



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

R86:1986

Kommundelsnämnder och stadsförnyelse

**Erfarenheter från utvecklingsarbete i
Örebro**

**Berth Danermark
Ingemar Elander
Anders Johansson**

K/19

INSTITUTET FÖR
BYGGDOKUMENTATION

Accnr

Plad *ser*

Byggeforskningsrådet

R86:1986

KOMMUNDELSNÄMNDER OCH STADSFÖRNYELSE

Erfarenheter från utvecklingsarbete
i Örebro

Berth Danermark
Ingemar Elander
Anders Johansson

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 831491-7
från Statens råd för byggnadsforskning till Institutionen
för sociologi, Högskolan i Örebro, Örebro.

REFERAT

Rapporten beskriver och diskuterar ett utvecklingsprojekt som bedrevs i samarbete mellan Örebro kommun och några forskare vid Högskolan i Örebro under perioden 1984-01-01 tom 1985-06-05. Projektet hade som huvudsyfte att utveckla metoder för en decentraliserad stadsförnyelseplanering.

Den övergripande fråga kring vilken rapporten kretsar lyder: Vilken roll kan en kommunalnämnd (KdN) spela i samband med stadsförnyelse? I centrum för analysen står den kommunala organisationen för stadsförnyelse och de förändringar som sker i denna med anledning av KdN-reformen. Uppmärksamhet ägnas också projektets arbete med områdesbeskrivning/analys som ett möjligt hjälpmedel vid decentraliserad förnyelseplanering. Rapporten kan karaktäriseras som en selektiv problemorienterad fallstudie.

KdN's inflytande visade sig vara stort vid identifiering och prioritering mellan behov inom det kommunala kompetensområdet. Förmågan att mobilisera resurser för ett genomförande var däremot liten. Inom andra kompetensområden som t ex ombyggnad av flerbostadshus var inflytandet så gott som obefintligt.

De arbetsformer som växte fram spontant mellan KdN och den centrala tekniska förvaltningen hade större relevans för projektets huvudfrågeställning än projektarbetet som sådant vilket bedrevs avskilt från det ordinarie kommunala arbetet.

Vad gäller projektets arbete med områdesbeskrivning/analys är vår slutsats att projektet arbetade mycket traditionellt, ej metodutvecklande, samt att detta arbete tog alltför stor del av projektets totala resurser.

Rapporten avslutas med några synpunkter på fortsatt forskning. Där framhålls bl a att denna bör inriktas på att under en längre tid studera hur ordinarie kommunal planering och politik går till i relation till den faktiska förnyelseprocessen. Det betonas att stadsförnyelsen bör ses som en process, där skilda gruppers behov, önskemål och krav artikuleras, aggregeras och implementeras i en komplicerad handelskedja. Villkorliga generaliseringar på basis av fallstudier kan ge utrymme för ett tolkningsarbete med plats för viss teoretisk pluralism.

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

R86:1986

ISBN 91-540-4634-3

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Liber Tryck AB Stockholm 1986

INNEHÅLL

	FÖRORD	7
<u>DEL I</u>	<u>STADSFÖRNYELSE OCH KOMMUNDELSNÄMNDER</u>	
1	BAKGRUND	10
2	FALLSTUDIENS SYFTE OCH UPPLÄGGNING	19
2.1	Att utvärdera en arbetsmetod	19
2.2	Att utvärdera nedifrån och upp	23
2.3	En selektiv, problemorienterad fallstudie	25
2.3.1	Val av analysenhet	26
2.3.2	Grundläggande frågeställning	28
2.3.3	Metod och källor	30
<u>DEL II</u>	<u>DECENTRALISERAD STADSFÖRNYELSE I ÖREBRO</u>	
3	ÖREBRO KOMMUN OCH STADSFÖRNYELSE	34
3.1	Politiskt ansvar	35
3.2	Förvaltningsorgan	37
3.3	Planering	40
3.4	Byggnadslov	47
3.5	Lån och bidrag	49
4	PROJEKT NORR	54
4.1	Grundläggande dokument	54
4.2	Initiativ	56
4.3	Program	59
4.3.1	Målsättningar	62
4.3.2	Organisation	65
4.3.3	Arbetsplan	68
5	KOMMUNDELSNÄMNDERNA OCH STADSFÖRNYELSE. UT- GÅNGSPUNKTER FÖR ANALYS	70
5.1	Kommundelsnämnden som kanal för lokala önskemål och krav	70
5.2	Kommundelsnämnden som samordnare av och drivkraft för lokala mål	72
5.3	Kommundelsnämndens roll vid genomförandet av stadsförnyelse	74

5.4	Tre bilder	75
5.4.1	Stadsförnyelse på medborgarnas, kommun- delsnämndens och de boendes villkor	76
5.4.2	Stadsförnyelse på fastighetsägarnas vill- kor med kommundelsnämndens passiva stöd	77
5.4.3	Den verkliga bilden?	78
6	OLAUS PETRI KOMMUNDELSNÄMND OCH STADSFÖR- NYELSE	80
6.1	Olaus Petri kommun- del	80
6.2	Olaus Petri kommun- delsnämnd	82
6.3	Partier och organisationer	83
6.3.1	Två välorganiserade partier	83
6.3.2	Ett rikt föreningsliv	88
6.4	Olaus Petri kommun- delsnämnd och stads- förnyelse	91
6.4.1	Planfrågor	93
6.4.2	Om- och tillbyggnad av offentliga bygg- nader och platser	97
6.4.3	Trafikfrågor	104
6.5	Kommundelsnämnden i stället för med- borgarna?	106
7	KOMMUNDELSNÄMNDERNA OCH FACKNÄMNDERNA/ FACKFÖRVALTNINGARNA	113
7.1	Centralt eller lokalt ansvar?	114
7.2	Organisationsanpassning	116
7.3	Decentralisering	120
7.4	Kommundelsanpassat arbetssätt	128
<u>DEL III</u> <u>PROJEKT NORR SOM PROJEKT</u>		
8	ORGANISATION OCH ARBETSSÄTT	136
8.1	Resursanvändning	136
8.2	Arbetsfördelning	137
8.3	Externa relationer	138
8.3.1	Projektet och Olaus Petri kommun- delsnämnd	139
8.3.2	Projektet och kommun- delsmedborgarna	146
8.3.3	Projektet och fack- förvaltningarna	150
8.3.4	Projektet och den politiska ledningen/ andra projekt	156

		5
9	PROJEKTET OCH FORSKARNA	159
10	OMRÅDESBESKRIVNINGEN OCH FÖRDJUPNINGS- STUDIERNA	174
10.1	Översiktlig bild av beskrivningsarbetet	175
10.2	Syfte och innehåll i fas 1	176
10.3	Syfte och innehåll i fas 2	178
10.4	Metoder	181
10.5	Kompletterande områdesbeskrivningar och analys: fas 3	184
10.6	Bearbetad helhetsbild: fas 4	188
10.7	Diskussion	188
11	RESULTAT OCH MÅLUPPFYLLELSE	192
11.1	Projektarbetets avspegling i slut- rapporten	192
11.2	Föreslagna metoder	202
11.3	Effekter av projekt Norr	212
<u>DEL IV</u>	<u>SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER</u>	
12	ERFARENHETER AV DECENTRALISERAD STADS- FÖRNYELSE	218
13	PROGRAMRATIONALISM ELLER VARDAGS- RATIONALISM?	232
14	FORTSATT FORSKNING	241
	REFERENSER	248
	BILAGOR	
1	Skrivelse 1982-04-29 till kommunstyrelsens planutskott från stadsarkitekt Tore Garde- feldt angående "Arbetssätt vid stadsför- nyelse, ett utvecklingsprojekt i Örebro"	258
2	Skrivelse 1985-09-18 till kommunstyrelsens planutskott från Olaus Petri kommundelsnämnd med synpunkter på en ev. fortsättning av projekt Norr	261



FÖRORD

Upprinnelsen till föreliggande rapport är ett utvecklingsprojekt som bedrevs i samarbete mellan Örebro kommun och några forskare vid Högskolan i Örebro under perioden 1984-01-01 t.o.m. 1985-06-30. Projektet, som erhöll ekonomiskt stöd av Byggforskningsrådet, hade som huvudsyfte att utveckla metoder för en decentraliserad stadsförnyelseplanering. I klartext betydde detta att huvudintresset kom att riktas mot kommunalnämndernas roll vid stadsförnyelse. Fr.o.m. 1983 hade de "mjuka" sektorerna av den kommunala förvaltningen decentraliserats till 15 kommunalnämnder. Nu gällde det att utveckla metoder som skulle ge dessa nämnder en aktiv roll också i samband med stadsförnyelse, där ju många "hårda", tekniska och fysiska aspekter aktualiseras.

Som forskare knöts vi till projektet både för att delta aktivt i själva arbetet och för att dokumentera och utvärdera detsamma. Efter hand upptäckte vi att det, oberoende av projektet, växte fram ett kontaktnät mellan kommunalnämnden och medborgarna i den egna kommundelen liksom mellan nämnden och den centralt lokaliserade tekniska förvaltningen, och detta i frågor av stor relevans för projektets huvudsyften. Av det skälet kom studien att utvecklas till något mer än en utvärdering i snäv bemärkelse.

Vid Högskolan i Örebro finns en stimulerande tvärvetenskaplig forskningsmiljö. Det finns alltid kollegor som är villiga att på seminarier och i vardagliga samtal ventilera problem som uppstår i forskningsarbetet. Vi vill särskilt nämna Stig Montin och Thord Strömberg som läst och gett konstruktiva kommentarer till flera kapitelutkast. I slutskedet gjorde Gård Folkesdotter vid Statens Institut för Byggnadsforskning i Gävle värdefulla påpekanden som suddade ut vissa oklarheter i texten.

Slutligen vill vi rikta ett tack till Märta Götemo och Åke Andersson, socialdemokratisk ordförande respektive borgerlig gruppleadare vid Olaus Petri kommunalnämnd, samt till kommunalschef Åke Reiland för att ha gett oss tid för långa samtal om det vardagliga arbetet vid kommunalnämnden och kommunalsförvaltningen.

DEL I

STADSFÖRNYELSE OCH KOMMUN -
DELSNÄMNDER

1 BAKGRUND

Vilka roller kan en kommundelsnämnd spela i samband med stadsförnyelse?

Så lyder i korthet den övergripande fråga kring vilken denna rapport kretsar.

Den yttre bakgrunden till den ställda frågan kan sökas i två aktuella drag i samhällsutvecklingen, dels övergången från nyproduktion av bostäder i stor skala till reparationer, om- och tillbyggnad, dels vissa politiska decentraliseringssträvanden. Det första fenomenet är i huvudsak samhällsekonomiskt betingat och kan iakttas i de flesta med Sverige jämförbara länder (Nelissen 1981). Decentraliseringssträvandena har dels en ekonomisk bakgrund, som uttryck för en centralstatlig ambition att sprida krisansvaret nedåt i det politiska systemet, men de kan också ses som en, om än senkommen reaktion på 1970-talets kritik mot centralstyrning, storskalighet och byråkrati (Elander 1985).

En officiellt präglad definition av begreppet stadsförnyelse talar om "samlade åtgärder som syftar till att förbättra en stad eller stadsdel så att den bättre tillgodoser behoven hos dem som lever och verkar i staden". Definitionen utgår från den svenska stadsförnyelsekampanjens programförklaring där det betonas att "målen för den fysiska omdaning inte i första hand är tekniska och ekonomiska utan sociala och kulturella" och att förbättringarna av den fysiska miljön skall komma "dem tillgodo som bäst behöver dem" (SOU 1981:99).

Stadsförnyelse innefattar med andra ord ett brett spektrum av företeelser knutna till fysisk förändring. Ett villkor, enligt definitionen, är dock att förändringarna skall innebära förbättringar för de berörda.

Rent deskriptivt hänför sig begreppet stadsförnyelse till den förskjutning av byggnadsinvesteringarnas inriktning, som inträffar fr.o.m. början av 1970-talet. I stället för en extensiv produktion av bostäder och andra byggnader på jungfrulig mark i städernas ytterområden inriktas byggnadsproduktionen nu alltmer mot reparationer och ombyggnader av äldre bostäder samt kompletteringsbebyggelse i stadskärnorna. Denna förskjutning mot s.k. ROT-investeringar (ROT = reparation, om- och tillbyggnad) beräknas fortsätta och utgör fr.o.m. 1983 mer än hälften av den totala byggnadsproduktionen avseende bostäder (Andersson & Johansson 1985). Ombyggnaderna kommer framförallt att beröra flerfamiljshus byggda före 1961, de flesta privatägda och med äldre boende (över 64 år).

