



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

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



**Rapport**

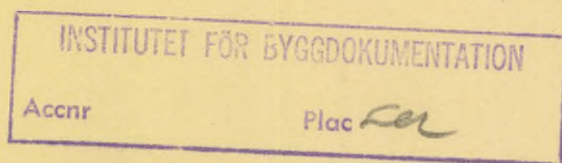
**R69:1984**

# **Bostadsbyggandet i plan och verklighet**

**Planering och genomförande av  
kommunal bostadsförsörjning**

**Bo Malmsten**

*K/38*



**Byggeforskningsrådet**

R69:1984

BOSTADSBYGGANDET I PLAN OCH VERKLIGHET  
Planering och genomförande av kommunal  
bostadsförsörjning

Bo Malmsten

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag  
800164-8 från Statens råd för byggnadsforskning  
till Bo Malmsten, Stockholm.

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

Denna avhandling ingår i Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet serie "Stockholm studies in politics" (nr 23).

R69:1984

ISBN 91-540-4139-2

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Liber Tryck Stockholm 1984

# INNEHÅLL

## FÖRORD

1.	INLEDNING.....	10
1.1	Undersökningens syfte och utgångs- punkter .....	10
1.2	Avhandlingens uppläggning och frå- geställningar .....	11
1.3	Forskning med anknytning till bo- stadsförsörjningens planering och genomförande .....	13
1.4	Nya förutsättningar för den kommu- nala planeringen .....	14
1.4.1	Kommunernas roll inom samhällsför- valtningen .....	14
1.4.2	Kommunsammanläggningarna .....	15
1.4.3	Minskad statlig styrning av kommu- nerna .....	16
1.4.4	Ökad kommunal planering .....	17
1.4.5	Ökad politisering .....	18
1.4.6	Knapphet på resurser .....	19
2.	EFTERKRIGSTIDENS BOSTADSPOLITIK ..	20
2.1	Ansvarsfördelningen inom bostads- försörjningen .....	20
2.2	Bostadspolitikens framväxt .....	21
2.2.1	Miljonprogrammet .....	22
2.2.2	Bostadspolitiska mål .....	22
2.2.3	Bostadspolitiska medel .....	22
2.2.4	Kommunalt bostadsförsörjningspro- gram .....	23
2.3	Bostadsbyggande .....	28
2.3.1	Bostadsbyggandets omfattning och fördelning .....	28
2.3.2	Flerbostadshus - småhus .....	30
2.3.3	Statligt belånat - frifinansierat bostadsbyggande .....	32
2.3.4	Outhyrda lägenheter .....	33
2.3.5	Produktionskostnader .....	35
2.3.6	Hyrorna .....	36
2.3.7	Ökade satsningar på sanering och förtätning .....	36
3.	AVHANDLINGENS FÖRESTÄLLNINGSRAM ..	39
3.1	Implementationsforskning och ut- värderingsstudier .....	39
3.2	Planerings- och implementerings- begreppen .....	42
3.3	Aktörer och implementationsstruk- tur .....	47
3.4	Förhandlingsperspektivet .....	50
3.5	Bottom-up eller top-down ansats ..	54
3.6	Planeringen och genomförandet av bostadsförsörjningen - en opera- tionaliserad föreställningsram ...	57

3.6.1	Det kommunala handlingsutrymmet i bostadsförsörjningen .....	57
3.6.2	Bostadsförsörjningsplaneringen och dess genomförande .....	58
3.6.3	Aktörer .....	62
3.6.3.1	Centrala organ .....	64
3.6.3.2	Regionala organ .....	65
3.6.3.3	Kommunala organ .....	66
3.6.3.4	Byggherrar .....	68
3.6.3.5	Intresseföreningar med anknytning till bostadssektorn .....	70
3.6.3.6	Entreprenörer .....	70
3.6.3.7	Konsulter .....	71
3.6.4	Styrmedel - genomförandeinstrument .....	72
3.7	Planeringens förverkligande - planprecision .....	73
3.8	Förklaringar till diskrepansen mellan planerat och genomfört bostadsbyggande .....	74
4.	FORSKNINGSPROCESSEN OCH FORSKNINGSSTRATEGIN .....	76
4.1	Fallstudierna .....	79
4.1.1	Kortfattade beskrivningar av kommunerna .....	80
4.1.2	Uppläggningsplanerna av projektstudierna .....	87
4.1.2.1	Data om projekten .....	89
4.1.2.2	Urval av intervjupersoner .....	90
4.1.2.3	Dokument- och protokollgenomgångar .....	91
4.2	Massdataundersökningarna .....	92
5.	PLANERINGEN AV BOSTADSFÖRSÖRJNINGEN .....	94
5.1	Det kommunalpolitiska spelet ....	94
5.1.1	Det kommunala handlingsutrymmet inom bostadsförsörjningen .....	94
5.1.2	Politiska meningsskiljaktigheter i bostadsförsörjningen .....	95
5.2	KBP:s roll och betydelse .....	99
5.2.1	KBP:s betydelse för annan kommunal planering .....	99
5.2.2	Frivilligt upprättande av KBP ...	101
5.2.3	KBP:s avspegling av bostadsbyggnadsbehovet .....	101
5.2.4	Projekt genomföres utan att ha varit upptagna i KBP .....	102
5.3	KBP-materialet .....	103
5.4	Bostadsstyrelsens råd och anvisningar .....	104
5.4.1	Stat- kommungruppens förslag ....	105
5.5	KBP-processen .....	106
5.5.1	Ansvarigt organ .....	108
5.5.2	Politiska direktiv .....	110
5.5.3	Den partipolitiska behandlingen av KBP .....	111

5.5.4	Externa intressenters medverkan i KBP-processen .....	112
5.5.5	Kommunalpolitiker med anknytning till olika bostadsintressen .....	114
5.5.6	Remissbehandling .....	117
5.5.7	Medborgarinflytande .....	118
5.5.8	Kontakter med angränsande kommuner .....	120
5.5.9	Samråd med länsbostadsnämnden ..	121
5.6	KBP:s samband med övrig planering .....	122
5.6.1	Kommunala och regionala planeringsinstrument .....	123
5.6.1.1	Gemensamma planeringsförutsättningar (GPF) .....	123
5.6.1.2	Ekonomisk planering .....	125
5.6.1.3	Fysisk planering .....	125
5.6.1.3.1	Översiktlig fysisk planering ...	126
5.6.1.3.2	Fysisk detaljplanering .....	127
5.6.1.3.3	Fysisk riksplanering .....	127
5.6.1.4	Social planering .....	128
5.6.1.5	Övrig kommunal planering .....	128
5.6.1.6	Regional planering .....	128
5.6.2	Samordningen mellan KBP och övrig kommunal planering .....	129
5.7	Den regionala handläggningen av KBP .....	133
5.8	Kritik av KBP-planeringen .....	134
5.9	Planeringen av bostadsförsörjningen - sammanfattning och slutsatser .....	138
6.	FÖRVERKLIGANDET AV BOSTADSFÖRSÖRJNINGEN - GENOMFÖRANDEPROCESSEN .....	147
6.1	Huvudaktiviteter .....	147
6.2	Tidsåtgång från initiativ till byggstart .....	148
6.3	Genomförandeorganisationen .....	150
6.3.1	Ansvarsfördelningen i genomförandet .....	150
6.3.1.1	Kommunstyrelsens roll .....	151
6.3.2	Samordningsorgan i den fysiska planeringen .....	153
6.3.3	Gemensamma planerings- och samordningsorgan .....	154
6.3.4	Projektorganisation .....	157
6.3.4.1	Projektgrupper .....	161
6.4	Förverkligandet av bostadsförsörjningen - genomförandeprocessen. Sammanfattning och slutsatser .....	163
7.	PLAN CONTRA VERKLIGHET .....	165
7.1	Planprecision .....	165
7.2	Synen på förverkligandegraden i KBP .....	168
7.3	Uppföljning av KBP .....	169

7.4	Orsaker till diskrepansen plan - genomförande .....	170
7.4.1	Enkätundersökningen .....	170
7.4.2	Projektstudierna .....	171
7.5	Faktorer som påverkar genomförandet .....	174
7.5.1	Realismen i KBP .....	174
7.5.2	Orealistiska genomförandebedömningar .....	177
7.5.3	Politiska förhållanden .....	178
7.5.4	Kommunens administrativa kapacitet .....	179
7.5.4.1	Ändringar i lagar och förordningar .....	180
7.5.4.2	Kommunalekonomiska bedömningar ..	180
7.5.4.3	Teknisk och social infrastruktur .....	182
7.5.5	Styrmedel i genomförandet .....	182
7.5.5.1	Planmonopolet .....	184
7.5.5.1.1	Planhinder .....	185
7.5.5.1.2	Planberedskap .....	188
7.5.5.2	Byggnadslov .....	188
7.5.5.3	Markpolitiska instrument .....	189
7.5.5.3.1	Markreserv .....	189
7.5.5.3.2	Förköpsrätten .....	190
7.5.5.3.3	Expropriation .....	191
7.5.5.3.4	Tomträtt .....	191
7.5.5.3.5	Kommunala markvillkoret .....	194
7.5.5.4	Bostadsfinansiering .....	195
7.5.5.4.1	Överkostnader .....	196
7.5.5.4.2	Byggnadskreditiv .....	197
7.5.5.5	Byggnadstillstånd (igångsättningsstillstånd) .....	198
7.5.5.6	Utseende av byggherre .....	201
7.5.5.6.1	Upphandling .....	202
7.5.5.6.2	Konkurrenvillkoret .....	205
7.5.5.6.3	Exploateringsavtal .....	207
7.5.5.7	Bostadsefterfrågan .....	207
7.5.5.7.1	Boendekostnaderna .....	210
7.5.5.7.2	Behovsbedömningar .....	211
7.5.6	"Därför blev det inte som vi planerade". Intervjupersonernas förklaringar till diskrepansen mellan planerat och genomfört bostadsbyggande .....	212
7.5.7	"Så kan det bli bättre". Förslag till åtgärder för att förbättra överensstämmelsen mellan planerat och genomfört bostadsbyggande ...	215
8.	Sammanfattande slutsatser .....	217
8.1	Kommunalt handlingsutrymme .....	218
8.2	Politisering .....	220
8.3	KBP-planeringen .....	221
8.4	Implementationsstruktur .....	224
8.5	Planprecision .....	226
8.6	Genomförandet av projektstudierna	229



## FÖRKORTNINGAR

BL	Byggnadslagen
BS	Byggnadsstadgan
Bgn	Byggnadsnämnden
CBK	Central byggnadskommitté
EFP	Ekonomisk flerårsplan
Ffh	Flerbostadshus
Fo	Förmedlingsorgan
Gb	Grundplattebesiktning
GPF	Gemensamma planeringsförutsättningar
KBP	Kommunalt bostadsförsörjningsprogram
Kc	Kanslichef
KELP	Kommulekonomisk långtidsplan
Kf	Kommunfullmäktige
Ks	Kommunstyrelsen
Kso	Kommunstyrelsens ordförande
Lbn	Länsbostadsnämnden
Lbdir	Länsbostadsdirektör
Lst	Länsstyrelsen
Sm	Småhus
Smg	Småhus i grupp
Ä	Äganderätt

## BILAGOR

1.	Allmännyttiga bostadsföretag i undersökningskommunerna .....	262
2.	Allmännyttiga bostadsföretag. Antal sammanträden, voteringar och reservationer .....	263
3.	Planprecision i urvalskommunerna .	264
4.	Projektstudierna .....	269
5.	Enkäter .....	358
6.	Exempel på intressenter vid kommunal områdesplanering .....	379

## TABELLFÖRTECKNING

Tabell 1.1	Kommunernas invånarantal 1981
Tabell 2.1	Bostadsbyggandet 1978-1982 Antalet påbörjade lägenheter
Tabell 2.2	Bostadsbyggandets fördelning på byggerrar
Tabell 2.3	Andelen (%) lägenheter i in- flyttningsfärdiga småhus res- pektive flerbostadshus med statliga lån
Tabell 2.4	Outhyrda lägenheter 1 mars respektive år (lediga till ut- hyrning)
Tabell 2.5	Hysesförlustlån
Tabell 2.6	Faktorsprisindex och byggnads- prisindex för gruppbyggda små- hus respektive flerbostadshus (inklusive löneglidning och mer- värdesskatt)
Tabell 4.1	Byggherrar i projektstudierna
Tabell 5.1	Förekomst av olika slag av po- litiska meningsskiljaktigheter % (antal)
Tabell 5.2	Förekomst av politiska menings- skiljaktigheter efter kommuner- nas befolkningsstorlek %
Tabell 5.3	KBP:s betydelse för annan kom- munal planering % (antal)
Tabell 5.4	Andelen kommuner som skulle upp- rätta KBP även om detta inte vore obligatoriskt % (antal)
Tabell 5.5	Andelen intervjupersoner som anser att bostadsbyggandets om- fattning enligt KBP inte svarar mot det verkliga behovet av bo- städer i kommunerna % (antal)
Tabell 5.6	Intervjupersonernas önskemål beträffande bostadsstyrelsens föreskrifter och anvisningar % (antal)

Tabell 5.7	Andel intervjupersoner som upp- givit att kommunen har kontakt med byggherrar, intressesamman- slutningar och dylikt vid utar- betandet av KBP % (antal)
Tabell 5.8	Kommunalpolitiker med anknytning till bostadsföretag m fl (1980-1982)
Tabell 5.9	Andel intervjupersoner som angi- vit att kommunen tar initiativ till någon form av medborgarin- flytande vid planeringen av bo- stadsbyggandet förutom den lag- stadgade utställningen av stads- planer % (antal)
Tabell 5.9.1	Tidpunkter då de olika planerings- dokumenten enligt föreskrifter skall beslutas respektive inläm- nas till statliga myndigheter
Tabell 6.1	Tidsåtgången från det att kommu- nen bestämmer sig för byggande i ett visst område tills bygg- start % (antal)
Tabell 6.2	Intervjupersonernas uppfattning huruvida kommunstyrelsen har ett tillräckligt inflytande över den fysiska planeringen % (antal)
Tabell 6.3	Samordningsorgan i urvalskommu- nerna
Tabell 7.1	Faktiskt påbörjat byggande jäm- fört med planerat byggande enligt KBP (första året)
Tabell 7.2	Planerat respektive påbörjat bostadsbyggande per år i urvals- kommunerna
Tabell 7.3	Planerad - igångsatt bostadsbe- byggelse 1978-1981 totalt i ur- valskommunerna
Tabell 7.4	Utfallet för de olika projekt- studierna
Tabell 7.5	Andel intervjupersoner som angi- vit att det hänt att man för de två första påbörjandeåren i KBP medvetet har tagit med projekt som inte haft rimliga möjligheter att påbörjas det år som angivits i programmet % (antal)

Tabell 7.6	Andelen orealistiska projekt (antal lägenheter) i KBP de två första påbörjandeåren % (antal)
Tabell 7.7	Andel, % lägenheter på mark med fastställd eller antagen detaljplan de två första påbörjandeåren i KBP
Tabell 7.8	Kommunen förfogar över tillräckliga styrmedel för att säkerställa genomförandet av de projekt som finns i KBP % (antal)
Tabell 7.9	Tidsåtgång för fastställelseprövning av stadsplaner avseende urvalskommunerna
Tabell 7.9.1	Handläggningstiden för byggnadslov i urvalskommunerna
Tabell 7.9.2	Lägenheter efter förekomst av tomträtt
Tabell 7.9.3	Bostadslånets andel av låneunderlaget för olika låntagarkategorier
Tabell 7.9.4	Handläggningstiden från det att ansökan om statliga lån inkom till fo tills dess länsbostadsnämnden medelat preliminärt beslut
Tabell 7.9.5	Handläggningstid för byggnadstillstånd respektive igångsättnings-tillstånd
Tabell 7.9.6	Tidsskillnad mellan rekommenderad igångsättningstidpunkt och verklig starttidpunkt
Tabell 7.9.7	Lägenheter efter upphandlingsform och entreprenadform (flerbostadshus med preliminärt beslut)
Tabell 7.9.8	Outhyrda lägenheter i urvalskommunerna

## FIGURFÖRTECKNING

Figur 3.1	Implementering (the black box)
Figur 3.2	Policy - implementering
Figur 3.3	Aktörer i planerings- respektive genomförandeprocessen
Figur 3.4	Aktörer i bostadsförsörjningen
Figur 4.1	Urvalsprocessen för projektstudierna
Figur 5.1	Schematisk bild av KBP-processen
Figur 5.2	GPF:s roll i planeringssystemet
Figur 6.1	Projektorganisationens principiella uppbyggnad
Figur 6.2	Projektorganisation för detaljplanering och exploatering
Figur 7.1	Olika entreprenadformer
Diagram 2.1	Lägenheter i påbörjade hus efter hustyp åren 1957-1981
Diagram 2.2	Exploatering - sanering (flerbostadshus med preliminärt beslut om statligt bostadslån)
Diagram 5.1	Tidpunkter då kommunerna inlämnat KELP till SCB
Diagram 7.1	Andel företag som anger brist på arbetskraft som begränsning för ökad byggproduktion 1975-1982
Diagram 7.2	Lägenheter i flerbostadshus med preliminärt beslut om statligt bostadslån efter upphandlingsform

## FÖRORD

Föreliggande undersökning "Bostadsbyggandet i plan och verklighet. Planering och genomförande av kommunal bostadsförsörjning" har bedrivits vid statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, och har möjliggjorts genom anslag från Statens råd för byggnadsforskning.

När jag för några år sedan inledde min undersökning konstaterade jag i en uppsats ett ökande intresse för implementationsforskningen. Den forskning som då hade gjorts hade framför allt utförts i USA och England.

I dag kan vi se en ständigt ökande ström av arbeten om implementering. Även i Sverige har ett par verk publicerats. Från att ha varit en försummad forskning verkar implementationsforskningen nu ha blivit ett verkligt angeläget forskningsområde.

Ett uttryck för detta ökande intresse är även att det i vårt land inrättats en speciell professur i implementationsforskning.

Under forskningsarbetet har jag på olika sätt besvärat ett stort antal upptagna personer. Det gäller politiker, tjänstemän, entreprenörer, forskare m fl. Jag är skyldig alla dessa ett stort tack för att de så villigt har velat ställa upp. Det skulle ta allt för stor plats att här nämna alla de personer som jag samarbetat med under min forskning. Ett par vill jag emellertid rikta ett särskilt tack till.

Det gäller i första hand min handledare, professor Gunnar Wallin, vid statsvetenskapliga institutionen i Stockholm, som med oförtröttligt nit och klokskap har stimulerat min forskning och ständigt uppmuntrat till fortsatta ansträngningar.

Ett omfattande samarbete har vidare förekommit med fil dr Bengt Norrving vid statsvetenskapliga institutionen i Lund. Då Norrving forskar kring delvis samma problematik har ett ständigt utbyte oss emellan förekommit. Jag är också skyldig Bengt ett varmt tack för hans medverkan i datakörningarna.

Värdefulla råd och synpunkter har under åren givits av avdelningsdirektör K G Palmér på Bostadsstyrelsen.

Forskningssekreterare Bo Lönn på Byggnadsforskningsrådet har alltid lika villigt och engagerat ställt upp för diskussioner vad gäller rådets medverkan i undersökningen.

Ett ovärderligt arbete har under hela undersökningen nerlagts av min tidigare sekreterare, Agneta Jaldestedt, som bistått med allehanda praktiska ting från enkäter till utskrift av denna avhandling.

Sist men inte minst ett tack till familjen, Gurli, Marie och Lars, som med ständigt överseende accepterat mitt med hänvisning till avhandlingsarbetet reducerade sociala familjeengagemang. Jag hoppas få tid att kompensera försumligheterna i framtiden.





## 1. INLEDNING

Bostadsförsörjningen är en av kommunens viktigaste verksamheter. Den avgör i stor utsträckning kommunens utveckling vad gäller befolkningstillväxt m m. Den är också styrande för mycket av den övriga kommunala planeringen och bestämmande för hur utbyggnaden skall ske vad avser infrastruktur m m.

Bostadsbyggandet är vidare i vissa fall en förutsättning för näringslivets expansion. Skulle bostadsbyggandet fördröjas kan detta t ex innebära att industrin inte kan expandera som avsett. Vidare är detta givetvis av största betydelse för olika företag inom byggnadsbranschen.

Bostadsbyggandet utgör en betydande del av samhällsekonomin. Åtgärder inom bostadssektorn får stora verkningar inom andra samhällssektorer. Det har också inneburit att bostadsbyggandet tidvis har använts som en konjunkturregulator. Bostadsbyggandet har sålunda fått öka i nedåtgående konjunkturer medan det begränsats vid högkonjunkturer.

### 1.1 Undersökningens syfte och utgångspunkter

Denna avhandling syftar till att beskriva och analysera planeringen och genomförandet av bostadsförsörjningen. Vidare studeras huruvida det planerade bostadsbyggandet genomförs enligt planerna och om så ej är fallet vad som är anledningen till diskrepansen. Tonvikten i undersökningen ligger på den lokala nivån.

En uppdelning i planering respektive genomförande är delvis analytiskt betingad. Det rör sig i verkligheten om en i stora delar funktionellt sammanhållen process där de två olika delprocesserna griper in i och betingar varandra.

Planeringen och genomförandet av bostadsförsörjningen är en ytterst komplicerad process med många olika aktiviteter och aktörer. Förutom den kommunala förvaltningen är statliga, kooperativa och privata aktörer involverade, byggherrar, bostadsföretag, entreprenörer, kreditinstitut, konsulter, ideella organisationer m fl.

Även om undersökningen fokuseras till den lokala nivån inkluderas vissa regionala aktörer. Det gäller t ex länsstyrelsen, länsbostadsnämnden och länsarbetsnämnden, vilka spelar en viktig roll i delar av bostadsförsörjningsprocessen.

Undersökningen omfattar tidsperioden 1978-1981 men redovisar även vissa förhållanden före och efter undersökningsperioden.

Under denna period och åren närmast innan inträffade ganska stora förändringar på bostadsmarknaden som har påverkat kommunernas planerings- och genomförandesituation.

Bl a uppkom under första hälften av 1970-talet en balanssituation i många kommuner och en tidigare bostadsbrist förbyttes i överskott på lägenheter och osålda småhus, vilket var ett nytt fenomen på svensk bostadsmarknad. Perioden som sådan kan därför inte betecknas som typisk för bostadsförsörjningen under efterkrigstiden.

## 1.2 Avhandlingens uppläggning och frågeställningar

I detta avsnitt skall vi kortfattat redovisa innehållet i avhandlingen samt de frågeställningar den söker belysa.

I resten av detta kapitel behandlas tidigare forskning med anknytning till bostadsförsörjningens planering och genomförande varvid forskning som har särskild relevans för denna avhandling speciellt uppmärksammas.

Kapitel 2 innehåller en resumé av bostadspolitikens utveckling under efterkrigstiden. Tendenserna på bostadsmarknaden sedan mitten av 1970-talet uppmärksammas särskilt. Vidare behandlas den bostadspolitiska organisationen och ansvarsfördelningen mellan kommun och stat inom bostadsförsörjningen. Kapitlet avslutas med en redovisning över de kommunala bostadsförsörjningsprogrammets tillkomst och uppgifter.

Avhandlingens teoretiska utgångspunkter och föreställningsram presenteras i kapitel 3.

Kapitel 4 ägnas åt metod, material och forskningsstrategi.

Följande huvudfrågeställning har varit utgångspunkten i undersökningen: På vilket sätt och med vilka resultat planeras och genomförs bostadsförsörjningen i kommunerna? Denna frågeställning är vägledande för de mer detaljerade frågeställningar som presenteras nedan.

I kapitel 5 beskrivs och analyseras planeringen av bostadsförsörjningen, varvid bl a följande frågeställningar belyses:

- Konflikt eller konsensus i bostadspolitiken
- Vilket handlingsutrymme har kommunen vad gäller den lokala bostadsförsörjningens utformning
- Hur går planeringen av bostadsförsörjningen till administrativt och politiskt

- Olika aktörers påverkan i KBP-processen
- Hur sker den politiska styrningen
- Externa intressenters påverkan i KBP-planeringen
- Medborgarinflytandet i KBP-processen
- Vilken roll har länsbostadsnämnden
- KBP:s roll och betydelse som kommunalt planeringsinstrument
- Hur sker samordningen mellan KBP och övrig planering
- Den regionala handläggningen av KBP.

I kapitel 6 behandlas planeringens förverkligande. Här behandlas följande frågeställningar:

- Vilka huvudaktiviteter ingår i genomförandet
- Tidsåtgången från planering till genomförande
- Hur organiseras genomförandet
- Vilka aktörer deltar och vad är deras uppgifter.

Kapitel 7 behandlar i vad mån det i KBP planerade bostadsbyggandet genomförs. Vidare görs försök att förklara diskrepansen mellan plan och verklighet. Bl a följande frågeställningar belyses:

- Hur stor är planprecisionen, d v s överensstämmelsen mellan planerat och genomfört bostadsbyggande
- Hur ser aktörerna på förverkligandegraden i KBP
- Hur sker uppföljningen av KBP
- Vilka faktorer påverkar utfallet i genomförandet
- Hur pass realistiskt är KBP
- Vilka styrmedel förfogar aktörerna i genomförandet över och hur används dessa.

Dessa frågeställningar utvecklas vidare i nästa kapitel i vilket avhandlingens föreställningsram redovisas. Dessförinnan skall vi emellertid redovisa en del forskning som har samband med föreliggande undersökning.

### 1.3           Forskning med anknytning till bostadsförsörjningens planering och genomförande

Ett omfattande forskningsarbete har sedan länge bedrivits vid olika institutioner angående kommunal planering. När det gäller forskning om bostadsförsörjningen har denna tidigare haft sin tyngdpunkt dels på statsmakternas bostadspolitiska agerande dels på underliggande nivåers planering av bostadsförsörjningen. Endast i begränsad omfattning har själva genomförandet av planeringen utgjort huvudintresset i dessa studier.

Under senare år har inom den statsvetenskapliga forskningen ett ökat intresse visats förhållandet mellan planering och genomförande.

Vid flera av de statsvetenskapliga institutionerna pågår sålunda forskning kring implementationsproblematiken.

Även vid de företagsekonomiska institutionerna och inom rättssociologin utförs sedan ett antal år implementationsforskning.

Forskning med nära anknytning till föreliggande undersökning bedrivs av Bengt Norrving i projektet "Bostadsförsörjningen: Planering och genomförande", som även det stöds av Byggforskningsrådet.

Även om det finns likartade frågeställningar skiljer sig projekten åt vad gäller problemansats, metoder och material. Till båda projekten finns knuten en gemensam referensgrupp. Projektens inriktning har lagts upp utifrån att de skall kunna komplettera varandra och ett nära samarbete har ägt rum mellan dessa.

Bengt Norrvings doktorsavhandling "Kommunerna och bostadsförsörjningen", som framlades 1981, analyserar det planerade bostadsbyggandets omfattning, inriktning och tidsmässiga fördelning. Norrving behandlar även i vilken omfattning det planerade bostadsbyggandet förverkligats och vilka orsakerna är till den bristande överensstämmelsen mellan plan och verklighet.

Avhandlingen behandlar den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen och bygger på dels en enkätundersökning avseende 115 kommuner i 10 län dels intervjuer med kommunala och regionala företrädare. Undersökningen avser åren 1968-1977.

Då min undersökning avser åren 1978-1981 finns en tidsmässig anknytning till Norrvings undersökning. Det har därvid blivit möjligt att göra en del jämförelser, vilket påverkat utformningen av vissa frågeställningar. Förevarande undersökning har emellertid i större utsträckning inriktats på genomförandeproblematiken och bygger delvis på andra metoder än de Norrving använt.

Under senare år har forskning med anknytning till föreliggande undersökning även bedrivits av det s k KPP-projektet.

KPP-projektet ("Den kommunala planläggningen och planeringsprocessen"), som 1980 redovisade sina resultat i 11 rapporter, har haft till syfte att ge en heltäckande beskrivning av den kommunala planeringen.

I projektet har undersökts åtta kommuner nämligen Robertsfors, Ljusdal, Grums, Örebro, Solna, Alingsås, Tingsryd och Ängelholm. Därvid har tre former av långsiktig planering specialstuderats, nämligen fysisk översiktsplanering, ekonomisk flerårsplanering samt bostadsprogrammen.

Den del av programmet som behandlar bostadsbyggnadsprogrammen har publicerat sina resultat i rapporten "KPP-projektet om kommunala bostadsbyggnadsprogram" (R 3:1981). I denna rapport finns en del problemställningar som berör likartade frågeställningar som tas upp i förevarande undersökning.

#### 1.4 Nya förutsättningar för den kommunala planeringen

Ett flertal faktorer har under 1970-talet ändrat förutsättningarna för den kommunala planeringen. Vi skall i detta avsnitt behandla en del av dessa nya förhållanden.

##### 1.4.1 Kommunernas roll inom samhällsförvaltningen

Den offentliga sektorns andel av bruttonationalprodukten har från år 1950 fram till början av 1980-talet ökat från 18 till 36 %. Det innebär en fördubbling på 30 år. Den största ökningen svarar kommunerna för. Den kommunala sektorns andel av bruttonationalprodukten är i dag dubbelt så stor som den statliga (25 resp 12 %). (Nationalräkenskaperna)

Dessa siffror säger givetvis inte allt om kommunernas betydelse i samhällsförvaltningen. För att få en mer komplett bild måste kommunernas roll inom samhällsplaneringen tas med liksom kommunernas reella beslutskompetens samt omfattningen och graden av den statliga styrningen.

## 1.4.2 Kommunsammanläggningarna

För att kunna ge kommunerna möjligheter att påta sig allt fler uppgifter har statsmakterna under efterkrigstiden genomdrivit ett stort antal kommunsammanläggningar. Ett viktigt argument för dessa har också varit att kommunerna därigenom skulle ges möjligheter att bedriva en mer långsiktig och rationell planering. (Wallin 1973).

Under perioden 1951-1983 minskade antalet kommuner från 2498 till 284.

Även efter dessa strukturella reformer är skillnaderna stora mellan kommunerna vad avser invånarantal, finansiella förutsättningar m m, vilket framgår av tabell 1.1. Av kommunerna har idag 22 % under 10 000 invånare, 36 % har mellan 10 000 och 20 000 invånare samt 42 % över 20 000 invånare.

Tabell 1.1

Kommunernas invånarantal 1981-01-01

Invånarantal	Antal	Procent	Folkmängd i 100-tal invånare	Procent av rikets folk- mängd
- 4 999	5			
5 000- 6 999	14	61	22	466
7 000- 9 999	42			6
10 000-14 999	68	101	36	1 403
15 000-19 999	33			17
20 000-29 999	44			
30 000-49 999	37	117	42	6 435
50 000-99 000	25			77
100 000-	11			
Summa	279	100	8 304	100

Källa: Årsbok för Sveriges kommuner 1982

En konsekvens av kommunsammanläggningarna har blivit att antalet kommunala förtroendemän drastiskt har minskat. Samtidigt härmed har ärendemängden liksom ärendenas komplexitet tilltagit. Därmed har allt större krav kommit att ställas på de förtroendevalda. För att delvis möta dessa har antalet hel- och deltidsengagerade kommunalpolitiker kraftigt ökat.

År 1980 uppgick antalet heltidsengagerade politiker till 491 fördelade på 255 kommuner. Dessutom fanns i 81 kommuner 143 deltidsengagerade politiker.

När det gäller tjänstemännen kan konstateras att antalet har ökat kraftigt sedan 1970-talet. År 1980 uppgick antalet kommunalanställda till 488 000 varav tjänstemännen utgjorde 192 000 (Gustafsson, 1982).

#### 1.4.3 Minskad statlig styrning av kommunerna

Svensk samhällsförvaltning har under hela 1970-talet kännetecknats av ökad decentralisering. Decentraliseringen har inom den statliga förvaltningen inneburit att allt fler uppgifter lagts på länsstyrelserna, som försetts med lekmannastyrelser. Den största decentraliseringen har emellertid skett genom att kommunerna getts ansvaret för allt fler samhällsuppgifter.

Under de senaste decennierna har det sålunda varit en medveten strävan från statsmakterna att öka den kommunala självstyrelsen dels genom att överföra alltfler uppgifter på kommunerna dels genom att minska den statliga styrningen.

Den av regeringen tillsatta stat-kommungruppen har bl a haft till syfte att föreslå åtgärder som vidgar den kommunala handlingsfriheten och begränsar kostnadsdrivande statlig reglering.

Gruppen anser i sitt betänkande att följande allmänna principer bör vara vägledande för samverkan mellan stat och kommun när det gäller den kommunala planeringen (SOU 1982:37, s 8 ff):

1. Kommunal planering skall utgå från kommunala mål och behov
2. En samordnad, resursanpassad och politiskt förankrad kommunal planering är av stor betydelse för såväl statliga som kommunala ställningstaganden
3. Statsmakterna och kommunerna bör genom olika åtgärder främja den kommunala nivåplaneringen (kommunplaneringen)



4. Statsmakterna bör i första hand främja den kommunala nivåplaneringen genom minskad reglering av den sektoriella kommunala planeringen
5. Statlig reglering av den sektoriella kommunala planeringen bör endast förekomma om särskilda skäl finns
6. De statliga kraven på kommunal planering som grund för statsbidrag bör ej ersättas med kontroll i andra former
7. Statens behov av uppgifter om den kommunala planeringen bör tillgodoses på annat sätt än genom reglerad planeringsverksamhet, t ex genom främst enkäter
8. Eventuell planeringsskyldighet för kommunerna skall ha lagstöd
9. Planeringsskyldighet för kommunerna bör ej förekomma för fakultativ verksamhet
10. En statlig reglering av kommunal planering bör i första hand innebära att eventuella planer skall antas av fullmäktige
11. Statliga myndigheter bör ej ha rätt till att ge ut föreskrifter för kommunal planering.

Dessa allmänna riktlinjer ligger bl a som grund för gruppens förslag till förenkling i den statliga regleringen av KBP.

#### 1.4.4 Ökad kommunal planering

Under 1970-talet, inte minst efter kommunsammanläggningarna, har kommunernas ambitioner vad avser långsiktig planering successivt ökat. Till en viss del är detta resultatet av ökade statliga krav på kommunal planering och uppgiftslämnande, t ex i samband med den fysiska riksplaneringen, länsplanering, trafikförsörjningsplaneringen etc.

Statliga krav på planer såsom KBP, KELP, barnomsorgsplan etc har tvingat fram politiska preciseringar och medfört krav på vidgat beslutsunderlag från förvaltningarna.

Den allt mer omfattande kommunala planeringen har inneburit ökade krav på såväl den kommunala administrationen som de politiska partierna.

För att möjliggöra en bättre planering i kommunerna har dessa vidtagit olika organisatoriska förändringar och anställt personer med planerarutbildning.

Strömberg och Norell konstaterar (Ds Kn 1982:8, s 61):

"Under de senaste femton åren kan två utvecklingslinjer skönjas när det gäller den administrativa apparatens uppbyggnad, dels en förstärkning av kansliresurserna under kommunstyrelsen för planering ibland i större kommuner i form av ett särskilt organ - ett planeringssekretariat eller liknande -, dels en centralisering av vissa övergripande förvaltningsfunktioner".

Det har sålunda under 1970-talet varit en medveten strävan att öka kommunernas planeringskapacitet såväl förvaltningsmässigt som vad gäller de politiska organen.

#### 1.4.5 Ökad politisering

En annan faktor som påverkat den kommunala planeringen är den ökade politiseringen av de kommunala frågorna, inte minst planeringsfrågorna. Denna utveckling är en följd av partiernas ökade betydelse och den allmänt införda s k kommunala majoritetsparlamentarismen. (Gidlund 1981).

I "The Local Government Boundary Reform - A Democratic Structural Change in the Swedish Municipality System" (1981) hävdar Bengt-Owe Birgersson att kommunindelningsreformerna har ändrat det kommunala systemet. Han menar att den gamla kommunala självstyrelsen, som karaktäriserades av små enheter och lekmanadministration, har ersatts av stora enheter och politiskt styre. Det nya systemet har haft det statliga politiska systemet som modell.

Detta skifte av system har, anser Birgersson (1981), bl a betytt att

"the politicians have come further away from the political job to penetrate items and to implement the decisions. The intertwining of political and administrative function was typical for the old laymanadministration. The politicians are now foremost decisionmakers. The municipal expansion has meant a growth and specialization in the bureaucrazy, which only partly has its counterpart on the political side.

A specialization have occurred through more Commissioners. The successive transformation of the layman administration into political government has basically changed the role of the politicians".

#### 1.4.6 Knapphet på resurser

Under senare år har knappheten på resurser utgjort en alltmer påtaglig restriktion i den kommunala verksamheten.

Samtidigt ställs krav på ökad samhällsservice inom många områden.

Det kommunala skatteuttaget har i ett stort antal kommuner nått en sådan höjd att utrymmet för ytterligare skatteökningar är begränsat.

Vi ansluter oss till Bostadsstyrelsens definition av begreppet bostadspolitik och avser därmed i första hand "samhällets åtgärder för förbättring av bostadsförhållandena i form av lån och bidrag till byggande och upprustning av bostäder, för miljöförbättrande åtgärder samt bidrag till vissa hushåll. Hit räknas också åtgärder för att öka boendedemokratien. Till bostadspolitik i mera vidsträckt mening hör emellertid även andra åtgärder som påverkar bostadsbyggandet och bostadsförsörjningen såsom planering av bebyggelse och bostadsproduktion, markpolitik och hyreslagstiftning".

(Bostadsstyrelsens planeringsbyrå. Statistik, utredningar, information 1980:31).

## 2.1 Ansvarsfördelningen inom bostadsförsörjningen

Kommunerna har under efterkrigstiden getts huvudansvaret för bostadsförsörjningen såväl vad avser planering som genomförande. Kommunerna skall svara för de organisatoriska, planläggande och initiativtagande insatserna. Statens roll är att svara för de finansiella förutsättningarna.

Ansvarsfördelningen inom bostadspolitiken innebär att statsmakterna anger de allmänna målen för bostadsbyggandet, bostadsproduktionens omfattning samt medlen för genomförandet av bostadspolitiken.

På kommunen åvilar att svara för bostadspolitiken konkreta genomförande. Denna verksamhet regleras genom lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m m. (SFS 1947:523 med ändringar).

Med stöd av olika författningar kan kommunen vidta åtgärder för att främja bostadsförsörjningen. De medel kommunerna har till sitt förfogande är bl a bostadsförsörjningsprogrammen, markpolitiken, den fysiska planeringen, handläggningen av ärenden om statliga lån och bidrag, det direkta stödet till hushåll i form av statskommunala bostadstillägg till barnfamiljer m fl.

Genom lag åligger det kommunerna att svara för att ett tillräckligt antal bostäder finns tillgängliga. Det är emellertid oklart vad detta ansvar mera exakt innebär. Staten kan sålunda inte tvinga någon kommun att bygga bostäder. Tidigare under det s k kvot-systemet kunde staten däremot sätta en övre gräns för hur många bostäder en kommun fick bygga per år. Kvot-systemet har numera avskaffats.

## 2.2 Bostadspolitikens framväxt

Först i samband med första världskriget vidtogs från samhällets sida några mer omfattande åtgärder vad avser bostadsförsörjningen. Tidigare hade endast ingrepp skett som hade karaktär av nödhjälp för att lindra den allra värsta bostadsnöden. Undantag var den stödverksamhet som skedde i början på 1900-talet till egnahemsbyggande på landsbygden.

En ny inriktning av bostadspolitiken gavs 1933, då den nytillträdande socialdemokratiska regeringen, bl a för att stimulera konjunkturen och därmed minska arbetslösheten, vidtog en rad bostadspolitiska åtgärder. Till dessa hörde upprustning av bostäder på landsbygden, uppförandet av s k barnrikehus samt inte minst tillsättandet av Bostadssociala utredningen, vars förslag kom att ligga till grund för efterkrigstidens sociala bostadspolitik.

Under andra världskriget, då en kraftig nedgång skedde i bostadsbyggandet, framtvingades samhälls-åtgärder för att hålla byggandet på en någorlunda rimlig nivå. För att i denna situation hindra hyreshöjningar, orsakade av den knappa tillgången på bostäder, infördes 1942 hyreskontroll.

Vid riksdagarna 1946-1948 antogs de riktlinjer som sedan varit gällande för bostadspolitiken fram till slutet av 1960-talet och som baserades på de förslag bostadssociala utredningen framlagt (SOU 1945:63 och 1947:26).

Målsättningen var att genom en hög och jämn bostadsproduktion avveckla bostadsbristen samt att åstadkomma en förbättring av bostadsförhållandena. Bl a skulle trångboddheten avvecklas och utrustningen förbättras. Hyran skulle inte utgöra mer än 20 % av en normal industriarbetarelön.

Medlen härför skulle vara billiga lån till bostadsbyggandet, räntegarantier, kapitalsubventioner till nybyggda hus samt särskilda bostadsrabatter till barnfamiljer. Bostadsförvaltning utan privat vinstintresse skulle också uppmuntras.

Bostadssociala utredningens förslag till riktlinjer för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun (prop 1947:259, CU 53, rskr 480) låg även som grund för 1947 års riksdagsbeslut om lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande (SFS 1947:523).

Utredningens förslag om den bostadspolitiska organisationen med länsbostadsnämnd, bostadsstyrelse och kommunala förmedlingsorgan fastställdes av riksdagen 1948 (prop 1948:218, CU 159, rskr 336).

Den nuvarande uppgiftsfördelningen och organisationen inom bostadspolitiken fastlades sålunda i slutet av 1940-talet.

### 2.2.1 Miljonprogrammet

Den största bostadspolitiska satsningen någonsin skedde under år 1965-1974, då det s k miljonprogrammet genomfördes. Under denna period färdigställdes 1 006 000 lägenheter. Kulmen nåddes år 1970 då 107 000 bostäder påbörjades. Sedan dess har bostadsproduktionen successivt minskat och antalet påbörjade lägenheter utgjorde år 1982 41 000.

Vid 1966 års riksdag, då miljonprogrammet beslutades, uttalades sålunda att en miljon bostäder skulle byggas under en tioårsperiod. Dessutom underströks vikten av att bostadsbyggandet ökade i storstadsområdena och i orter med expanderande näringsliv. Bostadspolitiken blev därmed ett viktigt medel i den strukturrationalisering av näringslivet som skedde vid denna tid.

### 2.2.2 Bostadspolitiska mål

Vid samma riksdag gjordes följande uttalande om de allmänna målen för bostadspolitikens inriktning (prop 1967:100):

"Syftet med samhällets bostadspolitiska åtgärder är att främja en god bostadsförsörjning. Det allmännas engagemang i denna uppgift motiveras av bostadens grundläggande betydelse för familjelivet, individens hälsa och arbetsförmåga, vila och rekreation. Samhällets mål för bostadsförsörjningen bör vara att hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändsmålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader".

### 2.2.3 Bostadspolitiska medel

Medan den bostadspolitiska målsättningen i princip kvarstod oförändrad skedde vid riksdagarna 1967-1968 en del viktiga förändringar vad avser de bostadspolitiska medlen.

Bland de medel som ställdes till förfogande för att realisera målen ingick bl a förstärkta kommunala markpolitiska instrument. För att finansiera byggprojekt i långa serier gick staten in med ekonomiska garantier.

De bostadspolitiska medlen kom därmed att omfatta följande komponenter:

- a) en utbyggd kommunal planering
- b) en aktiv kommunal markplanering
- c) en rationell bostadsproduktion
- d) statligt stöd i form av lån och bidrag till byggande och upprustning av bostäder samt
- e) stöd till grupper med begränsade ekonomiska resurser eller med speciella bostadsbehov.

Den nuvarande bostadspolitiken vilar i stort på de riktlinjer för bostadspolitiken som riksdagen beslutade om 1974 (prop 1974:150, CU 1974:36).

1978 fattade riksdagen beslut om riktlinjer för ansvarsfördelningen inom bostadsförsörjningen (prop 1977/78:93), som bl a innebar en "ny inriktning av arbetet inom den statliga bostadspolitiska organisationen". I denna ingår bl a en strävan till kommunalisering av vissa uppgifter inom bostadsförsörjning samt att de statliga myndigheterna skulle ges en "ny roll".

Vidare ändrades bl a bestämmelserna om de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen. De nya bestämmelserna innebar att fr o m 1979 bostadsbyggnadsprogram och bostadssaneringsprogram slogs samman till ett program - bostadsförsörjningsprogram (SFS 1978:379 och 1978:397). I detta skall dokumenteras en helhetssyn på boendet, där ny- och ombyggnad liksom andra erforderliga åtgärder diskuteras i ett sammanhang.

#### 2.2.4 Kommunalt bostadsförsörjningsprogram

Det första ledet i samhällsbyggnadsprocessen är planeringen. När det gäller bostadsförsörjningen består planeringen av ett stort antal olika integrerade aktiviteter och planeringsdokument. I denna undersökning utgör det kommunala bostadsförsörjningsprogrammet (KBP) utgångspunkten för de olika studierna.

Samtliga kommuner skall upprätta ett KBP avseende de närmaste fem kalenderåren.

Programmen är rullande och skall utvisa dels det behövliga dels det möjliga bostadsbyggandet under programperioden.

Bostadsförsörjningsprogrammet är kommunens samlade handlingsprogram för bostadsförsörjningen, d v s ett kommunalt planeringsdokument, men även ett rapporteringsinstrument till de statliga bostadspolitiska organen.

Att KBP framför allt är ett kommunalt planeringsdokument understryks bl a i propositionen (1977/78: 93 s 177):

"... bostadsförsörjningsprogrammets grundläggande syfte är att vara kommunernas samlade handlingsprogram för bostadsförsörjningen. Programmet är en del av de många sektorsprogram som kommunerna f n arbetar med. Programmet utgör också en informationskälla till statsmakterna och därmed ett underlag för beslut i olika bostadspolitiska frågor av övergripande natur. Att länsbostadsnämnderna lämnar synpunkter på programmen vid sin årliga granskning är ett exempel på att staten kan göra kommunen uppmärksam på omständigheter av betydelse för den kommunala planeringen utan att därmed ingrepp görs i den kommunala självstyrelsen.

Att staten behöver vissa uppgifter ur programmen för bl a den regionala planeringen förändrar självfallet inte programmets primära uppgift att vara ett kommunalt handlingsprogram för bostadsförsörjningen....".

Statliga organ har ingen befogenhet att fastställa eller ändra i de kommunala programmen. De statliga organen gör däremot olika bedömningar av dessa.

De kommunala bostadsbyggnadsprogrammen introducerades 1948. Riksdagen antog 1947 en lag som föreskrev att kommuner med mer än 10 000 invånare skulle upprätta bostadsförsörjningsprogram. Därmed blev bostadsförsörjningen den första verksamhet som staten ålade kommunerna att upprätta sektorsplaner för. Till en början begränsades skyldigheten att upprätta KBP till vissa kommuner. 1962 beslöt statsmakterna om en försöksverksamhet där de större kommunerna ålades att upprätta 5-åriga rullande bostadsbyggnadsprogram. Sedan 1974 skall samtliga kommuner årligen ta fram ett KBP avseende de närmaste fem kalenderåren. Vissa kommuner har dessutom upprättat särskilda s k saneringsprogram.

Fr o m den 1 januari 1979 gäller nya bestämmelser angående de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen. De innebär bl a att bostadsbyggnadsprogram och bostadssaneringsprogram slås samman till ett program och benämnes bostadsförsörjningsprogram.



De kommunala bostadsförsörjningsprogrammen regleras genom 3 §, lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande, förordningen för kommunala bostadsförsörjningsprogram samt bostadsstyrelsens tillämpningföreskrifter för verksamheten. [Prop 1977/78:93 om ansvarsfördelning inom bostadsförsörjningen, CU 28, rskr 265. Lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande § 3, (SFS 1947:523), förordningen om kommunala bostadsförsörjningsprogram (SFS 1978:397 och 379) samt bostadsstyrelsens föreskrifter för verksamheten. Lag, förordning och föreskrifter återfinns i BOFS 1979:23.]

Nämnda § 3 i bostadsförsörjningslagen stadgar följande:

"Kommun skall fortlöpande upprätta bostadsförsörjningsprogram i syfte att främja att bostadsbyggandet inom kommunen förberedes och genomföres på ändamålsenligt sätt.

Bostadsförsörjningsprogram skall antagas av kommunfullmäktige. Bostadsförsörjningsprogram skall upprättas efter samråd med myndighet som regeringen bestämmer och tillställas myndigheten".

Kommunerna skall senast den 1 februari varje år redovisa bostadsförsörjningsprogrammen till länsbostadsnämnden, som därefter sammanställer och bedömer programmen samt sänder dem vidare till bostadsstyrelsen som i sin tur gör fortsatta sammanställningar och analyser.

I storstadsområdena gör samarbetsorganen där en gemensam bedömning av bostadsförsörjningsprogrammen.

I stora drag ser processen ut enligt följande:

1. Kommunen beslutar om KBP
2. KBP överlämnas till länsbostadsnämnden
3. Bostadsstyrelsen sammantäller samtliga KBP
4. Riksdag och regering fastställer lånerna
5. Länsbostadsnämnden fördelar ramarna.

Varje år gör statsmakterna en bedömning av det möjliga samt önskvärda bostadsbyggandet. Dettas omfattning bedöms utifrån såväl samhällsekonomiska som bostadspolitiska synpunkter och uttrycks i en bostadsbyggnadsplan.

I denna anges hur stor andel av samhällets totala resurser som under de närmaste tre åren får disponeras för bostadsbyggande.

Med utgångspunkt från bostadsbyggnadsplanen fördelar sedan regeringen det tillgängliga utrymmet för bostadsbyggandet mellan län och kommuner under medverkan av länsstyrelserna. Fram till mitten av 1970-talet innebar denna s k kvottilldelning en viss styrning från statens sida av bostadsbyggandets fördelning. Genom att det tillgängliga utrymmet därefter har överstigit behovet av kommunala kvoter har betydelsen av denna styrning minskat då kommunerna i stort sett fått bygga i den omfattning man önskat.

Riksdagen beslöt sålunda 1981 att inte antalsmässigt precisera bostadsbyggandets omfattning för den kommande treårsperioden på grund av den kraftigt sjunkande bostadsproduktionen.

Samtidigt beslöt riksdagen avskaffa ramfördelningen på län, då denna p g a läget på bostadsmarknaden har mindre betydelse. Om det med hänsyn till regionalpolitiska eller liknande intressen anses nödvändigt har dock länsstyrelserna möjlighet att fastställa ramar för det egna länet.

Sedan slutet av 1970-talet stadgas i lagen att KBP skall beslutas av fullmäktige. Att fullmäktige skulle anta KBP förordades bl a av den statliga utredningen om den kommunala demokratin (SOU 1975:41, s 333).

Vad avser programmets innehåll sägs i bostadsstyrelsens kommentarer att detta så långt möjligt skall omfatta alla åtgärder av betydelse för bostadsförsörjningen i kommunen men ej ersätta annan kommunal planering.

I programmet skall anges de åtgärder för bostadsförsörjningen som kommunen avser att genomföra under den närmaste följande femårsperioden beträffande

- ny- och ombyggnad av bostäder
- ny- och ombyggnad av lokaler
- andra åtgärder för att främja bostadsförsörjningen.

Förutom bostäder skall i KBP redovisas lokaler som utgör servicekomplement inom bostadsområdena och som finansieras antingen med statliga bostadslån eller med lån enligt kungörelsen om statligt stöd till allmänna samlingslokaler.

I KBP anger kommunen sin bostadspolitiska målsättning för de närmaste fem åren vad avser

- antal bostäder
- typ av bostäder
- upplåtelseform
- var bostäderna skall byggas m m.

Enligt bostadsstyrelsens föreskrifter skall förutom särskilda blanketter även karta över de bostadsområden i vilka ny- eller ombyggnad planeras under perioden insändas till bostadsstyrelsen.

På blanketten lämnas uppgifter om dels bostadsbyggnadsbehovet, dels planerade åtgärder för bostadsförsörjningen. Dessutom skall för varje nybyggnadsprojekt redovisas planerat system för värmeförsörjning.

Vidare skall enligt bostadsstyrelsens anvisningar i redovisningen framgå

"Kommunens bostadspolitiska målsättningar och intentioner samt de särskilda förutsättningar eller hinder av ekonomisk natur som föreligger för ett genomförande av programmet och som bör bringas till myndigheternas kännedom".  
(Bostadsstyrelsen 1977, s 19)

I bostadsstyrelsens kommentarer inför programomgången 1980-1984 anges att följande krav bör tillgodoses i kommunens bostadsförsörjningsplanering nämligen

- "- att åstadkomma ett tillräckligt varierat utbud av bostäder i olika delar av kommunen
- att skapa en god bostadsmiljö för invånarna
- att ge möjligheter för en allsidig samhällssammansättning i olika bostadsområden
- att åstadkomma ett rationellt byggande som leder till låga kostnader för både boende och kommunen".

### Kreditivlistan

Ett viktigt instrument för att styra och samordna bostadsbyggandets kreditförsörjning är de sk kreditivlistorna.

Sedan 1964 gäller att varje bostadsprojekt före beslut i låneärenden skall kunna uppvisa intyg från kreditinstitut att byggnadskreditivfrågan är ordnad.

Kreditivlistorna skall vara bostadsstyrelsen tillhanda senast den 1 november. I januari revideras listan efter nya kontakter med kommuner och byggherrar.

Vid varannan månads utgång upprättas som komplement till kreditivlistan en ändringslista med strukna eller nytillkomna projekt. Även ändringslistorna sänds till bostadsstyrelsen.

I likhet med KBP utgör kreditivlistorna en viktig information för länsbostadsnämnden vid bedömning av det kommande bostadsbyggandet. Då kreditivlistorna endast upptar låneobjekt är dessa mer än KBP direkt kopplade till nämndens långivningsverksamhet och utgör därmed ett viktigt instrument i prioriteringen av behandlingen av låneansökningarna.

Även länsarbetsnämnden deltar i behandlingen av kreditivlistan. Nämnden anger tid för påbörjande av de projekt som är upptagna i kreditivlistan. Därvid bedömer länsarbetsnämnden de önskemål om igångsättningstidpunkt som kommun och byggherrar framfört. Dessutom ligger de till grund för sysselsättningsplaneringen.

## 2.3 Bostadsbyggande

På följande sidor kommer en redovisning att ske av vissa drag i bostadspolitiken under de senaste decennierna. Bl a redovisas bostadsbyggandets omfattning och fördelning, förekomsten av outhyrda lägenheter, produktions- och hyreskostnadsutvecklingen samt den ökade satsningen på sanering och förtätning.

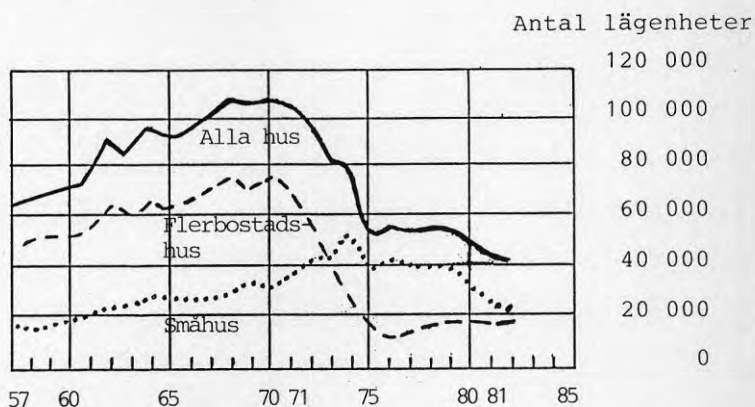
### 2.3.1 Bostadsbyggandets omfattning och fördelning

Sedan början av 1960-talet och fram till mitten av 1970-talet har bostadsbyggandet legat på en relativt hög nivå, vilket framgår av diagram på nästa sida. Det bör noteras att definitionen av påbörjandet i bostadsbyggnadsstatistiken ändrades fr o m år 1971 från att avse schaktnings-, sprängnings- eller utfyllnadsarbeten till att avse de egentliga byggnadsarbetenas påbörjande. Uppgifter-

na avseende flerbostadshus redovisas här enligt den nya definitionen redan fr o m år 1970.

### Diagram 2.1

Lägenheter i påbörjade hus efter hustyp åren 1957-1981



Källa: Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 1982, s 41

Från början av 1970-talet har emellertid bostadsbyggandet kraftigt minskat och antalet påbörjade lägenheter uppgick 1982 till 41 500, vilket är det lägsta påbörjandet under efterkrigstiden.

Den relativt sett största minskningen från slutet av 1970-talet skedde i småhusbyggandet även om detta i absoluta tal fortsatte att överstiga flerbostadshusproduktionen.

Den enorma satsning på bostadsbyggandet som miljonprogrammet innebar medförde att bostadsbristen på de flesta håll byggdes bort. Genom miljonprogrammet kom många människor i åtnjutande av bostäder av hög utrustningsteknisk och utrymmesmässig standard. Men en konsekvens av miljonprogrammet blev också en betydande boendesegregation, bristfälliga bostadsmiljöer m m på vissa platser. En del av bristerna i bostadsmiljön har man senare försökt komma till rätta med bland annat genom s k miljöförbättringsåtgärder.

## 2.3.2 Flerbostadshus - småhus

Om man ser på fördelningen mellan småhus respektive flerbostadshus kan konstateras att småhusandelen mer än fördubblades under 1970-talet. Av de påbörjade lägenheterna var sålunda år 1970 71 % i flerbostadshus och 29 % i småhus. Motsvarande siffror var för år 1980 35 % respektive 65 %.

Den största andelen påbörjade småhus återfinns år 1976 då 75 % av det totala bostadsbyggandet utgjordes av småhus. Därefter har andelen successivt minskat och utgjorde år 1982 56 %.

Mellan åren 1978 och 1982 har sedan antalet småhus halverats, vilket visas i nedanstående tabell.

Tabell 2.1

Bostadsbyggandet 1978-1982  
Antalet påbörjade lägenheter

	1978	1979	1980	1981	1982
Småhus	40 600	38 200	32 500	26 800	23 200
Flerbostadshus	16 700	17 800	17 600	17 600	18 300
SUMMA	57 300	56 000	50 100	44 400	41 500

Källa: Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok  
1982

Byggherrar

Den offentliga sektorn har fram till 1970-talet ökat sin andel av bostadsbyggandet. Som en följd av det ökade småhusbyggandet har därefter den privata sektorns andel ökat. År 1982 svarade offentliga byggherrar för 30 % av bostadsbyggandet medan privata byggherrar utgjorde 50 %.

Till offentliga byggherrar räknas stat, landsting, kommuner och allmännyttiga bostadsföretag. Under de senaste 10 åren har stat, landsting och kommuner endast utgjort 1-2 % av denna ägarkategori.

Tabell 2.2

Bostadsbyggandets fördelning på byggherrar

<u>År</u>	<u>Ägarkategori %</u>		
	<u>Offentliga 1)</u>	<u>Bostadsrätts- föreningar</u>	<u>Privata</u>
1950	34	16	51
1955	31	20	49
1960	31	30	40
1965	41	22	37
1970	43	16	42
1975	27	5	68
1980	21	14	64
1981	26	16	58
1982	30	20	50

Källa: Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 1980, s 60 samt 1983, s 55.

Bostadsrättsföreningarnas andel har minskat sedan 1960 men en uppgång har skett sedan slutet av 1970-talet. De privata bostadsrättsföreningarnas andel har successivt minskat från 40 % 1950 till 19 % 1970 och 8 % 1980.

### Ägare till bostadsbeståndet

Sedan 1960 har ägarkategorin staten, landsting, kommunen och allmännyttiga bostadsföretag ökat sin andel från 13 % till 22 % 1980. Bostadsrättsföreningarnas andel har under samma tid ökat från 11 till 16 % medan privatpersoners och företags andel minskat från 75 till 60 %.

Ser man endast till småhusen kan konstateras att privatpersoners och företags andel legat i stort sett på samma nivå (1960: 95 %, 1980: 94 %). Det bör noteras att uppgifterna för år 1980 är preliminära. (Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 1983, s 11).

#### 2.3.3 Statligt belånat - frifinansierat bostadsbyggande

Andelen bostäder som uppförts utan statliga lån (s k frifinansierade bostäder) har varierat under åren. Från mitten av 1970-talet har andelen minskat. Som mest var andelen frifinansierade färdigställda småhus 34 % (1973), men hade sjunkit till 8 % 1982. I övrigt fördelas andelen statligt belånat respektive frifinansierat bostadsbyggande enligt tabell 2.2. Källa: Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 1983, s 53.

#### Tabell 2.3

Andelen (%) lägenheter i inflyttningsfärdiga småhus respektive flerbostadshus med statliga lån

<u>År</u>	<u>Flerbostads- hus</u>	<u>Småhus</u>
1965	94	88
1970	93	78
1971	94	77
1972	95	67
1973	95	66
1974	94	70
1975	95	78
1976	96	83
1977	97	84
1978	99	87
1979	98	88
1980	99	91
1981	99	94
1982	100	92



### 2.3.4 Outhyrda lägenheter

Under 1970-talet tillkom ett nytt fenomen på bostadsmarknaden, som man inte varit van vid sedan 1930-talet, nämligen tomma lägenheter.

I många fall kom lägenhetsöverskottet som en överraskning för politiker, tjänstemän, byggherrar, bostadsförvaltare m fl. Detta skapade en helt ny situation i många kommuner och bidrog bl a till omprövningar av tidigare planerade projekt.

Från att i början ha varit fråga om överskott på lägenheter i flerbostadshus har under senare år även småhusen drabbats i en del kommuner. Skälen till att överskott på lägenheter uppstod i miljonprogrammets slutskede berodde på flera faktorer. Nedgång i konjunkturerna med åtföljande mindre invandring från utlandet, minskad inflyttning till storstadsområdena från övriga delar av landet, problem med näringslivets utveckling i respektive kommun etc är faktorer som spelat in. Dessutom tillkom att en del av den statistik, bl a beträffande bostadsbehovet, i en del fall gav en överdriven bild av den egentliga bostadsefterfrågan.

Medan hälften av de outhyrda lägenheterna i mitten av 1970-talet var koncentrerade till storstadsområdena var bilden i början på 1980-talet den att de outhyrda lägenheterna var spridda över hela landet. Endast ett fåtal outhyrda lägenheter fanns i Stockholmsområdet medan Göteborgsområdet uppvisade ett betydande antal. Som framgår av tabellen mer än fördubblades antalet outhyrda lägenheter från 1981 till 1983.

Tabell 2.4

Outhyrda lägenheter 1 mars respektive år (lediga till uthyrning)

<u>År</u>	<u>Antal</u>
1976	28 343
1977	22 951
1978	17 875
1979	16 294
1980	15 824
1981	18 188
1982	29 994
1983	39 767

Källa: Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 1983, s 27.

Merparten av de outhyrda lägenheterna återfinnes inom allmännyttan.

De tomma lägenheterna finns i samtliga län med undantag av Gotland. De är emellertid koncentrerade till vissa kommuner.

Sedan slutet av 1970-talet har det även funnits ett antal osålda småhus såväl statligt finansierade som frifinansierade på olika platser i landet. Någon statistik över osålda småhus finns emellertid inte på central nivå.

Förekomsten av överskott på bostäder eller ett befarat sådant tillstånd påverkar givetvis kommunens planeringsbedömningar. Men det gäller även bedömningarna om man skall sätta igång projekt som ligger väl till i tiden att bli genomförda. Dessa kan då bli lagda i malpåse eller projekteras om. I en del fall har man ändrat upplåtelseform eller finansieringssätt för att på så sätt göra bostäderna mer attraktiva för den då aktuella eller förväntade efterfrågan.

#### Kostnaderna för de outhyrda lägenheterna

Kostnaderna för de outhyrda lägenheterna har delats mellan staten och kommunerna. Omfattningen av de statliga hyresförlustlånen visas i nedanstående tabell.

Tabell 2.5

#### Hyresförlustlån

Räkenskapsår	Antal beslut om lån	Beviljat lånebelopp kronor	Antal avslagsbeslut
1971	143	29 766 624	14
1972	248	92 814 860	13
1973	535	164 977 469	9
1974	367	231 613 135	6
1975	280	236 210 763	6
1976	192	216 277 615	7
1977	146	180 297 356	4
1978	138	169 148 900	2
1979	157	157 370 794	3
1980	184	167 401 329	4
Total	2208	1 645 878 845	68

Källa: Bostadsstyrelsen, boendebyrån

Den totalt sökta lånesumman under ovanstående period var 1 682 778 959 kronor. Skillnaden mellan sökta och beviljade lån var sålunda 36 900 114 kronor.

### 2.3.5 Produktionskostnader

De starkt ökade produktionskostnaderna för bostadsbyggandet framgår av tabell 2.5. Särskilt anmärkningsvärd är den ökning som skett från 1979.

### Tabell 2.6

Faktorsprisindex och byggnadsprisindex för gruppbyggda småhus respektive flerbostadshus (inkl löneglidning och mervärdesskatt)

<u>År</u>	<u>Gruppbyggda småhus</u>		<u>Flerbostadshus</u>	
	Faktorsprisindex	Byggnadsprisindex	Faktorsprisindex	Byggnadsprisindex
1970	116	103	116	102
1971	125	106	125	107
1972	135	115	134	115
1973	154	121	150	126
1974	181	135	176	145
1975	203	144	201	157
1976	237	165	233	176
1977	274	184	269	201
1978	295	204	291	239
1979	324	228	317	280
1980	372	265	362	327
1981	414	297	406	371
1982	440	317	433	392

Källa: Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 1983, s 116.

### 2.3.6 Hyrorna

Även hyrorna har ökat kraftigt under 1970-talet.

Sedan 1960-talets början har hyrorna legat högre än konsumentprisindex i övrigt. Däremot har egna-hemskostnaderna legat lägre.

En kraftig hyresökning skedde år 1980. Detta trots att statliga underhållslån utgick under åren 1979, 1980 och 1981 med i genomsnitt 7 kronor/år. (Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 1983.)

De höjda boendekostnaderna under slutet av 1970-talet medförde krav på ökade generella och selektiva subventioner till bostadssektorn. Dessa krav har emellertid inte uppfyllts bl a beroende på den statsfinansiella situationen. I direktiven till den nya bostadsutredningen ställer bostadsministern inte heller i utsikt någon ökad subvention.

### 2.3.7 Ökade satsningar på sanering och förtätning

Bostadsförsörjningen har sålunda sedan slutet av 1970-talet i väsentliga avseenden ändrat karaktär.

Det gäller bl a den ökade satsningen på ombyggnad och underhåll av det äldre bostadsbeståndet, energibesparande åtgärder samt åtgärder för att förbättra bristfälliga bostadsmiljöer.

Intresset för saneringsverksamhet ökade från mitten av 1970-talet efter det att miljonprogrammet var genomfört och man konstaterade ett betydande behov av förnyelseåtgärder. Detta resulterade bl a i tillsättandet av den s k stadsförnyelsekommittén.

Kommittén definierar stadsförnyelse såsom "samlade åtgärder som direkt syftar till att påverka utvecklingen i en stad eller stadsdel i en viss angiven riktning". I begreppet inrymmer emellertid kommittén endast sådana åtgärder som syftar till att tillgodose allmänna eller för många människor gemensamma intressen. (SOU 1981:99, s 35f.)

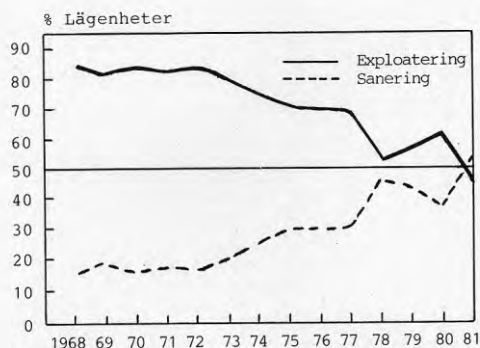
Åtgärder som primärt syftar till att tillgodose snävare egenintressen anser kommittén ha betydelse för stadsförnyelsen endast i den mån åtgärderna ligger i linje med en eftersträvad utveckling sådan den kommer till uttryck i t ex kommunala planer och program, i andra uttalade samhälleliga målsättningar eller i en betydande medborgaropinion på platsen. (Bostadsministrernas kommittédirektiv 1980:28.)

Det ökade intresset för saneringsverksamhet framgår också av att 1981 var det första år som saneringsområdena svarade för den största andelen av bostadsbyggandet med 54 procent av lägenheterna i sådana områden. (Bo 1982:14.4).

Utvecklingen vad avser sanerings- respektive nyexploateringsverksamhetens andel av det totala bostadsbyggandet framgår av diagram 2.2.

### Diagram 2.2

Exploatering - sanering (flerbostadshus med preliminärt beslut om statligt bostadslån)



Källa: Bo 1982:14.3, s 16

Den ökade sanerings- och ombyggnadsverksamheten samt de stora satsningar som gjorts vad avser energisparande åtgärder i befintlig bebyggelse har dock ej kunnat kompensera den kraftiga nedgången i produktionen av bostäder.

### ROT-programmet

I samband med regeringsdeklarationen aviserades att ett program för ROT-sektorn (reparation, ombyggnad och tillbyggnad) skulle tas fram. Den arbetsgrupp som erhöll detta uppdrag, och som leddes av statssekreteraren Bengt-Owe Birgersson, lade under sommaren 1983 fram sitt förslag. Gruppens arbete innebär att delar av stadsförnyelsekommitténs arbete därmed fullföljdes. (Ds Bo 1983:2.)

Syftet med gruppens förslag är att "stimulera till systematiskt arbete för att underhålla och förbättra vårt befintliga bostadsbestånd". (Bostadsdepartementet informerar. Pressmeddelande 1983:28).

Enligt arbetsgruppens beräkningar kan sammanlagt 275 000 lägenheter i flerbostadshus och 150 000 småhus komma att byggas om under perioden 1984 till 1993.

För att underlätta detta föreslår gruppen en rad förändringar i låneregler, tekniska ombyggnadskrav m m. Gruppen anser att kommunernas planering mer bör inriktas på förnyelsefrågor och föreslår i detta syfte ändringar i bostadsförsörjningslagen.

Kommunerna skall under 1984 lämna uppgifter om förnyelsebehoven i bostadsbeståndet och under 1985 redovisa åtgärdsprogram.

### 3. AVHANDLINGENS FÖRESTÄLLNINGSRAM

I detta avsnitt redovisas den föreställningsram som undersökningen baseras på.

I likhet med Esping (Esping 1983, sid 7) avser vi med föreställningsram

"ett påstående om hur verkligheten är beskaffad, vilka komponenter eller samband som skall beaktas i försöken att förstå denna verklighet, en begreppsapparat samt riktlinjer för problemformulering eller tekniker för att vinna ny kunskap. Vid konstruktionen och hanteringen av en referensram är det angeläget att observera att den inte skall bedömas i termer av sann eller falsk utan på grundval av hur kraftfullt den kan hjälpa oss att avslöja verklighetens struktur".

Som tidigare nämnts är objektet för denna undersökning bostadsförsörjningens planering och genomförande.

I detta kapitel anknyter vi till teoridiskussionen kring dessa båda begrepp. Särskild uppmärksamhet ägnas därvid genomförandet.

Med utgångspunkt i den teoretiska genomgången utvecklas en föreställningsram för undersökningen.

#### 3.1 Implementationsforskning och utvärderingsstudier

Under 1970-talet kunde man inom allt fler samhällsområden konstatera en större eller mindre grad av diskrepans mellan fattade beslut och verkställda åtgärder. En ökad medvetenhet började växa fram om att den process som följer efter ett policybeslut, verkställigheten (implementeringen), rymmer komplexa interaktioner och processer och att policyn vid genomförandet många gånger får en annan inriktning och andra konsekvenser och resultat än de avsedda.

Bakgrunden till det ökade intresset för implementeringsstudier var sålunda den ökade insikten att många politiska beslut i verkligheten blir annorlunda än vad beslutsfattarna avsett. Detta "implementation gap" (Dunsire 1978, s 18) är alltså den skillnad som uppstår mellan intentionerna och vad som i realiteten sker.

Under 1970-talet ökade intresset för studier av implementationsprocessen sålunda kraftigt, inte minst inom statskunskapen. Den hade tidigare varit "the missing link" (Hargrove 1975, s 105).

Forskarna hade tidigare koncentrerat sig på policy-formuleringen och negligerat policyimplementeringen. Man hade betraktat implementeringen som en enkel mekanisk process.

Bardach menade att "The systematic study of implementation processes, problems and remedies, is in its infancy".(Bardach 1975, s 310)

Pressman och Wildavskys bok från 1973, Implementation, anses vara det verk som första gången mera systematiskt och explicit behandlade implementeringsproblematiken.

Pressmans och Wildavskys och andras påstående att implementeringen dittills varit ett försummat forskningsområde delas dock inte av alla. Man menar att implementeringen även tidigare i viss mån beaktats utan att man använt just termen "implementation". (Jfr Premfors 1981.)

Implementeringsproblematiken har berörts i organisationslitteraturen tidigare (t ex i Simon, Smithburg and Thomsons "Public Administration", 1950) men med annan vokabulär såsom "execution" och liknande.

Genombrottet för implementationsforskningen torde emellertid ha skett efter Pressman och Wildavskys publicering av sin bok 1973.

Från att tidigare ha varit ett försummat forskningsområde har det sedan andra hälften av 1970-talet utgetts ett stort antal verk om implementering. Medan Pressman och Wildavsky i sin första utgåva redovisade ett par skrifter om implementering i sin bibliografi fanns i andra utgåvan 1979 ett 100-tal referenser.

I en av Esping under år 1982 företagen litteraturundersökning fann man cirka 700 titlar med anknytning till genomförandeproblematiken (Esping 1983, s 48).

Även i Ingegerd Municios "Implementationsforskning - en litteraturöversikt" (1981) visas det betydande antal verk som numera finns om implementering.

Studiet av genomförandet kan ske i form av en utvärderingsstudie eller såsom en implementeringsstudie. Det kan även finnas mellanformer av dessa.



Genom utvärderingsstudier och implementationsforskning försöker man ta reda på varför inte genomförandet blivit så som beslutsfattarna avsett.

Implementationsforskningen växte fram i USA som en fortsättning på den under 1960-talet alltmer omfattande utvärderingsforskningen.

Hargrove definierar skillnaden mellan utvärdering och implementationsforskning på följande sätt: (Hargrove 1975, s 7).

"Evaluation is not the same thing as research upon implementation because it usually concentrates upon ultimate program impact without asking about the institutional means of achieving that effect or, if short run inquiries into limited questions of program efficiency".

Men Hargrove menar att man inte bör överdriva uppdelningen: (Ibid, s 53)

"As a practical matter, therefore implementation and evaluation research are likely to be pursued separately, but we should keep in mind that this is an artificial distinction. A challenge is presented to implementation research to find ways to link the studies of processes to measures of program outcomes".

Även Premfors (1981) anser att det är föga fruktbart att försöka dra någon exakt demarkationslinje mellan de båda forskningsinriktningarna. De täcker båda samma problemområden men har som forskningstraditioner i väsentlig utsträckning hållits isär. Premfors (1981, s 20) menar att en förklaring till detta är:

"... de olika disciplinmässiga tyngdpunkterna. De kvantitativa effektmätningar som fortfarande är kärnan i den amerikanska utvärderingsforskningen har i stor utsträckning lockat sociologer, psykologer och pedagoger i den beteendevetenskapliga traditionen. När den kvantitativa dominansen har ifrågasatts har det, som vi sett ovan, skett från ett kvalitativt, närmast socialantropologiskt perspektiv. Implementationsforskningen, som den utvecklats i USA under 1970-talet, har däremot aktualiserat en annan typ av expertis, främst organisations- och beslutsteori. Dominansen för beteendevetare har därvid ersatts av en dominans för statsvetare och organisationsteoretiker".

### 3.2 Planerings- och implementeringsbegreppen

Detta avsnitt behandlar planerings- och implementeringsbegreppen. Planeringsproblematiken har ägnats en ingående behandling i tidigare empirisk forskning (jfr Lind 1981 och Magnusson 1980).

I den omfattande teoretiska litteraturen om planering och beslutsprocesser har ett stort antal försök gjorts att definiera planeringsbegreppet.

I denna avhandling ansluter vi oss till Lundqvists definition av offentlig eller politisk planering. Enligt Lundqvist är planering

"framtidsorienterande beslutsprocesser, genom vilka aktören söker uppnå kontroll över sin omgivning för att därigenom kunna genomföra sina intentioner". (Lundqvist 1976, s 137).

Wildavsky ger uttryck för en relativt extrem funktionalistisk syn på planeringen. I en artikel "If Planning is Everything, Maybe It's Nothing" menar Wildavsky att det är meningslöst att tala om planering om inte aktören har kontroll över omgivningen. Då offentliga myndigheter oftast saknar en sådan kontroll drar Wildavsky slutsatsen att det inte finns någon offentlig planering.

