udfoldelser.

Disse synspunkter er man gået ind for i Holstebro, og man forsøger at praktisere, hvad man kan kalde en totalplanlægning eller samfundsplanlægning.

Hvorledes vil så det samfund, der skal planlægges for, komme til at se ud?

Vi har nogle fingerpeg om det, men hvad der vil kendetegne dette samfund i den sidste ende, ved vi faktisk ikke.

Vi kan se af den måde, unge reagerer på — af ungdomsoprøret i dets forskellige afskygninger — at de næste generationer ikke vil acceptere et samfund, hvor økonomisk og teknisk effektivitet er afgørende, men vil kræve et samfund, hvor menneskelig trivsel sættes højere end nu. Vi ved ikke, hvilket samfund de unge stiler imod. Vi ved blot, at de ikke vil overtage vort livsmønster.

Det eneste man tør regne som sikkert er, at kravet om trivsel — om personlig udfoldelse for den enkelte — vil blive større fremover.



Holstebro med indfartsvej og indre sirkulationsgade.

Grundlag for planlægningen.

Ofte vil man mene, at de fremtidige behov uden større vanskeligheder kan overses, men erfaringen viser, at man tit vil blive overrasket, hvis man alligevel lader foretage en dybtgående analyse.

I Holstebro har man derfor indstillet sig på, at prognoseresultater såvidt muligt bør danne grundlaget for den politiske målsætning i byudviklingen, og de politiske beslutninger bliver på denne måde også ofte både lettere at træffe og mere saglige.

Vi deler prognoserne i langtidsprognoser og prognoser på kort sigt. Vore langtidsprognoser har til opgave på længere sigt at forudberegne størrelsen af f.eks. veje og parkeringsanlæg, spildevandsanlæg samt forskellige arter af forsyningsledninger. Derudover skal de fastlægge behovet for arealer til bolig- og industribebyggelse og kommunale institutioner, parker, idrætsanlæg og andre offentlige formål. Langtidsprognosen bliver således forudsætningen for en rationel byplanlægning.

Hensigten med vore korttidsprognoser er derimod en helt anden, nemlig at få oplysning om, hvornår igangsætning af de enkelte anlægsarbejder skal finde sted, for at de kan være til rådighed på netop det tidspunkt, behovet indtræder — hverken før eller senere. Kommer eksempelvis en folkeskole 1 år for sent, betyder det gener for befolkningen og skolevæsenet, men kommer skolen 1 år for tidligt, er resultatet et rentetab på 1,5 mill. kr. Prognoser på kort sigt må derfor være så nøjagtige som overhodet muligt, både med hensyn til tidspunkt og behovenes størrelse, og de revideres ofte. Prognoser på lang sigt kan man derimod nøjes med at korrigere med større mellemrum.

Planlægningen efter disse retningslinier begyndte i Holstebro omkring 1960, og det første resultat var byens dispositionsplan — generalplan — som var færdig i 1962.

Den vigtigste prognose, som danner grundlag for stort set alt andet, er befolkningsprognosen, men vi har også ladet udarbejde en række andre prognoser eller undersøgelser.

Eksempler på den sociale planlægning.

Man har sat meget ind på at løse boligproblemet ud fra den opfattelse, at det er en menneskeret at have en ordentlig bolig.

Man lod derfor foretage en boligundersøgelse, og analysen mandede ud i en prognose for boligbyggeriet frem til 1980.

Befolkningens sammensætning, den eksisterende boligmasse og dens fordeling på lejlighedsstørrelser samt den forventede sanering m.v. blev sammen med en politisk målsætning for boligstandarden i 1980 indkørt på EDB og analyseret.

På denne måde fik man et program for det nødvendige boligbyggeri, både for såvidt an-

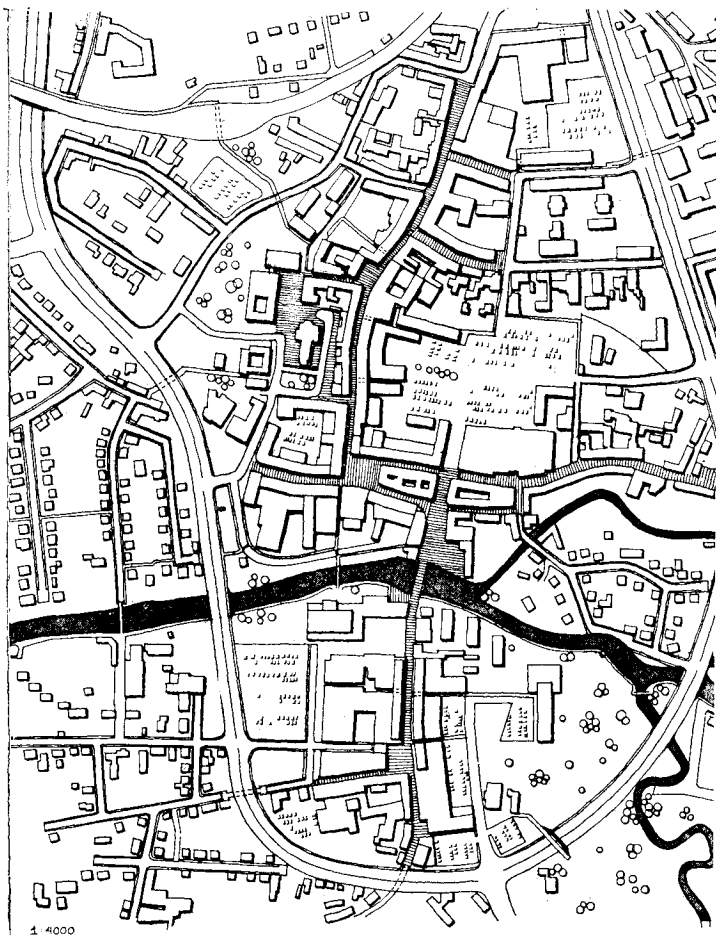
går antal lejligheder og lejlighedsstørrelser. Programmet er opdelt på 5-års perioder og bruges ved tilrettelægningen af den fremtidige boligproduktion og ved gennemførelse af saneringer.

Man skulle således kunne sikre, at der om et vist antal år — i dette tilfælde i 1980 — i byen findes den boligmasse, som man ud fra en politisk vurdering har sat sig som mål. I en sådan målsætning indkalkuleres naturligvis den forventede velstandsstigning og de behov og krav, der følger heraf.

Ikke mindst en opgørelse, der viste opdeling på lejlighedstyper var til stor nytte. Man fik en klar tilkendegivelse af, at det var de større lejlighedstyper, man skulle koncentrere sig om.

Man fik også gennem analysen et bevis for, at de øjeblikkelige boligproblemer var løst. Dette medførte, at byrådet kunne vedtage at ophæve alle boligrestriktioner. Det var den første større by i landet, som kunne gøre dette, og en af følgerne har været et lavere huslejeniveau end i de fleste andre byer af tilsvarende størrelse.

Boligprognosen er et eksempel på, hvorledes



*Bymidten omkranset af sirkulationsgaden.
De skraverede gader er gågader.*



Holstebro torv før byfornyelsen satte ind.

planlægningsresultater har dannet grundlag for praktiske politiske beslutninger af meget stor rækkevidde.

Et andet problem, som er kulegravet, er omsorgsbehovet for ældre. Man bad Socialforskningsinstituttet i København om at foretage en undersøgelse i byen og det område, der knytter sig til byen.

Et af den mellemstore bys problemer kan være, at den i sin administration ikke kan have tilstrækkelig ekspertise på alle områder. Derfor knytter vi konsulenter af forskellig art til os, således at den politiske beslutningsproces kan hvile på det bedst tænkelige grundlag.

Resultatet af omsorgsundersøgelsen er publiceret af instituttet som studie nr. 12, København 1968. Konklusionen af undersøgelsen viste et noget større institutionsbehov end tidligere antaget. Det viste samtidig, at behovet omfattede egentlige plejehjem, medens det man kendte tidligere som alderdomshjem — altså hjem for mere eller mindre raske ældre — måtte forsvinde, fordi dette klientel bedre kunne hjælpes ved forskellige former for omsorg i hjemmene.

Den politiske konsekvens af undersøgelsen — af planlægningsresultatet — blev en bevilning på 3 mill. kr. til ombygning af byens gamle alderdomshjem, der har plads til ca. 120 personer, så det nu får standard som et moderne plejehjem. Herudover blev 2 nye plejehjem med plads til 100 patienter sat i gang. De er netop taget i brug. Et hjem med plads til 50 patienter er under opførelse, og yderligere 2 plejehjem med plads til 100 patienter projekteres for tiden og vil blive igangsat i overensstemmelse med behovet.

Andre analyser er foretaget af Institut for Centerplanlægning, der er byens konsulenter i en række planlægningsopgaver. Instituttet har bl.a. udarbejdet analyser og prognoser for skolebyggeri og børneinstitutioner.

Generelt kan jeg sige, at man gennem planlægningen søger at forudsige behovet, således at institutionerne kan være til stede, netop når

behovet indtræder, i stedet for at man hele tiden lader sig overraske af udviklingen.

Behov er ganske vist ofte noget temmelig udefinerligt. Man har således erfaring for, at behovet for en ting vokser, efterhånden som der produceres mere af den. F.eks. har vi konstateret, at interessen — behovet — for børnehaver accelererer i takt med opførelsen af nye børnehaver. Der er tydeligt en sammenhæng mellem behovets udvikling og de løsninger, man finder frem til. Jo bedre løsninger, jo større behov. Derfor kan de halve løsninger være farlige, fordi de medvirker til at undertrykke det faktiske behov med deraf følgende sociale problemer på andre områder.

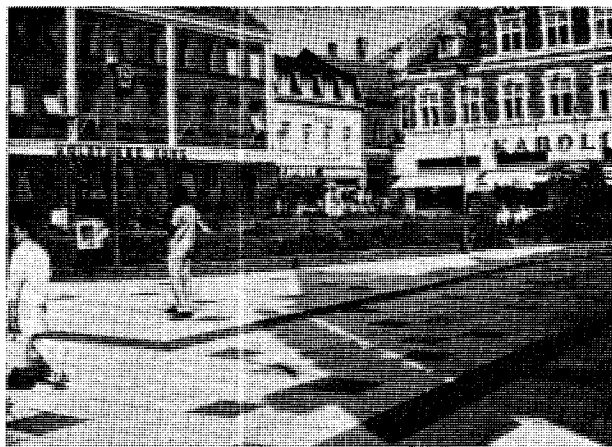
Som et eksempel kan nævnes legepladser. Man har måske nok en fornemmelse af, at der behøves legepladser og indretter derfor hist og her nogle små pladser mellem huskarreerne med sandkasser, vipper og gynger. Når så børnene ikke bruger dem, vil man sige, jamen børnene ønsker jo slet ikke legepladser, de vil hellere lege ved indgangsdørene og mellem bilerne. Dette er selvfølgelig galt. Problemet ligger i, at man har udformet legepladserne på forkert måde, og noget tilsvarende er ofte gældende på andre områder.

Undertiden er befolkningen ønsker også for vagt udformet. F.eks. kan en gruppe unge udtrykke deres ønske som «et sted at være om aftenen». Men hvordan dette sted skal indrettes og hvilke aktiviteter, der skal være plads til, må man også have frem, ellers vil sådanne lokaler komme til at stå tomme.

For såvidt mulig at finde frem til det egentlige behov, kan der i sådanne tilfælde med fordel anvendes interview-undersøgelser, tilrettelagt af sociologer og psykologer.

Den kulturelle planlægnings betydning for lokalsamfundets udvikling.

Som et udgangspunkt i planlægningen er det naturligvis af betydning at have et billede af, hvorfor folk flytter til eller fra byen, og hvorfor de netop flytter hen, hvor de nu gør.



Torvet efter omdanneisen.

Dette spørgsmål har man søgt klarlagt ved en interview-undersøgelse. Undersøgelsen viste, at såfremt bysamfundet ønsker at tiltrække eller blot at fastholde en befolkning, så må byen have et højt serviceniveau.