I kommunalpolitiska sammanhang har begreppet stadsförnyelse kommit att användas som en samlad benämning för all politik med inriktning mot fysiska förändringar i befintlig miljö. Man har rentav talat om en ny planeringsideologi på stadsbyggandets område (Chambert 1981, s.8). För att undvika de tvetydigheter hos begreppet som vi här pekat på kommer vi att tala om stadsförnyelsepolitik när vi hänvisar till sådana förändringar i den befintliga miljön som kan hänföras till effekter av kommunal politik. När vi talar enbart om stadsförnyelse innefattar vi förändringar i den befintliga miljön oberoende av hur de åstadkommit. Någon normativ innebörd lägger vi inte i begreppen. Om förändringar i den fysiska miljön är bra eller dåliga för någon betraktar vi som en empirisk fråga.

Den utmaning som den kommunala planeringen ställs inför i och med stadsförnyelsens aktualitet kan i korthet fångas genom att peka på tre aspekter: (1) stadsförnyelse pågår ständigt och reser samtidigt en mängd oförutsedda problem, (2) stadsförnyelse handlar om flera dimensioner av ett och samma problem och (3) stadsförnyelse involverar en rad olika intressen.

Den första aspekten kan illustreras genom några exempel: en fastighetsägare tar initiativ till ombyggnad av ett flerfamiljshus, gatukontoret ändrar en vägsträckning, en livsmedelsbutik läggs ned och förvandlas till ett solarium, en golfbana anläggs i en park.

Den andra aspekten syftar på att den fysiska förändringen nästan alltid också innebär en social förändring. Fastighetsägarens initiativ får konsekvenser för dem som bor i de lägenheter som byggs om. En förändring av gatunätet påverkar äldre människors möjligheter till rörelse och kontakt. Nedläggningen av en livsmedelsbutik drabbar vissa boende hårt medan andra drar nytta av det tillkomna solariet. En ny golfbana kan bli en tillflyktsort för sysslolösa ungdomar.

Den tredje aspekten blev uppenbar redan i samband med föregående punkt. Beroende på vad slags förnyelse det är fråga om ställs den kommunala planeringen inför intressekombinationer, där olika delar av den kommunala apparaten har kopplingar till olika grupper i samhället. Kommunen blir på så sätt en arena för kamp, kompromisser och ibland grundläggande samförstånd mellan olika intressen. I ett konkret ombyggnadsärende kan kommunen t.ex. vara både fastighetsägare (genom sitt bostadsföretag), förmedlare av lån och byggnadslov samt via bostadssociala mål (t.ex. kvarboende) representant för de boende. Olika delar av den kommunala organisationen kan på detta sätt komma i konflikt med varandra.

Det finns hos den kommunala organisationen vissa drag som kan göra det svårt att framgångsrikt möta de utmaningar som den ställs inför i samband med stadsförnyelse. Organisationen är starkt sektoriserad och har därigenom svårt att på ett samlat sätt förhålla sig till den mångfacetterade förnyelseprocess som ständigt pågår. Organisationen är starkt centraliserad, vilket kan göra det svårt att rätt se

de lokala sammanhang i vilka förnyelseprocesserna utspelas.

Organisationen kännetecknas vidare av en stark professionalism, dvs kommunen företräds i allt större utsträckning av tjänstemän och inte av politiker. I en vanlig typ av förnyelsesammanhang har en kategori tjänstemän upparbetade kanaler främst till fastighetsägaren. Denne har vid ombyggnad ett klart försteg framför de boende. Detta försteg blir än mer markerat när de boende utgörs av äldre människor med begränsade möjligheter att delta i organiserat politiskt arbete.

Prövningen av byggnadslov och låneansökningar är genom sin normmässiga och institutionella utformning ägnad att tillgodose fastighetsägarens, byggnadsentreprenörernas och byggnadsarbetarnas intresse av en snabb, i teknisk-ekonomisk mening rationell handläggning. De boende har inte alls samma möjligheter att påverka ombyggnadsprocessen oaktat en kommun kan ha formulerat mål som uttrycker en vilja att tillgodose t.ex. äldre boendes intressen. Flera forskare och planerare har pekat på svårigheter för kommunerna att leva upp till de bostadssociala målen i och med övergången från nybyggnad på jungfrulig mark till om- och nybyggnad i redan byggd miljö (Källtorp 1985, s. 22-31; Reiter 1984, s. 23 ff.; Öresjö 1984).

Hur bemöter kommunerna den utmaning vi har pekat på? Det empiriska underlaget för att säga något mera bestämt om detta är ännu för bräckligt. I kommunerna pågår som bäst en anpassning av organisation och arbetssätt till de nya villkoren.

En tänkbar lösning vore att förfina den rationalistiska planeringstekniken. Med hjälp av datorer kan man samla in och bearbeta ytterligare bakgrundsdata, göra mera komplicerade analyser och på grundval härav utarbeta heltäckande handlingsprogram. Sådana strävanden skulle kanske kunna spela en roll för att upprätthålla tron på planeringen som sådan,

men praktiska erfarenheter av forskning om planering talar knappast till förmån för en sådan linje.

Hur skall alla förnyelseprocesser kunna förutses och inordnas i ett logiskt sammanhängande system av målmedel för att i sin tur koordinera en mångfald aktörers handlande? Rationalistisk planeringsideologi med dess tilltro till möjligheten av en rätlinjig styrning och med dess förtröstan på planeraren som yrkesutövare står inte särskilt väl rustad för att bemöta de utmaningar som stadsförnyelsen ställer kommunerna inför. Hur mycket planeringen som sådan än förfinas återstår dessutom den viktigaste frågan, nämligen att identifiera de kombinationer av aktörer som har förmågan att i praktiken genomföra politiska mål och riktlinjer. Kruket är att sådana "implementationsstrukturer" inte kan frambesvärjas. De måste spåras i de processer som pågår (Hjern 1983; Hjern & Porter 1983). Vi får anledning att återkomma till denna punkt, särskilt i kapitel 13.

Det mest troliga är att vi inom kommunal planering kommer att få se en fortsättning på tendenser som började framträda under 1970-talet. Planeringen uppfattas nu alltmer som en öppen process där det anses både nödvändigt och önskvärt med ett brett deltagande. I organisationsläran talar man ibland om en kooperativ-demokratisk planeringsmodell (Hjern 1983, s. 13 f). Vi kan här som en mera ytlig benämning nöja oss med att tala om projektmodellen.

I stället för att enbart förlita sig på den ordinarie planeringsorganisationen började man i kommunerna att bilda projektgrupper för att lösa specifika planeringsuppgifter. Tanken var att man över sektorsgränser skulle kunna sammanföra de delar av den kommunala organisationen som bedömdes nödvändiga för varje särskilt fall. Ofta var projekten tillkomna för att lösa ett problemkomplex lokaliserat till ett avgränsat område (kommundel, kvarter, fastighet) och ofta fanns som ett viktigt syfte att mobilisera medborgare och/eller boende i planeringen.

Projektmodellen innebär, åtminstone till sina intentioner, en utveckling från en centraliserad, sektoriserad och professionell planering i riktning mot en decentraliserad, integrerad och medborgarinfluerad sådan. En erfarenhet från dessa projekt är att de sällan lyckades mobilisera mera än en liten del, ofta redan tidigare aktiva medborgare. Aktiviteten var naturligt nog också väldigt projektbunden och begränsad i tiden. Någon självklar positiv påverkan på den ordinarie planeringsorganisationen hade de inte (Bohm 1985, s. 132-139; Gullberg 1981, s. 117-127; Miller et al 1982; Wikforss 1984).

I början av 1980-talet, i stadsförnyelsekampanjens spår, startar emellertid en rad kommuner planeringsprojekt av lite annorlunda karaktär. Fortfarande är det fråga om speciella projektgrupper. Dessa är dock bättre integrerade med den ordinarie kommunala organisationen och har inte till uppgift att lösa snävt avgränsade planeringsuppgifter. Syftet är i stället att på ett tidigt stadium via ett brett programarbete påverka planeringen av förnyelseprocessen i stadsdelar och bostadsområden (Källtorp 1983).

Den nya inriktningen stämmer väl med rekommendationer från forskare som analyserat 1970-talets erfarenheter:

"I stället för att söka påverka en enskild plan som ofta utformats genom tidigare beslut, är det troligen effektivare för medborgarna att påverka hela det politiska skeendet där ramarna för enskilda planbeslut växer fram." (Miller et al 1982, s.97).

I citatet betraktas planeringens effektivitet utifrån ett medborgarperspektiv. Från kommunens utgångspunkt skulle det kunna ligga en stor legitimitetsvinst i att få planer förankrade genom brett medborgerligt deltagande i planeringsprocessen.

Under senare år har vi kunnat se en rad försök att decentralisera den kommunala förvaltningen och

nämndorganisationen. Utan att gå närmare in på bakgrunden till dessa strävanden kan vi konstatera att Örebro är den kommun som gått längst i decentralistisk riktning. Kommundelsnämndsreformen har, särskilt i dess Örebrovariant, rentav karakteriserats som "en av efterkrigstidens största innovationer inom kommunal politik och förvaltning, uppseendeväckande inte minst för den mycket ovanliga decentraliserade inriktningen" (Amnå 1983).

Örebro kommun är sedan den 1 januari 1983 uppdelad på 15 kommundelar med motsvarande kommundelsnämnder (KDN) och kommundelsförvaltning. De kommunala sektorer som berörs är fritid, kultur, skola och socialtjänst. Nämnderna har att besluta i frågor som rör alla fyra sektorerna inom sina geografiska områden.

Kommundelsförvaltningen är visserligen sektoriserad men prövar olika former för sektorsövergripande samarbete. Facknämnderna för respektive sektor finns kvar på central nivå med uppgift att ansvara för mera långsiktiga och övergripande frågor. Gränsdragningen mellan kommundelsnämnder och facknämnder är något oklar och föremål för skilda tolkningar på respektive håll. Från kommundelsnämndernas sida är man angelägen att framhålla dessas med facknämnderna likvärdiga ställning i den kommunala organisationen. Man vill inte se sig själva som underordnade organ till facknämnderna. Formellt finner man stöd för ett sådant betraktelsesätt i det faktum att KDN har såväl budget-, som personal- och verksamhetsansvar.

Om kommundelsnämndernas kompetensområde omfattar de "mjuka" sektorerna av den kommunala verksamheten ingår det också i reformens förutsättningar att varje nämnd skall ges möjlighet att yttra sig över samtliga frågor av betydelse som rör den egna kommundelen. Detta innebär således att KDN är remissinstans i en mängd frågor inte minst av teknisk eller fysisk karaktär såsom trafik-, park- och stadsbyggnadsfrågor. Nämndledamöterna själva anser sig genom detta remissförfarande ha kunnat positivt påverka en rad

frågor av stadsförnyelsekaraktär (Amná 1985, s. 25). KDN-reformen tycks med andra ord ha gett lokala politiker ett visst inflytande inte bara över de frågor som decentraliserats (den "mjuka" förvaltningen). Via remissförfarandet har de också, ibland framgångsrikt, kunnat påverka den ännu centraliserade "hårda" förvaltningen.

Att människor ofta engageras starkt i stadsförnyelse- och andra sociofysiska frågor har dokumenterats i en rad undersökningar (Gidlund 1981; Amná et al 1985, s. 190; Miller et al 1982). Det kan därför te sig inkonsekvent att låta KDN-reformen stanna vid de "mjuka" sektorerna. Å andra sidan finns det i de "hårda" sektorerna tekniska och juridiska förhållanden som ansetts kräva en starkt specialiserad handläggning (t.ex. byggnadslovsfrågor). Detta kan tala för att bibehålla den tekniska förvaltningens centralisering och sektorisering.