Även om vi i likhet med Wildavsky anser att implementeringen är en väsentlig del i planeringen kan vi inte dela hans uppfattning om planeringsbegreppet såsom det t ex kommer till uttryck i följande citat:

"Attempt to plan are no more planning than the desire to be wise may be called wisdom or the wish to be rich entitles a man to be called wealthy. Promise must be dignified by performance. The determination of whether planning has taken place must rest on an assessment of whether and to what degree future control has been achieved". (Wildavsky 1974)

Som Norrving kommenterat (1981, s 57) skulle med Wildavskys definition av planering förmodligen varken länsplanering, fysisk riksplanering eller kommunal bostadsbyggnadsplanering kunna betecknas som planering.

Avsikten med planeringen är sålunda att beslutsfattaren skall påverka sin omgivning.

Med en vid tolkning av begreppet omgivning inkluderas i denna "såväl den ekonomiska och fysiska omgivningen som de aktörer och processer, som finns i omgivningen". (Jfr Magnusson 1980, s 23)

Vi ser i denna undersökning planeringen som relaterad till en policy, varvid planeringen blir en strategi för att implementera denna (Jfr Norrving s 61).

I beslutsteorin brukar en indelning göras i bl a rationella och politiska beslutsmodeller (se t ex Enderud 1976 och Dougherty-Pfaltzgraff 1971, kap 11).

I den rationella beslutsmodellen undersöks graden av rationalitet i beslutsfattandet, d v s man studerar hur beslutsfattarna på olika sätt tar fram beslutsunderlag, olika alternativ och hur han genom bedömningar kommer fram till ett beslut. De politiska beslutsmodellerna intresserar sig framför allt för de medverkande aktörerna och deras agerande.

Till vilken kategori de olika planeringsprocesserna skall hänföras är sålunda en empirisk fråga.

Högberg gör en indelning i målmodell respektive processmodell. Med målmodellen avser Högberg

"ideala föreställningar om hur planerings/beslutsfattande skall gå till medan processmodellen ger uttryck för realistiska föreställningar om planering/beslutsfattande....."  
Medan målmodellen är "en normativ, utifrån teoretiska utgångspunkter formulerad, idealmodell" kan processmodellen sägas vara "en deskriptiv, utifrån empiriska studier grundad, beskrivningsmodell". (Högberg 1980, s 68.)

I likhet med Beckman (Beckman 1979, s 11) anser vi att beslutsprocessen i kommunen analytiskt kan ses ur två perspektiv nämligen

"dels som den beslutsprocess där organisationen är arena för förhandlingar mellan olika intressen i bostadsbyggandet dels den beslutsprocess genom vilken den kommunala bostadspolitiken politiskt auktoriseras".

Politisk auktorisering sker genom den lagreglerade kommunala beslutsprocessen.

Med implementering avses den process genom vilken policyn genomförs. Implementeringsprocessen är en dynamisk och interaktiv process. Den kan studeras utifrån olika approacher och perspektiv. Huvudintresset ligger i att undersöka interagerandet inom en organisation, mellan olika organisationer eller delar av organisationer. Vidare kan man t ex undersöka huruvida implementeringen är framgångsrik eller ofullständig.

Dunsire illustrerar implementation på följande sätt (Dunsire 1978, s 6):

Figur 3.1

Implementering (The black box)

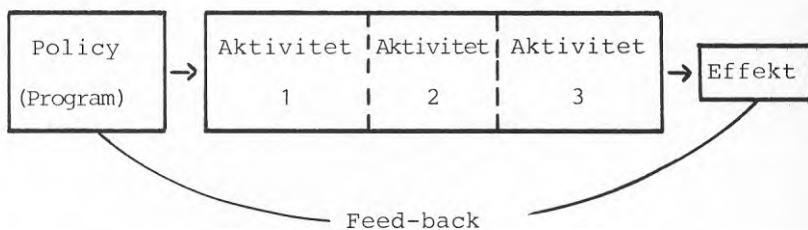


Denna black box kan lösas upp i ett antal komponenter/aktörer samt formella och informella relationer mellan dessa.

Implementeringen utgör sålunda processen mellan program och effekt. Implementeringens relation till policy och effekt kan illustreras enligt nedanstående figur.

Figur 3.2

Policy - implementering



Pressman och Wildavsky gör följande definition:

"The degree to which the predicted consequences (the then stage) take place we will call implementation. Implementation may be viewed as a process of interaction between the setting of goals and actions geared to achieving them". (Pressman and Wildavsky 1974, s XV).

Enligt Bardach är implementationsprocessen

"a process of strategic interaction among numerous special interests all pursuing their own goals, which might or might not be compatible with the goals of the policy mandate". (Bardach 1979, s 8).

Även om man ur analytisk synpunkt gör en distinktion mellan planering och implementering så rör det sig sålunda inte om två från varandra skilda processer. Tvärtom är de intimt förbundna med varandra. Gränsen mellan de båda processerna kan många gånger vara ytterst diffus. Planeringen formuleras med implementeringen som en del i bedömningarna. Implementeringsprocessen i sin tur ger feedbackeffekter som påverkar planeringen.

Implementeringsprocessen innehåller ett stort antal aktiviteter som utförs av en mängd aktörer under en viss tidsperiod. Det är naturligt om det i en så komplicerad och omfattande process kan uppstå störningar av olika slag. I vissa fall kan implementeringsprocessen ge upphov till modifieringar av policyn.

Omöjligheten att dra klara linjer mellan policy- och implementeringsprocesserna understrykes även av att

"Not all action relates to specific policy and where policy stops and implementation starts may be extremely difficult to determine - it depends on where you are standing and which way you are looking. In any event, policy cannot be regarded as static - it is modified and mediated over time in response to external circumstances or as a result of the actions and responses of those responsible for its execution or upon whom it is brought to bear. At any point in time it may not be possible to say whether action is influencing policy or policy action. At the same time we have been critical of the assumption made by authors of check lists and recipe books that action can be directly related to and evaluated against specific policy goals. Even where policy appear to exist, it may not involve clear goal specification". (Barrett and Hill 1981,s11)

Varför blir då inte verkligheten sådan beslutsfattarna tänkt sig? Är det fel på policyn eller brister det i implementeringsprocessen?

I många fall kan det röra sig om en komplex policy som gör det svårt att identifiera och konkretisera vad som egentligen är målet eller beslutsinnehållet i alla dess beståndsdelar.

När implementeringen studeras som en processtudie kan inte undersökningen begränsas till att endast avse vad som händer utan någon anknytning till intentionerna. Man måste sålunda ha någon referens mot vilken processen kan relateras.

För forskaren gäller det att kunna analysera i vad mån implementationsprocessen avviker från intentionerna. I detta syfte måste han kunna identifiera de olika stegen och komponenterna i processen.

Forskaren måste försöka ta reda på hur och varför avvikelser sker i implementeringen.

En del författare (t ex Sabatier och Mazmanian, 1979) utgår från att svårigheter i implementeringen kan undvikas genom att dessa anteciperas.

Barrett och Hill kritiserar detta och menar att

"the conditions prescribed are precisely those which empirical evidence suggest are not met in the real world, that is, they are tending to assume that those responsible for administering policy are in a position of total and rational control and that implementation takes place in a static environment and a politics-free world. Many of the features which Sabatier and Mazmanian identify as essential for good policies are precisely those which political processes are likely to undermine. For example, expressions such as desired end state, unambiguous policy directives, statutory objectives imply that if only policy goals are unambiguous then implementation will be easier. But even if policy makers are able (or willing) to express their policy goals clearly, they are likely to face a policy making process in which compromise with other actors and their interests undermine this clarity". (Barrett and Hill 1981, s 14)

Svårigheten att förutsäga de problem som kan uppkomma i implementeringsprocessen poängteras även av Bardach:

"One important conclusion that emerges from the present work is that the character and degree of many implementation problems are inherently unpredictable". (Bardach 1975, s 5)

Många latenta problem blir dessutom manifesta först i samband med implementeringen.

### 3.3 Aktörer och implementationsstruktur

Implementeringsprocessen utgör processen mellan program och effekt (se figur 3.2, sid 44).

Den består av ett stort antal aktiviteter och aktörer.

Med aktörer avses personer och institutioner som i olika roller deltar i processen.

I genomförandet deltar såväl offentliga som privata aktörer. Dessa besitter alla en större eller mindre grad av autonomi. Ingen aktör, varken statlig, kommunal eller enskild har total kontroll över hela genomförandeprocessen. Därför kan det bli nödvändigt med kompromisser och modifikationer av de ursprungliga intentionerna. Det kan ibland bli fråga om att genomföra "det möjliga" i en politisk process med inslag av förhandlingar av olika slag.

De olika aktörerna i implementeringsprocessen har sina speciella roller och de försöker tillgodose sina egna intressen i processen. Denna är i stora delar en förhandlingsprocess. Aktörerna har olika stort inflytande och intresse under de skilda stadierna i implementeringsprocessen.

Relationerna mellan de olika aktörerna i implementeringsprocessen är sålunda inte hierarkiskt uppbyggda.

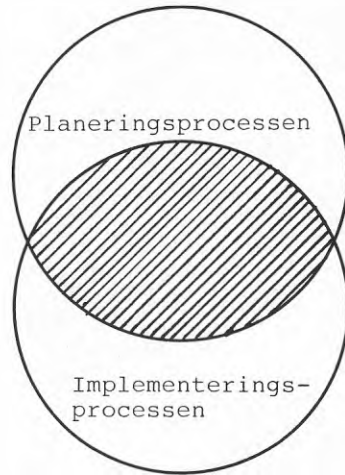
En del av aktörerna i implementeringsprocessen besitter en sådan självständighet och handlingsfrihet att de inte bara kan betraktas som "implementörer" utan i vissa avseenden även som "policy-makers".

Det ömsesidiga beroendet samt den likartade statusen gör att förhållandena dem emellan regleras genom förhandlingar snarare än genom kontroll och regelrätta direktiv.

Av aktörerna i planeringsprocessen deltar en del även i implementeringsprocessen. Dessa "overlapping membership" kan åskådliggöras med den streckade ytan i figur 3.3.

Figur 3.3

Aktörer i planerings- respektive genomförandeprosessen



Inom många samhällsområden är myndigheterna beroende av privata aktörer vid genomförandet av politiska beslut. Det gäller i hög grad inom bostadssektorn där bostadsföretag, byggbolag, konsulter m fl svarar för en betydande del av genomförandet.

Det innebär att gränserna mellan offentlig och privat sektor delvis suddas ut i dessa sammanhang.

Den ökande sammankopplingen mellan privat och publikt har bl a uppmärksammats i den norska maktutredningen.

I boken "Förhandlingsökonomi og blandadministrasjon" noterar sålunda Gudmund Hernes og Ole Berrefjord (1980, s 99) att

"Til dels vil derfor foretakerne og deres interesseorganisasjoner implementere offentlig politikk, til dels vil de ta initiativ til eller "etterlyse" den, og til dels vil de både gjennom komitéer, konsultasjon og henvendelser ta del a utformning og fastleggelse av den".



För att analysera genomförandet av offentlig politik med deltagande av såväl offentliga som privata aktörer förordar statsvetaren Benny Hjern att i stället för formella organisationshierarkier en ny analysenhet skapas.

Hjern menar att (Hjern und Porter 1979, s 14) få program genomförs helt av en enda organisation. I stället är det typiskt att "programs are implemented by an array of public and private organizations -- i e, implementation structures".

Enligt Hjern bör en "collektive actor" utgöra den elementära analysenheten:

"A collective actor is a set of members of public or private organizations who (1) make decisions on how to use combined resources in (2) some class of problems, having (3) a widely shared set of constraint and (4) who are in a communication network with one another". (Hjern 1978, s 22)

De olika aktörerna bildar tillsammans vad Benny Hjern kallar en implementationsstruktur.

Implementationsstrukturen för respektive program kan inte definieras a priori utan måste fastställas empiriskt.

Hjern sammanfattar approachen på följande sätt:

"An analysis of the objectives of a program suggests an administrative imperative. This imperative points to a potential pool of organizations, from which an implementation structure is formed.

Implementation structures are not organizations. They are comprised of parts of many organizations; organizations are comprised of parts of many programs. As analytic constructs implementation structures are conceptualized to identify the units of purposive action which implement programs. They are phenomenological administrative units, partly defined by their participating members". (Hjern 1978, s 13)

Implementationsstrukturernas utseende varierar med hänsyn till olika förhållanden. Hjern understryker att

"the pools of organizations are not administrative entities. They are the raw materials out of which the operating implementation structures form". (Ibid s 12)

För att fastställa implementationsstrukturen används den sk snöbollsmetoden. Denna innebär att, i stället för att definiera analysenheten a priori, strukturen definieras av deltagarna själva.

### 3.4 Förhandlingsperspektivet

Hos de flesta forskare som behandlar implementationsproblematiken utgör frågan om hur man skall kunna styra och kontrollera de olika aktörerna den väsentliga frågeställningen.

Bardach uttrycker det på följande sätt:

"A single governmental strategy may involve the complex and interrelated activities of several levels of governmental bureaus and agencies, private organizations, professional associations, interest groups, and clientele populations. How can this profusion of activities be controlled and directed? This question is at the heart of what has come to be known, among certain heretics, as the implementation problem". (Bardach 1979, s 5)

Barrett och Hill urskiljer två motsatta modeller när det gäller studiet av relationen policy - implementering:

"On the one hand we have an administrative model, which stresses issues of communication, coordination and control and sees successful implementation (or performance) as the achievement of conformance with policy. On the other hand, we have a political model which sees the policy action relationship as essentially a dynamic, negotiative process, involving power play, bargaining and compromise and centering on the interplay between the value systems, interests and power potential represented among the actors involved in the process. From this point of view it does not make sense to talk in terms of conformance. Outcomes, or performance, relate to the art of the possible in political terms". Barrett and Hill 1981, s 18)

Elmore anser att organisationsteorin utmärks av "conceptual anarcy" och att det därför är svårt eller omöjligt att från denna erhålla användbara analytiska begrepp för analys av implementeringen. Han presenterar i stället fyra alternativa organisationsmodeller nämligen:

"The systems management model captures the organisational assumptions of the mainstream, rationalist tradition of policy analysis. Its point of departure is the assumption of value-maximising behaviour.

The bureaucratic process model represents the sociological view of organisations, updated to include recent research by students of street-level bureaucracy that bears directly on the analyses of social program implementation. Its point of departure is the assump-

tion that the essential feature of organisations is the interaction between routine and discretion.

The organisational development model represents a relatively recent combination of sociological and psychological theory that focuses on the conflict between the needs of individuals and the demands of organisational life.

Finally, the conflict and bargaining model addresses the problem of how people with divergent interests coalesce around a common task. It starts from the assumption that conflict, arising out of the pursuit of relative advantage in a bargaining relationship, is the dominant feature of organisational life". (Elmore 1980, s 189 f)

Bardach ser också interaktionen mellan aktörerna som en förhandlingsprocess. För Bardach är "kontroll" ett viktigt begrepp och han menar att control är

"..... exercised through bargaining, persuasion and manoeuvring, under conditions of uncertainty. Control, therefore, resolves into strategies and tactics. Hence the appropriateness of games as the characterisation of the control aspects of the process". (Bardach 1979, s 56)

Förhandlingsmodellen utgår sålunda ifrån att implementeringen i stor utsträckning är ett förhandlingsspel mellan de involverade aktörerna. Ansatsen innebär en koncentration på aktörerna och interagerandet.

Pressman och Wildavsky ser även förhandlingar som en metod att nå samförstånd, konsensus.

"Since other actors cannot be coerced, their consent must be obtained. Bargaining must take place to reconcile the differences with the result that the policy may be modified even to the point of compromising its original purpose. Co-ordination in this sense is another word for consent". (Pressman and Wildavsky 1974, s 134)

Att det uppstår ständiga intressemotsättningar och konflikter i implementeringsprocessen är naturligt med hänsyn till de olika intressenterna. Dessa konflikter löses genom ständiga förhandlingar och kompromisser.

Aktörerna i implementeringsprocessen kan sålunda ofta ha blandade motiv. Det kan finnas såväl konkurrens - som kooperativa element i denna.

Ingen förhandling sker i ett vacuum. Aktörerna har liksom projektet sin "historia" som i hög grad påverkar implementeringen. Aktörerna är inte bara "bundna" av det förgångna utan måste även agera med hänsynstagande till framtida förhållanden. Detta skapar gränser för agerandet i olika led och stadier av genomförandet.

De olika aktörernas relativa maktpositioner påverkar givetvis deras möjligheter att få gehör för sina krav och deras "manöverutrymme" i processen.

Aktörernas olika förhandlingsposition och styrka varierar med hänsyn till objekt, situation etc.

Aktörerna förfogar över ett antal dispositiva styrmedel som utan att behöva användas ändå hela tiden kan finnas med i beräkningarna hos de olika parterna.

Dunsire menar att aktörerna

"... whether or not they belong to a single organisation, exhibit a degree of independence, a relative autonomy among themselves; either because they are specialised, by skill and equipment or by jurisdiction, and so not substitutable for one another, or because they have their own legitimacy or lines to the outside". (Dunsire 1978, s 85)

Elmore uttrycker aktörernas relativa styrka på följande sätt:

"The real structure of organisations, then, is to be found in their bargaining processes, rather than in their formal hierarchy or operating routines. Notions of top and bottom have very little meaning. Formal position is a source of power, but only one of many, and it does not necessarily carry with it the ability to manipulate the behaviour of subordinates. Many other sources of power - masterly of specialised knowledge, discretionary control over resources, a strong external constituency, and so on - can be used to enhance the bargaining position of subordinates relative to superiors, and vice versa. No simple rules can be set forth for determining the distribution of power in organisations. Stability, if it exists at all, is the short-term product of bargaining on specific decisions". (Elmore 1980, s 222)

Samtidigt ställer genomförandet stora krav på samverkan och samordning mellan de olika aktörerna och aktiviteterna.

Därvid försöker man också se till att motstånd mot policyn neutraliseras och att ett samfällt agerande uppnås. Ett sätt att skapa samordning och hindra sabotage i implementeringen är att inkorporera aktörerna i processen på olika stadier, och framför allt i planeringsprocessen, genom s k co-optation. Därigenom har aktörerna möjlighet till direkt påverkan men blir därmed även bundna av en viss lojalitet till uppgifternas förverkligande.

Bardach uttrycker det på följande sätt:

"Co-opt early. One frequently reads the injunction to policy planners to bring in to the planning activity those persons whose cooperation will be necessary to make subsequent implementation successful. Participation, it is said, will give them a sense of commitment to the program, a pride of sponsorship. Baseless anxieties will be allayed. Defensive maneuvers will be cut short, before they have had a chance to do damage to the program". (Bardach 1979, s 105)

Även om man efter en kompromiss enats om en viss handlingslinje utesluter detta inte att de olika aktörerna i genomförandeprocessen försöker att ge denna ett innehåll som så långt möjligt överensstämmer med respektive parts intressen.

Relationerna mellan aktörerna måste emellertid bygga på ett visst mått av förtroende, annars skulle inte arbetet i implementeringsstrukturen kunna fungera. Förtroendet baseras på förutom allmänt accepterade spelregler, olika former av avtal, beslut m m som man förväntar sig att de olika aktörerna skall följa och leva upp till. I den mån så ej sker kan olika sanktioner vidtas.

### 3.5 Bottom-up eller top-down ansats

I implementationslitteraturen ägnas frågan om vilken ansats som väljs i undersökningen d v s bottom-up eller top-down, betydande intresse.

"Top-down-modellen" motsvaras av den traditionella hierarkiska modellen enligt vilken genomförandet initieras och styrs från toppen av hierarkin nedåt i organisationen. "Bottom-up-modellen" fokuseras mer på de lägre nivåerna i organisationen.

Elmore anser att det är en myt att implementeringen kontrolleras från toppen och beskriver skillnaden mellan de två approacherna "forward mapping" respektive "backward mapping" i en artikel "Backward Mapping": Implementation Research and Policy Decisions". (Elmore 1980)

Han karakteriserar "forward mapping" på följande sätt:

"It begins at the top of the process, with as clear a statement as possible of the policy-maker's intentions, and proceeds through a sequence of increasingly more specific steps to define what is expected of implementors at each level. At the bottom of the process, one states, again with as much precision as possible, what a satisfactory outcome would be, measured in terms of the original statement of intent". (Elmore 1980, s 602)

Denna modell motsvarar top-down-ansatsen och kritiseras av Elmore på följande sätt:

"The most serious problem with forward mapping is its implicit and unquestioned assumption that policymakers control the organizational, political, and technological processes that affect implementation". (Ibid, s 603)

I stället vill Elmore använda "backward-approachen" då

"...backward mapping explicitly questions the assumption that policymakers ought to do, exercise the determinant influence over what happens in the implementation process. It also questions the assumption that explicit policy directives, clear statements of administrative responsibilities, and well-defined outcomes will necessarily increase the likelihood that policies will be successfully implemented". (Ibid, s 604)

Bottom-up-ansatsen utgår från vad som hänt och fokuserar på grupper eller individers interagerande i implementeringsprocessen. Agerandet relateras till policyn och man undersöker i vad mån implementeringen överensstämmer eller avviker från denna.

Elmore kallar sin motsvarande bottom-up-ansats för "backward mapping", vilket innebär

"... backward reasoning from the individual and organisational choices that are the hub of the problem to which policy is addressed, to the rules, procedures and structures that have the closest proximity to those choice to the policy instruments available to affect those things, and hence to feasible policy objectives". (Ibid)

Den liberala demokratiska modellen bygger på föreställningen att beslutsfattarna formulerar klara politiska mål som sedan genomförs av administrationen. Man utgår ifrån att det existerar en distinkt gränslinje mellan policyprocessen och implementeringsprocessen.

Premfors (1983, s 3) konstaterar att distinktionen mellan top-down/bottom-up i den vetenskapliga debatten har använts i tre olika sammanhang.

"First, and most commonly, it has concerned the most appropriate way of describing implementation processes. Second, some writers have emphasized the methodological implications of the distinction. Hjern and his colleagues, in particular, have developed this idea. In their view, implementation research should proceed methodologically through a bottom-up procedure aimed at identifying a new unit of analysis: 'implementation structures' (Hjern & Porter, 1981). Finally, some writers have used the simple distinction between top-down and bottom-up perspectives for normative purposes in efforts to develop a prescriptive implementation analysis".

I stället för att välja antingen en bottom-up-ansats eller en top-down-ansats kan det vara mer fruktbarande att använda mellanformer. Det innebär att man kan ha målformuleringen som utgångspunkt, men ändå börja studera dess uppfyllelse t ex från en "mellannivå".

Barrett och Hill anser att

"The nature of the policy arena itself, and thus the analysis of policy in this way, may be essential to explain the nature of the game being played, the number and identity of the players, and the kinds of rules in operation, and thus provide an important context for the detailed analyses of linkages, interactions, interests, and ideologies of the kind outlined above. On this basis, the top-down/bottom up model of analysis dichotomy is somewhat false as it is inevitable that different approaches will need to be taken to analyse different variables". (Barrett and Hill 1982, s 76)

Även Esping (1983, s 18) anser att man bör kunna inta en "tredje ståndpunkt" även om detta får en stor och försvårande innebörd för konstruerandet av empiriska undersökningar.



### 3.6 Planeringen och genomförandet av bostadsförsörjningen - en operationaliserad föreställningsram

Tidigare i detta kapitel har avhandlingens allmänna föreställningsram presenterats, varvid planerings- och implementeringsproblematiken har behandlats. I detta avsnitt skall föreställningsramen preciseras på undersökningens tema planeringen och genomförandet av bostadsförsörjningen.

#### 3.6.1 Det kommunala handlingsutrymmet i bostadsförsörjningen

Kommunens och andra aktörers handlingsfrihet inom bostadsförsörjningen regleras ytterst genom det formella regelsystemet och de övergripande målsättningar för bostadspolitiken som finns i de av statsmakterna fastlagda riktlinjerna.

Inom dessa ramar och i kraft av den kommunala självstyrelsen äger kommunerna en betydande frihet att forma bostadsförsörjningens omfattning och inriktning efter lokala önskemål.

Det s k kommunala planmonopolet anses vara av stor vikt för kommunens möjlighet att styra bebyggelseutvecklingen. Planmonopolet baseras på bestämmelserna i 1947 års bygglagstiftning. Planmonopolet innebär att kommunen bestämmer var och hur bebyggelse får ske. De olika fysiska planerna är emellertid helt beroende av statligt godkännande för att de skall gälla, d v s länsstyrelsen och i vissa fall regeringen måste först fastställa dessa innan de vinner laga kraft.

Även om kommunernas handlingsutrymme i en del fall begränsas t ex genom de statliga lånebestämmelserna och tidigare genom kvoterna är utrymmet för kommunalt agerande förhållandevis betydande.

Kommunens möjligheter till policyutfyllnad är därmed relativt stora.

Av betydelse för aktörernas handlande är vidare den uppfattning om handlingsfrihet som respektive aktör hyser.

Genom lag åligger det kommunerna att svara för att ett tillräckligt stort antal bostäder finns tillgängliga. Det är emellertid oklart vad detta ansvar mera exakt innebär. Staten kan sålunda inte tvinga någon kommun att bygga bostäder. Tidigare under det s k kvotsystemet kunde staten däremot sätta en övre gräns för hur många bostäder en kommun fick bygga per år.

Den allmänna strävan att minska den statliga styrningen över kommunerna, som kan iakttas sedan mitten av 1970-talet, kommer också till uttryck inom bostadsförsörjningen. I t ex prop 1977/78:98 (s 191) uttalas att målet är att ge kommunerna ett ökat inflytande över bostadsförsörjningen.

### 3.6.2 Bostadsförsörjningsplaneringen och dess genomförande

Bostadsförsörjningsplaneringen är en rullande planering och KBP kan därmed revideras varje år. För att så skall kunna ske måste bli a feedbackmekanis- merna fungera på ett tillfredsställande sätt och en ständig uppföljning kunna ske av de olika projekten och av förhållanden som har betydelse för bostadsförsörjningen. Risken är annars att man för sent kommer på avvikelser i förhållande till planerna och därmed äventyrar genomförandet.

Ett utmärkande drag för planeringen och genomförandet av bostadsförsörjningen är den långa såväl start- som bromssträckan.

Möjligheterna att påverka utformningen av ett projekt minskar allteftersom processen fortskri- der och kan ses som en funktion av tiden.

När det gäller möjligheterna att lägga om eller avbryta ett projekt så begränsas dessa ofta av att stora bindningar kan ha skett i form av infrastrukt- urella investeringar, projekteringar m m.

KBP är dels ett politiskt program dels ett genom- förandeprogram.

I den första betydelsen kan KBP ses som uttryck för den politiska viljan hos majoriteten i full- mäktige. I den andra bemärkelsen är kravet på exakthet större då det skall ligga till grund för administrativa och andra åtgärder för att förbe- reda genomförandet.

En utgångspunkt är sålunda att KBP ger uttryck för den politiska viljan i kommunen. Däremot är tidspreciseringarna osäkra av olika anledningar.

Då så gott som allt bostadsbyggande finns upptaget i KBP är detta ett viktigt bostadspolitiskt instru- ment. Bostadsförsörjningsprogrammet är en strate- gisk plan och beslutsfattaren, d v s kommunfull- mäktige, skall i KBP ta ställning till bostads- byggandets omfattning och inriktning samt tidsmäs- siga fördelning.

Till grund för bedömningarna ligger bl a behovsberäkningar grundade på förväntade förändringar av hushållsbildningen, inflyttning till kommunen, näringslivets behov etc. De bostadssökandes och byggherrarnas preferenser ingår också i bedömningsunderlaget. Att exakt fastställa de bostadssökandes preferenser är ogörligt även om informationssystem såsom bostads- eller tomtkö kan ge viss vägledning.

Men även beslutsfattarens egna preferenser har naturligtvis en betydelse. Dessa preferenser utgör ytterst de politiska värderingar som beslutsfattaren omfattar.

Vilken karaktär har de uppgifter som ingår i KBP? Är de endast politiska markeringar eller kan de betraktas som plandata? En bestämning av detta kan endast ske empiriskt för varje KBP och projekt. Denna osäkerhet om KBP:s status kan utgöra ett problem för de som är beroende av KBP, t ex tjänstemännen i kommunen och på regional nivå. Vi utgår ifrån att vissa projekt i KBP tidsmässigt är osäkra. Detta gäller framförallt ju längre fram i programomgångarna som projektet ligger. För de projekt som är inplacerade i det första programåret bör i regel beslutsfattarens ambition vara att det skall genomföras detta år.

Vem är det då som bestämmer kommunens bostadspolitik? Är det politikerna, statliga organ, tjänstemännen, bostadsintressen eller byggföretag?

Det är inte avsikten med denna undersökning att försöka fastställa exakt vem i de olika kommunerna som styr bostadspolitiken. Däremot kommer försök att göras att fastställa olika intressenters inflytande på olika delar av bostadspolitiken.

Med hänsyn till KBP:s politiska betydelse i kommunalpolitiken är det också av intresse att studera hur den politiska styrningen av KBP-processen går till. Denna kan undersökas på olika sätt.

Ett sätt är att undersöka i vad mån de politiska organen ändrar på tjänstemännens förslag. Ett sådant förfarande kan emellertid av olika anledningar vara missvisande. Dels kan politiska underhandsdirektiv ha getts, dels får man utgå från att tjänstemännen många gånger anteciperar politikernas uppfattningar och därmed lägger de förslag som man tror politikerna vill ha.

I denna undersökning har vi valt att genom framförallt intervjuer söka få en bild av hur de olika aktörerna kan påverka delar av bostadsförsörjningen.

Om KBP skall ha en reell styrande verkan i den kommunala verksamheten måste det samordnas med och avstämmas mot övrig kommunal planering inte minst vad avser den ekonomiska flerårsplaneringen samt

den fysiska planeringen.

KBP:s integrering med övrig kommunal planering kan ses som ett kriterium på allvaret med KBP.

Sambanden mellan de olika kommunala planeringsformerna kan vara svåra att fastställa. Planeringsverksamheten är en ständigt pågående aktivitet med ömsesidig påverkan. Det är därför komplicerat att avgöra var, när och hur olika reella ståndpunktstaganden och riktlinjer tas. Det som sedan formaliseras i ett planeringsdokument kan vara beslut som i realiteten tagits för länge sedan och i ett helt annat sammanhang.

Ett försvårande förhållande är också det faktum att de olika planeringsdokumenten behandlas och beslutas vid olika tidpunkter. Sålunda avgörs KBP vid ett tillfälle, KELP vid ett annat, GPF vid ett tredje o s v. En viss tendens till tidsmässig samordning av behandlingen av dokumenten ute i kommunerna kan iakttas. Dessa strävanden försvåras emellertid delvis av de statliga myndigheternas krav på olika inlämningstidpunkter för dokumenten.

Förhållandet mellan de olika planerna är ej heller ensidigt i den bemärkelsen att de översiktliga planerna direkt styr övriga planer. En ömsesidig påverkan sker i stället mellan de olika planformerna och nivåerna.

De olika planerna har emellertid olika "status" och kan även ha olika styrka i förhållande till varandra. Olika planers betydelse varierar med hänsyn till vilka problem som dominerar vid respektive tidpunkt. Den ekonomiska flerårsplaneringen torde successivt fått större betydelse beroende på bl a de större ekonomiska problem som kommunerna drabbats av under senare år.

Planerings- och genomförandeprocesserna utgörs av en kedja av handlingar. Olika slag av konflikter bilägges i förhandlingar och resulterar i kompromisser etc. Ofta är det formella beslutet sista ledet i en kedja av informella delbeslut och uppbindningar.

Genomförandet av bostadsförsörjningen kan endast delvis styras av kommunen. Detta ombesörjes i stället i stor utsträckning av icke kommunala aktörer i en implementationsstruktur där kommunen endast är en, om än viktig, aktör av flera och där processens främsta kännetecken snarare är förhandlingar än traditionell regelrätt styrning.

Förhandlingssituationer förekommer ständigt t ex vid byggherrens upphandling av byggnationen, vid slutande av exploateringsavtal, vid sökande av byggnadslov m m.

I den direkta planeringsprocessen förekommer även kontinuerliga mer eller mindre explicita förhandlingar, kompromisser m m.

För att kunna analysera vad som händer i genomförandeskedet måste man känna till hur frågan behandlats och bedömts i den tidigare beslutsprocessen och se om det förekommit t ex politiska stridigheter, tveksamheter o dyl som i sin tur kan påverka genomförandet.

Det gäller såväl den administrativa processen som den politiska. Hur har framtagandet av KBP gått till? Vem har under hand styrt utformningen av KBP? Hur har KBP behandlats av de politiska partierna? Har det varit strid eller konsensus om projekten? Har byggbolag eller andra utövat påtryckningar för att påskynda något etc. Vidare bör i denna analys av beslutsprocessen undersökas i vad mån statliga organ haft invändningar eller synpunkter på projekten och om man tagit hänsyn härtill.

I nästa avsnitt skall de aktörer som är involverade i planeringen och genomförandet översiktligt behandlas.

### 3.6.3 Aktörer

En kategorisering av aktörerna kan göras allt efter de olika analys- och beskrivningsbehoven. En första indelning kan göras i

1. Offentliga aktörer
2. Privata aktörer

Till de privata aktörerna kan hänföras entreprenörer, byggherrar, konsulter, medborgarna m fl. De offentliga aktörerna kan indelas i statliga respektive kommunala aktörer.

Huvudaktörerna i det kommunala systemet kan indelas i dels fötroendemannastruktur - tjänstemannastruktur samt förtroendemännen i olika partistrukturer etc.

Implementationsstrukturen är unik för varje projekt och kan endast fastställas empiriskt. Strukturen förändras över tiden. Kompositionen av aktörerna vid respektive tillfälle beror på de då aktuella uppgifterna för strukturen. Nya aktörer tillkommer successivt och andra utgår.

Interagerandet inom strukturen, som sålunda består av såväl offentliga som privata aktörer, har till syfte att genomföra ett officiellt beslut, d v s ett beslut av kommunen att låta genomföra ett visst bostadsprojekt, som finns upptaget i KBP.

Kommunen har det formella ansvaret för bostadsförsörjningen, såväl vad avser planering som genomförandet.

Kommunen är emellertid ytterst beroende av intresset och viljan hos andra aktörer för att bostadsförsörjningen skall förverkligas.

Olika organisationer, företag, enskilda m fl försöker att på olika sätt och genom olika kanaler påverka kommunens bostadspolitik. Det kan ske genom skrivelser, uppvaktningar, remissvar etc. En viktig kanal för inflytande kan även vara att personer med anknytning till dessa intressen är förtroendemän i olika kommunala organ.

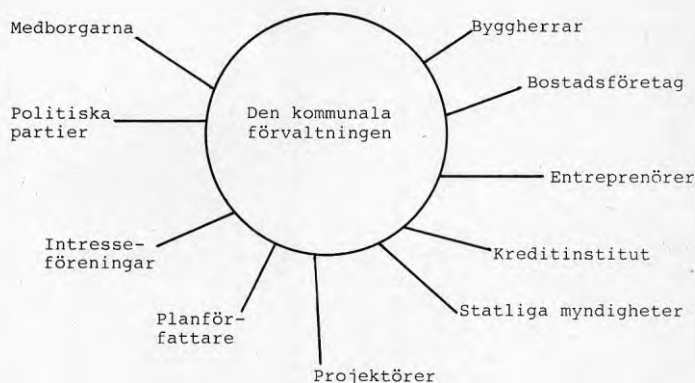
När det gäller genomförandet av bostadsprojekten är sålunda kommunen till stora delar beroende av ickekommunala aktörers medverkan. Medan kommunen under policystadiet och under de inledande faserna av implementeringen dominerar i handläggningen av projekten, övergår ansvaret för projektens vidare öden i betydande utsträckning till byggherre, konsulter, entreprenörer m fl.

Aktörernas förhandlingsstyrka kan bero på flera faktorer. Om kommunen t ex äger marken där projektet skall byggas är kommunens förhandlingsposition givetvis starkare än om någon annan aktör är markägare.

Följande aktörer i planerings- och genomförandeprocesserna kan urskiljas i de flesta bostadsbyggnadsprojekt.

Figur 3.4

Aktörer i bostadsförsörjningen



De aktörer som framför allt är intressanta i detta sammanhang är de som återfinnes på lokal (kommunal) nivå och en del regionala organ.

De intressenter i bostadsförsörjningen som visas i figur motsvarar till stora delar de som återfinns i statens planverks förteckning över tänkbara intressenter i fysisk översiktsplanering. (se bilaga)

Bland intressenterna finns sålunda kommunala organ, statliga myndigheter, byggherrar, bostadsföretag, entreprenörer, kreditinstitut, projektörer, planförfattare, intresseföreningar, politiska partier, medborgarna m fl.

På följande sidor skall en kort beskrivning göras av aktörerna. Förutom lokala och regionala aktörer i bostadsförsörjningen behandlas även översiktligt vissa centrala myndigheter.

### 3.6.3.1 Centrala organ

De bostadspolitiska frågorna handlägges inom regeringskansliet av det år 1974 inrättade bostadsdepartementet.

Förutom att svara för lagar och förordningar är departementet (regeringen) sista besvärinstans i ärenden om lån och bidrag. Vidare svarar departementet för bl a fördelningen av nybyggnadsramarna på de olika länen m m. Ärenden rörande den övergripande fysiska samhällsplaneringen handläggs även här. Under departementet sorterar bl a bostadsstyrelsen och statens planverk.

Bostadsstyrelsen, som är central förvaltningsmyndighet för den statliga bostadspolitiken inrättades 1948 och ersatte då statens byggnadslånebyrå.

Bostadsstyrelsen skall enligt instruktionen (1965:669, omtryckt 1975:1277, ändrad senast 1982:537) bl a handha den bostadspolitiska låne- och bidragsverksamheten, undersöka och belysa utvecklingen i fråga om bostadsbyggande, bostadsmarknad och bostadssociala förhållanden samt ge underlag för beslut om det framtida bostadsbyggandets omfattning och inriktning, bistå kommuner, byggherrar och andra för att främja långsiktig planering av byggandet och fortgående allmän förbättring av bostadsförsörjningen, främja konsumentupplysning och varudeklaration på bostadsområdet samt i övrigt ta de initiativ som behövs för att främja att goda bostäder byggs och att en god boendemiljö skapas.

Styrelsen lämnar förslag om fördelning av nybyggnadsramarna på län och fördelar övriga ramar för lån och bidrag på länsbostadsnämnderna.

Den utfärdar på regeringens uppdrag tillämpningsföreskrifter till låne- och bidragsförfattningarna (Bostadsstyrelsens författningssamling) och är besvärinstans vad gäller länsbostadsnämndens beslut samt sista besvärinstans i fråga om stöd till enegibesparande åtgärder, bostadsbidrag till hushåll med låga inkomster m m.

Vidare är bostadsstyrelsen chefsmyndighet för länsbostadsnämnderna.

Ett annat centralt verk under bostadsdepartementet är statens planverk. Detta svarar för ärenden angående plan- och byggnadsväsendet.



Som regionala organ till planverket fungerar länsarkitekterna.

Viktiga uppgifter med anknytning till bostadsförsörjningen har även statens lantmäteriverk, som är en central förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsbildning, fastighetsbestämning, fastighetsvärdering, fastighetssamverkan och fastighetsregistrering samt frågor om mätungsverksamhet och allmän kartläggning.

Bland centrala statliga organ kan även nämnas Delegationen för bostadsfinansiering som tillkom 1967 efter att kreditmarknaden för bostadsbyggandet åren innan fungerat otillfredsställande. Delegationen ingår i bostadsdepartementet och har till uppgift att årligen medverka till överenskommelse mellan kreditinstituten och statsmakterna rörande bostadsbyggandets kreditförsörjning.

### 3.6.3.2 Regionala organ

Länsbostadsnämnderna är regionala organ för den statliga bostadspolitiken. Dessa finns i varje län med undantag för Gotlands län, där länsstyrelsen fullgör de uppgifter som ankommer på länsbostadsnämnd.

Länsbostadsnämnden beslutar, med undantag för bostadsbidragen, i samtliga låne- och bidragsärenden där beslutanderätten inte tillkommer bostadsstyrelsen eller regeringen. Vidare medverkar den vid fördelningen av bostadslåneramarna på kommuner och är besvärinstans rörande kommunernas beslut om bostadsbidrag.

### Länsstyrelserna

Enligt sin instruktion skall länsstyrelsen verka

"för att statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet i länet samordnas och anpassas efter de regionalpolitiska mål och de riktlinjer för hushållning med mark och vatten som har uppställts för länet". (Länsstyrelseinstruktionen § 3, SFS 1978:715).

För att förstärka länsstyrelsens roll som ett regionalt planeringsorgan skedde en omorganisation av länsstyrelsen 1971. Förutom att den försågs med en lekmanstyrelse övertog länsstyrelsen från vissa andra länsnämnder beslutanderätten i planeringsfrågor av regional betydelse. I samband därmed inordnades länsarkitektkontoret i länsstyrelsen liksom lantmäteriorganisationen och naturvårdsorganen på regional nivå.

På regional nivå finns även länsarbetsnämnder som bl a handlägger vissa arbetskrafts- och tillståndsfrågor vad avser byggnadsverksamheten. Nära knutna till dessa är de 70-tal s k byggarbetsnämnder som finns i landet. Dessa är samarbetsorgan mellan arbetsmarknadsstyrelsen, kommunerna och bygg- arbetsmarknadens parter vad avser bl a planering för en jämn sysselsättning under året för byggarbetskraften.

### 3.6.3.3 Kommunala organ

De kommunala organ som framför allt är involverade i bostadsförsörjningen är förutom fullmäktige kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, fastighetsnämnd och teknisk nämnd. De "mjuka" nämnderna såsom social centralnämnd och skolstyrelse deltar i mindre utsträckning i arbetet. Genom den nya socialtjänstlagen, i vilken den sociala sektorn ges en mer aktiv roll i samhällsplaneringen, kan de "mjuka" nämnderna komma att få en mer aktiv roll även inom bostadsförsörjningen.

De förvaltningar som speciellt berörs är kommunkansli, stadsbyggnadskontor, planeringskontor och ekonomikontor.

Kommunens högsta beslutande organ är kommunfullmäktige. Fullmäktige fattar alla viktigare politiska beslut. Bostadsförsörjningsprogrammet skall sålunda enligt lagen beslutas av fullmäktige. I realiteten är emellertid de flesta av besluten redan avgjorda tidigare och handläggningen i fullmäktige blir snarare en konfirmering och registrering av i realiteten redan fattade beslut. Eftersom fullmäktigesammanträdena är offentliga kan dessa emellertid tjänstgöra som ett redovisningsforum för olika ståndpunkter till allmänheten och massmedia.

Beredningen av ärendena samt förvaltningen och verkställigheten åvilar kommunstyrelsen samt övriga nämnder och styrelser. Ledningen av den kommunala verksamheten skall enligt kommunallagen handhas av kommunstyrelsen.

Ytterst ansvarig för bostadsförsörjningen är sålunda kommunstyrelsen. I en del kommuner har man emellertid inrättat en fastighetsnämnd, som under kommunstyrelsen handlägger bostadsfrågorna. I sådana fall utgör denna i stället för kommunstyrelsen förmedlingsorgan. Till förmedlingsorganets uppgifter hör att lokalt handlägga och förmedla samhällets bostadslån och bidrag.

Ett obligatoriskt kommunalt organ för planläggnings- och byggnadsfrågor är byggnadsnämnden. Byggnadsnämnden skall öva inseende över hur kommunens område bebyggs. Det åligger vidare nämnden att med särskild uppmärksamhet följa den allmänna utvecklingen inom

kommunen och dess omgivning, företa utredningar rörande planläggning, fastighetsbildning och byggnadsväsen.

I det kommunalpolitiska systemet kan teoretiskt urskiljas två huvudgrupper av aktörer, politiker och tjänstemän. Dessa förutsättes ha olika roller i den kommunala beslutsprocessen. De förtroendevalda bör

"ange mål, policy och resurser, medan tjänstemännen svarar för verkställigheten av de kommunala besluten i enlighet med förtroendemannens policy och givna direktiv". (Kommunförbundet 1974 s 61).

I flera sammanhang framhålls sålunda att politikernas viktigaste uppgift är att ange mål och riktlinjer för verksamheten och mindre att gå in i drifts- och verkställighetsfrågor.

I verkligheten är gränsdragningen inte så klar utan är väsentligt mer komplicerad.

Liksom det är svårt att exakt avgöra var policyprocessen slutar och implementeringen börjar är det komplicerat att göra en gränsdragning mellan politik och förvaltning.

I realiteten fattar tjänstemännen i många fall beslut och politikerna deltar i beredningen och verkställigheten. Politiker och tjänstemän kan emellertid ofta ha olika problemuppfattning. (Jfr Brunsson och Jönsson 1979, s 54 f).

Det tidshandikapp som förtroendemännen lider av vad gäller möjligheterna att hinna sätta sig in i de olika frågorna som de skall fatta beslut i gör att de många gånger måste lita på tjänstemännens förslag och bedömningar utan att kunna gå in på en direkt sakprövning. I vissa tekniskt, juridiskt eller ekonomiskt komplicerade frågor måste även förtroendemännen förlita sig på tjänstemännens omdöme i deras egenskap av experter.

Medan politikerns roll i planerings- och policyprocessen anses vara betydelsefull är deras medverkan i genomförandeprocessen mera begränsad. Genomförandeprocessen anses i allmänhet vara en förvaltningsangelägenhet.

Med tillkomsten av fler heltidsengagerade politiker (kommunalaråd) har politikerna emellertid fått en större betydelse i berednings- och genomförandestadierna.

Genom förekomsten av beredningsavdelningar, arbetsutskott o dyl sker ofta den reella ärendehandlingen där. I dessa utskott sitter de tunga politikerna från de olika blocken, ofta hel- eller deltidsengagerade. De mera omfattande diskussionerna och penet-

reringarna sker därmed i dessa organ, varigenom sammanträdet i kommunstyrelsen/nämnden blir mer av registrerande och formell karaktär.

I dessa utskott bereds de frågor som skall föreläggas kommunstyrelsen eller annan nämnd för beslut. Oftast framkommer redan då de uppfattningar som respektive parti kommer att inta vid det slutliga beslutet i nämnden.

Vid sidan om s k legala beslutsorgan och beslutsfattare finns som väsentliga maktfaktorer partiorgan såsom partiorganisationer, partigrupper m m. Dessa intar en betydande roll i det politiska beslutsfattandet, men deras verksamhet kan inte direkt utläsas i organisationsdiagram o dyl för kommunerna. (Se appendix.)

#### 3.6.3.4 Byggherrar

En central aktör i implementationsprocessen är byggherren. Byggherren är "beslutsfattaren under produktbestämningsskedet. Byggherren är den som utreder och fastlägger program med önskemål och krav med hänsyn till övriga intressenter i bebyggelseprocessen". (Högberg 1973, s 18.)

När det gäller verkställigheten av bostadsförsörjningen kan kommunen välja mellan att låta ett eget allmännyttigt bostadsföretag, ett bostadskooperativt företag eller ett enskilt företag vara byggherre.

De olika byggherrekategorierna har bl a olika förutsättningar vad gäller statliga bostadslån. I en del fall kan kommunen vara bunden av s k optioner, vilka begränsar kommunens handlingsfrihet. Genom den nya lagstiftningen beträffande markvillkoret samt konkurrensvillkoret har förutsättningarna vad avser upphandlingssystemet i väsentliga avseenden förändrats.

En funktionell beskrivning av byggherrens uppgifter kan omfatta följande aktiviteter:

1. Ta initiativ till ett byggprojekt
2. Ordna mark och erforderliga tillstånd
3. Ordna finansiering
4. Knyta specialister (konsulter) till sig
5. Skriva program för projektet
6. Ha det avgörande inflytandet på projektets utformning.

I och med att byggherre utsetts åvilas det ytterst denna att driva projektet medan kommunens roll är mera passiv. Detta implicerar också att byggherren har viljan och förmågan att föra projektet i hamn enligt den policy kommunen givit uttryck för bl a i KBP. Det är sålunda ytterst sällan kommunen själv är byggherre (kan gälla i vissa fall av pensionärsbostäder o dyl).

Ett viktigt kommunalt bostadspolitiskt instrument utgör de allmännyttiga bostadsföretagen.

Enligt § 5 bostadsfinansieringsförordningen gäller följande förutsättningar för att ett bostadsföretag skall anses vara allmännyttigt:

"Bolag eller stiftelse, som arbetar utan enskilt vinstsyfte, får av länsbostadsnämnden godkännas som allmännyttigt bostadsföretag under förutsättning att kommunen tillskjuter hela grundkapitalet och utser samtliga ledamöter i företags styrelse".

Allmännyttiga bostadsföretag äger och förvaltar i dag ca 700 000 lägenheter. De kan vara antingen bolag eller stiftelser. Samtliga ledamöter i styrelsen skall utses av kommunen. (Allmännyttigt bostadsföretag som bildades före 1975, kan ha minoritetsintressent t ex HSB eller Riksbyggen, representerade i företags styrelse).

Deras syfte är att utgöra medel för en social bostadspolitik. Verksamheten skall bygga på självkostnadsprincipen.

Merparten av de allmännyttiga företagen har tillkommit efter andra världskriget. En del av dessa byggde upp egna produktionsresurser. Genom ändrad lagstiftning kan dessa företag numera ej längre utöva byggnadsverksamhet i egen regi.

De allmännyttiga bostadsföretagen är som regel anslutna till en gemensam organisation, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO).

Bland de kooperativa bostadsföretagen görs en indelning i dels rikskooperativa dels andra kooperativa bostadsföretag. De rikskooperativa företagen utgörs av HSB och Svenska Riksbyggen.

Bostadsrättsföreningar bildas med stöd av bostadsrättslagen (och enligt lagen om ekonomiska föreningar). De flesta bostadsrättsföreningar är anslutna till HSB (ca 3 200) och Riksbyggen (ca 1 200). Bostadsrättsföreningar kan även tillkomma på enskilt initiativ. Vidare finns s k byggmästarbildade föreningar.

Till Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation (SBC) är 750 bostadsrättsföreningar anslutna.

### 3.6.3.5 Intresseföreningar med anknytning till bostadssektorn

I kommunerna finns dessutom ett antal intresseföreningar inom bostadssektorn såsom fastighetsägareföreningar, hyresgästföreningar, byggmästareföreningar m fl. Byggnadsarbetarnas fackförening kan även vara en viktig påtryckningsgrupp.

I landet finns totalt 21 hyresgästföreningar som är anslutna till Hyresgästernas Riksförbund. Grundstenarna i organisationen utgöres av avdelningarna som finns i stort sett i alla kommuner. Förutom att svara för kontaktkommittéernas verksamhet skall avdelningarna bevaka kommunens bostadspolitik. Ca 2 200 kontaktkommittéer finns över hela landet. Deras uppgift är att arbeta med boinflytande m m.

Dessutom för hyresgästföreningen medlemmarnas talan genom kollektiva överenskommelser och vid enskilda tvister gentemot fastighetsägare och deras organisationer.

Över hela landet finns 27 regionala fastighetsägareföreningar, vilka är anslutna till Sveriges fastighetsägareförbund. Ca 23 000 enskilda fastighetsägare är anslutna till dessa föreningar. Förutom enskilda är bygg- och förvaltningsföretag och bostadsrättsföreningar medlemmar.

### 3.6.3.6 Entreprenörer

Entreprenörernas roll i bostadsbyggnadsprocessen varierar beroende bl a på vilken upphandlingsform som användes. Starkast är entreprenörens ställning i samband med totalentreprenad då entreprenören svarar för huvuddelen av aktiviteterna i processen.

En entreprenör kan även vara byggherre i de fall han bygger i egen regi.

Svenska byggnadsentreprenörsförbundet (SBEF) hade vid slutet av år 1982 179 anslutna medlemmar.

### 3.6.3.7 Konsulter

En speciell ställning bland aktörerna i genomförandeprocessen intar olika slag av konsulter såsom arkitekter, konstruktörer m fl.

Konsulterna har ofta en stark ställning i rollen som rådgivare till kommunen, byggherren eller entreprenörerna.

Ett stort antal konsultfirmor av olika storlek och specialiteter finnes inom byggnadsbranchen. En av de större är det av kommunförbunden och SABO ägda K-konsult som svarar för totalprojektering inom samhällsplanering, anläggningsverksamhet och husbyggnad.

### 3.6.4 Styrmedel - genomförandeinstrument

För att kunna genomföra planerna måste huvudmannen ha vissa styrmedel till sitt förfogande. Detta gäller även om genomförandeprocessen innehåller betydande delar av förhandlingar och där de olika aktörerna är relativt jämbördiga. Det gäller ytterst för huvudmannen att ha någon form av kontroll att intentionerna genomförs enligt planerna.

Även om en stor del av genomförandeprocessen kännetecknas av förhandlingar snarare än regelrätt styrning utesluter detta sålunda inte att aktörerna till sitt förfogande har olika styrmedel som utan att behöva användas ändå finns med som potentiellt maktmedel. Detta gäller inte minst för kommunen.

De olika styrinstrumenten påverkar aktörernas förhandlingssituation och agerande i olika stadier av processerna.

Ett omfattande system av olika statliga styrmedel inom bostadsförsörjningens område har tillskapats sedan andra världskriget.

De olika styrmedlen kan indelas alltefter vem som disponerar dem, deras funktion, styrverkan etc. I sin avhandling "Bostadspolitiska styrmedel" har Rolf Sandahl indelat dessa i tre kategorier: administrativa, ekonomiska och informativa. (Sandahl 1983)

Ambitionen är inte att här redovisa alla kommunala planeringsinstrument utan endast de som på ett mer påtagligt sätt har samband med bostadsbyggnadsplaneringen.

Bland de styrmedel vi behandlar i denna undersökning ingår (förutom KBP):

1. Planmonopolet
2. Byggnadslov
3. Förförköpsinstitutet
5. Expropriationsinstitutet
6. Statliga lån
7. Byggnadstillstånd
8. Exploateringsavtal



Det kan vara problematiskt att göra en klar gränsdragning mellan direkt "tvingande" föreskrifter och olika råd och förslag hos de tillämpande organen. Det innebär i sin tur att styreffekterna många gånger kan bli lika starka som om det vore fråga om obligatoriska föreskrifter.

Liksom staten inte kan tvinga någon kommun att bygga bostäder kan en kommun inte ålägga någon byggherre att uppföra sådana. Kommunen är därför hänvisad till byggherrarnas intresse av att bygga.

En förutsättning för att de projekt som finns i KBP skall bli genomförda är sålunda att det finns någon villig byggherre. Det brukar vanligtvis inte vara några svårigheter att erhålla intresserade byggherrar, beroende på att dessa själva önskar bygga. Skulle däremot t ex p g a marknadsmässig osäkerhet ingen villig byggherre ställa upp kan kommunen inte tvinga någon.

Det gäller också formellt sett för de allmännyttiga bostadsföretagen. Dessa är självständiga juridiska subjekt med en egen ansvarig styrelse. Skulle denna motsätta sig kommunens vilja vad avser att påtaga sig ett bostadsprojekt kan kommunen inte direkt göra något åt detta.

Givetvis kan kommunen genom olika politiska påtryckningar försöka få sin vilja igenom. I likhet med Norrving (s 75) har vi valt att se de allmännyttiga företagen som självständiga aktörer i förhållande till kommunerna.

### 3.7 Planeringens förverkligande - planprecision

Graden av överensstämmelse mellan planerat och faktiskt påbörjande av bostadsbyggande benämns planprecision. Vid mätningen utgår vi från det första året i KBP.

Denna påbörjandetidpunkt betraktas som slutpunkten på genomförandedelen i den totala planeringsprocessen. Analysen skulle givetvis kunna följas t o m att projekten var helt uppförda och färdigställda. Detta har emellertid inte varit möjligt eller avsikten i denna undersökning.

Ett hus anses vara påbörjat den månad då de egentliga byggnadsarbetena påbörjas. Med egentliga byggnadsarbeten avses bl a gjutningar av källargolv (eller bottenplatta för källarlöst hus) och källarmurar eller grundplattor under dessa.

Skillnaderna mellan planerat och genomfört bostadsbyggande studeras vad avser omfattning, typ av projekt samt orsaker till eventuell diskrepans.

### 3.8 Förklaringar till diskrepansen mellan planerat och genomfört bostadsbyggande

Varför blir då verkligheten inte alltid sådan KBP föreskriver? Är det fel på policyn eller brister det i implementeringsprocessen?

Först bör understrykas att det ofta är svårt för att inte säga omöjligt att helt förutsäga vad som kan inträffa i implementeringsprocessen. Egentligen är det mer anmärkningsvärt att projekt kan genomföras helt enligt planerna med hänsyn till komplexiteten i genomförandet.

Genom s k genomförandestudier kan gapet mellan plan och verklighet minskas. Dessa studier innebär att man försöker skapa ökade kunskaper om de problem, som kan uppstå i genomförandet.

Men även om man på beslutsstadiet försöker att anteciperade de svårigheter som kan inträffa under genomförandet är det sålunda omöjligt att helt förutsäga vilka problem som kan uppstå.

Till detta bidrar också att det många gånger förflyter en ganska lång tid från beslut om ett bostadsbyggnadsprojekt till byggstart. Under denna tid kan stora förändringar ske, såsom konjunkturförändringar m m som i hög grad påverkar projektets förutsättningar.

En relativt stor del av det bostadsbyggande som anges i KBP genomföres sålunda inte enligt planerna. Förklaringen till varför inte resultatet överensstämmer med intentionerna kan sökas dels i KBP:s status del i implementeringsprocessen.

Diskrepansen mellan planerat och verkligt bostadsbyggande kan bero på många samverkande faktorer såsom byråkratiska hinder, bristande efterfrågan, överklagningar, svårigheter att komma överens om t ex exploateringsavtal, nya statliga bestämmelser, nödvändiga tillstånd uteblir etc.

Det behöver emellertid inte vara brister i genomförandet som är orsak till diskrepansen. Det kan också vara ett orealistiskt program. En del av de i KBP upptagna projekten kan ha medtagits mera av politiska skäl och man är medveten om att det inte är möjligt att genomföra dem enligt planerna. Det kan vara s k "symboliska projekt". Det är därför viktigt att i varje särskilt fall ta reda på vilken "status" respektive projekt i KBP har.

När planens "status" sålunda är definierad bör undersökningen klarlägga var i implementationsprocessen diskrepansen mellan plan och verklighet kan lokaliseras.

Bland faktorer som påverkar såväl planering- som implementationsprocessen kan urskiljas dels interna faktorer dels externa faktorer.

I undersökningen försöker vi att analytiskt skilja mellan orsaker som dels är direkt hänförliga till själva planerings- och implementeringsstrukturen dels andra faktorer utanför dessa strukturer.

För att få fram de interna faktorerna måste en ingående beskrivning och analys av de olika stegen i processen göras. Aktörerna måste identifieras, processen kartläggas samt instrumenten (som kan vara dispositiva) beskrivas. Det innebär att man i efterhand gör en systematisering av vad som skett i planeringen och genomförandet.

Exempel på interna processproblem kan vara bristande samarbete mellan förvaltningarna, tidsfördröjning i planeringen etc. Norrving definierar interna administrativa betingelser som

"de administrativa och ekonomiska förhållanden som har direkt anknytning till beslutsfattaren och, åtminstone till vissa delar, kan påverkas av denne". (Norrving 1981, s 65)

Till interna administrativa betingelser förs också vissa fysiska förutsättningar, såsom marktillgång och geografisk belägenhet. Detta är förhållanden, som beslutsfattaren visserligen inte kan påverka men som kan ses som en resurs eller restriktion i planeringen.

Externa faktorer kan ses som ett vitt begrepp och täcker i stort sett alla de förhållanden som kommunen har att ta hänsyn till i sitt agerande och som inte inkluderas i de interna faktorerna.

Hit räknas de ekonomiska konjunkturerna, lagstiftning, arbetsmarknads-, närings- och regionalpolitiken, kreditpolitiken etc, d v s sådana faktorer som aktörerna inte själva eller endast i begränsad utsträckning kan påverka.

Även om många av aktiviteterna i planerings- respektive genomförandeprocessen går in i varandra skall ändå försök göras att så långt möjligt analytiskt skilja mellan planering och genomförande.

## 4. FORSKNINGSPROCESSEN OCH FORSKNINGSTRATEGIN

Ett av målen för en vetenskaplig undersökning är att kunna dra generella slutsatser om de undersökta företeelserna.

Ett annat mål är att kunna erhålla djupgående kunskaper om dessa.

Alla undersökningar har en begränsning vad gäller tid och andra resurser. Detta medför att de båda nämnda målen inte så lätt går att förena.

De olika målen implicerar två olika vetenskapliga metoder, nämligen fallstudier och massdatastudier.

När det gäller case-study-metoden är generaliseringsmöjligheterna begränsade och oftast helt utslutna. Ändock kan case-study-metoden i många fall ha ett stort vetenskapligt värde.

Lijphart uttrycker det på följande sätt:

"The great advantage of the case study is that by focusing on a single case, that case can be intensively examined even when the research resources at the investigator's disposal are relatively limited. The scientific status of the case study method is somewhat ambiguous, however, because science is a generalization activity. A single case can constitute neither the basis for a valid generalization nor the ground for disproving an established generalizing activity.

Indirect, however, case studies can make an important contribution to the establishment of general propositions and thus to theorybuilding in political science". (Lijphart 1971, s 691)

Med case-studies begränsas generaliseringsmöjligheterna jämfört med massdata-undersökningar. Å andra sidan ökas möjligheterna att göra intensivundersökningar av olika fenomen.

Hargrove argumenterar för case studies och anser att:

"The common criticism of case studies in social science is that one can not be sure if they are representative of larger patterns or even what such patterns might look like. Yet it is not clear how broad knowledge about implementations can be secured without many case studies which are performed with "theoretical alertness" to the possibility of developing generalisations". (Hargrove 1975, s 74)

Hargrove menar att de metoder som kan användas sträcker sig från enkla fallstudier till multi-variata analyser. Men han anser att idealet skulle vara att

.....

"combine survey research with intensive inquiry into particular representative cases". (Ibid, s 57)

Som nämnts är syftet med föreliggande undersökning att beskriva och analysera den bostadspolitiska planeringen på kommunal nivå, dess samband med övrig kommunal planering samt slutligen hur genomförandet utformas.

I föregående kapitel har en del såväl teoretiska som praktiska föreställningar om planering och genomförande redovisats. Det är därvid viktigt att uppmärksamma den betydelse de informella strukturerna tillmättes i detta sammanhang.

För att blottlägga dessa strukturer erfordras en metod som medger intensivstudier. Detta har varit en viktig utgångspunkt vid projektets uppläggning.

Grunden utgöres sålunda av fallstudier i ett begränsat antal kommuner, varigenom målet om djupgående kunskap varit vägledande.

Ambitionen har dock varit att den kunskap som erhålls genom fallstudierna till delar skall kunna generaliseras.

För detta syfte har kompletterande massdataundersökningar genomförts.

Det innebär att massdata och fallstudier kompletterar varandra varigenom det blivit möjligt att belysa olika företeelser såväl på djupet som på bredden.

Med hänsyn till det omfattande material som undersökningen baseras på har det varit nödvändigt att något begränsa utnyttjandet av massdatastudierna.

Ambitionen är emellertid att i fortsatta studier ytterligare kunna utnyttja detta material. Materialet har dessutom gjorts tillgängligt för andra forskningsprojekt.

Fallstudierna har utförts i fem kommuner och avser åren 1978-1981.

Fallstudierna utgöres av en kartläggning av institutionella och andra förhållanden som påverkar besluten och genomförandet i kommunerna. Detta har skett bl a genom ett 80-tal intervjuer med kommunala politiker och tjänstemän. Vidare har 38 bostadsbyggnadsprojekt studerats i en särskild projektstudie. Genom att vistas i kommunerna har jag också

skapat mig en bild av "miljön" i respektive kommun.

För att bli kontrollerade en del slutsatser i undersökningen har i samtliga undersökningskommuner symposier anordnats med deltagande av intervjupersonerna.

Vid symposierna har beskrivningar, analyser och slutsatser redovisats varvid deltagarna fått komma med synpunkter, invändningar eller kompletteringar.

Massdataundersökningen har skett genom enkäter till samtliga kommuner. Två enkäter har besvarats dels en av kommunstyrelsens ordförande, dels en av de tjänstemän i kommunen som svarar för planeringen och genomförandet av bostadsförsörjningen. Dessutom har enkäter besvarats av samtliga länsbostadsdirektörer.

Denna undersökning är förknippad med vissa mätproblem. Det har blivit gällt själva utgångspunkten, nämligen att fastställa hur pass realistiskt KBP anses vara.

Detta kan ske både genom intervjuer samt genom att undersöka huruvida projekten finns med i övrig planering.

Är KBP medvetet orealistiskt måste detta självfallet beaktas i undersökningen.

Som tidigare framhållits är planerings- och genomförandeprocesserna ytterst komplicerade med många steg och aktiviteter. De olika stegen och processerna överlappar dessutom varandra.

För att kunna beskriva och analysera processerna måste emellertid vissa avgränsningar och begreppsdefinitioner göras.

Ett metodologiskt problem har varit att fastställa när planeringsprocessen slutar och implementeringen tar vid. Detta kan inte generellt preciseras utan måste baseras på empiriska undersökningar från fall till fall.

Frågan om när ett projekt skall anses ha kommit in i genomförandestadiet kan inte anges a priori utan får fastställas empiriskt för varje objekt.

## 4.1. Fallstudierna

Urvalskommunerna

Fallstudierna har genomförts i följande fem kommuner:

	<u>Invånare 1982-01-01</u>	<u>Politisk majoritet</u>	
		<u>1979</u>	<u>1981</u>
1. Avesta	26 471	s	s
2. Gislaved	28 127	b	b
3. Huddinge	66 038	s	b
4. Höör	10 600	b	b
5. Östersund	55 400	b	s

Varje kommun är unik beroende på olikartade förhållanden såsom folkmängd, näringslivsstruktur etc. Därmed varierar även förutsättningarna för planeringen. Vissa förhållanden är dock likartade genom föreskrifter i lagstiftningen m m.

Även om det i detta sammanhang inte är möjligt att från strikt statistisk urvalspunkt få fram några "representativa" kommuner har ändå ambitionen varit att basera urvalet på några relevanta urvalskriterier. Sålunda har utvalts en kommun i ett storstadsområde. Vidare finns med en expansiv industrikommun, en mera landsbygdsbetonad kommun samt en kommun med relativt stor andel offentlig och privat service. Vidare har eftersträvat att få kommuner med olika politisk sammansättning och med någon geografisk spridning över landet. Dessutom ingår två kommuner som fått ändrade majoritetsförhållanden under undersökningsperioden.

Någon "småkommun" finns inte med i urvalet. Detta beror bl a på att vi utgått från att de undersökta kommunerna bör ha en bostadsbebyggelse av relativt betydande omfattning.

Vid urvalet har även mera pragmatiska överväganden fått ske, som vid alla sådana undersökningar. Bl a har eftersträvat att ej ta med kommuner, som tidigare varit föremål för alltför intensiv forskningsverksamhet. Detta för att undvika risken för undersökningströtthet hos de drabbade. Det begränsade urvalet medför att några generaliseringar utifrån detta inte är möjligt.

#### 4.1.1 Kortfattade beskrivningar av kommunerna

Avesta är belägen i Bergslagen i södra Dalarna, Kopparbergs län. Kommunen har i dag 26 471 invånare och har ända sedan 1964 fått vidkännas en befolkningsminskning varje år med undantag av ett år då befolkningen var oförändrad. Från andra världskriget fram till 1960-talet hade kommunen genomgått en snabb expansion.

Avesta är en typisk industrikommun med mer än 50 % av de yrkesverksamma sysselsatta inom industrin (motsvarande siffra för riket är 38 %.) Industrin domineras av tung järn- och stålindustri. Den största arbetsplatsen är Avesta Järnverk med 2 600 anställda.

Avesta har haft socialdemokratisk majoritet sedan 1919.

Under åren 1978-1981 har man sammantaget påbörjat 438 samtliga småhus. Under senare år har kommunen haft outhyrdalägenheter.

Man har inte byggt några flerfamiljshus sedan 1973, då bostadspolitiken anpassades till den ökade småhusefterfrågan. Vid denna tidpunkt fanns en stor efterfrågan på småhus. Fram till 1978 byggdes fler än 200 småhus per år. Sedan dess har bostadsbyggnad trappats ner bl a beroende på ett ökande antal tomma lägenheter samt osålda småhus.

Bostadsförsörjningen har så långt möjligt försökt att anpassas till förändrade marknadssituationer och det har varit möjligt att snabbt kunna ändra planeringen från flerfamiljshus till småhus.

Kommunen har försökt att tillmötesgå efterfrågan i de olika kommundelarna.

En saneringsverksamhet har bedrivits i äldre bostadsområden. Numera tas större kommunalekonomiska hänsyn i bedömningarna av bostadsbyggandets lokalisering, vilket bl a innebär att man så långt möjligt försöker utnyttja befintlig kommunal infrastruktur.

Bostäder planeras i stort sett bara på kommunens mark.

Det finns ingen uttalad bostadspolitisk målsättning och man driver inte heller någon offensiv bostadspolitik.

Inga större politiska stridigheter har förekommit om bostadspolitiken under senare år. Centern har krävt mer byggande på landsbygden. Vidare har Centern gått emot stadsplanläggning och förköp av jordbruksmark.



Gislaved, som ligger i Jönköpings län, har under lång tid varit en expansiv industrikommun. Kommunen har under många år haft den största folkökningen i länet och invånarantalet uppgår i dag till 28 127.

Största arbetsplats är Gislaveds AB (gummifabrik) med 1 600 anställda.

Kommunen har i övrigt en mångsidig industri med ett stort antal små och medelstora företag.

Kommunen har sedan kommunsammanläggningen 1974 haft borgerlig majoritet med Centern som största parti.

Under åren 1978-1981 igångsattes 828 lägenheter. Även Gislaved har ett visst lägenhetsöverskott.

Någon uttalad bostadspolitisk målsättning finns ej. Bostadsbyggandet är i hög grad marknadsinriktat. Huvudsyftet är att få en inflyttning till kommunen och att ge bostäder till den arbetskraft som industrien efterfrågar.

Man har använt bostäder och tomter som ett konkurrensmedel för att få folk till kommunen. En viss kommunal subvention ges till tomterna.

Politikerna är lokalt rekryterade och har en ganska enhetlig syn på boendet. De ledande politikerna saknar erfarenhet från lägenhetsboende.

Kommunen bedriver en begränsad saneringsverksamhet. En strävan är att ha ett varierat utbud av olika hustyper, lägenhetsstorlekar och upplåtelseformer men det finns inga fastslagna normtal.

Kommunen är i stor utsträckning bunden av tidigare planer och beslut. Det är ibland tillfälligheter att vissa projekt tas med.

Kommunen är också bunden av sitt markinnehav.

Mycket beror även på den fysiska översiktliga planeringen. För varje tätort finns en områdesplan (6 st). I dessa pekas lämpliga utbyggnadsriktningar ut.

Politikerna vill ha en stor flexibilitet för att kunna tillgodose intressen som kommer upp.

Det kommunala bostadsbolagets önskemål spelar stor roll i KBP-arbetet.

Efterfrågan i de olika orterna har ytterst styrt bostadsproduktionens geografiska fördelning.

Servicen och markinnehavet är två faktorer som spelar stor roll. Tillgången på arbetstillfällen är en annan viktig faktor som påverkar bostadsproduktionen.

Efter kommunsammanläggningen har en viss "bypolitik" dröjt sig kvar som ibland tagit över partipolitiken.

Politiska stridigheter har förekommit angående antalet hus som får byggas utom plan. De borgerliga har drivit fram 30 hus per år medan socialdemokraterna krävt att dessa skulle begränsas till 10. Vidare har stridigheter förekommit om tomtpriserna. Socialdemokraterna vill ha samma tomtpriser i alla kommundelarna medan de borgerliga vill differentiera och ha lägre priser i de mindre orterna. Man har i övrigt varit eniga när det gäller markpolitiken.

Politiska meningsmotsättningar har även förekommit när det gäller bebyggelse på jordbruksmark i Henja. De borgerliga partierna drev igenom en stadsplaneändring varigenom jordbruksmarken skyddades.

Huddinge är den största kommunen i urvalet med 66 038 invånare. Kommunen är en söderförort i Stockholmsområdet med stora ekonomiska och sociala problem och har en av de högsta utdebiteringarna.

Huddinge har under de senaste decennierna haft ett högt bostadsbyggande av framför allt flerbostadshus.

Den politiska majoriteten har skiftat under samtliga val på 70-talet.

Den största arbetsplatsen är Huddinge sjukhus med 7 000 anställda. Under åren 1978-1981 igångsattes 2 174 lägenheter. Huddinge hade under slutet av 1970-talet outhyrda lägenheter, men har nu åter bostadsbrist.

Kommunen har sedan 1950-talet tagit ett regionalt ansvar för bostadsförsörjningen. Det har medfört betydande kommunalekonomiska och sociala problem, men även skapat underlag för en utbyggnad av den kommunala servicen och etablerandet av arbetsplatser m m.

Sedan mitten av 1970-talet har bostadspolitiken kommit att inriktas mer mot att tillgodose bostads efterfrågan för den egna befolkningen. Detta är emellertid inte helt möjligt då Huddinge är ansluten till den gemensamma bostadsförmedlingen för Stor-Stockholm (KSB) och har därmed ingen rätt att förmedla bostäderna endast till de egna invånarna.

I den mån Huddinge åter skall påtaga sig ett större regionalt ansvar (t ex utbyggnaden av Masmo) kräver kommunen att landstinget ställer upp och svarar för kostnaderna för följdinvesteringar m m.

Exploateringen har främst skett på jungfrulig mark, som behärskats av kommunen. I första hand har den kommunala stiftelsen Hüge svarat för bebyggelsen. Fram till 1970-talet byggde Hüge i egen regi. Då såldes produktionsavdelningen till Svenska Bostäder. HSB har endast haft en begränsad bebyggelse. Riksbyggen har överhuvud taget ej byggt i Huddinge. Privata byggföretag har köpt in mark i saneringsområden och sedan exploaterat dessa på basis av exploateringsavtal. En stor del av denna byggnation avser frifinansierade hus. Denna bebyggelse har ofta belastats med kostnader för större områden.

Under miljonprogrammets tid byggdes hela stadsdelar på jungfrulig mark, vilket var det mest rationella ur genomförandesynpunkt. Numera inriktas bostadsbyggandet mer mot komplettering och sanering i mindre enheter.

Dessutom tas under senare år större kommunalekonomiska hänsyn och bebyggelsen lokaliseras till områden där det finns olika typer av kommunal service utbyggd såsom skolor, barnomsorg etc. Tidigare var tillgången på teknisk infrastruktur t ex va-anläggningar, en viktig faktor vid val av bebyggelselokalisering. I dag spelar förekomsten av social infrastruktur såsom skolor o dyl en större roll.

Kommunen har ålagts av länsstyrelsen att ta bort de långvariga byggnadsförbuden. Detta kommer emellertid att skapa stora planeringstekniska och framförallt kommunalekonomiska problem. Även om kommunen önskar påskynda förnyelsebebyggelsen är detta inte möjligt, då nuvarande lagstiftning inte möjliggör för kommunen att täcka de verkliga kostnaderna för exploateringen, varför betydande kommunala subventioner krävs. Detta anser kommunen sig inte ha råd med.

Genomförandemöjligheterna styr ytterst vilka projekt som sättes upp i KBP.

I övrigt är KBP en politisk viljeyttring. De två första åren i KBP styrs av tidigare beslut.

En ny majoritet kan ändra inriktningen, men det går inte att ändra från ett år till ett annat. Kommunen måste bli fullfölja kontrakterat byggande.

Det som styr bostadsbyggandet är:

1. Behovet av bostäder
2. Planfrågorna
3. Markttillgängligheten
4. Kostnadsaspekterna, dels vad avser själva exploateringen dels de kommunala följdinvesteringarna.

En klar skiljelinje har under 1970-talet funnits mellan det borgerliga och det socialistiska blocket angående bostadspolitiken. Denna har dels avsett omfattningen av bostadsbyggandet dels typ av bostäder och upplåtelseformer. De borgerliga har förordat en högre andel småhus och ett totalt sett mindre bostadsbyggande. Framför allt (c) har velat dra ner på bostadsbyggandet.

Däremot har det inte varit några politiska stridigheter kring de många expropriationerna.

Av bostadsprojekten har Masmo skapat stora menings-skiljaktigheter. (Vpk) har genom åren drivit krav på fler ffh, att man inte skall släppa fram fri-finansierat byggande samt att man skall införa tomt-rätt.