Det vil ikke fortsat være nok at tiltrække industrier, at tilvejebringe boliger og gode trafikale forhold osv.

Den mellemstore by må kunne give de samme rigt varierede tilbud som storbyen, ellers kan den ikke bevare eller tiltrække det befolkningsunderlag, som er en forudsætning for en vis social og kulturel standard. Denne tendens vil sikkert forstærkes, og fremover bliver dette at flytte til en by — eller forblive i en by — ikke blot et spørgsmål om beskæftigelse og løn, men også et spørgsmål om tilstedeværelse af de faciliteter, som gør det attraktivt at bo i en by.

Afgørende for en bys udvikling bliver altså en god social service, gode muligheder for undervisning, uddannelse og for kulturelle og kunstneriske oplevelser og udfoldelser. Sagt på en anden måde må det forventes, at kulturel aktivitet i sig selv giver økonomisk vækst i lokalsamfundet.

Begrundelsen for investeringer i sociale og kulturelle formål behøver derfor ikke at være begrænset til et for mange måske lidt uahængsbegribelig ønske om bedre trivselsmuligheder. Begrundelsen for sådanne investeringer kan altså også hvile på en såre fornuftsbetonet økonomisk vurdering. Det er efter min opfattelse vigtigt at få denne sammenhæng frem, thi medens idealismen oftest kun kan få låget på de offentlige kasser åbnet på klem, så vil den forventede økonomiske virkning af en investering i en social/kulturel udvikling ofte være det, som kan tilvejebringe de fornødne bevillinger.

Men en sådan udvikling kommer ikke af sig selv. Den må planlægges og provokeres frem gennem en aktiv indsats.

Kulturformidlingen.

Jeg er klar over, at det — uagtet at f.eks. et kulturelt miljø kan have en fremmende virkning på byudviklingen — er et helt relevant spørgsmål om kulturformidling egentlig er en kommunal opgave og som sådan bør medtages i byens planlægning.

Jeg vil gerne besvare spørgsmålet med at henvise til, at vi i de senere år har vært vidne til en udvikling, som i mange henseender er uden sidestykke i menneskenes historie. Videnskaben og teknikken fremlægger hver dag nye forbløffende resultater, og på det industrielle og merkantile område oplever vi en ekspansion, som næsten kan tage vejret fra os. I vor begejstring for disse fremskridt er det væsentligt, at vi ikke glemmer dette, at såfremt vi ikke sørger for, at de materielle fremskridt følges op af en tilsvarende men-

neskelig og kulturel udvikling, så er i den sidste ende det hele ikke så forfærdelig meget bevendt.

Ingen kan i det lange løb klare sig med flotte biler, elektriske køleskabe og hvad det nu alt sammen hedder. Hvor behagelig alle disse ting kan gøre tilværelsen, så formår de dog ikke at give nogen dybere eller vedvarende glæde. De materielle goder kan nok gøre tilværelsen lettere, men de kan næppe give indhold eller mening.

Rigtigheden af dette kommer vel også modsætningsvis frem gennem meget af det, vi oplever i dag — tænk blot på ungdomsoprøret eller narkotikaproblemet, der bryder igennem i en tid, hvor de materielle livsvilkår er enestående.

Derfor er kultur og fritidsaktiviteter heller ikke en luksusforeteelse, men en nødvendig del af et meningsfyldt menneskeliv.

På denne baggrund må det være samfundets, og det vil sige kommunernes og statens opgave at stille sådanne ting til rådighed, at den størst mulige del af befolkningen kan få tilbud om oplevelser og udvikling, en udvikling som også tager sigte på menneskenes forhold til hinanden. Kunsten — kulturen — fritidsaktiviteterne — har således fået nye opgaver — en ny betydning — og en mere frem-skudt placering i samfundsudviklingen.

Den aktive kulturpolitik i Holstebro startede med opførelsen af Holstebro-Hallen. Den har kostet 8 mill. kr. og blev taget i brug i 1966. Foruden en stor scene med de mest moderne installationer har hallen også mødelokaler af forskellig størrelse, og den kan derfor bruges til mange forskellige aktiviteter. Inde i selve hallen kan der opstilles et teater med plads til 725 personer, og ved hjælp af en særlig afskærmning kan man her opnå den intime fornemmelse, som gerne skal være forbundet med en teateroplevelse.

I oktober 1965 besluttede byrådet at etablere et kunstmuseum, og til dette brug købtes der en meget smuk gammel Patricier-ejendom til et beløb af 1,5 mill. kr.

Allerede den 5. maj 1967 indviedes museet, efter at der var anskaffet kunst til et beløb af omkring 300 000 kr.

Ligeledes i 1965 indgik kommunen aftale med Statens Kunstfond om, at fonden og kommunen i en 3-årig periode i forening skulle anskaffe kunst til udsmykning af byen og de offentlige bygninger til et beløb af indtil 1 mill. kr.

Derudover har kommunen for egen regning, men med tilskud fra Ny Carlsbergfonden købt den verdensberømte kunstner Giacomettis skulptur «Kvinde på Kærre» til en pris af 210 000 kr.

I løbet af sommeren 1966 flyttede Odin-Teatret fra Oslo til Holstebro. Det har kostet ca. 300 000 kr. at indrette lokaler til teatret, der jo er et teaterlaboratorium. Kommunens



Typisk provinsgade med trafik i begge retninger.

tilskud til driften af teatret beløber sig til 125 000 kr. om året.

Som den eneste by i Danmark har Holstebro ansat en stadskomponist. Komponistens opgave er at være konsulent for skolernes sang- og musiklærere og selv arbejde med elevhold. Han skal fremstille musik til særlige lejligheder, f.eks. skolernes fester, således at eleverne kan indøve og fremføre musikken. Yderligere skal han opbygge et studie for elektronisk musik, og endelig fik komponisten til opgave at starte en musikhøjskole og en musikforening.

For nylig har kommunen for et beløb af ca. 300 000 kr. ladet ombygge en lagerbygning til kulturelle formål. Lokalerne, der er på ca. 460 m² og ligger i tilknytning til kunstmuseet, tager foruden udstillinger især sigte på ungdommens behov.

En anden lagerbygning er stillet til rådighed for ungdommen, uden at den er blevet istandsat, og ikke mindst denne bygning er blevet en betydelig succes.

Hvilken effekt har kommunens indsats så haft?

Det vil føre for vidt her i dag at beskrive den virksomhed, der er sat — nøjes med at sige, at virkningen har været kolossal. At der er skabt langt bedre trivselsmuligheder for befolkningen, er åbenbart for enhver. Derudover har indsatsen også givet en række mere målelige, praktiske resultater.

Den økonomiske indsats i den kulturelle udvikling er betydelig, idet kommunens netto-driftsudgifter til de kulturelle aktiviteter udgjør ca. 1,2 mill. kr. pr. år, svarende til 0,4—0,5 af en beskatningsprocent på 17,7.

Den fysiske planlægning.

Ser vi på den fysiske planlægning — og jeg tænker her på udbygningen af nye områder — så er det ganske afgørende for slutresultatet, at der kan planlægges for større områder ad gangen og at man på forhånd nogenlunde kender omfanget af det område, der skal udbyg-

ges. Uden dette vil man ikke kunne dimensionere f.eks. veje og forsyningsledninger. Tilsvarende er tilfældet med de offentlige institutioner som vuggestuer, børnehaver, skoler samt lege- og fritidsarealer, og jeg kunne også nævne en ting som butikstørve.

Disse faciliteter må placeres fra begyndelsen, således at der kan opnås det rette befolkningsunderlag og de mest hensigtsmæssige trafiklinier.

Men hvis de aktuelle arealer helt eller delvist tilhører private, ved man ikke, hvornår eller om det planlagte overhovedet kan komme til udførelse, da grundejerne jo selv afgør, hvornår de ønsker deres jord udnyttet, og en tilfredsstillende planlægning vil være umulig.

Det er derfor ikke tilstrækkeligt, at kommunerne blot udarbejder planerne. De må også skaffe sig indflydelse på eller magt over planernes fysiske og tidsmæssige udførelse, og løsningen er her en aktiv jordpolitik.

Men også for økonomien er en aktiv jordpolitik afgørende.

I samme øjeblik private, de sociale boligselskaber og kommunen samtidig optræder som jordkøbere, opstår der dels en konkurrence og dels hos sælgerne en overvurdering af behovet, som vil komme til udtryk i større priser. På grund af konkurrencemomentet vil der måske også blive opkøbt jord i utide. Rentetab er følgen, og i sidste instans er der kun brugerne, og det vil sige befolkningen, til at betale merudgifterne.

For at modvirke denne uheldige virkning, traf man i Holstebro for år tilbage aftale med de almennyttige boligselskaber om, at kun kommunen skulle opkøbe jord, idet man samtidig påtog sig en pligt til at forsyne såvel de sociale boligselskaber som private med byggemodne arealer af enhver art i det omfang, der er behov og interesse til stede.

På grund af kommunens omfattende jordkøb er der efterhånden ikke blevet plads til private opkøb af praktisk betydning, og kommu-



Samme gade efter omdannelse til gågade.

nen besidder nu stort set den jord, hvorpå udviklingen skal finde sted i de kommende 8—10 år.

Denne aktive jordpolitik er den direkte årsag til, at man i Holstebro har kunne bevare meget rimelige jordpriser til trods for den stærke udvikling, der finder sted i byen. De lave jordpriser har skabt mulighed for, at kommunen kan udvikle bedre boligområder med f.eks. trafikdifferentiering og med alle nutidige faciliteter — vuggestuer, barnehaver, fritidshjem, ungdomsklubber, plejehjem osv. — rettidigt og rigtigt placeret i området. Alt sammen uden at grundpriserne ved videresalg bliver højere end andre steder, hvor de samme anlæg ikke udføres.

Når kommunen ejer jorden, kan den tillige ved salg af de byggemodnede grunde indkalkulere alle arter af byggemodningen i prisen og undgå at stå i forskud med udgifter til f. eks. gadeanlæg og kloak i 10—20 år. Som grundstøt har kommunen endvidere det bedste udgangspunkt ved forhandling med de almennyttige boligselskaber om, at disse skal opføre sociale institutioner, butikstorve o.lign. samtidig med boligerne. Endelig kan det påpeges, at risikoen for, at en byplan i et udviklingsområde skal undermineres af dispensationer efter pres fra grundejere mindskes betydeligt, når kommunen ejer jorden og selv forestår udstykningen.

Efter de nævnte retningslinier udvikler Holstebro kommune for tiden en bydel omfattende ca. 6 000 indbyggere.

Den samlede investering i byggemodning af arealerne og i offentlige institutioner vil for det nævnte område blive ca. 50 mill. kr. Det er af vital betydning, at disse investeringer omgående udnyttes rationelt, dvs. at de foretages i takt med og afpasses efter befolknings-tilvæksten. Ligeledes er det afgørende, at kommunen får den investerede kapital i f.eks. byggemodning frigjort hurtigst muligt til nye investeringer i byudviklingen.

Ejendomsforholdet til jorden muliggør i Holstebro dette og når det nævnte område 3-4 år er færdigudbygget, er kommunens eneste slutinvestering kun hvad folkeskolen kræver.

Udbygging af nye byområder er således ingen belastning i Holstebro. Men nøglen til det hele er en yderst aktiv jordpolitik. Den er simpelt hen en af grundpillerne i hele kommunens udbyggingspolitik.

Bykernen.

Den fysiske, sociale, kulturelle og økonomiske planlægning i kommunen hører sammen. F.eks. er bycentret kontaktområde for hele regionens befolkning; her findes det største og mest forskelligartede udbud af kommerciel og social service, kulturfaciliteter m.v.

Vi bestræber os på at gøre bycentret så rigt sammensat som muligt. Det skal rumme ikke

alene butikker, men også offentlige og kulturelle institutioner samt forlystelser m.m. Derfor er f.eks. Holstebro-Hallen placeret midt i byen med teaterlokaler og restaurant. Oprindeligt var det meningen at lægge hallen i byens periferi i et parkområde, men den blev under projekteringen flyttet til bycentret.