I syfte att utveckla metoder för decentralisering av kommunal stadsförnyelsepolitik startade Örebro kommun med stöd av Bygghörsningsrådet det projekt - "Projekt Norr. Arbetssätt vid stadsförnyelse" - som är den omedelbara anledningen till föreliggande rapport. I den projektgrupp som under perioden 1/1 1984 - 30/6 1985 drev projektet ingick tre forskare, som hade till uppgift både att delta i och beskriva ("utvärdera") detsamma. Projekt Norr som sådant har lämnat en separat slutrapport över sitt arbete (Projekt Norr. Slutrapport 1985). Föreliggande rapport är resultatet av våra (forskarnas) ansträngningar att kritiskt granska ett arbete vi själva varit med om att utföra.

Syftet med och uppläggningsen av studien presenteras i kapitel 2. Därefter följer i kapitel 3 en beskrivning av den kommunala organisationen för stadsförnyelse i Örebro vid utgångsläget för projekt Norr 1983/84. Den omedelbara bakgrunden till och den formella uppläggningsen av projektet framgår av kapitel 4. Utgångspunkter för att studera kommundelsnämndernas arbete med stadsförnyelsefrågor ges i kapitel 5.

Därefter visar vi i kapitel 6 hur stadsförnyelsefrågor kommit in i Olaus Petri kommunalnämnds löpande arbete. Förhållandet mellan Olaus Petri kommunalnämnd och de tekniska förvaltningarna granskas i kapitel 7. I kapitlen 8-11 analyserar vi projekt Norr som sådant, däri inbegripet forskarnas roll i projektet. Rapportens avslutande del IV, dvs kapitlen 12-14, innehåller förutom sammanfattning och slutsatser även en skiss till fortsatt forskning.

I detta kapitel skall vi redovisa vår tolkning av forskningsuppdraget. Vi kommer att antyda vad en utvärderings- respektive implementationsanalysansats skulle kunna innebära för att därefter presentera den uppläggning vi själva stannat för, dvs en selektiv, problemorienterad fallstudie. Vi ger också argumenten för vårt val av analysenhet, grundläggande frågeställning, metod och källor.

2.1 Att utvärdera en arbetsmetod

I ansökan om projektanslag till Byggforskningsrådet heter det att huvudsyftet med forskningsinsatsen är att "dokumentera och utvärdera stadsförnyelseprojektet" och vidare att utvärderingen "ytterst /syftar/ till att bedöma om projektet fungerat som planerat och givit avsett resultat". Formuleringarna ligger helt i linje med den utvärderingsansats som systematiserats av lundafilosoferna Tore Nilstun och Göran Hermerén (1984). I detta perspektiv är det självklart att utgå från lagstiftarens/beslutsfattarens perspektiv för att se om uppställda mål resulterat i avsedda effekter. Det är med andra ord fråga om ett klassiskt, mål-medel-rationellt angreppssätt, där verkligheten betraktas uppifrån och ned med beslutsfattarnas uttalade eller rekonstruerade mål som given utgångspunkt.

Är det möjligt att på motsvarande sätt utvärderingsforska om ett utvecklingsprojekt av projekt Norrs typ? Låt oss något antyda vad ett sådant angreppssätt skulle kunna innebära. Vi utgår alltså från de mål som formulerats av och för projektet, citerade direkt från programskriften 1984-04-30:

"1.3.2. Huvudsyfte

De övergripande syftena med projekt Norr är:

att utveckla arbetsmetoder, generella för stadsförnyelsearbete, dels på stadsdels- och områdesnivå, dels för tätorter av Örebro storlek, samt

att konkret pröva former och arbetssätt för kommundelsnämndernas medverkan i stadsförnyelsearbete.

1.3.3 Delsyften

Projektet avser vidare att utveckla arbetsmetoder som gör det möjligt:

1. att snabbt skapa överblick över situationen inom ett stadsdelsområde,
2. att genom kommundelsnämnden och verksamma i området definiera områdets totala fysiska och sociala resurser, samt klarlägga önskvärda och möjliga förändringar,
3. att åstadkomma ett femårigt samlat handlingsprogram för genomförandefasen, avstämt mot långsiktig målsättning om livsmiljön i området,
4. att starta processer och kvartersprojekt där förändringsåtgärder prövas mot långsiktiga mål avseende kvarboende, allsidighet och tillgänglighet,
5. att pröva regler och normer vid genomförande av lokalt förnyelsearbete i perspektiv av Örebro kommuns situation som medverkande i försöksverksamhet som "frikommun".

Projektets syften är således inte att åstadkomma materiella resultat i form av konkreta förändringar i stadsmiljön. Projektet skall "utveckla arbetsmetoder" och "pröva former och arbetssätt" som i sin tur gör det möjligt att åstadkomma vissa aktiviteter av i huvudsak planeringskaraktär. Det handlar alltså om en mycket indirekt koppling till stadsförnyelse i konkret bemärkelse.

Vad skulle det innebära att tillämpa en renodlad utvärderingsansats på projektet? Låt oss utgå från de sex typer av utvärderingsanalys som Nilstun och Hermerén (1984, kap. 1) urskiljer. Vi skulle i en insatsanalys kunna kartlägga vilka personer som gjort vad med vilken tidsåtgång bl.a. för att se på avvägningen mellan projektbundna och reguljära kommunala insatser. I en effektanalys kunde vi

kartlägga vilka effekter i form av t.ex. olika plandokument som projektet gett upphov till. Däremot innebär det korta tidsperspektivet en svårighet om man vill göra en mera djupgående effektmätning t.ex. av eventuella effekter på den ordinarie kommunala organisationen. Vi återkommer strax till detta. På grundval av skrivna dokument, intervjuer och direkt observation kunde vi försöka rekonstruera och analysera själva planeringsprocessen i en processanalys.

Så långt kan vi stanna upp och notera att vi i viss utsträckning också kommer att genomföra analyser av de tre typer som nyss nämnts. Det handlar framförallt om Del III (Kap. 8-11), där vi analyserar "Projekt Norr som projekt". Vi har dock valt att i fallstudien som helhet inte lägga tyngdpunkten vid analysen av projektet som sådant. Vi skall successivt utveckla skälen för detta val.

En vanlig uppfattning vi funnit bland kommunala tjänstemän och bland politiker i kommundelsnämnden är denna: "Vi har sett så många projekt passera i revy. Vad vi vill veta är hur det blir sedan projektet avslutats. Kommer det vardagliga arbetet inom förvaltningen att påverkas i något avseende?" Frågan ligger helt i linje med projekt Norrs syften att utveckla arbetsmetoder, former och arbetssätt. Vid en måluppfyllelseanalys, som är den fjärde i raden av nilstunska analystyper, skulle det just vara fråga om att granska huruvida projektet lyckats uppfylla dessa metodinriktade mål. Är det meningsfullt och ens möjligt att göra en sådan bedömning innan de av projektet utvecklade och föreslagna metoderna eventuellt hunnit få någon tillämpning i den ordinarie kommunala verksamheten?

Projektarbetet avslutades sommaren 1985 och slutrapporten skickades till Byggforskningsrådet först i november. De eventuella effekter som projektet haft/kommer att ha på den kommunala organisationen och dess arbetssätt återstår att se. Detta gör en analys

av projektet som sådant av begränsat värde. Det är däremot möjligt att ställa de förslag som projekt Norr kommer med mot den kommunala organisationens tidigare sätt att arbeta med förnyelsefrågor och göra en hypotetisk bedömning av vad det skulle innebära att realisera dessa. Man kan tala om konsekvensbedömning snarare än utvärdering (som förutsätter att man i efterhand kan reflektera över resultatens förhållande till målen). Därmed kan vi också lämna de återstående två nilstunnska utvärderingstyperna - orsaks- respektive effektivitetsanalys - åt sidan. Att diskutera orsaker respektive effektivitet i relation till ett resultat som inte föreligger annat än i embryonal form förefaller inte meningsfullt.

Den ordinarie kommunala organisationen och dess sätt att arbeta med stadsförnyelsefrågor är således den referenspunkt till vilken projekt Norrs arbetssätt och förslag bör relateras. Eftersom ett av projektets huvudsyften koncentreras till kommundelsnämndernas roll och dessa började arbeta i full skala den 1 januari 1983 är det inte alldeles klart vad som skall menas med "ordinarie". Den dittills gällande kommunala organisationen reformerades då kraftigt på ett sätt som direkt berörde den "mjuka" delen av förvaltningen, dvs fritid, kultur, skola och socialtjänst. De "hårda", tekniska förvaltningsgrenarna omfattades visserligen inte direkt av reformen, men kommundelsnämndernas närvaro måste rimligen ha kommit att påverka också dessa nämnders och förvaltningsars sätt att arbeta.

Mot den här bakgrunden vore det trångsynt att inte försöka ta hänsyn till de spontana erfarenheter som vuxit fram i relationerna mellan de tekniska förvaltningarna och kommundelsnämnderna. I själva verket kan man på denna punkt rikta kritik mot forskningsuppdraget som sådant. Ur såväl vetenskaplig som praktisk politisk utgångspunkt hade det funnits starka skäl att göra en bredare studie av kommundelsnämndernas sätt att arbeta med förnyelsefrågor snarare än att uteslutande koncentrera

uppmärksamheten till ett tillfälligt projekt. Det ligger något motsägelsefullt i att låta ett på traditionellt sätt uppbyggt utvecklingsprojekt föreslå metoder för kommundelsnämndernas arbete med förnyelsefrågor utan att systematiskt kartlägga och bearbeta de spontana samarbetsformer som kan ha vuxit fram mellan de 15 lokala nämnderna och de tekniska förvaltningarna. Vi återkommer till denna fråga i Del IV (kap. 12-14).

2.2 Att utvärdera nedifrån och upp

Per Stjernquist har i polemik med den ovan skisserade ansatsen för utvärdering (Nilstun & Hermerén 1984) hävdad att:

"...det kan kännas riktigare att välja utgångspunkten för analysen i den reglerade folkgruppens eller verksamhetens problemsituation i stället för lagen och dess ändamål - att se skeendet nedifrån och inte uppifrån." (Stjernquist 1983, s. 12)

Om man betraktar kommunalpolitiken normativt demokratiskt, som politikernas och tjänstemännens ansträngningar att tillgodose befolkningens behov och önskemål är det svårt att inte dela Stjernquists uppfattning. Som forskare kan vi i varje fall inte utgå från att de politiska målen alltid är representativa för de befolkningsgrupper i vars namn politiken utförs. Den vetenskapligt och normativt intressantaste utvärderingen torde därför vara den som betraktar politiken såväl uppifrån som nedifrån (jfr "motbildsanalysen" i Schéele 1985).

Låt oss ta ett konkret exempel. Ett vanligt stadsförnyelsemål, så också i Örebro kommun, är "kvarboende". I en stadsdel som projektområde Norr innebär detta att stadsförnyelsen bör ske på ett sådant sätt att den övervägande äldre befolkningen som bor där skall kunna bo kvar efter, ja helst också under själva ombyggnadsprocessen (alternativt evakueras under kort tid i skonsamma former). För att

kunna bedöma realismen i de förnyelsemetoder som föreslås av projekt Norr måste vi ställa dessa metoder mot uppgifter om hur stadsförnyelse går till i praktiken. Som referenspunkt för vår fallstudie har vi därför dels tagit del av andra studier över hur stadsförnyelse går till i områden med äldre boende, dels - utanför projektets ram - gjort en egen punktstudie i projektområdet (Danermark 1985 b). Utgångspunkten är här att se hur stadsförnyelse kommer in i människors liv, oberoende av vilka myndigheter, företag etc som beslutat om åtgärderna.

En systematisk tillämpning av ett sådant nedifrån-upp-perspektiv skulle innebära att vi antog utmaningen från stadsförnyelsekampanjens svenska programförklaring, dvs att förbättringarna av den fysiska miljön skall komma "dem tillgodo som bäst behöver dem" (SOU 1981:99, s. 13). I ansökan om projektanslag för projekt Norr heter det, i samma anda, att projektet "skall utmynna i sådana produkter, som kan ligga till grund för ett konkret förnyelsearbete inom en kommundel/stadsdel baserade på en fysisk planering med mer av sociala förtecken än traditionell planering, en planeringsmetod som tar större hänsyn till svaga och utsatta gruppers situation" (vår kursiv.).