Höör är med sina drygt 10 000 invånare den minsta urvalskommunen. Den är belägen i Malmöhus län. Kommunen har haft en betydande befolkningsökning under slutet av 1970-talet. En stor del av de yrkesverksamma är pendlare och kommunen kan karaktäriseras som en förtortskommun i Örestadsområdet med relativt låg självförsörjningsgrad på arbets-tillfällen.

Höör har borgerlig majoritet med Centern som största parti. Kommunen byggde under åren 1978-1981 365 lägenheter.

I Höör finns vissa allmänna explicita bostadspolitiska målsättningar - givna i GPF. Bl a uttalas att bostadsbyggandet i princip bör fördelas på 75 % flerfamiljshus och 25 % småhus. Vidare finns en befolkningsmålsättning och mål avseende fördelningen av bostadsbyggandet på de olika kommundelarna (ortsstruktur).

Målsättningen är att kommunen skall kunna expandera.

En del av bostadsbyggandet innebär att man satsar på sanering av de centrala delarna av Höör. Denna bebyggelse utgöres i huvudsak av flerbostadshus.

Höör anses ha gynnats av "gröna vågen" från början av 1970-talet. Kommunens befolkningsmålsättning ligger högre än den länsstyrelsen satt upp. Då Höör endast har ett begränsat antal arbetstillfällen får en stor andel av befolkningen pendla till andra kommuner.

Markinnehavet styrde tidigare i stor utsträckning exploateringen. I dag har man en mera strategisk markförvärvspolitik. Vidare utgör utvecklingsplanen, som motsvarar ungefär en generalplan, en viss vägledning beträffande vilka områden man skall bebygga. Höör har tidigare haft en dålig framförhållning vad gäller detaljplaner. Under senare år har planberedskapen förbättrats.

Det har inte rört sig om några allvarliga konflikter om bostadspolitiken även om man debatterat denna flitigt. (S) har velat bygga fler flrh och förordat att dessa även skall lokaliseras i ytterområdena. De borgerliga har mer värnat om villabyggandet. Vidare har (s) drivit linjen att kommunen skall äga den mark som skall bebyggas.

Politiska strider har förekommit om ett par projekt.

(S) gick sålunda emot bebyggelse i Bosjökloster, då man ansåg att det skulle bli svårt att tillgodose samhällsservice i området.

Ett annat projekt som givit upphov till stridigheter har varit Veterinärgården, där (s) ville fullfölja expropriationen medan (b) gjorde upp med markägarna efter det att man erhållit expropriationstillstånd av regeringen. Dessutom gick (s) emot exploateringen av Ängsbyn, som (s) i stället ville bevara för det rörliga friluftslivet.

Östersund är residensstaden i Jämtlands län. Kommunen, som har en stor andel av de yrkesverksamma inom privat och offentlig service, har 55 400 invånare.

Östersund fick socialistisk regim efter majoritetsskifte vid 1979 års val.

Bostadspolitiken har varit ett stort politiskt stridsämne i Östersund och intog en central plats i valrörelsen 1979.

I Östersund byggdes under åren 1978-1981 1 731 lägenheter.

Kommunen har under hela 1970-talet haft en betydande bostadsbrist. Målet har varit att bygga bort denna. Bostadsbristen har bl a varit en nackdel när man sökt värva företag och institutioner till kommunen.

Utlokaliseringen av Arméns tekniska skola och förvaltningshögskola har inneburit ett ökat bostadsbehov om cirka 300 lägenheter. Personal till nyetablerade institutioner får förtur till lägenheter och småhus.

Bostadsbyggandet har därmed blivit ett medel för att få arbetsplatser till kommunen.

I områdesplanen för Torvalla finns en uttalad målsättning angående andel flerfamiljshus respektive småhus samt olika upplåtelseformer.

Östersund har haft relativt god markberedskap, men dålig planberedskap. Man har strävat efter att bygga ut Östersund enligt principen om en bandstad. Detta har styrt vilka projekt som tagits med i KBP.

Den tekniska infrastrukturen har aldrig utgjort någon restriktion. Man eftersträvar emellertid att bygga där möjligheterna till fjärrvärmeanslutning finnes.

Genom att planerna på utbyggnad av Ope-området fick ändras genom regeringens beslut var kommunen tvungen att i stället bottenskrapa andra möjliga projekt.

Bostadspolitiken har utgjort en ständig politisk stridsfråga i Östersund under hela 1970-talet och har spelat en stor roll i de senaste valrörelserna.

Den stora politiska motsättningen har varit fördelningen ffh - smh, byggande på jordbruksmark samt byggande utanför planlagt område.

Under senare år har meningsskiljaktigheterna angående fördelningen ffh - smh delvis lösts genom att man enat sig kring begreppet "marknära" bostäder.

#### 4.1.2 Uppläggnings av projektstudierna

Tonvikten i fallstudierna ligger på att studera processen utifrån kommunal nivå.

Studien skall inte endast visa vilka hinder som funnits för att genomföra projekten enligt planerna utan även belysa och analysera genomförda projekt. Detta för att få en jämförelse med de projekt som avvikit från de intentioner som funnits i KBP.

Den beroende variabeln kan få följande alternativa värden:

- A. Projektet förverkligas helt enligt KBP
- B. Projektet försenas, men förverkligas inom undersökningsperioden
- C. Projektet påbörjas ej under undersökningsperioden

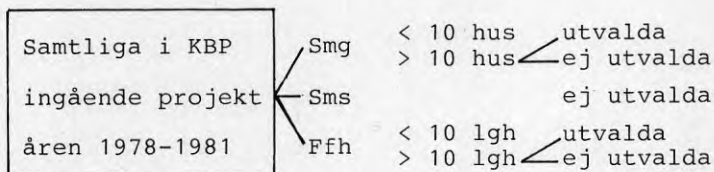
Projektstudierna har sin utgångspunkt i de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen. Av de däri ingående bostadsbyggnadsprojekten har slumpmässigt utvalts fem projekt, som sedan följts från beslut t o m genomförande. Därvid har studerats om genomförandet står i överensstämmelse med intentionerna i KBP och om så ej är fallet skälen till avvikelserna. Det är alltså fråga om en processtudie.

Med projekt avses i detta sammanhang det projekt som anges i KBP med viss beteckning. I regel kan ett projekt identifieras till ett speciellt avgränsat bostadsobjekt, men i en del fall är ett projekt mera diffust angivet såsom ett större område. I en del fall preciseras projektets omfattning, utformning och definitiva lokalisering successivt i kommande KBP-omgångar.

Urvalsprocessen för projekten kan illustreras med figur.

Figur 4.1

Urvalsprocessen för projektstudierna



(Med smg avses småhus i grupp, sms styckebyggda småhus samt ffh flerbostadshus).

Det innebär att ur den totala population bostadsprojekt i KBP i respektive kommun för åren 1978-1981 sorteras bort dels styckebyggda småhus dels gruppbyggda småhusprojekt och flerfamiljshusprojekt understigande 10 lägenheter. Därefter dras slumpmässigt 5 projekt, som blir föremål för vidare studier. Enstaka styckebyggda småhus och mindre projekt har bedömts som mindre intressanta för att belysa undersökningens frågeställningar.

Därefter har implementationsstrukturen för respektive projekt klarlagts. När det gäller att identifiera aktörerna i respektive implementationsstruktur kan detta i huvudsak ske genom den sk snöbollsmetoden (rumour-method). Denna innebär att man ber olika aktörer tala om vilka övriga aktörer som medverkat i processen. Dessutom kan skriftliga dokument av olika slag såsom protokoll o dyl ge vissa uppslag. Problemet är att det i en del fall kan röra sig om "formella" aktörer, medan i realiteten det är "informella" aktörer som agerat och haft det avgörande inflytandet i skeendet. Det kan t ex vara så att den formellt ansvarige inte suttit i t ex projektgruppen, men ändå i realiteten styrt beslutet. I andra fall kan en informell aktör svara för det reella beslutet. Detta är inget unikt fenomen, det gäller i alla politiska och administrativa sammanhang. Det utgör emellertid ett svårt problem ur undersökningssynpunkt, om man skall försöka beskriva hur det i realiteten går till, att beskriva "vad som sker bakom det som synes ske". Denna "felkälla" kan delvis reduceras genom olika följd- och kontrollfrågor.

För respektive projekt undersöks huruvida projektet igångsatts eller ej. Om det igångsatts identifieras vem som är byggherre. Därefter får byggherren uppges övriga aktörer i processen varefter aktörsidentifikationen fortsätter enligt snöbollsmetoden.

För de projekt där byggherre ej utsetts har någon kommunal tjänsteman intervjuats.

För att beskriva och analysera planerings- respektive implementeringsprocessen göres för varje projekt ett "flödesschema" varmed de olika aktiviteterna och aktörerna samt beslutspunkter kan identifieras, beskrivas och bedömas.

Av de utvalda 25 projekten har sedermera en uppdelning gjorts beroende på att dessa projekt blivit fördelade på olika etapper och olika byggherrar.

Ett projekt i KBP kan ibland redan där vara uppdelat på flera byggherrar och etapper. I en del fall kan emellertid projektet i planeringssammanhang behandlas som en enhet, medan det i själva genomförandet fördelas på olika byggherrar m m.



I de fall det slumpmässiga urvalet givit ett sådant projekt har vi valt att behandla det nerbrutet i sina delar. Därför har antalet "huvudprojekt" blivit 38 projekt totalt.

#### 4.1.2.1 Data om projekten

I det följande ges vissa data om projekten vad avser byggherrar, hustypsfordelning, upplåtelseformer samt projektstorlekar.

I följande tabell visas spridningen på byggherrar för de olika projekten.

Tabell 4.1

Byggherrar i projektstudierna

	<u>Ej ut-</u> <u>sedd</u>	<u>Allmän-</u> <u>nyttan</u>	<u>Koopera-</u> <u>tionen</u>	<u>Privat</u>	<u>Kom-</u> <u>munen</u>
Avesta (8)	2	4	-	1	1
Gislaved (5)	-	1	1	3	-
Huddinge (9)	-	2	2	4	1
Höör (8)	-	2	1	5	-
Östersund	1	4	2	-	1
<hr/>					
Totalt	3	13	6	13	3

När det gäller hustypen utgör 24 projekt småhus i grupp, 12 flerbostadsprojekt, ett projekt innehåller både småhus i grupp och flerbostadshuslägenheter samt för ett projekt har hustyp ej bestämts.

Fördelningen på upplåtelseformer innebär att 21 projekt avses upplätas med äganderätt, 5 med bostadsrätt, 11 med hyresrätt samt har upplåtelseformen för 1 projekt ej fastställts.

Projektstorlekarna varierar från 9 lägenheter till över 200. Nedre gränsen för att ett projekt skulle medtas i undersökningen har ovan sagts vara 10 lägenheter. Att ett projekt med endast 9 lägenheter ändå kom med berodde på att det ingick i ett större områdesprojekt.

Merparten av projekten (35 stycken) finns i storleksordningen 10-80 lägenheter, 3 projekt innehåller över 100 lägenheter samt ett över 200 lägenheter.

Samtliga projekt är nybyggnadsprojekt. I ett av projekten ingår emellertid ett mindre antal ombyggnadslägenheter.

Spridningen på olika byggherrar, upplåtelseformer och projektstorlekar får betecknas som god. När det gäller finansieringsformen har projekt med såväl statligt belånat som frifinansierat byggande inkluderats.

#### 4.1.2.2 Urval av intervjupersoner

Intervjuerna har skett dels i form av "allmänna" intervjuer dels i samband med projektstudierna. I de "allmänna" intervjuerna har totalt 77 personer intervjuats, framför allt kommunala företrädare. I projektintervjuerna tillkommer andra aktörer såsom byggherrar, konsulter m fl.

De "allmänna" intervjuerna har omfattat 39 frågor och avsett dels faktaförhållanden, dels attityder. Intervjupersoner har i samtliga kommuner varit:

<u>Politiker</u>	<u>Tjänstemän</u>
Kommunstyrelsens ordförande	Kanslichefen
Oppositionsledaren	Stadsarkitekten
Byggnadsnämndens ordförande	Planeringssekreteraren
Skolstyrelsens ordförande	Fastighetschef eller motsvarande
Sociala centralnämndens ordförande	Byggnadschef eller motsvarande
Ordföranden i styrelsen för det kommunala bostadsföretaget	Ekonomichefen
	Socialchefen
	Skolchefen
	Direktören i det kommunala bostadsföretaget

Att fastställa vem som är oppositionsledare kan ibland vara svårt. De kriterier som tillämpats har varit att vederbörande skall ha varit hel- eller deltidsengagerat oppositionsråd. Saknas sådant har gruppledaren i kommunstyrelsen för det största minoritetspartiet valts.

På den regionala nivån har följande intervjuats:

1. Länsarkitekterna (motsvarande) i Malmöhus län, Jönköpings län, Kopparbergs län, Jämtlands län och Stockholms län.
2. Länsarbetsdirektörerna i nämnda län.
3. Länsbostadsdirektörerna i dessa län.

Vidare har kanslichefen för Stor-Stockholms planeringsnämnd intervjuats.

Övannämnda kommunala och regionala aktörer är i allmänhet respondenter i projektstudierna, vartill tillkommer de personer som snöbollsmetoden i övrigt utpekat bl a byggherrar, projektörer, entreprenörer m fl.

#### 4.1.2.3 Dokument och protokollgenomgångar

För att utröna förekomsten av meningsskiljaktigheter och stridigheter angående bostadsförsörjningen har dels protokollsgenomgångar företagits, dels har frågor angående dessa förhållanden ställts i såväl enkäterna som intervjuerna.

Beträffande protokollen så utvisar dessa endast meningsskiljaktigheter som exponerats i yrkanden, voteringar och reservationer. Självfallet är dessa kvantitativa mått inte helt tillfredsställande. Många meningsmotsättningar kommer inte till uttryck i t ex voteringar och reservationer. I kombination med intervju- och enkätsvaren kan dock protokollsgenomgångarna ge en bild av förhållandena.

Vidare har KBP-materialet för undersökningsperioden studerats liksom olika slag av program- och planhandlingar m m.

På grund av karaktären hos en del av materialet görs inga detaljerade nothänvisningar till intervjuer, protokollsparagrafer o dyl. Detta skulle tynga framställningen onödigt. Av sammanhanget i texten torde ändå framgå på vilket material framställningen baseras. I appendix redovisas de olika projektstudierna mera utförligt.

#### 4.2 Massdataundersökningarna

Som tidigare nämnts har tre enkäter sänts ut:

1. Till kommunstyrelsens ordförande (20 frågor)
2. Till de tjänstemän i kommunen som svarar för planeringen och genomförandet av bostadsförsörjningen (30 frågor)
3. Till länsbostadsdirektörerna (25 frågor).

Samtliga tre versioner är totalundersökningar och i samtliga fall är svarsfrekvensen 100 %. Det interna bortfallet är försumbart.

Av frågorna är 16 likalydande till kommunstyrelsens ordförande respektive kanslichefen.

Länsbostadsdirektörsversionen har 11 frågor som är samma som de som ställts till de kommunala företrädarna.

Enkätundersökningen till kommunstyrelsens ordförande och kanslicheferna pågick fr o m mars 1982 och fram till hösten samma år.

Enkäten till länsbostadsdirektörerna utsändes i augusti 1982 och denna del av undersökningen avslutades även under hösten 1982.

Påminnelser om enkätsvaren skedde såväl per brev som genom telefon.

Genom enkäterna kartläggs bl a KBP-processen. Hur går det till när KBP tas fram. Ges politiska direktiv, vilken förvaltning är huvudansvarig. Vilka interna förvaltningar, nämnder och styrelser och eventuella externa intressenter deltar i arbetet. Går KBP-förslaget på remiss, har man kontakt med angränsande kommuner vid uppgörandet av KBP, förekommer någon form av medborgarinflytande, behandlas KBP-förslaget i partiorganisationen är andra frågor som belyser KBP-processen.

Vidare frågas om politiska meningsskiljaktigheter förekommer i bostadspolitik och i så fall vad dessa avser samt om KBP:s status och betydelse för annan kommunal planering.

När det gäller genomförandedelen undersöks bl a genomförandegraden i KBP, eventuella avvikelser och dess orsaker. Dessutom behandlar en del frågor hur genomförandet är organiserat och om styrmedlen är tillräckliga för att kunna styra genomförandet. Kommunstyrelsens roll i genomförandet är en annan fråga liksom relationerna mellan kommunstyrelsen och byggnadsnämnden i genomförandeprocessen. Slut-

ligen behandlas den statliga styrningen och länsbostadsnämndens roll för kommunernas bostadsförsörjning.

I länsbostadsdirektörsversionen behandlar en del frågor även den regionala handläggningen av bostadsförsörjningen. (Se appendix.)

I massdatadelen relateras resultaten till följande bakgrundsvariabler:

1. Politisk majoritet (borgerlig eller socialistisk)
2. Kommunstorlek (antal invånare)

Flera statsvetenskapliga undersökningar (t ex Johansson 1976, Norrving 1981, Magnusson 1980, Hagström 1978, Forsell 1973, Gustafsson 1972, har framhållit betydelsen av den politiska majoriteten och kommunstorleken som operationaliseringar av förklaringsfaktorer.

Valet av politisk majoritet som bakgrundsfaktor grundas på den i statsvetenskapliga sammanhang självklara frågan: Spelar politik någon roll som förklaring till de skillnader man finner i olika studerade förhållanden.

Kommunstorleken utgör en operationalisering av ett synnerligen komplext bakgrundsförhållande. Vad undersökningen här vill fånga upp med denna faktor är resurs- men också behovssituationen. (Se Lagheim 1978).

Kommunerna har därvid indelats i kvartiler (se tabell 1.1).

När det i undersökningen talas om mindre kommuner avses kommuner med < 10 800 invånare. Med större kommuner avses kommuner med > 30 300 invånare. Vid övriga hänvisningar uppges befolkningsstorleken.

## 5. PLANERINGEN AV BOSTADSFÖRSÖRJNINGEN

I de tre följande kapitlen kommer undersökningens resultat att presenteras.

Kapitel 5 ägnas åt planeringen av bostadsförsörjningen medan genomförandet tas upp i kapitel 6 och 7.

Först behandlas i förevarande kapitel det kommunalpolitiska spelet i bostadsförsörjningen samt frågan om KBP:s betydelse. Därefter sker en genomgång av KBP-processen och KBP:s samband med övrig planering.

### 5.1 Det kommunalpolitiska spelet

#### 5.1.1. Det kommunala handlingsutrymmet inom bostadsförsörjningen

Kommunerna upplever i allmänhet att de har en betydande frihet att själva bestämma det lokala bostadsbyggandets omfattning och inriktning. Detta gäller speciellt från senare delen av 1970-talet, då det skvotsystemet inte har haft någon praktisk betydelse som statligt styrmedel.

Ramfördelningen slopades fr o m år 1981. Åren dessförinnan minskade kvoternas betydelse beroende på situationen på bostadsmarknaden. De tillgängliga låneramarna översteg efterfrågan, varför kommunerna i realiteten kunde bygga så mycket man önskade.

Handlingsutrymmet begränsas ändå av olika restriktioner. Det som framför allt inskränker på kommunens handlingsfrihet är lånebestämmelserna och olika statliga normer och föreskrifter. Av politikerna anser 56 % (156) att bostadsbyggandet inte försvåras av statliga bestämmelser. Motsvarande procentsats för tjänstemännen är 59 % (162).

Bland länsbostadsdirektörerna anser 42 % att statliga bestämmelser försvårar bostadsbyggandet. Även dessa pekar på lånebestämmelserna och byggnadslagsstiftningen. På frågan om staten bör ges större möjligheter att styra bostadsbyggandets omfattning och inriktning svarar endast 6 % (16) av politikerna ja-kande.

#### Urvalskommunerna

Även i urvalskommunerna är den förhärskande uppfattningen den att kommunerna sedan bl a kvoterna försvunnit, har en betydande handlingsfrihet inom bostadsförsörjningen.

### 5.1.2 Politiska meningsskiljaktigheter i bostadsförsörjningen

KBP är ett av kommunens viktigaste politiska dokument. I detta fastslås kommunens bostadspolitiska målsättning vad avser bostadsbyggandets omfattning och inriktning för de kommande fem åren.

Bostadsbyggandet tillhör också de frågor som ger upphov till politiska stridigheter och skiljelinjer i kommunerna. (Johansson och Schmidt 1979 samt Gidlund 1981). Detta förhållande bekräftas i enkätundersökningen.

Det är emellertid inte endast i samband med antagande av KBP som diskussioner om kommunens bostadsbyggande kan föras. Diskussioner om kommunens bebyggelseutveckling kan sålunda ske i samband med behandlingen av kommunöversikt, GPF m fl kommunala planeringsinstrument. Därför kan behandlingen av KBP i sådana fall endast ha karaktären av konfirmering och sammanfattning av beslut fattade i tidigare sammanhang.

Graden av politiskt engagemang varierar mellan olika kommuner. I undersökningen har konfliktmönstret i bostadspolitiken kartlagts förutom genom enkäterna även i samband med protokollsgenomgångar och enkäter.

I enkätundersökningen uppger 65 % (180) av tjänstemännen och 69 % (190) av politikerna att partipolitiska meningsskiljaktigheter brukar framkomma vid behandlingen av bostadspolitiska frågor i fullmäktige.

Av tabell 5.1 framgår att stridigheterna främst gäller bostädernas lokalisering, hustypsfordelningen, bostadsbyggandets totala omfattning och upplåtelseformerna.

Tabell 5.1

Förekomst av olika slag av politiska meningsskiljaktigheter % (antal)

	<u>KSO</u>	<u>KC</u>
Bostadsbyggandets totala omfattning	31 ( 87)	29 ( 81)
Hustypsfordelningen	32 ( 89)	35 ( 97)
Upplåtelseformer	31 ( 86)	29 ( 79)
Bostädernas lokalisering	47 (130)	45 (125)
Sanering contra nyexploatering	6 ( 16)	5 ( 13)
Övrigt	8 ( 22)	9 ( 25)

Av de borgerliga politikerna uppger 66 % och av de socialistiska 74 % att det förekommit politiska meningsskiljaktigheter i bostadspolitiska frågor.

Andelen kommuner där meningsskiljaktigheter förekommit ökar med befolkningsstorleken:

Tabell 5.2

Förekomst av politiska meningsskiljaktigheter efter kommunernas befolkningsstorlek %

Antal invånare

< 10 800	49
10 800-16 400	53
16 401-30 300	72
> 30 300	88

Att andelen konflikter i kommunalpolitiken ökar med kommunstorleken har även visats i andra undersökningar. (Jfr Johansson och Schmidt 1979.)



Urvalskommunerna

Även för urvalskommunerna kan konstateras att bostadsfrågorna ger upphov till politiska meningsskilljaktigheter. Sålunda är förekomsten av säryrkanden relativt vanliga när det gäller KBP-beslutet i fullmäktige.

Avesta

KBP togs de två senaste åren under politisk enighet. De två tidigare åren yrkade (c) bl a att jordbruksmark skulle sparas. Dessa yrkanden avslogs efter votering, varpå (c) reserverade sig.

Gislaved

De tre första åren kännetecknades av politisk enighet när KBP beslutades. Det sista året yrkade (s) bl a att Henjaområdet skulle byggas färdigt samt att bostadsbyggandet i utomplaneområden skulle begränsas till 50 lägenheter under perioden. Ingen votering förekom, däremot reserverade sig (s)-gruppen.

Huddinge

Säryrkanden har förekommit varje år med följande konstellationer:

<u>Yrkanden</u>	<u>Votering</u>	<u>Reservation</u>
1. Ks (s)	28-18 för	(M)
(Fp)+(M)	Ks (15 nedlagda)	(Fp)
(C)		(C)
(Vpk)		(Vpk)
2. KS (s)		(M)
(Fp)+(M)		(Fp)
(C)		(C)
(Vpk)		(Vpk)
3. Ks (M+Fp+C)		(s)
(s)		(Vpk)
(Vpk)		

4. Ks (M+Fp+C) (s)  
 (s) (Vpk)  
 (Vpk)

Vpk:s yrkanden gick ut på ett större totalt antal bostäder och en förskjutning av produktionen från småhusbyggande till flerbostadshus. (Fp) och (M) förordade ett totalt sett mindre bostadsbyggande och ett relativt sett större antal småhus.

Centern ville bygga ett ännu färre antal bostäder men en relativt sett större andel småhus.

(s) ville bygga ett mindre antal bostäder än (vpk) men ett större antal än de borgerliga. (S) hade en relativt sett mindre andel småhus och större andel flerbostadshus än de borgerliga.

#### Höör

(M) lade fram säryrkanden, vari man bl a gick emot flerbostadshusbebyggelse i Tjörnarps. (S) gick emot att bebyggelse skulle ske i Bosjökloster. Vidare har (s) förordat att en målsättning om upplåtelseformer skall anges i KBP.

#### Östersund

(C) har gått emot byggandet på jordbruksmark samt förordat en större andel småhus.

(S) har förordat ett totalt sett mer omfattande bostadsbyggande, och (Vpk) har velat ha ett ännu större bostadsbyggande.

#### Konfliktmönster i urvalskommunerna

Vissa mönster kan urskiljas vad avser de politiska meningsskiljaktigheterna i undersökningskommunerna:

De socialistiska partierna förordar ett totalt sett högre bostadsbyggande. De prioriterar flerbostadshusbyggande framför småhusbyggande.

De är vidare för en mer aktiv markpolitik såväl vad avser användandet av förköpsrätten som expropriationsinstitutet. Däremot driver (s) inte tomträttsinstitutet.

De socialistiska partierna prioriterar i högre grad än de borgerliga allmännyttan framför andra byggher-rar. De borgerliga är mer benägna att släppa fram bebyggelse utanför planlagt område, detta gäller speciellt för (C). De borgerliga och i synnerhet (C) går emot byggande på jordbruksmark.

### Projektstudierna

Politiska meningsskiljaktigheter kan förekomma på olika stadier i ett projekt. Det kan gälla i samband med den fysiska planen, vid markanskaffningen, vid utseendet av byggherre etc.

Av de undersökta 38 projekten har manifesta politiska meningsskiljaktigheter förekommit i mindre än en fjärdedel av projekten.

Fyra (2) av dessa har avsett byggande på jordbruksmark, ett expropriation, ett byggande i ett grönområde samt ett beträffande val av uppvärmningssystem för bebyggelsen. Ett projekt innehöll strid dels om byggande på jordbruksmark dels om antagande av entreprenör.

### Styrelserna i de allmännyttiga bostadsföretagen

Däremot förefaller den politiska enigheten vara betydande i styrelserna för de allmännyttiga bostadsföretagen. Som framgår av tabell har ingen votering eller reservation förekommit i dessa under undersökningsperioden. (Se vidare i appendix.)

#### 5.2 KBP:s roll och betydelse

Då så gott som allt bostadsbyggande finns upptaget i bostadsförsörjningsprogrammet är detta ett av de viktigaste dokument som kommunen har att ta ställning till. KBP styr mycket av den övriga kommunala verksamheten genom att bl a ange förutsättningar för befolkningsutvecklingen, investeringar i kommunal infrastruktur etc.

I kommuner där det i huvudsak byggs styckebyggda småhus är KBP emellertid av mindre betydelse.

##### 5.2.1 KBP:s betydelse för annan kommunal planering

I tabell 5.3 redovisas svaren på en likalydande fråga till kommunstyrelsens ordförande, kanslichefen och länsbostadsdirektören angående KBP:s betydelse för annan planering. Av svaren framgår entydigt att man anser att KBP spelar en stor roll i den kommunala verksamheten.

Sålunda anser 82 % av KSO, 78 % av KC samt 92 % av lbodir att KBP har mycket stor eller ganska stor betydelse för annan kommunal planering. Endast 3 % av KSO, 6 % av KC samt 0 % av lbodir ansåg att KBP hade mycket liten betydelse.

Tabell 5.3

KBP:s betydelse för annan kommunal planering %  
(antal)

	<u>KSO</u>	<u>KC</u>	<u>Lbodir</u>
1. Mycket stor betydelse	37 (102)	35 ( 97)	42 (10)
2. Ganska stor betydelse	45 (124)	43 (118)	50 (12)
3. Ganska liten betydelse	16 ( 43)	16 ( 43)	4 ( 1)
4. Mycket liten betydelse	3 ( 8)	6 ( 15)	

En lika stor andel av de borgerliga som de socialdemokratiska kommunstyrelseordförandena (81 %) ansåg att KBP hade mycket stor eller ganska stor betydelse.

Bland de största kommunerna ansåg 91 % att KBP hade mycket stor eller ganska stor betydelse. Motsvarande siffror för de minsta kommunerna var 70 %. I storleksklassen 10 800-16 400 var andelen 66 % och för kommuner med 16 401-30 300 invånare 68 %.

Dessa resultat överensstämmer ganska väl med dem som Norrving kom fram till i sin undersökning. I denna ansåg knappt 2/3 av de undersökta kommunerna att bostadsbyggnadsplaneringen var styrande för annan kommunal planering.

#### Urvalskommunerna

Samtliga kommunstyrelseordförande och kanslichefer ansåg att KBP hade mycket stor eller ganska stor betydelse för annan kommunal planering.

## 5.2.2 Frivilligt upprättande av KBP

KBP:s stora betydelse framkommer också av tabell 5.4.

Tabell 5.4

Andelen kommuner som skulle upprätta KBP även om detta inte vore obligatoriskt % (antal)

<u>KSO</u>	<u>KC</u>	<u>Läbdir</u>
93 (258)	86 (237)	58 (14)

Som framgår anser nästan samtliga kommunstyrelseordföranden och en betydande majoritet av kanslicheferna att kommunen även om man inte varit skyldig att upprätta KBP ändå skulle göra en motsvarande planering. Denna uppfattning hade emellertid endast stöd av något mer än hälften av länsbostadsdirektörerna.

96 % av de socialistiska kommunerna och 92 % av de borgerliga skulle frivilligt upprätta ett program motsvarande KBP.

Av de största kommunerna skulle 96 % göra detta medan siffran för de små kommunerna är 82 %.

Urvalskommunerna

Samtliga kommunstyrelseordförande och kanslichefer uppgav att de trodde att även om kommunen inte skulle vara skyldig att upprätta KBP de ändå skulle göra en motsvarande planering.

## 5.2.3 KBP:s avspeglning av bostadsbyggnadsbehovet

Även om man tillmäter KBP stor betydelse i den kommunala planeringen hindrar det inte att en femtedel av kommunstyrelseordförandena och mer än en fjärdedel av kanslicheferna anser att KBP inte svarar mot det verkliga behovet av bostäder i kommunen. Av länsbostadsdirektörerna hade hela två tredjedelar denna uppfattning.

Tabell 5.5

Andelen intervjupersoner som anser att bostadsbyggandets omfattning enligt KBP inte svarar mot det verkliga behovet av bostäder i kommunen % (antal)

<u>KSO</u>	<u>KC</u>	<u>Lbodir</u>
21 (58)	29 (79)	67 (16)

Nära hälften av länsbostadsdirektörerna menade att en del kommuner planerar för många bostäder och nästan en femtedel att samtliga kommuner gör detta. Endast en länsbostadsdirektör ansåg att en del kommuner planerar för få bostäder.

Av de kanslichefer respektive politiker som ansåg att KBP inte motsvarade det verkliga behovet av bostäder menade en tredjedel av tjänstemännen och en fjärdedel av politikerna att man planerade för högt medan 6 % av kanslicheferna och 20 % av kommunstyrelseordförandena ansåg att planerna var tagna till i underkant.

Av de största kommunerna ansåg 62 % att KBP motsvarade det verkliga behovet medan 81 % av de minsta kommunerna hade uppfattningen att KBP motsvarade behovet.

#### Urvalskommunerna

Alla kommunstyrelseordförande och samtliga kanslichefer utom en ansåg att bostadsbyggandets omfattning enligt KBP svarade mot det verkliga behovet av bostäder i kommunen. Ett par tjänstemän understök svårigheten att fastställa behovet.

#### 5.2.4 Projekt genomföres utan att ha varit upptagna i KBP

Enligt bestämmelserna skall all bostadsbebyggelse i kommunen sättas upp i KBP.

Men det händer ändå att projekt genomföres utan att ha varit upptagna i KBP. Att så sker uppger hälften av kanslicheferna.

Nästan dubbelt så stor andel av de större kommunerna i förhållande till de små anger att projekt genomföres utan att ha varit upptagna i KBP (61 respektive 34 %).

En tredjedel av länsbostadsdirektörerna uppger att detta sker i samtliga kommuner och hälften att det händer i en del kommuner. I allmänhet torde det röra sig om mindre projekt och företrädesvis småhusprojekt.

#### Urvalskommunerna

I två av kommunerna uppgavs att projekt genomförts utan att ha varit upptagna i KBP. Det har rört sig om saneringsprojekt och enstaka mindre privata objekt. Men även grupphusprojekt har igångsatts utan att ha varit upptagna i KBP.

#### 5.3 KBP-materialet

Enligt bostadsstyrelsens föreskrifter skall kommunen fylla i fyra olika redovisningsblanketter som avser:

1. Bostadsbyggnadsbehovet
2. Planerat påbörjande (antal lägenheter)
3. Planerat påbörjande (projektvis redovisning, nybyggnad)
4. Planerat påbörjande (ombyggnad)

I redovisningen skall ingå en karta, där de bostadsområden i vilka ny- eller ombyggnad planeras under programperioden finns angivna.

Omfattningen och karaktären på det KBP-material som kommunerna redovisar till länsbostadsnämnden varierar. För programomgången 1981-1985 hade 196 kommuner redovisat annat material än blanketter.

Underlaget för KBP-planeringen har sålunda under senare år ökat vad avser skriftligt material i form av utredningar, prognoser, kommentarer m m utöver de obligatoriska blanketter som skall ifyllas och sändas till länsbostadsnämnden. (Bostadsstyrelsen)

### Urvalskommunerna

Omfattningen av det material som ingår i KBP-handlingarna varierar mellan de olika kommunerna, vilket visas i nedanstående sammanställning (avser KBP-omgången 1981-85).

	<u>Antal sidor inkl blanketter och kartor</u>
1. Avesta	14
2. Gislaved	29
3. Huddinge	28
4. Höör	54
5. Östersund	35

Förutom de obligatoriska blanketterna innehåller KBP-materialet beskrivningar av planeringsprocessen och KBP:s samband med övrig planering.

Vidare ingår data om befintliga förhållanden t ex om bostadsbeståndet, befolkningen, arbetstillfällena, tomtkön, bostadskön och tomma lägenheter. Dessutom finns prognoser om t ex befolkningsutvecklingen, arbetstillfällena samt bostadsbehovet.

#### 5.4 Bostadsstyrelsens råd och anvisningar

Enligt bostadsstyrelsens föreskrifter bör KBP utgöras av kommunens egen programhandling och bostadsstyrelsens blanketter kan sägas vara ett utdrag ur denna handling. Som underlag för programarbetet finns bostadsstyrelsens föreskrifter och kommentarer till lag och förordning. Endast för redovisningsblanketterna finns detaljerade anvisningar.

Av kommunerna anser 82 % att detta system fungerar för samtliga kommuner i länet. Följande synpunkter på förändringar av systemet framfördes i enkäten.



Tabell 5.6

Intervjupersonernas önskemål beträffande bostadsstyrelsens föreskrifter och anvisningar % (antal)

	<u>KC</u>	<u>Lbodir</u>
1. Detaljerade anvisningar bör ges hur kommunens egna handlingar skall upprättas	3 (9)	4 (1)
2. Exempel bör ges på hur andra kommuner arbetar	18 (50)	33 (8)
3. Exempel bör ges på andra kommuners programhandlingar	20 (56)	21 (5)
4. Bostadsstyrelsen bör inte alls ge några kommentarer, synpunkter eller anvisningar till kommunens egna handlingar	12 (34)	4 (1)
5. Annat	8 (22)	13 (3)

Som framgår vill de kommuner som önskar förändringar av systemet att fler exempel på andra kommuners arbete och programhandlingar skall ges. Däremot är intresset för detaljerade anvisningar ytterst begränsat.

#### 5.4.1 Stat- kommungruppens förslag

Den s k stat- kommungruppen har som redovisas på sid 9, föreslagit att bostadsstyrelsens rätt att utfärda föreskrifter skall tas bort. I stället föreslår gruppen att bostadsstyrelsen bör utveckla metoder och ge allmänna råd till kommunerna.

I sitt remissvar över arbetsgruppens betänkande anför kommunförbundet:

"Bostadsstyrelsen föreslås få befogenhet att ge ut s k allmänna råd för kommunernas bostadsförsörjningsplanering. Behovet av sådana allmänna råd varierar. Styrelsen har i princip inget att invända mot förslaget, men anser att det alltid klart bör framgå av sådant material att det är allmänna råd d v s uppslag, idéer och exempel som kommunerna efter egen bedömning

kan använda som underlag för planeringen. Det bör vara naturligt att bostadsstyrelsen eller annan myndighet samråder med Kommunförbundet när det gäller att utarbeta sådana allmänna råd".

#### 5.5 KBP-processen

Med KBP-processen avses den process som avslutas med fullmäktiges beslut angående KBP.

Processen vid framtagandet av KBP varierar mellan kommunerna men kan i stora drag se ut på följande sätt.

1. Tjänstemännen utarbetar ett förvaltningsförslag eller ett diskussionsunderlag.
2. Förslaget sänds på remiss till vissa interna och externa organ.
3. Kommunstyrelsens arbetsutskott och kommunstyrelsen bereder ärendet och förelägger fullmäktige ett förslag till beslut.
4. Fullmäktige beslutar. Under ärendets gång kan olika justeringar ha gjorts av det ursprungliga tjänstemannaförslaget. Vidare kan minoriteten ha lagt fram ett eget alternativ.
5. Länsbostadsnämnden handlägger ärendet.
6. Bostadsstyrelsen handlägger ärendet.

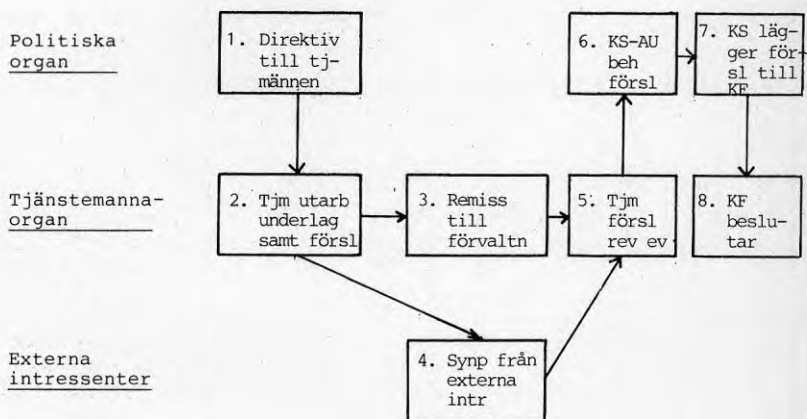
I många kommuner upprättas tidplaner för hur arbetet skall gå till vid upprättandet av KBP. Dessa utgör en ram för arbetsprocessen och innehåller olika moment, t ex följande.

1. Innevarande års KBP utvärderas
2. Befolkningsprognosen justeras eventuellt
3. Planläget kontrolleras
4. Under året i olika sammanhang aktualiserade projekt samt beslut och diskussioner beaktas
5. Eventuella politiska direktiv ges
6. Förvaltningarnas samt eventuella externa organs synpunkter lämnas

7. Tjänstemännen framlägger ett förvaltningsförslag
8. Kommunstyrelsens arbetsutskott och kommunstyrelsen bereder frågan
9. Fullmäktige beslutar
10. KBP insänds till länsbostadsnämnden

Figur 5.1

Schematisk bild av KBP-processen



KS-AU = Kommunstyrelsens arbetsutskott

KS = Kommunstyrelsen

KF = Kommunfullmäktige

I det följande skall KBP-processen beskrivas och analyseras såsom den framkommit dels i enkätundersökningen dels i urvalskommunerna.

### 5.5.1 Ansvarigt organ

Processen vid upprättandet av KBP varierar mellan kommunerna.

Huvudansvaret för bostadsförsörjningen åvilar kommunstyrelsen. I kommunförbundets normalinstruktion för kommunstyrelsen (§ 2) sägs att det åligger styrelsen särskilt

- " 1. att leda och samordna planeringen av kommunens ekonomi och verksamheter samt den översiktliga fysiska planeringen
2. att med uppmärksamhet följa allt, som äger samband med kommunens mark- och bostadspolitik, och därvid se till att en tillfredsställande markberedskap upprätthålls, att erforderlig planläggning enligt byggnadslagstiftningen äger rum samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas". (Kommunförbundet 1977.)

Kommunstyrelsen har sålunda i enlighet med sitt övergripande ansvar för den samordnade fysiska, sociala och ekonomiska planeringen, även ansvaret för upprättande av förslag till KBP.

På tjänstemannaplanet har under kommunstyrelsen i 87 % av kommunerna någon förvaltning huvudansvaret för utarbetande av underlag och förslag till KBP.

I något mindre än hälften av fallen är kommunkansliet huvudansvarigt och för den andra hälften tekniskt kontor såsom byggnadskontor, fastighetskontor, exploateringskontor o dyl.

Under senare år kan iakttas att i de fall planeringskontor inrättats under kommunstyrelsen dessa ofta fått det administrativa ansvaret vid utarbetandet av förslag till KBP. Även förmedlingsorganet, d v s i allmänhet fastighetskontoret, kan spela en viktig roll i KBP-arbetet.

I en del kommuner har man formella arbetsgrupper som tar fram förslaget till KBP.

I knappt en femtedel av kommunerna finns en sådan arbetsgrupp som består av både politiker och tjänstemän. De förvaltningar som genomgående ingår i dessa grupper är fastighetskontor, stadsarkitektkontor, gatukontor, tekniska kontor, planeringskontor, kommunkansliet och exploateringskontor. Även drätselkontor/ekonomikontor finns med, medan de "mjuka" förvaltningarna såsom skolförvaltning och socialförvaltning endast ingår i ett fåtal kommuner.

## Urvalskommunerna

### Avesta

Planeringssekreteraren har ett permanent uppdrag att årligen ta fram ett förslag till KBP. Tidigare åvilade denna uppgift fastighetskontoret. Någon formell arbetsgrupp finns inte, däremot har sekreteraren under arbetet kontakt med stadsbyggnadskontoret, fastighetskontoret och gatukontoret. På fredagsträffarna diskuteras de olika projekteten och planberedskap m m stämmer av.

### Gislaved

Centrala planeringsenheten, som är en del av kansliet, har huvudansvaret för arbetet. En arbetsgrupp bestående av representanter för kommunkansliet, tekniska kontoret, stadsbyggnadskontoret, skolkontoret och socialförvaltningen utarbetar tjänstemannaförslaget.

### Huddinge

Planeringskontoret har huvudansvaret för KBP-arbetet på tjänstemannanivå. Kontoret samråder f f a med stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret. Planeringskontoret samordnar fakta och checkar upp vad som hänt med det gällande KBP.

Någon formell tjänstemannagrupp finns inte.

### Höör

Numera är det planeringsavdelningen som leder arbetet med KBP. Tidigare åvilade denna uppgift tekniska kontoret.

En arbetsgrupp bestående av planeringssekreteraren, projektingenjören och stadsarkitekten tar fram förslaget. Dessutom ingår i gruppen representanter för de "mjuka" förvaltningarna.

### Östersund

Fastighetskontoret håller i det huvudsakliga arbetet i samarbete med ekonomi- och planeringskontoret, som tar fram viss statistik.

### 5.5.2 Politiska direktiv

Enligt 88 % av politikerna (86 % av de borgerliga och 93 % av de socialistiska kommunerna) och 74 % av tjänstemännen ges politiska direktiv inför utarbetandet av förslag till KBP. Direktiven kan vara mer eller mindre formella och är i 70 % muntliga. I hälften av fallen ges de av kommunstyrelsen eller dess arbetsutskott men ges i ett betydande antal fall av kommunledningen direkt, dvs av kommunstyrelsens ordförande eller annan ansvarig politiker. Direktiven avser i de flesta fall bostadsbyggandets omfattning och dess lokalisering. Andra viktiga delar i direktiven utgör hustypsfordelning och upplåtelseformer.

På grund av den kontinuitet som uppstår genom att KBP upprättas årligen behöver i allmänhet inte direktiven vara alltför detaljerade eller omfattande.

Initiativen till direktiven kommer i mer än hälften av fallen från tjänstemännen, i en femtedel från politikerna och i en fjärdedel från både politiker och tjänstemän.

#### Urvalskommunerna

##### Avesta

Politiska direktiv ges av KSO på fredagsträffarna.

En avrapportering sker till KS-AU i oktober-november. Därvid ges även vissa direktiv om hur den slutliga KBP:en skall se ut. Direktiven avser volym, upplåtelseformer etc.

##### Gislaved

Planeringsenheten ställer upp ett antal frågeställningar som man vill att KS-AU skall besvara t ex:

Fördelningen småhus/flerfamiljshus

Fördelningen av byggandet på olika orter etc.

Efter att KS-AU diskuterat dessa och andra frågeställningar gör kansliet upp ett preliminärt förslag.

Man gör numera ett tjänstemannaförslag med två nivåer, som politikerna får ta ställning till. Vissa underhandsdirektiv ges av KSO. Politiker och tjänstemän arbetar informellt tillsammans dagligdags. Tjänstemännen känner vad det blåser för vindar. Det kan ibland vara svårt att få klara direktiv från politikerna.

### Huddinge

Kommunledningen föreläggs en råskiss till KBP, var- efter denna ger vidare politiska direktiv. Det tjänstemannaförslag som sedan presenteras baseras sålunda på underhandskontakter med kommunledningen.

### Höör

Det ges inga politiska direktiv innan underlag tas fram. Först i samband med att tjänstemannagruppen visar sitt konceptförslag redovisar politikerna sina uppfattningar.

I mitten av augusti diskuteras KBP i KS-AU. Därvid ges vissa riktlinjer genom att arbetsutskottet får besvara en del frågor som planeringssekreteraren satt upp, t ex beträffande utbyggnadstakt, prioriteringar mellan olika områden etc.

Vissa politiska direktiv ges då av KS-AU. Tjänstemännen lyssnar kontinuerligt på den politiska debatten och tar hänsyn till de synpunkter som kommer fram när nästa programförslag göres upp.

### Östersund

De politiska direktiven är av indirekt slag. De målsättningar som finns i GPF, t ex angående befolkningsmålsättningen, tjänar som direktiv. Nya direktiv ges inte varje år. Fastighetschefen har efterlyst direktiv, men har inte erhållit några. Han har dock vissa underhandsdiskussioner med KSO.

#### 5.5.3 Den partipolitiska behandlingen av KBP

Bostadsfrågornas och KBP:s stora betydelse i den kommunala verksamheten framgår av att i 83 % (231) av kommunerna brukar förslaget till KBP, utöver beredningen i fullmäktigegruppen, även behandlas i partiorganisationen.

Medan 86 % av de borgerliga KSO uppgav att KBP-förslaget behandlades i partiorganisationen var motsvarande andel för de socialdemokratiska politikerna 83 %.

### Urvalskommunerna

I samtliga kommuner utom en behandlades KBP i partiorganisationen.

#### 5.5.4 Externa intressenters medverkan i KBP-processen

Externa intressenter kan på olika sätt försöka påverka KBP-planeringen.

Det kan ske genom skrivelser, uppvaktningar, remiss-svar etc. En viktig kanal för inflytande kan även vara att personer med anknytning till organisationer eller företag är förtroendemän i olika kommunala organ.

När det gäller kontakter med byggherrar, intresse-sammanslutningar och dylika ger enkätundersökningen följande bild.

#### Tabell 5.7

Andel intervjupersoner som uppgivit att kommunen har kontakt med byggherrar, intressesammanslutningar o dyl vid utarbetandet av KBP % (antal)

<u>KSO</u>	<u>KC</u>
65	57
(180)	(157)

Kontakter med byggherrar m fl är mer än dubbelt så omfattande i de största kommunerna som i de små (81 % resp 37 %).

Kontakterna gäller främst med byggherrar, såväl allmännyttiga som kooperativa och privata. Det kommunala bostadsbolaget är en naturlig kontakt i dessa sammanhang. Däremot synes inte hyresgästföreningen, fastighetsägareföreningen eller andra intresseorganisationer i någon större omfattning delta i KBP-processen.

Innehållet i kontakterna avser huvudsakligen diskussioner om praktiska frågor som tidplanering av byggprojekt, produktionsanalys, aktuella projekts utformning m m. En viktig del utgöres även av bedömningar av efterfrågan på bostadsmarknaden.

På frågan om det händer att bostadsföretag, byggherrar, föreningar m fl tar initiativ till att projekt avseende flerbostadshus eller gruppybyggda småhus sättes upp i KBP svarade två tredjedelar av kommunstyrelseordförandena ja. De flesta initiativen kommer från kommunala bostadsföretag följt av privata byggherrar och kooperativa byggherrar. Endast i ett fåtal fall agerar näringslivet, fackliga organisationer, hyresgästföreningar och fastighetsägareföreningar i detta syfte.



De flesta kontakter med "utomstående" aktörer såsom byggföretag o dyl förekommer i samband med genomförandeprocessen.

### Urvalskommunerna

#### Avesta

Underhandskontakter tas under arbetets gång med Stiftelsen Folkarebostäder samt Avestahem. (Vd:en i Folkarebostäder sitter med i KS-AU). Kontakter tas även med mäklare för att efterhöra situationen på småhusmarknaden.

Det har förekommit att initiativ till projekt i KBP tagits utifrån, t ex av Avesta Järnverk. Under senare år har emellertid inte bostadsefterfrågan varit så stor att det funnits intresse från privata intressenter.

#### Gislaved

Kommunen är liten och kanalerna är många.

Inga formaliserande externa kontakter eller remisser förekommer. Underhandskontakter sker med HSB, AB Gislavedshus samt Gummifabriken under KBP-processen.

Man har ständiga kontakter med näringslivet och stämmer då av KBP med detta.

Det kommunala bostadsbolaget är emellertid lite involverat i i det direkta KBP-arbetet.

Byggmästarna ärej heller med i KBP-arbetet.

Industrin har vid olika tillfällen framfört krav på att det skall byggas bostäder. Vidare vänder sig byggföretag till kommunen med begäran att få bygga. Det kommunala bostadsbolaget kommer vidare med konkreta förslag till bostadsbyggande.

#### Huddinge

Underhandskontakter tas med Hüge, HSB och privata byggföretag för att stämma av genomförandemöjligheterna för de olika objekten.

Bostadsstiftelsen Hüge betraktas mer som ett kommunalt förvaltningskontor än som en fristående stiftelse. Markägare och exploatörer vänder sig till kommunen (exploateringskontoret) för att få rätt att bygga. Ibland vänder man sig direkt till kommunalråden.

### Höör

Kontakter sker med exploatörer och byggherrar för att efterhöra deras uppfattning om marknadssituationen m m. Höör Byggnads AB kontaktas även.

Markägare och byggintressenter kontaktar kommunen för att diskutera lämpliga bostadsprojekt. Sådana externa initiativ var emellertid vanligare förr.

### Östersund

En kontinuerlig kontakt sker mellan kommunen och HSB, Riksbyggen samt SÖBO, d v s de byggherrar som har bedrivit bostadsbebyggelse i Östersund under senare år. Dessa kontakter är emellertid inte formaliserade eller regelbundna.

KBP har under senare år sänts ut på remiss till de stora byggherrarna. Tidigare hade man muntliga kontakter med dessa.

Bostadsproducenter tog tidigare kontakt med kommunen för att få med projekt i KBP.

#### 5.5.5 Kommunalpolitiker med anknytning till olika bostadsintressen

En viktig kanal mellan den kommunala förvaltningen och organisationer, företag m fl kan vara att företrädare för dessa är representerade i kommunala organ.

Förekomsten av sådana "samband" har specialstuderats i urvalskommunerna.

Som framgår av sammanställningen är representanter för bygg- och bostadsintressen väl representerade i kommunala organ i urvalskommunerna. Det innebär självfallet inte att dessa personer i sin egenskap av kommunala förtroendemän skulle medvetet gynna sina egna företag eller organisationer. Att så skulle vara fallet har kunnat konstateras i endast ett fall.

Ett sätt att harmoniera kommunens och allmännyttans intentioner kan vara att skapa personalunioner mellan styrelsen i bostadsföretaget och t ex kommunstyrelsen.

Sådana personalunioner är också relativt vanliga i urvalskommunerna.

Ordförandena i de allmännyttiga bostadsföretagen har sålunda nästan undantagslöst en stark kommunal förankring.

Men även ledande tjänstemän i de allmännyttiga företagen och i de kooperativa bostadsföretagen har som synes en relativt god representation i de kommunala organen. Något förvånande är kanske den svaga representationen i urvalskommunerna när det gäller företrädare för hyresgäströrelsen.

Men personalunioner utesluter inte att delade meningar kan finnas mellan bostadsföretaget och kommunen. Kommunen kan göra starka politiska påtryckningar men ytterst är det styrelsen som avgör. Av intervjuerna framgår att politikerna i bostadsföretagen ofta är angelägna att markera bostadsföretagets självständighet gentemot kommunen.

#### Tabell 5.8

Kommunalpolitiker med anknytning till bostadsföretag m fl (1980-1982)

#### Avesta

1. Direktören (s) i Folkarebostäder är tillika fullmäktiges ordförande samt ledamot i KS-AU.
2. Ordföranden (s) i Folkarebostäder är dessutom ledamot i fullmäktige samt kommunstyrelsen.
3. Ordföranden (s) i Avestahem är även ledamot av fullmäktige samt kommunstyrelsen.
4. Ägaren (c) till Bygg AB är ledamot av fullmäktige samt kommunstyrelsen.
5. Ingen ledande företrädare för Hyresgäströrelsen har några kommunala förtroendeuppdrag.

#### Gislaved

1. Ordföranden (m) i Gislavedshus är ledamot av fullmäktige samt ordförande i CBK.
2. Ordföranden (s) i Hyresgästföreningen är suppleant i fullmäktige samt ledamot av skolstyrelsen.

Huddinge

1. HSB-direktören (s) är ledamot av fullmäktige samt i kommunstyrelsen.
2. Ordföranden (c) i Hüge är kommunalråd, ledamot av fullmäktige samt i kommunstyrelsen.
3. Ledamot (s), tidigare ordförande i Hüge (samt SABO-ordförande) är ledamot i fullmäktige.
4. Ordföranden (s) i Hyresgästföreningen är ledamot av fullmäktige.
5. Byggmästare (c) är suppleant i fullmäktige.

Höör

1. Direktören (m) i Höörs Byggnads AB är ledamot av fullmäktige samt i tekniska nämnden.
2. Ordföranden (fp) i Höörs Byggnads AB är ordförande i kulturnämnden.
3. Vd (m) i privat byggföretag är ledamot av fullmäktige.
4. Ingen ledande företrädare för Hyresgäströrelsen har kommunalt förtroendeuppdrag.

Östersund

1. Direktören (s) i HSB är ledamot av fullmäktige samt tekniska nämnden.
2. Direktören (s) för Riksbyggen är ledamot av fullmäktige samt revisor.
3. Ordföranden (s) i SÖBO är ledamot av fullmäktige.
4. Ägare (c) av arkitektkontor är suppleant i kommunstyrelsen samt ledamot i tekniska nämnden.
5. Byggmästare (fp) är ledamot av fullmäktige samt i kommunstyrelsen.
6. Ingen ledande företrädare för hyresgäströrelsen har något kommunalt förtroendeuppdrag.

### 5.5.6 Remissbehandling

Ett vanligt sätt för påverkan i olika frågor i svenskt samhällsliv utgör remissväsendet. När det gäller remiss av KBP kan konstateras att detta tillämpas i en tredjedel av kommunerna. Remissorgan är i en del fall nämnder och styrelser, i andra fall får bara förvaltningen yttra sig.

Oftast förekommande remissorgan är byggnadsnämnd, teknisk nämnd och fastighetsnämnd. Men även de "mjuka" nämnderna skolstyrelse och social centralnämnd är ofta förekommande remissinstanser.

När det gäller förvaltningarna dominerar stadsbyggnadskontor, stadsarkitektkontor, gatukontor och tekniskt kontor. Socialförvaltning och skolförvaltning erhåller även KBP på remiss i ganska stor omfattning.

#### Urvalskommunerna

##### Avesta

KBP sänds inte på formell remiss.

Förslaget diskuteras på fredagsträffarna, i vilka de direkt berörda förvaltningarna deltar.

Politikerna drar förslaget i sina partigrupper.

##### Gislaved

Någon remiss till förvaltningar eller styrelser och nämnder sker ej. Man förutsätter att de tjänstemän som ingår i arbetsgruppen för KBP redovisar förslaget i respektive nämnd.

AB Gislavedshem har aldrig fått förslaget på remiss, vilket ledningen där betraktar som en brist.

Partigrupperna erhåller däremot KBP-förslaget på remiss.

##### Huddinge

Planeringskontorets förslag sänds på remiss till berörda förvaltningar, som bl a har att analysera genomförandemöjligheterna.

Även kommundelsråden och Hyresgästföreningen erhåller förslaget på remiss, däremot inte nämnder och styrelser.

Höör

Någon remiss till förvaltningar eller nämnder och styrelser sker ej. Förvaltningarna är representerade i den tjänstemannagrupp som tar fram KBP-förslaget.

Ett visst missnöje över att nämnderna inte får vara med i KBP-arbetet har framkommit.

Östersund

KBP-underlaget sänds på remiss till de flesta förvaltningarna. Denna remiss utgör bl a en förvaltningskontroll att projekten är möjliga att genomföra.

## 5.5.7 Medborgarinflytande

Under 1970-talet kom frågan om medborgarinflytande i den kommunala planeringen att få ökad betydelse. Erfarenheterna från olika medborgarinflytandeprojekt är emellertid blandade. Ett stort antal olika försök pågår för att finna former för kommunikation mellan medborgarna, politikerna och kommunala tjänstemän och för att ge möjlighet till medborgerlig påverkan av planeringen. (Jfr SOU 1974:50.)

Till skillnad från den fysiska detaljplaneringen har bostadsförsörjningsprogrammen ingen rättsverkan i förhållande till enskilda personer. En enskild person har ingen laglig rätt att yttra sig över KBP eller att påverka det på annat sätt. Sakägare eller andra medborgare har heller ingen besvärsmätt annat än genom sedvanligt kommunalbesvär.

När det gäller medborgarinflytande i planeringen av bostadsbyggandet framgår omfattningen av denna i nedanstående tabell.

Tabell 5.9

Andel intervjupersoner som angivit att kommunen tar initiativ till någon form av medborgarinflytande vid planeringen av bostadsbyggandet förutom den lagstadgade utställningen av stadsplaner % (antal)

<u>KSO</u>	<u>KC</u>
55 (151)	41 (113)

När det gäller planeringen av bostadsbyggandet uppger sålunda 55 % av kommunstyrelsens ordförande och 41 % av kanslicheferna att man förutom den lagstadgade utställningen av stadsplaner tar initiativ till någon form av medborgarinflytande.

Den stora skiljaktigheten i uppfattningen i denna fråga mellan politiker och tjänstemän kan bero på att politikerna inkluderar en del partipolitiska och andra sammankomster, vilka inte tjänstemännen har information om.

Initiativ till medborgarinflytande i samband med planeringen av bostadsbyggandet hade tagits av knappt två tredjedelar av de stora kommunerna och i mindre än en tredjedel i de små.

I 60-70 % av fallen skedde medborgarinflytandet i form av offentliga möten och utställningar. Andra kanaler utgjordes av referensgrupper, studiecirklar, remisser och enkäter. En bedömning av hur stort deltagandet brukar vara har varit svår att göra.

Däremot framgår det att det är de som på något sätt är mer eller mindre direkt berörda av planeringen som deltar i inflytandeprojekten.

De personer som brukar delta är oftast representanter för olika intresseorganisationer, boende i området samt bostadssökande.

70 % av kanslicheferna uppgav att medborgarinflytandet påverkade den kommunala planeringen och i 22 % att den endast hade en liten påverkan. Motsvarande siffror för kommunstyrelsens ordförande var 56 % respektive 28 %.

#### Urvalskommunerna

Inte i någon av kommunerna har initiativ tagits till medborgarinflytande i bostadsförsörjningen.

Bl a hänvisas till att politikerna är medborgarnas företrädare. Vidare att man inte på förhand vet vilka som kommer att bo i de nya bostadsområdena.

Bostadsföretagen har i vissa fall haft referensgrupper bland medlemmarna och de bostadssökande.

Dessa inflytandeprojekt har bedömts vara mindre lyckade.

### 5.5.8 Kontakter med angränsande kommuner

En kommuns bostadsförsörjning och bostadsmarknad kan många gånger inte bedrivas isolerat och skilt från angränsande kommuners. Ofta utgör större områden gemensamma bostads- och arbetsmarknader för flera kommuner. I sådana fall skall enligt bostadsstyrelsens kommentarer samråd ske under KBP-arbetet:

"I regioner som utgör en gemensam bostadsmarknad kan åtgärder i en kommun påverka bostadsförsörjningen i en annan kommun. Oavsett om formellt samverksorgan finns eller ej skall kommunerna i en sådan region samverka och samråda med varandra i arbetet med bostadsförsörjningsprogrammet. Samarbetet bör avse byggandets omfattning och lokalisering samt fördelning på hustyper, lägenhetsstorlekar och upplåtelseformer. Samarbetet bör inriktas på att tillgodose bostadsbehovet inom regionen oberoende av kommungränser".

Enligt 18 % (49) av kanslicheferna och 23 % (63) av kommunstyrelsens ordförande har kommunen under arbetet med KBP haft kontakt med angränsande kommuner.

Om man endast tar hänsyn till de kommuner som ingår i den av SCB tillämpade indelningen i storstadsområdena blir antalet kommuner som ingår i dessa gemensamma bostadsmarknader 40, (Stor-Stockholm 20, Stor-Göteborg 11 samt Stor-Malmö 9 kommuner).

Vilka eller hur många kommuner som enligt bostadsstyrelsens anvisningar borde samverka inom bostadsförsörjningen har bostadsstyrelsen inte kunnat uppge.

Enligt två tredjedelar (18) av länsbostadsdirektörerna finns det kommuner som borde ha kontakt med varandra vid upprättandet av KBP. Av direktörerna uppger tre att någon sådan samverkan inte sker alls, fyra att samverkan sker i liten omfattning, två att den sker inom ramen för en institutionaliserad interkommunal samverkan samt en att det sker regelbundna kontakter vid uppgörandet av KBP.

#### Urvalskommunerna

Endast Östersund har kontakter med angränsande kommuner vid uppgörandet av KBP. Huddinges bostadsbyggande är indirekt föremål för gemensam penetrering genom att Huddinge tillhör Stor-Stockholms planeringsnämnd.



### 5.5.9 Samråd med länsbostadsnämnden

Enligt förordningen (SFS 1978:397) skall kommun vid upprättandet av bostadsförsörjningsprogram samråda med länsbostadsnämnd och om det behövs med annan länsmyndighet.

Av enkätsvaren framgår att kommunerna genomgående anser att länsbostadsnämndens roll i KBP-arbetet är begränsad. Sålunda uppger tre fjärdedelar av politikerna och fyra femtedelar av tjänstemännen att länsbostadsnämnden inte tillfört några synpunkter av betydelse för kommunens bostadsförsörjning utöver nämndens hantering av den statliga låne- och bidragsgivningen.

På frågan om vilken betydelse länsbostadsnämnden har för den kommunala bostadsförsörjningen svarade en fjärdedel av länsbostadsdirektörerna att den hade mycket stor betydelse och närmare hälften att den hade ganska stor betydelse. Av direktörerna ansåg närmare en tredjedel att den hade ganska liten betydelse eller mycket liten betydelse.

När det gäller vilka kommuner i länet som har kontakt med länsbostadsnämnden vid utarbetandet av KBP svarar två av länsbostadsdirektörerna att det rör sig om samtliga kommuner, två att det är nästan alla kommunerna och hälften att det är mindre än hälften av kommunerna. Fyra direktörer säger att det gäller inga kommuner.

I de fall kontakter förekommer anger 42 % (10) att initiativen till dessa tas av såväl länsbostadsnämnden som kommunerna. 25 % (6) säger att det är kommunerna som är initiativtagare och 8 % (2) att det är länsbostadsnämnderna. Merparten av kontakterna avser tekniska frågor kring redovisningen, begäran om statistik och tolkningsfrågor.

#### Urvalskommunerna

Endast en kommun uppger att länsbostadsnämnden tillfört några synpunkter av betydelse för kommunens bostadsförsörjning utöver nämndens hantering av den statliga låne- och bidragsgivningen. Samarbetet mellan kommunerna och länsbostadsnämnderna synes dock vara bra. Endast i en kommun framfördes klagomål på länsbostadsnämndens agerande.

I likhet med våra iakttagelser noterar RRV i sin revisionsrapport "att samråd under programskedet knappast förekommer". Vidare konstaterar RRV att de kontakter rörande planeringen som ändå förekommer främst avser dels tekniska frågor i samband med ifyllandet av de obligatoriska redovisningsblanketterna, dels det färdiga resultatet av planeringen.

Även Reimers har kommit fram till samma resultat.

"Kontakterna mellan kommunen och länsbostadsnämnd och länsstyrelse under arbetets gång är begränsade men dessa myndigheter kan naturligtvis genom kommentarer kring ett års KBP försöka påverka nästa års KBP" (Reimers 1981, s 34)

#### 5.6 KBP:s samband med övrig planering

I detta avsnitt behandlas relationen mellan kommunens KBP-planering och övrig planering samt vilken roll KBP spelar för denna.

Dessförinnan skall relativt översiktligt och kortfattat vissa kommunala och ett par regionala planeringsinstrument beskrivas.

Att exakt fastställa vilka planer som styr andra är i regel svårt. De olika planerna kan ses som delar i ett plansystem, där olika planer ömsesidigt påverkar varandra. Sambanden dem emellan kan vara mer eller mindre påtagliga och är ofta indirekta. Detta utesluter inte att en del planer har större påverkan på övriga i olika situationer och vid olika tidpunkter.

En kategorisering av de olika planeringsverksamheterna kan göras allt efter beskrivnings- och analysbehovet.

En uppdelning görs i allmänhet mellan översiktlig respektive detaljplanering. Man skiljer också mellan långsiktig och kortsiktig planering samt mellan samordnande och sektoriell planering. Vidare görs en distinktion mellan fysisk, ekonomisk och social planering.

Flera andra kategoriseringar förekommer av planeringsbegreppet, men de lämnas därhän i detta sammanhang.

De olika planeringsformerna skiljer sig också åt i det avseendet att vissa är kontinuerligt återkommande t ex ettårsbudget, KBP, KELP m fl medan andra planer tas fram mer tidsmässigt obundet t ex olika fysiska planer.

Ett karakteristiskt drag för den svenska samhällsplaneringen är dess hierarkiska uppbyggnad med olika nivåer. Vidare att den är indelad i sektorer med olika ansvariga huvudmän.

Ett av de stora problemen under 1970-talet har varit att skapa samordning mellan samhällsplaneringens olika sektorer och nivåer.

Även i kommunerna har samordningen av de olika planeringsinstrumenten getts allt större uppmärksamhet. Den tidsmässiga splittringen när det gäller behandlingen av KBP, KELP, barnomsorgsplan, skolbyggnadsprogram, GPF, ettårsbudget m fl dokument försöker man numera i många kommuner lösa så att dessa dokument i större utsträckning kan behandlas i en samordnad och "logisk" process. Ett hinder för en tidsmässig samordning har bl a varit de olika tidpunkterna för inlämnande av respektive dokument till de statliga myndigheterna (se sid 130).

#### 5.6.1 Kommunala och regionala planeringsinstrument

##### 5.6.1.1 Gemensamma planeringsförutsättningar (GPF)

Ett sätt att skapa samordning av den kommunala planeringen utgör s k gemensamma planeringsförutsättningar (GPF).

Grundtanken bakom denna planeringsmodell, som införts allmänt i kommunerna, är att all planering skall samordnas och inriktas mot gemensamma mål.

Syftet med de gemensamma planeringsförutsättningarna, som upprättas av kommunledningen, är (Kommunförbundet 1974, s 14)

"att skapa garantier för att all planering skall bygga på samma underlag och inriktas mot bestämda mål".

Vidare sägs att

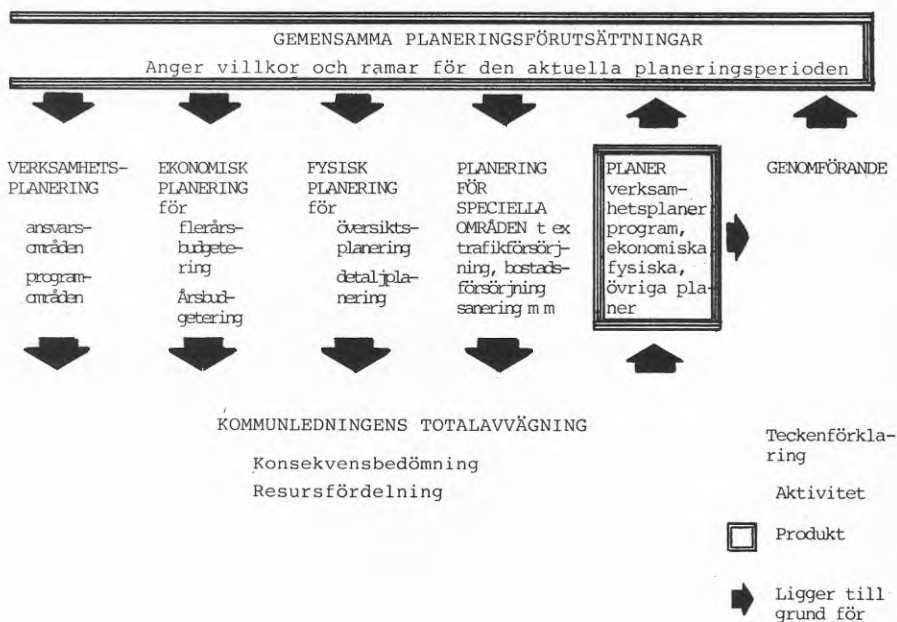
"de är nödvändiga för att kommunledningen skall erhålla jämförbara planer från olika förvaltningar och därigenom möjliggöra en central samordning inom kommunen".

Kommunledningens totalavvägning skall utmynna i olika produkter såsom verksamhetsplaner/program, ekonomiska planer, fysiska planer och övriga planer.

I figur 5.2 visas hur GPF tänkes komma in i det kommunala planeringssystemet.

Figur 5.2

GPF:s roll i planeringssystemet



I kommunförbundets skrift betonas att GPF i första hand är avsedda som underlag för kommunens egen planering. De bör emellertid vara utformade så att de även kan tjäna som underlag vid diskussion med statliga och andra myndigheter, som information till allmänheten, organisationer m fl.

Vidare understrykes vikten av att GPF är politiskt förankrade:

"För att GPF skall kunna få den nödvändiga politiska förankringen måste underlagsmaterialet tas fram i sådan tid, att den formella behandlingen i kommunstyrelse och fullmäktige kan föregås av diskussioner i en vidare krets, främst inom de politiska partiorganisationerna".

Innehållet i GPF varierar mellan de olika kommunerna beroende på lokala förhållanden och de frågor kommunledningen särskilt vill belysa.

#### 5.6.1.2 Ekonomisk planering

Centrala planeringsdokument i kommunerna utgör den ekonomiska flerårsplanen och årsbudgeten. I budgetprocessen sker en totalavstämning av den kommunala verksamheten. Som grund för nämndernas äskanden ligger bl a gemensamma planeringsföresättningar som budgetdirektiv och ekonomiska ramar.

Såväl ettårsbudget som flerårsbudget, som ofta omfattar fem år, antas av fullmäktige. Det har blivit allt mer vanligt att ettårsbudgeten och flerårsbudgeten arbetas fram parallellt, vilket innebär att årsbudgeten är identisk med det första året i flerårsbudgeten.

Enligt kommunallagen är kommunerna skyldiga att upprätta en budget för kommande kalenderår. Där- emot innehåller kommunallagen inga bestämmelser om kommunalekonomisk flerårsplanering. Denna får kommunerna själv bestämma om vad avser utformning m m. (Beträffande kommunalekonomisk planering se vidare Ds Ku 1982:5, "Den kommunala budgetprocessen").

Kommunerna är emellertid ålagda att senast den 1 april varje år till SCB redovisa den ekonomiska flerårsplaneringen i form av s k KELP (kommunalekonomisk långtidsplanering).

#### 5.6.1.3 Fysisk planering

Ett omfattande utrednings- och lagstiftningsarbete har pågått under 1970-talet för att reformera byggnadslagstiftningen.

Bygglagutredningen lade 1974 fram ett betänkande (SOU 1974:21) och den s k PBL-utredningen presenterade sitt arbete 1979 (SOU 1979:65 och 66).

Under de närmaste åren avser statsmakterna att besluta om en ny plan- och bygglag (PBL) som därmed ersätter den nuvarande lagstiftningen.

Kommunen svarar genom det s k planmonopolet för att planer upprättas. Planmonopolet är emellertid helt beroende av statligt godkännande för att det skall gälla, d v s länsstyrelsen måste först fastställa planen innan den äger laga kraft.

De fysiska planerna anger hur marken skall användas för olika ändamål. Däremot innehåller de ingen angivelse av när de olika åtgärderna avses vidtagas.

Till skillnad från den ekonomiska flerårsplaneringen är den fysiska planeringen hårt reglerad genom lagstiftningen, framför allt av byggnadslagen och byggnadsstadgan.

En del av de planformer som i dag användes i den översiktliga fysiska planeringen i kommunerna är däremot inte direkt reglerade i byggnadslagstiftningen. Det gäller t ex områdesplaner, dispositionsplaner etc. I realiteten handläggs emellertid dessa planer på samma sätt som är föreskrivet för generalplaner.

#### 5.6.1.3.1 Översiktlig fysisk planering

Till de översiktliga planformerna enligt byggnadslagen hör regionplan och generalplan.

I regionplan skall anges grunddragen i markens användning i flera kommuner med gemensamma planeringsproblem. För detta ändamål finns speciella kommunalförbund. I Stockholms län svarar landstinget för regionplaneringen.

Till generalplaner hänförs fysiska översiktsplaner som anger grunddragen för markens användning i en kommun. Planen kan omfatta hela kommunen eller delar därav. Som generalplaner räknas kommunplan, markdispositionsplan, kommunöversikt och områdesplan.

Endast i undantagsfall har en generalplan blivit föremål för fastställelseprövning.

Kommunplan, områdesplan och dispositionsplan betecknar i princip samma plantyp. Dessa anger i stora drag markens användning på lång sikt.

Kommunöversikten avser kommunens hela yta, men anger inte konkret den planerade markanvändningen utan ger närmast riktlinjer för byggnadsnämnd och fastighetsbildningsmyndighet vad avser förutsättningarna för detaljplaneläggning, avstyckning och bebyggelseområden.

Sektorieella generalplaner är t ex jordbruksmarksprogram, trafikledsplan, bevarandeplan och naturvårdsplan.

Enligt riktlinjerna för riksplaneringen skall kommunerna hushålla med god jordbruksmark. För att redovisa befintlig åkermark enligt vissa klassificeringar, bedömningar av behovet av tätortsutbyggnad samt en redovisning för hur eventuella konflikter mellan bevarande- och utbyggnadsintressen skall lösas har kommunerna av statsmakterna i samband med riksplaneringen ålagts att upprätta jordbruksmarksprogram.

#### 5.6.1.3.2 Fysisk detaljplanering

Som fysiska detaljplaner räknas stadsplan, byggnadsplan och avstyckningsplan.

I förslaget till ny plan- och bygglag (PBL) sammanföres byggnadsplan och stadsplan till en planform, detaljplan.

I en stadsplan redovisas i detalj markens användning. I områden med stadsplan har kommunen skyldighet att anlägga och sköta gator och allmänna platser.

Genom en byggnadsplan uppstår mer begränsade rättsverkningar. I sådana områden svarar markägarna själva för vägar, grönområden etc.

Avstyckningsplaner upprättas inte längre. I en del fall gäller emellertid sådana fortfarande enligt övergångsbestämmelser i byggnadsstadgan. Genom avstyckningsplanen regleras fastighetsbildningen och efter prövning ges i allmänhet byggnadsrätt.

#### 5.6.1.3.3 Fysisk riksplanering

Sedan mitten av 1960-talet har arbete pågått med fysisk riksplanering. Riksdagen har i olika omgångar under 1970-talet fastlagt riktlinjer för dels markanvändning inom vissa geografiska områden, dels skilda verksamheters behandling vid i huvudsak fysisk planering på kommunal nivå.