Ved primært at samle de funktioner, som henvender sig til hele byen og til oplandet i bycentret, gøres dette så attraktivt som muligt. Funktionerne kan gensidigt støtte hinanden, og man tilbyder hele egnens befolkning den bedst mulige betjening, både med hensyn til udbud og kvalitet, og dette gælder for såvel detailhandelen som kulturelle formål. Med sine mange forskellige funktioner betragtes bykernen også som et kulturcenter, men uden skarpe skel mellem de forskellige formål og uden at man opfatter kulturelle formål som noget fint, ophøjet og isoleret.

Ifølge kommunens vejplan af 1962 vil byens egentlige city-område, der er på ca. 40 ha, blive omkranset af et 4-sporet cirkulationsgadesystem. På denne måde gives der befolkningen og kunderne let adgang til centret, hvor der etableres 3 000 offentlige og 1 000 private parkeringspladser. Dvs. at centret stort set får samme betjening som et shopping-center opbygget på åben mark.

Parkeringsanlæggene placeres lige bag de gamle strøggader, der omdannes til gågader, efterhånden som der skabes mulighed for bagtilkørsel. Disse anlæg anlåses at koste omkring 60 mill. kr., og betydelige dele af gadeanlæggene er allerede udført eller under udførelse, ligesom de første 1 500 offentlige parkeringspladser er anlagt.

Denne omdannelse af bycentret har gjort dette til et populært sted, som er et betydeligt aktiv for hele bysamfundet — bl.a. i den konkurrence, der på grund af bilismen nu finder sted byerne imellem om købekraften. Denne konkurrence vil tilspidises, og byerne kan ikke forvente fremover at være center for et snævert afgrænset opland.

Allerede i dag handler 12 % af danskerne udenbys. I en enkelt måned er der tale om hele 54 %. Udformningen af bycentrene vil derfor få stigende betydning for en række byer.

Det er en nødvendighed, at bykernen tilpasses fremtiden, men i voksende byer er den ikke i længden tilstrækkelig til at rumme alle fælles aktiviteter.

I mange byer ser man derfor en spredning af aktiviteterne til et mere eller mindre tilfældigt bebyggeligt areal, og uden at der er en koordinering af de offentlige og private investeringer. En sådan udvikling, der vil være til skade for hele lokalsamfundet, kan kun forhindres ved en samlet offentlig planlægning af byudviklingen, og kun på den måde kan det sikres, at kultur og fritidsaktiviteter samt busikres, at kultur og fritidsaktiviteter samt bus til hele befolkningen.

For at undgå en sådan uheldig spredning har man i Holstebro vedtaget, at byens udvikling kun skal ske i een retning — nemlig mod nord — og her vil man opbygge et samlet aktivitetsområde med alle de aktiviteter, som ikke kan finde plads i bycentret.

Det har vist sig, at de store offentlige investeringer i bycentret gør dette værdifuldt. Ofte er der for centrets ejendomme tale om værdistigninger på flere hundrede procent. Med udgangspunkt i planlægningen har vi i tide opkøbt ejendomme, som berøres af den nævnte værdistigning, og kommunen har ved videresalg haft mulighed for at inddrage til kommunekassen så stor en del af den værdiforøgende virkning af kommunens egne investeringer, at nettoudgiften ved den hidtil udførte byfornyelse er afholdt uden om skatteudskrivningen, og man forventer, at den resterende byfornyelse også vil kunne gennemføres, uden at skatteudskrivningen belastes.

Dette, at byfornyelsen finansieres gennem en forudseende opkøbspolitik, er utvivlsomt årsagen til, at omdannelsen af bycentret i Holstebro er gået langt stærkere end i nogen anden dansk by.

Planlægningsorganisation.

Skal en kommunes planlægning blive til mere end ønsketænkning og undgå at blive noget, der svæver frit i luften med kun ringe mulighed for at blive til virkelighed, må de mange ønsker indgå i en samlet planlægning, hvoraf en økonomisk langtidsplanlægning er en nødvendig del. I Holstebro har man taget konsekvensen af disse synspunkter, og ved en ændring pr. 1/4 1966 af styrelsesvedtægten, henlagde man al kommunal planlægning under økonomiudvalget.

I alle andre danske kommuner påhviler planlægningen de enkelte fagudvalg. Dvs. at socialudvalget planlægger på de sociale områder, skoleudvalget planlægger udviklingen i undervisningssektoren, teknisk udvalg tilrettelægger den tekniske udvikling osv., men dette giver en spredning og ofte en manglende koordinering.

De erfaringer, vi har gjort, viser, at koncentrationen af planlægningen giver en forøgelse af effektiviteten og understreger, at al planlægning, der ikke afpasses efter kommunens økonomiske formåen, er urealistisk. Dette vil ganske vist lyde som en selvfølgelighed, men er alligevel en ofte ikke respekteret kendsgerning.

Den økonomiske planlægning.

Det er i Holstebro blevet en selvfølge, at man samtidig med beslutningen om at udføre en opgave tager stilling til, hvor pengene skal komme fra. Skal det være ved lån, og hvilken virkning får så renter og afdrag på skatteudskrivningen. Skal udgiften afholdes af kommunens fonds, eller skal den finansieres ved

henlæggelse over nogle driftsår, dvs. over skatteudskrivningen. Hvor meget skal der så henlægges de enkelte år, og hvornår er det økonomiske grundlag for opgavens løsning skabt. På denne måde får politikerne samtidig alle kort på bordet, når de skal træffe afgørelse. Det, at man samtidig får præsenteret ønsket og den økonomiske virkning, gør ikke alene planlægningen helt anderledes realistisk, men giver også den politiske beslutning et andet indhold. Vil man ikke samtidig tage stilling til målet og midlerne, ja så er det udtryk for, at der ikke er tilstrækkelig alvor bag ønsket om at føre de planlagte ting igennem.

Den første forudsætning for, at der kan foretages en helhedsvurdering, er en investeringsplan omfattende en årrække. Vi arbejder i Holstebro med 10-årige investeringsplaner, og da man for 5 år siden udarbejdede den første, blev man meget overrasket over behovet, som dengang var 120 mill. kr., men allerede i dag er det steget til det dobbelte.

Det første, man måtte foretage, var en prioritering af opgaverne, dernæst en undersøgelse af hvilke opgaver, der eventuelt lige så godt kunne løses af andre.

De praktiske resultater af overvejelserne blev iøvrigt forhøjelser af en række kommunale afgifter og forøgelse af skatteudskrivningen, udover hvad der skulle til for at skabe balance. Derved blev en delvis selvfinansiering mulig.

Som et enkelt praktisk resultat kan jeg nævne, at man netop har påbegyndt opførelsen af en svømmehal til ca. 5,5 mill. kr. og at dette projekt gennem planlægningen er blevet udsat i 3 år, indtil man nu fuldtud kan selvfinansiere det.

Ser vi på hele anlægsbudgettet for det kommende år, så er selvfinansieringen på ca. 9 mill. kr. eller ca. $\frac{2}{3}$ af kommunens nettoinvesteringer i det pågældende år.

Den 10 årige investeringsplan må dog nærmest betragtes som en oversigt over målsætningen. Denne plan suppleres derfor med en 3-årig investeringsplan, som er udtryk for, hvad der virkelig vil komme til udførelse i den betragtede periode.

For på kortere sigt at kunne vurdere den økonomisk virkning af investeringerne anvender vi også 3-årige driftsbudgetter, som udarbejdes lige så detaljeret som budgettet for det aktuelle regnskabsår. Der udarbejdes tillige en prognose over beskatningsgrundlaget for samme 3-års-periode, og man er således i stand til at måle den enkelte udgiftsvirkning på beskatningsprocenten. D.v.s. at politikerne, inden de træffer beslutning om en større investering, kan få oplysning om, hvilken konsekvens investeringen vil få for beskatningsprocenten. For alle de flerårige planers vedkommende er der tale om såkaldte rullende planer. D.v.s. at der hvert år føjes et nyt år til, samtidig med at det ældste år udgår.

Afslutning.

I de sidste 2 byrådsperioder — d.v.s. i snart 8 år — er alle beslutninger af betydning i Holstebro byråd truffet i absolut enighed. Det er min opfattelse, at planlægningen i høj grad

har medvirket hertil, idet det jo er langt vanskeligere at træffe beslutning om en opgave af en vis rækkevidde, hvis den fremstår som en isoleret sag, end hvis opgaven har sin plads i en større samlet plan.

ØKONOMISJEF

Stillingen som økonomisjef ved Studentsamskipnaden i Oslo er ledig, og skal besettes med høyt kvalifisert medarbeider snarest mulig.

Søkere bør ha Handelshøyskole eller Bedriftsøkonomisk utdannelse, og omfattende administrativ erfaring.

Andre utdannelseskombinasjoner kan også komme på tale, for øvrig velkvalifiserte søkere.

Studentsamskipnaden i Oslo driver over 60 forskjellige økonomiske aktiviteter, hvorav de viktigste er:

18 studentspisesteder, Universitetssentret, Boligavdelingen med 2 studentbyer, Universitetsforlaget med bokhandler, varehus og trykningssentral, Reisebyrå med filialer, samt Daginstitusjoner for barn og helsetjenesten ved Universitetet i Oslo.

Organisasjonen har 600 fast ansatte medarbeidere, og årsbudsjettet for 1970 er på 100 mill. kroner. Økonomisjefen skal planlegge, gjennomføre og kontrollere økonomiforvaltningen ved alle Studentsamskipnadens virksomheter i henhold til retningslinjer trukket opp av styret. Han er direkte underlagt adm. direktør.

Til ansvarsområdet hører bl. a. følgende funksjoner:

Budsjett-koordinering, budsjett-kontroll, regnskapsvesen, samt utvikling av kalkulasjonssystemer.

Økonomisjefen har videre ansvaret for utarbeidelse av

budsjettskjemaer og generelt grunnlagsmateriale for Studentsamskipnadens total- og avdelingsbudsjetter, åjourhold av kontoplaner for drifts- og finansregnskap, utarbeidelse av statistiske oppgaver til offentlige etater og andre økonomiske analyser og rapporter.

Det tilbys interessante og ansvarsfulle arbeidsoppgaver i en ekspanderende og fremtidsrettet organisasjon. Stillingen er lønnet i Sjefsregulativets kl. 1, og er innlemmet i Statens pensjonskasse. Brutto årslønn er for tiden kr. 59 630.—. Nærmere opplysninger gis av personalsjef Løchen, tlf. 46 68 80, linje 136.

Søknad med kopier av vitnesbyrd og attester, sendes innen 28. januar til:

STUDENTSAMSKIPNADEN I OSLO

Personalavdelingen, Postboks 294, Blindern, Oslo 3.

IV Ekonomidirektør Arne Landelius Nacka kommune

Presentation av Nacka og Nacka kommune-block.

Nacka kommun fick stadsrättigheter för 20 år sedan och har nu 26 000 invånare och en areal på 5 000 har. Inom stadens gränser finns mycket stora fritidsområden och egentlig stadskärna saknas. Till skillnad från flertalet grannkommuner till Stockholm är antalet arbetstillfällen inom staden större än bosatta yrkesverksamma personer.

Staden är centralort i ett kommunblock. I blocket ingår förutom Nacka ytterligare två kommuner, den totala folkmängden i blocket är 43 000 invånare. Kommunblocket ingår i Stor-Stockholm med de problem detta för med sig såsom bl.a. trafikproblem. Kommunerna är ännu så länge var för sig helt självständiga. Beslut om sammanläggning av de tre kommunerna till en kommun väntas inom den närmaste tiden. Nacka stads läge och omfattning framgår av bifogade kartsnitt (Bilaga 1).

Förberedelser för långsiktig ekonomisk planering.