Det är först när uppifrånperspektivet kan ställas i relief mot perspektivet nedifrån som "utvärderingen" kan överskrida det förra perspektivets karaktär av spegel för beslutsfattarna. Därmed är vi också snarast inne på vad som i viss statsvetenskaplig tradition kallas implementationsforskning (se t.ex. Hjern 1983; Montin 1985; Municio 1982). Analysobjektet är här inte på förhand givet t.ex. i form av vissa politiska mål som skall genomföras av en kommunal förvaltning. Utgångspunkten är i stället ett problemområde, t.ex. de äldre boendes situation vid ombyggnad. Oberoende av om några politiska mål för området formulerats söker forskaren kartlägga vilka faktorer det är som påverkar de boendes situation i ombyggnadsprocessen. Man eftersöker de "implementationsstrukturer" där olika

aktörer - däribland kommunala politiker och anställda - i ett växelspel av samarbete, förhandling, kompromiss och konflikt genomför eller snarare skapar förnyelsepolitiken. Det ligger i sakens natur att studier av detta slag är metod- och resursmässigt mera krävande än vanliga utvärderingsstudier, där utgångspunkten är given i form av vissa politiska mål med därtill kopplad formell genomförandeorganisation.

Sett ur nedifrånperspektivet är projekt Norr bara en krusning på ytan av ett processhav i vars virvlar de avgörande skeendena utspelas. Den punktstudie av ett konkret förnyelsefall som vi tidigare omnämnt (Danermark 1985 b) kan liknas vid en dykarklocka med vars hjälp vi lyfter upp ett åskådningsmaterial som får ge relief åt projektets planeringsaktiviteter. Även om det vore önskvärt med en såväl bredare som djupare studie av de i projektområdet pågående förnyelseprocesserna är detta uteslutet av resursskäl. Det vore dock både önskvärt och praktiskt genomförbart att, utan stora resursinsatser, i återkommande punktstudier några år framöver belysa vissa aspekter av förnyelseprocessen i området. Härigenom skulle vi få distans till planeringsaktiviteterna och se i vilken utsträckning de har någon påverkan på vad som sker i området. Som flera forskare påpekat är det alltför sällan man ser planeringsstudier med en sådan inriktning (Fog 1983, s. 85 f.; Gullberg 1981, s. 126 f.; Hermerén 1981, s. 55 f.). Planering studeras ofta som en aktivitet skild från de materiella processer den är avsedd att påverka. Det är följaktligen också vanligt att man bortser från planeringens eventuella konsekvenser för berörda människor.

2.3 En selektiv, problemorienterad fallstudie

Så långt har vi skissartat antytt vad en traditionell utvärderings- respektive en implementationsanalysansats skulle kunna innebära för en studie av projekt Norr. Vi har dragit slutsatsen att den förra innehåller moment som vi kommer att

använda oss av men att den som helhet är alltför snäv. Vi har kort argumenterat för det önskvärda med en analys av den senare typen men tvingats konstatera att den vore alltför krävande i relation till våra resurser. Dessa har ändå - låt vara utanför projektets ram - medgett en punktstudie med inriktning åt det önskade hållet. Det är nu hög tid att mera rakt på sak klargöra till vad denna studie syftar, vilka analysenheter och frågeställningar vi valt och vilka metoder och källor vi använt oss av.

2.3.1 Val av analysenhet

Projekt Norrs syften är inte att inom projekttidens ram åstadkomma några direkta effekter på den fysiska miljön i projektområdet. Det är också orealistiskt att tro att detta skulle vara möjligt. Förnyelseprocesser där bl.a. fastighetsägare, boende och den kommunala förnyelseorganisationen är inblandade torde knappast kunna påverkas annat än marginellt av ett projekt som löper över 1 1/2 år och med utpräglade planeringsaktiviteter på programmet. Inte heller finns det anledning att förvänta sig några påtagliga effekter på medborgarnas medvetande och handlande av de begränsade utåtriktade aktiviteter som projektet initierat. Om man ser till projektets uttalade syften och gör en realistisk bedömning av tänkbara effekter så är det närmast den kommunala förnyelseorganisationen och dess eventuellt förändrade arbetssätt som måste stå i fokus för undersökningens intresse. Med denna avgränsning kan i sin tur vissa ytterligare preciseringar av analysobjektet göras. Utgångspunkten kan lämpligen vara en schematisk framställning steg för steg enligt följande:

I. Stadsförnyelse i vid bemärkelse (ej inskränkt till de processer, där kommunen i en eller annan form spelar en påtaglig roll).

II. Den kommunala förnyelsepolitiken intill 1/1 1983.

III. Den kommunala förnyelsepolitiken fr.o.m. kommunaldelsnämndsreformen 1/1 1983.

IV. Projekt Norrs arbete med förnyelsefrågor 1/1 1984 - 30/6 1985.

V. Projekt Norrs förslag till arbetsformer för det framtida kommunala arbetet med förnyelsefrågor (enligt projektets slutrapport).

VI. Effekter av projekt Norrs förslag till framtida kommunalt förnyelsearbete.

Av dessa tänkbara analysnivåer kan den första betraktas som synnerligen önskvärd men, beroende på resursbegränsningar, omöjlig att beakta annat än punktvis.

Nivåerna II-III är oundgängliga referenspunkter för en bedömning av projektgruppens arbete och rekommendationer (se kap. 3). Fallstudien är upplagd så att det skall gå att urskilja möjliga och i någon mån faktiska effekter av projektets verksamhet på det vardagliga förnyelsearbetet i kommunen. Vi kan alltså grovt ange vår analysenhet som den kommunala organisationen för stadsförnyelse i en förändringsprocess. Mera precist koncentrerar vi vår studie till kommunaldelsnämnderna och deras roll i förnyelsearbetet. Detta återspeglar uppdragsgivarens intentioner: "Det som är unikt och som ensamt motiverar forskningsstöd är utnyttjandet av kommunaldelsnämnden både i problemformuleringsskedet och i förändringsarbetet." (Föredragningspromemoria. Byggforskningsrådet 1983-11-22). Ytterligare preciseringar av vår analysenhet görs i anslutning till den följande presentationen av frågeställningar och i rapportens återstående kapitel.

2.3.2 Grundläggande frågeställning

Göran Hermerén har i ett sammanhang skisserat två typer av projektuppläggning vid studier av planering, den historiska fallstudiemodellen respektive den generaliserande samhällsvetenskapliga modellen (Hermerén, 1981, 47 f.). Den senare är både teoretiskt och praktiskt mera krävande och arbetar bl.a. med "ett preciserat batteri av frågor och hypoteser i syfte att få fram jämförbara data om olika kommuner". Syftet är att "få fram typiska drag eller generaliserbara påståenden, dvs hypoteser som överlevt testning enligt olika metoder". Med tanke på det studerade fallets art, där en kommun just börjat utveckla nya planeringsmetoder och där kommunalnämndsreformen ännu befinner sig i sin linda, förefaller det naturligt att lägga upp studien enligt den första modellen. Genom att tala om en selektiv, problemorienterad fallstudie understryker vi att ambitionen inte är att ge någon fullständig beskrivning och förklaring av den process vi studerar. Studien har explorativ karaktär och tar sikte på att belysa det som förefaller att vara specifikt med projekt Norr, främst kommunens och Byggnadsrådets ambition att ge kommunalnämnden en nyckelroll vid stadsförnyelse. Bredare studier med eventuella generaliseringsanspråk måste anstå till dess att nya planeringsrutiner fått en chans att utvecklas i kommunen.

Vi har i avsnitt 2.1 redovisat Norrprojektets syften enligt programmet. I fallstudien har vi valt att koncentrera oss på två förhållanden som inryms under de båda huvudsyftena och som anknyter till de flesta av delsyftena. I kapitel 10 behandlar vi således frågan om områdesbeskrivning/analys och relaterar projektets överväganden till tidigare erfarenheter av sådana beskrivningar/analyser. I kapitel 5-7 granskar vi kommunalnämndens roll vid stadsförnyelse ur olika aspekter. Mellan de två huvudfrågorna finns ett nära samband såtillvida att de metoder för områdesbeskrivning/analys som utvecklas är tänkta att

vara hjälpmedel för kommundelsnämnderna i deras planering.

Förväntningarna från projektledning, lokala politiker, andra planeringsforskare och Byggforskningsrådet är att kommundelsnämnderna skall ge särskilda förutsättningar att kanalisera lokalbefolkningens önskemål och krav om förnyelseåtgärder. Förväntningar finns också att nämnderna skall kunna spela en sektorssamordnande roll, som en integrerande länk mellan de sociala och tekniska förvaltningarna. Tanken är att det skall ske en sammansmältning av den lokala kompetensen hos lokala nämndpolitiker och -tjänstemän med den tekniska specialistkompetensen inom centrala fackförvaltningar. Det är bl.a. utifrån dessa förväntningar vi har valt att koncentrera våra studier av kommundelsnämnderna till tre aspekter:

- kommundelsnämnderna som kanaler för lokala önskemål och krav,
- kommundelsnämnderna som samordnare av och drivkrafter för lokala mål,
- kommundelsnämndernas roll vid genomförandet av stadsförnyelse.

Den första aspekten avser kommundelsnämndernas förmåga att identifiera och självständigt formulera lokala behov, den andra handlar om nämndernas roll i den övergripande planeringen och den tredje berör deras relationer till bestämda delar av den tekniska förvaltningen. Med statsvetenskaplig terminologi kan man säga att det handlar om artikulering, aggregering respektive implementering av lokala önskemål och krav i samband med stadsförnyelse (se t.ex. Blondel 1972, s. 18 ff.).

Fallstudiens grundläggande frågeställning är deskriptiv: Vilka roller spelar kommundelsnämnderna vid stadsförnyelse och hur uppfyller nämnderna dessa roller? En precisering av denna frågeställning, i

anslutning till de tre aspekter som nyligen urskiljts, sker i de rapportkapitel som särskilt behandlar kommunalnämnderna (kap. 5-7). Svaren söker vi genom att jämföra den kommunala planeringsorganisationens sätt att arbeta med stadsförnyelse före kommunalnämndsreformen med projekt Norrs erfarenheter och slutsatser. I någon mån kommer vi också att ta hänsyn till erfarenheter som gjorts spontant av i första hand Olaus Petri kommunalnämnd. Ett sådant erfarenhetsunderlag borde givetvis ha haft högre prioritet men här har själva forskningsuppdraget inneburit en insnävning till projektanknutna erfarenheter.

Som redan nämnts kommer vi utöver analysen av metoden för områdesbeskrivning/analys och kommunalnämndernas roll också att bearbeta vissa utvärderingsfrågor typ insats-, resultat- och processanalys av projekt Norrs arbete (kap. 8-11).

2.3.3 Metod och källor

Som forskare har vi deltagit i projekt Norr både som vanliga projektmedarbetare och som observatörer. Vi skall i kapitel 9 beröra några av de komplikationer som funnits med detta. Här omnämner vi förhållandet enbart för att peka på den stora vikt som direkt observation haft som metod och källa för vår fallstudie. Någon eller några av oss har således deltagit i så gott som alla av projektgruppens sammanträden och i särskilda seminarier och sammankomster som anordnats med representanter för olika fackförvaltningar, andra projekt etc. En av oss har kontinuerligt deltagit i sammanträden med den speciella arbetsgrupp (i fortsättningen kallad KDN-gruppen) som funnits med representanter för Olaus Petri kommunalnämnd och projektledningen. Man kan säga att huvudvikten av vår insats under själva projektperioden (1/1 1984 - 30/6 1985) legat vid deltagande och att de observationer vi gjort

ackumulerats och börjat bearbetas för dokumentation och analys först vid periodens slut.

Från projektgruppsmöten liksom från en del seminarier och andra sammankomster finns ganska noggranna minnesanteckningar som i regel förts av en praktikant från förvaltningslinjen vid Högskolan i Örebro. Protokoll från kommundelsnämnder, kommunstyrelsen, planutskottet m.fl. kommunala nämnder och styrelser utgör tillsammans med utredningar och olika typer av plandokument som utarbetats utanför och inom projektet en riklig källa av skriftlig dokumentation. Därutöver har vissa politiker och anställda intervjuats i speciella sammanhang. Några systematiska intervjuer har inte gjorts. Det har varit tidskrävande nog att som projektdeltagare närvara vid de olika sammankomster som nämnts ovan.