I den fysiska riksplaneringen skall de långsiktiga krav som riktas mot mark och andra naturtillgångar kartläggas. Vidare skall konflikter mellan olika anspråk analyseras liksom konsekvenserna av alternativt utnyttjande av naturresurserna. I den mån det är motiverat av ett riksintresse skall det även i riksplaneringen dras upp riktlinjer för hushållningen med naturtillgångar som väntas bli efterfrågade av olika intressen eller som är särskilt känsliga för miljöpåverkan.

Den fysiska riksplaneringen har hittills resulterat i riktlinjer från statsmakterna angående hushållningen med mark och vatten. Den fysiska riksplaneringen är en kontinuerlig planering som sker i samspel mellan stat och kommun.

Enligt de av riksdagen beslutade riktlinjerna för hushållningen med mark och vatten skall den fysiska riksplaneringen i huvudsak förverkligas genom en kommunal planering.

Den kommunala planeringen vad avser bl a markdispositionsplan, kommunöversikt och jordbruksmarkprogram är kopplad till denna riksplanering.

#### 5.6.1.4 Social planering

Enligt socialtjänstlagen är kommunen skyldig att årligen upprätta en barnomsorgsplan (plan för förskole- och fritidshemsverksamheter). Planen, som är rullande, skall omfatta en planeringsperiod om fem år. I planen skall redovisas såväl kvantitativa som kvalitativa målsättningar för barnomsorgsverksamheten.

Allt fler kommuner börjar arbeta fram s k äldreomsorgsplaner i vilka olika åtgärder för boende och service för de äldre behandlas. Ett viktigt inslag i dessa utgör åtgärder som på olika sätt skall underlätta för de äldre att bo kvar i sin invanda miljö i stället för att behöva bo på institutioner.

#### 5.6.1.5 Övrig kommunal planering

Ett stort antal andra planer tas fram i kommunerna.

Sedan mitten av 1970-talet upprättar kommunerna energiplan, oljereduktionsplan samt energisparrplan.

Vidare finns sektorsplaner såsom trafikledsplan, trafikförsörjningsplan, miljövårdsplan, varuförsörjningsplan etc.

En del av dessa planer är kommunerna ålagda att upprätta och skall även redovisas för statliga myndigheter. Andra planer tas fram av kommunerna på eget initiativ.

#### 5.6.1.6 Regional planering

Men även en betydande del av den regionala planeringen berör på olika sätt den kommunala planeringen och inte minst KBP.

Det gäller t ex den av länsstyrelsen bedrivna länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen som är två viktiga planeringsformer som i hög grad påverkar den kommunala planeringen. (Jfr Magnusson, s 64).

Vidare utgör Vägverkets planering en viktig förutsättning för den kommunala verksamheten.

Även den landstingskommunala planeringen får i hög grad återverkningar på den primärkommunala verksamheten. Det gäller planer såsom hälso- och sjukvårdsplan, omsorgsplan för psykiskt utvecklingsstörda etc.

Den "avinstitutionalisering" som sker inom många landstingsverksamheter innebär att ökade krav kommer att ställas på kommunen i form av bostäder m m.



### 5.6.2 Samordningen mellan KBP och övrig kommunal planering

I sina kommentarer understryker bostadsstyrelsen betydelsen av att KBP samordnas med den övriga kommunala planeringen:

"Planeringen av bostadsförsörjningen är en del av kommunplaneringen. De målsättningar för bostadsförsörjningen och de åtgärdsplaner som redovisas i KBP påverkar den övriga kommunala planeringen, t ex den översiktliga fysiska planeringen, detaljplanering och den ekonomiska planeringen. Bebyggelsens lokalisering och förutsättningarna för förändringsåtgärder i det befintliga bostadsbeståndets yttre miljö bestäms å andra sidan i den fysiska planeringen.

Bostadsförsörjningsplaneringen har också samband med den övriga verksamhetsplaneringen. För att ett bostadsområde skall fungera bra erfordras tillgång till skolor, barnstugor, markutrymmen och lokaler för lek och fritidsverksamheter, samlingslokaler, idrottsanläggningar, kommunikationer etc. En samordning är därför nödvändig.

Genom att byggnadsåtgärder och andra erforderliga åtgärder studeras samtidigt för olika bostadsområden underlättas samordningen mellan planeringen för bostadsförsörjningen och den långsiktiga planeringen".

Enligt enkätundersökningen samordnar 60 % (167) av kommunerna behandlingen av KBP med andra planeringsdokument. I något mer än en tredjedel av kommunerna sker denna samordning med KEMP:en (och motsvarande såsom ekonomisk flerårsplan, verksamhetsplan o dyl). I en fjärdedel sker en samordning med GPF:en. Andra dokument som sambehandlas med KBP är barnomsorgsplan, årsbudgeten, äldreomsorgsplan, skolplaneringen samt fysisk planering.

När det gäller processen för framtagande av KBP kan noteras att KBP delvis kan ses som en sammanställning av beslut och resonemang som förs kontinuerligt och i olika sammanhang, t ex i samband med beslut om den kommunalekonomiska långtidsplaneringen (KEMP) etc.

KBP-processen är en del av den successiva planeringsprocessen som pågår ständigt under året. Vid KBP-behandlingen sker emellertid en total sammanvägning av de olika projekten.

Ett hinder mot att få till stånd en samordning är emellertid att de olika planeringsdokumenten diskuteras och beslutas vid olika tidpunkter. Som framgår av nedanstående sammanställning är dessa tidpunkter utspridda över hela året.

#### Tabell 5.9.1

Tidpunkter då de olika planeringsdokumenten enligt föreskrifter skall beslutas respektive inlämnas till statliga myndigheter

1. KBP	1 februari
2. Årsbudgeten (skall beslutas av fullmäktige enligt kommunallagen)	30 november
3. KELP	1 april
4. Barnomsorgsplan	31 mars
5. GPF (Enligt rekommendation av kommunförbundet , GPF s 65)	15 oktober

Det står givetvis kommunerna fritt att förlägga de reella planeringsaktiviteterna till andra tidpunkter för att t ex nå en samordning med andra planeringsdokument.

Av enkätundersökningen framkommer att flertalet kommuner påbörjar arbetet med KBP-förslaget under perioden augusti-december (augusti-september 22 %, oktober-december 53 %).

Enligt föreskrifterna skall KBP vara inlämnad till länsbostadsnämnden senast den 1 februari. Närmare hälften av tjänstemännen och en fjärdedel av politikerna anser att denna tidpunkt är mindre lämplig med hänsyn till kommunens övriga planering.

69 % av de tjänstemän som är missnöjda med nuvarande tidpunkt skulle i stället vilja avlämna KBP kring 1 mars-1 juli (motsvarande gäller för 84 % av de missnöjda politikerna).

Skälen för en annan tidpunkt är bl a att KBP-behandlingen därmed skulle kunna samordnas med t ex KELP:en och barnomsorgsplaneringen.

När det gäller länsbostadsdirektörerna anser endast två av dessa att inlämningstidpunkten för KBP är olämplig med hänsyn till länsmyndigheternas verksamhet.

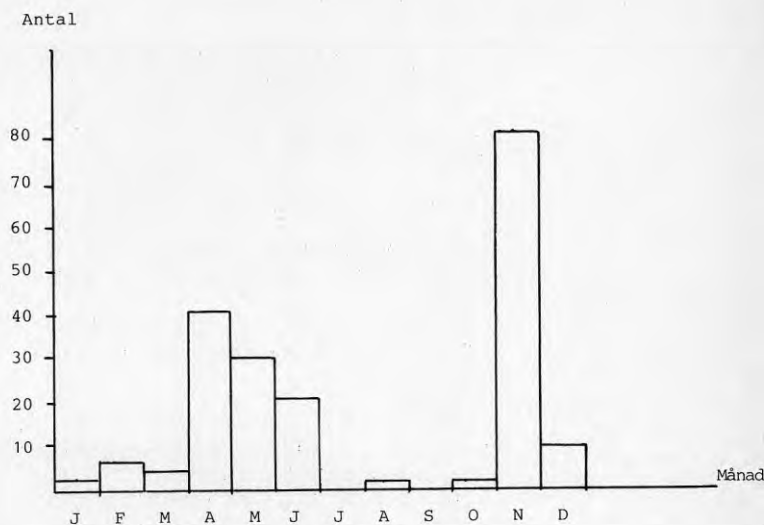
Enligt något mer än en tredjedel av länsbostadsdirektörerna brukar nästan alla kommuner ha inlämnat KBP till länsbostadsnämnden den 1 februari. 25 % av direktörerna uppger att det rör sig om en fjärdedel av kommunerna och 38 % att det är mindre än hälften. Det innebär sålunda att åtskilliga kommuner överskrider den fastställda inlämningsstidpunkten.

Att uppgifter inte lämnas in till de statliga myndigheterna från kommunerna i föreskriven tid är inget unikt för bostadsförsörjningen utan gäller även för andra verksamheter vilket kan utläsas ur sammanställningen över KELP.

KELP:en skall sålunda inlämnas till den statliga myndigheten senast den 1 april. I diagrammet visas när kommunerna i realiteten inkommit med sina uppgifter.

Diagram 5.1

Tidpunkter då kommunerna inlämnat KELP till SCB



Cirka en tredjedel av kommunerna behandlar sålunda KELPEN i samband med ettårsbudgeten. (Diagrammet bygger på uppgifter från SCB ang KELP-inlämning per 1983-07-01).

UrvalskommunernaAvesta

De olika planerna påverkar ömsesidigt varandra.

KBP utgör underlag för EFP. Under senare år har EFP bestämt oavsett vad KBP sagt. Man har fått "rätta mun efter matsäck". De kommunalekonomiska förutsättningarna har utgjort en restriktion för genomförandet av KBP. I princip finns det färdiga detaljplaner för de projekt som sättes upp i KBP. Även detaljplanerna styr vilket KBP man får.

EFP beslutas av kommunstyrelsen i maj. KBP tas av fullmäktige i januari.

Gislaved

Ett ömsesidigt samband råder mellan KBP och KERP. KERP har hittills styrt KBP - det är ytterst ekonomiskt som avgör.

I områdesplanerna bestäms var man skall bygga. KBP är egentligen ett genomförande av områdesplanerna.

I KBP bestäms takten för utbyggnaden.

KBP beslutas i samband med ettårsbudgeten. Äldreomsorgsplan och barnomsorgsplan baseras på KBP.

Huddinge

KBP styr övrig planering.

Ettårsbudgeten och EFP tas av fullmäktige samtidigt. EFP har under senare år fått större betydelse.

I GPF ges översiktliga riktlinjer. I denna sammanfattas KBP, EFP, barnomsorgsplan, planprioriteringar m m.

Tidigare när KBP delvis var en önskelista togs inga speciella ekonomiska hänsyn. Förvaltningarnas planering snedvreds genom att denna därmed baserades på realistiska förutsättningar.

Ekonomi har numera större betydelse.

Höör

Fullmäktige antar numera KBP och GPF på samma gång i oktober. I början på november får alla förvaltningar anmaning att göra verksamhetsplanering, varvid GPF och KBP utgör underlag.

Det rör sig om en ömsesidig påverkan mellan EFP, KBP och GPF.

Under senare år har EFP fått en starkare ställning.

Även utvecklingsplaner har haft en styrande effekt.

### Östersund

Det rör sig om en ömsesidig styrning, kommunicerande kärn ("hönan och ägget"). KBP styr emellertid i princip all övrig kommunal planering.

Projekt har tagits ur KBP därför att det inte funnits pengar i KELP.

### 5.7 Den regionala handläggningen av KBP

Enligt instruktionen skall länsbostadsnämnden göra en bedömning av det behövliga påbörjandet av nybyggnad och ombyggnad i de olika kommunerna. Bedömningarna skall grunda sig på kommunernas uppgifter samt nämndens kännedom om bostadsmarknad och bostadsefterfrågan. Nämnden skall också bedöma realismen i kommunernas planering och det troliga påbörjandet. Vidare bör länsbostadsnämnden kortfattat kommentera väsentliga avvikelser från föregående års program eller andra faktorer som bör uppmärksammas.

Länsbostadsnämnden skall vidare enl § 5 i förordningen inhämta länsstyrelsens yttrande över bostadsförsörjningsprogrammen. Nämnden skall därefter med eget yttrande överlämna detta till bostadsstyrelsen.

Länsbostadsnämnden avger sedan yttrande till bostadsstyrelsen senast i maj månad.

Enligt hälften av direktörerna brukade partipolitiska meningsskiljaktigheter någon enstaka gång framkomma vid länsbostadsnämndens sammanträden. Dessa har avsett bl a bostädernas lokalisering, yttrande över statliga utredningar och restriktioner i lånebestämmelserna.

Vid behandlingen av yttrandet över KBP i länsstyrelsen förekommer sällan direkta politiska meningsmotsättningar. (Jfr Norrving 1981.)

Av länsorganen behandlas KBP av länsstyrelsens regionalekonomiska enhet som bl a granskar överensstämmelsen med de befolkningstal som finns i länsplaneringen.

Detaljpaneläget för de olika projekten granskas av länsstyrelsens planerhet och redovisas ofta i länsstyrelsens yttrande över KBP.

För att gemensamt bereda yttrandet över KBP tillskapas i en del län arbetsgrupper med representanter för länsbostadsnämnd, regionalekonomiska enheten, planenheten och länsarbetsnämnden.

I Stockholms län deltar även Stor-Stockholms Planeringsnämnd i arbetet. I Malmöhus län bedömer SSK (Sydvästra Skånes kommunalförbund) KBP:s realism för de kommuner som ingår i SSK.

Bostadsstyrelsen lämnar förslag till ramfördelning till regeringen senast den 15 augusti. Därefter fastställer regeringen bostadsramar för de olika länen. (Har upphört t v).

Under hösten fördelar länsstyrelsen efter förslag av länsbostadsnämnden, ramar för byggande med statliga lån på respektive kommun. Tillfälle brukar även ges länsarbetsnämnden att yttra sig över ramfördelningen.

Länsbostadsnämnden skall vidare på grundval av programmet lämna övriga länsmyndigheter de uppgifter som kan behövas för myndigheternas verksamhet.

I sysselsättningsplaneringen för byggnadssektorn sker kontinuerliga kontakter mellan länsarbetsnämnden och länsbostadsnämnden. Länsbostadsdirektören deltar regelbundet på länsarbetsnämndens sammanträden och lämnar upplysningar om läget för bostadsbyggandet. I Stockholms län deltar länsarbetsnämnden i sammanträden tillsammans med Stor-Stockholms planeringsnämnd och länsstyrelsen.

En tredjedel av direktörerna uppger att behandlingen av KBP på länsplanet samordnas med andra planeringsdokument. Samordningen sker med den planering som bedrivs av länsarbetsnämnden och länsstyrelsen, framför allt den regionalekonomiska enheten.

Tjänstemännen från länsbostadsnämnden besöker varje år tillsammans med en del andra regionala företrädare kommunerna för att ge ömsesidig information om aktuella frågor och planer. Dessa kontakter betraktas av båda parter som värdefulla.

## 5.8 Kritik av KBP-planeringen

I olika sammanhang (t ex RRV, KPP-projektet) har ifrågasatts värdet av den nuvarande KBP-planeringen.

Den s k Stat- kommungruppen, som bl a har till uppgift att föreslå åtgärder för att vidga den kommunala handlingsfriheten, har i sitt betänkande "Kommunal planering i förändring" i (SOU 1982:37) behandlat de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen.

Gruppen föreslår att en översyn görs av den statliga detaljstyrningen av KBP:s innehåll och utformning. Vidare att den särskilda förordningen om KBP ses över, varvid det bör övervägas om förordningen i sin helhet kan undvaras.

Bostadsstyrelsens rätt att utfärda föreskrifter föreslås även tas bort. I stället bör bostadsstyrelsen enligt gruppen utveckla metoder och allmänna råd till kommunerna.

Arbetsgruppens förslag angående arbetsfördelningen mellan stat och kommun innebär sammanfattningsvis följande (s 10):

- att lagfäst kommunal skyldighet att upprätta bostadsförsörjningsprogram bibehålles,
- att planeringen i princip skall vara oreglerad till form och innehåll
- att bostadsstyrelsen skall ha befogenhet att utge allmänna råd för kommunernas bostadsförsörjningsplanering samt
- att statens informationsbehov skall tillgodoses på annat sätt än genom reglerad planeringsverksamhet, t ex genom främst enkäter.

I sitt yttrande över betänkandet tillstyrker Kommunförbundet i huvudsak de allmänna principer som arbetsgruppen föreslår.

Vidare understryker förbundet att den kommunala planeringen i första hand genomförs för att kommunerna har ett eget behov av att planera. Förbundet konstaterar också att

"Bostadsbyggandet och de kommunala följdinvesteringarna i t ex skolor och barnstugor är av central betydelse i den kommunala verksamheten och planeringen. Styrelsen anser att varje kommun själv ska få bestämma om planeringens utformning. Därigenom underlättas en samordning mellan bostadsförsörjningsplaneringen och den ekonomiska planeringen. Kommunerna är olika och ambitionsnivån varierar. Självklart har en stor kommun med omfattande nyproduktion och ombyggnad i centralorten behov av mer underlagsmaterial för sina beslut t ex i form av inventeringar och analyser, än en liten kommun där det bara byggs några småhus per år".

Förbundet anser att man överlag bör vara restriktiv med enkäter. Ett alternativ till en heltäckande uppgiftsinsamling kan i stället vara att staten inhämtar information från ett urval kommuner.

RRV konstaterar i sin revisionsrapport (1979:1276) att kommunerna normalt upprättar ett program bestående av redovisningsblanketter samt i varierande grad kommenterar till dessa. RRV menar att

"Detta kan tyda på att blanketterna i stort sett utgör kommunens samlade handlingsprogram för bostadsförsörjningen. I flertalet kommuner är detta sannolikt fallet. Detta skulle innebära att bostadsförsörjningsprogrammet, vars grundläggande syfte är att vara ett kommunalt handlingsprogram och planeringsinstrument, i flertalet kommuner företrädesvis redovisas på blanketter som i huvudsak är utformade för ett annat syfte, nämligen att ge staten information. Det är emellertid svårt att bedöma i vilken utsträckning som denna redovisningsform styr själva planeringsverksamheten.

Det kan ifrågasättas om inte utformningen av redovisningssystemet med tiden kommit att motverka det övergripande syftet med programverksamheten, nämligen att främja tillskapandet av lokala, kommunala handlingsprogram för bostadsförsörjningen. RRV anser därför att bostadsstyrelsen bör utvärdera redovisningssystemets inverkan på den kommunala planeringen. Mot bakgrund av bl a en sådan utvärdering bör styrelsen överväga hur den obligatoriska redovisningen av uppgifterna ur programmen skall läggas upp så att inte det övergripande syftet med programverksamheten kommer att motverkas".

Reimers menar att en förklaring till varför kommunerna arbetar som de gör med KBP är "att det finns av staten ålagda blanketter och inlämningstidpunkter. Just detta kan försvåra egna rutiner och anpassning till övrig planering i kommunen". (1981, s 35)

Frågan om den kommunala planeringens anpassning till de statliga kraven på olika uppgifter behandlas även i Kommunförbundets skrift om gemensamma planeringsföretsättningar (1974). Därvid framhålls följande:

"Förbundets strävan är att de uppgifter, som behövs för den statliga planeringen, skall framgå av kommunernas planering, så att speciella utredningar i regel inte behöver göras för att besvara statliga enkäter. Om det målet skall kunna nås fordras bl a ett enhetligt sätt att redovisa en stor del av den kommunala planeringen. Det är angeläget att de statliga kraven anpassas till ett sådant enhetligt kommunalt planeringssystem. Kommunförbundet kommer därför successivt att aktualisera sådana samordningsfrågor med statliga myndigheter och organ".



Utvecklingen har varit den att statliga myndigheters anvisningar i allt större utsträckning fått karaktären av råd och förslag till kommunerna och allt mindre haft formen av tvingande regler.

## 5.9 Planeringen av bostadsförsörjningen - sammanfattning och slutsatser

I kapitel 5 har vi behandlat planeringen av bostadsförsörjningen såsom den framkommit dels genom massdata dels via undersökningsresultaten från urvalskommunerna. Dessutom har det s k kommunalpolitiska spelet kring bostadsförsörjningen samt KBP:s betydelse i den kommunala verksamheten samt dess samband med övrig kommunal planering analyserats. I detta avsnitt skall resultaten sammanfattas och kommenteras.

### Det kommunala handlingsutrymmet

Framför allt sedan det s k kvotsystemets betydelse minskade under senare delen av 1970-talet har kommunerna upplevt sig ha en stor frihet att själva besluta om den lokala bostadsförsörjningens omfattning och inriktning.

Statliga bestämmelser försvårar emellertid, enligt mindre än hälften av de kommunala företrädarna, bostadsbyggandet.

Man pekar därvid bl a på lånebestämmelserna och olika statliga normer och föreskrifter.

Sedan mitten av 1970-talet har statsmakterna strävat efter att öka kommunens självständighet och begränsa den statliga styrningen. Detta har även gällt inom bostadsförsörjningens område. Motsatta tendenser kan emellertid iakttagas bl a motiverade av den samhällsekonomiska situationen. Den s k stat-kommungruppen har föreslagit att den statliga styrningen av bostadsförsörjningsplaneringen delvis skall begränsas.

### Politiseringen av den lokala bostadsförsörjningen

Någon form av majoritetsparlamentarism har numera allmänt införts i kommunerna. Därmed har det tidigare samregerandet ersatts av en ansvarig majoritet, som besätter de ledande politiska posterna. Majoriteten lägger fram förslag till beslut i alla viktiga ärenden, medan oppositionen förväntas komma med alternativ till majoritetens förslag.

En konsekvens av bl a majoritetsparlamentarismen har blivit en ökad politisering av de kommunala frågorna. De formella sammanträdena har därmed fått en minskad reell betydelse. Många av de större viktiga besluten fattas i olika partigrupper före de formella sammanträdena med kommunala nämnder och styrelser, som därmed delvis får karaktär av konfirmerande organ för i realiteten redan fattade beslut.

Den ökade partipolitiseringen i kommunerna avser flera politikområden. Orsakerna till denna utveckling är flera. Förutom majoritetsparlamentarismen har den samband "med både kommunsammanläggningarna och andra förändringar i det politiska livet, såsom massmediernas växande betydelse, övergång till majoritetsstyre, gemensam valdag, tillkomsten av statligt och kommunalt partistöd och fler arvoberade förtroendevalda". (Gustafsson 1983, s 98).

Till detta kan läggas den under 1970-talet allt större medvetenheten om planeringens politiska innehåll och betydelse, vilket även kan ha bidragit till den ökade politiseringen.

Flera undersökningar har tidigare konstaterat att bostadsfrågorna ofta ger upphov till politiska stridigheter i kommunerna. Denna undersökning bekräftar detta. Av politikerna uppger sålunda 69 % och av tjänstemännen 65 % att partipolitiska meningsmotsättningar brukar uppstå vid behandlingen av bostadspolitiska frågor i fullmäktige. Även i urvalskommunerna framkom att bostadsfrågorna ofta blir politiserade med undantag för styrelsen i det allmännyttiga företagen.

Att inte behandlingen i de allmännyttiga företagen politiseras kan hänga samman med den inställning som allmänt framförts i intervjuerna nämligen att när väl KBP-beslutet är taget i fullmäktige bör detta accepteras i det vidare genomförandet.

Den bild av politisk strid kring bostadsfrågorna som vår undersökning och Johanssons och Schmidts (1979) undersökningar visar kontrasterar mot KPP-projektets intryck i sina undersökningskommuner. KPP-projektet kom fram till att "Den allmänna bilden är alltså att enighet råder vid den formella politiska behandlingen och att diskussionerna är begränsade". (Reimers 1981, s 33).

De politiska meningsskiljaktigheterna har avsett bostädernas lokalisering, hustypsfördelningen, bostadsbyggandets totala omfattning och upplåtelseformerna.

I urvalskommunerna framkom att de socialistiska partierna oftast förordade ett totalt sett högre bostadsbyggande och därvid prioriterade flerbostadshusen. De borgerliga var mer benägna att släppa fram bebyggelse i utomplaneområden men var emot byggande på jordbruksmark. Detta gäller i synnerhet för centern. Även om inga större stridigheter förevarit om markpolitiken är de socialistiska partierna mer för en aktiv markpolitik än de borgerliga. Däremot har socialdemokraterna inte drivit frågan om införande av tomträtt i någon av urvalskommunerna.

Förekomsten av politiska stridigheter ökade från 49 % i de minsta kommunerna till 88 % i de största.

KBP:s stora politiska betydelse i kommunerna visas av att i 83 % av kommunerna brukar förslaget till KBP, utöver beredningen i fullmäktigegruppen, även behandlas i partiorganisationen.

Förekomsten av ett parti eller partikonstellation med egen säker majoritet kan innebära att övriga partier i stor utsträckning måste ta hänsyn härtill vad gäller deras möjligheter att få igenom sina egna krav. Även om meningsskiljaktigheterna ej bilagts under beredningsstadiet kan minoritetsgrupperna sålunda ändå avstå från att vid nämndsammansträdet driva sina frågor och låta meningsmot-sättningarna markeras genom votering eller reservation. Sådant agerande skulle i en del fall endast uppfattas som en demonstration och onödig friktion i sammanträdesverksamheten.

#### KBP:s roll och betydelse

Det kommunala bostadsförsörjningsprogrammet upptar i stort sett allt planerat bostadsbyggande i kommunen för den närmaste femårsperioden. Det är därmed ett av de viktigaste planeringsinstrument som kommunen har att ta ställning till.

Det har också framgått att KBP:s roll som ett kommunalt planeringsinstrument stärkts genom åren. Genomgående betonas att man numera anser att KBP är ett viktigt politiskt och administrativt styrinstrument. Sålunda uppger 82 % av kommunstyrelseordförandena, 78 % av kanslicheferna och 92 % av länsbostadsdirektörerna att KBP har en mycket stor eller ganska stor betydelse för annan kommunal planering.

Av de största kommunerna ansåg 91 % att KBP hade mycket stor eller ganska stor betydelse. Motsvarande siffror för de minsta kommunerna var 70 %.

Norrving fick ungefär motsvarande resultat i sin undersökning. Knappt 2/3 av de undersökta kommunerna ansåg sålunda att KBP utgör grunden för bostadsbyggnadsplaneringen. (Norrving 1981).

Man medger att KBP tidigare i stor utsträckning var en önskelista och ett tabellifyllande som man överlät på tjänstemännen att svara för utan att bry sig så mycket om resultatet varken planeringsmässigt eller politiskt. Att inte verkligheten blev som programmet visade orsakade därför ingen större uppmärksamhet.

Ett skäl till att KBP så ofta upptog fler projekt än som man avsåg att genomföra var tidigare det förhållandet att KBP var ett förhandlingsunderlag och förhandlingsbud när det gällde att få så stor bostadsbyggnadskvot som möjligt från länsbostadsnämnden. Numera spelar inte kvoten någon roll, varför behovet av "överbud" försvunnit.

Bidragande orsaker till att KBP:s formella och reella status har ökat under senare år är även det förhållandet att KBP numera obligatoriskt skall beslutas av kommunfullmäktige. Därmed tvingas parti-grupperna till öppna politiska ställningstaganden.

I kommunerna betraktar man genomgående KBP som styrande främst vad avser de 2-3 första åren. De två sista åren är närmast att betrakta som en osäker markering.

Även om KBP med åren blivit ett mer precist instrument utesluter detta inte att det fortfarande förekommer projekt som är tidsmässigt orealistiska.

De osäkerheter som trots allt finns i KBP anser man numera till största delen ligga utanför kommunal kontroll såsom kostnadsutvecklingen, efterfrågesituationen, överklagningar o dyl.

Samtidigt som det händer att en del av de i KBP upptagna projekten ej genomförs inträffar det, enligt hälften av kanslicheferna, att bostadsbyggande genomförs utan att projekten har funnits med i KBP.

Detta trots att enligt bestämmelserna all bostadsbebyggelse skall ha varit upptaget i KBP. I allmänhet rör det sig om mindre projekt.

Vidare uppger en femtedel av kommunstyrelseordförandena, mer än en fjärdedel av kanslicheferna och två tredjedelar av länsbostadsdirektörerna att KBP inte svarar mot det verkliga behovet av bostäder i kommunen.

I allmänhet ansåg man att kommunerna planerade för ett för högt bostadsbyggande.

I en del fall tas projekt med för att utgöra en påtryckning, signal t ex mot byggnadsnämnden att denna skall påskynda stadsplanläggning. Projekt kan även tas med för att t ex påskynda ärenden som handlägges av Vägförvaltningen.

#### KBP-processen

Planeringsrutinerna avseende KBP varierar från kommun till kommun beroende på olika förhållanden. Vissa grundläggande drag i planeringsprocessen är dock gemensamma för de flesta kommuner.

Det som kan ha betydelse för olikheterna är kommunens storlek, bostadsbyggandets omfattning etc.

Den kommunala förvaltningens organisation varierar och ger därmed olika ramförutsättningar för planeringen liksom olikheter i administrativa rutiner och resurser.

Det förhållandet att större kommuner har en mer välutbyggd kommunal förvaltning ger också en annorlunda beslutsprocess med mer formella kontaktvägar än i den mindre kommunen. I den lilla kommunen sker kommunikationen genom personliga och informella kontakter. Kommunikationerna är ofta muntliga, medan i den större kommunen dessa får ersättas av skriftliga kontakter såsom remisser o dyl. Tjänstemännens närkontakter med ledande politiker är inte lika vanliga i den större kommunen som i den mindre o s v.

KBP-processen är den planeringsprocess som föregår fullmäktiges beslut angående KBP. I denna fastlägges de olika bostadsprojektens omfattning, typ, geografiska belägenhet, tidsmässiga fördelning etc.

Planeringsprocessen är cyklisk och kontinuerlig. Erfarenheter från tidigare planeringsomgångar tas till vara och utgör "input" i de kommande omgångarna.

Då KBP upprättas varje år kan sålunda feed-backeffekter tas tillvara vid varje nytt tillfälle. För det mesta utgår man från föregående års KBP och gör de justeringar som erfordras med hänsyn till de nya förhållanden som tillkommit, ändrad efterfrågan, ny lagstiftning etc. Dessutom tillkommer eventuella politiska direktiv.

I samband med KBP-arbetet erhåller enligt 88 % av politikerna och 74 % av tjänstemännen de involverade tjänstemännen någon form av politiska direktiv. Dessa avser i de flesta fall bostadsbyggandets omfattning och lokalisering och ibland även hustyps-fördelning och upplåtelseformer.

I mer än hälften av kommunerna tas initiativen till direktiven av tjänstemännen, i en fjärdedel tas de av både politiker och tjänstemän. Enbart politikerinitiativ sker i en femtedel av kommunerna.

Det politiska ansvaret för upprättande av förslag till KBP åvilar kommunstyrelsen.

I 87 % av kommunerna finns någon förvaltning som har huvudansvaret för att ta fram beslutsunderlag inför fullmäktigebeslutet. I nära hälften av kommunerna svarar kommunkansliet för denna uppgift. I övriga kommuner är det något tekniskt kontor som har huvudansvaret.

Formella arbetsgrupper som svarar för framtagandet av KBP-förslaget finns i 17 % av kommunerna. Dessa grupper kan bestå antingen av endast tjänstemän eller av såväl politiker som tjänstemän.

Ett sätt att inhämta synpunkter på förslaget till KBP kan vara att sända detta på remiss till interna organ och externa intressenter.

KBP-förslaget sänds på remiss i en tredjedel av kommunerna.

I inget enda fall i urvalskommunerna har nämnderna fått yttra sig över förslaget.

Endast i en kommun har det under undersökningsperioden förekommit att KBP-förslaget sänts på remiss till externa intressenter.

I det direkta KBP-arbetet är det framför allt kommunstyrelsens ordförande och andra ledamöter från kommunstyrelsen som dominerar. Men även politiker från byggnadsnämnden deltar. I en del fall ingår även representanter från tekniska nämnder såsom fastighetsnämnden.

Av fallstudierna har framgått att kontakterna mellan förvaltningarna vid upprättandet av KBP-förslaget är ganska begränsade.

I undersökningskommunerna har ekonomiavdelningen mer aktivt deltagit i KBP-arbetet i endast en kommun. Från ekonomihåll anser man detta vara en brist inte minst med tanke på att KBP ofta är underlag för KELPEN.

Socialförvaltningen har hittills inte i någon större utsträckning deltagit i det direkta KBP-arbetet.

Skolförvaltningens deltagande i KBP-arbetet är än mindre. I den mån förslaget till KBP sänds på remiss brukar emellertid även i en del fall den sociala sektorn och skolan beredas tillfälle att yttra sig.

Det kan synas anmärkningsvärt att två förvaltningar som är så beroende av bostadsförsörjningsprogrammet som socialförvaltningen och skolförvaltningen i så ringa utsträckning är involverade i det direkta KBP-arbetet.

Kontakter med externa intressenter kan ske på många olika sätt. Det kan röra sig om formella remisser eller referensgrupper, det kan vara underhandskontakter etc.

De kommuner som ej har formellt och skriftligt remissförfarande menar att detta är obehövt, då det finns andra mer informella kanaler för kontakter.

En annan viktig intressent i bostadsförsörjningen och i annan kommunal planering utgör näringslivet. Näringslivets utveckling och arbetskraftsbehov är i många fall av största betydelse för bostadsplaneringen. Ett ömsesidigt informationsutbyte mellan kommun och näringsliv förekommer i flera av urvalskommunerna.

Vad avser externa intressenters medverkan i KBP-planeringen uppger 65 % av politikerna och 57 % av tjänstemännen att kommunen har kontakt med byggherrar, intressesammanslutningar och liknande vid utarbetandet av KBP. Det är främst med byggherrar som kontakterna sker. Hyresgästförening, fastighetsägareförening och andra intresseorganisationer deltar däremot inte i någon större utsträckning i KBP-arbetet. Kontakterna avser i huvudsak praktiska diskussioner om projekten och i vissa fall göres även bedömningar om bostadsefterfrågan m m.

Enligt 65 % av politikerna händer det att bostadsföretag, byggherrar, föreningar m fl tar initiativ till att bostadsprojekt sättes upp i KBP. I de flesta fallen tas dessa initiativ av de kommunala bostadsföretagen. Näringslivet, fackliga organisationer, hyresgästföreningar och fastighetsägareföreningar agerar endast undantagsvis i detta syfte.

Reimers (1981, s 34) konstaterar också att olika intressegruppers medverkan i KBP-arbetet är begränsat.

Reimers (ibid s 29) noterar vidare att

"Mer formaliserade kontakter mellan tjänstemän i kommunerna och externa intressenter kan tyckas vara förvånande få. Man bör dock hålla i minnet att kontakter med byggföretag, byggherrar, myndigheter och grannkommuner tas i många sammanhang. Sannolikt lämnar man varandra därvid information, både vad gäller sakuppgifter och värderingar, som påverkar KBP-arbetet".

En annan inflytandekanal kan vara att företrädare för intressenterna innehar kommunala förtroendeuppdrag. Sådana "samband" är ganska vanliga i urvalskommunerna.

Medborgarinflytandet i bostadsplaneringen varierar mellan kommunerna. 55 % av politikerna och 41 % av tjänstemännen uppger att kommunen tar initiativ till någon form av medborgarinflytande förutom den lagstadgade utställningen av stadsplaner. En markant skillnad föreligger i detta avseende mellan stora och små kommuner. Initiativ till medborgarinflytande tas sålunda i 63 % av de större kommunerna och i 29 % av de mindre.



Enligt bostadsstyrelsens kommentarer skall kommuner som ingår i samma bostadsförsörjningsområde samråda med varandra i samband med upprättandet av KBP. Så sker i 23 % av kommunerna enligt politikererna och i 18 % enligt tjänstemännen.

Samråd i KBP-arbetet skall enligt förordningen även förekomma mellan kommunerna och länsbostadsnämnden. Värdet av detta betraktas emellertid som begränsat av kommunerna. Sålunda uppger 75 % av politikerna och 80 % av tjänstemännen att länsbostadsnämnden inte tillfört några synpunkter av betydelse för kommunens bostadsförsörjning utöver nämndens hantering av den statliga låne- bidragsgivningen. Av länsbostadsdirektörerna ansåg emellertid 67 % att länsbostadsnämnden hade mycket stor eller ganska stor betydelse i kommunernas KBP-planering.

#### KBP:s samband med övrig kommunal planering

I sina kommentarer understryker bostadsstyrelsen vikten av att KBP samordnas med den övriga kommunala planeringen.

Så sker också i 60 % av kommunerna. Samordningen sker i något mer än en tredjedel av kommunerna mellan KBP och den ekonomiska flerårsplaneringen. I en fjärdedel av kommunerna samordnas KBP med GPF:en. Vidare sambehandlas KBP i en del kommuner med barnomsorgsplan, årsbudgeten, äldreomsorgsplan, skolplaneringen samt den fysiska planeringen.

Ett hinder mot att skapa en samordning är att de olika planeringsdokumenten diskuteras och beslutas vid olika tidpunkter, d v s årsbudgeten beslutas för sig liksom KBP, KELPEN, barnomsorgsplanen etc. En del kommuner har emellertid börjat att tidsmässigt samordna beslutsprocessen för dessa olika dokument. Ett problem när det gäller samordning med andra planeringsdokument är emellertid att inlämningstiderna för dessa dokument till statliga myndigheter är spridda över hela året.

Vilka planer som styr övriga är svårt att fastställa. Ofta rör det sig om ett ömsesidigt beroende och påverkan.

Det har framgått att KBP har en stor betydelse för annan kommunal planering. KBP utgör sålunda underlag för den ekonomiska planeringen. Vidare används KBP för att tidsplanera detaljpanelläggningen. Det är också styrande för planeringen av barnomsorgen, äldreomsorgen, skolan och andra investeringar.

De förvaltningar som planerar utifrån KBP är beroende av att KBP är realistiskt. Man försöker numera att så långt det är möjligt tidsmässigt samordna behandlingen av KELP, KBP, äldreomsorgsplan, barnomsorgsplan m fl planeringsinstrument.

Även de "mjuka" förvaltningarna, skolan och socialförvaltningen anser att KBP är ett viktigt planeringsinstrument för deras verksamhet. Bostadsbyggandet påverkar i hög grad dimensionering och lokalisering av skolor och barnstugor m m. Däremot anser dessa förvaltningar att man allt för lite får deltaga i planeringen av bostadsförsörjningen.

## 6. FÖRVERKLIGANDET AV BOSTADSFÖRSÖRJNINGEN - GENOMFÖRANDEPROCESSEN

I detta kapitel behandlas genomförandeprocessen. Som tidigare nämnts går det inte att dra några distinkta gränslinjer mellan aktiviteter som hör till planerings- respektive genomförandeprocesserna. Men av deskriptiva och analytiska skäl har vi valt att göra denna indelning.

Medan detta kapitel behandlar hur genomförandet organiseras och vilka styrmedel som finns kommer vi i nästa kapitel att studera utfallet i genomförandet och hur genomförandet mer i detalj går till.

### 6.1 Huvudaktiviteter

Planeringen och genomförandet av bostadsförsörjningen är en ytterst komplicerad process med många involverade aktörer. Bostadsbyggandet kräver en lång förberedelse med ett stort antal aktiviteter.

Innan man sätter spaden i jorden måste ett projekt vandra igenom ett stort antal "klareringspunkter". Vid alla dessa stationer riskerar projektet att bli försenat av olika anledningar.

Innan byggstart krävs ett stort antal formella och informella beslut.

De olika momenten i processen kan variera något mellan kommunerna. I stora drag ingår följande aktiviteter:

1. Översiktsplanering
2. Detaljplanering
3. Markförvärv
4. Fastighetsbildning
5. Gatu- och vägprojektering
6. Husbyggnadsprojektering
7. Gatu- och va-byggande
8. Upphandling
9. Finansiering

Vi skall i nästa kapitel närmare studera en del av dessa aktiviteter samtidigt som vi behandlar de styrmedel som används.

Förutom det formella KBP-beslutet i fullmäktige att ett projekt skall genomföras med ett visst innehåll vid en viss tidpunkt ingår följande aktiviteter och formella beslut.

1. Stadsplan för området måste finnas. Fullmäktige skall antaga planen, som sedan fastställs av länsstyrelsen. (Beträffande beslutsgången i övrigt se sid 184 f.)
2. Byggnadslov meddelas av byggnadsnämnden.
3. Beslut om statligt lån fattas av länsbostadsnämnden efter beredning av förmedlingsorganet som skall tillstyrka ärendet.
4. Kreditiv måste finnas för att få statligt lån. Beslut om kreditiv fattas av någon kreditinstitution.
5. Byggnadstillstånd eller igångsättningstillstånd ges av länsarbetsnämnden.
6. Beslut om exploateringsavtal fattas av kommunfullmäktige.
7. Beslut om antagande av entreprenör fattas av byggherren (t ex styrelsen i ett allmännyttigt företag).

Vid samtliga klareringspunkter kan projektet fördröjas genom att ärendet råkar ut för lång handläggningstid, att ärendet bordläggs eller återremitteras vid sammanträden eller t o m avslås.

## 6.2 Tidsåtgång från initiativ till byggstart

Förberedelsetiden fram till byggstart kan variera med hänsyn till projektets storlek, markägförhållanden, plansituation etc.

I tabell 6.1 framgår tidsåtgången fram till byggstart enligt enkätsvaren.

Tabell 6.1

Tidsåtgången från det att kommunen bestämmer sig för byggande i ett visst område tills byggstart  
% (antal)

<u>Flerbostadshus</u>	<u>KSO</u>	<u>KC</u>	<u>Lbodir</u>
1. 1-2 år	39 (100)	29 ( 67)	8 ( 2)
2. 3-4 år	46 (127)	57 (133)	46 (11)
3. 5 år	9 ( 24)	8 ( 18)	33 ( 8)
4. Mer än 5 år	3 ( 7)	6 ( 14)	

Gruppbyggda småhus

1. 1-2 år	47 (118)	36 ( 86)	13 ( 3)
2. 3-4 år	42 (105)	52 (122)	54 (13)
3. 5 år	8 ( 20)	7 ( 17)	17 ( 4)
4. Mer än 5 år	3 ( 7)	5 ( 11)	

Politikerna har som synes en något mer optimistisk syn på tidsåtgången än de kommunala tjänstemännen och länsbostadsdirektörerna. Vidare framgår att gruppbyggda småhus anses ta kortare tid än flerbostadshus.

Urvalskommunerna

Merparten av kommunstyrelsens ordförande och kanslicheferna i urvalskommunerna angav en tid om 3-4 år fram till byggstart.

### 6.3 Genomförandeorganisationen

I vår föreställningsram (s 60) har vi utgått ifrån att genomförandet av bostadsförsörjningen sker av en "implementationsstruktur" bestående av kommunala, statliga, kooperativa och privata aktörer.

Vi har också antagit att de olika aktörerna har en större eller mindre grad av autonomi och att ingen aktör har ett totalt inflytande över genomförandet.

Även om kommunen sålunda måste ta stor hänsyn till övriga aktörer är kommunens ställning i allmänhet relativt stark. Att kommunen skall ha ett betydande inflytande understrykes i bostadsstyrelsens kommentarer:

"Planering, projektering, upphandling och genomförande bör samordnas och styras av kommunen. Härigenom säkerställs att kommunens intentioner verkligen genomförs. Vidare förbättras möjligheterna att utnyttja konkurrensen inom byggnadssektorn".

#### 6.3.1 Ansvarsfördelningen i genomförandet

I detta avsnitt behandlas hur genomförandet organisatoriskt går till. Förutom ansvarsfördelningen i genomförandet studeras kommunstyrelsens roll och relationen mellan kommunstyrelsen och byggnadsnämnden.

Medan huvudansvaret för upprättande av KBP är ganska klart uttalat i samtliga urvalskommuner är ansvarsfördelningen vad avser genomförandet av bostadsförsörjningen väsentligt oklarare.

Inom den kommunala organisationen måste de olika förvaltningarna samordna sina verksamheter t ex vad gäller byggnadslov, lånebeslut, utbyggnad av teknisk och social infrastruktur etc. Denna samordning löses på olika sätt alltefter projektets storlek och omfattning samt kommunens storlek och förvaltningsstruktur.

Många av de intervjuade har en oklar uppfattning om hur genomförandet egentligen går till. Det är kanske inte heller så underligt med tanke på hur till synes oformaliserad ansvarsfördelningen i genomförandet är. Denna organisatoriska oklarhet gäller såväl den politiska som den administrativa handläggningen.

Inställningen i samtliga kommuner, såväl bland politiker som tjänstemän, är att genomförandet av de projekt som finns i KBP i och med fullmäktigebeslutet i huvudsak är en angelägenhet för tjänstemännen.

I många fall betraktar man genomförandet som en mer eller mindre mekanisk process, som politikerna i allmänhet inte har mycket med att göra. I några fall anser man att politikerna "lägger sig i denna" vilket man anser vara felaktigt då denna enligt dess uppfattning åvilar tjänstemännen och inte politikerna.

I allmänhet är politikernas medverkan i det direkta genomförandet begränsat. I de fall genomförandet organiseras i form av en projektorganisation kan emellertid politikermedverkan bli mer aktivt.

Ett flertal förvaltningar är sålunda involverade i genomförandet, t ex fastighetskontor, gatukontor, stadsbyggnadskontor etc och dessa förvaltningar har sina speciella roller och ansvar. Som tidigare nämnts råder det en del oklarheter om utformningen av genomförandet.

Det gäller även beträffande vilken förvaltning som har huvudansvaret.

Av enkätundersökningen framgår att det i en femtedel av kommunerna inte finns någon huvudansvarig förvaltning för att initiera och följa upp de olika byggnadsprojekten i KBP. Av de kommuner som har en huvudansvarig förvaltning har fastighetskontoret (och exploateringskontoret) denna uppgift i en tredjedel av kommunerna, teknisk avdelning i en femtedel. Kommunkansliet uppges ha denna uppgift i 12 % av kommunerna samt byggnadskontoret i 9 %.

#### Urvalskommunerna

En av kommunerna saknar en huvudansvarig förvaltning för genomförandet. I två kommuner åvilar det fastighetskontoret att svara för denna uppgift, i en har kommunkansliet denna funktion och i en kommun delas den mellan kommunkansliet och exploateringskontoret.

##### 6.3.1.1 Kommunstyrelsens roll

Huvudansvarigt politiskt organ för genomförandet av bostadsförsörjningen är kommunstyrelsen.

Av politikerna anser endast 4 % (11) att kommunstyrelsen inte har tillräckligt inflytande över genomförandeprocessen.

När det gäller den fysiska planeringen kan en förskjutning av ansvaret från byggnadsnämnden till kommunstyrelsen förmärkas från början av 1970-talet. Det gäller inte minst för den översiktliga planeringen.

I bygglagutredningens betänkande "Markanvändning och byggande", (SOU 1974:21) föreslås att den översiktliga fysiska planeringen skall åvila kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Ansvarigt beredande organ för dessa planer skall vara kommunstyrelsen. Därmed skulle även samordningen mellan den fysiska, ekonomiska och övriga kommunala planeringen främjas.

Denna ordning tillämpas redan nu i många kommuner (Kommunaktuellt 1980:3).

Som framgår av tabell 6.2 anser endast ett fåtal av politikerna och tjänstemännen att kommunstyrelsen inte har ett tillräckligt inflytande över den översiktliga fysiska planeringen.

Tabell 6.2

Intervjupersonernas uppfattning huruvida kommunstyrelsen har ett tillräckligt inflytande över den fysiska planeringen % (antal)

	<u>KSO</u>	<u>KC</u>
Ja, vad avser den översiktliga planeringen	96 (267)	92 (257)
Ja, vad avser detaljplaneringen	80 (221)	81 (223)

Andelen är något större när det gäller den fysiska detaljplaneringen. De som är missnöjda pekar bl a på att en bättre samordning måste komma till stånd mellan kommunstyrelsen och byggnadsnämnden. En del menar att länsstyrelsens makt i planfrågor bör begränsas.

#### Urvalskommunerna

Även i urvalskommunerna är missnöjet störst vad avser den fysiska detaljplaneringen. Medan samtliga kommunstyrelseordförande ansåg att inflytandet var tillräckligt i den översiktliga planeringen ansåg fyra att så var fallet i detaljplaneringen. Två av kanslicheferna ansåg att inflytandet var otillräckligt i detaljplaneringen och en att så var fallet i den översiktliga planeringen.



Det har framgått av undersökningen att samarbetet över förvaltnings- och nämndgränserna i den fysiska planeringen fungerar otillfredsställande i en del fall. Motsättningar mellan kommunstyrelsen och byggnadsnämnden har sålunda inte varit ovanliga i urvalskommunerna.

Vidare har framkommit att det föreligger en del oklarheter i arbetsfördelningen mellan kommunstyrelsen och byggnadsnämnden i den fysiska planeringen.

Den översiktliga planeringen verkar emellertid genomgående ha övertagits av kommunstyrelsen.

När det gäller detaljplaneringen är trenden att KS successivt tar över mer och mer av initiativet och styrningen av vad som skall planeras. Fortfarande bestämmer byggnadsnämnden i huvudsak innehållet.

Det finns exempel på att byggnadsnämnden har gett uppdrag till planförfattare utan att informera kommunstyrelsen och att planförslag kommit helt överraskande för yttrande till kommunstyrelsen.

Byggnadsnämnden har tidigare betraktats som "en stat i staten" i en del kommuner. Denna maktställning har successivt begränsats inte minst genom att kommunstyrelsen byggt upp egna planeringsresurser.

Tillkomsten av planeringskontor som har övertagit delar av den fysiska planeringen har inneburit att nya aktörer tillkommit i den fysiska planeringen som delvis ändrat på rutiner och rollfördelningen.

#### 6.3.2 Samordningsorgan i den fysiska planeringen

Ett sätt att samordna den fysiska planeringen kan vara att inrätta ett gemensamt organ i vilket ingår representanter för olika nämnder och styrelser.

I 62 % (171) av kommunerna har man tillskapat särskilda utskott eller kommittéer som behandlar planfrågor.

Av dessa behandlar en tredjedel endast översiktliga planfrågor medan övriga handlägger såväl översiktliga som detaljplanefrågor.

Följande nämnder och styrelser är representerade i dessa organ % (antal)

Endast kommunstyrelsen	18	( 29)
Kommunstyrelsen och byggnadsnämnden	62	(101)

Förutom kommunstyrelsen och byggnadsnämnden ingår i en del fall följande nämnder och styrelser nämligen:

Gatunämnden  
Sociala centralnämnden  
Fastighetsnämnden  
Hälsovårdsnämnden

Ett annat sätt att överbrygga motsättningarna och förbättra samordningen mellan kommunstyrelsen och byggnadsnämnden kan vara personalunioner. Sådana förekommer ofta i kommunerna.

#### Urvalskommunerna

I tre av kommunerna finns ett särskilt politiskt organ för planfrågorna. Förutom kommunstyrelsen ingår i dessa representanter för byggnadsnämnden. I en kommun är även tekniska nämnden representerad.

#### 6.3.3 Gemensamma planerings- och samordningsorgan

I kommunerna kan finnas olika mer eller mindre formella permanenta organ för samordning av den kommunala verksamheten.

Dessa organ kan bestå av endast tjänstemän respektive politiker eller innehålla såväl politiker som tjänstemän.

Av tabellen på nästa sida framgår de samordningsorgan som finns i urvalskommunerna.

Tabell 6.3

## Samordningsorgan i urvalskommunerna

	Endast tjänstemän	Endast politiker	Blandade organ
Avesta			Fredagsträffar
Gislaved		Planeringskommitté Arbetsutskott (planering)	
Huddinge	Central samordningsgrupp	Generalplanekommitté	
Höör		Plankommitté	
Östersund		Ordförandeberedning Centrala samordningsgruppen	

I Huddinge finns vidare en central samordningsgrupp i vilken ingår kommunens chefstjänsteman. Frågor av gemensamt intresse behandlas vid dessa, t ex GPF, budget etc.

I Avesta utgör de s k fredagsträffarna ett samordningsorgan. I detta deltar samtliga cheftjänstemän däremot endast en politiker, nämligen kommunstyrelsens ordförande. Viss kritik har riktats från andra politiker som anser att fredagsträffarna blivit en alltför maktfullkomlig institution och att de reella avgörandena egentligen träffas där.

I Gislaved finns en planeringskommitté i vilken ingår: kommunstyrelsens ordförande, byggnadsnämndens ordförande samt vissa tjänstemän. Detta är ett praktiskt, informellt organ som behandlar ärenden som rör kommunstyrelsen och byggnadsnämnden.

Vidare finns ett arbetsutskott (planering) som samanträder en gång i månaden. I detta deltar KS-AU samt två ledamöter från byggnadsnämnden. Därvid behandlas såväl översikliga planer som detaljplaner.

Huddinge har en generalplanekommitté i vilken ingår politiker från kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, sociala centralnämnden och tekniska nämnden. I den försöker man samordna planeringsarbetet och göra en övergripande planprioritering. Ordföranden i kommittén är kommunstyrelsens ordförande.

I Höör finns en plankommitté med politiker från kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, tekniska nämnden. (KSO, kommunstyrelsens vice ordförande, en KS-ledamot från oppositionen samt ordförandena i byggnadsnämnden och tekniska nämnden). Denna har mest behandlat detaljplaner och inte övergripande planering.

Under senare år har plankommittén inte fungerat beroende bl a på att de viktiga ärendena inte togs upp på kommitténs sammanträden.

I Östersund sker samordningen i CESAM (Centrala samordningsgruppen). I den sk "lillcesam", som leds av kommunstyrelsens ordförande, ingår förvaltningscheferna för de tekniska förvaltningarna, kanslichefen, ekonomichefen samt oppositionsrådet. I detta organ tas tidplaner fram för de olika projekten och här sker en kontinuerlig uppföljning av dessa.

#### 6.3.4 Projektorganisation

Ett sätt att åstadkomma en samordning är att skapa en projektorganisation i vilken berörda aktörer ingår. En sådan kan variera till sammansättning och form beroende på projektets art och omfattning m m.

I Kommunförbundets skrift "Kommunal projektadministration" (Stockholm 1971), vars syfte är att ge råd och anvisningar i projektorganisation, är ett genomgående ledord "samordning".

I inledningen (s 4) preciseras tankarna bakom projektorganisationen:

"Huvudsyftet med projektorganisation är att skapa förutsättningar för en effektiv samordning av de för ett visst projekt behövliga resurserna för att uppnå avsedda mål för projektet till lägsta möjliga totalkostnader vid önskad kvalitetsnivå inom avsedd tid".

I figur 6.1 illustreras hur en projektorganisation för detaljplanering och exploatering kan byggas upp och vilka olika intressenter som deltar i de olika grupperna. (s 20).

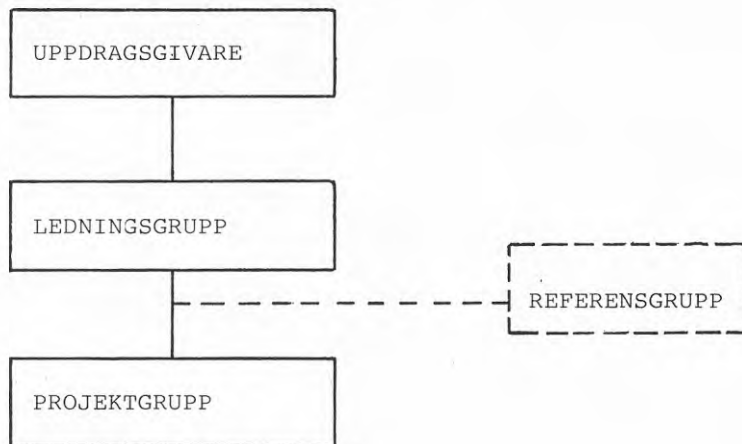
Grundtanken med projektorganisation är att man för ett visst givet projekt samlar representanter för de olika intressenterna till en för ändamålet särskild bildad organisation. Det är inte fråga om att bryta sönder den befintliga organisationen utan endast att skapa ett komplement till denna.

En projektorganisation innebär att tjänstemän och/eller förtroendemän inom projektorganisationens ram i ett visst projekt fullgör vissa av förvaltningens ordinarie uppgifter för detta projekt. Ansvar för arbetsuppgifternas utförande ändras således inte genom att man tillämpar projektorganisation som tillkommit enbart för samordning av aktiviteterna.

Projektorganisationens uppbyggnad och sammansättning varierar med hänsyn till projektets art. I princip kan den utformas enligt följande skiss på nästa sida.

Figur 6.1

Projektorganisationens principiella uppbyggnad



Uppdragsgivare är i allmänhet de förtroendemannaorgan inom vars ansvarsområde projektet ligger. För projekt som berör flera nämnders verksamhetsområden är kommunstyrelsen i regel uppdragsgivare.

Uppdragsgivaren utarbetar en projektbeskrivning, preciserar och konkretiserar det uppsatta målet och bör innehålla uppgifter om projektets omfattning samt avgränsning mot andra projekt, önskad takt i genomförandet, etappindelning, berörda intressenter samt projektorganisationens uppbyggnad och ledningsgruppens sammansättning.

I figur 6.2 illustreras hur en projektorganisation för detaljplanering och exploatering kan byggas upp och vilka intressenter som deltar i de olika grupperna. (Ibid, s 20).

Figur 6.2

Projektorganisation för detaljplanering och exploatering



Ledningsgruppen sammansättes efter en inventering av i projektet ingående intressenter.

Gruppens huvuduppgift är

"att pröva och godkänna de detaljerade planer för projektets genomförande som utarbetats av projektgruppen samt att vaka över att projektet genomförs på effektivast möjliga sätt, allt i enlighet med uppdragsgivarens intentioner. Ledningsgruppen har ett förstahandsansvar för projektets planering, kontroll och styrning såväl från teknisk och ekonomisk som från administrativ synpunkt". (Ibid, s 6)

När det gäller sammansättningen av ledningsgrupper understrykes vikten av att man väljer personer från rätt nivå i organisationshierarkin.

"För att projektet skall kunna drivas effektivt, krävs personer i ledningsgruppen med befogenheter att vidta relativt långt gående dispositioner för respektive verksamhetsgren. Å andra sidan bör inte ledningsgruppen väljas från alltför hög nivå, eftersom det då kan vara svårt att samla gruppen för överläggningar och beslut". (Ibid, s 6)

I större projekt eller i projekt av politisk betydelse bör ledningsgruppens medlemmar hämtas från närmast berörda fötroendemannaorganisation medan ledningsgruppen i andra projekt kan bestå av cheftjänstemän.

I referensgruppen deltar de övriga intressenterna i projektet. Referensgruppen skall kontinuerligt informeras om projektet och vid behov konsulteras av ledningsgruppen för att ge den facksynpunkter.

I projektgruppen ingår de tjänstemän som skall svara för projektets genomförande. Projektledaren fungerar som gruppens ordförande. Projektgruppen utför det egentliga projektarbetet och bereder och verkställer de beslut som ledningsgruppen fattar.

En viktig funktion utövas av projektledaren. Denne leder och övervakar projektet och utgör en förbindelänk mellan projektorganisationens olika enheter och svarar för att ledningsgruppens beslut verkställs.

Till sin hjälp kan ha ha en projektadministratör.



#### 6.3.4.1 Projektgrupper

Under senare år har det blivit allt vanligare att man sökt åstadkomma samordning genom s k projektgrupper i vilka samtliga involverade i implementationsstrukturen är representerade. Sådana arbetsgrupper används inte minst i samband med större bostadsprojekt (jfr SOU 1974:50 samt Planverkets rapporter R 34 1975 och R 37 1977). Denna form för samordning kan bl a medföra att konflikter och problem kan lösas vid sammanträdesbordet och man kan slippa långa och utdragna skriftliga remissförfaranden.

En sådan grupp kan vara sammansatt av enbart tjänstemän men i vissa fall kan även politiker ingå. Projektgruppen erhåller i en del fall omfattande direktiv för sitt arbete, men direktiven kan också ges successivt allteftersom arbetet fortskrider. Gruppen går då tillbaka till det uppdragsgivande organet, t ex kommunstyrelsens planeringsutskott, och erhåller förankring av de föreslagna och vidtagna åtgärderna.

Av kommunerna uppger 44 % att man emellanåt till-sätter särskilda projektgrupper för genomförandet av projekt som finns i KBP.

I hälften av fallen ingår både politiker och tjänstemän i projektgruppen. I en fjärdedel utgöres dessa endast av tjänstemän, i 9 % av tjänstemän och entreprenörer samt i 13 % av tjänstemän, politiker och entreprenörer.

Den förvaltning som oftast är representerad i dessa grupper är stadsarkitektkontoret (och stadsbyggnadskontor samt plankontor) som deltar i närmare en tredjedel av grupperna. Därefter uppges gatukontor, fastighetskontor, tekniskt kontor och stads-kansli.

De "mjuka" förvaltningarna socialkontoret och skolkontoret är endast företrädna i ett mindre antal fall.

På frågan om vilka som är gruppens huvudsakliga arbetsuppgifter svarar en fjärdedel samordning och information och lika många att utarbeta förslag till utbyggnadsområden. En annan viktig uppgift anges vara upphandling, bedömning och projektering (19 %).

#### Urvalskommunerna

Två av kommunerna uppger att projektorganisation använts vid genomförande av bostadsprojekt.

I Huddinge har projektorganisationen använts vid planeringen och genomförandet av Huddinge centrum och Östra Skogås. I dessa projektledningsgrupper

respektive projektgrupper ingår politiker och tjänstemän från socialnämnden, tekniska nämnden, byggnadsnämnden och fastighetsnämnden förutom från kommunstyrelsen.

Projektorganisation har i Östersund framför allt använts i samband med planeringen av Torvallaprojektet.

#### 6.4 Förverkligandet av bostadsförsörjningen - genomförandeprocessen. Sammanfattning och slutsatser

Förverkligandet av bostadsförsörjningen kräver ett stort antal komplicerade aktiviteter med många involverade aktörer.

Huvudansvaret för genomförandet åvilar kommunen, men icke-kommunala aktörer svarar för stora delar av genomförandeprocessen. I och med att byggherre utsetts har denne huvudansvaret för att projektet förs i hamn.

Tidsåtgången från beslut att bebygga ett visst område fram till byggstart varierar beroende på projektets omfattning, exploateringsförutsättningar etc.

Gruppbbyggda småhus anses i allmänhet ta kortare tid än flerbostadshus. Upp till 3-4 år är inte en ovanlig tid fram till byggstart även om det kan förekomma kortare tider.

När det gäller ansvarsfördelningen i genomförandet framstår denna som mer oklar än vad gäller själva KBP-processen.

Medan politikerna har en uttalad aktiv roll i planeringsfasen anses deras engagemang i genomföranddelen vara mindre framträdande. Enligt mångas uppfattning bör genomförandeprocessen vara "avpolitiserad" och vara en angelägenhet för tjänstemännen och byggherren.

Vilken förvaltning som skall vara huvudansvarig för att initiera och samordna genomförandet är många gånger oklart. I en femtedel av kommunerna finns ingen huvudansvarig förvaltning. I övriga kommuner har ofta någon teknisk förvaltning denna funktion såsom fastighetskontor eller dylikt.

Den bild man får av ansvarsfördelningen i genomförandet är att denna ofta är organisatoriskt oklar. Improvisationer och brandkårsuttryckningar är inte ovanliga inslag i processen.

Politiskt ansvarigt organ i genomförandet är ytterst kommunstyrelsen. En annan viktig nämnd är byggnadsnämnden som är planmyndighet och som dessutom beviljar byggnadslov. Utan en fastställd fysisk detaljplan och utan byggnadslov är inget bostadsbyggande möjligt.

Det är därför av största vikt att byggnadsnämndens verksamhet synkroniseras med kommunstyrelsens intentioner för bostadsbyggandet.

Det har emellertid framgått att samarbetet mellan kommunstyrelsen och byggnadsnämnden i många fall inte fungerat friktionsfritt. Byggnadsnämnden har fungerat som en "stat i staten" anser en del interv-

juade och det har ibland varit svårt för kommunstyrelsen att få gehör för sina prioriteringar av planarbetet.

Ett sätt att harmoniera byggnadsnämndens och kommunstyrelsens arbete kan vara att skapa gemensamma planeringsorgan för den fysiska planeringen. Sådana organ förekommer i 62 % av kommunerna. Ett annat sätt kan vara personalunioner mellan kommunstyrelsen och byggnadsnämnden.

Det finns även andra samordningsorgan i kommunerna bestående av antingen endast politiker eller "blandade" organ. I dessa handläggs oftast inte endast fysiska planfrågor utan även andra planeringsfrågor.

Ett annat sätt att skapa samordning mellan involverade förvaltningar, nämnder och andra intressenter i planeringen och genomförandet utgör s k projektorganisation. Enligt 44 % av kommunerna händer det att man tillsätter projektgrupper för genomförandet av projekt som finns i KBP.

## 7. PLAN CONTRA VERKLIGHET

I detta kapitel skall vi undersöka i vad mån det i KBP planerade bostadsbyggandet genomförs. Vidare skall vi försöka förklara diskrepansen mellan plan och verklighet bl a med utgångspunkt i de 38 projektstudierna.

### 7.1 Planprecision

Överensstämmelsen mellan planerat och genomfört bostadsbyggande, s k planprecision, utgår från de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen.

Redovisningen omfattar dels riket totalt för åren 1965-1982, dels urvalskommunerna för åren 1978-1981 samt dels massdataundersökningen.

#### Riket

Om man med utgångspunkt från bostadsförsörjningsprogrammen ser på graden av genomförande i riket totalt kan konstateras att denna har varierat under olika år. Som framgår av tabell 7.1 har under alla år det planerade bostadsbyggandet överstigit det faktiska byggandet med undantag för år 1974 då det byggdes 5 000 fler lägenheter än planerat.

Tabell 7.1

Faktiskt påbörjat byggande jämfört med planerat byggande enligt KBP (första året)

År	Planerat antal lä- genheter enl KBP	Faktiskt påbörjade antal lä- genheter	Differens faktiskt antal lä- genheter	Planpreci- sion %
1965	127 000	93 000	34 000	73
1966	123 000	94 000	29 000	76
1967	116 000	100 000	16 000	86
1968	115 000	107 000	8 000	93
1969	120 000	105 000	15 000	88
1970	130 000	107 000	23 000	82
1971	114 000	105 000	9 000	92
1972	110 000	98 000	12 000	89
1973	90 000	80 000	10 000	89
1974	76 000	81 000	+ 5 000	94
1975	73 000	51 000	22 000	70
1976	69 000	56 000	13 000	81
1977	72 000	53 000	19 000	74
1978	74 000	57 000	17 000	77
1979	70 000	56 000	14 000	80
1980	68 000	49 000	19 000	82
1981	59 000	44 000	15 000	75
1982	47 000	41 000	6 000	87

Källa: Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 1983.

Den höga igångsättningen år 1974 beror på de stimulan-  
sättgärder regeringen vidtog då för att hålla bo-  
stadsbyggandet uppe. Momsbefrielse utgick sålunda för  
bostadsbebyggelse som igångsattes före årsskiftet 1974/75.  
När man studerar siffrorna i tabellen bör noteras  
att det kan vara en stor skillnad mellan olika län  
och kommuner. Det största bortfallet återfinns så-  
lunda i de tre storstadsområdena.

Sedan 1975 har nettobortfallet legat kring 20-30 %  
medan det gått ner till ca 13 % det senaste året.  
Bruttobortfallet, d v s bortfallet av projekt upp-  
tagna i KBP, är egentligen större. Genom ett antal  
spontant tillkomna projekt har emellertid relatio-  
nerna mellan KBP och verkligt utfall blivit bättre.

I enkätundersökningen uppger 84 % (232) av kommunerna att det under senare år hänt att projekt, som varit upptagna i KBP för påbörjande det första året, ej har genomförts i enlighet med programmet.

Av dessa kommuner anger mer än en tredjedel att det rör sig om mindre än 10 % av det planerade antalet lägenheter för första året i KBP. Närmare hälften av kommunerna säger att det rör sig om 10-25 % medan 13 % uppger att andelen är 25-50 %.

#### Urvalskommunerna

Planprecisionen i urvalskommunerna för 1978-1981 framgår av följande två tabeller. (Siffrorna för planerat byggande avser 1:a året i respektive KBP-omgång).

Tabell 7.2

Planerat respektive påbörjat bostadsbyggande per år i urvalskommunerna \*)

KBP-omgång	Avesta		Gislaved		Huddinge		Höör		Östersund	
	Pp		Pp		Pp		Pp		Pp	
1978-1982 = 1978	140	100	194	75	855	69	95	74	700	46
	(140)		(145)		(593)		(128)		(319)	
1979-1983 = 1979	110	84	221	96	940	18	105	74	760	59
	(131)		(212)		(166)		(78)		(449)	
1980-1984 = 1980	125	54	305	90	610	60	98	59	750	36
	(67)		(275)		(1012)		(58)		(269)	
1981-1985 = 1981	63	86	293	67	565	71	193	52	630	91
	(54)		(196)		(403)		(101)		(694)	

\*) Siffrorna inom parentes = påbörjat byggande resp. år. Pp = planprecision, %

Om man ser på hela perioden 1978-1981 blir resultatet följande:

Tabell 7.3

Planerad - igångsatt bostadsbebyggelse 1978-1981  
Totalt i urvalskommunerna

	Planerat bostads- byggande 1:a året enl resp KBP- omgångarna 78, 79, 80, 81 totalt	Igångsatt totalt byggande 78 - 81	Differens	
			Antal	Planpre- cision %
Avesta	438	392	- 46 =	89
Gislaved	1 013	828	- 185 =	82
Huddinge	2 970	2 174	- 796 =	73
Höör	491	635	- 126 =	74
Östersund	2 840	1 731	-1 109 =	61

För enstaka år kan konstateras att planprecisionen varierat från 18 till 100 %. Utslaget på hela undersökningsperioden uppvisar Avesta den högsta planprecisionen på 89 % medan Östersund ligger lägst på 61 %.

Dessa siffror kan jämföras med de uppskattningar som respondenterna i urvalskommunerna gjorde i enkätundersökningen. Där uppgav tre kommuner att det icke genomförda bostadsbyggandet första året i KBP utgjorde mindre än 10 %, en att det var mellan 10-25 % och en angav 25-50 %.

## 7.2 Synen på förverkligandegraden i KBP

Även om, som det framgått tidigare, en relativt betydande del av det i KBP planerade bostadsbyggandet inte förverkligats enligt planerna, anser en tredjedel av politikerna och något fler av tjänstemännen att KBP under senare år förverkligats i en tillfredsställande omfattning.

Av de borgerliga kommunerna anser 82 % att KBP förverkligats i en tillfredsställande omfattning under senare år medan 68 % av de socialistiska kommunerna är tillfredsställda med förverkligandet.

Bland länsbostadsdirektörerna anser en fjärdedel att KBP inte förverkligats i en tillfredsställande omfattning.



Av de kommuner som ej är tillfredsställda med genomförandegraden pekar 40 % på externa faktorer såsom den ekonomiska stagnationen, arbetsmarknads-situationen och olika statliga åtgärder som huvud-orsaker till problemen med genomförandet. Cirka hälften ansåg att det främst är interna kommunala förhållanden som är anledningen till problemen.

### Urvalskommunerna

I urvalskommunerna är det endast en tjänsteman som i enkätundersökningen anser att KBP inte förverkligats i en tillfredsställande omfattning. Även i intervjuerna är man i allmänhet tillfredsställd med genomförandet och menar att man får räkna med att det kan uppstå störningar, vilka ofta har en "naturlig" förklaring.

### 7.3 Uppföljning av KBP

Trots den stora skillnaden mellan planerat och genomfört bostadsbyggande konstaterar RRV i sin revisionsrapport (Riksrevisionsverket, 1980):

"Någon egentlig uppföljning av programverksamhetens resultat utöver den enkla jämförelsen mellan planerat byggande och verkligt utfall på nationell nivå görs inte av bostadsstyrelsen. Inte heller på regional nivå genomförs någon uppföljning. Många kommuner har naturligtvis ett starkt intresse av att följa upp byggnadsverksamheten i den egna kommunen och att analysera orsakerna till varför det inte alltid gick som man planerade. Det är emellertid endast undantagsvis som denna kommunala uppföljning är så systematisk eller har sådana former att erfarenheterna på ett enkelt sätt kan föras vidare och sammanställas på en högre nivå".

Den stora diskrepansen mellan planerat och genomfört bostadsbyggande och den låga igångsättningen har emellertid uppmärksammats på central nivå.

Dessa förhållanden föranledde under 1978 arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen och statens planverk att ta ett gemensamt initiativ för att få till stånd överläggningar med kommunerna, länsbostadsnämnderna, länsstyrelsens planenheter samt länsarbetsnämnderna. (AMS och Bostadsstyrelsen 1979.)

För att få underlag till överläggningarna, en bättre planering och en förstärkt planeringsberedskap anmodades länsbostadsnämnderna att göra en uppföljning av bostadsbyggandet under år 1978 med särskilt beaktande av orsakerna till försenat eller utebli-

vet byggande. Försök gjordes även att ta reda på orsakerna. Material insamlades för hela riket. Ett nytt liknande initiativ togs 1979 av bostadsstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen. Denna gång gjordes emellertid inga försök att utröna orsakerna till att planerat bostadsbyggande inte kommit till stånd.

Av länsbostadsdirektörerna uppger 8 av 10 att länsbostadsnämnden gör någon form av uppföljning vad avser projektens förverkligande.

Enligt två tredjedelar av länsbostadsdirektörerna tar länsbostadsnämnden kontakt med kommunerna angående de projekt som inte genomfördes enligt intentionerna i KBP.

Dessa kontakter fördelade sig enligt nedan:

1. Samtliga kommuner	33	(8)
2. Nästan alla kommuner	17	(4)
3. Hälften av kommunerna	4	(1)
4. Mindre än hälften av kommunerna	17	(4)

Eftersom KBP-planeringen är rullande och upprättas varje år kan en uppföljning av de olika projekten ske vid varje KBP-omgång i kommunerna.

Någon löpande och systematisk uppföljning av genomförandet av de olika projekten sker i allmänhet inte från något politiskt organ. Inträffar det något exceptionellt rapporteras detta till kommunledningen.

Förtroendemännen har ofta kännedom om vad som sker, varför någon formell uppföljning inte anses nödvändig.

#### 7.4 Orsaker till diskrepansen plan - genomförande

När det gäller att förklara varför ett projekt ej genomförts enligt planerna kan det ofta framkomma flera olika orsaker.

##### 7. 4.1. Enkätundersökningen

I enkätundersökningen uppger vad avser flerbostadshus en femtedel av kommunerna att det är plansituationen som är den främsta orsaken till att dessa

projekt inte genomförts enligt programmet. 11 % uppger markfrågor som främsta orsak, 28 % kostnader samt 30 % efterfrågan.

För småhus i grupp uppger en fjärdedel av kommunerna plansituationen som främsta orsak, 12 % markfrågor, 21 % kostnader och 43 % efterfrågan.

Som skäl till diskrepansen mellan planerat och genomfört bostadsbyggande anger bostadsstyrelsen bl a dålig planberedskap, tveksamhet vad gäller efterfrågan, överkostnader och en ökande andel små och mer komplicerade projekt i områden med befintlig bebyggelse. (Bostadsstyrelsen)

I tabell 7.4 redovisas utfallet för projektstudierna. Därvid anges huvudorsakerna till eventuell fördröjning. I några fall har två orsaker uppgivits.

#### 7.4.2 Projektstudierna

Av de 38 studerade projekten har 5 igångsatts enligt de i KBP angivna tidpunkterna. Av övriga 33 projekt har 16 ej igångsatts under den period undersökningen omfattar. Resterande 17 har försenats av olika anledningar.