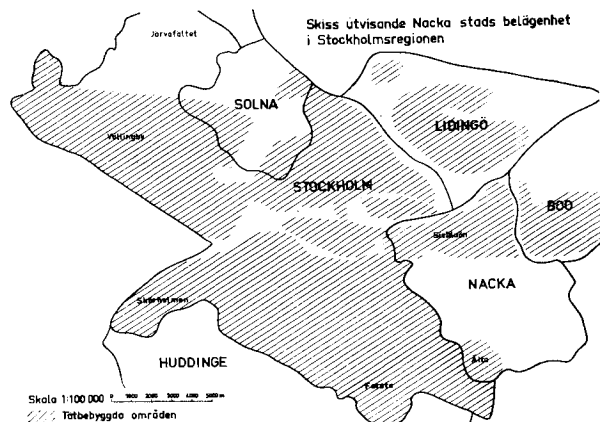
Under första hälften av 1960-talet och efter införandet av automatisk databehandling av stadens räkenskaper påbörjades arbetet med en ekonomisk femårsplanering. Vi, liksom flera andra kommuner hade funnit att ett system med enbart årsbudget för den ekonomiska planeringen var helt otillfredsställande. Den första ekonomiska långtidsplanen presenterades 1965, varvid klart utsades att avsikten var att planen skulle framläggas årligen och vara rullande samt omfatta 5–6 år. Den modell som användes hade under ledning av fil lic Per Holm utarbetats inom en grupp förortskommuner till Stockholm. Redan vid arbetet med den andra långtidsplanen 1966–71 fann drätselkontoret att det ekonomiska perspektivet borde vara längre och anförde: (Låt mig här före citatet inskjuta att ett stort antal kommuner

i Sverige är skyldiga att till överordnade myndigheter årligen ingiva ett program över beräknat bostadsbyggande under närmaste femårsperiod; bostadsbyggnadsprogram.)

«Ett oavlatligt samspel mellan den fysiska och ekonomiska planeringen är nödvändig. Vid knapphet på resurser, såväl ekonomiska som personella, är det av stor vikt att dessa resurser samordnas för att med minsta insats nå bästa resultat. En dylik samordning måste i förväg planeras, ofta åtskilliga år före den period som bostadsbyggnadsprogrammet omfattar.

En långsiktig planering pågår och har länge pågått inom kommunen, men den svällande administrationen och det ökade antalet anställda, som sysslar med planeringsfrågor, gör det angeläget att planeringen kartläggs och samordnas efter en bestämd metod, som bör vara så lätthanterlig som möjligt. Vi borde undersöka förutsättningarna att få till stand en organiserad samordning av handlandet, en utvecklingsplan som omfattar en tidsperiod på 10–15 år. Utvecklingsplanen skulle kunna leda fram mot ett väl underbyggt bostadsbyggnadsprogram, som utgör grunden för nästa steg, den ekonomiska långtidsplaneringen. I långtidsplanen integreras den fysiska och ekonomiska planeringen. Ettårsbudgeten avslutar kedjan och blir det instrument, som används för att styra och samordna slutskedet.»

Den fråga som här berörts togs ungefär samtidigt upp av stadsarkitektkontoret. Det gemensamma initiativet ledde till en utredning i syfte att tillskapa en metod och arbetsform för samordning av den fysiska och ekonomiska



Bilaga 1.

planeringen inom staden. Då detta arbete bedömdes ha ett mera allmänt intresse i fråga om integration av fysisk og ekonomisk planering, underlättades vidareutvecklingen genom att medel ställdes till utredarnas förfogande av Statens råd för byggforskning. Det var en arbetsgrupp på tre personer, två arkitekter och en ekonom, som svarade för utredningen, av dessa var en av arkitekterna och ekonomen anställda hos staden. Jag skal inte närmare uppehålla mig vid utredningen och den metod som där rekommenderas utan hänvisa till den tryckta rapporten nr. 43/1969 från Statens institut för byggnadsforskning.

Samordning av fysisk och ekonomisk planering.

Ansvariga myndigheter inom Nacka godkände den föreslagna arbetsmetodiken för en utbyggnadsplanering avseende samordning av den fysiska och ekonomiska planeringen. Man beslöt att utvidga den arbetsgrupp som stått för den ursprungliga utredningen med representanter för andra förvaltningar med uppdrag att utarbeta en utbyggnadsplan som skulle omfatta 15-årsperioden 1967—1981. Enligt direktiven för arbetet skulle den ej innebära ändringar i redan fattade beslut till utbyggnad. Den skulle redovisa snabbast möjliga bostadsproduktion inom områden som ännu ej varit föremål för beslut. Metodikens möjlighet att studera alternativa utbyggnadsplaner skulle inte nu prövas.

Som förklaring till dessa direktiv kan här nämnas att förortskommunerna till Stockholm vid denna tidpunkt hade en särskilt hård press på sig att söka öka produktionen av bostäder. Utbyggnadsplanen i Nacka kom av den anledningen i sin första tillämpning att nyttjast för att studera möjligheterna till en snabb utbyggnad och framförallt kom den att användas såsom ett administrativ hjälpemedel för att genomföra den utbyggnad man redan bestämt sig för.

Sedan utbyggnadsplanen enligt de givna direktiven färdigställdes visade en investeringskostnadsprognos vid jämförelse med ekonomiska långtidsplanen högre investeringsvolym de sista åren i femårsplanen. Genom det längre tidsperspektivet, 15 år, kunde initialinvesteringar för nya områden helt naturligt lättare förutses. Detta medförde en omfattande revidering av nästa femårsplans investeringsdel. Jag ska senare återkomma till utbyggnadsplanens användning och betydelse för genomförandet av bostadsbyggandet.

Ekonomisk långtidsplan 1969—1974 (med utblick mot 1980).

Låt mig här först säga att det skulle föra för långt att närmare beskriva de metoder vi använder. Jag hänvisar till vad Per Holm tidigare sagt på konferansen och till tryckta utredningar.

Utbyggnadsplanens bedömningar rörande möjligt bostadsbyggande och de ekonomiska

överbäggandena i den senast antagna ekonomiska långtidsplanen användes vid upprättandet av bostadsbyggnadsprogrammet för den närmaste femårsperioden. Med ledning av bostadsbyggnadsprogrammet, som fastställs av stadens styrelse (drätselkammaren), och befolkningsprognos bedömer stadens förvaltningar femårsperiodens behov av investeringar. Arbetet sker i regel genom revidering och komplettering av den senaste långtidsplanens investeringsdel och omräkning av investeringskostnaderna till dagens penningvärde. Den kontinuerliga uppföljningen av utbyggnadsplanen gör att detta arbete inte längre är särskilt omfattande.

Den ekonomiska långtidsplanen innehåller i huvudsak:

1. Befolkningsprognos.
2. Prognos över skatteunderlagets förändringar och beräkning av skatteintäkter.
3. Prognos över driftbudgetens nettokostnader.
4. Plan över nettoinvesteringarna.
5. Sammanfattande översikt och slutomdöme.

Det planerade bostadsbyggandet ligger till grund för drätselkontorets framräkning av en befolkningsprognos, som bildar underlag för beräkning av skatteintäkter. Förvaltningarnas uppgifter om investeringsbehov granskas. Utvecklingen av nettodriftkostnaderna förutsäges och möjlig upplåning bedömes.

De samlade ekonomiska bedömningar, som gjordes i första långtidsplanen, har visat sig vara tillförlitliga. Det var på grundval av dessa bedömningar som drätselkammaren 1966 förordade en höjning av utdebiteringen med 1:40 kr., från 10:60 till ca. 12 kronor per skattekrona. (Utöver den skatt som går till kommunen utgår skatt till statskyrkan samt till landstinget, vars mest kostnadskrävande uppgift är ansvaret för sjukvården. Den totala kommunala utdebiteringen i Nacka uppgår nu till i det närmaste 21 kronor per skattekrona. — 21 kronor per 100 kronors beskattningsbar inkomst.) Det kan här anmärkas att den beslutade höjningen — skatten till Nacka har därefter varit oförändrad — främst förorsakades av det stora investeringsprogram, som kunde påvisas vid utarbetandet av den första långtidsplanen. Skattehöjningen var nödvändig för att minska upplåningsbehovet. Målsättningen, en relativt god skattefinansiering av investeringarna, har i stort sett kunnat hållas.

Den senaste långtidsplanen, omfattande åren 1969—74, avgavs i slutet av augusti månad i år og skiljer sig från de föregående genom att dels flera alternativ redovisas och dels att utredningen för att bättre belysa de olika alternativen omfattar prognoser i vissa fall 15 år framåt i tiden. Kan utbyggnadsplanerna fullföljas, kommer detta att innebära en beräknad befolkningsökning från dagens 26 000 invånare till 40 000 år 1974 och 44 000 år 1975. En mycket kraftig koncentration av bostads-

byggandet sker sålunda mot mitten av 1970-talet. Den beräknade genomsnittliga årliga befolkningsökningen fram till 1975 uppgår till 8 %.

Vårt svenska skatteavräkningssystem mellan stat och kommun innebär emellertid särskilt stora svårigheter för kommuner med snabb befolkningsökning. Skatteeftersläpningen är betydande ända upp till tre år.

På ett tidigt stadium av utredningen och redan dessförinnan frågade sig många om inte det koncentrerade bostadsbyggandet bl.a. med hänsyn till belastningen på förvaltningsorganisationen och till skatteavräkningssystemet skulle bli särskilt ekonomiskt betungande och att därför en långsammare och jämnare utbyggnadstakt var att föredra. En tänkt långsammare utbyggnadstakt skulle innebära en genomsnittlig årlig befolkningsökning på 6 %.

I detta sammanhang vill jag nämna att jag för en tid sedan fick i min hand en beskrivning över en nyligen upprättad hushållningsplan för en kommun på ca. 60 000 invånare utanför Helsingfors. Av redovisningen över planen framgick att kommunen funnit de ekonomiska resurserna otillräckliga för att bygga i den takt som man enligt generalplanen tänkt sig. Man vände då helt enkelt på frågan och försökte få utrett vilken folkmängdsökning man skulle kunna klara utan extraordinära finansiella åtgärder. Man fann att en befolkningsökning på mellan 5—6 % skulle kunna väljas inom den uppdragna ekonomiska ramen. Den finska kommunens bedömningar tycks rätt väl överensstämma med bedömningarna i Nacka.

Alternativet med en längre utbyggnadstakt visade endast en relativt obetydlig ekonomisk fördel framför alternativet med den snabbare utbyggnaden. Med hänsyn härtill och då vid beräkningen inte tagits hänsyn till fördelen av snabb förräntning av betydande redan gjorda investeringar i trafikaneläggningar och i anläggningar för vattenförsörjning och avlopp och då förhållandena i övrigt var svårbedömbara så långt fram i tiden som 15 år, har alternativet med förskjutning av bostadsbyggandet inte vidare bearbetats. Jag vill emellertid nämna, att en viss eftersläpning av förberedelser för utbyggnad enligt målsättningen kunnat iakttas. Detta har måhända till följd att vi i realiteten ofrivilligt närmar oss den lägre utbyggnadstakten.

En önskan fanns även att undersöka vad som eventuellt ekonomiskt kunde vinnas genom senareläggning av vissa servicefunktioner inom nya bostadsområden. Vid genomgång av investeringsplanerna fann man förutsättningar att senarelägga anläggningar, innebärande en minskning för perioden med endast 10 mkr. av sammanlagda nettoinvesteringar på 283 mkr. Med hänsyn till de stora nackdelar, som följer med ofullständigt utbygda servicefunktioner, och den i detta sammanhang obetyd-

liga minskningen av investeringskostnaderna blev inte heller detta alternativ föremål för vidare utredning.

Den fortsatta utredningen rörde sig i huvudsak kring utvecklingen av nettodriftkostnaderna. Vi har nämligen under de år arbetet med den rullande långtidsplanen pågått såsom ett problem ständigt kunnat iakttas, att driftkostnaderna tenderar att stiga kraftigare än skatteintäkterna.