I efterhand kan vi konstatera att det hade varit såväl vetenskapligt som praktiskt politiskt önskvärt om mera tid kunnat ägnas åt att inhämta erfarenheter från andra kommundelsnämnders och från den ordinarie tekniska förvaltningens arbete med förnyelsefrågor. Denna anmärkning bör ses i samband med vår nyss formulerade kritik av själva forskningsuppdraget (se vidare kap. 12, punkt X). Å andra sidan har vår deltagarroll gett rika tillfällen till informella iakttagelser och samtal som, i svårbestämbar mån, kan uppväga bristen på formaliserade intervjuer.

DEL II

DECENTRALISERAD STADSFÖR-
NYELSE I ÖREBRO

Den kommunala styrningen av bebyggelseutvecklingen kan ses som ett förhandlingsspel (Floderus 1981, s. 12 ff). Såväl allmänna som enskilda intressen ska enligt gällande byggnadslag beaktas. Inget av intressena ges ett generellt företräde. Kommunens uppgift blir att hävda de allmänna intressena gentemot fastighetsägarnas ekonomiska intressen, samtidigt som ett socialt ansvar för de boende faller på kommunen. En förhandlingssituation förutsätter både intressemotsättningar och intressegemenskap. Intressegemenskapen har sin grund i ett ömsesidigt beroende. Fastighetsägaren kan inte genomföra sitt projekt utan tillstånd och kanske finansieringshjälp. Kommunen får inte sina intentioner förverkligade om inte fastighetsägaren har intresse eller förmåga att vidta önskade förändringar (Floderus 1981, s. 16 f).

En arbetsgrupp inom bostadsdepartementet, som haft till uppgift att gå igenom de regler som styr stadsförnyelsen, hävdar att kommunerna vid nyexploatering har "mycket stora möjligheter att i detalj styra utvecklingen". Däremot står få styrmedel till deras förfogande vid stadsförnyelse (Ds Bo 1985:5, s. 122 f). Tillgängliga styrmedel kan indelas i tre kategorier: propagerande, ekonomiska och administrativa. Kommunens övergripande eller strategiska planering har en propagerande/informerande funktion och avser att klargöra kommunens viljeinriktning. Den produktionsförberedande planeringen i form av fastställda stadsplaner liksom byggnadslovgivning har karaktär av administrativt styrmedel som ålägger fastighetsägaren ett visst beteende. Lån och bidrag är ekonomiska styrmedel som påverkar fastighetsägarens ekonomiska kalkyl i syfte att stimulera till ett från samhällets sida önskvärt handlande. Styrningens innehåll är i dessa fall tämligen detaljreglerad genom statliga bestämmelser. Finns det trots det ett handlingsutrymme för kommunerna? Vissa studier tyder på att så skulle vara fallet. Åsel Floderus har t.ex. visat hur handläggare kunnat

tillämpa såväl offensiva som defensiva strategier vid prövning av byggnadslovsärenden (Floderus 1981). Hennes iakttagelser gäller hantering av nybyggnadsärenden. Stig Nordbeck har funnit stora skillnader mellan kommuners förnyelsestrategier (Nordbeck 1983). Andra forskare har uppmärksammat skillnader i "hisspolitik" mellan olika kommuner (Eriksson & Turner 1984).

I inledningskapitlet gjorde vi en distinktion mellan stadsförnyelse och stadsförnyelsepolitik. Med hjälp av av det senare begreppet ville vi avgränsa sådana förändringar i den befintliga miljön som kan hänföras till kommunal politik. Begreppsparet är analogt med Kerstin Bohms två begrepp "den faktiska stadsbyggnadsprocessen" respektive "den fysiska planeringsprocessen" (Bohm 1985, s. 23). I detta kapitel ska vi redogöra för den kommunala organisation som har till uppgift att planera och på olika sätt försöka ingripa i den ständigt pågående stadsförnyelseprocessen.

Vi börjar med en formell beskrivning av den förtroendemannan- och förvaltningsorganisation, som gällde när projekt Norr startade den 1 januari 1984. Väsentliga förändringar har skett från och med den 1 januari 1986 efter ett utredningsarbete som genomförts av kommunens utvecklingskontor under 1985. Vad dessa förändringar närmare innebär återkommer vi till i kapitel 7. Efter beskrivningen av organisationen övergår vi till att behandla kommunens möjligheter att initiera och påverka stadsförnyelsen genom dels planering, dels beslut i ärenden gällande byggnadslov och statlig finansiering. Avgränsningen är gjord med tanke på projekt Norrs syfte och arbetsområde.

3.1 Politiskt ansvar

Med den avgränsning vi gjorde ovan är det framförallt tre nämnder som haft ansvaret för planeringen av stadsförnyelsen i Örebro kommun, nämligen kommunstyrelsen

genom sitt planutskott, byggnadsnämnden och fastighetsnämnden. Andra nämnder, som gatunämnden och parknämnden, har genom sina förvaltningsorgan kontinuerligt fört kunskap om sina respektive ansvarsområden till planeringsprocessen. Gatunämnden har bl.a. ansvarat för gator och vägar inom stadsplanlagt område och har dessutom fungerat som trafiknämnd med ansvar för trafikpolitiska och trafiktekniska frågor inklusive parkeringsplatser. Parknämnden har förvalt kommunens skogs- och lantegendomar och parker. Fastighets-, gatu- och parknämnderna sammanfördes den 1 januari 1986 till en gemensam teknisk nämnd.

Socialdemokraterna har haft egen majoritet i samtliga styrelser och nämnder i Örebro kommun. De har valt att ytterligare markera sin majoritetsställning genom att också tillsätta alla ordförande- och vice ordförandeposter. Ett av oppositionspartierna har i varje nämnd haft en gruppleddarpost med extra arvodering för att öka minoritetens möjligheter att bedriva ett aktivt nämndarbete. I de aktuella nämnderna har ställningen under denna mandatperiod varit följande:

	<u>s</u>	<u>c</u>	<u>fp</u>	<u>m</u>	<u>totalt</u>
Planutskottet	4	1	-	2 ^x	7
Byggnadsnämnden	6	2 ^x	-	3	11
Fastighetsnämnden	7	2 ^x	1	3	13
Gatunämnden	5	1	1	2 ^x	9
Parknämnden	5	2 ^x	-	2	9

^x gruppleddarpost

Planutskottet har varit, och är även i den nya organisationen, under kommunstyrelsen ansvarigt för den fysiska planeringen, dvs hur marken ska användas, var bostäder ska byggas, var gator och vägar ska anläggas etc. Det betyder att planutskottet inom ramen för sitt övergripande ansvar för stadsförnyelsearbetet formulerar policy och mål, beslutar om planeringsverksamhet och godkänner planer och avtal för kommunstyrelsens räkning.

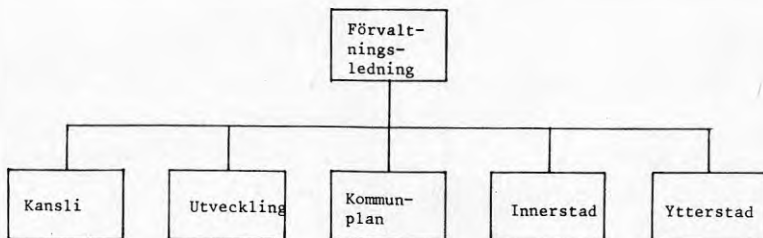
Konkreta byggnadsplaner, detaljplaner, antas av byggnads-

nämnden, nu liksom tidigare, och nämnden svarar också för byggnadslov och byggnadsinspektion. I dessa avseenden är byggnadsnämndens verksamhet reglerad genom föreskrifter i byggnadslagen, byggnadsstadgan och andra författningar.

Fastighetsnämnden försvann genom omorganisationen. Dess uppgift har varit att medverka till att en socialt inriktad bostadspolitik skulle förverkligas. I detta syfte har det ålegat fastighetsnämnden att kontinuerligt analysera bostadssituationen och bostadsbehovet i kommunen. Den har också haft ansvaret för den kommunala bostadsförmedlingen och för tomt- och småhusförmedlingen. Statliga lån och bidrag till bostadsbyggandet liksom statliga och kommunala bostadsbidrag till resurssvaga hushåll har även förmedlats genom fastighetsnämnden.

3.2 Förvaltningsorgan

Det centrala planeringsorganet för stadsförnyelsefrågor i Örebro kommun är stadsbyggnadskontoret, som har planutskottet, byggnadsnämnden och fastighetsnämnden som uppdragsgivare. Stadsbyggnadskontoret uppstod som organisatorisk enhet genom en sammanslagning av de tidigare enheterna plankontoret, utredningskontoret, stadsarkitektkontoret och fastighetskontorets exploateringsavdelning. Organisationen har hösten 1985 följande utseende:



Förvaltningsledningens tre samordnare leder arbetet och svarar för att stadsbyggnadskontorets resurser utnyttjas på ett effektivt sätt. De är också sekretariat för planutskottet. Formellt ska alla större utrednings- och planeringsarbeten beställas hos samordnarna. De företräder i inledningsskedet stadsbyggnadskontoret som helhet och svarar för de externa kontakterna. När beställning kommit in avgör samordnarna i samråd med planutskottets ordförande hur det beställda arbetet ska hanteras, vilken angelägenhet frågan har och vilka direktiv som bör gälla. Därefter utformas en arbetsorder till den avdelning som ska utföra arbetet. Kontorets produktiva avdelningar - kommunplane-, innerstads-, ytterstads- och utvecklingsavdelningarna - löser, inom ramen för arbetsordern, självständigt uppgiften. Avdelningen utser handläggare som ansvarar för uppdraget och fungerar som kontaktperson. Under arbetets gång sker samråd med berörda fackförvaltningar ("kontorssamråd") och utarbetade förslag sänds på remiss. Först när vederbörlig hänsyn tagits till remissinstansernas synpunkter anses ärendet färdigbehandlat och kan överlämnas till ansvarigt politiskt organ för beslut.

Kommunplaneavdelningen svarar för det övergripande utrednings- och planeringsarbetet i kommunen. Det omfattar t.ex. kommunöversikter, utredningar inom trafik- och miljöområdet och ekonomiska utredningar. Kontinuerligt arbetar avdelningen med bl.a. kommunplanen och bostadsförsörjningsprogrammet, där utvecklingen av näringsliv, befolkning och bostadsbehov inom kommunen bedöms.

Inom sina respektive geografiska områden tar innerstads- och ytterstadsavdelningarna fram områdes- och detaljplaner. I genomförandeskedet svarar avdelningarna för hela arbetskedjan i ett ärende: från de första planskisserna över byggnadslov till byggnadsinspektion.

Utvecklingsavdelningen lämnar service till övriga avdelningar. Arbetet består bl.a. i att utveckla rutiner, initiera utbildning och även bedriva viss internutbild-

ning för stadsbyggnadskontorets personal. Genom en informationsenhet och en modellverkstad kan avdelningen producera informationsmaterial och planmodeller.

Administrativa uppgifter, gemensamma för hela stadsbyggnadskontoret, t.ex. diarium, arkiv, budget- och personalfrågor, handhas av kansliavdelningen. Den fungerar som sekretariat för byggnadsnämnden.

Vid sidan av framförallt innerstadsavdelningen har ett organisatoriskt fristående organ, stadsförnyelsegruppen, också sysslat med stadsförnyelsefrågor. Bakgrunden till gruppens tillkomst var att stadsarkitekten när stadsbyggnadskontoret bildades fick samordningsansvaret för innerstadsavdelningen. Samtidigt kvarstod han som stadsarkitekt. Det dubbla ansvaret, tillsammans med de dokumenterade problem omorganisationen medförde (Höglund 1986), ledde till att en förändring av arbetsbördan måste ske. Stadsarkitekten uppger att valet mellan de två befattningarna för honom själv inte var helt lätt och självklart, framförallt därför att han personligen var mycket intresserad av stadsförnyelse, som är en viktig del av innerstadsavdelningens verksamhet. Speciellt var det bevarandefrågorna som han ansåg angelägna. Dessa frågor var också aktuella för kommunen vid denna tidpunkt, bl.a. hade en politisk grupp tillsatts för att ha det politiska ansvaret. Problemet löstes på så sätt att stadsarkitekten lämnade samordningsansvaret för innerstadsavdelningen. Samtidigt kunde hans intresse för och engagemang i stadsförnyelsefrågor tas tillvara genom att stadsförnyelsegruppen bildades. Resursmässigt fick gruppen fyra heltidstjänster till sitt förfogande: förutom stadsarkitekten som ansvarig en planingenjör, en konstnär, en kartritare och en planeringssekreterare. Redan vid gruppens bildande bestämdes att den skulle avvecklas vid stadsarkitektens pensionering och den upphörde också som organisatorisk enhet den 1 juli 1985. Befattningshavarna har sedan återgått till de avdelningar varifrån de kom.