Tabell 7.4

Utfallet för de olika projekten

	Projekt	Genomfört/ej genomfört	Skulle startat år enl KBP	Startade år	Skäl till att projektet ej genomförts eller ev förseningar
<u>Avesta</u>	1	G	79	79	-----
	2	Eg	80	--	Avsättningssvårigheter
	3	G	77	78	Planen överklagad Kreditivproblem
	4	Eg	78	--	Avsättningssvårigheter
	5	G	77	78	Planen överklagad
	6	G	79	79	-----
	7	Eg	80	--	Avsättningssvårigheter och medborgarprotester

	Projekt	Genomfört/ej genomfört	Skulle startat år enl KBP	Startade år	Skäl till att projektet ej genomförts eller ev förse-ningar
	8	Eg	81	--	Avsättningsproblem samt expropriation
<u>Gislaved</u>	9	G	80	81	För optimistisk tidplan
	10	G	77	80	För optimistisk tidplan
	11	G	79	80	För optimistisk tidplan
	12	Eg	81	--	Avsättningssvårigheter
	13	G	80	80	Planfrågan
<u>Huddinge</u>	14	Eg	77	--	Expropriation
	15	Eg	80	--	"
	16	Eg	81	--	"
	17	G	78	80	Igångsättnings-tillstånd
	18	G	77	78	Besvär över dispens
	19	Eg	78	--	Planen överklagad
	20	Eg	80	--	Utdragna förhandlingar
	21	G	78	81	Planen överklagad
	22	Eg	81	--	Ändrad användning av marken
<u>Höör</u>	23	G	79	81	För optimistisk tidplan samt svårigheter med ekonomin för projektet - omprojektering
	24	Eg	81	--	Utdragna förhandlingar. Stadsplaneändring
	25	Eg	81	--	Utdragna förhandlingar. Stadsplaneändring
	26	G	77	80	Expropriationsansökan. Utdragna förhandlingar om expl. avtalet
	27	G	79	81	Markfrågan
	28	G	79	79	-----

Projekt	Genomfört/ej genomfört	Skulle startat år enl KBP	Startade år	Skäl till att projektet ej genomförts eller ev förseningar	
	29	G	78	78	-----
	30	G	77	78	Kreditivproblem
<u>Östersund</u>	31	G	81	81	-----
	32	Eg	79	--	Markägarpotester
	33	G	79	81	Expropriation
	34	G	79	81	"
	35	Eg	79	--	"
	36	Eg	79	--	Expropriation, efterfrågan
	37	Eg	79	--	Expropriation, efterfrågan
	38	G	78	79	Planfrågan

Utfallet för de studerade projekten blir sammanfattningsvis sålunda:

Antal projekt som startat enl KBP	5
" " " blivit 1 år försenat	8
" " " " 2 " "	5
" " " " 3 " "	3
" " " " 4 " "	17

Till projekt som blivit 4 år försenade hänförs även projekt som utgått.

När man studerar sammanställningen över genomförda respektive inte genomförda projekt enligt planerna bör understrykas att förseningarna i en del fall kan vara ytterst marginella. Det kan t ex gälla påbörjande som sker t ex i januari eller februari månad året efter det i KBP angivna.

## 7.5 Faktorer som påverkar genomförandet

I en så relativt komplicerad och långdragen process som genomförandet utgör kan det givetvis uppstå olika slag av störningar.

Att exakt fastställa vad som bidragit till att genomförandet förhindrats eller fördröjts kan ofta vara svårt då det rör sig om flera samverkande faktorer.

I detta avsnitt skall vi försöka ge en del förklaringar till att genomförandet inte skett enligt planerna såsom de framkommit dels i massdataundersökningen och dels och framför allt i fallstudierna.

Vi skall därvid försöka skilja ut interna respektive externa faktorer (se vidare sid 74) liksom vi först behandlar hur pass allvarligt menad och realistisk själva utgångspunkten för genomförandet är, d v s KBP.

### 7.5.1 Realismen i KBP

"Politikerna tar inte bostadsprogrammet på allvar" hävdar avdelningsdirektör Karl-Gustav Palmér på Bostadsstyrelsen i Kommunaktuellt 1981:3.

Palmér påstår bl a att

"På en del håll används bostadsförsörjningsprogrammet som insats i ett kommunalpolitiskt spel. Man försöker få programmet att se "trevligt" ut och man lovar att bygga bostäder åt många grupper. Det gör man för att locka företagare till kommunen och för att visa väljarna att man minsann tänkt på alla grupper.

Men det händer att det inte blir så mycket av det hela. Det finns kommuner som har s k paradprojekt som återkommer år efter år utan att någonsin påbörjas. Man hänvisar till planeringsproblem och låter det bero i stället för att lösa problemen. Det är egendomligt att ingen genomsådar det här utan det får bara fortsätta".

Det har i undersökningen framkommit att en del av de projekt som sättes upp i KBP av olika orsaker kan vara tidsmässigt orealistiska. Dels kan det röra sig om s k politiska markeringar, dels kan det vara alltför optimistiska tidsbedömningar.

Detta förhållande bekräftas i tabell 7.5.

Tabell 7.5

Andel intervjupersoner som angivit att det hänt att man för de två första påbörjandeåren i KBP medvetet har tagit med projekt som inte haft rimliga möjligheter att påbörjas det år som angivits i programmet % (antal)

<u>KSO</u>	<u>KC</u>
22 (60)	29 (79)

I fyra län uppger länsbostadsdirektörerna att samtliga kommuner i länet sätter upp orealistiska projekt i KBP och två tredjedelar säger att det förekommer i någon kommun.

Hur stor andel orealistiska projekt det rör sig om framgår av följande tabell.

Tabell 7.6

Andelen orealistiska projekt (antal lägenheter) i KBP de två första påbörjandeåren % (antal)

<u>Andelen orealis-</u> <u>tiska projekt</u> <u>(lägenheter)</u>	<u>KSO</u>	<u>KC</u>
< än 10 %	47 (27)	42 (31)
10 - 25 %	48 (28)	50 (37)
25 - 50 %	5 (3)	7 (5)
> än 10 %	0	1 (1)

### Urvalskommunerna

Två tjänstemän och en kommunstyrelseordförande uppger att man för de två första påbörjandeåren i KBP medvetet har tagit med projekt som inte har haft rimliga möjligheter att påbörjas det år som angivits i programmet. I samtliga fall har det rört sig om mindre än 10 % av det planerade antalet lägenheter dessa år.

Som skäl för detta handlande anges att man velat tillgodose önskemål från någon viss grupp eller kommundel. Vidare att man varit uppbunden av avtal med någon byggherre samt att man gentemot näringslivet velat ge en positiv bild av kommunens utvecklingsmöjligheter.

Majoritetens underlåtelse att fullfölja ett i KBP upptaget bostadsbyggnadsprojekt kan även utnyttjas av oppositionen i den politiska debatten. Detta måste alltid majoriteten räkna med. Detta borde också i sig bidra till att majoriteten inte i onödan sätter upp "orealistiska" projekt i KBP.

Avsikten med KBP är att det dels skall användas för behovsbedömning dels att det skall utgöra underlag för produktionsplanering. Inför den första programomgången 1963 betonades det senare syftet i bostadsstyrelsens anvisningar:

"Bostadsbyggnadsprogram upprättas för att bostadsbyggandet skall kunna förberedas och genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Det är alltså fråga om produktionsplanering. Syftet är att bostäder skall kunna byggas i erforderlig omfattning och i rätt tid".

Ett projekts uppsättande i KBP kan ses som direktiv till tjänstemännen att påbörja förberedelserna för genomförandet. Detta förutsätter emellertid att KBP har en sådan status att de olika projekten kan betraktas som seriösa och inte bara har satts dit av politiska eller andra skäl.

Avvikelserna från KBP medför att förvaltningarna och andra som berörs av KBP ifrågasätter dess tillförlitlighet som planeringsinstrument. Å andra sidan verkar det att finnas en relativt stor "försåtelse" för att KBP inte exakt kan genomföras enligt intentionerna.

Ofta vet tjänstemännen hur pass seriösa projekten är och handlar därefter. Det skapar emellertid en del irritation hos tjänstemännen att realistiska projekt finns med.



### 7.5.2 Orealistiska genomförandebedömningar

Alltför optimistiska tidsplaner, sådana som underskattar tidsåtgången för olika moment i genomförandet, är vanliga orsaker till fördröjningar.

I allmänhet synes man ha en benägenhet från såväl politiker som tjänstemän att undervärdera möjligheten av fördröjningar av skilda slag i samband med genomförandet. Det medför att tidplaner kan vara snävt tilltagna och kan sättas helt ur spel vid störning i processen.

I bostadsstyrelsens kommentar sägs att genom att i KBP planerat påbörjande av och planeringsläget för olika projekt redovisas blir KBP därigenom även delvis genomförandeplanering.

Genomförandestudier kan bidra till att gapet mellan plan och verklighet kan reduceras och ge ökade kunskaper om de problem som kan uppstå i genomförandet.

Det är väsentligt att de förvaltningar som sedan skall svara för genomförandet av bostadsförsörjningen och tillhörande teknisk och social infrastruktur får vara med i planeringsfasen och redan där belysa genomförandeaspekterna.

Detta kan ske genom att berörda förvaltningar deltar i en arbetsgrupp eller att förvaltningarna får lämna synpunkter i samband med att KBP-förslaget är ute på remiss.

Beträffande frågan om när ett projekt bör sättas upp i KBP har rätt delvis delade meningar bland respondenterna. Medan en del menar att det bör ske först när mark- och planfrågorna är klara menar andra att det bör ske när man bestämt sig för projektet oavsett om marken är säkerställd eller planen är upprättad. Därmed blir uppsättandet av projektet i KBP direktiv för tjänstemännen att förbereda bl a mark- och planfrågorna. Då har emellertid ofta projektet översiktligt analyserats och preciserats i någon överstiktlig plan, t ex en områdesplan.

Enligt en sammanställning som bostadsstyrelsen gjort av KBP 1981-1985 framgår att ca 70 % av projekten för 1:a programåret har en antagen eller fastställd detaljplan. Vidare kan ur tabellen utläsas att planberedskapen varit relativt oförändrad under åren 1978-1981.

Tabell 7.7

Andel, % lägenheter på mark med fastställd eller antagen detaljplan de två första påbörjandeåren i KBP.

	1:a programåret				2:a programåret			
	78-82	79-83	80-84	81-85	78-82	79-83	80-84	81-85
Samtliga	72	73	72	71	42	40	39	44
Flerbostadshus	76	77	72	72	44	39	37	38
Småhus	70	71	72	70	42	42	42	51

Källa: Bostadsstyrelsen

#### Urvalskommunerna

Under senare år har andelen projekt med fastställda stadsplaner som sätts upp i KBP ökat. Praxis har tidigare växlat om huruvida olika stadsplaner bör vara fastställda eller ej innan projektet förs upp i KBP för första gången.

#### 7.5.3 Politiska förhållanden

Byte av politisk majoritet i kommunen kan innebära att bostadspolitikern ges en annan inriktning och att vissa i KBP tidigare upptagna projekt omprövas. Exempel på detta finns i Huddinge och Östersund. I Huddinge tog t ex den 1980 nyttillträdande borgerliga regimern bort en del större projekt och satsade i stället på förtätning av äldre bostadsområden.

En nyttillträdande majoritet kan emellertid inte på kort tid ändra inriktningen på bostadsbyggandet. Kommunen kan genom avtal o dyl vara bunden att fullfölja tidigare intentioner. Men även om avtal inte ingåtts kan löften från den tidigare majoriteten anses ha en moralisk förpliktelse även för den nya majoriteten. Bostadsbyggandet har också i allmänhet såväl en lång start- som bromssträcka.

Om KBP beslutas efter konflikt eller kompromiss kan genomförandet bli mer komplicerat än om beslutet tillkommit i enighet. Om motståndare till den beslutade policyn deltar i genomförandet kan dessa på olika mer eller mindre subtila sätt försöka att sabotera genomförandet eller ge detta en annan inriktning än vad beslutet avser.

En genomgående uppfattning i urvalskommunerna är att de demokratiska spelreglerna innebär att man skall acceptera ett beslut när det väl är fattat och sedan inte försöka hindra och försena genomförandet om beslutet skulle gå emot ens uppfattning. Man skall slåss fram till beslutet men sedan lägga ner vapnen när beslutet är taget i demokratisk ordning. Genomförandet bör sålunda i regel vara avpolitiserat. Det finns emellertid undantag. Framför allt (vpk) driver ofta konsekvent sin linje i alla led och åberopar sin tidigare inställning.

Om det finns en säker majoritet anser minoriteten också i många fall att det är meningslöst att fortsätta driva sin linje då detta endast kan uppfattas som en onödig demonstration.

Det kan emellertid finnas projekt som en opposition stridigt emot och som man t ex gjort till en valfråga. Man kan då ha utlovat att om man kommer i majoritetsställning skall det tidigare beslutet rivas upp.

Givetvis skapar en sådan situation en betydande osäkerhet för t ex byggherren, speciellt om beslutet ligger nära ett val och det politiska majoritetsförhållandet riskerar att bli förändrat.

#### 7.5.4 Kommunens administrativa kapacitet

Den kommunala organisationen, såväl förtroendemannasom tjänstemannaorganisationen, skiljer sig åt kommunerna emellan beroende bl a på olika kommunstorlek, historiska förhållanden etc.

Ju större kommun desto större administrativa resurser i form av olika experter. Det innebär att man inte behöver anlita utomstående konsulter för vissa uppgifter, något som mindre kommuner ofta är hänvisade till. Å andra sidan kan större kommuner bli mer "byråkratiska" med längre beslutsvägar än den mindre kommunen.

En allmän uppfattning är att planeringsprocessen blivit allt mer komplicerad och tillkrånglad. Ökat samrådsförfarande anses sålunda ha förlängt handläggningstiderna.

Som framgår av redovisningarna under respektive avsnitt varierar handläggningstiderna för detaljplaner, statliga lån, byggnadslov, byggnadstillstånd etc mellan de olika projekten. Väntetider uppstår bl a p g a arbetsbelastningen hos respektive myndighet. Dessa "flaskhalsar" kan i en del fall begränsas genom att de olika aktiviteterna parallellbehandlas.

Av projektstudierna kan konstateras att handläggnings-tiderna såväl hos kommunala som hos statliga organ i allmänhet är relativt snabba. Vad som fördröjt vissa ärenden kan inte hänföras till "byråkratiska friktioner" utan torde snarare vara beroende på "utombyråkratiska" faktorer såsom överklagningar, förändrade förutsättningar för projektet o dyl.

Förhandlingar om exploateringsavtal, byggnadslov, statliga lån etc kan emellertid ibland dra ut på tiden och därmed försena projekten. Dessa fördröjningar beror då på att parternas olika intresen varit svåra att jämka samman och mindre på byråkratisk handläggning.

#### 7.5.4.1 Ändringar i lagar och förordningar

I intervjuundersökningen har kritik framförts angående de ofta korta övergångstiderna som gäller vid förändringar i lagar och förordningar, varvid ibland förutsättningarna för projekten förändras.

Detta förhållande har även noterats i en undersökning som SIB gjort. (SIB 1967:24)

"I studien redovisas också vilka konsekvenser ändringar i myndigheters föreskrifter får för projekteringen. Vid intervjuer har kritiska synpunkter särskilt framförts på ändringarna i de statliga belåningsreglerna. Det bör betonas att en ändring kan vara störande även om den har en positiv innebörd, d v s innebär gynnsammare villkor. Omprojektering får ändå göras. Klagomålen tyder på att övergångsbestämmelserna för nya föreskrifter inte alltid är utfärdade med tillräcklig hänsyn till erforderlig tid för projekteringen. Denna bör normalt kunna genomföras på grundval av de regler som gäller vid projekteringsens början".

#### 7.5.4.2 Kommunalekonomiska bedömningar

Det har av intervjuerna framgått att kommunerna många gånger haft en vag föreställning om bostadsbyggandets kommunalekonomiska konsekvenser, såväl vad avser investeringar som driftskostnader.

Under 60-talet och början av 70-talet har det funnits en övertro på bostadsbyggandets positiva ekonomiska effekter för kommunerna och man har i motsvarande grad underskattat de servicekrav med åtföljande kommunalekonomiska åtaganden som bostadsbyggandet för med sig.

Under senare år har emellertid allt fler kommuner börjat analysera vilka konsekvenser bostadsbyggandet får för den kommunala ekonomin. I samband därmed har projekt slopats eller senarelagts.

Det kärva kommunalekonomiska läget har gjort att man i större utsträckning prioriterat bostadsprojekt, vilka inte krävt nya kommunala infrastrukturrella investeringar. Genom att replera på befintlig infrastruktur har man begränsat de kommunalekonomiska konsekvenserna av bostadsbyggandet.

Förtätning och sanering i äldre bebyggelse kan emellertid i många fall vara väsentligt mer komplicerad än bebyggelse på "jungfrulig" mark. På grund av inadekvat lagstiftning och andra hinder, inte minst finansiella, uppstår ofta förseningar i dessa projekt.

Kommunalekonomiska skäl har förhindrat bostadsbyggande i centrala delar i t ex Huddinge och Östersund. Det har medfört långvariga byggnadsförbud. 30-åriga byggnadsförbud är inte ovanliga i Stockholmsområdet.

Förbuden kan ofta omfatta relativt centralt belägna områden med en blandad fritids- och permanentbebyggelse.

Byggnadsförbuden meddelas av länsstyrelsen på ansökan av kommunen och gäller i avvaktan på att en ny stadsplan skall upprättas. Under senare år har t ex länsstyrelsen i Stockholms län intagit en mer restriktiv hållning till förbuden och föreskrivit att kommunerna skall redovisa hur man inom en bestämd tidsperiod avser att avveckla förbuden.

Skälen till att kommunerna inte har avvecklat dessa långvariga byggnadsförbud är framför allt att man inte ansett sig ha kommunalekonomiska förutsättningar att exploatera områdena beroende på bl a att kommunerna inte med nuvarande lagstiftning kan få exploateringskostnaderna täckta.

På grund av den rådande lagstiftningen har det inte varit möjligt att exploatera dessa saneringsområden utan betydande kommunala subventioner. Därmed har byggnadsförbuden förlängts år efter år, trots länsmyndigheternas påtryckningar på kommunerna att klara av planeringen. Att man inte släppt byggnadsförbuden i dessa kommuner torde mindre ha berott på politisk ovilja än kommunalekonomisk oförmåga.

Vidare utgör planfrågan ofta ett problem i dessa områden liksom anordnandet av va-system m m. En annan komplicerande faktor är ofta att många fastighetsägare berörs med åtföljande långdragna förhandlingar.

Ett annat problem i samband med sanering utgör evakueringen av hyresgästerna.

Saneringsobjekt är sålunda oftast behäftade med större osäkerhet än nyetableringsprojekt när det gäller genomförandet.

Frågan om bostadsbyggandets kommunalekonomiska konsekvenser är för närvarande föremål för en ingående studie av Bengt Johannesson vid statsvetenskapliga institutionen i Lund. Resultaten avses att publiceras i en kommande doktorsavhandling.

#### 7.5.4.3 Teknisk och social infrastruktur

Bostadsbyggandet är beroende av att teknisk och social infrastruktur färdigställs i anslutning till att bostäderna uppföres.

Den tekniska försörjningen utgör i allmänhet inte något större problem. Under senare år har emellertid denna och även social service på grund av den allt mer ansträngda kommunala ekonomin kommit att bli en betydelsefull faktor när man skall ta ställning till exploateringar.

Vidare kan tillgång till det överordnade vägnätet liksom till kollektivtrafik utgöra en restriktion i realiserandet av ett bostadsbyggnadsprojekt.

#### 7.5.5 Styrmedel i genomförandet

I avsnitt 6.1 har de styrmedel som används i genomförandet översiktligt behandlats.

I denna del av avhandlingen kommer en redovisning att göras av hur styrmedlen används i undersökningskommunerna och då speciellt i de olika projektstudierna.

Vi skall därvid behandla det kommunala planmonopolet, byggnadslov, markpolitiska instrument, bostadsfinansieringen, byggnadstillstånd, utseendet av byggherre samt upphandlingen. Slutligen studeras andra faktorer som är av stor betydelse för genomförandet, bl a efterfrågeutvecklingen.

Som framgår av tabellen är det endast en liten minoritet som anser att kommunens styrmedel är otillräckliga vad avser nyexploatering. Däremot anser en fjärdedel av de kommunala företrädarna och 42 % av länsbostadsdirektörerna att dessa är otillräckliga vad gäller sanering.

Tabell 7.8

Kommunen förfogar över tillräckliga styrmedel för att säkerställa genomförandet av de projekt som finns i KBP % (antal)

	<u>KSO</u>	<u>KC</u>	<u>Lbrdir</u>
Nej, vad avser nyexploatering	12 (34)	12 (33)	8 ( 2)
Nej, vad avser sanering	24 (66)	24 (66)	42 (10)

När det gäller brister i styrmedlen vid nyexploatering framfördes bland kanslicheferna bl a svårigheterna att få tillgång till marken samt känsligheten för kostnaderna.

Vid sanering ansåg kanslicheferna att det främsta hindret var att kommunen ej var ägare till marken, att det är en svag lagstiftning samt kostnadsproblemet.

Även kommunstyrelseordförandena ansåg att markägandet var det största problemet följt av kostnaderna.

#### Urvalskommunerna

Alla respondenter i enkätundersökningen från urvalskommunerna ansåg att man hade tillräckliga styrmedel vad gäller nyexploateringen. Däremot ansåg två kanslichefer och en kommunstyrelseordförande att styrmedlen var otillräckliga när det gällde sanering. Även dessa pekade på problemen med markägandet.

#### 7.5.5.1 Planmonopolet

Det s k kommunala planmonopolet är ett viktigt kommunalt styrinstrument. Inget bostadsbyggande kan komma till stånd om inte kommunen antagit en detaljplan för det område som skall bebyggas.

Men kommunens beslut om antagande av en plan får inga rättsverkningar förrän länsstyrelsen (eller i förekommande fall regeringen) fastställer den, vilket sålunda de statliga myndigheterna kan vägra.

Planprocessen kan uppdelas i två olika moment nämligen

- a) Planupprättande
- b) Plangranskning

Den kommunala handläggningen avser upprättande samt antagande av plan. Statliga organ, företrädesvis länsstyrelsen, svarar för granskning och fastställelse av planen. Under planarbetets gång skall enligt byggnadsstadgan underhandssamråd ske mellan planförfattaren och länsstyrelsens tjänstemän.

Gången i ett stads- eller byggnadsplaneärende är i stora drag följande:

1. Initiativet till stadsplaneläggning kan tas av kommunen, markägare eller annan intressent.
2. Planförfattare kan vara antingen kommunens tjänstemän eller någon konsult. Om kommunens tjänstemän gör förslaget kan konsult anlitas för delar av arbetet som kräver specialistkompetens som vissa kommuner ej besitter, t ex vad avser trafikfrågor m m.
3. Underlaget för planförslaget utgöres bl a av olika politiska målsättningar i översiktliga planer, t ex generalplan eller områdesplan.
4. Skiss till plan sänds på underhandsremiss till berörda kommunala förvaltningar och andra intressenter.
5. Efter bearbetning av eventuella synpunkter framlägger planförfattaren ett förslag till stadsplan.
6. Byggnadsnämnden beslutar om utställning av förslaget.



7. Under minst 3 veckor skall därefter förslaget vara offentligt utställt. De markägare som berörs av planen skall särskilt underrättas. Andra sakägare m fl får nu möjlighet att yttra sig över planen.
8. Byggnadsnämnden behandlar de synpunkter som kommit in under utställningstiden. Om dessa är av sådan omfattning att planen måste revideras kan en ny utställning erfordras. Om så inte är fallet godkänner byggnadsnämnden förslaget och sänder det vidare till kommunstyrelsen.
9. Kommunstyrelsen behandlar förslaget varefter det går vidare till fullmäktige som antar planen och sänder den vidare till länsstyrelsen för fastställelseprövning.
10. Länsstyrelsen fastställer planen, som därefter vinner laga kraft. (En del planer av större omfattning fastställs av regeringen).

#### 7.5.5.1.1 Planhinder

Planhinder kan vara orsakade av överklagningar men även rent "byråkratiska" fördröjningar kan förekomma.

I sistnämnda fall kan orsakerna sålunda hänföras till myndigheterna, d v s kommunala eller statliga organ. "Flaskhalsar" av olika slag utgör därvid den främsta anledningen.

Under utställningstiden framföres även ofta anmärkningar på planerna.

Antalet besvär har ökat kraftigt sedan 1970-talet. Detta sammanhänger bl a med att medborgarna blivit mer medvetna om sina möjligheter att kunna påverka planeringen.

Den totala handläggningstiden i projektstudierna för en stadsplan från det att fullmäktige antagit den varierar från två till elva månader, beroende på om planen överklagas eller ej.

Under tiden som planen upprättas skall enligt 14 § byggnadsstadgan samråd ske mellan planförfattaren och länsarkitekten. Därigenom klarlägges även förutsättningarna för att planförslaget skall kunna fastställas av länsstyrelsen.

Handläggningstiderna fördelade sig enligt följande sammanställning (från fullmäktiges antagande tills dess planen vunnit laga kraft.

Tabell 7.9

Tidsåtgång för fastställelseprövning av stadsplaner avseende urvalskommunerna

<u>Antal månader</u>	<u>Antal planer</u>
2	1
3	2
4	1
5	2
6	1
7	2
8	3
9	2
10	2
11	3

I ett extremfall var handläggningstiden 84 månader.

Enligt en undersökning som statens institut för byggnadsforskning gjort tar det ungefär lika lång tid för myndigheterna att granska en stadsplan som det tar att upprätta den. I båda fallen rör det sig i genomsnitt om åtta månader. (SIB 1967:24)

Vidare framgår av undersökningen att planeringstiden varierar från mindre än ett halvår till över fem år. I undersökningen konstateras att byggherren i de flesta fall kopplas in tidigt i planprocessen och därmed ges möjlighet att påverka planutformningen. I sådana fall behöver planerna endast undantagsvis senare ändras.

I undersökningen framhålls vidare:

"Möjligheterna att utarbeta hållbara och realistiska planer för större områden och att undvika planändringar är i stor utsträckning beroende av om det finns översiktlig planering att lägga till grund för detaljplaneringen. Alltför ofta synes stora principfrågor kvarstå olösta när stadsplanen skall utarbetas. Det borde vara möjligt att väsentligt krympa tidsåtgången för detaljplaneringen och att undvika

en del ändringar om man i stället utvecklade förfarandet med väl genomarbetade dispositionsplaner eller andra översiktsplaner där alla principiellt viktiga frågor blev lösta. Också mer enhetliga normer för planeringen skulle underlätta arbetet.

Många av de små planändringarna torde bero på att byggherren kopplats in i planeringsarbetet mycket sent. Planändringar som är en följd av hänsynstagande till byggherrens önskemål kan naturligtvis undvikas om denne deltar i planeringsarbetet innan detaljerna blir låsta. En annan möjlighet är att planerna görs mera schematiska och ger möjlighet till detaljvariationer i husens gruppering och utformning.

En väsentlig förutsättning för rationalisering av planeringsprocessen torde vara att samhällets styrning av planeringen sker på sådant sätt på det översiktliga stadiet att de produktionsmässiga frågorna ges större utrymme i detaljplaneskedet".

När det gäller samråd mellan kommuner och regionala organ i olika ärenden (t ex planärenden) understrykes i intervjuerna vikten av att samrådet sker så tidigt som möjligt. Vid sena samråd kan man vara låsta av politiska beslut och prestige.

I anslutning till genomförandet av olika bostadsbyggnadsprojekt utgör även graden av "tryck" från olika intressenter en betydelsefull faktor för att projektet skall realiseras. Det kan gälla i de fall det råder en svår bostadsbrist i kommunen och projektet förväntas bidra till att avhjälpa denna. I en sådan situation är "trycket" från de bostads-sökande av stor betydelse. Men trycket kan även komma från olika intressegrupper såsom hyresgästföreningen, byggfacket, byggföretag, de politiska partierna m fl.

Men det finns även personer och aktionsgrupper som på olika sätt försöker att hindra genomförandet av olika projekt.

Sådana s k bevarandeopinioner kan agera för bevarandet av grönområden, kulturhistorisk bebyggelse etc.

Genomgående har under senare år i samband med arbetet med den fysiska riksplaneringen områden som bedömts vara värdefulla ur natur- eller kultursynpunkt tagits bort från bostadsförsörjningsprogrammen. Det gäller inte minst områden som betecknats som jordbruksmark.

#### 7.5.5.1.2 Planberedskap

Med planberedskap avses tillgång på fastställda detaljplaner i tillräcklig utsträckning.

En god planberedskap är en förutsättning för att bostadsbyggandet skall kunna genomföras enligt intentionerna.

En nackdel med en alltför omfattande planberedskap kan vara att planerna blir otidsenliga och för lång tid binder det framtida bostadsbyggandet på ett icke önskvärt sätt.

Planreserven begränsas därför i regel till att avse de närmaste årens bostadsbyggande. I stället försöker man genom en flexibel områdesplanering planera för den långsiktiga markanvändningen.

Tidigare har planberedskapen utgjort ett stort problem i många kommuner. En genomgående uppfattning bland kommunala och regionala företrädare är att planberedskapen blivit bättre under senare år framför allt som en följd av det minskade bostadsbyggandet.

#### 7.5.5.2 Byggnadslov

För nybyggnad och andra byggnadsåtgärder erfordras byggnadslov (§ 54 BS). Detta meddelas av byggnadsnämnden.

Efter det att länsstyrelsen fastställt en stadsplan kan byggnadsnämnden ge byggnadslov. Om planen inte överklagats kan byggnadsnämnden emellertid efter det att planen antagits av fullmäktige på dispens ge byggnadslov.

Byggnadslovsprocessen kan indelas i tre skeden:

Information

Beredning

Beslut

Under informationsskedet fastställs byggnaders placering. När den skriftliga byggnadslovsansökan inlämnats startar beredningsarbetet i kommunen. Kommunikationen blir då mer formell genom att den som utgångspunkt har de inlämnade handlingarna.

Den som berörs av ett byggnadsnämndsbeslut angående byggnadslov kan överklaga detta under förutsättning att vederbörande under behandlingstiden har inkommit med yttrande i ärendet. Den som fått avslag på byggnadslovsansökan kan överklaga hos länsstyrelsen och därefter om man inte nöjer sig med länsstyrelsens beslut hos regeringsrätten.

Handläggningstiderna för byggnadslov varierar mellan en och sex månader. Nedan visas tidsåtgången för den formella handläggningen från det byggnadslovsansökan inlämnats tills dess beslut meddelats. Ofta har emellertid den formella processen föregåtts av informella förhands- och underhandskonversationer mellan byggherren och myndigheten.

Vid dessa kontakter framlägger byggherren sina tankar om projektets utformning och får då ofta råd om vilka krav som ställs för att projektet senare formellt skall kunna godkännas och vilken behandlingsgång som kan förväntas.

Tidsåtgång från det att byggnadsnämnden erhållit ansökan om byggnadslov tills dess beslut meddelas framgår av följande tabell:

Tabell 7.9.1

Handläggningstiden för byggnadslov i urvalskommunerna

<u>Antal månader</u>	<u>Antal projekt</u>
1	13
2	5
3	2
4	2
5	1
6	2

#### 7.5.5.3 Markpolitiska instrument

Av stor betydelse för kontrollen av genomförandet utgör kommunens markinnehav.

Under 1960-talet har kommunerna fått förbättrade instrument vad avser markpolitiken.

De markpolitiska instrument som kommunen i dag förfogar över är förköpsrätten, expropriationsinstitutet, tomträttsinstitutet och det s k markvillkoret.

##### 7.5.5.3.1 Markreserv

En viktig förutsättning för att kunna genomföra ett bostadsprojekt enligt planerna är att kommunen på ett tidigt stadium har kontroll över den mark som skall exploateras. Detta sker bl a genom att kommunen bygger upp en god markreserv.

Markreservens omfattning varierar i de olika kommunerna. Enligt prop 1967:100 bör kommunerna "bygga upp en så god markberedskap att mark är säkerställd för minst 10 års byggande". Markbered-

skapen kan emellertid vara svår att exakt precisera.

1968 tillskapades en statlig lånefond för kommunala markförvärv, markförvärvslånefonden. Långivning från denna upphörde emellertid 1981.

Om kommunen inte kan komma över marken i tid kan detta medföra förseningar av projektet. Detta gäller inte minst om kommunen inte kan köpa marken genom frivillig överenskommelse utan måste tillgripa expropriation.

Av projekten har till följd av försenats ett problem med att komma över marken i tid.

Situationen vad avser markreserven i urvalskommunerna kan översiktligt karakteriseras sålunda:

<u>Avesta</u>	Kommunen äger den tilltänkta exploateringsmarken.
<u>Gislaved</u>	Kommunen äger i stort sett all potentiell exploateringsmark.
<u>Huddinge</u>	Med undantag för saneringsområden äger kommunen den mark som avses exploateras.
<u>Höör</u>	Kommunen äger endast delvis tänkt exploateringsmark. Man försöker emellertid bygga upp en strategisk markreserv.
<u>Östersund</u>	Med undantag för vissa fastigheter i centrala Östersund, som kan bli föremål för sanering, äger kommunen all nu tänkbar exploateringsmark.

I samtliga urvalskommuner har man byggt upp en tillfredsställande markreserv. Detta skapar givetvis goda förutsättningar för att styra bebyggelseutvecklingen.

#### 7.5.5.3.2 Förköpsrätten

För att underlätta kommunernas markförvärv infördes 1967 kommunal förköpsrätt till mark som behövs för "tätortsbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar". Genom förköpslagen (SFS 1979:895) kan kommunen, med vissa undantag, inträda som köpare i stället för och på samma villkor som annan köpare av mark har gjort upp om.

Kommunen har rätt till förköp av fastighet som behövs för tätbebyggelse samt fastighet som är i behov av upprustning.

Kommunen skall inom tre månader efter det att kommunen fått meddelande om försäljningen bestämma om förköpsrätten skall utnyttjas eller ej.

Till skillnad från expropriationsärenden har frågan om att utöva förköpsrätten i många fall gett upphov till delade politiska ställningstaganden. Dessa förköp har av de borgerliga ansetts vara onödiga, p g a att markens aktivering för exploateringsändamål ansetts ligga långt fram i tiden och därför inte ansetts vara behövlige för den närmast konkreta exploateringen.

#### 7.5.5.3.3 Expropriation

Med stöd av 1972 års expropriationslag och byggnadslagen kan kommunen ges rätt att tvångsvis förvärva mark, bl a för bostadsändamål.

Regeringen och i vissa fall länsstyrelsen ger tillstånd till expropriationer. I detta fastställs viss tid inom vilken ärendet skall fullföljas hos domstolen. Denna avgör bl a ersättningsfrågan och kan även medge förhandstillträde.

Expropriationer för bostadsändamål har förekommit i samtliga urvalskommuner under den studerade tiden. I en del fall har det rört sig om ett stort antal fastigheter.

Besluten att begära expropriation har inte gett upphov till några politiska stridigheter utan har fattats i politisk enighet. Däremot uppstod politisk strid i ett fall då expropriationen skulle fullföljas.

#### 7.5.5.3.4 Tomträtt

Tomträttsinstitutet innebär att i stället för att sälja marken upplåter kommunerna den mot årliga avgifter s k avgälder.

För att underlätta för kommunerna att upplåta tomt- rättsmark infördes 1965 statliga lån till detta ändamål. Dessa lån utgår oavsett om marken bebyggs med eller utan statliga bostadslån.

I ingen av undersökningskommunerna har socialdemokraterna drivit frågan om införande av tomträtt. En avveckling har i stället skett av en del befintliga tomträtter. Det enda parti som aktualiserat tomträtten är vpk.

Förklaringen till det ljumma intresset för tomt-rättsinstitutet torde mindre vara ideologisk tveksamhet från socialdemokratiskt håll än dess förment ogynnsamma kommunalekonomiska konsekvenser.

Som framgår av tabell 7.9.2 har andelen bostäder som byggts på tomträttsmark minskat under 1970-talet.



Tabell 7.9.2

Lägenheter efter förekomst av tomträtt

År	Gruppbyggda småhus		Styckebyggda småhus		Flerbostadshus med prel beslut om stat- ligt bostadslån	
	Alla lägen- heter	Därav med tomträtt %	Alla lägen- heter	Därav med tomträtt %	Alla lägen- heter	Därav med tomträtt %
1966	10 661	13	11 625	4	56 653	24
1967	11 930	17	11 350	5	59 234	26
1968	11 758	20	10 620	5	64 884	30
1969	14 690	22	11 560	5	61 742	29
1970	14 028	17	9 870	6	66 484	33
1971	14 957	24	9 570	5	65 776	34
1972	19 833	21	11 220	6	51 151	31
1973	18 177	19	13 190	5	32 551	29
1974	22 474	19	16 910	5	24 592	33
1975	18 918	21	13 740	4	15 319	34
1976	18 650	17	17 260	4	15 502	34
1977	19 533	16	15 510	3	13 650	32
1978	22 180	22	16 138	--	17 564	20
1979	17 269	14	17 360	3	18 445	21
1980	14 388	15	15 250	2	16 330	23
1981	10 196	12	13 700	2	18 975	21
1982	9 241	11	13 780	2	18 661	18

#### 7.5.5.3.5 Kommunala markvillkoret

Det kommunala markvillkoret infördes 1974 och innebär att statligt bostadslån endast beviljas om marken upplåtits av kommunen antingen med tomträtt eller genom försäljning. Markvillkoret, som träder i full tillämpning den 1 juli 1987, gäller inte småhus som skall bebos av den sökande.

Markvillkoret har genom riksdagsbeslut 1981 slopats vad avser lån för ny- eller ombyggnad i saneringsområden och temporärt upphävts beträffande lån för nybyggnad av s k styckebyggda småhus i exploateringsområden.

Genom markvillkoret respektive konkurrensvillkoret har regler skapats vid utseende av byggherrar som mera binder kommunernas handlingsfrihet än tidigare. Utrymmet för det kommunalpolitiska spelet kan därmed sägas ha minskat.

## 7.5.5.4 Bostadsfinansiering

Som visats på sid 32 sker huvuddelen av allt bostadsbyggande med statliga lån. Sådana beviljas för nybyggnad, ombyggnad och förvärv.

Lånets storlek bestäms för varje låneärende på basis av ett s k låneunderlag.

Olika låntagarkategorier erhåller olika låneandel, vilket framgår av följande sammanställning.

Tabell 7.9.3

Bostadslånets andel av låneunderlaget för olika låntagarkategorier

Låntagarkategori	Bostadslånets andel av låneunderlaget %
Kommun, allmännyttigt bostadsföretag o dyl	30
Vissa bostadsrätts- föreningar	29
Småhus som skall bebos av låntagaren	25
Övriga	22

För att erhålla statliga lån måste bostäderna uppfylla vissa krav, vilka föreskrivs i bostadsfinansieringsförordningen.

Ansökan om preliminärt beslut inlämnas till förmedlingsorganet (fo) som efter granskning tillstyrker ansökan och sänder den vidare till länsbostadsnämnden, som fattar preliminärt lånebeslut, d v s fastställer preliminärt pantvärde och produktionskostnad. Efter det att byggnationen är färdig inlämnas ansökan om slutligt lånebeslut, som även meddelas av länsbostadsnämnden.

Innan ansökan inlämnas till fo kan vissa underhandskontakter ha förevarit mellan den sökande och fo. Vid handläggning av ansökningarna prioriterar fo dessa med hänsyn till byggnadstillståndet. Ansökningarna skall dessutom kompletteras med kreditivintyg, anbud och byggnadslov.

Vid statlig belåning är marknadskrafterna delvis satta ur spel, då pantvärdet baserar sig på schabloner, framför allt för tomt- och grundberedning, som fastställs kommunvis.

Av projektstudierna har två projekt byggts utan statlig belåning. Ett par andra projekt avsågs även finansieras men på grund av svårigheterna på bostadsmarknaden ändrades dessa projekt till statlig belåning.

Den totala handläggningstiden från det att ansökan om statligt bostadslån inlämnats till förmedlingsorganet till dess att länsbostadsnämnden meddelat preliminärt beslut varierar mellan två till fem månader. I två fall har tiden uppgått till sju respektive tretton månader. Övriga ärenden fördelade sig enligt nedan:

Tabell 7.9.4

Handläggningstiden från det att ansökan om statliga lån inkom till för tills dess länsbostadsnämnden meddelat preliminärt beslut

<u>Antal månader</u>	<u>Antal ärenden</u>
2	7
3	7
4	2
5	1

#### 7.5.5.4.1 Överkostnader

Under slutet av 1970-talet har överkostnader blivit ett stort problem för många bostadsprojekt. Som framgår på sid 35 har byggnadskostnaderna kraftigt ökat från de sista åren på 1970-talet.

Med överkostnad avses skillnaden mellan faktisk produktionskostnad och den för erhållande av statligt bostadslån godkända kostnaden (låneunderlag/pantvärde).

Lånemyndigheterna beviljar ej bostadslån vid för höga överkostnader. Vilka överkostnader som accepteras varierar mellan olika län men gränsen ligger i allmänhet vid 15 %. För att komma ner till en av lånemyndigheterna accepterad kostnad får därför i många fall tidskrävande omprojekteringar och nya upphandlingar tillgripas.

Genom införandet av sk produktionsanpassad belåning för hyres- och bostadsrättshus har överkostnaderna minskat för dessa.

Från 1979 har reglerna för egenregibyggande med statliga lån skärpts. Lån kan nu utan särskilda skäl beviljas endast om kostnaderna inte bedöms bli högre än vid upphandling på vanligt sätt.

Produktionskostnadsbelåning för hyres- och bostadsrättshus kan endast beviljas projekt som upphandlas i konkurrens.

Problem som sammanhänger med kostnader och belåning uppmärksammas ofta först när ett projekt nått relativt långt i planerings- och projekteringsprocessen. Sådana problem som ofta kan medföra förseningar i ett sent skede; är svåra att förutsäga.

De sammanhänger också med osäkerhet om kostnadsutvecklingen och utvecklingen av schablonbelopp m m.

I samband med överkostnader kan förhandlingar om dessa föras mellan byggherren och länsbostadsnämnden. Representanter för kommunen kan även delta i dessa förhandlingar. I allmänhet står kommunerna på byggherrens sida i dessa förhandlingar. Det är därvid sällsynt att länsbostadsnämnden går emot förmedlingsorganets förslag.

Av projektstudierna har samtliga projekt utom två haft överkostnader. Dessa har varierat mellan 0,3 % till 21,7 %.

#### 7.5.5.4.2 Byggnadskreditiv

Med byggnadskreditiv avses ett under byggnadstiden amorteringsfritt lån.

Tidigare kunde möjligheten att erhålla byggnadskreditiv utgöra ett problem i genomförandet. Efter överläggningar mellan regeringen och företrädare för kreditinstituten löstes denna fråga och de projekt som finns upptagna i kreditivlistorna garanteras i princip kreditiv.

För statligt belånat bostadsbyggande finns sålunda en överenskommelse mellan Riksbanken, affärsbankerna och sparbankerna att om kreditiv inte erhållits när preliminärt lånebeslut lämnats kan en bank "åläggas" att lämna kreditiv till projektet. Dessa ärenden handläggs av delegationen för bostadsfinansiering.

För frifinansierat bostadsbyggande (finansiering utan statligt bostadslån) krävs för att erhålla byggnadstillstånd ett intyg att kreditiv finnes.

Även för statligt belånade projekt krävs att kreditivintyg uppvisas innan preliminärt lånebeslut meddelas av länsbostadsnämnden.

För att ge kreditinstituten information om behovet av kreditiv har bostadsstyrelsen uppdragit åt länsbostadsnämnderna att i samråd med länsarbetsnämnderna upprätta sk kreditivlistor. I dessa skall anges påbörjandetidpunkten för flerbostadshus samt gruppbyggda småhus som skall finansieras med statliga lån.

Dessa sammanställs av länsbostadsnämnden under oktober månad. Dessförinnan har kommunerna tillfrågats angående deras aktuella bostadsbyggnadsplaner. Vidare samrådes med länsarbetsnämnden innan listorna sänds till bostadsstyrelsen.

En definitiv lista (ajourförd) sändes till bostadsstyrelsen före den 31 januari. Efter att bostadsstyrelsen granskat denna återsänds den till länsbostadsnämnden som i sin tur överlämnar den till bankerna för kännedom.

Arbetet med kreditivlistorna utförs i storstadsregionerna av kommunala samarbetsorgan.

I samtliga län finns en regional samrådsgrupp för kreditivproblem. Förutom länsbostadsdirektören, som är sammankallande, ingår i denna representanter för bankerna. Gruppen tar bl a fram underlag för kreditivplaneringen.

Länsbostadsnämnderna upprättar sålunda årligen kreditivlistor, baserade på uppgifter från kommunerna. Förutom av bostadsmyndigheterna och kreditinstituten används kreditivlistorna av arbetsmarknadsmyndigheterna för planering av byggarbetsysselsättningen.

Sedan slutet av 1970-talet har det i allmänhet inte varit någon svårighet att erhålla byggnadskreditiv.

#### 7.5.5.5 Byggnadstillstånd (igångsättningstillstånd)

För att få en jämn säsongsmissig sysselsättning inom byggnadsbranschen regleras byggandet genom länsarbetsnämnden. Byggandet delas upp i prioriterat respektive oprioriterat byggande (SFS 1971: 1204). För statligt belånat byggande utfärdar nämnden rekommendation om starttid för respektive projekt. Byggherren behöver inte följa rekommendationen, men detta görs dock i allmänhet. Att rekommendationen inte är lagligen bindande har sålunda i realiteten mindre betydelse.

För frifinansierade projekt krävs s k igångsättningstillstånd. Sådant tillstånd för icke statligt belånat byggande är emellertid bindande. Om beslutet inte följes kan byggherren få vitesföreläggande att avbryta bygget. Sådant vite utdöms av AMS.

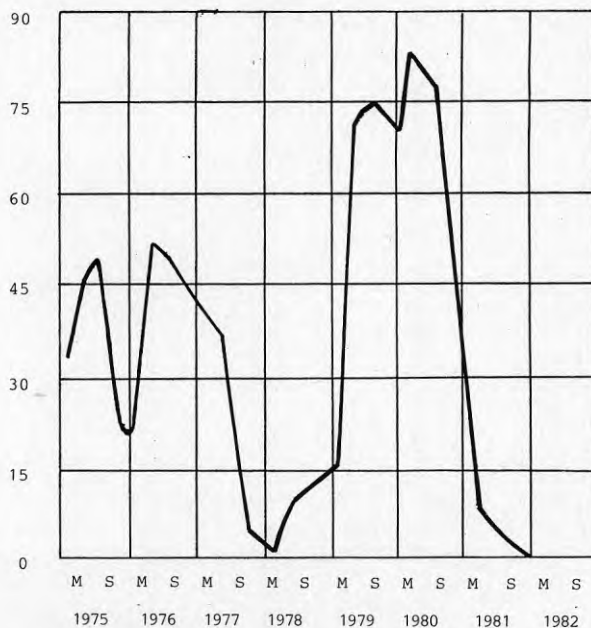
Vid överhettning på byggarbetsmarknaden kan arbetsmarknadsmyndigheterna senarelägga byggnadstillstånd och för oprioriterat byggande, d v s frifinansierat bostadsbyggande, neka igångsättningstillstånd.

Brist på byggarbetskraft har på vissa orter och under vissa tider utgjort ett stort problem för bostadsbyggandet.

Av diagram 7.1 framgår andelen företag som anger brist på arbetskraft som begränsning för ökad byggproduktion (Byggkonjunkturen våren 1982).

#### Diagram 7.1

Andel företag som anger brist på arbetskraft som begränsning för ökad byggproduktion 1975-1982.



Från år 1981 har, som synes, arbetskraftstillgången inom byggnadssektorn inte utgjort något problem. I stället var arbetslösheten under 1981 den högsta på mer än 25 år med 11 procent av de kassaanslutna byggarbetarna som registrerade arbetslösa. (Byggnadsarbetarnas erkända arbetslöshetskassa 1983)

Ofta kommer projektet igång senare än den rekommenderade tidpunkten p g a att byggnadslov m m inte är klart.

Om byggherren inte får igenom sina önskemål om igångsättningstidpunkt händer det att han begär uppvaktning hos länsarbetsdirektören, varvid en förnyad prövning kan ske.

Länsarbetsnämnden träffar de stora byggherrarna och deras organisationer samt byggfacket regelbundet för att diskutera det planerade byggandet och sysselsättningen.

Beslut om byggnadstillstånd respektive igångsättningstillstånd tar mellan en och fem månader från det ansökan härom inlämnats till länsarbetsnämnden. I två fall var tiden nio respektive trettiofyra månader. Sistnämnda ärende var ett igångsättnings-tillstånd. I övrigt fördelade sig handläggningstiderna enligt nedan:

Tabell 7.9.5

Handläggningstid för byggnadstillstånd respektive igångsättningstillstånd

<u>Antal månader</u>	<u>Antal ärenden</u>
1	15
2	1
3	-
4	1
5	2

Tidsskillnaden mellan beslutsdatumet och den rekommenderade (respektive fastställda) igångsättningstidpunkten sträckte sig från en månad till tio månader med fördelning enligt tabell 7.9.6.



Tabell 7.9.6

Tidsskillnad mellan rekommenderad igångsättnings-  
tidpunkt och verklig startpunkt

<u>Antal månader</u>	<u>Antal ärenden</u>
1	10
2	2
3	3
4	-
5	2
6	-
7	-
8	-
9	2
10	1

I tolv av projekten skedde byggstarten vid den rekommenderade tidpunkten. I fem fall inträffade starttidpunkten en månad senare och i ett fall fyra månader senare än den rekommenderade. Ett fall startade en månad tidigare och ett två månader tidigare.

#### 7.5.5.6 Utseende av byggherre

Endast i undantagsfall uppför kommunen bostäder i egen regi. I stället svarar allmännyttiga, kooperativa och privata företag för bostadsbyggandet.

Några konflikter har inte förekommit i samband med fördelning av byggherreuppdragen i undersökningskommunerna. Vid fördelningen eftersträvas att ge såväl de allmännyttiga som kooperativa företagen byggrätt.

Mindre byggföretag ges tomter för bostadsbebyggelse som regleras genom exploateringsavtal. I en del fall medges bebyggelse utan statlig belåning. Det gäller framförallt i saneringsområden, varvid denna bebyggelse ibland får bära kostnader för kommunala investeringar som inte skulle kunna inrymmas i exploateringskalkylen vid statligt belånat byggande.

I några kommuner tillämpas entreprenadtävlingar vid utseende av byggherrar.

I en del fall kan kommunen vara bunden av s k optioner, vilka begränsar kommunens handlingsfrihet. Förutsättningarna att bygga i egen regi har emellertid förändrats genom konkurrensvillkoret och markvillkoret.

Byggherrens påverkan i program- och planarbetet kompliceras delvis av att denne många gånger utses på ett ganska sent stadium. Det innebär att byggherren ofta har en begränsad tid på sig för att förbereda byggstart.

Denna nackdel ur byggherresynpunkt har påtalats i flera intervjuer. Det är emellertid förenat med en del svårigheter att utse byggherre på ett tidigare stadium beroende på upphandlingsbestämmelser, konkurrensvillkor m m.

Det är inte endast myndigheter som kan orsaka fördröjningar. I en del fall kan anledningen till fördröjningen sökas hos byggherren. Denne kan t ex först på ett sent stadium bli tveksam om möjligheterna att ekonomiskt realisera projektet. Byggherren har ibland ej heller av olika anledningar drivit fram projektet enligt de ursprungliga intentionerna.

#### 7.5.5.6.1 Upphandling

Varken allmännyttan eller kooperationen bygger bostäderna i egen regi utan dessa upphandlas på entreprenad.

Ett stort antal byggnads- och entreprenadföretag svarar för denna verksamhet. Dessutom finns ett betydande antal konsult-, arkitektfirmor m fl.

Upphandlingen kan gå till på olika sätt beroende på projektets storlek och karaktär m m.

När det gäller upphandlingen brukar man skilja på tre olika entreprenadtyper:

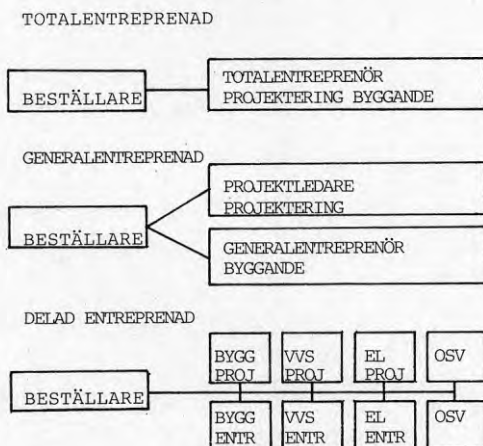
1. Delad entreprenad. Byggherren (beställaren) uppdrar åt projektörer (arkitekter, konstruktörer och konsulter) att utforma produkten. Därefter uppdelas leveranser på huvudentreprenörer samt i regel minst två sidoentreprenörer (vvs och el). Även för t ex grundarbeten, trädgårdsanläggning m m förekommer särskilda entreprenörer. Huvudentreprenören anlitar ofta underentreprenörer för olika arbeten. Byggherren måste vid denna entreprenadform samordna alla projektörer med huvud- och sidoentreprenören.

2. Generalentreprenad. Projekteringen sker på samma sätt som vid delad entreprenad. En entreprenör svarar emellertid för hela leveransen och skaffar i förekommande fall underentreprenörer för de arbeten han inte utför själv.
3. Totalentreprenad. Entreprenören tar hela ansvaret för projektet från projektering till färdigställande. Byggherren preciserar i program sina krav på funktion, utrymme, standard och utseende, som entreprenören åtar sig att tillgodose inom viss tid och till överenskommet pris.

De olika entreprenadformerna illustreras i figur 7.1.

Figur 7.1

Olika entreprenadformer



Förfrågningsunderlaget kan sålunda variera allt från detaljerade ritningar till verbala program.

Anbudsinfordran för bostadprojekt brukar ske i någon av följande former:

1. Öppen anbudsräkning: Alla som önskar får lämna anbud.
2. Inbjuden anbudsräkning: Byggherren (beställaren) väljer ut vissa entreprenörer som ges tillfälle att lämna anbud.
3. Förhandlingsentreprenad: Byggherren tar upp förhandlingar med en entreprenör, varvid villkoren för arbetet fastställs.

Projektstudierna fördelade sig på följande upphandlingsformer:

Generalentreprenad	4	Projekt
Delad generalentreprenad	4	"
Totalentreprenad	9	"
Egen regibyggande	5	"

Under senare år har andelen generalentreprenader ökat och dessa ligger kring 50 % medan totalentreprenadformen pendlar mellan en tredjedel och en fjärdedel. Delad entreprenad har minskat sin andel under 1970-talet.

Tabell 7.9.7

Lägenheter efter upphandlingsform och entreprenadform (Flerbostadshus med preliminärt beslut)

Källa: BO 1982:14,3, s 119

År	Alla lägenheter	Upphandlingsform och entreprenadform				
		Egen regi	Entreprenad	Därav %		
		Alla	Alla	Totalentreprenad	Generalentreprenad	Delad entreprenad
1968	57 299	15 906	41 393	27	39	34
1969	58 537	12 148	46 389	30	40	30
1970	61 914	14 077	47 837	33	40	28
1971	59 742	12 536	47 206	33	43	25
1972	47 856	8 788	39 068	37	36	27
1973	30 129	6 125	24 004	36	41	23
1974	22 122	6 537	15 585	28	42	30
1975	14 641	3 984	10 657	34	34	32
1976	13 642	1 949	11 693	37	31	32
1977	11 983	1 466	10 517	38	39	23
1978	15 297	1 825	13 472	33	39	28
1979	16 004	1 897	14 107	25	48	27
1980	14 530	395	14 135	26	53	21
1981	17 712	831	16 881	33	48	19

I de fall byggherre utses efter entreprenadtävling finns en tjänstemannagrupp som håller i upphandlingen.

I stora drag ingår följande aktiviteter i upphandlingsprocessen:

1. Arbetsgruppen upprättar ett upphandlingsprogram
2. Detta behandlas och godkänns av KS
3. Anbudsförfrågan sänds ut
4. Arbetsgruppen utvärderar anbuderna och föreslår vem som skall bli byggherre
5. KS antar byggherre
6. Exploateringsavtal tecknas
7. Bygget påbörjas

#### 7.5.5.6.2 Konkurrensvillkoret

Konkurrensvillkoret infördes 1974 och innebär att statliga lån i princip endast beviljas bostadsbyggande som upphandlats i anbudskonkurrens till avtalat pris.

Genom riksdagsbeslut 1981 har konkurrensvillkoret temporärt upphävts. Under den tid konkurrensvillkoret inte gäller har dessutom möjligheterna att erhålla produktionskostnadsanpassad belåning vidgats. Dessa åtgärder har vidtagits för att tillfälligt stimulera bostadsbyggandet.

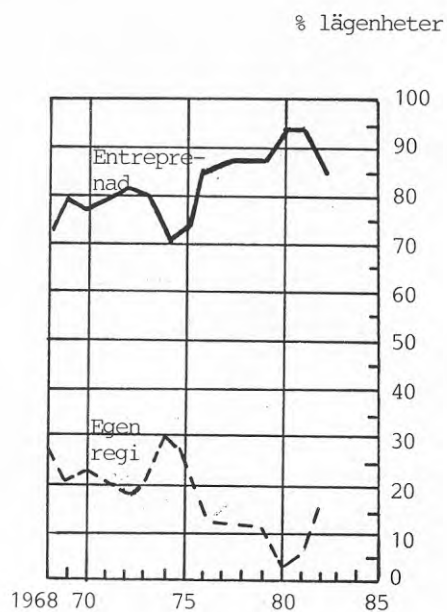
Ändringarna trädde i kraft 1981-07-01 och gäller för låneärenden i vilka preliminärt lånebeslut meddelats under tiden 1981-04-23--1982-06-30, dock endast om byggnadsarbetena har påbörjats före utgången av september 1982.

Som framgår av diagram 7.2 har egenregibyggandet kraftigt minskat sedan mitten av 1970-talet beroende bl a på den nya lagstiftningen vid denna tidpunkt angående konkurrensvillkoret och markvillkoret.

Diagram 7.2

Lägenheter i flerbostadshus med preliminärt beslut om statligt bostadslån efter upphandlingsform

Källa: BO 1982:14.3, s 119



### 7.5.5.6.3 Exploateringsavtal

Kommunens krav på byggandet regleras bl a genom exploateringsavtal. I detta ställer kommunen vissa villkor för markens utnyttjande, bebyggelsens utformning etc.

Innehållet i ett exploateringsavtal kan variera. Genom avtalet överlåter kommunen en del av sina skyldigheter på exploatören. Bl a regleras va-, gatemarks- och gatubyggnadskostnader, el etc. I vissa fall fungerar exploateringsavtal även som köpekontrakt.

En del kommuner använder sig av s k markanvisningsavtal som har ungefär samma funktion som exploateringsavtal.

Exploateringsavtal är en civilrättslig reglering och några lagbestämmelser härom finns ej. Praxis skiftar mellan kommunerna vad gäller användandet av och innehållet i exploateringsavtalen. Ytterst är det en förhandlingsfråga vad som skall regleras.

Stadsplaneförslaget ställs inte ut förrän exploateringsavtal har slutits (finns ett undantag i urvalskommunerna).

Förhandlingarna om exploateringsavtal sköts i allmänhet av tjänstemännen. Det är genomgående de tekniska förvaltningarna som svarar för förhandlingarna ibland kompletterat med kommunkansliet. Vid större principfrågor eller "knäckfrågor" kopplas politikerna in. Vidare förankrar tjänstemännen ställningstagandena hos politikerna under förhandlingens gång.

### 7.5.5.7 Bostadsefterfrågan

Huvudskälet till att projekten inte igångsatts enligt planerna är sålunda i många fall risken för avsättningssvårigheter. Dessa måste sättas i relation till den situation som råder på bostadsmarknaden i respektive kommun med outhyrda lägenheter och osålda småhus. En annan faktor som har stor betydelse i detta sammanhang är bedömningar angående sysselsättningsutvecklingen på orten.

På sid 33 redovisas de outhyrda lägenheterna för riket totalt.

Omfattningen av de outhyrda lägenheterna i urvalskommunerna framgår av tabell 7.9.8.

Tabell 7.9.8

## Outhyrda lägenheter i urvalskommunerna

	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1982</u>
	Antal	Antal	Antal	Antal	Antal	Andel tomma lägenheter i förhållande till hela lägenhetsbeståndet
<u>Avesta</u>	3	0	24	106	162	6,7
<u>Gislaved</u>	69	40	25	130	190	10,1
<u>Huddinge</u>	201	124	70	61	167	1,2
<u>Höör</u>	0	0	0	0	0	0
<u>Östersund</u>	2	2	3	1	22	0,7

Källa: Bostadsstyrelsen

En starkt bidragande orsak till förseningar och skrinläggande av bostadsprojekt under senare år har varit den osäkerhet som rått vad gäller efterfrågan på bostäder såväl i flerbostadshus som i småhus.

Denna osäkerhet sammanhänger till stor del med den ekonomiska krisen med försämrad köpkraft, risk för arbetslöshet och allmänt osäkra framtidsutsikter.

I sina kommentarer till KBP-omgången 1981-1985 anger bostadsstyrelsen följande orsaker till nedgången av bostadsbyggandet (s 5):

"Det låga bostadsbyggandet har ett uppenbart samband med å ena sidan sysselsättnings- och inkomstförhållandena och å andra sidan kostnaderna för nyproducerade bostäder. Utsikterna för en snar förbättring i dessa avseenden är inte goda".



Vidare anför bostadsstyrelsen:

"Många länsbostadsnämnder och länsstyrelser framhåller att osäkerheten beträffande sysselsättningsutvecklingen och det kärva ekonomiska läget för både enskilda, byggherrar och kommuner medför att osäkerheten i bedömningarna är mycket stor. Samarbetsorganen i de tre storstadsområdena framhåller kostnadsaspekter som det största hindret för fortsatt hög bostadsproduktion. Flertalet länsbostadsnämnder och länsstyrelser talar också i största allmänhet om att kostnadsläget är besvärande. Från fem länsorgan påpekas en utbredd rädsla för tomma lägenheter. Från åtta länsorgan påpekas bristande planberedskap." (Bostadsstyrelsen, Planeringsbyrå 1981:32 s 18 f).

Skälen till den kraftiga nedgången för småhus under senare år är flera. En del bedömare pekar på den osäkerhet som rådde hos potentiella småhusköpare om vilka regler som skulle gälla för småhusbyggnad i framtiden. (Ex: Byggkonjunkturen våren 1982, s 15).

Vilken inverkan de senaste årens diskussioner om skattesystemet, ränteavdragen m m har haft för bostadsefterfrågan är svårt att fastställa. Att de spelat en viss roll framhålls av flera.

I den offentliga debatten framkom farhågor för minskning av avdragsrätten för räntorna och skattemässiga försämringar för villaägarna. Dessa farhågor i förening med en allmän osäkerhet vad gäller ekonomin och sysselsättningen bidrog sålunda till att förstärka nedgången i efterfrågan på bostäder. Dessutom hade produktionskostnaderna för nya bostäder i flerbostadshus medfört att hyrorna börjat komma upp till sådan nivå att byggherrarna började tveka om möjligheterna att få bostäderna uthyrda. På många orter uppstod dessutom tomma lägenheter och osålda villor till följd av minskad inflyttning till kommunen eller t o m en nettominskning av befolkningen genom sysselsättningssvårigheter och industrinedläggningar.

I "Byggkonjunkturen våren 1982" sägs (s 16) att

"Osäkerheten om vilken politik regeringen tänkte föra i fråga om marginalsatser, ränteavdrag, räntesubventioner m m skapade kaos på egnahemsmarknaden. De försämrade villkor för egnahemsboendet, som det presenterade marginalsattesänkingsförslaget innebar, höll därefter tillbaka efterfrågan på småhus mycket starkt under andra halvåret i fjol och i inledningen till 1982. Även det allmänt höga ränteläget påverkade småhusefterfrågan negativt i fjol och förfjol, vilket även påverkade marknaden för nybyggda hus".

Även i HSB:s årsberättelse 1982 (s 34) anges likartade förklaringar:

"Efterfrågan på småhus dämpades ytterligare under året. Prisutvecklingen, osäkerheten på arbetsmarknaden och ifråga om avdragsrätten i kombination med sänkta reallöner är faktorer, som bidragit till den minskade efterfrågan".

#### 7.5.5.7.1 Boendekostnaderna

Stor betydelse för bostadsefterfrågan spelar boendekostnaderna. Dessa har som visats på sidan 36 ökat kraftigt sedan slutet av 1970-talet. De ökade boendekostnaderna kan bl a medföra en minskad hushållsbildning och att hushållen väljer en lägre utrymmesstandard.

Mycket tyder på att boendekostnaderna kommer att fortsätta att öka. Bl a har från regeringens sida uttalats att "det är inte rimligt att räkna med någon väsentlig höjning av de statliga bostadssubventionerna inom en överskådlig framtid". (Bostadsministerns kommittédirektiv 1980:28).

Höga byggkostnader och därmed höga hyror och försäljningspris för småhus har inneburit att kommuner och byggherrar tvekat när det gäller att genomföra bostadsprojekten. Det ökade antalet outhyrda lägenheter och osålda småhus har bidragit till tveksamheten.

#### 7.5.5.7.2 Behovsbedömningar

Felaktiga behovsbedömningar kan innebära att den reella bostadsefterfrågan visar sig vara mindre eller annorlunda än vad man planerat för.

Olika register över bostadssökande kan vara en viktig källa för att bedöma bostadsbehovet.

Dessa register innehåller emellertid ofta mycket "luft" och anses i allmänhet ha begränsad tillförlitlighet när det gäller att ge en riktig bild av det reella bostadsbehovet.

Enligt bostadsförsörjningslagen är kommunen skyldig att anordna avgiftsfri bostadsförmedling i erforderlig omfattning. Kommunen bestämmer själv om detta skall ske genom en kommunal bostadsförmedling eller på annat sätt.

Regeringen kan emellertid ålägga kommuner som i bostadsförsörjningshänseende utgör en enhet att bilda gemensam bostadsförmedling och att därvid tillämpa vissa enhetliga grunder för förmedlingsverksamheten.

Kommunerna kan som villkor för lån föreskriva att bostäder skall ställas till bostadsförmedlingens förfogande.

Vidare kan kommuner med stöd av den s k bostadsanvisningslagen (SFS 1980:94) föreskriva att viss eller vissa delar av kommunen skall utgöra bostadsanvisningsområde. I dessa delar skall alla ledigblivna hyreslägenheter samt förstagaångsupplåtelse av bostadsrätter anvisas genom den kommunala bostadsförmedlingen. Lagens syfte är att ge kommunerna möjligheter att genom förmedling av lediga lägenheter öka förutsättningarna för en allsidig befolkningssammansättning i kommunens bostadsområden.

Enligt enkätundersökningen har 41 % (113) av kommunerna bostadsförmedling i kommunal regi. 28 % (77) av kommunerna tillhandahöll bostadsförmedlingsverksamhet genom ett kommunalt bostadsföretag. 2 % (5) uppgav att förmedlingen skedde i annans regi, t ex genom HSB. Nästan en tredjedel av kommunerna (82) uppgav att man inte hade någon form av bostadsförmedling.

Medan en fjärdedel av kommunerna under 10 800 invånare hade bostadsförmedling i egen regi utgjorde motsvarande andel närmare tre fjärdedelar i kommunerna över 30 000 invånare. I de minsta kommunerna svarade i en tredjedel av fallen ett kommunalt bostadsföretag för bostadsförmedlingsverksamheten medan motsvarande tal för de största kommunerna var 10 % (7).

43 % (29) av de minsta kommunerna och 16 % (11) av de största kommunerna uppgav att det inte fanns någon bostadsförmedling i kommunen.

#### Urvalskommunerna

Av urvalskommunerna hade endast Huddinge och Östersund bostadsförmedling i kommunal regi. I övriga kommuner förde de allmännyttiga företagen egna register över de bostadssökande. I Gislaved inrättades emellertid fr o m 1983-01-01 en kommunal bostadsförmedling.

I samtliga kommuner fanns däremot kommunala tomtköer.

#### 7.5.6 "Därför blev det inte som vi planerade". Intervjupersonernas förklaringar till diskrepansen mellan planerat och genomfört bostadsbyggande

Av framtagna statistik över planprecisionen för riket totalt och i urvalskommunerna liksom i enkätundersökningen och i projektstudierna framgår att en relativt stor del av det planerade bostadsbyggandet inte kommer till stånd enligt planerna.

I detta avsnitt skall koncentrerat redovisas intervjupersonernas förklaringar till att det gått som det gjort med genomförandet av bostadsförsörjningsprogrammen.

#### Avesta

Avvikelserna har varit marginella för det första året i KBP, medan övriga år varit mer orealistiska.

För de två första åren i KBP försöker man göra bedömningar om genomförandemöjligheterna. Övriga år i KBP är en "kvalificerad gissning".

För första året bör man vara säker på att projekten skall kunna genomföras.

KBP justeras med hänsyn till ekonomin m m. Genom planreserven och markreserven har stor handlingsfrihet skapats.

Efterfrågan styr genomförandet. Kommunens och privatpersoners försämrade ekonomi under senare år har påverkat genomförandet av KBP.

### Gislaved

Efterfrågan styr. Även den kommunala ekonomin kan medföra att bostadsbyggande stoppas. Däremot är det sällan som mark- eller planfrågor eller teknisk och social infrastruktur är anledningen.

P g a för höga kostnader i upphandlingen har byggherrar fått omförhandla eller omprojektera. Tidpunkten mellan upphandling och igångsättning är ofta för kort. Det förhållandet att kommunen har kostnadsansvar för outhyrda lägenheter gör att den kan vara försiktig att släppa fram nya bostadsprojekt om det redan finns tomma lägenheter i orten.

En annan viktig faktor utgör osäkerheten i framtidsbedömningarna. Tidigare utgjorde arbetskraftstillgången inom byggnadsindustrin en restriktion. Detta har inte gällt under senare år. Konjunkturerna kan förändra förutsättningarna för genomförandet av KBP.

De första åren i KBP analyseras med hänsyn till genomförandemöjligheterna. En avstämning sker mot ettårsbudgeten. Kommunen har en god framförhållning med mark och fysiska planer.

### Huddinge

Det har alltid byggts något mindre än vad KBP har angivit. Ofta var projekten för optimistiskt planerade. KBP har många gånger mer varit uttryck för ambition än realistiskt tänkande. P g a markpriset har en del projekt inte kunnat genomföras med statlig belåning utan har fått frifinansieras.

Under senare år har byggföretag begärt uppskov med igångsättningen p g a marknadssituationen.

Överklagningar av planer har försenat en del projekt.

Långdragna markförhandlingar har utgjort en annan förseningsfaktor.

Beslutsprocessen är mer komplicerad och tidskrävande i dag med omfattande remiss- och samrådsförfarande.

Tidigare var samordningen mellan förvaltningarna bristfällig.

Ibland sättes projekt upp i KBP för att markera den politiska viljeinriktningen och för att t ex utöva påtryckning på stadsbyggnadskontoret att påskynda planarbetet. Medan det tidigare framför allt var plan- och markfrågor som var orsaken till förseningar utgör i

dag kostnaderna den främsta anledningen.

Man försöker att göra KBP så realistiskt som det är möjligt.

Vidare eftersträvas att utforma planeringen så att genomförandet skall "gå på räls". Såväl tekniska som ekonomiska bedömningar göres. De ekonomiska analyserna sker i KELPEN.

### Höör

Orealistiska projekt sättes inte upp i KBP. För varje projekt göres en genomförandeanalys med en tidplan, som redovisas i KBP-materialet. Man penetrerar sålunda noga förutsättningarna för att de projekt som sättes upp i KBP skall kunna genomföras. Det gäller planfrågan, marken, finansieringen och den tekniska och sociala infrastrukturen. Tidigare har det hänt att stadsplanerna inte varit klara när projektet satts upp i KBP.

Ett skäl till att förseningar inträffat är att man ofta har felbedömt tidsåtgången från planering till genomförande. Andra orsaker är splittrad planering, planproblem, markproblem, överklagningar, svårigheter att komma överens om exploateringsavtal samt under senare år den minskade efterfrågan.

### Östersund

Orsaker till förseningar har varit markförvärvsproblem, expropriationer, överklagningar, överkostnader, förseningar i upphandlingsskedet samt att regeringen vägrat fastställa stadsplaner (på jordbruksmarken).

Östersund har idag god plan- och markberedskap. Tidigare var det "ur hand i mun".

Realismen har ökat under senare år bl a beroende på att man numera inte av förhandlingstaktiska skäl behöver ta till överbud mot staten vad gäller projekt för att få byggnadskvot.

Man tar med de projekt i KBP som är realistiska och anstränger sig att inte ha ett "gladprogram". Genomförandeanalys göres vad avser planer, mark, teknisk infrastruktur etc. Remissbehandlingen av KBP går bl a ut på att få in synpunkter på genomförandemöjligheterna.

Detta utesluter emellertid inte att det ändå finns projekt, vars tidsmässiga realism är osäker.

När det gäller genomförandet är numera plan- och markfrågorna ett mindre problem. Det stora problemet under senare år har i stället varit avsättningsproblem på bostadsmarknaden med åtföljande osäkerhet. Vidare medför de höga byggkostnaderna i många fall att projekt utgår eller försenas p g a omprojekteringar o dyl.

En annan faktor som kan ge upphov till vissa förseningar är att byggherreuppdragen lämnas ut för sent.

#### 7.5.7 "Så kan det bli bättre". Förslag till åtgärder för att förbättra överensstämmelsen mellan planerat och genomfört bostadsbyggande

Under intervjuerna ombads respondenterna att komma med förslag till åtgärder för att överensstämmelsen mellan planerat och genomfört bostadsbyggande skulle kunna förbättras. Nedan redovisas dessa synpunkter i koncentrerad form.

1. KBP bör om det skall vara ett planeringsunderlag inte innehålla några osäkra projekt eller "politiska markeringar". KBP får inte vara en "önskelista".
2. KBP-planeringen bör vara mer flexibel och medge såväl tidigare- som senareläggning av projekt. Planeringen bör förfinas och tidplanerna göras mer realistiska.
3. KBP bör bättre synkroniseras med övrig planering.
4. Man bör i större utsträckning arbeta med strategiska planer.
5. Kommunen bör mer noga följa utvecklingen på bostadsmarknaden och analysera förändringar i efterfrågan.
6. Redan på ett tidigt stadium bör en analys göras angående vilket bostadsbyggande som är kommunalekonomiskt möjligt. KBP och EFP bör integreras och beslutas vid samma tillfälle.
7. En noggrannare uppföljning av planeringen bör ske.
8. En bättre samordning bör skapas mellan berörda förvaltningar. Arbetsformerna bör klaras ut och aktiviteterna samordnas bättre tidsmässigt.
9. Någon förvaltning bör ha samordningsansvaret för genomförandet.

10. Handläggningstiderna bör kunna minskas hos såväl statliga som kommunala myndigheter.
11. En god markberedskap och planberedskap bör finnas.
12. Flexibla stadsplaner bör kunna användas i större utsträckning.
13. Byggherre bör om möjligt utses på ett tidigare stadium och ges en längre tidsrymd under upphandlingsskedet fram till byggstart.
14. Enklare regler bör gälla vid expropriation.
15. Bättre möjligheter att erhålla statliga lån bör tillskapas.



## 8. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

I början av denna avhandling försökte vi teckna några grunddrag i ett analyschema för studiet av den kommunala planeringen och genomförandet av bostadsförsörjningen.

I detta kapitel skall vi relatera olika delar i föreställningsramen samt frågeställningarna mot de empiriska resultat som framkommit i undersökningen.

Föremålet för denna avhandling är sålunda planeringen och genomförandet av bostadsförsörjningen. Vidare studeras huruvida det planerade bostadsbyggandet genomförs enligt planerna och om så ej är fallet vad som är anledningen till diskrepansen mellan plan och verklighet. Tonvikten i undersökningen ligger på den lokala nivån. Vissa regionala aktörer inkluderas emellertid i studien, t ex länsstyrelsen, länsbostadsnämnden och länsarbetsnämnden, vilka spelar en viktig roll i delar av bostadsförsörjningsprocessen.

Undersökningen omfattar åren 1978-1981 men redovisar även vissa förhållanden före och efter undersökningsperioden.

Följande huvudfrågeställning har varit vägledande i undersökningen: På vilket sätt och med vilka resultat planeras och genomförs bostadsförsörjningen i kommunerna?

Med denna utgångspunkt har olika delfrågeställningar belysts dels genom en massdataundersökning dels genom fallstudier.

Massdataundersökningen har skett genom enkäter till samtliga kommuner. Tre enkäter har utsänts, dels en till kommunstyrelsens ordförande (20 frågor, N=279), dels en till de tjänstemän i kommunen som svarar för planeringen och genomförandet av bostadsförsörjningen (30 frågor, N=279). Dessutom har enkäter sänts till samtliga länsbostadsdirektörer (25 frågor, N=24).

Samtliga tre versioner är totalundersökningar och i samtliga fall är svarsfrekvensen 100 %.

I massdatadelen relateras resultaten till bakgrundsvariablerna politisk majoritet och kommunstorlek.

Fallstudierna har genomförts i fem kommuner nämligen Avesta (26 500 inv), Gislaved (28 100 inv), Huddinge (66 000 inv), Hör (10 600 inv) samt Östersund (55 400 inv).