För att redovisa och beräkna nettodriftkostnadernas förändring skiljer vi på — vilket Per Holm berörde under gårdagen — kostnadsförändringar beroande av:

1. förändring av antalet «konsumentenheter», (invånare, skolbarn etc.)
2. förändring av penningvärdet (inflation),
3. förändring av kostnadsnivån av andre skäl (standardökning).

Den sistnämnda posten, standardökningar, har under de gångna åren medfört årligen kostnadsökningar på 5 % eller något däröver.

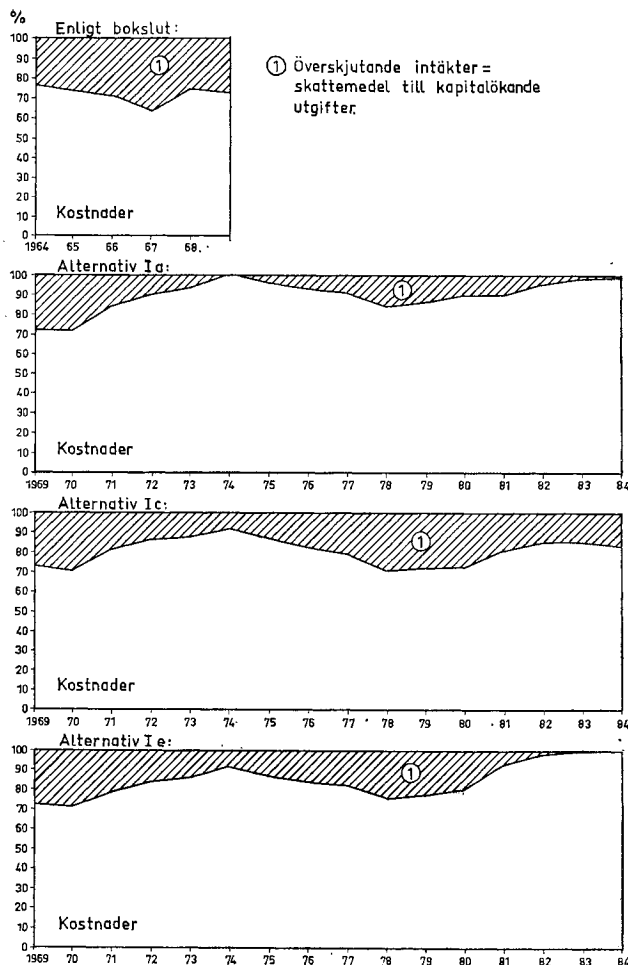
Omfattande beräkningar har gjorts beträffande utvecklingen av skattekraften, skatteunderlaget per invånare. Den beräknas såsom ett genomsnitt för perioden fram till 1980 komma att öka med 3 % per år. På grund av skatteeftersläpningar ligger ökningen fram till 1974 endast på 1,2 % per år. Vi har av bl.a. detta skäl ansett oss böra fortsätta beräkningarna även på utgiftssidan till 1980.

I föregående års plan och även tidigare har påtalats att framtida svårigheter kan uppstå om balans inte kan uppnås mellan stegringen av nettokostnaderna och tillgängliga intäkter. Årets utredning försöker utförligare än tidigare belysa detta problem och påvisa följderna av olika handlingsalternativ. Tre förslag har ställts mot varandra, standardökning med 5 %, alternativ Ia, standardökning med 3 %, alternativ Ic; samt standardökning med 5 % och ökning av utdebiteringen från 1971 med 1 krona, alternativ Ie.

Nödvändigheten av att hålla standardökningen inom ramen för tillgängliga resurser samt att höjning av utdebiteringen endast temporärt klarar situationen visas å följande diagram (Bilaga 2).

Alternativet Ia med 5 %, standardökning och oförändrad utdebitering, betyder att kapitaltillgångar måste tas i anspråk för att täcka driftkostnader år 1974, vilket strider mot kommunallagens bestämmelser beträffande kommunernas förmögenhetsskydd. Endast en blygsam ytterligare utbyggnad mot slutet av 1970-talet utöver den nu planerade skulle vidare medföra ett sådant lånebehov att på grund av stegrade annuiteter enahanda situation som 1974 åter skulle inträffa i början av 1980-talet.

Genom lägre driftkostnader finns enligt alternativ Ic (standardökning 3 %) skatteintäkter för i varje fall täckning av en viss del av investeringarna under hela perioden. Tre år (1972—1974) är visserligen särskilt besvärande med



Bilaga 2.

låg skattefinansiering av investeringar, men redan 1975 närmar sig förhållandet dagens och från 1977 visar beräkningarna total skattefinansiering av investeringarna. Med den tendens som här kan utläsas torde de svåra åren kunna överbryggas. Vidare torde en fortsatt framtida utbyggnad med nya investeringar kunna ske med normal skattefinansieringsgrad.

Alternativ Ie med 5 % standardökning och fr o m 1971 höjd utdebitering med 1 krona visar en något bättre situation än alternativ Ic 1973—1974. Emellertid kommer nya utdebiteringshöjningar att erfordras för kostnadsstegringarna efter 1975.

Då det, som ovan visats, inte är möjligt att med oförändrad utdebitering bibehålla den högre standardökningen och samtidigt fullfölja de investeringsplaner, som ligger till grund för långtidsplanen, är alternativ Ia ej praktiskt genomförbart. Valet kom därför att stå mellan att, å ena sidan, enligt alternativ Ic begränsa standardökningen och bibehålla utdebiteringen oförändrad, varvid det finansiella läget efter några besvärliga år åter väntas bli normalt, och att, å andra sidan, enligt alternativ Ie med återkommande höjningar av utdebiteringen, varav den första med 1 krona år 1971, möjliggöra en högre standardökning. Med hänsyn till

att även i alternativ Ic driftskostnadernas ökning kommer att ge utrymme för en betydande standardhöjning under 1970-talet — även om i jämförelse med hittills restriktivitet måste iakttas för att kostnadsökningen skal kunna begränsas — fann man detta alternativ vara det mest realistiska.

Ytterligare ett motiv för en begränsning av driftskostnaderna och bibehållande av oförändrad utdebitering är osäkerheten beträffande möjligheterna att på kapitalmarknaden uppta de lån som erfordras. Den situationen kan sålunda uppstå att de planerade investeringarna i större omfattning än vad långtidsplanen anger måste skattefinansieras, vilket i sin tur kan medföra att utdebiteringen måste höjas av denna orsak.

Den låga skattefinansieringen av investeringar i mitten på 1970-talet och den relativa optimismen i bedömningarna kan måhända förvåna men förklaras till en del av vissa återförsäkringar beträffande kapitalförsörjningen för utbyggnaden.

Genomförandet av långtidsplanen intentioner.

För att genomföra de intentioner, som framgår av den ekonomiska långtidsplanen, är det av största vikt att arbetet sker rationellt och att förvaltningarnas arbete samordnas så att rätta åtgärder, ofta flera år före en anläggnings färdigställande, sätts igång på rätt tidpunkt. Här utnyttjar vi efter något års försökstillämpning detaljuppföljning enligt den tidigare omnämnda utbyggnadsplanen (Bilaga nr 3—4). En arbetsgrupp av tjänstemän har det närmaste ansvaret för arbetet. De sammanträder en gång per månad och kontrollerar projekterings- och genomförandeläget. Eventuella avvikelser från planen redovisas likaledes en gång per månad inför ordförandena i drätselkammaren och i byggnadsnämnden jämte berörda förvaltningschefer.

Kommunal projektledning

Under 1970-talet kommer huvuddelen av bebyggelsen inom Nacka att koncentreras till två områden, det ena för ca 10 000 invånare, Fisksätra, det andra Nacka centrum med bostäder för ca 8 000 invånare. I Fisksätra har markexploatering påbörjats och ledningen av det projektet handhas av ett av staden ägt bolag med stadsdirektören som verkställande direktör. Staden är markägare i Fisksätra.

Marken i Nacka centrum, dit tunnelbana beräknas vara framdragen till 1980, ägs av ett konsortium som träffat ett ramavtal med staden angående områdets utbyggnad. Förberedelser för programarbetet pågår. För utbyggnaden har det bildats en huvudkommitté med representanter för staden och markägarna. Stadens politiska ledning av företaget omhänderhas av de kommunala ledamöterna i den sk huvudkommittén. Gruppen består av drätselkammarens ordförande jämte ytterligare tre ledamö-

AKTIVITET		TIDSGRÄNSER			HÄNDELSE		ANSVAR	Onråde Sigfridsborg	Nr 505 c
LITT.		START	KLAR	NOR- MAL	FÖRE	EFTER		Koordinator	/
0.	<u>Generalplaneanl.</u>								
01	u 711/074							Vid tidplanen har Arg. ut-	
02	s 708/080							gått från att staden är...	
								exploatör och Metodbyggen	
								"entreprenör",... Se särsk.	
								tidplaner för 0.01 och...	
								0.02	
1.	<u>Planläggning</u>								
.01	Startbeslut BN						SAK		
.02	Grundkarta	68/50	69/10	12			SIK		
.03	Inventeringar						SAK		
.04	Programarbete						SAK		
.05	Programgodkännande						SAK		
.06	Planarbete, kalkyl	69/10	69/37	26	3.01		SAK		
.07	Remissbeslut BN		69/38				SAK		
.08	Remisstid	69/40	69/52	12			TOG		
.09	Utställningsbeslut BN	70/01	70/07	6			SAK		
.10	Utställningstid	70/09	70/15	6			SAK		
.11	Godkännande BN	70/16	70/20	4			SAK		
.12	Antagande SF		70/25	5			SK		
.13	Fastställelse KB	70/27	71/01	26			SAK		
.14	Fastställelse KM						SAK		
2.	<u>Markfrågor</u>								
.01	Inventering						FK	12 fast.äg., 3 permanentb.	
.02	Värderingar						FK	areal 37.370 m ²	
.03	Förhandling förvärv						FK	tax.v. 284.500:-	
.04	Förvärsavtal		70/34				FK	by 138.300:-	
.05	Förberedelse expr.	69/22	70/34	64			SK	ans. om zon-exprop.	
.06	Förhandstillträde	70/35	70/43	8		6.05	SK		
.07	Utrymningstid		70/43			5.03	FK		
3.	<u>Stadsplaneavtal</u>								
.01	Principöverensk.	68/41	69/09	20			SK	Med Metodbyggen	
.02	Förhandlingar	69/10	69/46	26			SK		
.03	Godkännande DK	69/47	69/52	5	1.08		SK		
.04	Godkännande SF		70/04	4			SK		
4.	<u>Fastighetsbildning</u>								
.01	Initiativ		70/22				FK		
.02	Reglerande åtgärd	70/23	70/43	20			SIK	Dödning av ev. serv. m.m.	
.03	Tomtindelning	71/04		8	6.05		SIK		
.04	Tomtmätning		71/20	8			SIK		
5.	<u>Gator och ledn.</u>								
.01	Detaljprojektering	70/08	70/34	26	1.09		BK		
.02	Upphandling	70/35	70/43	8			BK	24 "utomstående" fast.	
.03	Anläggningsarbete	70/44	71/31	39	1.12		BK	beräres av vägarna	
					3.07				
6.	<u>Bebyggelse</u>								
.01	Programarbete	69/10					M	M=Metodbyggen	
.02	Programgodkännande		69/38				DK		
.03	Skissarbete	70/08	70/20	8	1.09		M		
.04	Huvudritningar	70/21	70/42	20	1.11		M		
.05	Byggnadslov	70/43	71/03	12	1.13		M		
.06	Arbetsritningar	70/43	71/03	12			M		
.07	Upphandling								
.08	Markarbete								
.09	Byggande	71/32		39	5.03		M	Om del av gata kan nytt-	
.10	Inflyttning	72/19	73/06	39			M	jas kan byggstart skjü-	
								tas till tidigare tidpunk	
Upprättad den							4 / 11 1968	Nr 1	

Bilaga 3.