Stadsförnyelsegruppens uppgift har varit att behandla stadsförnyelsefrågor i andra former än de traditionella. Ett syfte har varit att utarbeta riktlinjer för kommunens handläggning av stadsförnyelseärenden, speciellt vad gäller miljö- och bevarandenaspekterna. Gruppen har även varit engagerad i genomförandet av ett antal konkreta stadsförnyelseprojekt. De arbetsuppgifter stadsförnyelsegruppen haft skulle normalt ha utförts av innerstadsavdelningen. Dit har de också förts vid avvecklingen.

Projekt Norr kan betraktas som en utlöpare från stadsförnyelsegruppen. Gruppens personella resurser har i stor utsträckning tillförts projektet.

Mark- och bostadsavdelningen vid fastighetskontoret (upphörde den 1 januari 1986) har svarat för den bostadspolitiska servicen till bostadssökande och fastighetsägare. Låneenheten har fungerat som förmedlingsorgan för statliga lån och bidrag och lämnat yttranden till länsbostadsnämnden som beslutat. Administrationen av statliga och kommunala bostadsbidrag till resurssvaga hushåll har ombesörjts av bidragsenheten, medan bostadsförmedlingen svarat för servicen till bostadssökande. Bostäder i Stiftelsen Hyresbostäders bestånd förmedlas numera i stiftelsens egen regi. Bostadsförmedlingen har dessutom haft hand om tomtkön och förmedling av gruppbyggda småhus.

3.3 Planering

En filosofi för den fysiska planeringen i Örebro kommun presenteras i "Program för områdes- och detaljplaner jämte kommunplaneförutsättningar", som antogs av planutskottet 1981-03-19. Strävandena är att inom ramen för programarbetet få ett samlat synsätt och en samordning av de aktiviteter som avses leda mot likartade mål. Att arbeta med program betraktas som en metod att nå fram till "ett dokument över de ställningstaganden och utfästelser kommunen gör inför plangenomförandet". Arbetssättet ska leda till förbättrad demokrati och ökad

effektivitet i den kommunala verksamheten.

Demokratin anses kunna förbättras genom att politikerna får ett ökat inflytande över den fysiska planeringen. Planutskottet tar därför programbeslut. Delmoment under programarbetet avrapporteras till utskottet, som tar ställning till förslagen och beslutar om det fortsatta arbetets inriktning. Berörda facknämnder deltar i samråd och är remissinstanser. Politikernas uppgift är att svara för målformuleringarna, varför frågeställningarna under programarbetet formuleras så att de kan besvaras utifrån politiska värderingar. Därigenom slipper de förtroendevalda ta ställning till enskilda tekniska lösningar och en klarare roll- och ansvarsfördelning mellan politiker och tjänstemän uppnås. Även de intressenter som direkt eller indirekt berörs av ställningstagandena, t.ex. brukare, näringsliv, intresseorganisationer, kan genom programarbetet tidigt få kontakt med planeringen av ett visst område.

Ökad effektivitet anses kunna uppnås genom att målkonflikter och resursfrågor kan klaras ut under programarbetet med mindre risk för komplikationer, tids- och resursförluster i senare skeden. Erfarenheter från tidigare planarbete kan mer systematiskt tas tillvara. Facknämndernas och fackförvaltningarnas arbete samordnas genom programmet och möjligheterna att välja lämpligaste medel för att nå ett visst mål ökar. Genom sitt deltagande i programarbetet förutsätts nämnderna och förvaltningarna få en känsla av medansvar och de kan tidigt starta förberedelserna för genomförandet, vilket ökar förutsättningarna för att planen förverkligas enligt intentionerna.

I "program för områdes- och detaljplaner jämte kommunplaneförutsättningar" görs en distinktion mellan strategisk och produktionsförberedande planering. Den strategiska planeringen har betecknats som en planering för förhandling (Floderus 1981, s. 13). De allmänna intressena identifieras inför de kommunala beslutsfattarnas förhandlingar med intressenter i omvärlden. Konflikter

mellan olika markanvändningsintressen måste göras tydliga. Programarbetet får karaktär av målformulering, att klargöra kommunens viljeinriktning.

Ett exempel på en övergripande, strategisk planering är den översiktliga kommunplaneringen med målet att skapa en sammanhållen och entydig "Utvecklingsplan för Örebro kommun", som pågår i Örebro sedan början av 1980-talet. Uppläggningsen av kommunplanearbetet sägs vara "probleminriktat samtidigt som en helhetssyn eftersträvas". Probleminriktningen innebär att en fullständig beskrivning endast görs av de för syftet relevanta faktorerna. Planeringen omfattar de närmaste tio åren men i vissa fall görs utblickar för ett längre tidsperspektiv. Den översiktliga kommunplaneringen är upplagd på följande sätt:



Kommunens övergripande utveckling belystes i kommunplaneavdelningens utredningsrapport "Örebro kommuns utveckling under 80-talet", som behandlades av planutskottet i december 1982. I rapporten beskrivs ramarna för befolkningens, näringslivets och bostadsbyggandets utveckling fram till 1992. Utskottet godkände utgångspunkterna och riktlinjerna för det fortsatta arbetet. En genomgång av möjligheterna till utbyggnad av tidigare inte bebyggd mark i centralorten presenterades i december 1982 i rapporten "Kompletteringsbebyggelse", även den utarbetad av kommunplaneavdelningen. Sedan dess har "Centralortens utveckling under 80-talet" sammanställts och re-

missbehandlats under 1983. Den ger förslag på hur centralorten som helhet bör utvecklas och föreslår riktlinjer för den översiktliga planeringen av stadskärnan, innerstaden och övriga delar av centralorten. Arbetet med planeringen av innerstadens respektive de yttre kommundelarnas utveckling under 80-talet pågår. Den översiktliga planeringen av exploateringsområden har för närvarande låg prioritet.

Denna planering har arbetsmässigt bedrivits på anbefallt sätt med kommunplaneavdelningen som centralt utredande organ. Samråd har skett med berörda fackförvaltningar. Under arbetets gång har kommundelsnämnder införts. I samband med de hittills färdigställda rapporterna har dessa fungerat som remissinstanser. Remissvaren på "Centralortens utveckling under 80-talet" visar att många av kommundelsnämnderna har förväntat sig en ny planeringsmodell, där utgångspunkten är tankar och idéer från kommundelarna i stället för "färdigtänkta" planer som man tillåts tycka något om. En kommundelsnämnd ber alla centrala planerare lägga sina "egna utvecklingsplaner på is ett tag och komma ut till oss på kommundelsnivå". Det fortsatta arbetet med planeringen av innerstaden och de yttre kommundelarna har fått en något annorlunda karaktär, vilket vi återkommer till i kapitel 7.

Intressenter utanför den egentliga kommunala nämndorganisationen har inte deltagit i något samrådsförfarande utan har fungerat som remissinstanser. Så kom t.ex. svar på remissen om "Centralortens utveckling under 80-talet" från Örebro Trafik AB, Stiftelsen Hyresbostäder, Länsbussarna, Örebro läns landsting, Länsstyrelsen, Örebro läns köpmannaförbund, TCO-distriktet och Örebro läns hyresgästförening.

Varje år upprättas ett bostadsförsörjningsprogram för den närmaste femårsperioden. Från och med "Bostadsförsörjningsprogram 1985-89" ingår också bostadsförbättringsåtgärder (ROT) i planeringen. Därmed om-

fattar programmet dels en bedömning av det framtida behovet av bostäder, dels förslag på hur behovet ska kunna tillgodoses både genom ny- och ombyggnation. Förbättringar i bostadsbeståndet ska genomföras så att de främjar ett jämlikt och integrerat boende och ett varsamt omhändertagande av befintliga kvaliteter i boendemiljön. Vidare ska de underlätta för gamla och handikappade att bo kvar i sina vanliga bostäder. I detta syfte finns på försök under 1984-1986 ett särskilt statsbidrag för installation av hissar främst i trevåningshus. Örebro kommun har under 1985 utarbetat "Tillgänglighetsplan för Örebro centralort", där tillgängligheten i flerbostadshus kartlagts och förslag lämnats på hur det statskommunala hissbidraget ska fördelas för att öka tillgängligheten. Enligt förordningen om statsbidrag för hissinstallation i bostadshus m.m. (SFS 1983:1025) ska bidrag i första hand ges till områden där kommunen upprättat en plan för hur tillgängligheten ska förbättras. Kommunplaneavdelningen har utgått från kommundelsnämnderna i centralorten och i samråd med kommundelsförvaltningarna delat upp varje kommundel i ett antal "hemområden". Kriterierna för avgränsningen av ett hemområde har varit att (1) ta hänsyn till vad människorna uppfattar som sitt grannskap, (2) inte dela enhetliga bebyggelsegrupper och (3) anpassa till statistikområdesgränser. Varje hemområde omfattar med dessa utgångspunkter i princip minst 1 000 lägenheter, i de centrala hemområdena väsentligt flera.

Bostadsplaneringen har skett i arbetsgrupper med kommunplaneavdelningen som centralt planeringsorgan. Nedanstående sammanställning ger en uppfattning om det samarbete och samråd som ägt rum.

Förvaltning	Bostadsförsörjningsprogram	Tillgänglighetsplan
Budgetkontoret	X	
Fastighetskontoret	X	
Stadsbyggnadskontoret	X	X
Socialförvaltningen	X	
Skolförvaltningen	X	
Statistikavdelningen	X	X
Kommundelsförvaltningen	X	X

När det gäller bostadsförsörjningsprogrammet har facknämnderna och kommundelsnämnderna fått lämna sina synpunkter genom remissvar, vilket också gäller andra intressenter, t.ex. Stiftelsen Hyresbostäder, HSB, Riksbyggen, JCC, Örebro läns fastighetsägareförening, Örebro läns hyresgästförening, Örebro läns landsting och länsstyrelsen.

I den produktionsförberedande planeringen bestäms markanvändningen i detalj och regleras utformningen av byggnader och anläggningar. Denna planering har ansetts byggas på en rationalistisk planeringsfilosofi (Floderus 1981, s. 12), där kommunen eftersträvar kontroll över de faktorer som är avgörande för om målen ska uppnås. Osäkerheten reduceras genom att man söker förbättra sitt informationsunderlag. Det gäller att knyta andra intressenter så tidigt som möjligt till planeringen. Eventuella konflikter kan då göras tydliga och lösas genom överenskommelser. I grunden förutsätts intressegemenskap mellan berörda parter.

Detaljplanen tillhör den direkt produktionsförberedande planeringen och utarbetas av innerstads- eller ytterstadsavdelningen vid stadsbyggnadskontoret under samråd med berörda intressenter. Den anger de konkreta villkoren för markanvändningen. Planutskottet tar programbeslut medan byggnadsnämnden antar detaljplanen. Detaljplanen utgår från områdesplanen om sådan finns utarbetad. Områdesplanen anger den framtida markanvändningen inom ett större område och innehåller förslag om t.ex. bostadsbebyggelse, arbetsområden, serviceytor, anläggningar och friytor för lek och rekreation, trafik och kommunikationer.

Planeringen i sig skapar inga incitament hos fastighetsägare att vidta stadsförnyelseåtgärder. Bostadsdepartementets arbetsgrupp (Ds Bo 1985:5) menar att en relativt omsorgsfull planering är nödvändig framförallt när det gäller stadsförnyelse, eftersom den alltid är mera komplex än nyexploatering. Kommunens

möjligheter att initiera stadsförnyelseåtgärder ligger till stor del på informationsplanet. En god planering ger möjligheter att på ett tidigt stadium informera byggherrar, fastighetsägare och hyresgäster om önskvärda förändringar, vilka krav som ställs och vilka möjligheter som finns. Planeringsprocessen kan i sig vara värdefull för att åstadkomma en samverkan mellan berörda parter. I regeringens proposition om bostadsförbättringsprogrammet (prop. 1983/84:40) ställs krav på att stadsförnyelsen sker i mer övergripande former. Förbättringar i bostäderna bör i ökad utsträckning samordnas med andra angelägna stadsförnyelseåtgärder, t.ex. när det gäller trafik- och parkeringsfrågor och utbud av kommersiell service. Stadsförnyelse kräver dessutom ofta samarbete över fastighetsgränserna, varför stadsförnyelseprojekten inte bör göras alltför små. Lösningen på många problem, t.ex. tillgänglighet, lek- och parkeringsplatser, evakuering av hyresgäster, underlättas om åtgärderna kan planeras för ett helt kvarter samtidigt.