I dessa kommuner har i de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen slumpmässigt utvalts 38 projekt som specialstuderats. Därvid har projekten följts fram till genomförandet. Vidare har studerats huruvida genomförandet skedde enligt intentionerna i bostadsförsörjningsprogrammet och om så ej var fallet vad skälen var till avvikelserna. Det är alltså fråga om en processtudie.

Med fallstudierna begränsas generaliseringsmöjligheterna jämfört med massdataundersökningarna. Å andra sidan ökas möjligheterna att göra intensivundersökningar av olika fenomen.

I undersökningen har massdata och fallstudier kompletterat varandra, varigenom det blivit möjligt att göra belysningar på såväl bredden som djupet. Det har sålunda eftersträvat att så långt möjligt binda samman massdata och fallstudier.

### 8.1 Kommunalt handlingsutrymme

Kommunerna har under efterkrigstiden getts huvudansvaret för bostadsförsörjningen såväl vad avser planering som genomförande. Kommunerna skall svara för de organisatoriska, planläggande och initiativtagande insatserna. Statens roll är att svara för de finansiella förutsättningarna. Ansvarsfördelningen inom bostadspolitiken innebär att statsmakterna anger de allmänna målen för bostadsbyggandet, bostadsproduktionens omfattning samt medlen för genomförandet av bostadspolitiken.

På kommunen åvilar att svara för bostadspolitikens konkreta genomförande.

Med stöd av olika författningar kan kommunen vidta åtgärder för att främja bostadsförsörjningen.

Genom lag åligger det kommunerna att svara för att ett tillräckligt antal bostäder finns tillgängliga. Det är emellertid oklart vad detta ansvar mera exakt innebär. Staten kan sålunda inte tvinga någon kommun att bygga bostäder. Tidigare under det s k kvotsystemet kunde staten däremot sätta en övre gräns för hur många bostäder en kommun fick bygga per år. Kvotsystemet har numera avskaffats.

En utgångspunkt i föreställningsramen har varit att kommunen har ett relativt stort handlingsutrymme i bostadsförsörjningen och därmed stora möjligheter att inom ganska vida ramar självständigt utforma bostadspolitiken.

Undersökningen bekräftar att kommunerna i allmänhet anser sig ha ett betydande handlingsutrymme att själva bestämma den lokala bostadspolitikens omfattning och inriktning, inte minst sedan det s k kvotsystemet avskaffades under 1970-talet. Detta utesluter emellertid inte att vissa bestämmelser, t ex vad gäller statliga lån, utgör en viss restriktion på det politiska handlingsutrymmet inom bostadspolitiken.

Under senare år kan iakttas en strävan från statsmakternas sida att begränsa den statliga styrningen och ge kommunerna större handlingsfrihet inom olika områden. Detta gäller även inom bostadsförsörjningen.

Genom planeringen söker aktören uppnå kontroll över sin omgivning. Detta innebär att huvudmannen för planeringen, dvs fullmäktige, har en policy vartill planeringen är relaterad och att planeringen blir en strategi för att implementera denna.

När huvudmannen formulerar sin policy är han bunden av vissa restriktioner såsom lagstiftning, ekonomi, fysiska förhållanden, tidigare beslut etc. Han måste också bedöma möjligheterna att genomföra policyn.

Genomgående har man betraktat det s k planmonopolet som en viktig förutsättning för kommunens möjlighet att styra bebyggelseutvecklingen. Planmonopolet som baseras på bestämmelserna i 1947 års byggnadslagstiftning, innebär att kommunen bestämmer var och hur bebyggelse får ske.

Men en förutsättning för att de olika stadsplanerna skall få rättslig verkan är inte endast att kommunen antar dessa, utan de måste för att gälla ha ett statligt godkännande, dvs länsstyrelsen och i vissa fall regeringen, skall först fastställa planerna innan de vinner laga kraft.

Detta innebär att kommunen i hög grad är beroende av vad de statliga myndigheterna anser om planen. Enligt byggnadslagstiftningen skall underhandsamråd ske, vilket innebär att planförfattaren samråder med länsarkitekten för att utröna premisserna för att en fastställelse skall kunna medges. Det har i undersökningen framkommit att planmonopolet inte är någon "garanti" för att kommunens planering kommer att kunna genomföras. Det beror ytterst på de fastställande myndigheternas bedömningar.

## 8.2 Politisering

En annan utgångspunkt i undersökningen har varit att bostadsförsörjningen utgör ett politikområde där relativt omfattande politiska meningsskiljaktigheter förekommer. Flera tidigare undersökningar har visat att bostadspolitiken i kommunerna ofta ger upphov till politiska meningsskiljaktigheter. Denna undersökning har även bekräftat detta.

Av politikerna uppger sålunda 69 % och av tjänstemännen 65 % att partipolitiska meningsmotsättningar brukar framkomma vid behandlingen av bostadspolitiska frågor i fullmäktige. Även i urvalskommunerna framkom att bostadsfrågorna ofta blir politiserade .

Politiseringen kan gälla bostadsbyggandets omfattning och inriktning, upplåtelseformer, hus typer, geografisk lokalisering, byggherrar m m. Men även när det gäller genomförandemedlen, t ex delar av markpolitiken, kan delade politiska uppfattningar framträda. Dessa motsättningar avspeglar i regel de motsättningar som framkommer i rikspolitiken. Förekomsten av politiska stridigheter ökade från 49 % i de minsta kommunerna till 88 % i de största.

Däremot har inga direkta politiska motsättningar framkommit i styrelserna för de allmännyttiga bostadsföretagen.

Som underlag för policyn ligger bedömningar angående bostadsbehovet. Vidare ingår de bostads sökandes samt byggherrarnas preferenser. Men även beslutsfattarens preferenser, dvs ytterst de politiska värderingar som han omfattar, har stor betydelse. Att exakt fastställa de bostadssökandes preferenser är problematiskt även om informationssystem såsom bostads- eller tomtkö kan ge viss vägledning.

Ett huvudintryck är att bostadsbyggandet med åren har blivit allt mer marknadsstyrt. I tider av bostadsbrist, då all bostadsbebyggelse kunde få avsättning, kunde mera renodlade politiska värderingar styra bostadsbyggandet. I och med att balans uppstod på bostadsmarknaden blev kommunerna tvungna att i större utsträckning försöka bedöma efterfrågestrukturen.

Planeringen av bostadsförsörjningen är en rullande planering, vilket möjliggör ständiga anpassningar till nya förutsättningar. Men det kan inte bli frågan om alltför snabba omkastningar då stora delar av bostadspolitiken kan vara uppbyggd såväl av avtal som av infrastrukturella investeringar i form av tekniska försörjningssystem, skolor m m. Det innebär också att en ny majoritet som önskar lägga om bostadspolitiken inte kan göra detta radikalt utan får under en viss tidsperiod räkna med att fullfölja den gamla regimen intentioner. Dessa förhållanden utgör sålunda en restriktion för det kommunalpolitiska spelet.

### 8.3 KBP-planeringen

Vi har definierat planering som framtidsorienterande processer genom vilka aktören söker uppnå kontroll över sin omgivning för att därigenom kunna genomföra sina intentioner. Vidare har vi utgått ifrån att planeringen är relaterad till en policy och att planeringen därmed är en strategi för att implementera denna. I denna undersökning utgör det kommunala bostadsförsörjningsprogrammet (KBP) den policy vi utgår från.

Även om planeringen är ett sätt att nå kontroll över omgivningen utesluter detta inte att planeringen är behäftad med betydande restriktioner. Vi utgår ifrån att planeringen har såväl en genomförande- som en symbolisk funktion.

Undersökningen har bekräftat att KBP fyller flera olika funktioner. KBP är sålunda dels ett politiskt dokument, dels ett genomförandeprogram.

De "symboliska" projekt som sätts upp i KBP kan ses som politiska markeringar, och man är mer eller mindre medveten om att de inte går att genomföra enligt planerna.

När det gäller KBP:s roll som genomförandeprogram är kraven på exakthet hos plandata större. Det skall kunna ligga till grund för de genomförandeåtgärder som kommunala och statliga tjänstemän, byggherrar m fl vidtar.

Denna dubbla roll är inte unik för bostadsförsörjningsprogrammen. Många andra planeringsdokument och planeringsformer torde delvis ha samma karaktär, det gäller t ex den ekonomiska flerårsplaneringen, barnomsorgsplaneringen m m.

En relativt stor del av det i KBP upptagna bostadsbyggandet kommer inte till utförande enligt intentionerna. Detta hindrar emellertid inte att KBP genomgående anses vara ett viktigt planeringsinstrument. KBP:s ställning har stärkts genom åren och tas på allvar av såväl politiker som tjänstemän även om man är medveten om att det finns "osäkra" projekt i detta.

Vi har utgått från och genom undersökningen fått bekräftat att KBP styr mycket av den övriga verksamheten genom att skapa underlag och förutsättningar för t ex befolkningsutvecklingen, utbyggnaden av olika infrastrukturella investeringar m m.

Det innebär också att KBP på olika sätt måste samordnas med den övriga planeringen. Det gäller inte minst den ekonomiska flerårsplaneringen och den fysiska planeringen, men även sektorsplanering såsom barnomsorgsplanering, skolbyggnadsplanering m m.

Det har inte varit okomplicerat att fastställa vilka planer som styr vilka. Det har emellertid framgått att i samband med att den kommunala ekonomin har försämrats under senare år har den kommunalekonomiska planeringen fått större betydelse. Därmed har KBP i allt större utsträckning fått anpassas till de kommunalekonomiska förutsättningarna och den långsiktiga ekonomiska planeringen.

Vi har vidare antagit att KBP:s integrering med övrig kommunal planering kan ses som ett kriterium på allvaret med KBP. Det har emellertid varit svårt att exakt fastställa sambandet mellan de olika planeringsformerna. Planeringsverksamheten är en ständigt pågående aktivitet med ömsesidig påverkan. Det kan därför vara komplicerat att avgöra när, var och hur de olika reella ståndpunktstagandena och riktlinjerna tagits. Det som formaliseras i ett planeringsdokument kan vara beslut som i realiteten tagits för länge sedan och i ett helt annat sammanhang.

Vi har i föreställningsramen antagit att olika organisationer, företag, enskilda m fl på olika sätt och genom olika kanaler söker påverka kommunens bostadspolitik. Det kan ske genom uppvisningar, skrivelser, remissvar etc.

Undersökningen visar emellertid att dessa påverkansmöjligheter används i relativt begränsad omfattning. Inte minst anmärkningsvärt är att hyresgäströrelsen i så liten utsträckning synes påverka den kommunala bostadspolitiken.

En viktig kanal för inflytande kan även vara att personer med anknytning till olika bostadsintressen är kommunala förtroendemän. Sådana överlappning membership är relativt vanliga i de olika urvalskommunerna. Därmed inte sagt att de otillbörligt utnyttjar sin ställning som kommunala förtroendemän för att gynna intressen till vilka de är knutna. Att någon har utnyttjat sin förtroendeställning i kommunen för att gynna sina intressen i dessa avseenden har endast bekräftats i ett fall.

Medborgarinflytande i bostadsförsörjningen förekommer i en del fall. På grund av att merparten av dem som skall bebo det aktuella området inte är utsedda vid den tidpunkt då planeringsaktiviteterna pågår kan det vara svårt att få invånarna engagerade.

Däremot visar det sig att s k bevarandeopinioner ofta kan samla ett betydande antal människor mot en aktualiserad bebyggelse och därmed även förmå de kommunala beslutsfattarna att ta hänsyn till deras uppfattningar.

Av undersökningen har framgått att relativt få förvaltningar är direkt engagerade i KBP-planeringen. På senare år kan emellertid iakttas att man försökt bredda kretsen av förvaltningar som deltar i planeringsarbetet. Även om de "mjuka" förvaltningarna såsom skola och socialförvaltning fortfarande endast deltar i begränsad omfattning synes utvecklingen gå dithän att även dessa förvaltningar kommer att mer aktivt engageras i planeringsprocessen.

Fortfarande domineras planeringsarbetet av de tekniska förvaltningarna. Genom remisser och genom formella eller informella arbetsgrupper försöker man inkorporera berörda förvaltningar i arbetet. Därmed ges dessa förvaltningar möjligheter att uttala sig om genomförandemöjligheterna för de olika projekten och anpassa sin sektorsplanering till de intentioner som framkommer i bostadsförsörjningsplaneringen.

När det gäller aktörerna i bostadsförsörjningsprocessen har vi utgått ifrån att politikernas roll är ganska begränsad i själva genomförandet, medan de har en mer aktiv roll i planeringsstadiet. Undersökningen har bekräftat detta.

Vad avser det politiska deltagandet i bostadsförsörjningsplaneringen är det framför allt företrädare för kommunstyrelsen och i viss mån byggnadsnämnden som deltar i denna. De politiker som är aktiva i själva planeringsprocessen är framför allt de heltidsengagerade politikerna.

Det har också framkommit att det många gånger föreligger kompetenskonflikter mellan byggnadsnämnden och kommunstyrelsen i bostadsförsörjningsplaneringen. Det saknas sålunda inte exempel på att byggnadsnämnden och kommunstyrelsen har agerat på var sitt håll utan att verksamheten har samordnats med påföljd att de olika projekten inte har samplanerats. För att bättre samordna byggnadsnämndens och kommunstyrelsens planering tillskapas på en del håll gemensamma planeringsorgan i vilka ingår företrädare för såväl kommunstyrelsen som byggnadsnämnden. Ett annat sätt att skapa samordning kan vara att man har personalunioner mellan kommunstyrelsen och byggnadsnämnden. Båda dessa former för "koordinering" förekommer i kommunerna.

#### 8.4 Implementationsstruktur

Inom många samhällsområden är myndigheterna beroende av privata aktörer vid genomförandet av politiska beslut. Detta gäller i hög grad inom bostadsförsörjningen där bostadsföretag, byggbolag, konsulter m fl svarar för betydande del av genomförandet. Bostadsförsörjningen utgör ett exempel på vad Hjern och Lundmark (1971) kallar för "blandekonomiska implementationsstrukturer". I dessa sammanhang blir gränsen mellan offentligt och privat ofta diffus. Implementationsstrukturen kan inte definieras a priori utan måste fastställas empiriskt. Det innebär också att implementationsstrukturen varierar med hänsyn till olika projekt. För att fastställa denna struktur används s k rumormethod "snöbollsmetoden". Denna innebär att i stället för att definiera analysenheten a priori, definieras strukturen av deltagarna själva.

Detta utesluter emellertid inte att man i allmänhet på förhand kan förutsäga en del av dem som utgör aktörerna. Det gäller t ex byggnadsnämnd, kommunstyrelse, kommunfullmäktige, förmedlingsorgan, länsbostadsnämnden, länsstyrelsen m fl aktörer som är givna i implementationsstrukturen. Däremot är det ovisst i många fall vem som t ex skall vara byggherre, entreprenör, konsulter etc.



I föreställningsramen har vi utgått ifrån att kommunen är en av flera aktörer i en implementationsstruktur som har till uppgift att genomföra olika projekt i bostadsförsörjningsprogrammet. Det ömsesidiga beroendet och den likartade statusen hos de olika aktörerna gör att förhållandet dem emellan regleras genom förhandlingar snarare än genom kontroll och regelrätta direktiv.

Även om det ofta föreligger "partsintressen" mellan byggherren och kommunen är en genomgående iakttagelse att kommunen så långt möjligt försöker att underlätta handläggningen för byggherren så att inga onödiga hinder uppstår. I flera fall har kommunen också ställt upp för att hjälpa byggherren att lotsa igenom projektet hos statliga myndigheter.

Fallstudierna har visat att en stor del av genomförandeprocessen och en del av planerings- (policy-) processen är ett regelrätt förhandlingsspel. Förhandlingarna kan avse inte bara ekonomiska faktorer utan kan även involvera estetiska, sociala, politiska etc variabler.

En viktig utgångspunkt i undersökningen har varit antagandet att när det gäller genomförandet är kommunen bara en, om än viktig aktör bland flera andra. I genomförandet deltar såväl privata som offentliga och kooperativa aktörer. Alla aktörerna besitter en större eller mindre grad av autonomi. Ingen av aktörerna har total kontroll över hela genomförandeprocessen. Denna karaktäriseras i stället av ständiga förhandlingar.

Undersökningen har på det stora hela taget bekräftat detta antagande. I och med att byggherre utsetts, har denne en central och dominerande roll i genomförandet. Men i de inledande faserna av genomförandet är kommunens roll viktig.

Själva förhandlingen medför att någon form av samordning sker. Förhandlingen blir också ett sätt att lösa de olika intressekonflikter som givetvis uppstår i en aktörsstruktur med ändå olika intressen. I dessa förhandlingar löses intressekonflikterna genom ständiga kompromisser. Över huvud taget är kompromissen en arbetsform som kännetecknar såväl planerings- som genomförandeprocesserna.

En viktig förutsättning i såväl planeringen som genomförandet är att motstånd mot intentionerna så långt möjligt minimeras. Ett sätt att hindra att motstånd reses mot projektet i olika stadier kan vara att man inkorporerar olika intressenter i processen på olika stadier, det gäller inte

minst i planeringsprocessen. Sådan s k co-optation innebär att de olika aktörerna får möjlighet att påverka processen, men blir samtidigt också delaktiga i ansvaret för denna.

Vi har också antagit att en del av aktörerna i bostadsförsörjningen har en sådan självständighet att de inte bara kan betraktas som genomförandeaktörer utan även som policymakers. Tidigare, innan det s k mark- eller konkurrensvillkoret fanns, var denna roll mer betydelsefull för de enskilda exploatörerna. Men även i nuvarande situation kan många av aktörerna betraktas såväl som genomförandeaktörer som policymakers. I genomförandeprocessen finns ofta så stora frihetsgrader att en del av aktörerna i realiteten skapar en del av policyn för projektet under själva genomförandet. Det gäller inte minst i de sammanhang som KBP endast har varit delvis uppbunden i form av olika stadsplaner och dylikt. Denna frihet att utforma projekten utnyttjas då i synnerhet av byggherren. Den policy som här skapas blir sedan indirekt föremål för kommunal prövning, t ex i samband med sökandet av byggnadslov och dylikt.

Vi har utgått ifrån att byggherren är en central aktör i genomförandeprocessen. Det har av undersökningen bekräftats att byggherren har en stark och aktiv roll i genomförandestadiet. Det innebär också att i och med att byggherre utsetts det ytterst åvilar denne att driva projektet medan kommunens roll är mer passiv. En viktig byggherrekategori utgör därvid de allmännyttiga bostadsföretagen, vars styrelse helt utses av kommunen, men som ändock i allmänhet betraktar sig såsom självständiga subjekt i förhållande till kommunen. Starka personella samband förekommer oftast mellan styrelserna i de allmännyttiga bostadsföretagen och olika kommunala organ. Detta utesluter inte att de allmännyttiga bostadsföretagen försöker att markera sin självständighet, men att man givetvis ändock är bunden liksom andra aktörer av de ramar som kommunen sätter i samband med att byggherreuppdraget lämnas.

#### 8.5 Planprecision

Att verkligheten är vår värsta fiende har konstaterats av en av våra ledande svenska politiker. Denna undersökning bekräftar detta påstående, åtminstone vad gäller bostadsförsörjningen.

Men varför blir då inte verkligheten sådan som planerna utvisar. Är det fel på planerna eller finns bristerna i genomförandet?

För att undersöka överensstämmelsen mellan planerat och genomfört bostadsbyggande används beteckningen planprecision. Denna har undersökts såväl vad avser bostadsbyggandet totalt för landet som för de olika urvalskommunerna. Därav framgår att planprecisionen under vissa tider varit relativt låg.

Även om KBP med åren blivit ett mer precist instrument utesluter detta sålunda inte att det fortfarande förekommer projekt som är tidsmässigt orealistiska.

Det har i undersökningen konstaterats att en relativt betydande del av det i KBP planerade bostadsbyggandet inte genomförs enligt intentionerna. Nettobortfallet i riket för det första året i KBP har sedan 1975 legat kring 20-30 %.

Av kommunerna i enkätundersökningen uppger 84 % att det under senare år har hänt att projekt, som varit upptagna i KBP för påbörjande det första året, ej har genomförts i enlighet med programmet.

För urvalskommunerna har planprecisionen under undersökningsperioden legat mellan 89 och 61 %.

Av de undersökta 38 fallstudierna har endast fem igångsatts enligt intentionerna i KBP.

Trots den relativt sett höga andelen icke förverkligat bostadsbyggande i KBP anser ändå en tredjedel av politikerna och något fler av tjänstemännen i enkätundersökningen att KBP förverkligats i en tillfredsställande omfattning. Tillfredsställelsen var störst hos de borgerliga politikerna medan de socialistiska politikerna var något mindre nöjda med genomförandegraden.

Genomförandet behandlas utifrån en preciserad policy, dvs från det av fullmäktige antagna bostadsförsörjningsprogrammet (KBP). I undersökningen studeras huruvida det första programåret i KBP förverkligas eller ej samt hur processen gått till.

Det innebär att undersökningen har en klar målgivelse som utgångspunkt.

I vår föreställningsram har vi antagit att förklaringarna till eventuell diskrepans mellan plan och genomförande kan sökas dels i KBP:s status, dels i implementationsprocessen. Förklaringsfaktorerna för implementationsprocessen har dessutom delats upp i interna respektive externa faktorer.

Det har i undersökningen visats att det ofta är svårt att exakt fastställa vilka faktorer som varit avgörande för om ett projekt förverkligats eller ej. Ofta rör det sig om många samverkande faktorer. Vi har emellertid försökt att så långt möjligt fastställa "huvudanledningarna" till de olika utfallen.

Det finns alltid inbyggda osäkerheter i KBP beroende dels på hur allvarligt menade projekten är, dels på hur pass realistiska bedömningarna är. Man måste dessutom alltid räkna med att det kan uppstå störningar i processen, vilka inte kunnat förutses vid beslutstillfället. En del av dessa störningar kan beslutsfattaren inte göra något åt.

Det tidigare s k "kvotsystemet" tvingade många gånger fram orealistiska projekt i KBP. För att få en så stor kvot som möjligt lade kommunerna in projekt i KBP som man visste inte skulle genomföras enligt programmet. Detta användes därmed som ett förhandlingsbud gentemot de statliga myndigheterna.

För att försöka skapa kunskaper om de svårigheter och fördröjningar som kan uppstå i genomförandet, sker ofta någon form av s k genomförandestudier. Vi har emellertid utgått ifrån att även om man på beslutsstadiet försöker att anteciperade svårigheter som kan inträffa under genomförandet är det omöjligt att helt förutsäga vilka problem som kan uppstå. Till detta bidrar också att det många gånger förflyter ganska lång tid från beslut om ett bostadsbyggnadsprojekt till byggstart. Under denna tid kan stora förändringar ske såsom konjunkturförändringar m m som i hög grad påverkar projektets förutsättningar.

Det har klart framgått av undersökningen att det är omöjligt att i förväg kunna bedöma de problem och svårigheter av olika slag som kan uppstå. Förutom externa faktorer kan även rent interna förhållanden lägga hinder i vägen och även dessa kan vara svårbedömbara.

Många latenta problem blir dessutom manifesterade först i samband med genomförandet.

Även om man skulle kunna förutsäga de faktorer som kan påverka genomförandet, kan ändå genomförandet bli annorlunda än vad planen utpekar. Detta beroende på att planen egentligen inte står för vad den formellt visar. Det kan sålunda vara fråga om en symbolisk plan, vilken man egentligen inte avser att genomföra enligt intentionerna. Skälet till att det finns symboliska planer kan vara att man vill lugna någon viss lokal opinion etc.

Undersökningen har sålunda visat att ganska betydande delar av det av fullmäktige beslutade bostadsbyggandet inte genomförs enligt intentionerna.

Såväl politikerna som tjänstemännen är i allmänhet medvetna om att det kan bli problem att genomföra KBP helt enligt fullmäktiges beslut. Det visar sig också att politiskt ansvarsutkrävande för försenat eller uteblivet genomförande är ganska ovanligt. Toleransen för förseningar i genomförandet är sålunda i allmänhet stor. Man vet att detta är komplicerat och att kommunen endast delvis själv kan styra processen.

Medan kommunen i de inledande faserna av genomförandet har en betydande roll är kommunens roll under det senare ledet av genomförandet av mer begränsat slag och aktiviteten övergår successivt alltmer på byggherren.

Det har framkommit att genomförandet många gånger är relativt oformaliserat med brandkårsuttryckningar och improvisationer. Det är slående hur oklar ansvarsfördelningen och kompetensfördelningen många gånger är mellan de involverade aktörerna.

#### 8.6 Genomförandet av projektstudierna

Av de specialstuderade 38 projekten i urvalskommunerna finns av dem som icke genomförts enligt planerna det största antalet i kategorin markproblem, dvs expropriationer och svårighet att frivilligt komma överens om markförsäljning. Tio av projekten har sålunda blivit fördröjda på grund av expropriationsförfarande, en process som trots möjlighet till förtida tillträde är ytterst tidskrävande.

Överklagningar av fysiska planer förekom i fem fall. Även denna process kan innebära betydande tidsutdräkt.

Två projekt stoppades på grund av medborgar- och markägarprotester mot byggplanerna.

Problem med den fysiska detaljplanen till exempel i samband med planändring uppges i fyra fall.

Utdragna förhandlingar i samband med upprättande av exploateringsavtal är inte ovanligt. Bland fallstudierna uppgavs fyra projekt ha blivit försenade av denna anledning.

Problemet med att få igångsättningstillstånd vid den planerade igångsättningstidpunkten angavs i endast ett fall och avsåg då ett icke statsbelånat projekt och vid en tidpunkt då det rådde en viss överhettning på byggarbetsmarknaden.

Kreditivproblem medförde försening för två projekt och ändrad markanvändning i ett fall.

Svårighet att få projektet att ekonomiskt gå ihop medförde att ett projekt fick omprojekteras och blev därmed försenat.

Bristande efterfrågan och därmed befarade avsättningsproblem har under senare år blivit ett allt större problem i många kommuner. Sju projekt blev av denna anledning senarelagda eller utgick helt.

Dessa resultat kan jämföras med de som framkom i enkätundersökningen.

För flerbostadshus utgjorde enligt en femtedel av kommunerna plansituationen den främsta anledningen till att projektet ej genomfördes enligt planerna. 30 procent angav kostnaderna och ungefär lika många efterfrågan. Även markfrågorna nämndes av en del som orsak.

När det gäller småhus i grupp nämnde hela 43 procent efterfrågan, 21 procent kostnaderna och 12 procent markfrågan. En fjärdedel uppgav plansituationen som främsta orsak till att genomförandet avvek från intentionerna.

Av den detaljerade genomgången av samtliga undersökta projekt framgår att den "byråkratiska" hanteringen i de olika delaktiviteterna inte uppvisar några speciellt långa handläggningstider. Endast i undantagsfall torde projekten ha blivit försenade i någon större utsträckning p g a "flaskhalsar" hos de olika kommunala eller statliga myndigheterna.

När en kommun byter politisk majoritet kan detta självfallet innebära att politiken i olika avseenden läggs om. Det gäller inte minst inom ett så relativt politiserat område som bostadsförsörjningen.

Att så sker visar förhållandena i urvalskommunerna. I en del fall kan det emellertid vara svårt att helt avbryta projekt. Dessa kan ha hunnit att bli uppboundna genom avtal, infrastrukturella investeringar etc.

Tidigare utgjorde en bristande plan- och markberedskap ett stort problem i många kommuner. Under senare år har kommunerna byggt upp en relativt god såväl plan- som markberedskap delvis som resultat av det minskade bostadsbyggandet.

Det kommunala planmonopolet anses i allmänhet vara en viktig förutsättning för den kommunala planeringen. Detta har även förevarande undersökning visat. Men samtidigt har framgått att planmonoplet kan vara ett osäkert "monopol".

Förutom att överordnade myndigheter, kan sätta detta ur spel genom att bifalla besvär över planerna från markägare m fl kan fastställelsemyndigheterna vägra att fastställa en plan av andra skäl, t ex på grund av jordbruksmarkshänsyn o dyl.

Exempel härpå finnes från urvalskommunerna och dessa visar att en kommuns mångåriga planeringsarbete och planeringsförutsättningar radikalt kan förändras över en natt genom de planfastställande myndigheternas annorlunda inställning.

De markpolitiska instrumenten är av stor betydelse för kommunernas möjligheter att kunna förverkliga bostadsbyggandet. Dessa instrument har förstärkts sedan 1960-talet.

För att få kontroll över den mark som skall exploateras bygger kommunerna upp en markreserv av olika omfattning. I urvalskommunerna har markreserven förbättrats under senare år och betraktas i allmänhet som tillfredsställande för det överblickbara bostadsbyggandet.

Ett relativt stort antal expropriationer har beslutats under politisk enighet i urvalskommunerna. Endast i ett fall blev det politiska stridigheter i samband med att expropriationen skulle fullföljas.

Frågan om att utöva förköpsrätten har givit upphov till en del mindre politiska meningsmotsättningar. Frågan om införande av tomträtt har drivits av vpk, men har inte i någon av urvalskommunerna engagerat socialdemokraterna.

Tidigare utgjorde brist på byggarbetskraft ett problem för många projekt. Under undersökningsperioden har tillgången på byggarbetskraft och därmed möjligheterna att erhålla önskat igångsättningsbeslut från länsarbetsnämnden endast utgjort problem i ett fall.

Utseende av byggherrar har inte gett upphov till några större politiska stridigheter.

Genom markvillkoret respektive konkurrenvillkoret har kommunernas handlingsfrihet vid utseendet av byggherrar begränsats.

Förhandlingar om exploateringsavtal kan ofta bli hårda och dra ut på tiden. I urvalskommunerna har projekt i en del fall försenats p g a utdragna förhandlingar om exploateringsavtal.

Överkostnader har förekommit i samtliga urvalsprojekt med undantag av två stycken. Dessa tilläts i allmänhet inte att överstiga 15 procent. I en del fall har projekt fått omprojekteras för att klara gränsen för överkostnaderna.

Byggnadskreditiv har tidigare utgjort ett problem. Efter en överenskommelse mellan regeringen och kreditinstituten garanteras statligt belånade projekt kreditiv.

Tidigare har de kommunalekonomiska bedömningarna med anledning av bostadsbyggandet inte varit särskilt framträdande. De ekonomiska analyser som gjorts har i allmänhet haft sin tyngdpunkt i exploateringsverksamheten.

Under senare år har, inte minst på grund av den allt svårare kommunalekonomiska situationen, allt fler kommuner börjat ifrågasätta genomförandet av planerade bostadsprojekt med hänsyn till de kommunalekonomiska konsekvenserna.

Den alltmer kärva ekonomin har också medfört att kommunerna i större utsträckning försöker lokalisera bostadsbyggandet så att man kan repliera på befintlig teknisk och social infrastruktur i stället för att öppna nya bostadsområden på jungfrulig mark.

Inte i något enda fall har framkommit att problem med den sociala och tekniska infrastrukturen skulle ha medfört att något projekt försenats av denna anledning.

Det kan konstateras att externa faktorer dominerar bland förklaringarna, d v s förhållanden som kommunerna ej eller endast i begränsad omfattning kan påverka.

Genomgående synes efterfrågesituationen vara en vanlig anledning under senare år till att projekt ej genomförts.

Denna är i sin tur bl a beroende av reallöneutvecklingen och kostnadsutvecklingen de senaste åren med de svårigheter detta fört med sig för privatpersoners ekonomiska situation.



## HOUSING POLICY IN PLAN AND REALITY - SUMMARY

This dissertation deals with the planning and implementation of housing policy. Furthermore, the question of whether the planned housing production is implemented in accordance with the plans and, if not, the reasons for the discrepancy between plan and reality is studied. The emphasis of the study is on the local level. Certain regional actors are, however, included in the study, e.g. the County Administrative Board, the County Housing Board, and the County Labor Board, which play an important role in certain aspects of the housing policy process.

The study covers the years 1978 to 1981 however also takes up certain conditions preceding and following the period of the study.

The following main research problem has guided the study: In which way and with which results is housing policy planned and implemented in the municipalities?

With this point of departure, various more specific questions have been elucidated through a survey study and through case studies.

The survey study has been carried out in the form of a questionnaire to all of the municipalities. Three questionnaires have been sent out: a questionnaire to the Chairmen of the Municipal Boards (20 questions, n=279), a questionnaire to those civil servants in the municipalities who are responsible for the planning and implementation of housing policy (30 questions, n=279), and a questionnaire to all of the County Directors of Housing (25 questions, n=24).

All three versions are total studies and in all three cases the response rate has been 100 %.

In the survey study the results are related to the background variables "political majority" and "size of municipality".

The case studies have been carried out in five municipalities: Avesta (pop. 26 500), Gislaved (pop. 28 100), Huddinge (pop. 66 000), Höör (pop. 10 600) and Östersund (pop. 55 400).

From the housing programs within these municipalities, 38 projects have been randomly selected. The projects have been followed up through the implementation phase. The question of whether implementation was carried out in accordance with the intentions of the housing program and, if not, what the reason for the deviation was has been studied. This is, thus, a process study.

The possibilities for generalization in connection with the case studies are limited as compared to the survey studies. On the other hand, the possibilities for carrying out more intensive studies of various phenomena are increased.

The survey data and case studies complement each other in the inquiry, making possible the elucidation of breadth and depth. An attempt has thus been made to tie together the survey data and case studies to the greatest extent possible.

### Implementation

This study is to a large extent an implementation study.

By policy implementation is meant the process through which a policy is carried out. Of primary interest is the study of the interactions within an organization and between different organizations or parts of organizations. The question of whether implementation is successful or incomplete can also be studied.

The interest in implementation research is aimed at studying why implementation does not result in what the plans prescribe, i.e. the causes of differences between intentions (the policy) and what in reality happens.

The background to the increased interest in implementation studies is the increased realization that many political decisions in reality have different results than decision makers had intended.

Even if a distinction is made between planning and implementation from an analytic point of view, what is involved is not a matter of two mutually independent processes. On the contrary, they are intimately related to each other. The line of division between these two processes can often be very diffuse. While implementation is considered during policy formation, the implementation process in turn results in feedback effects which influence policy.

### Housing Construction during the Post-War Period

During the post-war period there has been a tremendous expansion of housing construction. During the period from 1950 to 1979, nearly three million apartments were completed. In the middle of the 1960s, the Riksdag decided on the construction of one million apartments to be constructed during a ten year period - the so-called "million program". At the end of that period, the program had been implemented with a margin of 6 000 apartments.

The peak was reached in 1970 when about 110 000 apartments were erected.

From the middle of the 1970s, total housing construction declined drastically. At the same time there was a marked increase in the percentage of small houses.

During the 1980s housing production has remained at about 40 000 to 50 000 apartments per year.

During the 1970s a new phenomenon occurred in the Swedish housing market, namely the housing shortage was turned into a surplus of apartments and later on also of small houses in some municipalities.

Since the end of the 1970s, housing policy has changed in character in essential respects. There has been an increased effort made in renovation and maintenance of older housing.

#### The Role of the Municipalities in Housing Policy

During the post-war period the municipalities have been given primary responsibility for housing policy with regard to planning as well as implementation. The municipalities are responsible for organization, planning and implementation. The role of the state is to stand for the financial conditions. The division of responsibility within housing policy involves the state specifying the general goals for housing production, the scope of housing production, and the means for implementing housing policy.

The municipalities are responsible for the concrete implementation of housing policy.

By law it is incumbent upon the municipalities to assure that a sufficient number of residences are available. It is, however, unclear what this responsibility more specifically entails. However, the state cannot force a municipality to build residences. Previously, during the so-called "quota-system", the state could set an upper limit for how many residences a municipality was permitted to build per year. The quota system has now been abolished.

The so-called municipal planning monopoly is considered to be of great significance for the possibility for municipalities to control developments in building. The planning monopoly entails that the municipality decides where and how building should take place. The various physical plans are, however, entirely dependent upon state approval in order to be valid, i.e. the County Administrative Board and in certain cases the Government must first approve these before they gain legal force.

By refusing to approve a municipal plan, the state can completely change the conditions for municipal planning. The state can also indirectly extort plans which a municipality had not intended.

Mainly since the decline of the so-called quota system in the later part of the 1970s, the municipalities have felt themselves to have greater freedom in deciding on the scope and focus of local housing policy.

However, according to less than half of the municipal representatives in the survey study, state regulations render housing production more difficult.

In this connection mention is made of, for example, regulations for loans and various state norms and directives.

### Political Conflicts of Opinion

Several studies have previously shown that housing issues often give rise to political conflicts within municipalities. The present study confirms this.

There are significantly more political conflicts in the larger municipalities than in the smaller ones. The political differences of opinion have concerned the location of residences, the distribution of different types of housing, the total scope of housing production, and forms of enjoyment.

In the municipalities in the sample, it was the socialist parties which most often recommended a higher total housing production and, in connection with that, gave a higher priority to multiple residence dwellings. The bourgeois parties were more inclined to allow building in areas not included in existing plans but were against construction on agricultural land. This was particularly the case for the Center Party. Even if no greater conflicts have existed on land use policy, the socialist parties have been more in favour of an active land use policy than the bourgeois parties. On the other hand, the Social Democrats have not pursued the issue of the introduction of leaseholder rights in any of the municipalities in the sample.

Some form of majority parliamentarism has now been introduced in the municipalities. With this, the previous coalition governance has been replaced by an accountable majority which occupies the leading political posts. The majority presents proposals for decision in increasingly important matters, while the opposition is expected to present alternatives to the majority proposals.

One consequence of majority parliamentarism has been an increased politicization of municipal issues.

The increasing awareness of the political content and significance of planning during the 1970s has also contributed to this.

#### The Municipal Housing Program (MHP)

The planning of housing policy comprises a large number of different integrated activities and planning documents. In this inquiry the point of departure for the various studies is the Municipal Housing Program (MHP).

Every municipality is to establish a municipal housing program with respect to the coming five calendar years.

The programs are continuous and are to indicate both the needed and the possible housing production during the program period.

The housing program is the complete program of action in the area of housing, i.e. a municipal planning document but also a means of reporting to the state housing policy organs. The MHP is both a political program and an implementation program.

In the MHP strategic assessments are made with regard to municipal housing production distributed over different years, different types of housing, different forms of enjoyment, different geographic locations, etc.

The importance of the MHP as a municipal planning instrument is confirmed by the fact that 82 % of the politicians, 78 % of the civil servants, and 92 % of the County Housing Directors are of the opinion that the MHP has either a very great or rather great significance for other aspects of municipal planning.

The study has also shown that the role of the MHP as a municipal planning instrument has been strengthened over the years.

A contributing reason for the increase in the formal and actual status of the MHP in recent years is that it is now obligatory for the municipal councils to decide on the MHP. Owing to this, the party groups are forced to openly take a position.

#### The Precision of Plans

Even though the MHP has become a more precise instrument over the years, this does not preclude the fact that there are still projects which are unrealistic timewise.

It has been confirmed in the study that a relatively significant share of the planned housing production in the MHP is not carried out in accordance with intentions. But despite the relatively large percent of non-realized housing production in the MHP, one-third of the politicians and a somewhat greater proportion of the civil servants are nonetheless of the opinion that the MHP has been realized to a satisfactory extent. Satisfaction was greatest among the bourgeois politicians while the socialist politicians were somewhat less satisfied with the degree of implementation.

### The Planning Process

The planning and implementation of housing policy is an exceedingly complicated process with many different activities and actors. Aside from the municipal administration, there are state, cooperative, and private proprietors, housing firms, contractors, credit institutes, consultants, non-profit organizations, etc. involved.

The planning routines with respect to the MHP vary from municipality to municipality depending on a variety of factors.

Size of municipality, the extent of housing production, etc. can be of importance for these differences.

The MHP process is the planning process which precedes the municipal council decisions concerning the MHP. In this, the extent, type, geographic location, timing, etc. of the various housing projects are set.

Political responsibility for drawing up proposals for the MHP rests with the municipal boards.

The project studies have shown that contacts between administrative organs during the drawing up of the MHP proposal have increased in recent years.

Formal working groups responsible for producing the MHP proposal exist in less than one-fifth of the municipalities. These groups are composed either solely of civil servants or of politicians as well as civil servants.

According to 88 % of the politicians and 74 % of the civil servants, the civil servants involved receive some form of political directives in connection with the MHP work.

With regard to political consideration of the MHP, 83 % of the municipalities state that, in addition to the preparation in the municipal council group, the MHP is also dealt with in the party organization.

In one-third of the municipalities, the MHP-proposal is sent out for comment.

Two administrative organs which are dependent on the housing program - the Social Welfare Board and the School Board - are only to a slight extent directly involved in the MHP work.

With regard to the collaboration of external interests in MHP planning, almost two-fifths of the municipalities state that the municipality has contacts with future proprietors, interest organizations, and such during the preparation of the MHP. These contacts are primarily with future proprietors. Tenant associations, owner associations, and other interest organizations, on the other hand, do not participate in the MHP work to any greater extent. These contacts primarily involve practical discussions on the projects, and in certain cases assessments of housing demand, etc. are also made.

According to 65 % of the politicians, housing projects are sometimes included in the MHP as the result of initiatives taken by housing firms, proprietors, associations, etc. In most cases these initiatives are taken by the housing associations. Business, labor union organizations, tenant associations, and owner associations act with this aim only as an exception.

According to the comments of the Housing Board, municipalities within the same housing supply area should consult each other in connection with the drawing up of the MHP. This occurs in about one-fifth of the municipalities.

Another channel of influence can be through representatives for interested parties holding political posts in the municipality. Such "connections" are rather common in the municipalities in the sample.

Public influence in housing policy planning varies between the municipalities. In about one-half of the municipalities initiative is taken to some form of public influence in addition to the displaying of city plans which is prescribed by law. There is a marked difference in this respect between larger and smaller municipalities. Initiatives to public influence are taken in 63 % of the larger municipalities but only in 29 % of the smaller municipalities.

Furthermore, the municipalities should, according to regulation, consult with the County Housing Board during the drawing up of housing programs and, if necessary, with other county authorities. However, the municipalities without exception feel that the role of the County Housing Board in the MHP work is limited. Thus, according to 75 % of the politicians and 80 % of the civil servants, the County Housing Board has not provided any ideas of signi-

fificance for municipal housing policy other than in matters dealing with the provision of state loans and grants, which are handled by the Board.

#### The MHPs Relations to Other Planning

The study has shown the strong relationship which exists between MHP planning and other municipal planning.

Which plans guide others is difficult to establish. It is often a matter of mutual dependence and influence.

It has, however, been shown that the MHP has great significance for other planning.

The MHP provides the basis for a large part of the more detailed physical planning. It guides land development activity and other implementation planning to a high degree.

The building of day-care centers, other social services, schools, the technical infrastructure, etc. are based to a large extent on the MHP.

The MHP also guides the content of long-term economic planning to a certain extent. However, mainly during recent years, the economic realities of the municipality as expressed in the long-term economic plan (KELPEN).

One impediment to coordination is that the various planning documents are discussed and decided on at different points in time, i.e. the annual budget is decided on separately, just as the MHP, the long-term economic plan, the childcare plan, etc. However, some municipalities have begun coordinating the decision-making process for these various documents timewise. One problem in relation to coordination with other planning documents is, however, that the dates for submitting these documents to state authorities are spread out over the entire year.

#### Implementation

The realization of housing policy necessitates a large number of complicated activities involving many actors.

The actors may be public as well as private, and all of them possess a greater or lesser degree of autonomy. No actor has total control over the entire process. A large part of the process is characterized by constant negotiations.

The municipality has the formal responsibility for housing policy, with regard to planning as well as implementation.



With regard to the implementation of the housing projects, however, the municipality is to a large extent dependent on the assistance of non-municipal actors. While the municipality dominates the management of the projects during the policy stage and during the initial phases of implementation, responsibility for the final destinies of the projects passes to future proprietors, consultants, contractors, etc. With the designation of a future proprietor, that proprietor assumes responsibility for completion of the project.

Just as the state cannot force a municipality to build residences, a municipality cannot enjoin a proprietor to build them. The municipality is, therefore, reduced to the interests of the proprietors in building.

This is also formally the case for the public housing firms. These are independent juridical persons with their own responsible boards.

It has been shown that the public firms regard themselves as independent actors in relation to the municipality. This does not preclude the fact that there are close personal ties between the boards in the public firms and the municipal organizations.

While the role of the politicians in the planning and policy process is considered to be significant, their contribution to the implementation process is more limited. The implementation process is generally considered to be an administrative matter.

The picture gained of the division of responsibility in implementation is that it is often organizationally unclear. Improvisation and "fire-fighting" measures are not uncommon elements of the process.

Which administrative organ is to have primary responsibility for initiating and coordinating implementation is often unclear. In one-fifth of the municipalities there is no administrative organ which has primary responsibility. In other municipalities some more technically-oriented administrative organ often has this function.

The organ having ultimate political responsibility for implementation is the Municipal Board. Another important board is the Building Board.

It has been shown that in many cases the cooperation between the Municipal Board and the Building Board does not function frictionless. The Building Board has functioned as a "state within the state", and it has at times been difficult for the Municipal Board to gain a hearing for its priorities in connection with the planning work.

One way of harmonizing the work of the Building Board and the Municipal Board can be to create common planning organs for physical planning. Such organs exist in 62 % of the municipalities. Another way can be through overlapping membership between the Municipal Board and the Building Board.

Another method of engendering coordination in planning and implementation between the administrative organs, boards, and other interested parties involved is represented by so-called project organization. According to 44 % of the municipalities, project groups are set up for the implementation of projects within the MHP.

### Structure of Implementation

In order to analyze the implementation of public policy with the participation of public as well as private actors, political scientist Benny Hjern recommends the creation of a new unit of analysis in place of formal organizational hierarchies.

According to Hjern few programs are implemented entirely by a single organization. Rather, it is typically the case that programs are implemented by a number of official and private organizations.

The different actors together form an implementation structure.

The implementation structure for each program cannot be defined "a priori" but must be established empirically.

In order to establish the implementation structure, a so-called "snowball method" is used. This involves the defining of the structure by the participants themselves rather than the defining of the unit of analysis "a priori".

The various actors possess a greater or lesser degree of autonomy. No actor - whether state, municipal, or individual - has total control over the entire implementation process.

Mutual dependence together with similar status leads to a situation in which the relations between them are regulated by negotiation rather than by control and directives.

Within many societal areas, administrative organs are dependent on private actors during the implementation of political decisions. This is very much the case within the housing sector in which housing firms, building firms, consultants, etc. are responsible for significant aspects of implementation.

This leads to a blurring of the dividing line between the public and private sectors in this connection.

### Negotiations

A point of departure for the conceptual framework was that a large part of implementation is characterized by negotiations. This has been confirmed in the study.

Negotiation situations arise in almost every stage of the implementation process. There are also continual and more or less explicit negotiations, compromises, etc. in the direct planning process.

Even if a large part of the implementation process is characterized by negotiations rather than by outright control, this does not, however, mean that the actors do not have different means of control at their disposal which, without having to be used, are nonetheless present as potential power resources.

### Reasons for the Discrepancy between Plans and Implementation

Why, then, does reality not turn out as prescribed by the MHP? Does the fault lie with the policy or with the implementation process?

It should be emphasized firstly that it is often difficult, not to say impossible, to predict everything that might occur during the implementation process. It is actually more remarkable that projects can be implemented completely according to plan in view of the complexity involved in implementation.

Through so-called implementation studies, the gap between plan and reality can be decreased. These studies involve attempts at producing increased knowledge about the problems which can arise during implementation.

But even if an attempt is made during the decision-making stage to anticipate the difficulties which can occur during implementation, it is impossible to predict all of the problems which might arise.

The fact that a rather long period of time often passes between a decision on a housing construction project and the start of construction also contributes to this. During this time major changes may take place, such as changes in the state of the market, etc., which may significantly influence the conditions for the project.

A relatively large part of the housing construction which is specified in the MHP is, thus, not implemented according to plan.

In order to attempt to explain the discrepancy between planned and implemented housing construction, we have proceeded from the notion that the reasons can be found partly in the degree of realism embedded in the MHP and partly in the implementation. With regard to implementation, a distinction is made between external and internal factors.

Internal factors refer to conditions which can be entirely of partially influenced by decision makers. External factors refer to economic market conditions, legislation, labor policy, economic policy, regional policy, credit policy, etc., i.e. conditions which the actors themselves cannot or can influence only to a limited extent.

The discrepancy between planned and actual housing construction can be due to many interrelated factors such as bureaucratic impediments, insufficient demand, appeals, difficulties in reaching agreement on, for example, land development, new state regulations, failure to obtain necessary permits, etc.

However, shortcomings in implementation need not be the reason for the discrepancy. The program may also be unrealistic.

With regard to the seriousness of the MHP, the study has shown that the MHP is in many cases unrealistic. Some of the projects included in the MHP may have been included more for political reasons, and there may be a greater or lesser awareness of the impossibility of implementing them according to plan.

Almost one-fourth of the politicians and a somewhat greater proportion of the civil servants state that, for the first two years of the MHP, projects have been consciously included which have not had reasonable chances of being started during the year indicated in the program. The County Directors of Housing have also consistently stated that this is the case.

Previously the MHP was to a large extent a matter of filling in tables, on the basis of wishful thinking, the responsibility for which was left to the civil servants, without there being much concern over whether the results were feasible from either a planning or a political point of view.

One reason that the MHP often included more projects than were intended to be implemented was that previously the MHP was the basis for negotiations and was a bargaining offer in connection

with attempting to obtain as large a municipal housing quota as possible from the County Housing Board. At present the quota does not matter, for which reason the need of "overbidding" has disappeared.

The study has further shown that the role of the MHP as an instrument of municipal planning has increased over the years. It is consistently emphasized that the MHP is presently considered to be an essential document which is taken seriously by politicians as well as civil servants.

The increased realism in the MHP does not, however, mean that the MHPs are devoid of unrealistic projects.

The implementation instruments or means of control which are scrutinized in the study are the municipal monopoly on planning, building permits, various instruments of land policy, such as land reserves, advance purchase rights, the institution of expropriation, institution of leaseholding, and the municipal land restriction. In addition, financing of housing, the designation of future proprietors, and purchasing are included.

Only a smaller percentage of politicians and civil servants in the survey study feel that the municipality does not command sufficient means of control in order to guarantee the implementation of those projects which are in the MHP when they involve new land development. On the other hand, one-fourth of them feel that this is the case with regard to clearance. The problems involve primarily possibilities for obtaining access to land and costs.

#### Implementation in the Case Studies

Of the 38 projects in the municipalities in the sample which have been subjected to special study, the greatest number of those which have not been implemented according to plan fall into the category of land problems, i.e. expropriations and difficulty in reaching a voluntary agreement on the sale of land. Thus, ten of the projects have been delayed due to the expropriation procedure, a process which is extremely time consuming, despite the possibility of taking possession in advance.

Appeals of physical plans occurred in five cases. This process can also be very drawn out.

Two projects were stopped due to public protests and protests of land-owners against the building plans.

Problems with the detailed physical planning, for example, in connection with modifications of plans, are mentioned in four cases.

Long, drawn out negotiations in connection with the drawing up of land use agreements are not uncommon. Among the case studies, four projects were mentioned as having been delayed for this reason.

The problem of obtaining a permit for construction start by the time the project has been planned to begin was mentioned in only one case and concerned a project which had not been granted a state loan at a time at which a degree of overheating in the labor market for construction workers prevailed.

Credit problems entailed delays for two projects and modifications in land use in one case.

The difficulty in getting ends to meet economically resulted in one project needing to be replanned and was, therefore, delayed.

Insufficient demand and, with that, apprehensions of problems with sales has become an ever increasing problem in many municipalities in recent years. Seven projects were postponed or completely cancelled for this reason.

These results can be compared with those obtained in the survey study.

For multiple residence dwellings, the planning situation comprised the major reason for projects not being implemented according to plan according to one-fifth of the municipalities. About 30 % mentioned costs, and approximately the same percentage mentioned demand. Some also mentioned land matters as a reason.

With regard to groups of small houses, 43 % mentioned demand, 21 % costs, and 12 % land matters. One-fourth mentioned the planning situation as the primary reason for implementation deviating from intentions.

In going through all of the projects under study in detail, it becomes apparent that "bureaucratic" consideration of various matters does not involve any especially long periods of time. Only in exceptional cases is it probable that projects have been delayed to any greater extent due to "bottlenecks" in various municipal or state administrative organs.

When a municipality changes political majority, this can lead to shifts in policy in various respects. This is not least of all the case within an area as politicized as housing policy.

The conditions in the municipalities in the sample show that this is the case. However, in some cases it can be difficult to discontinue projects completely. These may have had time to become entrenched through agreements, investments in infrastructure, etc.

Previously insufficient planning preparedness and available land constituted a great problem in many municipalities. In recent years the municipalities have built up relatively good planning preparedness as well as available land, partly as a result of the decrease in housing construction.

The municipal planning monopoly is generally considered to be an important condition for municipal planning. This has also been shown by the present study. But at the same time it has become evident that the planning monopoly can be an uncertain "monopoly".

Besides the fact that superior administrative organs can eliminate this by granting appeals of plans by land owners, etc., the authorities with the power of approval can refuse to approve a plan for other reasons, e.g. in consideration of agricultural land, etc.

There are examples of this to be found among the municipalities in the sample, and these show that the many years of planning work and the planning situation of a municipality can be radically changed overnight by the position taken by authorities with the power of approval.

The instruments of land use policy are of great significance for the possibilities of municipalities to be able to realize housing production. These instruments have been strengthened since the 1960s.

In order to gain control over the land which is to be developed, the municipalities build up land reserves of various proportions. In the municipalities in the sample, land reserves have been improved in recent years and are generally considered to be satisfactory in relation to foreseeable housing production.

A relatively large number of expropriations have been decided on the basis of a political consensus in the municipalities in the sample. Only in one case did political conflicts arise in connection with the carrying out of an expropriation.

The question of exercising the right of advance purchasing has given rise to a number of smaller political conflicts of opinion. The question of the introduction of leaseholding has been pursued by the Swedish Communist Party (VPK), but has not engaged the Social Democrats in any of the municipalities in the sample.

Previously, lack of labor force in the construction branch constituted a problem for many projects. During the period under study, the supply of construction labor and, with that, the possibilities for obtaining go-ahead decisions from the County Labor Board was only a problem in one case.

The designation of proprietors has not given rise to any political conflicts in the municipalities in the sample.

The freedom of action of municipalities has been limited by the designation of proprietors through the land restriction and the competition restriction.

Negotiations on land development agreements can often be difficult and drawn out. In the municipalities in the sample, projects have in some cases been delayed due to negotiations on land use agreements being drawn out. Cost-overruns have occurred in all of the projects in the sample with the exception of two. These overruns are generally not allowed to exceed 15 %. In some cases projects have had to be replanned in order to meet this limit on cost overruns.

Building credits have previously constituted a problem. After an agreement between the Government and credit institutes, projects granted state loans are guaranteed credit.

Previously, municipal economic assessments in connection with housing production have not been particularly prominent. The economic analyses which are made have generally concentrated on land development activities.

In recent years an increasing number of municipalities, due to the increasingly difficult economic situation of the municipalities, have begun to question the implementation of planned housing projects in view of the economic consequences for the municipalities.

The increasingly difficult economic situation has also resulted in a greater attempt by the municipalities to locate housing production in such a way as to make use of the existing technical and social infrastructure instead of opening new housing areas on virgin land.



In not a single case has the problem of the social and technical infrastructure resulted in any project being delayed for this reason.

It can be stated that external factors dominate among the explanations, i.e. conditions which the municipalities cannot or can influence to a limited extent.

The demand situation is consistently seen to be a common reason for projects not being implemented in recent years.

This is, in turn, dependent on, among other things, changes in real incomes and prices during the past years with the difficulties these have entailed for the economic situation of individuals. But even the compromise over taxes and the discussions of tax deductions for interest payments may have contributed to creating uncertainty over the economic conditions, primarily for living in small houses.

While political values could guide the supply of housing to a great extent during times of housing shortages, the housing market has in recent years come to be guided increasingly by traditional market forces. The municipalities have had to begin analyzing the structure of demand to a greater extent.

## KÄLLOR OCH LITTERATUR

1. Intervjuer

Muntliga intervjuer med

Kommunalpolitiker i urvalskommunerna

Kommunala tjänstemän i urvalskommunerna  
Urvalskommunerna är: Avesta, Gislaved, Huddinge,  
Höör samt Östersund

Tjänstemän på länsstyrelserna, länsbostadsnämnderna och länsbostadsnämnderna i Malmöhus län, Jönköpings län, Stockholms län, Kopparbergs län samt Jämtlands län.

Byggherrar, entreprenörer, konsulter m fl i urvalskommunerna

Carl-Gustav Palmér, Bostadsstyrelsen

2. Offentligt tryck

## STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR (SOU)

1945:63	Bostadssociala utredningen. Slutbetänkande
1947:26	Bostadssociala utredningen. Slutbetänkande
1968:43	Upphandling av stora bostadsprojekt
1970:33	Medel för styrning av byggnadsverksamheten
1972:40	Konkurrensutredningen
1974:21	Markanvändning och byggande
1974:50	Information och medverkan i kommunal planering
1975:41	Kommunal demokrati
1979:54	Hushållning med mark och vatten

1979:65, 66	Ny plan- och bygglag
1981:99	Stadsförnyelsekommittén
1982:34	Byggprisutredningen
1982:37	Stat - kommungruppen
Ds Bo 1983:2	Bättre bostäder. Ett 10-årigt förnyelse- och underhållsprogram (Rot-program)

#### PROPOSITIONER

1947:259	Lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande
1948:218	Den allmänna bostadspoliti- kens organisation m m
1967:100	Riktlinjer för bostadspoli- tiken m m
1974:150	Riktlinjer för bostadspoli- tiken m m
1977/78:93	Riktlinjer för ansvarsför- delningen inom bostadsför- sörjningen m m

## SVENSK FÖRFATTNINGSSAMTLING (SFS)

1947:523	Lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m m
1947:385	Byggnadslagen
1959:612	Byggnadsstadgan
1971:1204	Lag om byggnadstillstånd m m
1972:719	Expropriationslagen
1974:946	Bostadsfinansieringsförordningen
1977:179	Kommunallagen
1978:397	Kommunala bostadsförsörjningsprogram
1978:715	Länsstyrelseinstruktionen
1979:895	Förköpslagen
1980:94	Bostadsanvisningslagen
1980:620	Socialtjänstlag
1982:537	Instruktion för bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna

## ÖVRIGA KÄLLOR

Arbetsmarknadsstyrelsen utredningsenheten och Bostadsstyrelsen, planeringsbyrån. Promemoria 1979-04-03. Bostadsbyggandet 1978 samt planeringen av 1979 års bostadsbyggande

Bostads- och byggnadsstatistik årsbok 1980 och 1983 Sveriges officiella statistik. Statistiska centralbyrån. Stockholm 1983

Bostadsministrernas kommittédirektiv 1980:28

Bostadsstyrelsen. Hyresrabatter - antalet outhyrda lägenheter. BO informerar 1983:4

Bostadsstyrelsen. Hyror och avgifter i flerbostadshus 1969-1982. BO rapporterar 1984:1

Bostadsstyrelsen. Kommentarer till de olika KBP-programomgångarna

Bostadsstyrelsen. Kommunala bostadsförsörjningsprogram 1980-1984. Lag, förordning, föreskrifter. Kommentarer. Redovisning. Stockholm 1979

Bostadsstyrelsen. Statistik/Utredningar/Information 1980:31. Kort redogörelse för svensk bostadspolitik

Bostadsstyrelsen. Outhyrda lägenheter. Utredning om förslag till åtgärder. 1982

Bostadsstyrelsen. Sammanställning av hyresförlustlån 1973-1982. Internt arbetspapper. (1983)

Bostadsstyrelsen. Särskild beaktning av uppgifter om de outhyrda lägenheterna (stencil 1983)

Byggkonjunkturen. Hösten 1982. Svenska Byggnadsentreprenörföreningen. Kristianstad 1982

Byggnadsenheternas erkända arbetslöshetskassa. Verksamhetsberättelse 1983

HSB:s riksförbund  
Verksamhetsberättelse 1982

Hyresgästernas riksförbund.  
Vb 1982

Kommunaktuellt 1980:3

Kommunförbundet. Kommunal projektadministration. Stockholm 1971

Kommunförbundet. Kommunplanering 1974 (Kommunförbundets planeringsmodell GPF). Stockholm 1974

Kommunförbundet. Remissvar över betänkandet "Kommunal planering i förändring" (SOU 1982:37)

Kommunförbundet. SAISP - Sociala aspekter i samhällsplaneringen. Stockholm 1979

Nationalräkenskaperna

Planeringsdokument, protokoll, KBP-handlingar i urvalskommunerna

Reglemente för kommunstyrelsen. Kommunförbundet, 1977 (stencil)

Riksdagens protokoll med bihang

Riksrevisionsverket. Bostadsverket och de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen. Revisionsrapport. Dnr 1979:1276. Stockholm 1980

Statens institut för byggnadsforskning, SIB. Statsplaners genomförande. Byggforskningen informerar 1967:24

Statens planverk. Rapport 37, 1977. Program för områdesplanen

Statens planverk. Den fysiska riksplaneringens programskede. Rapport nr 44, del 1. Stockholm 1978

Statistiska centralbyrån.  
Internt arbetsmaterial ang  
KELP 1983-1987. (1983)

Statistiska Centralbyrån.  
Sveriges officiella statistik.  
Statistiska meddelanden. B0-  
serien (Bostäder och byggnader)

Svenska byggnadsentreprenörs-  
förbundet. Verksamhetsberättelse  
1982

Svenska riksbyggen. Verksamhets-  
berättelse 1982

Sveriges bostadsrättsförenings  
Centralorganisation. Verksam-  
hetsberättelse 1982

Årsbok för Sveriges kommuner  
1981. Sveriges officiella sta-  
tistik. Stockholm 1981

## LITTERATUR

- Alvarsson A  
Samordnad ekonomisk-fysisk-social kommunplanering. Byggnadsforskningen R 28:1974. Stockholm 1977.
- Bardach E  
The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law. London 1979.
- Barrets S and Hill M  
Report to the SSRC. Central - Local Government Relations on The Research on Implementation. School for Advanced Urban Studies. University of Bristol (Stencil.) 1981.
- Beckman B  
Kommunal ekonomi och bostadsbyggande. Planering och konsekvenser. Forskningsrapport 1. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Meddelande 1979:4. (Stencil.)
- Bexelius A, Nordenstam A, Körlof V  
Byggnadslagstiftningen - Byggnadslagen och Byggnadsstadgan. Stockholm 1974.
- Birgersson B  
The Local Government Boundary Reform - A Democratic Structural Change in the Swedish Municipality System. Stockholm 1981. (Stencil.)
- Brunsson N, Jönsson S  
Beslut och handling. Politikens inflytande på politiken. Falköping 1979.
- Brändström D, Grimlund B E, Ricknell L  
Län, landsting, kommun. Regional och lokal förvaltning i Sverige. Lund 1979.
- Cerych L  
The Process of Implementation of Higher Education Reforms. Discussion paper (Stencil.) 1978.
- Dougherty J E and Pfaltzgraff R L J  
Contending Theoretics of International Relations. Philadelphia 1971.
- Elmore R  
"Background Mapping: Implementation Research and Policy Decisions". Political Science Quarterly 94, 4 (Winter 1979-80).
- Enderud H  
Beslutningar i organisaitoner. Köpenhamn 1976.
- Esping H  
Förvaltningsrätt och reformpolitik. Lund 1983.



- Esping H Förvaltningsrätt och samhällseffektivitet. Riksrevisionsverket, dnr 1982:1230. (Stencil.)
- Esping H Sociala program. Om att utveckla och avveckla offentliga åtaganden. En delrapport från projektet "Prognoser och politisk framtidsplanering." Sekreteriatet för framtidsstudier. Trosa 1980.
- Floderus Å Kan kommunen styra bebyggelseutveckling. Byggeforskningsrådet. Stockholm 1981.
- Forsell H Strukturomvandling och kommunala beslut. Umeå 1973.
- Gidlund G och Gidlund J Ty riket är Ditt och makten. De politiska partiernas roll i svenska kommuner. DsKn 1981:15.
- Gross N, Geacquinta J B and Bernstein M Implementing Organisational Innovations. A Sociological analysis of planned educational change. New York 1971.
- Gustafsson A Kommunal självstyrelse. Lund 1983.
- Gustafsson G Land Use Policy. Some lessons to be learnt from the Norum case. Paper prepared for the ECPR Planning Session on "Implementation: the View from the bottom". Lancaster 1981. (Stencil.)
- Gustafsson G Planning, Implementation And Local Capacity. Paper prepared for workshop on "Policy implementation". Oslo 1980. (Stencil.)
- Gustafsson G Strukturomvandling och politisk socialisation. Umeå 1972.
- Gustavsson S Vad är det vi vill veta? Tidskriften Plan 1979:6 s 463-471.
- Hagström B 1971 års länsförvaltningsreform. En utvärdering. Lund 1978.
- Hargrove E C The Missing Link. The Study of The Implementation of Social Policy, Washington, D.C. 1975.
- Hellevik O Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap. Oslo 1977.
- Hernes G (red) Förhandlingsökonomi og blandningsadministration. Bergen 1980.

- Hjern B och Lundmark K Blandekonomi och postweberiansk förvaltningsteori: Administrativa lärdomar av svensk regionalpolitisk forskning. Statsvetenskaplig tidskrift 1979:4.
- Hjern B Implementation and Network Analysis. Wissenschaftzenrum, Berlin, dp/78-31. Berlin 1978.
- Hjern B und Porter D Implementation Structure: A New Unit Of Administrative Analysis. Wissenschaftszentrum, Berlin, IIM/dp 79-83. Berlin 1979.
- Hjern B Statsbidrag som styrmetod. Göteborg Studies In Politics 6. Göteborg 1976.
- Hjern B Förvaltnings- och implementationsforskning. Statsvetenskaplig tidskrift 1983:1.
- Häggroth S Den kommunala beslutsprocessen vid fysisk planering. Stockholm Studies in Politics, Stockholm 1972.
- Högberg E Bebyggelseprocess och boendekostnad. En studie av byggherrens beslutsproblem. NBE. Rapport nr 2. Stockholm 1973.
- Högberg O Föreställningar och spelregler i kommunal planering. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet. Stockholm 1980.
- Johansson A Bostadspolitiken i Hundra år under kommunalförfattningarna 1862-1962. Stockholm 1962.
- Johansson L och Schmidt S Konflikter i kommunalpolitiken, Statsvetenskaplig tidskrift 1979:4
- Johansson L Landstingskommunerna. Organisation, beslutsprocess och serviceutbud. Lund 1976.
- Johansson R och Karlberg B Bostadspolitiken. Helsingborg 1979.
- Jones C O and T R D editors Public Policy Making In A Federal System. London 1976.
- Jönsson S och Lundin R m fl Den kommunala budgetprocessen. Samordning mellan ekonomisk och fysisk planering samt mellan förvaltningar. Byggforskningen R 72:1979, Stockholm 1979.
- Lagheim P Resurser för planering på kommun och länsnivå. Byggforskningen, Rapport R 68:1978.

- Lane J E The Concept of Implementation. Statsvetenskaplig tidskrift 1983:1.
- Lijphart A Comparative Politics and the Comparative Method i APSR Vol 65 (1971) s 682-693.
- Lind H et al KPP-projektet om planeringsvetenskap - om grundläggande begrepp och frågeställningar i en vetenskap om kommunal planering. Byggforskningsrådet R 9:1981.
- Lundberg L Från Lag till arbetsmiljö. Stockholm 1982.
- Lundquist L Förvaltningen i det politiska systemet. Malmö 1971.
- Lundquist L Några synpunkter på begreppet politisk planering. Statsvetenskaplig tidskrift 1976:2.
- Magnusson H Kommunerna och den regionala planeringen. en analys av länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen. Lund 1980.
- Magnusson H Den kommunala budgetprocessen. Ds Kn 1982:5.
- Mazmanian D and Sabatier R Effective Policy Implementation. Lexington Mass 1981.
- Municio I Implementationsforskning - en litteraturöversikt. Rapport nr 15. Group for the Study of Higher Education and Research Policy. University of Stockholm. Stockholm 1981.
- Myhlback L Det formella beslutsfattandet i primärkommunerna. Kommunalforskningsgruppens avhandlingsserie nr 12, Uppsala 1969 (Stencil.)
- Myrman Y What Can Research On Implementation Contribute To The Implementation Researcher? Stockholm 1980. (Stencil.)
- Norell P O, Strömberg L Kommunalförvaltningen. Ds Kn 1982:8.
- Norrving B Kommunerna och bostadsförsörjningen. En analys av bostadsplaneringen. Malmö 1981.
- Palmér K-G Kommunala bostadsbyggnadsprogram. Bilaga C i SOU 1975:52.

- Peterson H, Tenblad K  
Plan, ambition och verklighet. En studie i sjukvårdshuvudmännens flerårsplaner. Lunds universitet. Statsvetenskapliga institutionen. 1983.
- Premfors R  
Genomförande och utvärdering av offentlig politik. Rapport nr 12. Group for the Study of Higher Education and Research Policy. University of Stockholm. Stockholm 1981.
- Premfors R  
Implementation Strategis in Higher Education. University of Stockholm. Group for the Study of Higher Education and Research Policy. Report no 26 1983.
- Pressman J L and Wildavsky B  
Implementation, London 1974 och 1979.
- Quade E S  
Analysis for Public Decisions. New York 1979.
- Reimers R H m fl  
KBP-projektet om kommunala bostadsbyggnadsprogram. Byggnadsforskningsrådet. Rapport 3:1981. Stockholm 1981.
- Sabatier P and Masmanian D  
The Conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives. Policy Analysis 1979.
- Sandahl R  
Bostadspolitiska styrmedel. En statistik av statsmakternas styrning av bostadsstandarden. Byggnadsforskningsrådet R 52:1983.
- Sandblad J  
Exploateringsavtal - styr- och genomförandemedel för förnyelse- och råmarksområden. Byggnadsforskningen R 72:1978. Stockholm 1978.
- Selznick P  
TVA and the Grass Roots. A study in the Sociology of Formal Organization. New York 1966.
- Simon H A  
Administrative behavior. New York 1966.
- Simon A, Smithburg D W and Thomson V A  
Public Administration. New York 1950.
- Ståhlberg K  
Teori och praxis i kommunal planering. Åbo 1975.

- Svensson G och Tufvesson B Hur planeras Sverige?  
Stockholm 1978.
- Tobé E Kommunal planering.  
Uppsala 1978.
- Wallin G, Bäck H och  
Tabor M Kommunalpolitikerna. Rekrytering  
- arbetsförhållanden - funktio-  
ner. Rapport 8 från kommunalde-  
mokratiska forskningsgruppen.  
Kommunaldemokratiska kommittén.  
Ds Kn 1981:17. Stockholm 1981.
- Wallin G et al Kommunerna i förvandling.  
Uppsala 1973.
- Wildavsky A If Planning is Everything, Maybe  
it's Nothing in Policy Science  
1973:4.
- Williams W and Elmore R Social Program Implementation.  
New York 1979.
- Wittrock B Beyond Organizational Design:  
Contextuality and the Political  
Theory of Public Policy. Univer-  
sity of Stockholm. Group for the  
Study of Higher Education and  
Research Policy. Report no  
31 1984.
- Wittrock B, Lindström S och  
Zetterberg K Implementation Beyond Hierarchy:  
Swedish Energy Research Policy.  
European Journal Political Rese-  
arch. Volume 10 (1982).