Datum	Från	Text
3/12-68	Arg	Fastighetsavdelningen har den 3/12 beslutat föreslå <u>att</u> Metodbyggen skall erhålla i uppdrag att exploatera 505 c <u>och att</u> zonexpropriation skall förberedas.
12/12-68	TOG	Enligt Ingvar Persson måste programarbete påbörjas före 69/10 och detta tar 10 veckor. Någon start av programarbetet 69/01 kan emellertid icke ske på grund av bristande resurser hos SAK (jämf. 50)
6/2 -69	Arg	Program för barnstuga och skola måste vara klara 69/17, då programarbetet för stadsplanen startas.
3/3 -69	Arg	Frågan om genomförandet av zonexpropriation måste snarast aktualiseras.
27/3 -69	Arg	FK och SK måste snarast ta upp frågan om zonexpropriation, sedan SAK till FK överlämnat karta med förslag till område för zonexpropriationen.
28/4 -69	Arg	SAK kan icke påbörja planarbetet enligt tidplanen, eftersom BK f n ej har tid till erforderligt samarbete och besked om när tid föreligger härför kan ej klarläggas. Ny tidplan ej möjlig förrän prioriteringen är klar.
7-11/7-69	Arg	Ny tidblankett upprättad på grundval av DK:s prioritering. Den nya tidplanen innebär förskjutning jämväl av skolan och barnstugan med motsvarande tid.
6/9 -69	Arg	Förberedelse för ansökan om zonexpropriation skall göras i oktober.
16/10-69	TOG	Evert Andersson meddelade att Metodbyggen erbjudit sig att medverka aktivt i stadsplanearbetet, därest detta kan påskynda ärendet.

Bilaga 4.

ter. Drätselkammaren har beslutat att en ledande tjänsteman med ställning motsvarande förvaltningschef skall tillföras den kommunala projektledningen för Nacka centrum. Man har löst frågan genom att bevilja stadsingenjören hos staden tjänstledighet för att på heltid ägna sig åt sin nya arbetsuppgift. Han är direkt underställd drätselkammaren och är där föredragande i alla ärenden som berör Nacka centrum. Han skall framförallt leda och samordna programutredningar, samordna markförvärvsfrågor, samordna detaljplanearbetet, samordna projektering och utbyggnad av stadens anläggningar, samordna och aktivera markägarnas planutredningar och genomförandeåtgärder, föranstalta om erforderliga tidplaner och exploateringsavtal. Även servicefrågorna inom området kommer att drivas genom projektledaren med biträde av en speciell servicekommitté. Näringslivets lokalisering är ytterligare en viktig fråga för skapande av en levande miljö. Det är första gången Nacka försöker lösa sammanhållningen av ett stort projekt på detta sätt. Med hänsyn till den kommunala verksamhetens uppbyggnad med ett stort antal relativt självständiga förvaltningar är det angeläget att söka nya vägar för att samordna och driva ett projekt av denna storleksordning.

Tyck om Nacka kommunblock.

Som avslutning vill jag nämna en aktivitet, som i dagarna påbörjats i Nacka. Egentligen tillhör det arbete jag äsyftar första fasen i en kommunal planläggning.

Några år efter bildandet av det kommunblock, som jag berörde inledningsvis startades en utredning under ledning av stadsarkitekterna i de tre kommunerna rörande blockets framtida utbyggnad. Målsättningen var att man skulle utreda flera alternativ till utbyggnad och att man skulle begränsa sig till sådana saker som var av betydelse när man skulle välja mellan alternativen bl a tunnelbanesträckningen och etappbygge.

Nu kommer jag till aktiviteten. Staden går genom en stort upplagd kampanj ut till blockets invånare, föreningar, näringsliv m m för att försöka få synpunkter på de sex olika alternativ som redovisats i en blockplan. Press, radio, TV, studieorganisationer, skolor m fl har engagerats i kampanjen. Resultat kommer att studeras av en grupp sociologer.

Går det att på detta stadium i planeringsprocessen engagera medborgarna eller vaknar de först då något är färdigt och det är dags kritisera vad och hur något gjorts?

Oppsummering av konferansen

AV
SJEFØKONOM HARALD HENRIKSEN,
ANDERSON OG SKJÅNES

I åpningsforedraget tok Statsråd *Helge Seip* opp en rekke hovedtemaer som senere — gjennom de etterfølgende foredrag — er blitt utdypet, detaljert og belyst fra ulike utgangspunkt.

Jeg har i den etterfølgende oppsummering av de mange foredrag på konferansen funnet det hensiktsmessig å stille sammen de viktigste synspunkter som fremkom under følgende hovedtemaer:

- I Veksten i kommunal virksomhet**
- II Funksjonsdelingen mellom stat, fylke og primærkommune**
- III Kommunal langtidsplanlegging**
- IV Gjennomføring av fysisk-økonomiske planer**

I en kort sammenfatning som denne, er det ikke mulig å få med alle de interessante problemstillinger og synspunkter som ble brakt frem på konferansen. Jeg vil derfor anbefale at de som er interessert i å komme aktuelle kommunale planleggingsspørsmål nærmere inn på livet, tar seg tid til å gå gjennom de enkelte foredrag, uavkortet presentert på annet sted i dette nummer av *Sosialøkonomen*.

Statsråd Seip satte søkelyset på *veksten i den kommunale virksomhet* og på den økende rolle kommunene spiller i samfunnsutviklingen og i administreringen av fellesskapets funksjoner. Her ble lagt frem interessante tall: Ved femti-års jubiléet for det kommunale selvstyre i 1888 var totalutgiftene for kommunene sett under ett kommet opp i 24 mill. kr. Ved 100-års jubiléet i 1938 lå kommuneutgiftene mellom 300 og 400 mill. kr., eller ca. 15 ganger høyere. Da man i 1968 feiret 130-års jubiléet for de første kommunebudsjett etter formannskapslovene, var brutto utgifter til kommunenes drift og investeringer på over 9 milliarder kr., eller over 25 ganger kronebeløpet for 1938.

Et mål for denne sterke stigning har vi i at våre kommuner i dag disponerer ca. 12 prosent av nettonasjonalinntekten mot 6—7 prosent like før og etter siste krig. 13—14 prosent av alle investeringer i Norge i dag skjer for kommunal og fylkeskommunal regning.

Kommunene er i lovgivningen pålagt en rekke samfunnsmessige oppgaver. Ellers står de i prinsippet fritt til å påta seg oppgaver av felles interesse. Utviklingen i de perioder som fulgte etter knesettingen av parlamentarismen i 1884, var karakterisert ved at kommunene gradvis tok på seg og/eller ble pålagt flere og mer omfattende oppgaver på en rekke felter. I tillegg til skoler, veger, sosial- og forsorgsstell, sykehus osv., meldte det seg etter hvert krav om tiltak innen vannforsyning, kloakkering, kraftforsyning, lokal transport o.m.a.

Bygningsloven av 1965 innleder en prinsipielt sett ny epoke gjennom de krav til samlet planlegging av arealdisponering, grunnutnytting, utbyggingsmåter og utbyggingstakt som kommunene nå blir stilt overfor.

Funksjonsfordelingen mellom stat, fylke og primærkommunene er av flere foredragsholdere viet betydelig oppmerksomhet. Ordfører *Sagør* og finansrådmann *Guttelvik* viser til — etter deres mening — betydelige skjevheter i hopehavet mellom fylket og spesielt bykommunene. Det pekes på økningen og den skjeve fordelingen av det *Guttelvik* benevner «netto-fylkesskatt». Disse skjevheter rammer særlig kommuner med sterk befolkningstilvekst, der det økonomiske presset på kommunens ressurser ofte er størst. Noe oppsiktsekkende må en vil si det eksempel er hvor det blir påpekt at fylker med en betydelig netto-utflytting synes å ha få betenkeligheter med å legge den relativt største økonomiske belastning på fylkets vekstkommuner. Nettopp ved sin vekst og ved øket attraktivitet burde disse kommuner kunne fremstå som et reelt alternativ til Oslo og andre «magneter», særlig for den ungdom innenfor fylket som nå er på flyttefot.

Statsråd Seip uttaler da også at repartisjonsordningen er et farlig system, fordi det blir for lett å øke fylkesbudsjettene. Mens fylkeskommunene like etter krigen la beslag på vel 17 prosent av herredenes netto-budsjetter, var tallet i 1968 kommet opp i ca. 25 prosent. Og satsene ser ut til å stige fra år til år.

I likhet med statsråd Seip peker ekspedisjonssjef *Skånland* på behovet for å få skilt fylkes-

kommunenes beskatningsrett fra beskatningsretten til primærkommunene. Det forhold at fylkeskommunene først kan bestemme sine utgifter og deretter dekke disse ved utligning på primærkommunene er neppe en gunstig ordning. Det ligger i denne ordningen en åpenbar fare for en skjev prioritering innenfor den samlede kommunale virksomhet, i og med at en del av virksomheten skal fastlegges uten noen bestemt budsjettamme, mens resten må holdes innenfor den ramme som blir igjen.

Det er også blitt pekt på andre problemer som reiser seg i forholdet stat-fylke-primærkommune. Spesielt i samband med planlegging og utbygging av større boligområder i bykommunene er oppstått betydelige samordningsproblemer, særlig når det gjelder grunnlagsinvesteringer som faller på de respektive myndigheter.

Det er på denne bakgrunn at det i flere av innleggene reises et spørsmål vedrørende de tilrådninger som funksjonsfordelingskomitéen har avgitt. Det pekes på at mens det av mandatet fremgår at komitéen skal vurdere funksjons- og utgiftsfordelingen med sikte på å undersøke mulighetene for å styrke primærkommunenes stilling, slik at den sikres rimelige muligheter til å gjennomføre sine oppgaver i årene fremover, er en i tvil om de avlastningsbeløp komitéen er kommet fram til er tilfredsstillende i lys av de rammer for den aktuelle utgifts- og arbeidsdeling mellom stat — fylke — kommune som komitéen trekker opp. Det pekes på at komitéen ikke har tatt opp til drøfting den virkning som oversiktsplanleggingen og de integrasjonstendenser som den fører med seg, vil få for funksjons- og utgiftsfordelingen. Og her skytes det fra enkelte foredragsholdere med virkelig skarp ammunisjon. Guttelvik sier: «Mens institusjonelle systemers virkning i utlandet gjøres til gjenstand for alvorlige overlegninger og svære undersøkelser av de forskjellige samfunnsvitenskapene, har en i Norge ment at funksjonsfordelingen stat — fylkeskommune — kommune nærmest er et bokholderiproblem.» Og statsråd Seip er nok inne på den samme tankegang når han uttaler at det nå er på tide å ta opp selve funksjonsfordelingen under en bredere synsvinkel enn utgifts-omfordeling og forenkling av regnskapet. Det er spørsmål om en effektiv forvaltningsordning — en ordning som kan møte fremtidige behov som trenger seg på.

Men samtidig som det fra flere hold reises kritikk mot gjeldende funksjonsfordeling, avdekkes det temmelig ulike oppfatninger om hvordan denne bør utvikles i tiden fremover. Det er imidlertid enighet om at de konsentrasjonstendenser vi har i bosettingen, aksenterer behovet for «større» løsninger, for en stigning i det vi kan kalle minimumsstandardkrav. Det er også enighet om at i store trekk er den arrondering vi nå har fått av

primærkommunene tilfredsstillende, i alle fall for en tid fremover. Men stadig flere oppgaver melder seg som må løses av større forvaltningsmessige enheter enn primærkommunene. Det kan her komme på tale å legge opp nye forvaltningsrutiner for såvel sektorvis koordinering som koordinering på ulike nivåer i forvaltningen. Det stilles spørsmål uten at noe svar er blitt gitt — om utviklingen vil gå mot nye regionkommuner for større eller mindre funksjoner bl.a. om det for Oslo-området bør etableres en egen *sekundærkommune-type*. Det reises også spørsmål om fylkenes virkefelt bør utvides ytterligere, eventuelt samtidig med oppbygging av en mer selvstendig fylkeskommunal administrasjon, direkte valgte fylkesting, egen beskatningsrett osv.