Hur ser då "verkligheten" ut? I vilken utsträckning kan kommunen i sin planering påverka stadsförnyelsen i riktning mot ovan angivna ambitioner? Det faller utanför ramen för denna rapport att i detalj försöka analysera de problem en kommun av Örebros karaktär ställs inför i stadsförnyelsesammanhang. Låt oss ändå, som en bakgrund till de problem projekt Norr tagit sig an, något belysa vad som bland centrala handläggare (innerstadsavdelningen) betraktas som svårigheter vid försök att styra stadsförnyelseprocessen.

Den strategiska planeringen, i form av de ovan beskrivna "Utvecklingsplan för Örebro kommun", bostadsförslöjningsprogram, tillgänglighetsplan och områdesplaner, saknar rättslig verkan gentemot medborgare och fastighetsägare. De kan därför inte ligga till grund för formella beslut i t.ex. byggnadslovsärenden. Områdesplaner utarbetas numera också sällan. För södra city antogs områdesplan 1976 och för norra city påbörjades

motsvarande arbete 1981 men är ännu inte slutfört.

Produktionsförberedande planering, som detaljplaner, får om de fastställs som stadsplaner av länsstyrelsen, en rättslig verkan. I centralorten är detaljplaner i princip stadsplaner. En stadsplan är ett defensivt vapen för kommunen: den kan förhindra en viss förändringsåtgärd men inte framtvinga att en annan önskvärd åtgärd genomförs. Ett strikt hävdande av stadsplanens bestämmelser kan medföra att i övrigt önskvärda förändringar inte kommer till stånd. Väljer kommunen att medverka till en förändring, kan byggnadsnämnden i mindre omfattande fall bevilja dispens från gällande stadsplan, i övriga fall får stadsplanen ändras med den lagstadgade offentlighet detta medför.

Stadsplanerna har ändrat karaktär. Tidigare kunde en stadsplan gälla flera kvarter, i dag omfattar den ofta endast några fastigheter. Påverkan av stadsförnyelsen mot helhetslösningar för flera fastigheter kan därmed bli svårare. Örebro kommun har visat vilja att i ökad utsträckning få till stånd samverkan mellan fastigheter. Ett önskemål i samband med frikommunförsöket har varit att kommunen skulle få möjligheter att driva igenom gårdssamverkan inom kvarter med mer än en fastighetsägare. Framställningen avvisades av regeringen med motiveringen att sådana tvångsmedel skulle komma i konflikt med grundläggande äganderättsliga principer.

3.4 Byggnadslov

Byggnadslov krävs bl.a. vid

- till- och påbyggnader
- ombyggnader och andra genomgripande förändringar
- inredningsåtgärder för att använda en byggnad helt eller delvis för nytt ändamål
- andra ändringar som berör konstruktionen av byggnadens bärande delar, eldstäder, rök- eller ventilationskanaler eller som avsevärt påverkar planlösningen eller det

yttre utseendet eller som innebär att vatten- och avloppsledningarna installeras eller ändras (Ds Bo 1985:5, s. 30 f).

Byggnadslov beviljas av byggnadsnämnden. Processen bakom kan delas in i tre skeden: (1) information, (2) beredning och (3) beslut (Malmsten 1984, s. 188 f). Under det första skedet sker informella förhands- och underhandskontakter mellan fastighetsägare och kommunens handläggare. Fastighetsägaren presenterar sina idéer och får råd och anvisningar om vilka krav som ställs för att projektet ska godkännas. Här befinner sig parterna i en förhandlingssituation. När den skriftliga byggnadslovsansökan lämnas in vidtar beredningsarbetet. Kommunikationen mellan fastighetsägare och handläggare blir mer formell. Utgångspunkten för kontakterna blir de inlämnade handlingarna vars innehåll ställs mot den tolkning handläggaren gör av gällande stadsplan och byggnadslagstiftning.

Studier av byggnadsnämndens agerande vid byggnadslovgivning ger vid handen att två olika argumentationslinjer tillämpas:

- (1) defensiv, dvs byggnadslov beviljas om det inte kan påvisas att byggnationen är olämplig från allmän synpunkt
- (2) offensiv, dvs den sökande får bygga endast om byggnationen är lämplig ur allmän synpunkt (Floderus 1981, s. 72).

Vid nybyggnation har kommunen ett alternativ om en offensiv strategi leder till att byggnadslov inte beviljas: marken finns kvar oexploaterad och kan användas för ett ur allmän synpunkt lämpligare ändamål. Vid ombyggnation är enda alternativet status quo. Byggnadsnämnden kan inte räkna med positivt gensvar på krav som går utöver de ekonomiska villkor som gäller på fastighetsmarknaden. Stadsförnyelse är "en process som följer ekonomiska lagar och som det krävs omfattande och strategiska insatser av stat och kommun för att 'göra det

bästa av' ur samhällssynpunkt. Denna statliga och kommunala reglering måste ske inom de ekonomiska ramarna..." (Nordbeck 1983, s. 26).

I Örebro betraktas det i dag som relativt ovanligt att ett inledande, informellt samråd sker mellan fastighetsägare och kommunens handläggare av byggnadslovsärenden, åtminstone när det gäller större fastighetsägare. Den första kontakten sker när byggnadslovshandlingarna, utarbetade av konsult, lämnas in. Dessa är i allmänhet formellt oklanderliga enligt byggnadslagstiftningen, varför endast marginella förändringar är möjliga. Det är ofta berättigat att tala om en "lånearkitektur", dvs de åtgärder för vilka byggnadslov söks är styrda av de krav som ställs för att statliga lån och bidrag ska utgå. Krav med annan inriktning kan medföra att de ekonomiska förutsättningarna för att genomföra projektet försämras.

3.5 Lån och bidrag

"Det är f.n. inte möjligt, med hänsyn till bruksvärdesystemets tillämpning, att i någon större omfattning bygga om bostadsfastigheter utan statliga lån och räntesubventioner. /.../ Det är därför i regel en ekonomisk nödvändighet för fastighetsägaren att inordna sig under de statliga lånebestämmelserna, om han vill modernisera sin fastighet." (Nyman & Tornée 1983, s. 143)

Stadsförnyelsen styrs i dag till stor del av det tioåriga bostadsförbättringsprogrammet (ROT-programmet), som riksdagen antog 1983. Bakom beslutet låg dels närings- och arbetsmarknadspolitiska, dels bostadspolitiska strävanden. Kapaciteten inom byggsektorn ska hållas uppe under en period av stagnerande nybyggnation samtidigt som socialt angelägna förbättringar i det befintliga bostadsbeståndet underlättas. Alla ska ha rätt till en modernt utrustad och väl underhållen bostad med god tillgänglighet. Förbättringarna ska genomföras så att ett jämlikt och integrerat boende främjas, där sär-

skilt de äldres och handikappades möjligheter att bo kvar i sina vanliga bostäder underlättas. Samtidigt ska de befintliga kvaliteterna i boendemiljön tas om hand på ett varsamt sätt.

I den dubbla målsättningen med programmet ligger målkonflikter inbyggda. De närings- och arbetsmarknadspolitiska målen uppnås lättast genom omfattande ombyggnadsåtgärder medan de bostadspolitiska synes förutsätta försiktighet. Finansieringsreglerna för ombyggnad ändrades den 1 januari 1984 för att underlätta genomförandet av programmet. Samtidigt startades s.k. ROT-kampanjer över hela landet med syfte att snabbt få i gång verksamheten. Man har beräknat att 275 000 lägenheter i flerbostadshus kommer att byggas om under tioårsperioden.

Bostadslån enligt bostadsfinansieringsförordningen, räntestöd vid förbättring av bostadshus, särskilda s.k. ROT-lån tillhandahållna av kreditinstitut, energisparbidrag, bidrag för förbättring av boendemiljöer, bidrag för hissinstallationer i bostadshus, tilläggs lån för ombyggnad av bostadshus, lån m.m. för särskilda åtgärder i bostadsområden med outhyrda lägenheter är finansieringsformer som kan bli aktuella för en fastighetsägare vid stadsförnyelse. Ett på senare tid uppmärksammat problem både i Örebro och på andra orter är finansieringens tendens att ekonomiskt uppmuntra omfattande ombyggnader bl.a. i fastigheter där standarden är tillfredsställande men underhållet eftersatt. I debatten talas om "det asociala ROT-slöseriet" (Strömdahl 1986; jfr Eriksson 1986; Björnstad 1986). Resultatet blir standardhöjningar upp till nybyggnadsnivå med därav följande hyresstegringar.

Strävandena efter varsamhet i ombyggnaden motverkas av finansieringsbestämmelserna. Omfattande ombyggnationer kan utplåna värdefulla boendemiljöer. Den pågående ombyggnaden av de s.k. stjärnhusen i Rosta i Örebro tas som ett exempel på detta (Nerikes Allehanda 1986-02-21).

Standard- och hyreshöjningar leder till att högst 10 procent av de evakuerade hyresgästerna flyttar tillbaka (Strömdahl 1986). De sociala nätverken som byggts upp under många år slås sönder. Känslor av ensamhet och otrygghet, speciellt hos äldre, kan öka behovet av institutionsvård. I en studie genomförd av en av projekt Norrs forskare "Bostadssanering, äldre och hälsa" (Dannermark 1985 b) beskrivs ett ombyggnadsfall, där samarbetet mellan kommun och fastighetsägare var av den karaktären att det av projektledningen närmast betecknades som ett mönster för hur stadsförnyelse bör gå till, men som visade sig få mycket negativa konsekvenser för de boende.

Styrelsen för Örebro läns hyresgästförening har i en skrivelse till byggnadsnämnden i Örebro kommun (1986-01-30) aviserat nya rutiner för sitt arbete med ombyggnads- och saneringsfrågor. Man avser att striktare tillämpa bostadssaneringslagens rätt för organisation av hyresgäster att motsätta sig andra åtgärder än sådana som leder till att lägsta godtagbara standard uppnås. Den principiella ståndpunkten från hyresgästföreningens sida är att "varje människa skall ha tillgång till en god bostad till rimliga kostnader". Det kan, menar man, finnas exempel på fall när detta krav kunnat förverkligas genom vanligt underhåll i stället för omfattande ombyggnader. Problemet är i dag att hyresgästerna och deras organisation kommer in på ett alltför sent stadium i planeringen. Hyresgästerna ställs oftast inför helt färdiga ritningar och planer och försök att i det läget förändra inriktningen leder enbart till förseningar och fördyringar av projekten. Man önskar komma in i planeringen redan när de första tankarna på ombyggnad presenteras och begär i skrivelsen byggnadsnämndens stöd för att så ska ske.

Byggnadsstadgan kräver att nybyggda flerbostadshus med mer än två våningar ska vara utrustade med hiss. Vid om- och tillbyggnad av hus har byggnadsnämnden vissa möjligheter att släppa på hisskravet om huset ändå kan anses fylla skäliga anspråk på tillgänglighet. Bygg-

nadsnämnderna anses ha stor benägenhet att ge avkall på hisskravet vid byggnadslovgivningen (Ds Bo 1985:5, s. 148).

Från fastighetsägarhåll hävdas att kravet på hiss är ett stort problem vid stadsförnyelse. Svårigheten är att få lönsamhet på en hissinvestering. Värdet av hiss uppskattas i de större kommunerna till omkring 10 kr/m² lägenhetsyta och år när hyrorna bestäms (Ds Bo 1985:5, s. 151). En annan uppgift säger att även vid maximala bidrag krävs en hyreshöjning på 30-40 kr/m² för att förränta kostnaderna för en hissinstallation (Nyman & Tornée 1984, s. 121). Det finns en risk med att strikt hävda hisskravet. Hyreshöjningarna kan bli så stora att de för vilka åtgärden är avsedd av ekonomiska skäl inte kan tillgodogöra sig förbättringen, vilket i sin tur kan påverka bedömningen av dispensansökningarna. En annan aspekt som också kan inverka är strävandena att bevara värdefulla miljöer. En hissinstallation kan i många äldre trapphus och trappuppgångar helt förändra en unik miljö.