Allmännyttiga bostadsföretag i undersökningskommunerna

---

<u>Avesta</u>	Avestahem AB (Förvaltas av Riksbyggen) Stiftelsen Folkarebostäder
<u>Gislaved</u>	AB Gislavedshus
<u>Huddinge</u>	Stiftelsen Hüge
<u>Höör</u>	Höörs Byggnads AB
<u>Östersund</u>	Stiftelsen Östersundsbo­städer (SÖBO)

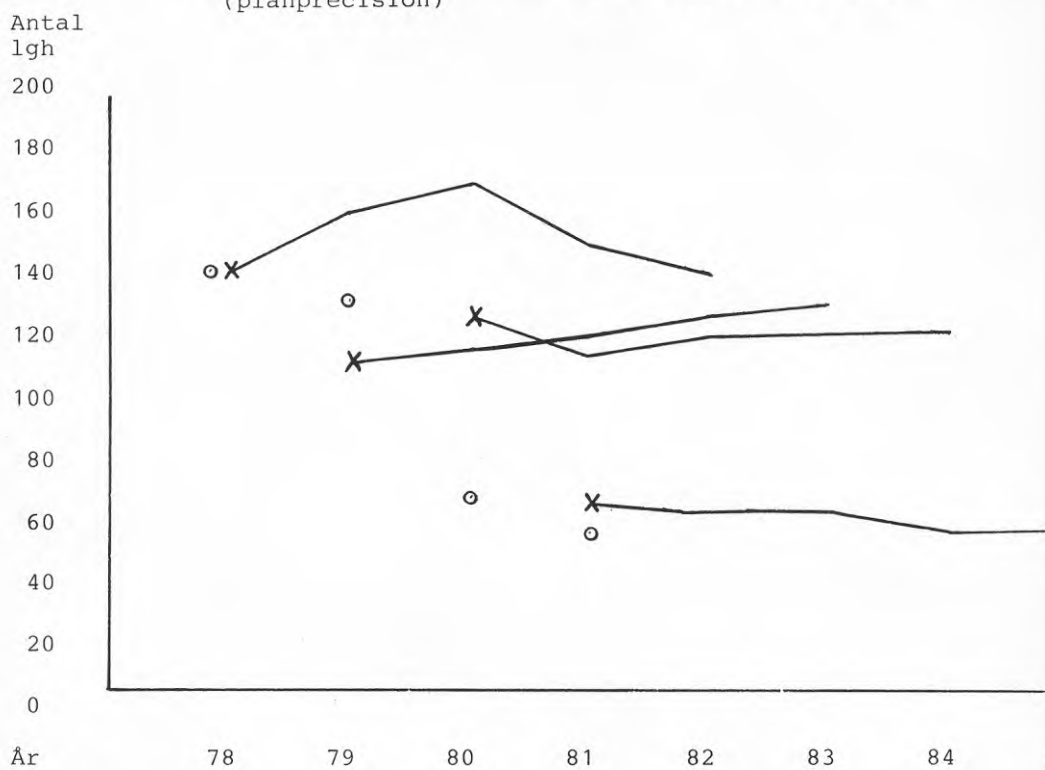
## Tabell

## ALLMÄNNYTTIGA BOSTADSFÖRETAG. ANTAL SAMMANTRÄDEN, VOTERINGAR OCH RESERVATIONER

	Antal sammanträden + antal §§ ( )				Antal voteringar					Antal reservationer		
	1978	1979	1980	1981	1978	1979	1980	1981	1978	1979	1980	1981
AB Avestahem	3 (16)	3 (11)	5 (21)	4 (20)	-	-	-	-	-	-	-	-
Stiftelsen Folkare- bostäder	11 (128)	11 (109)	7 (93)	8 (85)	-	-	-	-	-	-	-	-
AB Gislavedshus	6 (93)	7 (111)	6 (105)	6 (71)	-	-	-	-	-	-	-	-
Bostadsstiftelsen Huga (Anteckningar till prot: 1978 - 2 1981 - 1)	12 (81)	9 (81)	10 (85)	8 (85)	-	-	-	-	-	-	-	1
Stiftelsen Flemingsbergs bostäder	-	9 (28)	10 (26)	8 (26)	-	-	-	-	-	-	-	-
Höörs Byggnads AB	4 (32)	9 (47)	9 (52)	10 (69)	-	-	-	-	-	-	-	-
Stiftelsen Östersunds bostäder	16 (209)	13 (226)	17 (163)	12 (118)	-	-	-	-	-	2	1	2

## AVESTA

Planerat resp påbörjat bostadsbyggande 1978-1981  
(planprecision)



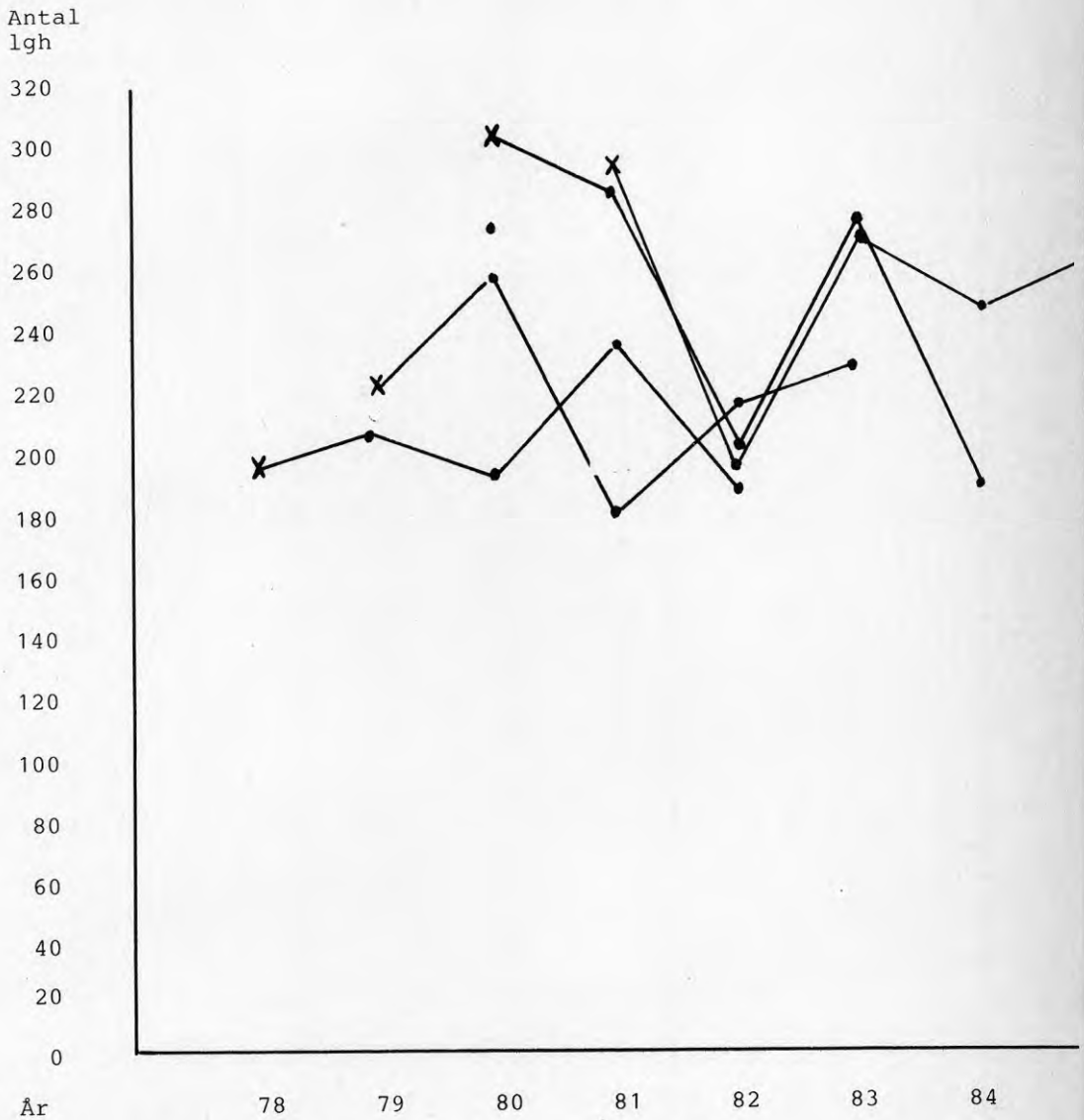
x = Första programår i varje KBP-omgång

o = Verkligt påbörjande resp år



GISLAVED

Planerat resp påbörjat bostadsbyggande 1978-1981  
(planprecision)



x = Första programår i varje KBP-omgång  
o = Verkligt påbörjande resp år

Planerat resp påbörjat bostadsbyggande 1978-1981  
(planprecision)

Antal  
lgh

1100  
1050  
1000  
950  
900  
850  
800  
750  
700  
650  
600  
550  
500  
450  
400  
350  
300  
250  
200  
150  
100  
50  
0

År

78

79

80

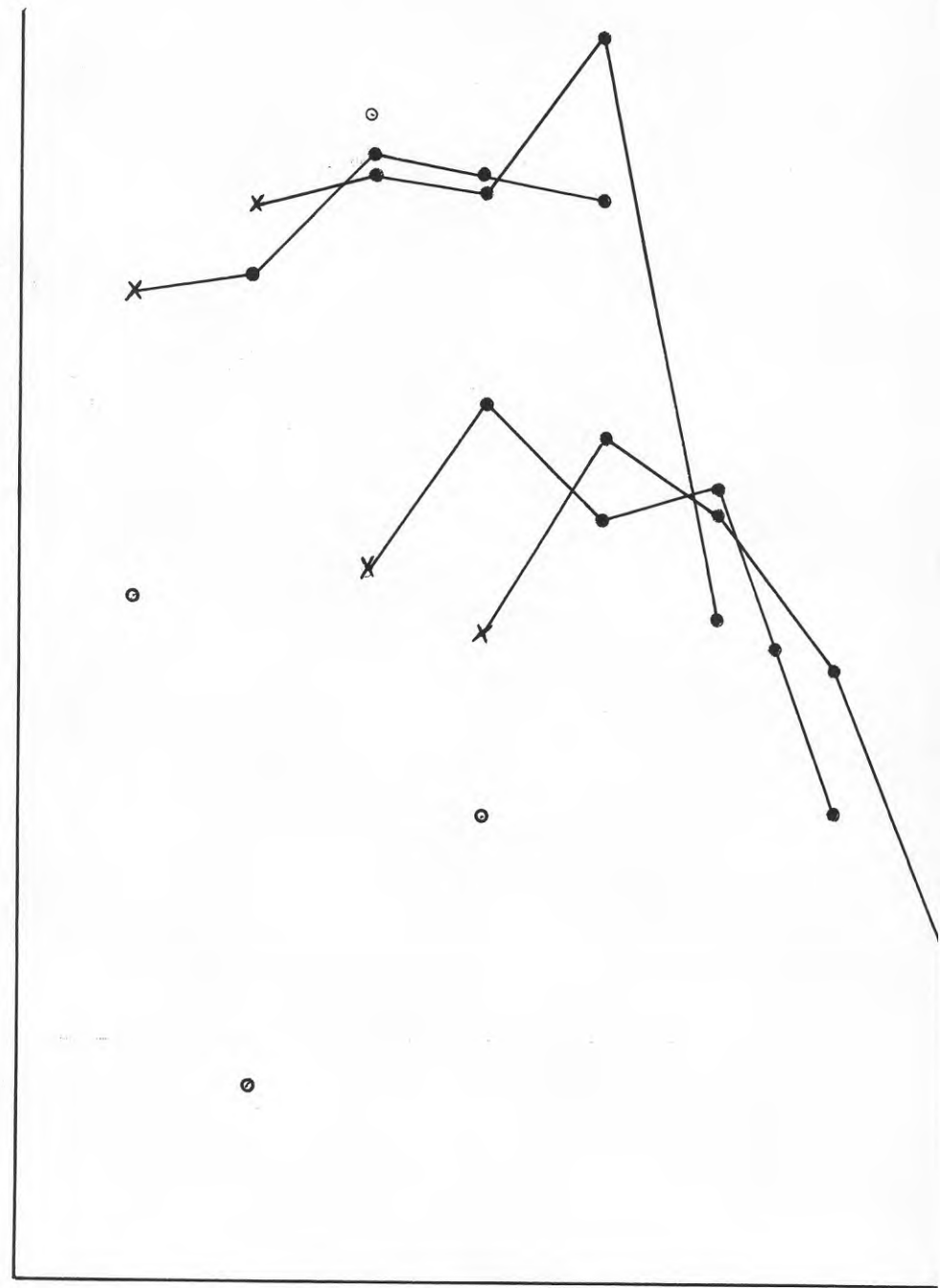
81

82

83

84

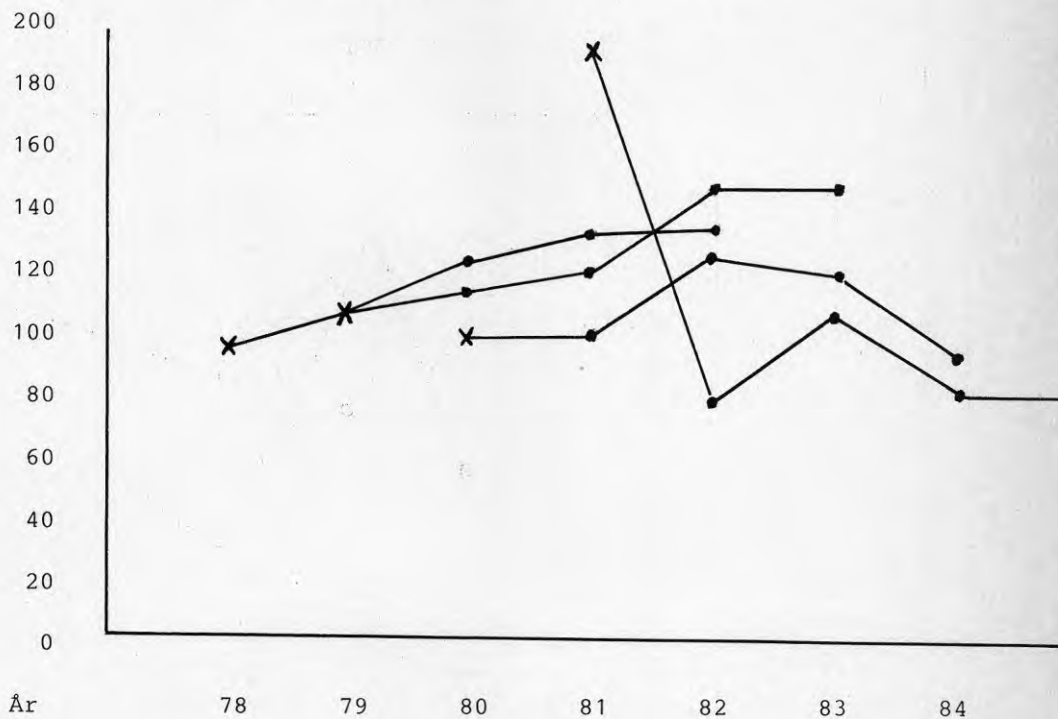
85



x = Första programår i varje KBP-omgång  
o = Verkligt påbörjande resp år

HÖÖR

Planerat resp påbörjat bostadsbyggande 1978-1981  
(planprecision)



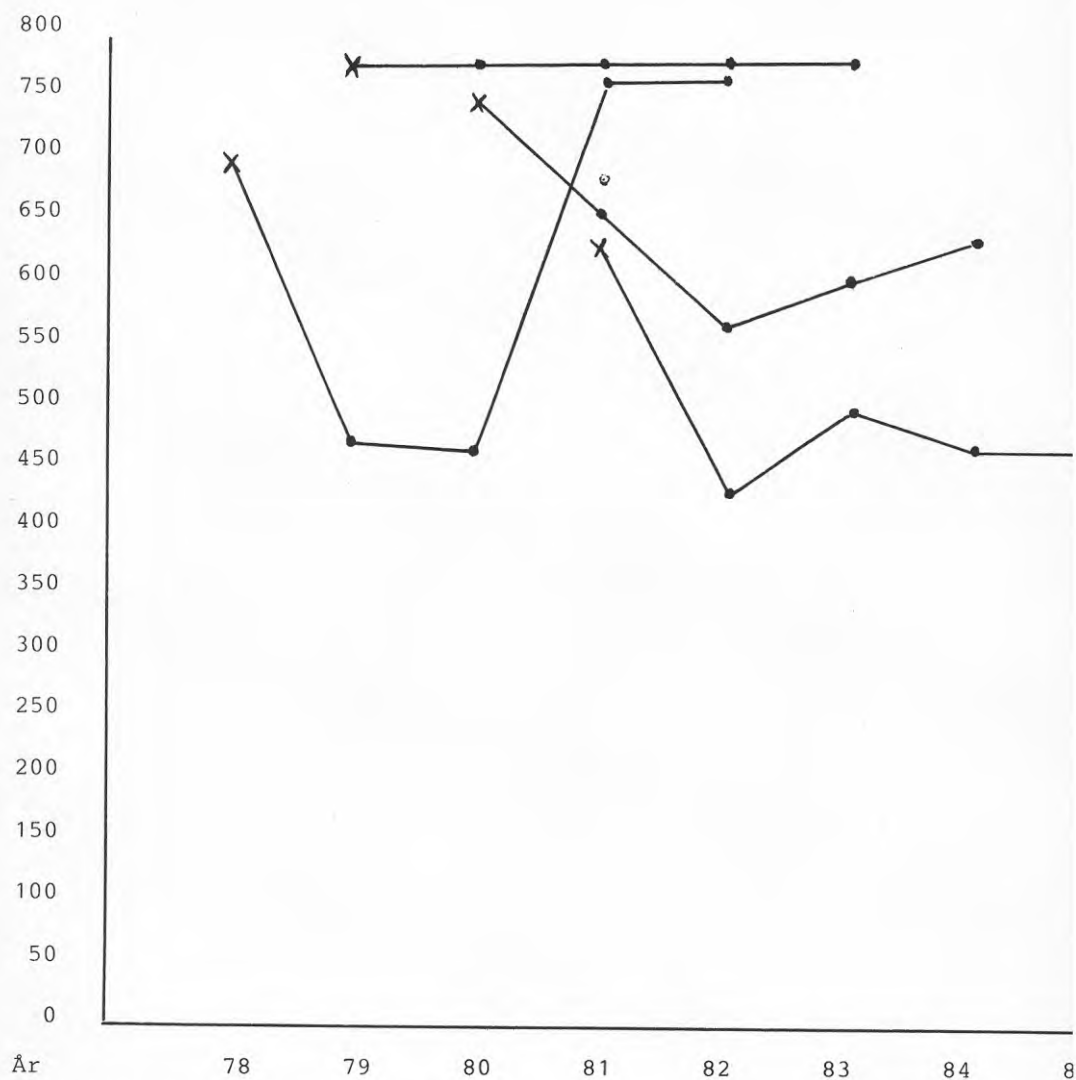
x = Första programår i varje KBP-omgång

o = Verkligt påbörjande resp år

ÖSTERSUND

Planerat resp påbörjat bostadsbyggande 1978-1981  
(planprecision)

Antal  
lgh



x = Första programår i varje KBP-omgång  
o = Verkligt påbörjande resp år

## PROJEKTSTUDIERNA

På följande sidor redovisas de 38 projektstudier som specialstuderats i undersökningen. Urvalsprocessen för dessa projekt beskrivs närmare i avsnitt 4.1.2.

Beskrivningarna av de olika projekten har gjorts så systematiskt som möjligt men har av utrymmes-skäl fått göras relativt kortfattade. Förutom protokoll, plandata och dylikt bygger redovisningarna på intervjuer med olika aktörer i planeringen och genomförandet av projekten. Inledningsvis redovisas i tabellform data om de olika projekten.

KOMMUN	PROJEKT	PROJEKTNR
<u>Avesta</u>	Älvnäs Östra (A)	1
	Älvnäs Östra (B)	2
	Rutbo 1:1 (A)	3
	Rutbo 1:1 (B)	4
	Rutbo 1:1 (C)	5
	Krylbo västra	6
	Nybyberget	7
	Krylbo Hästbron	8
<u>Gislaved</u>	Östergård	9
	Lyckås	10
	Bananen III A	11
	Hörsjögatan	12
	Henja II	13
<u>Huddinge</u>	Paradisbacken (A)	14
	Paradisbacken (B)	15
	Paradisbacken (C)	16
	Aktuarien	17
	Pensionären	18
	Myrängen I	19
	Myrängen III	20
	Myrängen II	21
	Kv Udden	22
	<u>Höör</u>	Kv Munken
Kv Banken (A)		24
Kv Banken (B)		25
Veterinärgården		26
Kv Uttern		27
Fogdaröd I (A)		28
Fogdaröd I (B)		29
Fogdaröd I (C)		30

KOMMUN	PROJEKT	PROJEKTNR
<u>Östersund</u>	Lit, Lägden	31
	Ope	32
	Kv Slakteriet	33
	Torvalla IB (A)	34
	Torvalla IB (B)	35
	Torvalla IB (C)	36
	Torvalla IB (D)	37
	Skifteslaget II	38

## Tabell

## Genomförandeaktiviteter - Projektdata

Proj nr	Genomfört/ ej genomfört	Skulle startat år år enl KBP	Startade år	Antagen av Kf	Plan			Byggnadslov		
					Inkom till lst	Fastst av lst	Överkla- gad	Laga kraft	Ansökan inl till Byn	Beslut av Byn
1	G	79	79	7802	7803	7806	Nej		7906	7908
2	Eg	80	--	7802	7803	7806	Nej		---	---
3	G	77	78	7604	7605	7701	Ja	7703	7709	7710
4	EG	78	--	7604	7605	7701	Ja	7703	---	---
5	G	77	78	7604	7605	7701	Ja	7703	7811	7812
6	G	79	79	5104	---	5202(KM)	---		7809	7811
7	Eg	80	--	---	---	---	---		---	---
8	Eg	81	--	7804	7805	7810	Ja	7902	---	---
9	G	80	81	7101	7103	7109	Nej		8011	8012
10	G	77	80	7612	7701	7705	Nej		7906	7908
11	G	79	80	7510	7511	7609	Nej		7911	7911
12	Eg	81	--	---	---	---	---		---	---
13	G	80	81	8009	8010	8105	Nej		7904	7905
14	EG	77	--	8102	8103	8105	Nej		8105	8109
15	EG	80	--	8102	8103	8105	Nej		---	---
16	Eg	81	--	8102	8103	8105	Nej		---	---
17	G	78	80	7802	7803	7810	Ja	7903	7911	7711
18	G	77	78	Gammal plan	Planskiss + dispens				7706	---

Tabell

Genomförandeaktiviteter - Projektdata

Proj nr	Statliga lån		Byggnadstillstånd			Verklig start	Grundpl- besikt- ning	Överkost- nad %	
	Inkom till FO	Sändes till LBN	Prel be- slut av LBN	Ansökan inlämnad	Beslut				Rekomen- derad start
1	7906	7908	7908	7905	7906	7709	7909	7912	12,6
2	---	---	---	---	---	---	---	---	---
3	7710	7712	7801	7709	7710	7712	7801	7802	13,6
4	---	---	---	---	---	---	---	---	---
5	7811	7811	7811	7810	7811	7812	7812	7811	10-13
6	7812	7812	7901	7809	7809	7812	7812	7903	7,3
7	---	---	---	---	---	---	---	---	---
8	---	---	---	---	---	---	---	---	---
9	8012	8012	8102	8012	8101	8102	8103	8103	10,9
10	7911	8006	8012	8005	8006	8006	8007	8009	15,6
11	7911	8001	8002	7911	7912	8001	8001	8003	1,3
12	---	---	---	---	---	---	---	---	---
13	8106	8108	8110	8103	8108	8109	8109	8110	0,3
14	8112	8112	---	8103	8112	8203	8201	8112	5,0
15	---	---	---	---	---	---	---	---	---
16	---	---	---	---	---	---	---	---	---
17	Prifin	---	---	7709	8002	8003	8003	8004	Prifin
18	Prifin	---	---	7504	7802	7803	7803	7903	Prifin



Proj nr	Genomfört/ ej genomfört	Skulle startat år enl KBP	Startade år	Antagen av Kf	Inkom till lst	Fastst av lst	Överkla- gad	Laga kraft	Ansökan inl till Byn	Beslut av Byn
19	Eg	78	--	7804	7805	7901	Ja	7903	----	----
20	Eg	80	--	----					----	----
21	G	78	81	8006	8007	8010	Ja	8101	8008	8102
22	Eg	81	--	8006	8007	8009	Nej		8010	8011
23	G	79	81	Gammal plan					8104	8106
24	Eg	81	--	7903	7904	7910	Nej		8104	8104
25	Eg	81	--	7903	7904	7910	Nej		----	----
26	G	77	80	6708	6710	6806	Nej		8003	8009
27	G	79	81	7005	7304	7309	Ja	7406	8104	8105
28	G	79	79	7611	7701	7705	Nej		7901	7904
29	G	78	78	7611	7701	7705	Nej		7711	7711
30	G	77	78	7611	7701	7705	Nej		7711	7711
31	G	81	81	7807	7807	7811	Ja	7902	8108	8108
32	Eg	79	--	----	----	----	--		----	----
33	G	79	81	8102	8103	8104	Nej		8109	8109
34	G	79	81	8009	8104	8106	Nej		8106	8106
35	Eg	79	--	8009	8104	8106	Nej		8105	8106
36	Eg	79	--	8009	8104	8106	Nej		8108	----
37	Eg	79	--	8009	8104	8106	Nej		8108	----
38	G	78	79	7807	7807	7811	Nej		7903	7904



KOMMUN Avesta  
 PROJEKT Älvsnäs östra (A) (1)  
 ANTAL LÄGENHETER 47 smg  
 UPPLÅTELSEFORM Ä

#### STATLIGA LÅN

1. Ansökan inkom till fo (prel) 790601
2. " sändes till läb 790814
3. Prel beslut av läb 790823

ÖVERKOSTNAD 12,6 %

BYGGHERRE Stora Näs AB (Johnsonkoncernen)

#### STADSPLAN

1. Antagen av Kf 780223
2. Fastställd av länsstyrelsen 780608
3. Inga överklagningar

Under utställningstiden inkom till byggnadsnämnden erinringar mot planförslaget från LRF:s näringspolitiska samrådsgrupp i Avesta kommun.

Länsstyrelsen kontaterade under fastställelseprövningen att LRF:s näringspolitiska samrådsgrupp i Avesta inte var berörd sakägare. Länsstyrelsen lämnade med anledning därav anmärkningskrivelsen utan avseende.

Centern gick emot stadsplanen med hänvisning till att det rörde sig om bebyggelse på jordbruksmark.

#### BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 790628
2. Beslut av byn 790821

#### MARKÄGARE

Avesta kommun, som inköpte marken 1971 av Avesta Jernverk. I avtal daterat 1971-11-10 gavs Svenska Vägaktiebolaget eller "annat av Jernverket anvisat till Johnsonkoncernen hörande företag" option på byggande av totalt 40 000 m<sup>2</sup> våningsyta fördelat på 5 000 m<sup>2</sup> varje år under åtta år. Detta är den enda option kommunen någonsin medgivit. I och med Svenska Vägaktiebolagets byggande i detta område hade överenskommelse träffats vari konstateras att kommunen infriat åtagandet i § 9 i avtalet mellan Avesta Jernverk och kommunen.

## PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1979-1983 47 smg 1979

1980-1984 39 smg 1980

Projektet startade 1979-12 (gb).

UPPHANDLING Generalentreprenad

Huvudentreprenör: Svenska Väg AB

Entreprenaden upphandlades som en generalentreprenad, men var i realiteten ett egenregiprojekt. Förhandlingsuppgörelse skedde inom Johnson-koncernen mellan Stora Näs AB och Svenska Väg AB. Stora Näs AB är ett dotterbolag till Svenska Väg AB.

## BYGGNADSTILLSTÅND

1. Ansökan inlämnad 7905
2. Beslut 790629
3. Rekommenderad start 790813-790907
4. Verklig start 790907

Teknisk infrastruktur såsom gator, va och fjärrvärmeledningar har kommunen svarat för. Projektet har drabbats av vissa avsättningssvårigheter.

Sedan hösten 1980 har man anlitat en mäklare för att sälja husen. Denne har sålt 28 enheter, resten har Stora Näs AB sålt själv. Köparna har tagits ur kommunens tomtkö, så länge denna räckt.

KOMMUN Avesta  
 PROJEKT Älvsnäs östra (B) (2)  
 ANTAL LÄGENHETER 39 smg  
 BYGGHERRE Folkarebostäder (Fick byggherre-  
 uppdraget av kommunen 1979)

## STADSPLAN

1. Antagen av Kf 780223
2. Fastställd av länsstyrelsen 780608
3. Inga överklagningar

Under utställningstiden inkom till byggnadsnämnden erinringar mot planförslaget från LRF:s näringspolitiska samrådsgrupp i Avesta kommun.

Länsstyrelsen konstaterade under fastställelseprövningen att LRF:s näringspolitiska samrådsgrupp i Avesta inte var berörd sakägare. Länsstyrelsen lämnade med anledning därav anmärkningsskrivelsen utan avseende.

Centern gick emot stadsplanen med hänvisning till att det rörde sig om bebyggelse på jordbruksmark.

MARKÄGARE Avesta kommun

PROJEKT HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1979-1983 med 39 smg och påbörjande 1980

## BYGGSTART

Stiftelsens bebyggelse har inte igångsatts p g a situationen på bostadsmarknaden med en obetydlig efterfrågan. Något exploateringsavtal har ej heller slutits.

KOMMUN Avesta  
 PROJEKT Rutbo I:I (A) (3)  
 ANTAL LÄGENHETER 43 smg  
 UPPLÅTELSEFORM Ä

## STATLIGA LÅN

1. Ansökan inkom till fo (prel) 771024
2. Ansökan sändes till läb 771213
3. Preliminärt beslut av läb 780120

ÖVERKOSTNAD 13,6 %

BYGGHERRE Avestahem (Avestahem AB är ett allmännyttigt bostadsföretag som till 60 % ägs av Avesta kommun och till 40 % av Riksbyggen. Företaget förvaltas av Riksbyggen).

## STADSPLAN (Ändring av gammal byggnadsplan)

1. Antagen av kf 760429
2. Fastställd av länsstyrelsen 770112
3. Vunnit laga kraft 770324
4. Överklagningar: Ja

Under utställningstiden inkom till byggnadsnämnden erinringar mot planförslaget bl a genom en protestlista undertecknad av 196 personer och med följande lydelse:

"Undertecknade, samtliga boende intill och i närheten av Rutbovägen, protesterar på det bestämdaste mot den planerade bebyggelsen av skogsremsan mellan Gamla Riks 70 och Rutbovägen.

Vi kräver att den bevaras i orört skick, därför att den är det enda grönområde, som är så nära att äldre och handikappade runtomkring kan komma ut och få behövlig motion och avkoppling.

Även barnen från förskolorna Vitsippan och Tallen har här en lämplig plats för lekar och naturstudier. Så också de många barnfamiljerna i flerfamiljshusen intill, som ju inte heller har de grönområden som flera egnahemsområden har tillgång till. Skogen utgör även ett välbehövligt skydd mot buller och avgaser från den, speciellt sommartid, livligt trafikerade Gamla Riks 70, vägen till Strandbacken.

Vi kräver, att så länge som det finns andra alternativ, skall denna plats OVILLKORLIGEN bevaras som parkområde."

Den av länsstyrelsen fastställda planen överklagades till regeringen som emellertid inte tog upp besvåren till prövning, då ingen av de klagande hade visat sig äga behörighet att föra talan mot länsstyrelsens beslut.

#### BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 770920
2. Beslut av byn 771005

MARKÄGARE: Kommunen, som successivt sålde direkt till husköparna.

#### PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1977-1981 med	och påbörjande	1977
1978-1982 "	" "	1978

UPPHANDLING Generalentreprenad.  
 Projektör: Riksbyggen  
 Huvudentreprenör: BPA

#### BYGGNADSTILLSTÅND

1. Ansökan inlämnad 7709
2. Beslut 771014
3. Rekommenderad start 780131

BYGGSTART 7802 (gb)

Problem uppstod för Avestahem att erhålla byggnadskreditiv. Länsbostadsnämnden gick då in med stöd av den nya lagen och ålade Handelsbanken att lämna kreditiv för projektet. En viss försening uppstod p g a att kreditivfrågan inte var ordnad. Några avsättningsproblem har inte funnits. Husen har sålts allt efter som de blivit färdigställda.

Husköparna och Avestahem har sedermera kommit i konflikt beträffande en del ofullkomligheter i husen, bl a kakeln i badrummen.

Avestahems styrelse har under hela planerings- och byggprocessen fortlöpande informerats, men har inte haft någon direkt aktiv roll i arbetet. Någon politisk strid om projektet har inte förekommit i styrelsen.

KOMMUN Avesta  
 PROJEKT Rutbo 1:1 (B) (4)  
 ANTAL LÄGENHETER 16 smg  
 UPPLÄTELSEFORM Ä  
 BYGGHERRE Avestahem AB

## STADSPLAN

1. Antagen av kf 740429
2. Fastställd av länsstyrelsen 770112
3. Vunnit laga kraft 770324
4. Överklagningar: Ja

Under utställningstiden inkom till byggnadsnämnden erinringar mot planförslaget bl a genom en protestlista undertecknad av 196 personer och med följande lydelse:

"Undertecknade, samtliga boende intill och i närheten av Rutbovägen, protesterar på det bestämdaste mot den planerade bebyggelsen av skogsremsan mellan Gamla Riks 70 och Rutbovägen.

Vi kräver att den bevaras i orört skick, därför att den är det enda grönområde, som är så nära att äldre och handikappade runtomkring kan komma ut och få behövlig motion och avkoppling.

Även barnen från förskolorna Vitsippan och Tallen har här en lämplig plats för lekar och naturstudier. Så också de många barnfamiljerna i flerfamiljshusen intill, som ju inte heller har de grönområden som flera egnahemsområden har tillgång till. Skogen utgör även ett välbehövligt skydd mot buller och avgaser från den, speciellt sommartid, livligt trafikerade Gamla Riks 70, vägen till Strandbacken.

Vi kräver, att så länge som det finns andra alternativ, skall denna plats OVILLKORLIGEN bevaras som parkområde."

## PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1978-1982 med	och påbörjande	1978
1979-1983 "	" "	1980
1980-1984 "	" "	1980
1981-1985 "	" "	1982



KOMMUN Avesta  
 PROJEKT Rutbo 1:1 (C) (5)  
 ANTAL LÄGENHETER 22 smg

## UPPLÅTELSEFORM

## STATLIGA LÅN

1. Ansökan inkom till fo (prel) 781114
2. " sändes till läb 781121
3. Prel beslut av läb 781124

ÖVERKOSTNAD 10-13 %

BYGGHERRE Folkarebostäder

## STADSPLAN

1. Antagen av kf 760429
2. Fastställd av länsstyrelsen 770112
3. Vunnit laga kraft 770324
4. Överklagningar: Ja

Under utställningstiden inkom till byggnadsnämnden erinringar mot planförslaget bl a genom en protestlista undertecknad av 196 personer och med följande lydelse:

"Undertecknade, samtliga boende intill och i närheten av Rutbovägen, protesterar på det bestämdaste mot den planerade bebyggelsen av skogsremsan mellan Gamla Riks 70 och Rutbovägen.

Vi kräver att den bevaras i orört skick, därför att den är det enda grönområde, som är så nära att äldre och handikappade runtomkring kan komma ut och få välbehövlig motion och avkoppling.

Även barnen från förskolorna Vitsippan och Tallen har här en lämplig plats för lekar och naturstudier. Så också de många barnfamiljerna i flerfamiljshusen intill, som ju inte heller har de grönområden som flera egnahemsområden har tillgång till. Skogen utgör även ett välbehövligt skydd mot buller och avgaser från den, speciellt sommartid, livligt trafikerade Gamla Riks 70, vägen till Strandbacken.

Vi kräver, att så länge som det finns andra alternativ, skall denna plats OVILLKORLIGEN bevaras som parkområde."

## BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 781113
2. Beslut av byn 781206

MARKÄGARE                      Kommunen

PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1977-1981 med		och påbörjande 1977
1978-1982 "	" "	1978

UPPHANDLING                      Delad entreprenad

Huvudentreprenör: Asplunds Bygg  
AB

## BYGGNADSTILLSTÅND

1. Ansökan inlämnad 7810
2. Beslut 781124
3. Rekommenderad start 7812
4. Verklig start 781201

BYGGSTART                      7811 (gb)

Projektet försenades delvis p g a planfrågor.

KOMMUN Avesta  
 PROJEKT Krylbo västra, Kv Tranan, (6)  
 (Servicelägenheter)

ANTAL LÄGENHETER 14 smg

UPPLÅTELSEFORM H

STATLIGA LÅN

1. Ansökan inkom till fo (prel) 781215
2. " sändes till läb 781219
3. Prel beslut av läb 790112

ÖVERKOSTNAD 7,3 %

BYGGHERRE Avesta kommun

STADSPLAN

1. Antagen av kf 510429 (Folkärna kommun)
2. Fastställd av KM 520215

BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 780922
2. Beslut av byn 781107

MARKÄGARE Kommunen

PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1978-1982 med 18 smg och påbörjande 1981  
 1979-1983 " 14 " " " 1979

UPPHANDLING Delad generalentreprenad  
 Huvudentreprenör: Bygg-Paul

BYGGNADSTILLSTÅND

1. Ansökan inlämnad 7809
2. Beslut 780928
3. Rekommenderad starttid 7812
4. Verklig starttid 7812

## BYGGSTART 7903 (gb)

Projektet tidigarelades från 1981 till 1979. Vidare bantades det från 18 till 14 lägenheter.

Ett skäl till att det kommunala bostadsföretaget ej uppför lägenheterna är dels att lägenheterna ligger i anslutning till ålderdomshemmet Björkhagen i Krylbo, dels att en viss kommunal subvention sker av hyrorna. (Kommunen gick in med ett 5-årigt ränte- och amorteringsfritt lån). Vidare utgår speciella statliga lån till dessa "temporära åldringsbostäder". Bostäderna är byggda på en A-tomt inom planområdet. Upphandlingen sköttes av fastighetskontoret. På basis av programdiskussionen mellan fastighetskontoret och socialförvaltningen upprättade fastighetskontoret förfrågningsunderlag inklusive ritningar. Projektet har upphandlats som en delad entreprenad. Sju byggfirmor inbjöds 1978-11-13 att lämna anbud. Fyra anbud inkom, varav CBK 1978-12-29 beslöt att anta Bygg-Paul för byggdelen.

KOMMUN	Avesta	
PROJEKT	Nybyberget	(7)
ANTAL LÄGENHETER	Totalt: 140 ffh, 70 smg samt 58 sms. För påbörjande 1980, 62 sms	
BYGGHERRE	Ej utsedd	

Kommunen köpte marken 1974 av Avesta Jernverk, Alby klorat samt Domänverket. Markköpet skedde i politisk enighet. Området är ett av de få kuperade områdena i kommunen. Någon stadsplan för området finns inte, däremot har skisser upprättats. Dessa har presenterats för byggnadsnämnden och fullmäktige. Något beslut har inte fattats med anledning av dessa. Orsakerna till att skisserna inte bearbetats vidare till stadsplan är dels minskad efterfrågan på bostäder, dels protester från miljögrupper och fritidsgrupper, som vill ha området kvar för det rörliga friluftslivet samt dels att kommunen av ekonomiska skäl inte ville kosta på en planläggning, då en plan inte bedömdes kunna genomföras inom en nära framtid. Vidare har en del av området blivit skyddszon för det sedermera intill uppförda sopvärmeverket.

En livlig offentlig debatt om områdets användning har ägt rum under åren 1978-1979 på stormöten och i massmedia. Kritik har framförts från olika miljö- och fritidsgrupper som menat att området bör vara kvar som närströvsområde. En moderat i KS har agerat mot projektet i olika offentliga sammanhang. Vid stormötena har från kommunen deltagit stadsarkitekten. Däremot har ingen ledande kommunalpolitiker ställt upp. Någon mera omfattande debatt har inte förekommit i några kommunala organ - med undantag för den informella fredagsklubben där olika skisser, som stadsarkitekten upprättat, diskuterats.

I 1979 års valrörelse var Nybyberget en stridsfråga. Bland de politiska partierna ansåg (s) och (c) att området borde exploateras medan (m) och (vpk) och (kds) var emot.

Agerandet mot bebyggelse på Nybyberget har skett genom namninsamling, opinionsmöten, insändare och uppaktningar.

Efter ett opinionsmöte arrangerat av Miljögruppen och Hyresgästföreningen i februari 1979 bildades en "motståndsrörelse". En arbetsgrupp konstituerades vars första uppgift var att organisera en namninsamling. Vid mötet deltog även stadsarkitekten, som presenterade kommunens planer.

Namninsamlingen avslutades i maj och resulterade i att 2 600 personer ställde sig bakom följande krav:

"Vi vill behålla skogen kring Nya Vattentornet (Nybyskogen) och göra den till en näraliggande "stadsskog" för naturupplevelse, rekreation och motion".

De som protesterade mot bebyggelse på Nybyberget menade att därigenom skulle för all framtid försvinna "ett vackert, stigrikt och omväxlande skogsområde, nödvändigt för avkoppling, motion, lätt att nå utan bil för Avestabor utan bil i alla åldrar". (Flygbladet)

Bland grupper som protesterade återfanns följande:

Avesta AIK, Avesta BK, Avesta SS, Avesta OK, Avesta IF, Avesta Korpidsrottsförbund, Brukshundsklubben, Avesta Miljövårdsgrupp, Folkare Natuvårdsförening, Friluftsförbundet, låg- och mellanstadielärarna i centrala rektorsområdet, gymnastiklärarna på Domarhagskolan och hyresgästföreningen i Dalarna, Avestaavdelningen.

Namnlistorna överlämnades av namninsamlingskommittén till stadsarkitekten vid en uppvaktning i juni 1979. Denne framhöll då att man i planerna för området sparat stora delar av skogen och även sett till att markområdet inte hårdexploaterades.

Projektet har funnits med i KBP för åren 1978-1982 med påbörjande 1980 (62 sms).

En exploatering av området skulle medföra stora kommunala kostnader för infrastrukturen, vilket skulle innebära att en relativt omfattande bebyggelse skulle behöva uppföras för att ekonomisera investeringarna. Dessutom bedömdes bostadsefterfrågan vara begränsad. Området har tills vidare lagts i "malpåse".

KOMMUN	Avesta	
PROJEKT	Krylbo, Hästbron	(8)
ANTAL LÄGENHETER	28 smg	
UPPLÄTELSEFORM	Ä	
BYGGHERRE	Ej utsedd	

## STADSPLAN

1. Antagen av kf 780427
2. Fastställd av länsstyrelsen 781019
3. Vunnit laga kraft 770201
4. Överklagningar: Lämnades utan bifall av Regeringen.
5. Planändring
6. Dispens från fastställd stadsplan
7. Planförfattare

MARKÄGARE                      Kommunen

PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1978-1982 med 18 smg                      och påbörjande 1981

För att möjliggöra en väg för området fick en expropriation begäras. Politisk enighet rådde beträffande beslutet om expropriationen. Denna blev ej klar förrän 1981. Huvudorsaken till att projektet ej genomförts är emellertid den bristande efterfrågan på bostäder i Avesta.

KOMMUN Gislaved  
 PROJEKT Östergård (9)  
 ANTAL LÄGENHETER 9 smg  
 UPPLÅTELSEFORM Ä

## STATLIGA LÅN

1. Ansökan inkom till fo (prel) 801203
2. " sändes till läb
3. Prel beslut av läb 810218

ÖVERKOSTNAD 10,9 %

BYGGHERRE Einar Blomén

## STADSPLAN

1. Antagen av kf 7101
2. Fastställd av länsstyrelsen 710908
3. Ej överklagad

## BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 801121 (4 st)
2. Beslut av byn 801211 (4 st)

MARKÄGARE Kommunen

## PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1980-1984 med 9 smg och påbörjande 1980  
 1981-1985 " " " " 1981

UPPHANDLING Byggherren tillika entreprenör  
 (Egenregi)

Upphandlingen har inte skett i konkurrens. Kommunstyrelsen beslöt vid sammanträde 1980-09-09 att lämna dispositionsrätt på 9 småhustomter i området till byggnadsfirman. Skälet till att området inte upphandlats på sedvanligt sätt är att det rört sig om svårbyggda tomter. Bloméns skulle genom massbalansering kunna klara av exploateringen ekonomiskt. Om tomterna skulle upplåtas som styckebyggartomter skulle denna massbalansering inte kunnat ske. Till kommunstyrelsens beslut att överlåta tomterna till Bloméns bidrog också att man ansåg att Blomén var en väletablerad lokal byggmästare med gott anseende. Dessutom ansåg man att Blomén borde "kompenseras" genom dessa tomttilldelningar för tidigare exploateringssvårigheter på besvärliga tomter.



Huvudskälet till att Blomén tilldelades tomterna utan konkurrensupphandling var sålunda bl a att tomterna ansågs vara mycket svåra att exploatera. Kommunen har emellertid tidigare vid några tillfällen tilldelat lokala byggmästare tomter bl a för att trygga byggfirmornas sysselsättning. Praxis är dock att all byggnation skall ske efter konkurrensupphandling.

**BYGGNADSTILLSTÅND**

1. Ansökan inlämnad 8012
2. Beslut 8101
3. Rekommenderad start 8102
4. Verklig start 8103

BYGGSTART                    8103 (gb)

KOMMUN Gislaved  
 PROJEKT Lyckås (10)  
 ANTAL LÄGENHETER 53 smg + 64 ffh  
 UPPLÅTELSEFORM B

## STATLIGA LÅN

1. Ansökan inkom till fo (prel) 7911
2. " sändes till läb 8006
3. Prel beslut av läb 8006

ÖVERKOSTNAD 15,6 %

BYGGHERRE HSB, Jönköpings län

## STADSPLAN

1. Antagen av kf 7612
2. Fastställd av länsstyrelsen 7705
3. Inga överklagningar

## BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 790620
2. Beslut av byn 790816

MARKÄGARE Kommunen

## PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1977-1981 med	och påbörjande	1977
1978-1982 "	" "	1978
1979-1983 "	" "	1979
1980-1984 "	" "	1980
1981-1985 "	" "	1981

Tidigare fanns en gammal stadsplan, som upprättats innan kommunsammanläggningen. Planen hade tagits av den gamla kommunens fullmäktige just innan kommunsammanläggningen.

Planen bedömdes som mindre ändamålsenlig och ritades om av stadsarkitekt Ullstad. Om man skulle byggt enligt den gamla planen skulle det ha blivit ett "Tensta i Anderstorp" menar en av de intervjuade.

## UPPHANDLING

Förfrågningsunderlaget togs fram av HSB och baserades på stadsplanen och HSB standard.

Under hela projekteringsstadiet har intima kontakter förevarit mellan HSB och kommunen.

Projekteringen var klar i slutet av 1979.

Upphandlingen, som gjordes som en generalentreprenad, utfördes våren 1980. Förfrågningsunderlaget hade upprättats av HSB:s Riksförbund. Följande firmor inbjöds att lämna anbud:

ABV, BPA, Nya Asfalt, SIAB, Byggnads AB Bertil Svensson, Värnamo, samt Byggnads AB Skoga, Anderstorp.

Anbudet togs i maj 1980. Som generalentreprenör antogs SIAB (Bygg-Sjögren).

Vid upphandlingen framkom stora överkostnader som gjorde att HSB därefter fick gå ut med en förhandlingsupphandling. Vid denna tid fanns ej produktionskostnadsbelåning.

## BYGGNADSTILLSTÅND

1. Ansökan inlämnad 8005
2. Beslut 8006
3. Rekommenderad start 8006
4. Verklig start 8007

BYGGSTART 8009 (gb)

Lyckåsprojektet är det största projektet i nya Gislaveds kommun.

HSB hade inte byggt något i Gislaved efter kommunsammanläggningen.

Från början var avsikten att AB Gislavedshus skulle bebygga området. AB Gislavedshus var emellertid mindre intresserat med hänsyn till de svåra markförhållandena. Dessutom önskade kommunen få in bostadsrättslägenheter i Anderstorp, då sådana helt saknades där. HSB tog initiativet till bebyggelsen genom en skrivelse till kommunen 1979, vari man framför önskemål om att få bygga såväl flerfamiljslägenheter som radhus i Lyckåsområdet.

KS-AU beslutade med anledning av skrivelsen

"att meddela HSB i Jönköpings län att kommunen ser positivt på skrivelsen om bostadsbebyggelse i Lyckåsområdet i Anderstorp och att man önskar ett sammanträffande mellan HSB och arbetsutskottet för att klarlägga målsättningsfrågan m m samt

att uppdraga åt kommunkansliet att överenskomma om lämplig dag för ett sammanträffande."

Beslutet togs i politisk enighet.

En viss politisk strid uppstod däremot 1979 vad avser uppvärmningen av området. Denna förorsakade endast en marginell tidsfördröjning av projektet.

HSB ville ha direktverkande elvärme medan kommunen ansåg att det skulle vara en gemensam panncentral för samtliga hus med möjlighet att gå över till fasta bränslen i framtiden.

Efter votering i kommunstyrelsen och med ordförandens utslagsröst fastställdes att flerbostadshusen skulle uppvärmas via en gemensam panncentral medan småhusen skulle ha vattenburen elvärme.

Rikspolitiseringsfrågan åter speglades i diskussionen i kommunstyrelsen.

I beslutet röstade (s) för HSB:s förslag.

Ansökan om statligt bostadslån inlämnades till förmedlingsorganet 79-11 samt inkom till länsbostadsnämnden 80-06. Länsbostadsnämnden meddelade preliminärt beslut 80-12.

Fördröjningen av beslutet berodde bl a på att man avvaktade de nya bestämmelserna om produktionskostnadsbelåning.

De nya bestämmelserna gällde fr o m 1980-07-01.

HSB överklagade emellertid 1981-01-08 länsbostadsnämndens preliminära beslut hos Bostadsstyrelsen. I skrivelse 1981-09-03 återtog HSB sedermera sin överklagan.

Problem med överkostnader var ett nytt fenomen i Gislaved, som varit van vid att man byggt till pantvärdet och under detta. Från början redovisade HSB överkostnader på 20 %. Dessa prutades sedermera till 11 % och accepterades efter förhandling av kommunen.

Överkostnaderna berodde dels på markproblem med sprängning dels på överhettning på byggmarknaden med åtföljande högre entreprenadpriser.

Ett förhöjt tomt- och grundberedningsbelopp tillstyrktes av kommunen.

Alla bostäderna upplåts med bostadsrätt. HSB i Jönköpings län har bildat HSB-föreningen Lyckås. Fram till avlämnandet av föreningen utgör arbetsutskottet i styrelsen för HSB i Jönköpings län styrelse för föreningen. Avlämningen sker först när de outhyrda lägenheterna är uthyrda, vilket beräknas vara fallet under 1983. För närvarande (november 1982) är ungefär halva antalet bostäder uthyrda.

Dessutom skall slutligt beslut avseende de statliga bostadslånen först föreligga.

Normalt skulle föreningen utse egen styrelse.

HSB har haft stora avsättningsproblem i Lyckåsområdet, men detta har inte inneburit att projektet försinkats utan det har byggts ut enligt planerna med påföljd att ett stort antal hus och lägenheter stått outhyrda.

Förutom den allmänna konjunkturnedgången med därav följande minskning av efterfrågan på arbetskraft från industrin anses ovanan vid bostadsrätt i Anderstorp (det är första gången bostadsrätt byggs här) ha bidragit till den dåliga efterfrågan på bostäderna.

Kostnaderna för de outhyrda bostäderna belastar inte som är fallet för allmännyttan ytterst kommunen. I stället täcker kooperationens garantifond förlusterna.

För att inte försvåra avsättningen på HSB:s lägenheter stoppade kommunen ett projekt i Anderstorp (Töresområdet) som enligt KBP skulle starta på samma gång som HSB:s projekt. Detta projekt omfattar totalt 40 lägenheter och skulle byggas av AB Gislavedshus.

KOMMUN Gislaved  
 PROJEKT Bananen III A (11)  
 ANTAL LÄGENHETER 14 smg  
 UPPLÅTELSEFORM Ä

## STATLIGA LÅN

1. Ansökan inkom till fo (prel) 7911
2. " sändes till läb 8001
3. Prel beslut av läb 8002

ÖVERKOSTNAD 1,3 %  
 BYGGHERRE BPA

## STADSPLAN

1. Antagen av kf 7510
2. Fastställd av länsstyrelsen 7609

Länsstyrelsens beslut om fastställelse ej överklagningsbart. Länsstyrelsen förordnande enligt 113 § byggnadslagen i samband med fastställelsen överklagades till regeringen. Besvären återkallades varefter ärendet avskrevs 1978-10-27.

## BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 791106
2. Beslut av byn 791108

MARKÄGARE Kommunen

PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1979-1983 med och påbörjande 1979  
 1980-1984 " " " 1980

UPPHANDLING Modifierad totalentreprenad (entreprenadtävling)

Huvudentreprenör: BPA

Projektet är en del i en flerortsupphandling.

En tjänstemannagrupp håller i upphandlingen på kommunstyrelsens uppdrag.

Gruppen gör ett förslag till program som godkännes av KS-AU.

När anbudet kommit in gör arbetsgruppen en värdering av dessa baserad bl a på tekniska, ekonomiska och miljömässiga bedömningar. Därefter förordar arbetsgruppen en entreprenör varpå kommunstyrelsen fattar det formella beslutet som i regel sammanfaller med arbetsgruppens förslag.

#### BYGGNADSTILLSTÅND

1. Ansökan inlämnad 7911
2. Beslut 7912
3. Rekommenderad start 8001
4. Verklig start 8001

#### BYGGSTART 8003 (gb)

Projektet har löpt bra. Däremot har det uppstått vissa svårigheter vid försäljningen av husen. Ett skäl till detta var att det rörde sig om grupphus. I Smålandsstenar fanns ingen tradition för denna hustyp. Kostnaderna för de osålda husen får byggherren själv stå för. Under senare år har byggherren aktualiserat att kommunen även borde ta ett visst ekonomiskt ansvar för de osålda husen. Dessa propåer har avvisats av kommunen.

KOMMUN	Gislaved	
PROJEKT	Hörsjögatan	(12)
ANTAL LÄGENHETER	30 ffh	
UPPLÅTELSEFORM	H	
BYGGHERRE	Är formellt inte utsedd. Underhand har AB Gislavedshus fått kommunens uppdrag att påbörja projektering.	

## STADSPLAN

Finns en gammal byggnadsplan som reviderats.

Smålandsstenars centrum

Det nya planförslaget har ännu inte antagits av fullmäktige.

MARKÄGARE Kommun

PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1981-1985 med 30 ffh och påbörjande 1981

Projektet som omfattar två huskroppar består av dels 36 lägenheter dels affärslokaler i bottenvåningen. Projektet har inte igångsatts beroende på svårigheter att få intressenter till lokalerna samt på grund av att AB Gislavedshus har ett stort antal tomma lägenheter. Kommunstyrelsen har med hänsyn till dessa förhållanden ej velat ge klartecken till projektet. Det finns emellertid en stor efterfrågan på centralt belägna lägenheter.

AB Gislavedshus har låtit upprätta skisser på olika alternativa lösningar. Detta arbete påbörjades 1981 och utföres av Hostrups Arkitektbyrå AB, Halmstad. Projektören har handlats upp efter anbud.

Projektet skulle starta 1981, men har inte kommit igång under 1982.

Tomten är en saneringsfastighet och den befintliga byggnaden (gamla kommunalhuset) skall rivas.

Fastigheten är centralt belägen i Smålandsstenar med goda kommunikationer. Även den tekniska försörjningen till fastigheten är tillgodosedd.

Från början var det inte tänkt att en planändring skulle göras utan att byggnadsnämnden skulle ge dispens.

Om det hade varit bråttom hade ingen planändring gjorts.



En planändring förbereds. Denna avser våningshöjden samt en utökning av byggnadsrätten. Vägverket och länsstyrelsen har ställt sig tveksamma till en utfart. Byggnadsnämnden och AB Gislavedshus har emellertid vidhållit sitt alternativ som bl a medför att man kan bygga sex lägenheter mer.

Under 1982 har framförts förslag att lägga bibliotekslokaler i bottenplanet. Skulle detta förslag vinna gehör kommer projektet att starta under 1983.

#### Processen hos byggherren

Gången från planering till byggstart för AB Gislavedshus projekt brukar i stora drag innehålla följande steg:

1. Kommunen anvisar AB Gislavedshus mark
2. Gislavedshus diskuterar med stadsarkitektkontoret om lämplig bebyggelse m m
3. Gislavedshus låter upprätta en skiss
4. Skiss plus kortfattat program lämnas till projektören. Därvid läses vissa förhållanden såsom lägenhetsantal, våningshöjder m m
5. Efter projektering går projektet ut på anbudsförfrågan. Gislavedshus använder sig av delad entreprenad fördelat på följande entreprenadmoment:
  - a) bygg samt måleri
  - b) el
  - c) VVS
  - d) ventilation

Efter det att byggentreprenör antagits får han samordningsansvar för projektet som därmed övergår till att bli en generalentreprenad.

Vid upphandlingen tas inga speciella hänsyn till lokala entreprenörer. Anbudsupphandlingen sker genom annonsering i dagspressen.

6. Styrelsens arbetsutskott öppnar anbudet, gör sammanställningar över dessa, utvärderar dem samt klarlägger reservationer, varefter anbudet redovisas för styrelsen med förslag till beslut.

Efter styrelsens beslut redovisas ärendet för kommunstyrelsen som ger klartecken till att projektet kan sätta igång.

KOMMUN Gislaved  
 PROJEKT Henja II (Allmänningen och Loftet) (13)  
 ANTAL LÄGENHETER 28 smg  
 UPPLÅTELSEFORM Ä

## STATLIGA LÅN

1. Ansökan inkom till fo (prel) 8106
2. " sändes till läb 8108
3. Prel beslut av läb 8110

ÖVERKOSTNAD 0,3 %

BYGGHERRE Götenehus

## STADSPLAN

1. Antagen av kf 8009
2. Fastställd av länsstyrelsen 8105
3. Beslutet överklagades ej

## BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 790412
2. Beslut av byn 790523

MARKÄGARE Kommunen

## PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1978-1982 med 40	och påbörjande 80
1979-1983 " 12	" " 80
1980-1984 " 31	" " 81
1981-1985 " 36	" " 81

UPPHANDLING Modifierad totalentreprenad

Entreprenör: Sjöbergs byggnads-  
firma

## BYGGNADSTILLSTÅND

1. Ansökan inlämnad 8103
2. Beslut 8108
3. Rekommenderad start 8109
4. Verklig start 8109

BYGGSTART 8110 (gb)

Planfrågan

Henja II tillhör ett av de få projekt där stadsplanen varit föremål för politiska stridigheter.

Redan före kommunsammanläggningen 1974 fanns en områdesplan för Henjaområdet. Gislaveds nya kommun minskade ner den tidigare mycket kompakta planen.

Vidare inleddes markförhandlingar i mitten av 1970-talet. Vid exploateringens början ägde kommunen den mark som ingick i Henja II.

När stadsplanen för Henja II skulle tas av kommunen protesterade ett antal jordbrukare som bodde i närheten. Man ansåg att det var fel att ta i anspråk jordbruksmark för bostadsbebyggelse.

Dessutom ansåg man att det planerade bostadsområdet skulle innebära stora ingrepp i böndernas möjligheter att gödsla sina intilliggande åkrar.

Den borgerliga majoriteten beslöt då i strid mot socialdemokraternas uppfattning (7-6) i kommunstyrelsen att i stället snabbt planlägga ett reservområde intill. En plan för detta område (Kv Salen) utarbetades snabbt och medgav att 30 smg kunde byggas där. Genom denna plan fick man andrum för att arbeta vidare med Henja II.

(S) kritiserade hårt det borgerliga beslutet och ville att man skulle vidhålla det ursprungliga stadsplaneförslaget.

Den nya stadsplanen innebar att man tog i anspråk mark som tidigare utlagts för industriändamål. Därmed tillskapades mark för bostadsändamål med ungefär samma volym som den mark som förblev jordbruksmark. Däremot fordrades en del åtgärder mot ljudstörningar i en intilliggande plastfabrik. Dessa åtgärder kostade kommunen cirka 50 000 kronor. (S) menade att de borgerliga med sitt beslut tillmötesgick enskilda jordbruksintressen.

De borgerliga ansåg att den nya planen gav samma kvaliteter och byggnadsvolym som den gamla samt att man tidsmässigt skulle klara av ett genomföra-

de av Henja II. Dessutom menade man att ett fullföljande av den gamla planen skulle innebära överklaganden med åtföljande tidsfördröjningar.

### Upphandlingen

Även när det gällde att utse byggherre uppstod det en politisk strid.

Den tjänstemannagrupp som beredde upphandlingen föreslog att Gullringshus AB skulle antas som entreprenör.

I KS-AU yrkade emellertid Åke Birgersson (fp) att Götenehus skulle få entreprenaden. Agne Sahlin (s) yrkade bifall till arbetsgruppens förslag. I kommunstyrelsen segrade det borgerliga förslaget med 7 röster mot 6. (2 avstod från att rösta, varav den ene ledamoten ansåg sig jävig, på grund av släktskap med den som skulle svara för byggandet av Götenehus produktion.

Gullringshus kände sig förfördelad och begärde i skrivelse 1981-09-09 till länsbostadsnämnden prövning enligt 12 § bostadsfinansieringsförordningen.

I skrivelse 1981-10-07 meddelar länsbostadsnämnden att man vid plenumsammanträde 1981-10-05 beslutat att

"det vid företagen upphandling för objektet ej har antagits anbud som är påtagligt sämre än annat anbud. Några hinder för bostadslån föreligger således ej."

När Gullringshus kommit igång med byggnationen fick man problem med avsättning av husen. Gullringshus begärde att man skulle få ändra tidplanen och få bygga husen under en längre tidsperiod.

KS-AU accepterade tidsförskjutningen under förutsättning att det ej blev några kostnadsfördyringar för köparna.

## SAMMANSTÄLLNING AV BESLUT M M FÖR HENJA II

Dispositionsplanen börjar diskuteras i början av 70-talet och leder fram till en plan daterad 75-02-28.

Förslaget antas av KF 76-05-19

Henja II

Skissning och programdiskussioner börjar på allvar våren 1978.

	Programskisser	78-04-13
	Tre alternativ presenteras	78-06-02
	Utifrånmatning varierad bebyggelse	
	Inifrånmatning "          "	
	"                  tät bebyggelse	
	Programförslag utifrånmatning	78-10-31
	Skiss visas utifrånmatning	78-12-14
	Max 140 hus. Två alternativ skall tas fram med resp utan gemensamhetsanläggning. Ut på remiss.	79-01-18
	Bönderna i Henja börjar protestera: Jordbruksmark tas i anspråk och problem med lukt från gödsling.	
	Planer alternativ A+B ut på remiss	79-02-01--03-15
	Samrådsmöte med grannar	79-02-22
KS-AUP	Beslutar att planen skall ställas ut i befintligt skick.	79-02-13
KS	(c): Titta på alternativ längre söderut. Planlägga snabbt III:an + marklösen för etapp III och IV	79-03-06
	[(s): Ingen ändring!]	
KF	Beslutar enligt (c) samt att man skall studera en lösning på gödselproblemet	79-03-29
KF	Rita inte mer på II:an, avvakta rättsfall om jordbruksmark.	79-09-27

KSAU	Ny skiss visas på sydligt läge.	79-11-13
	Beslut: Fortsätt förhandla med mark-ägarna.	
KSAU	Överenskommelse nådd med jordbrukarna, som lovar att ej överklaga planerna.	79-11-20
KF	(c) uppdrag till BN upprätta plan enligt skiss sydliga läget.	79-11-22
	[(s): Behåll norra läget!]	
Plankommittén	Föreslår BN att planlägga II:an i södra läget	79-12-03
BN	Uppdrar åt stadsarkitektkontoret att fortsätta planarbetet.	79-12-18
BN	Beslutar att sända ut planförslaget på remiss efter vissa justeringar.	80-02-07
	Bullermätningar görs	80-03-26
	Remiss	80-03-28--05-14
	Samråd grannar inbjuds	80-04-16
STAK	Revidering parkremsa mot industri-gatan.	
BN	Beslutar utställa förslaget	80-05-29
	Utställning	80-06-10--07-08
BN	Godkänner planen	80-08-28
KF	Planen antas	80-09-25
KF	Beslutar att ersätta industrin för bullerdämpande åtgärder.	81-06-25
LST	Fastställer planen.	81-08-26

KOMMUN Huddinge  
 PROJEKT Paradisbacken (A) (14)  
 ANTAL LÄGENHETER (94 ffh) (Servicehus)  
 UPPLÅTELSEFORM H

## STATLIGA LÅN

1. Ansökan inkom till fo (prel) 811214
2. " sändes till läb 820113

BYGGHERRE Hüge

## STADSPLAN

1. Antagen av kf 8102
2. Fastställd av länsstyrelsen 8105
3. Ej överklagad

Planområdet ingår i samma delgeneralplan och områdesplan som kv Udden m fl.

## BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 810507
2. Beslut av byn 810916

MARKÄGARE: Kommunen

1978-11-30

Expropriationstillstånd erhöles för utbyggnad av Vård- och service-central och bostäder inom Centrala Huddinge, Paradisbacken. Tillståndet avsåg 43 villafastigheter, varav 34 var bebyggda med permanenta villor.

1979-11-29

stämde kommunen de 25 som ej gått att förvärva frivilligt.

Kommunen har träffat förlikning med samtliga. Den sista förliktes man med i juni 1981, efter det att man erhållit kvalificerat förhandlingstillträde.



## PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1977-1981 med 100 ffh	och påbörjande	1979
1978-1982 " 200 ffh	" "	1980
1978-1983 " 200 ffh	" "	1981
1980-1984 " 100 ffh + 25 sm	" "	1981
1981-1985 " 80 ffh	" "	1981

Hela centrala Huddinge har varit föremål för områdesplanering sedan slutet av 1950-talet. I juni 1973 gjordes en delgeneralplan för centrala Huddinge, som ställdes ut under tiden 2 juni - 1 oktober 1973. Därefter skedde ingenting.

Ett stort problem för Huddinge centrum utgör grundförhållandena (lera). Privata intressenter (Viktor Hansson och Johan Mattsson) ägde en stor del av marken i centrala Huddinge.

För de fastigheter i Paradisbacken som ej var i kommunal ägo begärdes expropriation. Förlikning skedde efter förhandling i domstolen. Expropriationsansökan fördröjdes p g a att planläggningen ej var klar.

Stadsbyggnadskontoret gjorde en markreservationskarta i februari 1977 som togs av kf 1977-10-31. Avsikten var att byggföretagen skulle bygga ut centrum, men förhandlingarna sprack.

Planarbetet har letts av den speciella projektledningsgrupp som funnits för Huddinge centrum. I denna grupp ingår de tongivande politikerna. I planfrågan har en kontinuerlig konflikt förelegat mellan projektledningsgruppen och stadsbyggnadskontoret. Arbetet med plan för det kommersiella centrat har även fördröjt Paradisbacken - projektet.

Från början skulle HSB bygga även servicelägenheterna. Detta ändrades i samband med att stadsplanen upprättades. Skälet var att servicelägenheterna skulle ligga intill servicehuset, vilket hade Hüge som huvudman.

Dessutom ansåg man att servicelägenheterna borde upplåtas med hyresrätt. KS ändrade sitt tidigare beslut och HSB fick avstå sin bostadsrätt i denna del.

1981-05-25 erhöll Hüge sin byggnadsrätt. Ett problem utgjorde antalet parkeringsplatser. Från början krävde kommunen 140 p-platser, men detta antal presades efterhand ner till 50.

De ursprungliga planerna på kontorslokaler i bottenplanet ändrades sedermera till 14 smålägenheter. Denna ändring godkändes sedan av Ks och byn. (S) reserverade sig i byn mot beslutet.

BYGGSTART

Projektet har försenats p g a expropriation

KOMMUN	Huddinge	
PROJEKT	Paradisbacken (B)	(15)
ANTAL LÄGENHETER	172 ffh	
UPPLÄTELSEFORM	Bostadsrätt	
BYGGHERRE	HSB	

#### STADSPLAN

1. Antagen av kf 1981-02
2. Fastställd av länsstyrelsen 1981-05
3. Vunnit laga kraft 1981-06-24

Planområdet omfattar 6,5 ha.

Av kvarterets tidigare bebyggelse, friliggande villor på stora tomter, kommer endast en byggnad, ett baptistkapell att bibehållas.

Planen medger 2 punkthus för servicebostäder, ca 95 lgh, 6 punkthus bostäder HSB, ca 190 lgh samt en grupphusbebyggelse för 31 hus. Mot Sjödalsvägen finns dessutom utrymme för butiker och kontor i två sammanhängande souterrängvåningar.

Planområdet ingår i samma generalplan och områdesplan som kv Udden m fl.

#### MARKFRÅGOR

1978-11-30. Expropriationstillstånd erhöles för utbyggnad av Vård- och servicecentral och bostäder inom centrala Huddinge, Paradisbacken. Tillståndet avsåg 43 villafastigheter, varav 34 var bebyggda med permanenta villor.

1979-11-29 stämde kommunen de 25 som ej gått att förvärva frivilligt.

Kommunen har träffat förlikning med samtliga. Den sista förliktes man med i juni 1981, efter det att man erhållit kvalificerat förhandlingstillträde.

## PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1978-1982	med 200 ffh			och påbörjande 1980
1979-1983	" 200 "		" "	1981
1980-1984	" 100 "	+ 25 sm	" "	1981
1981-1985	" 80 "		" "	1981

## BYGGSTART

Projektet har ej startat under undersökningsperioden p g a försening beroende på expropriation.

KOMMUN Huddinge  
 PROJEKT Paradisbacken (C) (16)  
 ANTAL LÄGENHETER 31 smg  
 UPPLÅTELSEFORM Ä  
 STATLIGA LÅN Nej  
 BYGGHERRE HSB

## STADSPLAN

1. Antagen av kf 8102
2. Fastställd av länsstyrelsen 8105
3. Ej överklagad

## BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn
2. Beslut av byn

## MARKFRÅGOR

1978-11-30. Expropriationstillstånd erhöles för utbyggnad av Vård- och servicecentral och bostäder inom centrala Huddinge, Paradisbacken. Tillståndet avsåg 43 villafastigheter, varav 34 var bebyggda med permanenta villor.

1979-11-29 stämde kommunen de 25 som ej gått att förvärva frivilligt.

Kommunen har träffat förlikning med samtliga. Den sista förliktes man med i juni 1981, efter det att man erhållit kvalificerat förhandstillträde

## PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1977-1981 med 100 ffh	och påbörjande 1979
1978-1982 " 200 ffh	" " 1980
1979-1983 " 200 ffh	" " 1981
1980-1984 " 100 ffh + 25 sm	" " 1981
1981-1985 " 80 ffh	" " 1981

Hela centrala Huddinge har varit föremål för områdesplanering sedan slutet av 1950-talet. I juni 1973 gjordes en delgeneralplan för centrala Huddinge som ställdes ut under tiden 2 juni - 1 oktober 1983. Därefter skedde ingenting.

Ett stort problem för Huddinge centrum utgör grundförhållandena (lera). Privata intressenter (Viktor Hansson och Johan Mattsson) ägde en stor del av marken i centrala Huddinge.

För de fastigheter i Paradisbacken som ej var i kommunal ägo begärdes expropriation. Förlikning skedde efter förhandling i domstolen.

Expropriationsansökan fördröjdes p g a att planläggningen ej var klar.

Stadsbyggnadskontoret gjorde en markreservationskarta i februari 1977 som togs av kf 1977-10-31. Avsikten var att byggföretagen skulle bygga ut centrum, men förhandlingarna sprack.

Planarbetet har letts av den speciella projektledningsgrupp som funnits för Huddinge centrum. I denna grupp ingår de tongivande politikerna. I planfrågan har en kontinuerlig konflikt förelegat mellan projektledningsgruppen och stadsbyggnadskontoret. Arbetet med plan för det kommersiella centrum har även fördröjt Paradisbacken - projektet.

Från början skulle HSB bygga även servicelägenheterna. Detta ändrades i samband med att stadsplanen upprättades. Skälet var att servicelägenheterna skulle ligga intill servicehuset, vilket hade Hüge som huvudman.

Dessutom ansåg man att servicelägenheterna borde upplåtas med hyresrätt. KS ändrade sitt tidigare beslut och HSB fick avstå sin bostadsrätt i denna del.

1981-05-25 erhöll Hüge sin byggnadsrätt. Ett problem utgjorde antalet parkeringsplatser. Från början krävde kommunen 140 p-platser, men detta antal pressades efterhand ner till 50.

De ursprungliga planerna på kontorslokaler i bottenplanet ändrades sedermera till 14 smålägenheter. Denna ändring godkändes sedan av Ks och byn. (S) reserverade sig i byn mot beslutet.

BYGGSTART                      Projektet har försenats p g a expropriation

Fram till början av 1979 hade kommunen förhandlat med HSB angående köp av en del mark i kommunen som HSB ägde. En pakettlösning gjordes då, varvid kommunen köpte mark av HSB som i sin tur erhöll byggrätten på Paradisbacken.

Någon stadsplan för Paradisbacken fanns då ej klar - denna var kopplad till Huddinge Centrum. Tanken var dessutom tidigare att byggföretagen (JM och Viktor Hansson) skulle förutom Huddinge Centrum även bygga Paradisbacken.

När HSB 1979 sålde marken till kommunen inskrevs i avtalet att HSB skulle få byggrätten. Därefter gjordes en överenskommelse att HSB skulle avstå byggnadsrätt för två hus till Huga.

Huges ambitioner var från början att få bygga hela Paradisbacken. Kommunen valde emellertid att låta HSB komma in på en del av området.

HSB:s småhusgrupp som från början avsågs att byggas utan statliga lån omändrades 1981 till radhus med statlig belåning. En omprojektering har fått göras med en försening på cirka ett år som följd. Därmed har även möjligheterna att ta ut "extra" exploateringsersättning från denna byggelsegrupp bortfallit.

Genom förändringen från frifinansierade radhus till statligt belånade, har kommunen sänkt sina ekonomiska krav på HSB vad avser exploateringsersättning.

KOMMUN	Huddinge	
PROJEKT	Aktuarien	(17)
ANTAL LÄGENHETER	36 smg	
UPPLÅTELSEFORM	Ä	
STATLIGA LÅN	Nej (Frifinansierat)	
BYGGHERRE	AB Sv Kedjehus	

## STADSPLAN

Stadsplan fastställdes 1948. Förslag till ändrad stadsplan antogs av kommunfullmäktige 1978-02.

Fastställd av länsstyrelsen 1978-10

Besvär avvisades av regeringen 1979-03 (laga kraft)

Planområdet omfattar ca 14,5 ha, varav 2,0 utgör vattenområde.

Området ligger i norra delen av Snättringe invid Långsjön ca 2 700 m från Segeltorps centrum och ca 2 000 m från Stuvsta centrum.

Exploateringsområdet är ca 3 ha.

1975 tillsattes en förnyelsegrupp (FNYG) av kommunstyrelsen och byggnadsnämnden med uppgift att inventera de markområden för vilka byggförbud rådde. Gruppen skulle undersöka om bebyggelse kunde släppas fram där det fanns teknisk och annan samhälllig infrastruktur och intresse från fastighetsägarna att exploatera.

Bland dessa aktuella områden ingick bl a Aktuarien och Pensionären.

## BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 791115
2. Beslut av byn 800213

## MARKFRÅGOR

Marken ägdes av ett dödsbo (fam Hellners) och köptes av AB Svenska Kedjehus. En del enskilda fastighetsägare ville ej sälja till AB Svenska Kedjehus. Då gick kommunen in och hotade med expropriation.



## PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1977-1981	med 35 smg		och påbörjande	1978
1978-1982	" 35 "	" "	" "	1978
1979-1983	" 35 "	" "	" "	1979
1980-1984	" 35 "	" "	" "	1980

UPPHANDLING Totalentreprenad

Entreprenör: John Mattsson Byggnads AB

## BYGGNADSTILLSTÅND

1. Ansökan inlämnad 770901
2. Beslut 800206
3. Rekommenderad start 8002--0330
4. Verklig start 800303

Byggherren hade problem att erhålla igångsättnings-tillstånd

BYGGSTART 8004 (gb)

Från början var avsikten att projektet skulle finansieras med statliga lån. Bl a p g a för höga exploateringskostnader fick man bygga hela projektet utan statliga lån.

Projektet har försenats dels p g a planfrågan (omarbetning och besvär) samt svårigheter att erhålla igångsättningstillstånd.

Vissa avsättningssvårigheter har funnits. De fyra sist färdigställda husen stod osålda i cirka ett år. Det sista huset såldes i december 1982.

KOMMUN	Huddinge	
PROJEKT	Pensionären	(18)
ANTAL LÄGENHETER	21 smg	
UPPLÅTESLEFORM	Ä	
STATLIGA LÅN	Nej. (Frifinansierat)	
BYGGHERRE	AB Sågen (Skånska Cementgjuteriet)	

En gammal stadsplan fanns fastställd 1944-12-22. Byggnadsförbud rådde i avvaktan på planändring. Viss byggnation (5 hus) hade släppts fram genom dispens. Ett förslag till situationsplan hade upprättats. Planskissen var föremål för samråd och kontorsremiss 1976-10-19--11-20.

Vid plansamrådet lämnades ägarna till berörda fastigheter även tillfälle att yttra sig i ett dispensärende enligt vilket den föreslagna gruppbebyggelsen i kv Pensionären skulle uppföras utan föregående planfastställelse. Dispens och byggnadslov meddelades 1977-11-09.

Planskissen omfattade endast västra delen av kv Pensionären och närmast angränsande gator.

Om sedvanlig planhantering skulle skett hade en avsevärd längre handläggningstid erfordrats.

1975 tillsattes en förnyelsegrupp (FNYG) av kommunstyrelsen och byggnadsnämnden med uppgift att inventera de markområden för vilka byggförbud rådde. Gruppen skulle undersöka om bebyggelse kunde släppas fram där det fanns teknisk och annan samhälllig infrastruktur och intresse från fastighetsägarna att exploatera.

Bland dessa aktuella områden ingick bl a Aktuarien och Pensionären.

#### BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 770614
2. Beslut av byn 771108

MARKÄGARE                      Enskilda fastighetsägare. Fastigheterna inköptes av AB Sågen.

Ett byggrättsavtal fanns mellan SGC och AB Sågen. I detta stadgades att SCG erhöll byggrätten mot att SCG medverkade i finansieringen av fastighetsköpen.

PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN  
 1977-1981 med 20 smg och påbörjande 1977  
 1978-1982 " 21 smg " " 1978

UPPHANDLING Totalentreprenad (förhandlings-  
 uppgörelse)  
 Entreprenör: Skånska Cementgjute-  
 riet

#### BYGGNADSTILLSTÅND

1. Ansökan inlämnad 750421
2. Beslut 780224
3. Rekommenderad start 7802--0315
4. Verklig start 780314

BYGGSTART 7903 (gb)

Uppköp av mark m m skedde i samråd med kommunen,  
 som var angelägen att området skulle exploateras.  
 Detta skulle ej kunnat bebyggas med statliga lån  
 p g a de höga exploateringskostnaderna.

Förseeningen berodde bl a på att en omprojektering  
 gjordes på initiativ av byggherren.

KOMMUN                   Huddinge  
 PROJEKT                   Myrängen 1                   (19)  
 ANTAL LÄGENHETER   28 smg  
 UPPLÅTELSEFORM      Ä  
 BYGGHERRE              Metodbyggen AB

## STADSPLAN

1. Antagen av kf 7804
2. Fastställd av länsstyrelsen 7901
3. Vunnit laga kraft 7903
4. Överklagningar: Ja

Området är beläget i Stuvsta, öster om Ågestavägen, ca 2 km öster om Stuvsta station. Exploateringsområdet omfattar drygt 1 ha.

## MARKFRÅGOR

Byggmontering AB dotterbolag ägde mark i Myrängen som inköpts 1967. Denna mark köptes sedermera av Metodbyggen AB för att komma runt markvillkoret.

## PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1977-1981 med	15 smg	och påbörjande	1978
1978-1982 "	15 smg	" "	1978
1979-1983 "	15 smg	" "	1979
1980-1984 "	120 smg	" "	1981

Det som drev fram en planläggning av området var ett föreläggande av Kammarrätten, där kommunen ålades att lösa va-frågan för området. Dessförinnan rådde byggnadsförbud. Initiativet till att begära föreläggande för kommunen hade tagits av markägareföreningen samt enskilda fastighetsägare.

Länsstyrelsens föreläggande överklagades av kommunen till Kammarrätten som emellertid fastställde länsstyrelsens beslut. Detta var första gången Kammarrätten ålagt en kommun att bygga ut va.

En splittrad markägobild rådde. Marken ägdes av Stockholms kommun, AB Byggmontering samt ett antal enskilda fastighetsägare. Innan stadsplanearbetet påbörjades gjordes en områdesplan, varvid bl a olika konflikter klarlades.

Områdesplanen godkändes av byggnadsnämnden 7703. I arbetet med områdesplanen deltog även en arbetsgrupp som utsetts av fastighetsägarna.

KOMMUN	Huddinge	
PROJEKT	Myrängen III	(20)
ANTAL LÄGENHETER	120 smg	
UPPLÅTELSEFORM	Ä	
BYGGHERRE	Metodbyggen AB	
STADSPLAN	Är under upprättande	

Området är beläget i Stuvsta, öster om Ågestavägen, ca 2 km öster om Stuvsta station. Exploateringsområdet omfattar 6,5 ha.

Det som drev fram en planläggning av området var ett föreläggande av Kammarrätten, där kommunen ålades att lösa va-frågan för området. Dessförinnan rådde byggnadsförbud. Initiativet till att begära föreläggande för kommunen hade tagits av markägareföreningen samt enskilda fastighetsägare.