Statsråd Seip ga dessuten uttrykk for at det er mye som taler for at det nå bør foretas en bred utredning om fylkesinndelingen, som det heftet en rekke svakheter ved. Statsråden advarte mot at en her opererte med fastlåste rammer, fordi justeringer i geografiske avgrensninger må vurderes ut fra endringer i samfunnsutviklingen, bl.a. i kommunikasjonsforholdene. To viktige faktorer trekker i hver sin retning for så vidt angår den geografiske avgrensning av regionale administrative enheter:

1. Hensynet til investerings- og driftsøkonomi ved de forskjellige funksjoner tilsier for hver funksjon en viss minstestørrelse med hensyn på skala og befolkningsunderlag og

2. Lange avstander, spredt bosetting og hensynet til kontakt mellom administrasjon og befolkningen tilsier at det geografiske omfang ikke bør være for stort.

Mellom disse to hensyn må det stadig gjøres en avveining ut fra forutsetninger som endrer seg over tiden.

Ekspedisjonssjef Skånland kommer i sitt foredrag inn på en rekke viktige sider ved funksjonsfordelingen mellom staten og kommunene. Han tilrår konkret at ansvaret for undervisningssektoren i sin helhet overføres fra kommunene til staten. Dermed vil en unngå det forhold som idag gjør seg gjeldende, at bostedet har betydning for den enkeltes muligheter for å dra nytte av samfunnets undervisningstilbud. Dette vil også svare bedre til hvor den faktiske avgjørelse i skolespørsmål i dag i realiteten ligger og i realiteten må ligge. Kommunene har bare små muligheter for å øve innflytelse over såvel utgiftene til undervisningsformål som over selve undervisningen.

Skånland peker også på at de lovbestemte finansieringstilskott til sosiale trygder er en post som kommunene ikke har noen som helst innflytelse over og som etter ansvarsprinsippet helst burde gå ut av de kommunale regnskaper. Derimot hevder han at såvel de sosiale

formål som helsevernet, ligger godt til rette for kommunal virksomhet fordi behovet for differensiert hjelp bare kan vurderes av lokale organer. Med den sterke interesse det er for disse spørsmål både i primærkommunene og fylkeskommunene, ville politikken på det lokale plan miste mye av sitt innhold om også disse oppgaver skulle overføres til staten.

Skånland uttaler videre at det vil bli nødvendig å finne frem til en generell avlastning for kommunene for å erstatte de tilskott kommunene i 1970 mottar i forbindelse med skattemleggingen. Han peker på at det vil være verdt å undersøke om ikke finansieringstilskottene til trygdene — slik som nevnt ovenfor — ville egne seg bra som en slik generell avlastning.

Mange ulike aspekter ved *langtidsplanleggingen* er blitt drøftet i foredragene.

Kontorsjef *Tore Kindt* tar i sitt foredrag opp spørsmålet om lokalbefolkningens preferanser og ønskemål, og hevder at den første forutsetning for en vellykket kommunal velferdspolitik er nettopp kjennskapet til disse preferanser. Han peker på *tiden* som en viktig faktor i befolkningens preferanseavveininger. Hensynet til *postplanperioden* — neste generasjons preferanser — må være en ufravikelig faktor i all kommunal langtidsplanlegging. Som et ledd i en bedre langtidsplanlegging må derfor kommunene systematisk ta sikte på å skaffe seg bedre informasjon om utviklingen i folks ønsker og preferanser — de må bl.a. støtte seg til forskning på dette felt.

Fordi det mest karakteristiske trekk ved samfunnsutviklingen i vår tid er store og raske forandringer i samfunnets struktur, må langtidsplanene i dag peke hen mot et fremtidig samfunn vesensforskjellig fra vårt eget. Med et samfunn i stadig forandring blir det i langtidsplanleggingen mer et spørsmål om å finne fram til en *strategi* for offentlige beslutninger og handlinger, og mindre et spørsmål om å utarbeide «byggebekrivelser» for konkrete prosjekter. Oppgaven innenfor samfunnsplanleggingen er ikke å definere noe konkret sluttprodukt, men å legge til rette for en fortløpende prosess. I denne prosess leder vedtak og handlinger samfunnsutviklingen innen kommunen gjennom en kontinuerlig rekke av situasjoner, som alle er søkt tilpasset så nær som mulig et forløp som i en eller annen forstand oppfattes som «optimal».

Et hovedpoeng i langtidsplanleggingen er at tidsperioden velges så lang (10—20 år) at sentrale størrelser som f.eks. befolkningsutviklingen, arealanvendelse, kommunale inntekter og utgiftsfordelingen, blir størrelser som kan påvirkes gjennom den offentlige virksomhet. På kort sikt vil de fleste av disse størrelser være faste og ikke underlagt kommunal styring. Dette er vel kjent for kommunale tillitsmenn og tjenestemenn fra behandlingen av de kommunale årsbudsjetter. Arbeidet med en kom-

munal langtidsplanlegging vil være å kartlegge hvilke sentrale størrelser planen skal omfatte, systematisere disse i størrelser som må betraktes som faste eller gitte utenfra.

Flere foredragsholdere tar opp spørsmålet om *målsettinger* for langtidsutviklingen i kommunene. Statsråd Seip ga i sitt foredrag uttrykk for at vi må ha for øye en side av utviklingen som vil bli helt avgjørende i tiden fremover, nemlig miljøplanleggingsaspektet, hensynet til de omgivelser vi og våre etterkommere skal tilbringe vårt liv i, og den måten disse blir utformet og forvaltet på. Vi må for all del, sier Seip, ikke godta den problemstillingen — åpent eller stilltiende — at prisen for industriell og teknisk framgang er ødeleggelse av vesentlige miljøfaktorer. En aldri så høy ensidig materiell standard har liten verdi om omgivelsene — det ytre miljø — er ødelagt. Hittil har diskusjonen om miljøspørsmål i vesentlig grad vært knyttet til bolig- og arbeidsmiljø, der sosiale miljø i relasjon til medmennesker. I dag kommer natur, vann, luft osv. inn som sentrale miljøfaktorer å ta vare på.

Tore Kindt hevder i sitt foredrag at en av de mest sentrale oppgaver vi står overfor i de vestlige demokratier, hva enten det gjelder statlig eller kommunal politikk, er å oppnå engasjement om sentrale problemstillinger. Dette kan antakelig bare gjøres ved å presentere reelle og nødvendige valg som krever beslutninger. Det pekes på at utfordringen ligger i å skape grunnlaget for en debatt som kan klargjøre preferanser om «morgendagens samfunn». Uten kjennskap til denne preferansestruktur vil det ikke være mulig å si om den ene utbyggingsretning er bedre enn den annen; ikke mulig å planlegge når man ikke kjenner veiens retning. Sosiologi og sosialpsykologi vil trolig være nøkkelord til løsning av en del fundamentale målsettingsformuleringer i den langsiktige samfunnsplanlegging, blir det også hevdet.

Kommunaldirektør *Johansen* fra Holsterbro i Danmark peker i sitt interessante foredrag på at planleggingen ikke lenger er begrenset til de tekniske forhold, men omfatter nær sagt alle tilværelsens områder, hvor menneskers handlinger griper inn i eller berører andres utfoldelse. Vi må stille spørsmålet hvordan vi ønsker at fremtidssamfunnet skal se ut. Litt vet vi nok om dette, men hva som egentlig vil kjennetegne fremtidssamfunnet vet vi faktisk ikke. En viktig observasjon kan vi gjøre. Den måten de unge i dag reagerer på tyder på at de neste generasjoner ikke vil akseptere et samfunn der økonomisk og teknisk effektivitet er avgjørende. De neste generasjoner vil kreve et samfunn hvor menneskelig trivsel settes høyere enn nu. Vi vet ikke hvilket samfunn de unge stiler imot, vi vet bare at de ikke vil overta vårt livsmønster.

For å skape et samfunn som på best mulig måte kunne møte fremtidens krav, tok Hol-

sterbro tidlig planleggingen i bruk. Særlig interessant er det å merke seg de omfattende undersøkelser som er foretatt på sosialplanleggingens område. En omfattende boligundersøkelse, der leilighetstyper og normstørrelser ble fastlagt, har bidratt til en rask og god løsning av boligproblemene i Holsterbro.

Også behovet for eldreomsorg er gjort til gjenstand for omfattende undersøkelser. En har benyttet ekspertise utenfra for å foreta slike undersøkelser fordi en har innsett at en i en mindre eller mellomstor bys administrasjon ikke rår over tilstrekkelig ekspertise på alle områder. Av andre undersøkelser kan nevnes analyser og prognoser for skoleutbygging, barneinstitusjoner osv. Siktemålet med disse undersøkelser har vært å kunne forutsi behovet for ulike institusjoner så tidlig at disse institusjoner kunne være tilstede når behovet inntreffer. På denne måte lar en seg ikke overraske av utviklingen — i Danmark.

Den kulturelle planleggingsinnsatsen, som er gjort i Holsterbro savner sitt sidestykke i noen norsk kommune. Gjennom intervjuundersøkelser har en forsøkt å kartlegge servicebehovet hos befolkningen. Kommunaldirektør Johansen sier at det ikke er nok å tiltrekke industrier, tilveiebringe boliger og ordne de trafikkale forhold. Den mellomstore byen må kunne gi de samme rikt varierte service-tilbud som storbyen, ellers kan den ikke bevare eller tiltrekke det befolkningsunderlag som er en forutsetning for en viss sosial og kulturell standard. Denne tendens vil sikkert forsterkes og spørsmålet om «å være eller ikke bli værende» i en by, vil ikke lenger bare være et spørsmål om beskjeftigelse og lønn, men også et spørsmål om tilstedeværelsen av de serviceytelser som gjør det attraktivt å bo i by. Det gjelder god sosial service, gode muligheter for undervisning, utdanning og for kulturelle og kunstneriske opplevelser og utfoldelser. Jeg tror det kan være fornuftig å merke seg at en i Holsterbro ikke ser på utbyggingen av kulturtiltak som alene en utgiftspost på det kommunale budsjett, men er av den oppfatning at kulturell aktivitet i seg selv gir økonomisk vekst i lokalsamfunnet. Foredragsholderens senere beskrivelse av hva som er satset på kultursektoren i hans kommune, må gi grunnlag for mangeartede refleksjoner hos kommunalpolitikere og kommunale tjenestemenn.

Bygningssjef *Yngvar Johnsen* slo i sitt foredrag om *generalplanen* som element i kommunalplanleggingen, fast at Norge pr. 1. januar 1966 forlot sektor-perioden og gikk inn i hva han kalte den koordinerende metode i planleggingen.

Generalplanen er en fysisk-økonomisk plan. Den må ha en gjennomarbeidet økonomisk komponent — ellers blir den returnert fra Kommunaldepartementet.

I arbeidet med generalplanen må ulike ut-

byggingsalternativer vurderes på basis av teknisk-økonomiske analyser. Det må utarbeides en fremdriftsplan for grunnverv og utbygging. Det må settes opp investeringsplan, prioritering og finansieringsplan.

Johnsen understreket ellers at det må sikres muligheter for å legge inn *avanserte* løsninger ved at generalplanen gjøres *fleksibel* i sin utforming. Dette synspunkt ble også påpekt av sjefsarkitekt *Per Bonesmo* under hans foredrag om planleggingen i Ski kommune.

At generalplanarbeidet som redskap i langtidsplanleggingen her i landet på langt nær har funnet sin form, fremgår av flere innlegg under konferansen. Tidsutviklingen må komme sterkere inn i generalplanen, og det må utvikles en metodikk som gir oss en dynamisk planmodell.

For gjennomføringen av generalplanene blir det både av Kindt, Johnsen og Bonesmo pekt på som en helt vesentlig forutsetning at denne modellen også innarbeider kostnadssiden. Vi har alt for mange eksempler på generalplanforslag hvor det overhodet ikke er sammenheng mellom planer og økonomiske ressurser.