Länsstyrelsens föreläggande överklagades av kommunen till Kammarrätten som emellertid fastställde länsstyrelsens beslut. Detta var första gången Kammarrätten ålagt en kommun att bygga ut va.

En splittrad markägobild rådde. Marken ägdes av Stockholms kommun, AB Byggmontering samt ett antal enskilda fastighetsägare. Innan stadsplanearbetet påbörjades gjordes en områdesplan, varvid bl a olika konflikter klarlades.

Områdesplanen godkändes av byggnadsnämnden 7703. I arbetet med områdesplanen deltog även en arbetsgrupp som utsetts av fastighetsägarna.

#### MARKFRÅGOR

Byggmontering AB dotterbolag ägde marken i Myrängen, som inköpts 1967. Denna mark inköptes sedermera av Metodbyggen AB för att komma runt markvillkoret.

#### PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1977-1981	med 15 smg	och påbörjande	1978
1978-1982	" 15 smg	" "	1978
1979-1983	" 15 smg	" "	1979
1980-1984	" 120 smg	" "	1981

Projektet har försenats p g a planändringar samt befarade avsättningsproblem.

Avsikten var att dessa skulle bebyggas med frifinansierade hus.

P g a svårigheter att sälja frifinansierade hus begärde Metodbyggen en stadsplaneändring 1982-02-11 i en skrivelse till byggnadsnämnden samtidigt som man sökte byggnadslov. Metodbyggen hade sedan november 1981 fört förhandlingar med stadsarkitektkontoret om stadsplaneändring under förutsättning av intilliggande markägares godkännande.

De 28 husen avses uppföras med statliga lån och upplåtas med bostadsrätt. Detta p g a att man anser att bostadsrätt är lättare att sälja idag än hus med äganderätt. En bidragande orsak till att man gick från frifinansiering av husen och i stället valde statlig belåning var att konkurrensvillkoret tills vidare avskaffades 1981. Därmed skulle husen kunna statligt belånas.

Området ligger på en gammal sjöbotten vilket medför komplicerad grundläggning med pålning.

Exploateringsavtalen för I + III var bundna till varandra. Det innebar bl a att etappen I ej fick börja byggas förrän exploateringsavtalet för etapp III var undertecknat.

Projektet har blivit försenat p g a problem med stadsplanen samt befarade avsättningssvårigheter.

KOMMUN Huddinge  
 PROJEKT Myrängen II (21)  
 ANTAL LÄGENHETER 72 smg  
 UPPLÅTELSEFORM Ä

## STATLIGA LÅN

1. Ansökan inkom till fo (prel) 8102
2. Ansökan sändes till läb 8103
3. Prel beslut av läb 8109

ÖVERKOSTNAD Ingen

BYGGHERRE SMÅA (Stockholms fastighetskon-  
 tors småhusavdelning. Styrt  
 självbyggeri).

## STADSPLAN

1. Antagen av kf 8006
2. Fastställd av länsstyrelsen 8010
3. Vunnit laga kraft 8101
4. Överklagad

Området är beläget i Stuvsta, öster om Ågesta-  
 vägen, ca 2 km öster om Stuvsta station och 3 km  
 nordost om Huddinge station. Exploateringsområdet  
 omfattar 3,1 ha.

## BYGGNADSLOV

Kv Lindmätaren (Stuvsta 3:84) 42 radhus

1. Ansökan inlämnad 800811
2. Beslut 810218

Kv Påfågelsögat (Stuvsta 3:84) 30 radhus

1. Ansökan inlämnad 800811
2. Beslut 810128

Kv Lindmätaren (Stuvsta 3:228,  
 3:584) 6 småhus

1. Ansökan inlämnad 820216
2. Beslut 820630

MARKÄGARE	Stockholms kommun				
PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN					
1977-1981	med	15 sm	och påbörjande	1978	
1978-1982	"	15 sm	" "		1978
1979-1983	"	15 sm	" "		1979
1980-1984	"	120 sm	" "		1981

#### BYGGNADSTILLSTÅND

1. Ansökan inlämnad 801027
2. Beslut 810213
3. Rekommenderad start 810213--0330
4. Verklig start 810305

#### BYGGSTART 8103 (gb)

Det som drev fram en planläggning av området var ett föreläggande av Kammarrätten, där kommunen ålades att lösa va-frågan för området. Dessförinnan rådde byggnadsförbud. Initiativet till att begära föreläggande för kommunen hade tagits av markägareföreningen samt enskilda fastighetsägare.

Länsstyrelsens föreläggande överklagades av kommunen till Kammarrätten som emellertid fastställde länsstyrelsens beslut. Detta var första gången Kammarrätten ålagt en kommun att bygga ut va.

En splittrad markägobild rådde. Marken ägdes av Stockholms kommun, AB Byggmontering samt ett antal enskilda fastighetsägare. Innan stadsplanearbetet påbörjades gjordes en områdesplan, varvid bl a olika konflikter klarlades.

Områdesplanen godkändes av byggnadsnämnden 7703. I arbetet med områdesplanen deltog även en arbetsgrupp som utsetts av fastighetsägarna.

SMÅA har sedan slutet av 1920-talet kontinuerligt uppfört småhus huvudsakligen på mark som ägts av Stockholms kommun. Byggandet har inte begränsats till Stockholms gränser utan har även bedrivits i andra kommuner i Stockholms län. Hittills har ca 16 000 småhus uppförts. Marken upplåts med tomt rätt och samtliga hus finansieras genom statliga bostadslån.



SMÅA:s husbyggande är helt självbärande och priser-  
na bestäms enligt självkostnadsprincipen. Något på-  
slag för vinst görs sålunda ej, däremot uttages av-  
gift för SMÅA:s administrationskostnader.

Marken i Myrängen ägdes helt av Stockholms kommun.  
Från början var emellertid avsikten att ett barnhem  
skulle byggas i området. Marken hade nämligen done-  
rats till Stockholms kommun med detta ändamål. Genom  
permutation ändrades markanvändningen till att avse  
självyggeri.

I exploateringsavtalet garanterades att Huddinge  
kommun ur sin småhuskö skulle ha rätt att anvisa  
köpare till 30 radhusenheter. Resterande radhus  
skulle anvisas ur SMÅA:s kö förutom 10 % av husen  
som skulle gå till Ekkronans småhuskö. Ekkronan  
har denna förmedlingsrätt genom att den svarar för  
kreditiv till byggnationen.

Enligt exploateringsavtalet skall Huddinge kommun  
ha rätt att från exploateringskontorets småhuskö  
till de blivande radhusfastigheterna anvisa köpare,  
som kan bedömas lämpliga enligt småhusavdelningens  
prövning, dock högst till ett antal av 30 stycken  
radhusenheter.

Projektet försenades p g a planfrågan.

KOMMUN	Huddinge	
PROJEKT	Kv Udden (Rådstugan)	(22)
ANTAL LÄGENHETER	20 ffh	
UPPLÄTELSEFORM	H	
BYGGHERRE	Huge	

## STADSPLAN

1. Antagen av kf 8006
2. Fastställd av länsstyrelsen 8009
3. Ej överklagad

Planförslaget hade föregåtts av områdesplanediskussioner och utredningar sedan slutet av 1950-talet. En delgeneralplan för Centrala Huddinge ställdes ut 1973-07-02--10-01, men resulterade inte i något beslut.

Områdesplan för Centrala Huddinge antogs av kommunfullmäktige 1977-10.

## BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 1980-10
2. Beslut av byn 1980-11

Den planerade utbyggnaden krävde dispens från gällande stadsplan.

Byggnadsnämndens beslut:

Bostads- och kontorshus 5 våningar med 3 våningar bostäder (24 lgh) och 2 våningar kontor

"godkännande av redovisad uppläggning utan ställningstagande till dispensfrågan, vad gäller planavvikelsen."

## MARKFRÅGOR

Huvuddelen av marken ägs av kommunen. Resterande del var föremål för expropriation.

PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1981-1985 med 20 ffh och påbörjande 1981

## BYGGNADSTILLSTÅND

1. Ansökan inlämnad
2. Beslut
3. Rekommenderad start 1981-07
4. Verklig start

Huge meddelade länsarbetsnämnden i skrivelse 1981-09-17 att projektets byggstart var osäker.

Huge började projektera huset 1979 utan att ha något formellt beslut eller avtal med kommunen. Första förslaget innebar att huset förutom 20 bostadslägenheter skulle innehålla kommersiella lokaler samt kontorslokaler. De ekonomiska kalkylerna visade sedan att hyrorna för lokalerna blev för höga, varför stiftelsens styrelse 1981-04-08 beslöt att huset skulle ritas om för att bara innehålla bostäder.

När Huge skulle gå ut med projektet för anbud i mitten av 1981 hade kommunen ändrat sig beträffande markanvändningen. I stället ville kommunen nu sälja marken till Byggnadsstyrelsen som hade behov av denna mark för utbyggnad av ett häkte i anslutning till det planerade polishuset på tomten bredvid. Huge har lagt ner 1,5 mkr för projektering m m, vilka kostnader man nu anser kommunen skall svara för.

KOMMUN Höör  
 PROJEKT Kv Munken (23)  
 ANTAL LÄGENHETER 42 ffh  
 UPPLÅTELSEFORM B  
 STATLIGA LÅN

1. Ansökan inkom till fo 8107
2. " sändes till läb 8109
3. Prel beslut av läb 8109

BYGGHERRE HSB, Eslöv

BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 810409
2. Beslut av byn 810604

MARKÄGARE Kommunen

PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1979-1983 med 18 ffh	och påbörjande 1979
1980-1984 " 24 "	" " 1980
1981-1985 " 42 "	" " 1981

UPPHANDLING Modifierad totalentreprenad

BYGGNADSTILLSTÅND

1. Ansökan inkom 800312
2. Föreslagen start 8109
3. Veklig start 810930

BYGGSTART 8110 (gb)

HSB hade inte byggt i Höör sedan 1960-talet, då man byggde ett antal radhus för försäljning. Därefter har HSB försökt att få komma in med någon byggnation i kommunen, men det har funnits ett visst motstånd i fullmäktige mot att släppa in HSB (bl a från moderat håll). Under senare år hade emellertid kommunstyrelsens ordförande engagerat sig för att HSB skulle få bygga.

Marken i det aktuella området har varit en mosse och har därför svåra grundförhållanden.

Kommunen har länge varit angelägen att området, som bestod av en stor grop och utgjorde en otillfredsställande miljö i centrala Höör, skulle saneras.

Med hänsyn till de svåra markförhållandena ville kommunen också få en byggherre med kapacitet att kunna klara av en besvärlig exploatering. Kommunen bedömde att det troligen hade varit ett för komplicerat projekt för det kommunala bolaget Höörs Byggnads AB.

Projektet har genomförts med dispens från en äldre fastställd stadsplan (fastställd 1948) efter planutredning och utställning. Byggnationen omfattar bl a fler lägenheter än som medges i stadsplanen. Antalet våningar har höjts från tre till fyra.

Länsstyrelsen och socialdemokraterna i fullmäktige ansåg att ändringen var av en sådan storleksordning att en planändring vore det riktiga. För att vinna tid valde emellertid kommunen dispens.

Grannarna hotade att överklaga byggnadslovet på grund av ökningen i antalet våningar. I denna situation gick kommunen in och köpte de klagandes fastigheter.

En ansökan om förhandsbesked för byggnadslov behandlades av byggnadsnämnden 1981-04-09, som beslöt godkänna förslaget. När byggnadslovshandlingarna inlämnades till byggnadsnämnden 1981-04-09 var upphandlingen ej klar. Byggnadslov beviljades 1981-0604.

Vid byggstarten var inte arbetshandlingarna klara och man ritade efter hand som bygget fortskred. Byggnadsnämnden gav dispens för schaktningsarbetena.

Projektet har handlats upp som en modifierad totalentreprenad. Förfrågningsunderlaget upprättades av Ulf Roos arkitektkontor i Landskrona. Arkitektkontoret erhöll uppdraget 1978.

Den första upphandlingen i april 1980 omfattade 24 lägenheter. Detta projekt visade sig inte vara möjligt att genomföra p g a för stora överkostnader. Projektet vidgades därför till 42 lägenheter, vilket möjliggjordes bl a genom att kommunen gick in och köpte två intilliggande fastigheter, vilka sedan såldes till HSB.

En ny anbudsupphandling gjordes i december 1980. Entreprenör blev Skånska Cementgjuteriet.

Byggherren, genom ombudsmannen Blomgren, har styrt projektet från början. Arkitektfirman Roos fick av Blomgren uppdraget att ta fram olika skisser som underlag för projektbestämningen.

Exploateringsavtal slöts 1981.

En stor del av processen har kännetecknats av improvisationer och informella kommunikationer. Någon aktör medger att man kanske borde ha varit något mer formell, t ex att man med brev, minnesanteckningar hade bekräftat vad som överenskommits. Bl a har i efterhand uppstått en del kontroverser vid tolkningen av vad som man muntligen kommit överens om.

Kommunens generositet i olika avseenden beror på att kommunen varit angelägen att få igång projektet. Om inte projektet kommit igång vid denna tidpunkt var risken stor för en avsevärd fördröjning. Projektet skulle sålunda ha påbörjats 1979, men kom inte igång förrän 1981.

Ett skäl till diskrepansen mellan den planerade och verkliga igångsättningen av projektet är att den ursprungliga tidplanen var väl optimistisk.

Tiden mellan anbudstidens utgång och upphandlingsbeslutet har varit ovanligt utdragen i detta projekt beroende på de olika omprojekteringarna.

Några politiska stridigheter har inte förekommit med undantag för de protester Erik Malmgren (m) gjort mot projektet i olika sammanhang.

En central aktör i processen har varit arkitekten, som svarat för mycket av samordningen och kontakterna med övriga inblandade. Han har därvid också många gånger kommit i en besvärlig "mellansituation".

KOMMUN Höör  
 PROJEKT Kv Banken (A) (24)  
 ANTAL LÄGENHETER 38 ffh  
 UPPLÅTELSEFORM H  
 STATLIGA LÅN Ja (Projektet ej påbörjat under undersökningsperioden)  
 BYGGHERRE Frosta Sparbank

## STADSPLAN

1. Antagen av kommunfullmäktige 7903
2. Fastställd av länsstyrelsen 7910
3. Ej överklagad

## BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 810420
2. Beslut av byn 810429

## MARKFRÅGOR

Marken i kvarteret ägs till ungefär hälften var av Höörs kommun respektive Frosta Sparbank. Ett ägoutbyte av mark har skett mellan kommunen och banken. Sparbanken har sedan 1964 ägt mark i kvarteret. 1975 köpte banken en intilliggande tomt. Kommunen köpte 1979 fyra tomter i kvarteret. Avsikten är att kommunen, genom Höörs byggnads AB, och banken skall bygga var sitt hus.

## PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1980-1984 med 25 ffh	och påbörjande 1981
1981-1985 " 38 "	" " 1981

En gammal stadsplan fanns sedan 1934. En ändring av stadsplanen gjordes 1979. Sparbanken ville bygga med dispens från den gamla planen, vilket byggnadsnämnden inte gick med på. Byggnadsnämnden beslöt i stället att föranstalta om en planändring. Två förslag gjordes: i januari 1977 som reviderades i september 1977 samt det tredje i maj 1978. Den nya planen medgav bl a en ökning av antalet våningar från tre till fem. Inga klagomål framfördes mot den nya planen, som antogs av fullmäktige utan politisk strid.

När stadsplanen togs fanns inte något exploateringsavtal uppgjort. Därmed har kommunens förhandlings-situation försämrats gentemot byggherrarna. Denna "miss" beklagas nu av kommunen.

Det är första gången man inte har haft ett exploateringsavtal vid antagandet av en stadsplan.

Från början var avsikten att banken och kommunen skulle bygga ett hus tillsammans. Förhandlingar om bildande av ett konsortium pågick under en längre tid. Ett förslag till konsortialavtal förelåg 1979.

Vid förfrågan ansåg kommunförbundet att det var tveksamt om det låg inom den kommunala kompetensen att bilda ett sådant konsortium. Frågan föll därför så småningom. Dessa förhandlingar liksom stadsplaneändringen fördröjde projektet.

Bidragande orsak till att kommunen drog sig ur förhandlingarna var också det ökade motstånd som uppkom bland vissa kommunalpolitiker mot att kommunen skulle hyra lokaler i det planerade gemensamma huset.

Såväl systembolaget som försäkringskassan hade framfört önskemål om lokaler i bottenplanet. Under hösten 1981 meddelade emellertid systembolaget och försäkringskassan att de önskar lösa lokalfrågan på annat håll.

Vid styrelsemöte i sparbanken i november 1981 beslutades att sparbanken skulle ianspråkta hela ytan i bottenplanet och att resten av huset skulle bestå av bostäder. Därefter har projekteringen påbörjats.

Höörs byggnads AB har inte fått något formellt beslut att man skall vara byggherre för den övriga byggrätten i kvarteret, men detta har under hand uttalats.



KOMMUN Höör  
 PROJEKT Kv Banken (B) (25)  
 ANTAL LÄGENHETER  
 UPPLÅTELSEFORM  
 STATLIGA LÅN

BYGGHERRE Höörs Byggnads AB  
 STADSPLAN

1. Antagen av kommunfullmäktige 7903
2. Fastställd av länsstyrelsen 7910
3. Ej överklagad

#### MARKFRÅGOR

Marken i kvarteret ägs till ungefär hälften var av Höörs kommun respektive Frosta Sparbank. Ett ägoutbyte av mark har skett mellan kommunen och banken. Sparbanken har sedan 1964 ägt mark i kvarteret. 1975 köpte banken en intilliggande tomt. Kommunen köpte 1979 fyra tomter i kvarteret. Avsikten är att kommunen, genom Höörs byggnads AB och banken skall bygga var sitt hus.

#### PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1980-1984	med 25 ffh	och påbörjande	1981
1981-1985	" 38 "	" "	1981

Projektet har ej igångsatts p g a utdragna förhandlingar mellan kommunen och sparbanken angående eventuellt gemensamt byggande.

En gammal stadsplan fanns sedan 1934. En ändring av stadsplanen gjordes 1979. Sparbanken ville bygga med dispens från den gamla planen, vilket byggnadsnämnden inte gick med på. Byggnadsnämnden beslöt i stället att föranstalta om en planändring. Två förslag gjordes: i januari 1977 som reviderades i september 1977 samt det tredje i maj 1978. Den nya planen medgav bl a en ökning av antalet våningar från tre till fem. Inga klagomål framfördes mot den nya planen, som antogs av fullmäktige utan politisk strid.

När stadsplanen togs fanns inte något exploateringsavtal uppgjort. Därmed har kommunens förhandlings-situation försämrats gentemot byggherrarna. Denna "miss" beklagas nu av kommunen.

Det är första gången man inte har haft ett exploateringsavtal vid antagandet av en stadsplan.

Från början var avsikten att banken och kommunen skulle bygga ett hus tillsammans. Förhandlingar om bildande av ett konsortium pågick under en längre tid. Ett förslag till konsortialavtal förelåg 1979.

Vid förfrågan ansåg kommunförbundet att det var tveksamt om det låg inom den kommunala kompetensen att bilda ett sådant konsortium. Frågan föll därför så småningom. Dessa förhandlingar liksom stadsplaneändringen fördröjde projektet.

Bidragande orsak till att kommunen drog sig ur förhandlingarna var också det ökade motstånd som uppkom bland vissa kommunalpolitiker mot att kommunen skulle hyra lokaler i det planerade gemensamma huset.

Såväl systembolaget som försäkringskassan hade framfört önskemål om lokaler i bottenplanet. Under hösten 1981 meddelade emellertid systembolaget och försäkringskassan att de önskar lösa lokalfrågan på annat håll.

Vid styrelsemöte i sparbanken i november 1981 beslutades att sparbanken skulle ianspråkta hela ytan i bottenplanet och att resten av huset skulle bestå av bostäder. Därefter har projekteringen påbörjats.

Hörs byggnads AB har inte fått något formellt beslut att man skall vara byggherre för den övriga byggrätten i kvarteret, men detta har under hand uttalats.

KOMMUN Höör  
 PROJEKT Veterinärgården (26)  
 ANTAL LÄGENHETER 21 smg  
 UPPLÅTELSEFORM Ä

## STATLIGA LÅN

1. Ansökan inkom till fo (prel) 80-03
2. " sändes till läb 80-03
3. Prel beslut av läb 80-04

ÖVERKOSTNAD 2,2 %  
 BYGGHERRE Solhus AB

## STADSPLAN

1. Antagen av kf 67-08
2. Fastställd av länsstyrelsen 68-06
3. Ej överklagad

## BYGGNADSLÖV

1. Ansökan inlämnad till byn 80-03
2. Beslut av byn 80-09

MARKÄGARE Ellen Perssons dödsbo

Erik Malmgren företrädde dödsboet genom fullmakt. Kommunen hade förhandlat med dödsboet om köp av marken eller för att få exploateringsavtal under många år på 1970-talet utan att komma överens. I detta läge begärde kommunen hos regeringen expropriationstillstånd 1976-12-15.

1979-06-07 gav regeringen kommunen rätt att exproprierat området. Då meddelade markägaren att man var beredd att teckna exploateringsavtal med kommunen och översände ett avtalsförslag. Med några smärre förändringar i avtalsförslaget beslöt kommunfullmäktige 1979-10-31 att godkänna exploateringsförslaget. Beslutet var emellertid inte enhälligt. 21 ledamöter röstade för förslaget, 14 emot (samtliga socialdemokrater samt tre borgerliga) samt avstod en från att rösta p g a jäv (Erik Malmgren).

## PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1977-1981	med 18 smg		och påbörjande	1977
1978-1982	" 18 "	" "	" "	1978
1979-1983	" 18 "	" "	" "	1979
1980-1984	" 45 "	" "	" "	1980
1981-1985	" 21 "	" "	" "	1981

UPPHANDLING Förhandlingsuppgörelse

## BYGGNADSTILLSTÅND

1. Ansökan inkom 80-04
2. Beslut 80-05
3. Rekommenderad start 80-06
4. Verklig start 80-06

BYGGSTART 80-08 (gb)

Prel ansökan föregicks av sammanträden mellan Malmgren (entreprenör), kommunen och länsbostadsnämnden.

Överläggningarna gällde undantag från mark- och konkurrensreglerna och, framför allt, om kostnaderna.

Länsbostadsnämnden ställde ganska hårda krav för att göra undantag och kommunen hade samma inställning som villkor för att underlåta stämning i expropriationsmålet.

KOMMUN Höör  
 PROJEKT Kv Uttern (27)  
 ANTAL LÄGENHETER 24 ffh  
 UPPLÄTELSEFORM H

## STATLIGA LÅN

1. Ansökan inkom till fo 8104
2. Ansökan insänd till läb 8105
3. Prel beslut av läb 8105

ÖVERKOSTNAD 8,8 %

BYGGHERRE Höörs Byggnads AB

## STADSPLAN

1. Antagen av kf 70-05
2. Fastställd av länsstyrelsen 73-09
3. Fastställd av Kungl Maj:t 74-06

Planen blev överklagad.

## BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 81-04
2. Beslut av byn 81-05

MARKÄGARE Kommunen

Från början var avsikten att projektet skulle omfatta 36 lägenheter. Projektet fick bantas då man inte lyckades köpa de intilliggande tomterna p g a att markägaren ställde orimliga krav enligt kommunen. Tidigare hade emellertid kommunen kunnat komma över denna tomt genom förköp, men kommunen utnyttjade då inte sin förköpsrätt.

## PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1979-1983 med 8 ffh	och påbörjande 1979
1980-1984 " 24 ffh	" " 1981
1981-1985 " 24 ffh	" " 1981

UPPHANDLING Totalentreprenad

## BYGGNADSTILLSTÅND

1. Ansökan inkom 80-11-20
2. Föreslagen starttid 81-06
3. Verklig starttid 81-06-17

BYGGSTART                    81-08 (gb)

Förseningen av projektet beror dels på en orealistisk tidsangivelse i KBP dels på problem i samband med markfrågan.

KOMMUN Höör  
 PROJEKT Fogdaröd I (A) (28)  
 ANTAL LÄGENHETER 42 smg  
 UPPLÄTELSEFORM Ä

## STATLIGA LÅN

1. Ansökan inkom till fo (prel) 77-11
2. " sändes till läb 77-12
3. Prel beslut av läb 77-12

BYGGHERRE Skånska Cementgjuteriet

## STADSPLAN

1. Antagen av kf 76-11
2. Fastställd av länsstyrelsen 77-05
3. Ej överklagad

## BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 79-01
2. Beslut av byn 79-04

MARKÄGARE Kommunen

## PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1977-1981 med 13 smg	och påbörjande 1977
1978-1982 " 39 sm	" " 1978
1979-1983 " 38 sm	" " 1979

UPPHANDLING Totalentreprenad

## BYGGNADSTILLSTÅND

1. Ansökan inkom 78-01
2. Föreslagen starttid 78-02
3. Verklig starttid 78-03

BYGGSTART 79-04 (33 gb)  
 77-11 ( 9 gb)

Området består av 105 hus. Från början skulle det inrymmas 110 tomter, men på grund av att mark fick avsättas för barnstuga samt grönområde reducerades antalet tomter med fem.

Fogdaröd är indelat i sex delområden, varav ett område utgörs av stycketomter.

Övriga områden har haft följande byggherrar:

1. Skånska Cementgjuteriet
2. Johan Nilsson & Son
3. Nya Asfalt

Området har handlats upp genom en entreprenadtävling (totalentreprenad). Programmet för tävlingen hade utarbetats av K-konsult.

K-konsult har även gjort utvärderingarna.



KOMMUN Höör  
 PROJEKT Fogdaröd I (B) (29)  
 ANTAL LÄGENHETER 21 sm  
 UPPLÅTELSEFORM Ä

## STATLIGA LÅN

1. Ansökan inkom till fo (prel) 77-11
2. " sändes till läb 77-11
3. Prel beslut av läb 77-12

BYGGHERRE Johan Nilsson & Son

## STADSPLAN

1. Antagen av kf 76-11
2. Fastställd av länsstyrelsen 77-05
3. Ej överklagad

## BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 77-11
2. Beslut av byn 77-11

MARKÄGARE Kommunen

## PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1977-1981 med 13 smg	och påbörjande	1977
1978-1982 " 39 sm	" "	1978
1979-1982 " 38 sm	" "	1979

UPPHANDLING Totalentreprenad

## BYGGNADSTILLSTÅND

1. Ansökan inkom 77-12
2. Föreslagen starttid 78-01
3. Verklig starttid 78-01

BYGGSTART 77-11-07 (gb)

Området består av 105 hus. Från början skulle det inrymmas 110 tomter, men p g a att mark fick avsät-  
 tas för barnstuga samt grönområde reducerades anta-  
 let tomter med fem.

Fogdaröd är indelat i sex delområden, varav ett område utgörs av stycketomter.

Övriga områden har haft följande byggherrar:

1. Skånska Cementgjuteriet
2. Johan Nilsson & Son
3. Nya Asfalt

Området har handlats upp genom en entreprenadtävling (totalentreprenad). Programmet för tävlingen hade utarbetats av K-konsult.

K-konsult har även gjort utvärderingarna.

KOMMUN Höör  
 PROJEKT Fogdaröd I (C) (30)  
 ANTAL LÄGENHETER 12 sm  
 UPPLÄTELSEFORM Ä

## STATLIGA LÅN

1. Ansökan inkom till fo (prel) 77-12
2. Prel beslut av läb 77-12, efter kreditivproblem

BYGGHERRE Nya Asfalt AB

## STADSPLAN

1. Antagen av kf 76-11
2. Fastställd av länsstyrelsen 77-05
3. Ej överklagad

## BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 77-11
2. Beslut av byn 77-11

MARKÄGARE Kommunen

## PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1977-1981 med 13 sm	och påbörjande	1977
1978-1982 " 39 sm	" "	1978
1979-1983 " 38 "	" "	1979

UPPHANDLING Totalentreprenad

## BYGGNADSTILLSTÅND

1. Ansökan inkom 78-01
2. Föreslagen starttid 78-02
3. Verklig starttid 78-02

BYGGSTART 77-11-07 (gb)

Området består av 105 hus. Från början skulle det inrymmas 110 tomter, men p g a att mark fick avsättas för barnstuga samt grönområde reducerades antalet tomter med fem.

Fogdaröd är indelat i sex delområden, varav ett område utgörs av stycketomter.

Övriga områden har haft följande byggherrar:

1. Skånska Cementgjuteriet
2. Johan Nilsson & Son
3. Nya Asfalt

Området har handlats upp genom en entreprenadtävling (totalentreprenad). Programmet för tävlingen hade utarbetats av K-konsult.

K-konsult har även gjort utvärderingarna.

KOMMUN Östersund  
 PROJEKT Lit, Lägden (31)  
 ANTAL LÄGENHETER 22, smg Servicelägenheter.  
 Lägenheterna ligger i anslutning till ålderdomshemmet Härads-  
 gården.

UPPLÅTELSEFORM H

#### STATLIGA LÅN

1. Prel ansökan inkom till fo 8108
2. Ansökan sändes till länsbostadsnämnden 8108
3. Länsbostadsnämndens beslut 811007

ÖVERKOSTNAD 5,6 %

BYGGHERRE Östersunds kommun

#### STADSPLAN

1. Antagen av kf 7807
2. Fastställd av länsstyrelsen 7811
3. Vunnit laga kraft 7902
4. Överklagningar: Ja

En gammal byggnadsplan fanns tidigare, vilken ändrades till stadsplan. I planen ingår förutom de 22 servicelägenheterna en hälsocentral, ett servicehus samt en del självbyggartomter och äldre tomter.

#### BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 810609
2. Beslut av byn 810811

#### MARKFRÅGOR

Kommunstyrelsen beslutade 1979-05-31 bl a att bemyndiga fastighetsnämnden att ansöka om expropriationstillstånd.

Bemyndigandet utnyttjades ej. Fastigheten förvärvades i stället genom frivilligt förvärv vilket godkändes av kommunfullmäktige 1981-11-19.

## PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1979-1983 med	20 sm	och påbörjande
1980-1984 "	25 sm	" "
1981-1985 "	22 sm	" "

UPPHANDLING Delad entreprenad. Utvärderingen av anbudet har skett genom tekniska kontoret och anbudet har antagits av tekniska nämnden.

## BYGGNADSTILLSTÅND

1. Ansökan inkom 801201
2. Beslut 801222
3. Rekommenderad start 8109
4. Verklig start 8109

BYGGSTART 8110 (gb)

Projektet fördröjdes ett par år p g a markfrågan.

Från början var avsikten att projektet skulle bestå av 25 lägenheter. I samband med projekteringen visade det sig att man bara kunde få in 22 lägenheter.

KOMMUN	Östersund	
PROJEKT	Ope	(32)
ANTAL LÄGENHETER	50 smg	
UPPLÄTELSEFORM	Ä	
BYGGHERRE	Ej utsedd	
MARKFRÅGOR		

Kommunen äger ca 50 % av marken. Resterande del är fördelad på ett antal enskilda markägare.

PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1978-1982 med 50 sm och påbörjande 79

Området ingår i den dispositionsplan för OPE-Torvalla som antogs av fullmäktige 1976.

I området, som är ett förtättningsområde, finns tidigare ett antal villor, som byggdes på dispens och på utomplanbestämmelser. Ett skissförslag till stadsplan var under maj-juni 1977 ute på samråd till samtliga berörda markägare.

Skissförslaget innebär en förtätning med ca 50 rad-, kedje- och traditionella en-familjshus. Ett genomförande skulle kräva nya gator och va-ledningar. Planförslaget avsåg att ge de enskilda markägarna möjlighet till privat exploatering via exploateringsavtal med kommunen.

Dispositionsplanen har sedermera omarbetats och omfattar numera inte område A5. Vid sammanträde 1978-02-28 beslutade byggnadsnämnden att sända ut ett reviderat skissförslag till stadsplan för Ope by på remiss till lantbruksnämnden och berörda markägare innan arbetet med planförslaget fortsatte.

I skrivelse 1978-04-26 anser lantbruksnämnden med hänvisning till regeringens vägran att fastställa två stadsplaner 1977-08-18 p g a markens värde ur jordbrukssynpunkt att någon bebyggelse ej bör komma till stånd inom området.

Ett markägarsammanträde avhölls 1978-12-05. I avslutning till detta sammanträde skrev 12 markägare under ett utprop vari uttalades att man motsatte sig att presenterade byggplaner förverkligades.

Byggnadsnämnden beslöt 1978-12-12 bl a på basis av vad som framkommit vid markägarsammanträdet att bordlägga ärendet samt att hänskjuta frågan om planläggning för Ope by till samrådsgruppen för översiktlig planering för yttrande. Vid sammanträde 1979-02-05 beslöt samrådsgruppen att med hänvisning till regeringens beslut 1977-07-18 angående markkänvändningen vid OPE-TORVALLA, att avbryta stadsplanarbetet för Ope by.

Detta beslut konfirmerades sedermera av byggnadsnämnden 1979-02-13. Ingen politisk strid har förekommit om projektet. Under senare år har en del markägare sökt byggnadslov, men byggnadsnämnden har nekat sådana med hänvisning till att en plan bör upprättas innan man släpper fram någon ytterligare bebyggelse.



KOMMUN Östersund  
 PROJEKT Kv Slakteriet (33)  
 ANTAL LÄGENHETER 145 ffh  
 UPPLÅTELSEFORM H  
 STATLIGA LÅN

1. Prel ansökan inkom till fo 8107
2. Ansökan sändes till länsbostandnämnden 8110
3. Prel beslut av länsbostadsnämnden 8111

ÖVERKOSTNAD 1,5 %  
 BYGGHERRE Stiftelsen Östersunds bostäder  
 (SÖBO)

#### STADSPLAN

1. Antagen av kf 8102
2. Fastställd av länsstyrelsen 8104
3. Inga överklagningar

En gammal stadsplan från 1926 fanns i botten. Nybyggnadsförbud rådde fr o m 1981-04-30. Stadsplanen är flexibel.

#### BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 810515 811112 \*)
2. Beslut av byn 810928 811208

\*) Ändring av tidigare beviljat byggnadslov.

#### MARKFRÅGOR

När stiftelsen erhöll byggherreuppdraget behärskade kommunen ej marken.

Kommunfullmäktige beslutade bemyndiga fastighetsnämnden att ansöka om tillstånd till expropriation 1978-09-28. Ansökan om expropriationstillstånd ingavs 1979-04-26. Regeringen beslutade bifalla framställningen om expropriationstillstånd 1980-05-14.

Kommunen ingav ansökan om stämning 1980-10-23.

Fastighetsdomstolen meddelade 1981-01-27 deldom med medgivande för kommunen till s k kvalificerat förtida tillträde tidigast 1981-10-01.

Beträffande två av fastigheterna fastställde fastighetsdomstolen 1981-10-21 förlikningsöverenskommelse mellan parterna. Beträffande den tredje fastigheten meddelade fastighetsdomstolen dom 1982-10-27. Fastighetsägaren överklagade domen till hovrätten. Kommunen har anmält anslutningsvad. Hovrätten har ännu ej avgjort målet. Kommunen har träffat överenskommelse med samtliga nyttjanderättshavare som berördes av expropriationen.

#### PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1977-1981	med	60 ffh	och påbörjande	1979
1978-1982	"	60 ffh	" "	1980
1979-1983	"	60 ffh	" "	1980
1980-1984	"	60 ffh	" "	1981
1981-1985	"	60 ffh	" "	1981

#### UPPHANDLING Delad generalentreprenad

Programmet upprättades 1980-06-12 och antogs av stiftelsens styrelse 1980-07-03. Styrelsen har under hela programskedet varit involverad och projektet har varit föremål för kontinuerliga diskussioner på styrelsemötena.

Förslagshandlingarna var upprättade 1980-10-31 och togs av styrelsen 1980-11-13.

#### BYGGNADSTILLSTÅND

1. Ansökan inkom 801112
2. Beslut 801222
3. Rekommenderad start 8110
4. Verklig start 8110

#### BYGGSTART 8110 (gb)

Kv Slakteriet är beläget mitt i Östersund i anslutning till Östersunds centrala kärna. Projektet innehåller 129 lägenheter i fem nybyggda hus som uppförts i 2  $\frac{1}{2}$  - 3  $\frac{1}{2}$  våningar samt 16 lägenheter i två befintliga tvåvåningshus, som rustats upp till moderna lägenheter. Dessutom finns i området en biograf samt lokaler för kvartersbutik, småhantverk o dyl.

En målsättning vid planeringen har varit att få ett integrerat boende där äldre, handikappade, medelålders, barn och ungdomar skulle kunna bo tillsammans. Bostäderna har utformats så att de både kan användas som servicebostäder och vanliga bostäder.

Fastighetsnämnden gav i augusti 1980 stiftelsen Östersunds bostäder i uppdrag att sanera hela kvarteret Slakteriet 1 i centrala Östersund. Kvarteret skulle innehålla bostäder, studentbostäder, servicebostäder för pensionärer, handikapplägenheter, gemensamma lokaler, förskola, biograf samt lokaler för uthyrning.

Därvid gav kommunen direktiv att byggstart för projektet skulle ske hösten 1981. Kommunstyrelsens ordförande Gösta Meijér (s) har drivit på så att denna målsättning skulle förverkligas.

I CESAM upprättades en tidsplan, som innebar pressade tidsmarginaler. Denna innebar bl a att den från början avsedda arkitekttävlingen fick slopas.

I samband med byggnadslovsansökan vägrade stadsarkitekten att tillstyrka förslaget. Detta ritades då om.

Inga politiska stridigheter har förekommit om projektet vare sig i fullmäktige, byggnadsnämnden eller i stiftelsens styrelse.

Förslagshandlingar hade utarbetats 1980-10 medan kostnadsberäkning och pantvärdesberäkning var klara 1980-11.

Arbetet med förslagshandlingarna hade skett utifrån det 1980-06 upprättade programförslag, som antogs av Stiftelsens styrelse 1980-07.

I bostadsförsörjningsprogrammet år 1979 uttalas följande målsättning för området

- "- den fortsatta kontoriseringsen av området bör så långt det är möjligt begränsas
- Östersunds karaktär av småstad skall bevaras och om möjligt förstärkas genom trafiksanering, viss totalsanering, och en stilenlig kompletterings- och ombyggnadsverksamhet.
- antalet bostäder i området bör ökas."

KOMMUN Östersund  
 PROJEKT Torvalla I B (A) (34)  
 ANTAL LÄGENHETER 80 ffh  
 UPPLÅTESLEFORM H

## STATLIGA LÅN

1. Ansökan inkom till fo 81-06
2. Ansökan sändes till läb 81-09
3. Prel beslut av läb 81-11

ÖVERKOSTNAD 9,8 %

BYGGHERRE Stiftelsen Östersundsbostäderna

## STADSPLAN

1. Antagen av kf 80-09
2. Fastställd av länsstyrelsen 81-06
3. Ej överklagad

## BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 81-05
2. Beslut av byn 81-06

MARKÄGARE Kommunen

Marken kunde inte förvärvas genom frivillig överenskommelse utan fick exproprieras. Kommunen erhöll förtida tillträde till marken.

## PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1978-1982	med	300	ospec	och	påbörjande	1980
1979-1983	"	193	"	"	"	1979
1980-1984	"	346	sm	"	"	1980 (T1A, T1B, T2A m fl)
1981-1985	"	86	ospec	och	påbörjande	1981

UPPHANDLING Totalentreprenad

Planen togs fram genom en tvåstegs totalentreprenadtävling.

De entreprenörer som i etappen T 1 A hade de mest intressanta förslagen erbjöds att även lämna förslag för etappen T 1 B.

## BYGGNADSTILLSTÅND

1. Ansökan inkom 80-11
2. Beslut 80-12
3. Rekommenderad start 81-09
4. Verklig start

BYGGSTART 81-09 (gb). Projektet försenades p g a markfrågan (expropriationen).

Stiftelsens styrelse har aktivt engagerat sig i programarbetet. Kommunledningen hade gett vissa direktiv för projektet. Styrelsen hade i detta projekt snävare ramar än vad som var fallet för kv Slakteriet. Styrelsen kände sig i detta projekt mer som verkställare av kommunens intentioner.

Vid sammanträde i oktober 1978 antog Östersunds kommunfullmäktige dispositionsplanen för Torvalla, stadsdel för ca 8.000 människor. Byggstarten planerades till hösten 1979.

Bostadsbebyggelsen omfattar ca 4.000 lägenheter, varav ca 40 procent i småhus och resten i marknära flerfamiljshus.

Ca 2.800 lägenheter skall byggas i ett första utbyggnadsskede på sex år och resten kan reserveras för en framtida komplettering av bebyggelsen. Därigenom motverkas effekterna av den utglesning som brukar inträffa när "barntoppen" har passerats och som på sikt kan leda till svårigheter och upprätthålla service- och skolunderlag.

KOMMUN Östersund  
 PROJEKT Torvalla I B (B) (35)  
 ANTAL LÄGENHETER 40 smg  
 UPPLÅTELSEFORM Ä

## STATLIGA LÅN

1. Ansökan inkom till fo 81-06
2. Ansökan sändes till läb 81-08
3. Prel beslut av läb

ÖVERKOSTNAD: 2 %

BYGGHERRE Stiftelsen Östersundsbostäd

## STADSPLAN

1. Antagen av kf 80-09
2. Fastställd av länsstyrelsen 81-06
3. Ej överklagad

## BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 81-05
2. Beslut av byn 81-06

MARKÄGARE Kommunen. Marken kunde inte förvärvas genom frivillig överenskommelse utan fick exproprieras. Kommunen erhöll förtida tillträde till marken.

## PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1978-1982	med	300	ospec	och	påbörjande	1980
1979-1983	"	193	"	"	"	1979
1980-1984	"	346	sm	"	"	1980 (T1A, T1B, T2A m fl)
1981-1985		86	ospec	med	påbörjande	1981

## BYGGNADSTILLSTÅND

1. Ansökan inkom 80-11
2. Beslut 80-12
3. Rekommenderad start 81-09
4. Verklig start

## BYGGSTART

Projektet hade inte startat under undersökningsperioden. För senat p g a markfrågan (expropriation).

Stiftelsens styrelse har aktivt engagerat sig i programarbetet. Kommunledningen hade gett vissa direktiv för projektet. Styrelsen hade i detta projekt snävare ramar än vad som var fallet för kv Slakteriet. Styrelsen kände sig i detta projekt mer som verkställare av kommunens intentioner.

KOMMUN Östersund  
 PROJEKT Torvalla I B (C) (36)  
 ANTAL LÄGENHETER 235 ffh  
 UPPLÅTELSEFORM B

## STATLIGA LÅN

1. Prel ansökan inkom till fo (92 lgh) 81-06
2. Ansökan sändes till läb

BYGGHERRE HSB

## STADSPLAN

1. Antagen av kf 80-09
2. Fastställd av länsstyrelsen 81-06
3. Ej överklagad

## BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 81-08
2. Beslut av byn

MARKÄGARE Kommunen. Marken kunde inte förvärvas genom frivillig överenskommelse utan fick exproprieras. Kommunen erhöll förtida tillträde till marken.

## PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1978-1982	med 300 ospec	och påbörjande	1980
1979-1983	" 193 "	" "	1979
1980-1984	" 346 sm	" "	1980 (T1A, T1B, T2A m fl)
1981-1985	80 ospec	och påbörjande	1981

## BYGGSTART

Projektet har ej genomförts p g a befarat överutbud på bostäder. Dessförinnan hade det försenats p g a markfrågan (expropriation). Det senarelades efter överenskommelse med Östersunds kommun vid en överläggning under 1981. I denna deltog förutom representanter för kommunen VD:n i HSB Martin Forslund samt representanter för Stiftelsen Östersunds bostäder samt Riksbyggen. Därvid bestämdes att HSB skulle senarelägga sin del, då HSB ännu inte till skillnad från stiftelsen hade gått ut med sitt projekt för anbudsupphandling. Beslut om senareläggning fattades av HSB:s styrelse 1981-11-25.



När beslutet togs i KS om godkännande av förskjutningen av byggstarten reserverade sig (c) och (fp). I övrigt har det inte förekommit några politiska stridigheter kring projektet.

KOMMUN Östersund  
 PROJEKT Torvalla 1 B (D) (37)  
 ANTAL LÄGENHETER 67 smg  
 UPPLÅTELSEFORM B

## STATLIGA LÅN

1. Prel ansökan inkom till fo 81-06
2. Ansökan sändes till läb

BYGGHERRE HSB

## STADSPLAN

1. Antagen av kf 80-09
2. Fastställd av länsstyrelsen 81-06
3. Ej överklagad

## BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 81-08
2. Beslut av byn

MARKÄGARE Kommunen. Marken kunde inte förvärvas genom frivillig överenskommelse utan fick exproprieras. Kommunen erhöll förtida tillträde till marken.

## PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1978-1982	med 300	ospec	och påbörjande	1980
1979-1983	" 193	" "	" "	1979
1980-1984	" 346	sm	" "	1980 (T1A, T1B, T2A m fl)
1981-1985	" 80	ospec	och påbörjande	1981

## BYGGSTART

Projektet har ej genomförts p g a befarat överutbud på bostäder. Dessförinnan hade det försenats p g a markfrågan (expropriation). Det senarelades efter överenskommelse med Östersunds kommun vid en överläggning under 1981. I denna deltog förutom representanter för kommunen VD:n i HSB Martin Forslund samt representanter för Stiftelsen Östersunds bostäder samt Riksbyggen. Därvid bestämdes att HSB skulle senarelägga sin del, då HSB ännu inte till skillnad från stiftelsen hade gått ut med sitt projekt för anbudsupphandling. Beslut om senareläggning fattades av HSB:s styrelse 1981-11-25.

När beslutet togs i KS om godkännande av förskjutningen av byggstarten reserverade sig (c) och (fp). I övrigt har det inte förekommit några politiska stridigheter kring projektet.

KOMMUN Östersund  
 PROJEKT Skifteslaget II, Frösö (38)  
 ANTAL LÄGENHETER 64 ffh (servicehus)  
 UPPLÅTELSEFORM H

## STATLIGA LÅN

1. Prel ansökan inkom till fo 79-01
2. Ansökan sändes till läb 79-02
3. Länsbostadsnämndens beslut 79-04

ÖVERKOSTNAD 13 %

BYGGHERRE Stiftelsen Östersunds bostäder

## STADSPLAN

1. Antagen av kf 78-07
2. Fastsälld av länsstyrelsen 78-11
3. Ej överklagad

(Ändring av befintlig stadsplan).

## BYGGNADSLOV

1. Ansökan inlämnad till byn 79-03
2. Beslut av byn 79-04

MARKÄGARE Kommunen

## PROJEKTET HAR FUNNITS MED I KBP FÖR ÅREN

1978-1982 med 56 ffh	och påbörjande 1978
1979-1983 " 65 "	" " 1979

Tidigare hade stiftelsen byggt Skifteslaget I (137 lgh). Entreprenör för denna etapp var Jämtlandsbyggen - JCC. Avsikten var att samma entreprenör skulle svara även för Skifteslaget II. Optionstiden gick emellertid ut 1977-07-01. Efter tvist gjordes ny upphandling genom en styrd totalentreprenad.

Två anbud inkom. Dessa innebar höga överkostnader. Tillsammans med entreprenörerna skedde en omräkning samt förhandling. Styrelsen antog 1979-03-01 Platzer Bygg som entreprenör.

## BYGGNADSTILLSTÅND

1. Ansökan inkom 78-05
  2. Beslut 78-06  
79-02 \*)
  3. Rekommenderad start 78-11  
79-03
  4. Verklig start 79-03
- \*) Objektet omprövades p g a förseningen av planfastställelsen.

## BYGGSTART 79-04 (gb)

Projektet fördröjdes p g a problem i samband med planfastställelsen. Vidare fick omräkning och fördelning ske för att få ner överkostnaderna.

Stiftelsens styrelse har inte varit lika aktiv i programarbetet som i Kv Slakteriet-projektet.

Program för projektet har upprättats i samråd med socialbyrån.

(Enkätformulär till kanslichefen)

Denna enkät tillställs kanslichefen.

Frågorna 1-16 behandlar upprättandet av kommunala bostadsförsörjningsprogram medan frågorna 17-29 avser genomförandet av det planerade bostadsbyggandet. I de delar Ni själv inte svarar för dessa verksamheter ber vi Er överlämna enkäten till den/de befattningshavare som ansvarar för dessa ärenden.

I enkäten används förkortningen KBP varmed avses KOMMUNALT BOSTADSFÖRSÖRJNINGSPROGRAM

Med sanering avses i enkäten nybyggnad, ombyggnad och övriga byggnadsåtgärder i redan bebyggda områden.

1. Har någon förvaltning huvudansvaret för utarbetandet av förslag till KBP?

Ja  
Nej

Om ja: Vilken?

Om nej: Vilka förvaltningar delar på ansvaret?

2. Finns någon formellt utsedd arbetsgrupp som utarbetar förslag till KBP?

Ja, bestående av endast tjänstemän

Ja, bestående av både politiker och tjänstemän

Nej

Om ja: a) Vilka förvaltningar är representerade i denna grupp?

b) Vilka politiker är representerade i denna grupp?

3. Förekommer det att kommunstyrelsen eller annat politiskt organ ger direktiv till berörda tjänstemän inför utarbetandet av KBP?

Ja  
Nej

Eventuell kommentar:

Om ja: a) Sker detta på initiativ av

Tjänstemännen

Politikerna

Eventuell kommentar:

b) Vem ger dessa direktiv?

Kommunledningen (Kommunstyrelsens ordförande eller annat ansvarigt kommunalråd)

Kommunstyrelsen eller dess arbetsutskott

Annat organ, nämligen:

c) Vad brukar dessa dessa direktiv avse

Bostadsbyggandets omfattning  
Hustypsfördelning  
Upplåtelseformer  
Bostadsbyggandets lokalisering  
Byggnad i sanerings-/exploateringsområden  
Annat, nämligen:

d) Eventuell kommentar:

4. Ungefär när på året (månad) påbörjas arbetet med att upprätta förslag till KBP?

5. Remitteras förslaget till KBP till interna kommunala organ?

Ja  
Nej

Om ja: a) Till vilka nämnder och styrelser?

b) Till vilka förvaltningar?

6. Har kommunen kontakt med byggherrar, intresse-sammanslutningar och dylikt vid utarbetandet av KBP?

Ja  
Nej

Om ja: a) Med vilka

b) Vad avser kontakterna?

7. Har Er kommun under arbetet med KBP kontakt med angränsande kommuner?

Ja  
Nej

Om ja: Vad avser dessa kontakter?

8. Tar kommunen initiativ till någon form av medborgarinflytande vid planeringen av bostadsbyggandet förutom den lagstaddade utställningen av stadsplaner?

Ja  
Nej

- Om ja: a) I vilka former brukar medborgarinflytandet ske?  
b) Hur stort brukar deltagandet vara?  
c) Vilka medborgargrupper brukar delta?  
d) Hur påverkar medborgarinflytandet planeringen?

9. Brukar partipolitiska meningsskiljaktigheter framkomma vid behandlingen av bostadspolitiska frågor i kommunfullmäktige?

Ja  
Nej

- Om ja: Vad brukar meningsskiljaktigheterna gå ut på?

Bostadsbyggandets totala omfattning  
Hustypsfördelningen  
Upplåtelseformer  
Bostädernas lokalisering  
Sanering contra nyexploatering  
Övrigt, nämligen:

10. Vilken betydelse anser Ni att KBP har för annan kommunal planering i Er kommun?

Mycket stor betydelse  
Ganska stor betydelse  
Ganska liten betydelse  
Mycket liten betydelse

Eventuell kommentar:

11. Samordnas behandlingen av KBP i kommunstyrelsen med behandlingen av andra planeringsdokument?

Ja  
Nej

- Om ja: a) Med vilket/vilka?  
b) Hur sker samordningen?



12. Om kommunen inte skulle vara skyldig att upprätta KBP tror Ni att kommunen ändå skulle göra en motsvarande planering?

Ja  
Nej

Eventuell kommentar:

13. Enligt bostadsstyrelsens föreskrifter bör KBP utgöras av kommunens egen programhandling och bostadsstyrelsens blanketter kan sägas vara ett utdrag ur denna handling.

Som underlag för programarbetet finns bostadsstyrelsens föreskrifter och kommentarer till lag och förordning. Endast för redovisningsblanketterna finns detaljerade anvisningar.

- a) Fungerar detta system?

Ja  
Nej

- b) Systemet bör ändras på nedanstående sätt.

Detaljerade anvisningar bör ges för hur kommunens egna handlingar skall upprättas

Exempel bör ges på hur andra kommuner arbetar

Exempel bör ges på andra kommuners programhandlingar

Bostadsstyrelsen bör inte alls ge några kommentarer, synpunkter eller anvisningar till kommunens egna handlingar

Annat

Eventuell kommentar:

14. Enligt föreskrifterna skall kommunen senast den 1 februari varje år redovisa KBP till länsbostadsnämnden. Är denna tidpunkt lämplig med hänsyn till kommunens övriga planering?

Ja  
Nej

Om Nej: Vilken annan tidpunkt skulle vara lämpligare?  
(Motivera gärna)

15. Anser Ni att bostadsbyggandets omfattning enligt KBP svarar mot det verkliga behovet av bostäder i kommunen?

Ja  
Nej

Om nej: Gäller avvikelserna någon viss hus-  
typ, upplåtelseform eller dylikt?

16. Finns det bostadsförmedling i kommunen?

Ja, i kommunal regi  
Ja, i kommunalt bostadsföretag  
Ja, i annans regi, nämligen  
Nej

Om ja: På vilket sätt bidrar bostadsför-  
medlingen med underlag för bedöm-  
ning av bostadsbyggnadsbehovet?

17. Vilken förvaltning har huvudansvaret för att initiera och följa upp genomförandet av de olika byggnadsprojekten i KBP?

Huvudansvarig förvaltning är  
Det finns ingen huvudansvarig förvaltning

Eventuell kommentar:

18. Vilka förvaltningar utöver den som angetts i fråga 17 är inkopplade i genomförandeprocessen och vilka är deras uppgifter i denna?

Förvaltning	Uppgift
-------------	---------

19. Tillsätts särskilda projektgrupper för genomförandet av de projekt som finns i KBP?

Ja, oftast  
Ja, vid enstaka tillfällen  
Nej

Om ja: a) Hur brukar dessa grupper vara sammansatta?

Endast tjänstemän  
Politiker och tjänstemän  
Tjänstemän och entreprenörer  
Tjänstemän, politiker och entreprenörer

b) Vilka förvaltningar brukar vara representerade?

c) Vilka brukar vara gruppens huvudsakliga arbetsuppgifter?

20. Har det hänt att man för de två första påbörjandeåren i KBP medvetet har tagit med projekt som inte har haft rimliga möjligheter att påbörjas det år som angivits i programmet?

Ja  
Nej

- Om ja: a) För ungefär hur stor andel av det planerade antalet lägenheter dessa år gäller detta?

Mindre än 10 %  
10-25 %  
25-50 %  
Mer än 50 %

Eventuell kommentar:

- b) Av vilka orsaker tas sådana projekt med?

För att tillgodose önskemål från någon viss grupp eller kommunal

För att gentemot näringslivet ge en positiv bild av kommunens utvecklingsmöjligheter

För att gentemot statliga myndigheter ge en positiv bild av kommunens utvecklingsmöjligheter

Av andra orsaker, nämligen:

21. Händer det att projekt genomförs utan att ha varit upptagna i KBP?

Ja  
Nej

- Om ja: Vilken typ av projekt har det rört sig om?

22. Har det under senare år hänt att projekt, som varit upptagna i KBP för påbörjande det första året, ej har genomförts i enlighet med programmet?

Ja  
Nej

Eventuell kommentar:

Om ja: a) För ungefär hur stor andel av det planerade antalet lägenheter för första året i KBP gäller detta?

Mindre än 10 %  
10-25 %  
25-50 %  
Mer än 50 %

Eventuell kommentar:

b) Vilka typer av projekt har det främst rört sig om?

Flerbostadsprojekt

Småhus i grupp

i exploateringsområden  
i saneringsområden

i exploateringsområden  
i saneringsområden

Eventuell kommentar:

c) Vilka är de främsta orsakerna till att dessa projekt inte genomförts enligt programmet?

Flerfamiljshus

Småhus i grupp

Plansituationen  
Markfrågor  
Kostnader  
Efterfrågan  
Byggherre saknas  
Konkurrensvillkoret  
Andra orsaker, nämligen:

Plansituationen  
Markfrågor  
Kostnader  
Efterfrågan  
Byggherre saknas  
Konkurrensvillkoret  
Andra orsaker, nämligen:

23. Anser Ni att KBP under senare år har förverkligats i en tillfredsställande omfattning?

Ja  
Nej

Om nej: Vilka åtgärder skulle främst behöva vidtas för att öka genomförandegraden i KBP?

24. Anser Ni att kommunen idag förfogar över tillräckliga styrmedel för att säkerställa genomförandet av de projekt som finns i KBP?

Ja, vad avser nyexploatering  
Ja, vad avser sanering  
Nej, vad avser nyexploatering  
Nej, vad avser sanering

Om nej: a) Vari ligger bristerna

Nyexploatering

Sanering

b) Vilka förbättringar föreslår Ni?

Nyexploatering                      Sanering

25. Anser Ni att kommunstyrelsen har ett tillräckligt inflytande över den fysiska planeringen?

Ja, vad avser den översiktliga planeringen  
Nej, vad avser den översiktliga planeringen  
Ja, vad avser detaljplaneringen  
Nej, vad avser detaljplaneringen

Om nej:      Hur skulle Ni vilja förbättra detta inflytande?

26. Byggnadsnämnden är formellt myndighet för den fysiska detaljplaneringen. I en del kommuner har man emellertid dessutom tillskapat särskilda utskott eller kommittéer som behandlar planfrågor.

Finns något sådant organ i Er kommun?

Ja  
Nej

Om ja: a) Vad behandlar detta organ?

Endast översiktliga planfrågor

Översiktliga planfrågor och detaljplane-frågor

Annat svar

- b) Vilka av följande nämnder och styrelser representerar politikerna i detta organ?

Endast kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen och byggnadsnämnden

Följande nämnder och styrelser, nämligen:

27. Vilken tid tar det i allmänhet i Er kommun från det att kommunen bestämmer sig för byggande i ett visst område tills byggstart?

Flerbostadshus

Gruppbyggda småhus

1 år-2 år  
3 år-4 år  
5 år  
Mer än 5 år

1 år-2 år  
3 år-4 år  
5 år  
Mer än 5 år

Eventuell kommentar:

28. Anser Ni att bostadsbyggandet i Er kommun försvåras av olika statliga bestämmelser?

Ja  
Nej

Om ja: a) Vilka bestämmelser rör det sig om?

b) På vad sätt försvårar bestämmelserna bostadsbyggandet?

29. Har länsbostadsnämnden tillfört några synpunkter av betydelse för kommunens bostadsförsörjning utöver nämndens hantering av den statliga låne- och bidragsgivningen?

Ja  
Nej

Om ja: På vilket sätt?

30. Eventuella övriga synpunkter:

(Enkätformulär till kommunstyrelsens ordförande)

I enkäten används förkortningen KBP varmed avses KOMMUNALT BOSTADSFÖRSÖRJNINGSPROGRAM

Med sanering avses i enkäten nybyggnad, ombyggnad och övriga byggnadsåtgärder i redan bebyggda områden.

1. Kommunfullmäktige antar varje år ett kommunalt bostadsförsörjningsprogram (KBP).

Vilken betydelse anser Ni att KBP har för annan kommunal planering i Er kommun?

Mycket stor betydelse  
Ganska stor betydelse  
Ganska liten betydelse  
Mycket liten betydelse

Eventuell kommentar:

2. Erhåller tjänstemännen några politiska direktiv inför utarbetandet av KBP?

Ja  
Nej

Om ja: a) Vem ger dessa direktiv?

Kommunledningen (kommunstyrelsens ordförande eller annan ansvarig politiker)

Kommunstyrelsen eller dess arbetsutskott

Annat organ, nämligen:

- b) Vad brukar dessa direktiv avse?

Bostadsbyggandets omfattning  
Hustypsfördelning  
Upplåtelseformer  
Bostadsbyggandets lokalisering  
Byggnad i sanerings-/nyexploateringsområden  
Annat, nämligen:

- c) Brukar direktiven vara

Skriftliga  
Muntliga

3. Händer det att bostadsföretag, byggherrar, föreningar m fl tar initiativ till att projekt avseende flerbostadshus eller gruppbyggda småhus sätts upp i KBP?

Ja  
Nej

Om ja: Från vem kommer initiativet?

Kommunala bostadsföretag  
Kooperativa byggherrar  
Privata byggherrar  
Näringslivet  
Fackliga organisationer  
Hyresgästförening  
Fastighetsägareförening  
Annan, nämligen:

4. Brukar förslaget till KBP, utöver beredningen i fullmäktigegruppen, behandlas i Er partior-  
ganisation?

Ja  
Nej

5. Tar kommunen initiativ till någon form av medborgarinflytande vid planeringen av bostadsbyggandet förutom den lagstadgade utställningen av stadsplaner?

Ja  
Nej

Om ja: a) I vilka former brukar medborgarinflytandet ske?

b) Hur stort brukar deltagandet vara?

c) Vilka medborgargrupper brukar delta?

d) Hur påverkar medborgarinflytandet planeringen?

6. Har Er kommun under arbetet med KBP kontakt med angränsande kommuner?

Ja  
Nej

Om ja: Vad avser dessa kontakter?



7. Brukar partipolitiska meningsskiljaktigheter framkomma vid behandlingen av bostadspolitiska frågor i kommunfullmäktige?

Ja  
Nej

Om ja: Vad brukar meningsskiljaktigheterna gå ut på?

Bostadsbyggandets totala omfattning  
Hustypsfordelningen  
Upplåtelseformer  
Bostädernas lokalisering  
Sanering contra nyexploatering  
Övrigt, nämligen:

8. Enligt föreskrifterna skall kommunen senast den 1 februari varje år redovisa KBP till länsbostadsnämnden.

Är denna tidpunkt lämplig med hänsyn till kommunens övriga planering?

Ja  
Nej

Om nej: Vilken annan tidpunkt skulle vara lämpligare?

(motivera gärna)

9. Om kommunen inte skulle vara skyldig att upprätta KBP anser Ni att kommunen ändå skulle behöva en motsvarande planering?

Ja  
Nej

Eventuell kommentar:

10. Anser Ni att bostadsbyggandets omfattning enligt KBP svarar mot det verkliga behovet av bostäder i kommunen?

Ja  
Nej

Om nej: Gäller avvikelserna någon viss hustyp, upplåtelseform eller dylikt?

11. Har det hänt att man för de två första påbörjandeåren i KBP medvetet har tagit med projekt som inte har haft rimliga möjligheter att påbörjas det år som angivits i programmet?

Ja  
Nej

Om ja: a) För ungefär hur stor andel av det planerade antalet lägenheter dessa år gäller detta?

Mindre än 10 %  
10-25 %  
25-50 %  
Mer än 50 %

Eventuell kommentar:

- b) Av vilka orsaker tas sådana projekt med?

För att tillgodose önskemål från någon viss grupp eller kommundel

För att gentemot näringslivet ge en positiv bild av kommunens utvecklingsmöjligheter

För att gentemot statliga myndigheter ge en positiv bild av kommunens utvecklingsmöjligheter

Av andra orsaker, nämligen:

12. Vilken tid tar det i allmänhet i Er kommun, från det att kommunen bestämmer sig för byggande i ett visst område tills byggstart?

Flerfamiljshus

1 år-2 år  
3 år-4 år  
5 år  
Mer än 5 år

Gruppbyggda småhus

1 år-2 år  
3 år-4 år  
5 år  
Mer än 5 år

Eventuell kommentar:

13. Anser Ni att KBP under senare år har förverkligats i en tillfredsställande omfattning?

Ja  
Nej

Om nej: Vilka åtgärder skulle främst behöva vidtagas för att öka genomförandegraden i KBP?

14. Anser Ni att kommunen idag förfogar över tillräckliga styrmedel för att säkerställa genomförandet av de projekt som finns i KBP?

Ja, vad avser nyexploatering  
 Ja, vad avser sanering  
 Nej, vad avser nyexploatering  
 Nej, vad avser sanering

Om nej: a) Vari ligger bristerna?

Nyexploatering                      Sanering

b) Vilka förbättringar föreslår Ni?

Nyexploatering                      Sanering

15. Anser Ni att kommunstyrelsen har tillräckligt inflytande över genomförandeprocessen?

Ja  
 Nej

Om nej:      Hur skulle Ni vilja öka detta?

16. Anser Ni att kommunstyrelsen har ett tillräckligt inflytande över den fysiska planeringen?

Ja, vad avser den översiktliga planeringen  
 Nej, vad avser den översiktliga planeringen  
 Ja, vad avser detaljplaneringen  
 Nej, vad avser detaljplaneringen

Om nej:      Hur skulle Ni vilja förbättra detta inflytande?

17. Anser Ni att bostadsbyggandet i Er kommun försvåras av olika statliga bestämmelser?

Ja  
 Nej

Om ja: a) Vilka bestämmelser rör det sig om?

b) På vad sätt försvårar bestämmelserna bostadsbyggandet?

18. Anser Ni att staten bör ges större möjligheter att styra bostadsbyggandets omfattning och inriktning?

Ja  
 Nej

Om ja:      På vilket sätt bör möjligheterna förbättras?

19. Har länsbostadsnämnden tillfört några synpunkter av betydelse för kommunens bostadsförsörjning utöver nämndens hantering av den statliga låne- och bidragsgivningen?

Ja

Nej

Om ja:      På vilket sätt?

20. Eventuella övriga synpunkter:

(Enkätformulär till länsbostads-  
direktören)

1. Vilket år tillträdde Ni tjänsten som länsbostadsdirektör?
2. Vilken tjänst hade Ni innan befattningen som länsbostadsdirektör?
3. Hur ofta sammanträder länsbostadsnämnden per år?
4. Brukar partipolitiska meningsskiljaktigheter framkomma vid länsbostadsnämndens sammanträden?

Ja, ofta  
Ja, någon enstaka gång  
Nej

Om ja: Vad brukar meningsskiljaktigheterna avse?

5. Samordnas behandlingen av KBP på länsplanet med behandlingen av andra planeringsdokument?

Ja  
Nej

Om ja: a) Med vilket/vilka?

b) Hur sker samordningen?

6. Enligt föreskrifterna skall kommunerna senast  
a) den 1 februari varje år redovisa KBP till länsbostadsnämnden.

Är denna tidpunkt lämplig med hänsyn till länsmyndigheternas verksamhet?

Ja  
Nej

Motivera gärna Ert svar

- b) Hur många kommuner brukar ha inlämnat KBP till länsbostadsnämnden den 1 februari?

Samtliga kommuner  
Nästan alla kommuner  
Hälften av kommunerna  
Mindre än hälften av kommunerna

Eventuell kommentar:

7. Vilka kommuner i länet har kontakt med läns-  
a) bostadsnämnden vid utarbetandet av KBP?

Samtliga kommuner  
Nästan alla kommuner  
Hälften av kommunerna  
Mindre än hälften av kommunerna  
Inga kommuner

- b) Om kontakter tas, vad avser dessa?

Eventuell kommentar:

- c) Vem initierar kontakterna?

Kommunerna  
Länsbostadsnämnden  
Annat svar:

8. Förutom länsbostadsnämndens hantering av den  
a) statliga låne- och bidragsgivningen vilken betydelse anser Ni nämnden har för den kommunala bostadsförsörjningen?

I	Mycket stor betydelse
II	Ganska stor betydelse
III	Ganska liten betydelse
IV	Mycket liten betydelse

- b) Om I och II, på vilket sätt har nämnden betydelse?

Eventuell kommentar:

9. Vilken betydelse bedömer Ni att KBP har för annan kommunal planering i kommunerna?

Mycket stor betydelse  
Ganska stor betydelse  
Ganska liten betydelse  
Mycket liten betydelse

Eventuell kommentar:

10. Enligt bostadsstyrelsens föreskrifter bör KBP utgöras av kommunens egen programbehandling och bostadsstyrelsens blanketter kan sägas vara ett utdrag ur denna handling.

Som underlag för programarbetet finns bostadsstyrelsens föreskrifter och kommentarer till lag och förordning. Endast för redovisningsblanketterna finns detaljerade anvisningar.

- a) Fungerar detta system?

Ja, för samtliga kommuner i länet  
Ja, för en del kommuner i länet  
Nej, för inga kommuner i länet

b) Systemet bör ändras på nedanstående sätt.

Detaljerade anvisningar bör ges för hur kommunens egna handlingar skall upprättas

Exempel bör ges på hur andra kommuner arbetar

Exempel bör ges på andra kommuners programhandlingar

Bostadsstyrelsen bör inte alls ge några kommentarer, synpunkter eller anvisningar till kommunens egna handlingar

Annat

Eventuell kommentar:

c) Inga ändringar bör göras.

11. Om kommunerna inte skulle vara skyldiga att upprätta KBP bedömer Ni att kommunerna ändå skulle göra en motsvarande planering?

Ja

Nej

Eventuell kommentar:

12. Anser Ni att kommunerna i KBP planerar för ett bostadsbyggande som svarar mot det verkliga behovet av bostäder i kommunerna?

Ja

Nej, en del kommuner planerar för många bostäder

Nej, en del kommuner planerar för få bostäder

Nej, samtliga kommuner planerar för många bostäder

Nej, samtliga kommuner planerar för få bostäder

Om nej: Gäller avvikelserna någon viss hus-  
typ, upplåtelseform eller dylikt?

13. Händer det att projekt genomförs utan att ha varit upptagna i KBP?

Ja, i samtliga kommuner

Ja, i en del kommuner

Nej, inte i någon kommun

Om ja: Vilken typ av projekt brukar det röra sig om?

14. Anser Ni att KBP under senare år i huvudsak har förverkligats i en tillfredsställande omfattning?

Ja, i samtliga kommuner

Ja, i en del kommuner

Nej

Om nej: a) Vad beror det på att förverkligandet varit mindre tillfredsställande?

b) Vilka åtgärder skulle främst behöva vidtas på statlig och/eller kommunal nivå för att öka genomförandegraden i KBP?

15. Förekommer det enligt Er bedömning att kommunerna för de två första påbörjandeåren i KBP tar med projekt som inte har rimliga möjligheter att påbörjas det år som anges i programmet?

Ja, i samtliga kommuner

Ja, i en del kommuner

Nej, inte i någon kommun

Vilka är enligt Er bedömning orsakerna till att sådana projekt tas med?

För att tillgodose önskemål från någon viss grupp eller kommundel

För att gentemot näringslivet ge en positiv bild av kommunens utvecklingsmöjligheter

För att gentemot statliga myndigheter ge en positiv bild av kommunens utvecklingsmöjligheter

Av andra orsaker, nämligen:

16. Finns det kommuner som borde ha kontakt med varandra vid upprättandet av KBP?

Ja

Nej

a) Om ja: I vilken omfattning äger dessa kontakter rum?

b) Har länsbostadsnämnden tagit initiativ till att sådana kontakter upprättas mellan kommunerna?

Ja

Nej



17. Vilken tid bedömer Ni att det i allmänhet tar från det att kommunen bestämmer sig för byggande i ett visst område tills byggstart?

FlerfamiljshusGruppbyggda småhus

1 år-2 år

1 år-2 år

3 år-4 år

3 år-4 år

5 år

5 år

Mer än 5 år

Mer än 5 år

Eventuell kommentar:

18. Anser Ni att kommunen idag förfogar över tillräckliga styrmedel för att säkerställa genomförandet av de projekt som finns i KBP?

Ja, vad avser nyexploatering

Ja, vad avser sanering

Nej, vad avser nyexploatering

Nej, vad avser sanering

Om nej: a) Vari ligger bristerna?

Nyexploatering

Sanering

b) Vilka förbättringar föreslår Ni?

Nyexploatering

Sanering

19. Finns det enligt Er uppfattning statliga bestämmelser som försvårar bostadsbyggandet?

Ja

Nej

Om ja: a) Vilka bestämmelser rör det sig om?

b) På vad sätt försvårar bestämmelserna bostadsbyggandet?

c) Gäller problemen någon särskild typ av kommuner?

20. Gör länsbostadsnämnden någon uppföljning i vad mån de olika projekten i KBP förverkligas?

Ja

Nej

Om ja: Hur sker denna uppföljning?

21. Vore det enligt Er bedömning önskvärt att länsbostadsnämnden gavs ökade möjligheter att påverka genomförandet av kommunernas planerade bostadsbyggande?

Ja  
Nej

Om ja: På vad sätt?

Om nej: Kommentarer:

22. Händer det att länsbostadsnämnden tar kontakt med någon kommun angående projekt som ej genomförs enligt KBP?

Ja  
Nej

Om ja: Avser detta

Samtliga kommuner  
Nästan alla kommuner  
Hälften av kommunerna  
Mindre än hälften av kommunerna

Eventuell kommentar:

23. Brukar kommunerna ta kontakt med länsbostadsnämnden för att diskutera problem i samband med genomförandet av bostadsbyggandet?

Ja, ofta  
Ja, någon enstaka gång  
Nej

Om ja: Vad brukar dessa problem avse?

Eventuell kommentar:

24. Brukar byggherrar, byggföretag och dylikt ta kontakt med länsbostadsnämnden för att diskutera problem i samband med genomförandet av bostadsbyggandet?

Ja  
Nej

Om ja: Vad brukar dessa problem avse?

Eventuell kommentar:

25. Eventuella övriga synpunkter:

Exempel på intressenter vid kommunal områdesplanering.  
(Källa: Statens planverk, rapport 37, 1977, sid 85.)

Kommunen som huvudman (beslutsfattare)

- kommunfullmäktige
- kommunstyrelsen
- kommunstyrelsens arbetsutskott
- arbets- och samordningsgrupper i kommunen

Kommunen som sektorsintressent

Nämnder och styrelser

- byggnadsnämnden
- trafiknämnden
- hälsovårdsnämnden
- skolstyrelsen
- sociala centralnämnden
- fritidsnämnden
- kultur-(biblioteks)nämnden
- CBK
- etc

Kansli och kontor (kommunens förvaltning)

- kommunkansliet
- drätselkontoret
- byggnadskontoret
- stadsarkitektkontoret
- skolförvaltningen
- socialförvaltningen
- bostadsförmedlingen
- energiverket
- va-verket
- gatukontoret
- fastighetskontoret
- etc

Regionala intressenter

- landstinget
- grannkommunerna

Statliga intressenter

länsnivå

- länsstyrelsen med olika enheter  
planenheten, naturvårdsenheten, regional-  
ekonomiska enheten, juridiska enheten etc
- landsantikvarien
- lantbruksnämnden
- vägförvaltningen
- länsarbetsnämnden
- länsbostadsnämnden
- länskolnämnden

central nivå (normer och information, statsbidrag)

- planverket
- vägverket
- naturvårdsverket
- bostadsstyrelsen
- socialstyrelsen
- skolöverstyrelsen
- etc; affärsdrivande verk (posten, televerket, SJ etc)

## Ansvariga för förverkligande och drift

- byggherrar
- byggföretag
- förvaltare
- finansiärer och kreditinstitutioner
- etc

## Verksamheter

med området som lokaliseringalternativ

- företagarförening
- branschorgan för olika näringar
- industriföretag med intresse för etablering i området

med områdets befolkning som underlag

- handel och tjänster (butikskedjor, banker och branschorgan)
- bussbolag
- affärsdrivande verk (posten, televerket, etc)

## kyrkan

## Medborgarna

kommunen som helhet ("allmänheten")

- partiorganisationerna
- intresseorganisationerna  
miljövårdsföreningar, LRF:s lokalavdelning, naturskyddsföreningar, fiskevårdsföreningar, fältbiologer, turistorganisationer, bildningsförbunden, hyresgästföreningen, fackföreningarna, idrottsklubbarna, hem- och skolföreningar, invandrarföreningar, handikapporganisationer

berörda i området nu eller i framtiden ("brukare")

- boende i området, i grannområden
- markägarna
- personer i bostadskön, tomtkön
- kommunedelsråden, byalagen
- de som använder området idag att ströva i, lägga båten vid/på, rasta husdjur på etc
- referensgrupper bestående av folk som bor eller arbetar i liknande befintliga områden

## Övriga

t ex konsulter, planerare, utredare i området eller i andra berörda områden















**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag  
800164-8 från Statens råd för byggnadsforskning  
till Bo Malmsten, Stockholm.**

**R69: 1984**

**ISBN 91-540-4139-2**

**Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm**

**Art.nr: 6704069**

**Abonnemangsgrupp:  
X. Samhällsplanering**

**Distribution:  
Svensk Byggtjänst, Box 7853  
103 99 Stockholm**

**Cirkapris: 65 kr exkl moms**