Her vil langtidsinvesteringsbudsjettene komme inn som et nyttig supplement. Men det er helt nødvendig å knytte investeringsbudsjettet til den kommunale økonomi for øvrig. Det er således vesentlig at man kommer fram til et system hvor man vurderer *samtidig* anvendelsen av alle kommunale ressurser. Og dermed er vi over i langtidsbudsjettet.

Tore Kindt pekte i sitt foredrag på at når det gjelder den økonomiske ressursanvendelse på noe lengre sikt, bør det minimale krav være å utvikle alternative økonomiske langtidsplaner eller langtidsbudsjetter for de kommunale inntekter og utgifter. Hvert alternativ vil da være knyttet til en «politisk» hovedretning for den fremtidige samfunnsutvikling. Over en 10—20 års periode vil en markert oppgaveprioritering også gi seg utslag i helt ulik utgiftsfordeling på årsbudsjettene og antakelig vil også budsjettene inntektsside bli nokså forskjellig fra det den er i dag.

Det er likeledes viktig å ha for øye at det er kommunestyret som skal treffe det endelige valg. Vedtaket om langtidsbudsjettet eller langtidsplanen gir ikke administrasjonen fullmakt til å bruke penger i samsvar med planen på samme måte som når årsbudsjettet er vedtatt. Det som vedtas gjennom den kommunaløkonomiske plan, er den økonomiske ramme og opplegget for årsbudsjettene. Langtidsplanen gir også anvisning på hovedprinsippene for prioriteringen av bevilgningene.

Også statsråd Seip er inne på behovet for en mer langsiktig planlegging og budsjettering, og peker på at den økte aktiviteten på det kommunale og fylkeskommunale plan har ført til et stadig større press på kommunenes økonomi. Denne situasjon skaper et stadig sterkere behov for langsiktig planlegging og bud-

sjettering som grunnlag for en riktig prioritering av oppgavene.

Den svenske foredragsholder, fil. lic. *Per Holm*, utdypet dette i et instruktivt foredrag om budsjettering som instrument i planleggingen. Det er i et kort referat som dette ikke mulig å gi noen omtale av Holms operasjonelle modell for økonomisk langtidsplanlegging. Han overbeviste trolig de fleste om at det i budsjettmodellen foreligger et nytt, uunnværlig planleggingsinstrument. De erfaringer som er høstet ved bruk av budsjettmodeller viser ifølge Holm at de har ført til

- 1) en mer realistisk diskusjon om budsjettspørsmål
- 2) at hovedspørsmålene og ikke detaljene er kommet i fokus
- 3) at mer realistiske forutsetninger legges til grunn i budsjettarbeidet
- 4) at alternative budsjettforslag er muligjort
- 5) at det legges opp til mer realistiske målsettinger.

I førsteamanuensis *Kåre Gisvolds* foredrag ble søkelyset særlig rettet mot *beslutningsprosessen* i primærkommunene, men også mot lovverk og organisasjon. Han peker på at grunnlaget for de lovregler som gir kommunestyret den sentrale plass i beslutningsprosessen svikter. Beslutningsmyndigheten er forskjøvet til andre organer og influeres sterkt av organisasjoner utenfor kommunestyret.

Det kommunale «myndighetsområde» for beslutninger er sterkt innsnevret som følge av lovpålegg og som følge av andre beslutningsenheters disposisjoner. Disse fører til at kommunal prioritering ofte må «følge etter» annen aktivitet, og ressursene vil særlig i en tilflyttingskommune bli bundet til det foredragsholderen kaller «følgeinvesteringer». Vurderingsgrunnlaget for kommunalpolitikerer er svakt. Det henger sammen med regnskaps- og budsjettssystemet samt manglende bruk av moderne kalkylemetoder.

Gisvold peker på at mulighetene for en bedring av situasjonen ligger i et nytt registreringssystem samt et flerårsbudsjett med det tekniske beregningsutstyr som kreves for slike opplegg. Et flertall kommuner presenterer sektorplaner av mer langsiktig karakter, men disse er tilnærmet verdiløse som prioriteringsgrunnlag. Ved siden av dette har også administrasjonen i en del kommuner laget «ønskelister» for et lengre tidsrom enn den nåværende budsjettperiode. Men disse ønskelister som ofte er knyttet til skatteinngang og lånopptak er utjenlig for prioritering. Det blir da også i de fleste tilfeller vedlagt protokollen uten debatt. Det politikerer har behov for, sier Gisvold, er alternative beregninger som via budsjettsammenhengene ivaretar den indre konsistens. I dag stopper endringsforslagene under spørsmålet om «dekning». Og dette er svært ofte et uløselig problem for politikerer. Ved for det første å få budsjett-rutinene over på et reg-

nemaskinprogram og for det andre legge opp budsjettarbeidet med et lengre tidsperspektiv, vil det være mulig å anviser konsistente alternativer med tilhørende kostnadskonsekvenser. Innføring av nye metoder av denne art vil gi åpning for overføring av beslutningsmyndighet til de folkevalgte og særlig til formannskap og kommunestyre.

Økonomidirektør *Arne Landelius* fra Nacka kommune i Sverige kommer også særlig inn på kommunens gjennomføring av en langsiktig, økonomisk planlegging. I hans kommune, som i flere andre kommuner, var en kommet frem til at et system med årsbudsjettering for den økonomiske planleggingen var helt utilfredsstillende. Man besluttet derfor å utarbeide en fysisk og økonomisk utbyggingsplan som skulle omfatte 15-årsperioden 1967—81. Som et første steg skulle utviklingsplanen lede frem til et vel underbygget boligbyggingsprogram. Arbeidet med planen skulle ikke innebære noen endringer i beslutninger som allerede var fattet om utbygging, men planen skulle snarest mulig påvise den boligproduksjon som var mulig innenfor de områder der bindende beslutninger ennå ikke var gjort. Med særlig interesse merket en seg at den siste langtidsplanen, for årene 1969—1974 har lagt vekt på å vise flere ulike utbyggingsalternativer fremover. Dersom utbyggingsplanene følges fullt ut, vil de innebære en årlig befolkningsøkning i Nacka kommune på ca. 8 pst. frem til 1975. En regner med å kunne gjennomføre denne utbygging uten ekstraordinære finansielle tiltak.

En skal merke seg den beregning som kommunen har foretatt — jfr. Bonesmo's tall for Ski — som viser at en befolkningsøkning på 6 pst. i stedet for 8 pst. pr. år, ikke innebærer noen vesentlige økonomiske fordeler for kommunen. Spesielt for representantene fra forstadskommunene til de større norske byer, vil beregningene omkring denne vekstraten ha betydelig interesse. Foredragsholderen nevner at en spesiell undersøkelse i Finland viser stor overensstemmelse med det resultat som en kom til i Nacka kommune. I en forstadskommune til Helsingfors fant en ut at en befolkningsøkning på mellom 5 og 6 pst. skulle kunne håndteres innenfor den optrukne økonomiske ramme og uten at ekstraordinære finansielle tiltak skulle vise seg nødvendig.

Et for snevert *politisk engasjement* på det lokale plan er blitt nevnt av flere foredragsholdere som et problem som bremser utviklingen av den kommunale planlegging. Kommunens geografiske og befolkningsmessige størrelse har her vært anført som en bestemmende faktor: Jo større enheter, jo mindre politisk engasjement. Andre foredragsholdere har pekt på at det i norske kommuner i alminnelighet er en alvorlig *informasjonssvikt*, og at dette forhold må ta mye av skylden for låber politisk interesse og engasjement på det

lokale plan. Det mangler et positivt samvirke mellom ulike kommunale etater, politikere og det brede publikum, hevdes det.

Ekspedisjonssjef Skånland gjør en del betraktninger om størrelsen på kommunale enheter og peker på at bl.a. en fornuftig areal-disponering trekker i retning av større kommunale enheter. Men, sier Skånland, hvis dette skulle bli utviklingen, vil det ut fra hensynet til lokalpolitisk engasjement kunne vise seg ønskelig å få etablert mindre enheter som kan ta seg av og være tillagt ansvaret for begrensede oppgaver som man på det lokale plan både er interessert i og har forutsetninger for å løse. Jeg tolker Skånlands innlegg på dette punkt slik at han kunne tenke seg betydelig mindre forvaltningsenheter enn primærkommunene for visse funksjoner, en type «vel-forbund», som skulle ha ansvaret for visse funksjoner på grendepланet i bygdekommunen og kanskje bydelsplanet i bykommunene. Skånland sier at det kan være ønskelig å gjøre denne omlegging selv om det skulle gå ut over økonomisk og administrativ effektivitet. Han peker på at man i første omgang burde undersøke hvilken betydning kommunens størrelse faktisk har for innbyggernes engasjement i kommunalpolitikk, altså en undersøkelse som skulle prøve å definere den optimale kommune sett fra et politisk engasjementssynspunkt.

Av foredragene til representantene fra Sverige og Danmark framgår at informasjons-siden nok vies betydelig større oppmerksomhet i mange kommuner i våre naboland enn hos oss. I Holsterbro informerer kommunen seiv om planer og tiltak bl.a. gjennom pressemeldinger og spesielle utstillinger. Representanten for Nacka Kommune i Sverige kunne legge fram kommunens egen avis — Nackaposten — som ga innbyggerne detaljert informasjon bl.a. om kommunens langsiktige utbyggingsplaner.

Enkelte foredragsholdere ga uttrykk for pessimisme når det gjelder mulighetene for å øke

takten i utbyggingen av et bedre planleggingsapparat i kommunene. En viktig årsak angis å være den utstrakte informasjonssvikt så vel internt som i forholdet kommunale myndigheter — publikum.

Tore Kindt peker bl.a. på at det tverrfaglige samarbeid innenfor kommunens administrasjon spesielt fremstår som et betydelig problem. Han hevder at det i våre kommuner er et helt alminnelig forhold at selv kommunale funksjonærer i betrodde stillinger ikke vet hvilke dager det holdes formannskaps- og bystyremøter. Han tror det er nødvendig med flere idéstormere og færre landsfedre om det skal være mulig i løpet av rimelig tid å få modernisert tenkning og virkemåte i kommunalt styre og stell.

Ordfører *Edgar Johannesen* i Ski kommune, understreket i sitt foredrag behovet for kontakt og gjensidig påvirkning i forholdet publikum — kommunalpolitiker — den kommunale administrasjon og planleggingseksper-tisen utenfra. Et slikt samarbeid skaper et engasjement som tvinger de ulike parter i planleggingsprosessen til å tenke gjennom problemene på en dypere måte enn før. De kommunale myndigheter må i langt større grad enn før åpne for en informasjon overfor sine innbyggere allerede på et meget tidlig tidspunkt i planleggingen, både for å skape forståelse og good-will for planleggingen, men også fordi publikum som regel vil bringe frem informasjon og synspunkter som er verdifulle for planleggingen.

Det er gjennom denne konferansen lagt frem et meget omfattende og et uhyre interessant materiale om kommunale problemer og kommunal planlegging. I en kort gjennomgåelse av dette materiale har det ikke vært mulig å yte rettferdighet til de mange interessante — og jeg vil også si matnyttige — sesonementer og eksempler som er lagt frem av foredragsholderne.

STATENS VEGVESEN

Søknad snarest til henholdsvis

VEGSJEFEN I AKERSHUS FYLKE

Thv. Meyersgt. 11, Oslo 5

og

VEGSJEFEN I HORDALAND FYLKE

5011 Bergen - Nordnes.

Økonomisk saksbehandler

Ved Vegkontorene i Akershus og Hordaland fylker er det 2 ledige stillinger som økonomiske saksbehandlere.

De som ansettes skal avlaste kontorsjefen for økonomiske saker, koordinere arbeidet vedrørende økonomifunksjonene og ta seg av mer kvalifisert arbeid som økonomiske utredninger m.v.

Søkerne må være utdannede sivil- eller sosialøkonomer.

Lønnsklasse 17.