Under åren 1984-1986 kan ett speciellt bidrag lämnas för installation av hissar, i första hand i hus lägre än fyra våningar med syfte att förbättra tillgängligheten för äldre och handikappade. Statsbidraget utgör 30 procent av den godkända kostnaden under förutsättning att kommunen bidrar med ett belopp som motsvarar minst 20 procent, totalt lämnas alltså bidrag med 50 procent av kostnaden. Vid en proportionell fördelning av det statliga anslaget för hissbidrag skulle för Örebros del det erhållna beloppet motsvara 12-13 hissar per år. Det beslutade kommunala anslaget ger ytterligare 5 hissar per år. I centralorten är för närvarande 67 procent av flerbostadshusen svårtillgängliga, dvs lägenheterna kan endast nås av personer som utan svårigheter kan gå i trappor. För att förbättra tillgängligheten med en procent krävs cirka 70 hissar. Även en mycket kraftig satsning på hissinstallationer ger med andra ord totalt ett ganska blyg-

samt resultat. De nya bidragen har inte fått några nämnvärda effekter på fastighetsägarnas vilja att installera hissar. De anslagna medlen för 1984 och 1985 har inte tagits i anspråk.

Vi har redan i kapitel 2 som en av våra forskningsuppgifter pekat på analysen av projekt Norr som sådant. Vilka insatser har gjorts? Vilka effekter har dessa insatser fått? Hur ser de processer ut som lett fram till dessa effekter? Hur förhåller sig insatser, effekter och processer till projektets målsättningar? Frågorna svarar i tur och ordning mot vad som brukar kallas insats-, process- och måluppfyllelseanalys (Nilstun & Hermerén 1984, kap. 1). Som en förutsättning för dessa fyra typer av analys - som genomförs i del III - skall vi i detta kapitel titta på projektet sådant det tedde sig i utgångsläget, dvs innan de egentliga projektarbetet påbörjades. Den övergripande frågan vi försöker besvara i detta kapitel är denna: Vilka målsättningar formulerades för projektet i inledningsskedet?

Det har visserligen många gånger visat sig svårt att finna målformuleringar som är tillräckligt tydliga som avstämningspunkter för utvärdering. Forskarens uppgift blir då att på andra vägar finna lämpliga kriterier som referenspunkter för en utvärdering av insatser och effekter (jfr Montin 1985). I det här fallet saknas inte målformuleringar. Frågan är bara vilken vikt som skall tillmätas de olika formuleringarna. Detta hänger i sin tur samman med urvalet av källor. Vilka dokument skall tillmätas störst vikt som källor för målangivelser?

4.1 Grundläggande dokument

I det inledande resonemang kring utvärdering som vi förde i kapitel 2 anknöt vi utan vidare till projekt Norrs program 1984-04-30. Vid närmare eftertanke är detta ingalunda självklart. När programmet, på anmodan av handläggaren på Bygghörsningsrådet, ingavs som ett villkor för beviljande av fortsatt anslag hade projektet de facto redan påbörjats. Om vi betraktar den nyss nämnda program-

skriften som den sista i raden av ett antal skriftliga dokument av programkaraktär, kan vi steg för steg följa projektet bakåt till det formella initiativet. Vi gör detta enklast med utgångspunkt från följande uppställning:

1. 1982-04-29. Stadsförnyelsegruppens, av stadsarkitekt Tore Gardefeldt undertecknade, skrivelse. Denna antas 1982-05-27 av kommunstyrelsen på förslag av planutskottet.
2. 1982-07-02. Kommunens ansökan till Byggforskningsrådet med tre bilagor (program, projektsteg, områdesbeskrivning) utarbetade av K-Konsult. Ansökan beviljas inte men läggs till grund för fortsatta kontakter mellan kommunen och rådet.
3. 1983-10-25. Ny ansökan till BFR från kommunen. Liksom vid tidigare tillfälle är det kommunstyrelsens vice ordförande Karin Kallin som företräder kommunen som sökande.
4. 1984-01-15. Kompletterad ansökan i form av 10-sidig promemoria undertecknad av projektledningen (Tore Gardefeldt och Per-Ivar Emilsson).
5. 1984-01-18. Brev från handläggaren vid BFR med kommentarer till ovan nämnda PM.
6. 1984-04-30. Programskrift för projekt Norr.

Därtill kommer tre separata promemorior från forskarna i syfte att klarlägga deras syn på projektet och deras egna uppgifter i detta. Vi skall återkomma till denna fråga i kapitel 9.

Utöver dessa skriftliga dokument har det i projektets inledningsskede förekommit underhandskontakter mellan handläggaren vid rådet och projektledningen respektive forskarna.

Det formella beslutet att tillstyrka den nya ansökan fattades av Byggforskningsrådet först 1984-06-04. I praktiken hade projektgruppen då redan påbörjat sitt arbete sedan ett par månader tillbaka. Projektgruppen höll sitt första sammanträde 1984-03-01. Referensgruppen samlades första gången en knapp månad senare.

Vid en noggrann jämförelse mellan de i uppställningen ovan angivna dokumenten kan en del skillnader påvisas. Kommundelsnämndernas roll ges en större tyngd i programskriften än i tidigare dokument, vilket bör ses mot bakgrund av kommundelsnämndsreformens genomförande på bred front fr.o.m. 1983-01-01. I kontakterna mellan BFR och forskarna läggs vid det senare ansökningstillfället större tyngd vid dokumentations- och utvärderingsrollen. I programskriften har frikommunförsöket kommit att färga ett av projektets delsyften. Detta för att ta några exempel på skillnader mellan de olika dokumenten.

De ovan angivna skillnaderna är dock inte av den karaktären att de kan ifrågasätta projektets huvudinriktning, dvs att det är metodfrågor som står i centrum för intresset. Det är planeringens form och process som skall utvecklas och undersökas, medan det konkreta innehållet kommer i andra hand. Vi skall i den fortsatta målanalysen bortse från detaljskillnader mellan de olika dokumenten och, när ingenting annat sägs, hålla fast vid programskriften som den centrala källan. För att ge en bild av den omedelbara bakgrunden till projektet ägnar vi dock till att börja med den ursprungliga skrivelsen ett särskilt avsnitt.

4.2 Initiativ

Initiativet till projekt Norr togs av den i kapitel 3 beskrivna stadsförnyelsegruppen, närmare bestämt genom dess ordförande, stadsarkitekt Tore Gardefeldt. I en skrivelse till kommunstyrelsens planutskott i april 1982 utvecklas intentionerna bakom projektet. Skrivelsen återges i sin helhet i bilaga 1.

Utgångspunkten anges vara innerstädernas problem och "sådana åtgärder som syftar till att förbättra och komplettera befintliga förhållanden i bebyggda områden". Hittills sägs planeringen av sådana områden främst ha varit inriktad på fysiska planeringsinsatser. Den framtida pla-

neringen antas få en annan inriktning:

"Faktiska förhållanden, bebyggelsens förutsättningar, sociala faktorer och invånarnas kunskap och önskemål kommer i högre grad att vara vägledande för en avvägning som syftar till förbättrad social balans. Mjukdata kommer därvid att komplettera övriga basuppgifter och ges en tydligare roll i planeringen."

Det är för att utveckla en planeringsteknik av antytt slag stadsförnyelsegruppen föreslår kommunen att starta ett utvecklingsprojekt i ett pilotområde på norr i Örebro, det område som också skulle bli det faktiska projektområdet. Området har valts därför att det innehåller "en provkarta på olika sorters problem". Vilka problem det är fråga om nämns inte i skrivelsen, som i huvudsak handlar om det tänkta projektets organisatoriska uppbyggnad. Projektets anknytning till den ordinarie kommunala organisationen understryks starkt. Framförallt kommundelsnämnderna men också socialförvaltningen och "övriga berörda förvaltningars" roll i planeringsprocessen framhålls. Det betonas vidare att tyngdpunkten skall läggas vid planeringens initialskede "där metoder för inhämtande av mjukdata och medverkan i planeringsprocessen utvecklas". "På sikt och utanför projektets ram eftersträvas en rullande förnyelseplanering, dvs en fortlöpande bevakning av utvecklingen inom området."

Redan i projektets ursprungliga intentioner är det metodfrågorna som står i centrum. Det är inte projektets huvuduppgift att lösa områdesbundna planeringsfrågor utan att utveckla metoder som gör det möjligt för ordinarie kommunala aktörer att fortlöpande bedriva förnyelseplanering.

Som en konkretisering av det metodinriktade huvudmålet anges avsikten att pröva sociala områdesbeskrivningar inom en kommundel som underlag för bl.a. lokala bostadsförsörjningsprogram. Uppgiften skall också vara att pröva former för medborgarmedverkan, med belysning av kommundelsnämndens roll.

Den i skrivelsen föreslagna projektorganisationen är inte identisk med den organisation som formellt beslutades inför det egentliga projektarbetet som startade 1983/84. I skrivelsen förutsätts t.ex. K-Konsult svara för forskningsinsatsen. I ett senare skede skulle BFR komma att ställa som villkor för ekonomiskt stöd att forskarna rekryterades från högskolan (se kap. 9). Vidare anges att bl.a. stadsförnyelsegruppen och innerstadsavdelningen skall bidra med var sin representant i projektgruppen: "Innerstadsavdelningens representant bör med hänsyn till avdelningens geografiska arbetsområde och problemkännedom ha en central funktion i projektgruppen och bl.a. svara för projektadministration och referensgruppens seminarieverksamhet". I verkligheten kom inte stadsförnyelsegruppen och innerstadsavdelningen att bidra med var sin representant till projektgruppen. Projektledaren var visserligen en eldsjäl i stadsförnyelsegruppen men hade i sin stadsarkitektroll en något oklar och distanserad roll i förhållande till stadsbyggnadskontorets reguljära avdelningar (jfr kap. 3). Erfarenheter från projektarbetet skulle komma att visa att det varit en styrka om det i projektgruppen funnits en ständig direktkanal till innerstadsavdelningen (se kap. 8).

Om man jämför målen sådana de uttrycks i den initierande skrivelsen med formuleringarna i programskriften, kan man på en punkt tala om en tyngdpunktsförskjutning. Medan det i skrivelsen talas allmänt om "former för medborgarmedverkan" och att det bör ske en belysning av kommunalnämndens roll vid förnyelseplanering, så slår programskriften som ett av de två huvudmålen fast att "konkret pröva former och arbetssätt för kommunalnämndens medverkan i stadsförnyelsearbetet". Vidare anges i programmet som ett av delsyftena att belysa "frikommunförsökets" innebörd för förnyelsearbetet. Detta försök var inte aktuellt vid tiden för den ursprungliga skrivelsen. Den starkare betoningen av kommunalnämndernas roll bör också ses mot bakgrund av tidsskillnaden mellan de båda dokumenten. Programskriften utformades vid en tidpunkt när kommunalnämndsreformen sedan drygt ett

är tillbaka börjat genomföras i full skala.

4.3 Program

Som redan nämnts var programskriften ett villkor för att BFR slutgiltigt skulle tillstyrka projektansökan. Genom underhandskontakter mellan handläggaren och projektledaren/administratören utformades den promemoria som kompletterade den nya ansökan. Tillsammans med handläggarens i brev formulerade kommentar till denna PM skapades därmed det underlag som gav riktlinjerna för programskriftens innehåll. Under hösten 1983 skedde också vissa underhandskontakter mellan en av forskarna och handläggaren främst rörande inriktningen av forskningsarbetet. I vissa avseenden skulle dessa parallella kontakter med handläggaren komma att ges olika tolkningar av vad projektarbetet borde innebära. I korthet rörde det sig om två punkter där projektledningen och forskarna kom att lägga tyngdpunkten olika. Medan forskarna framförallt kom att understryka projektets metodkaraktär, så lade projektledningen större vikt vid det konkreta planinnehållet, med ett "handlingsprogram" för Norr som det hägrande slutmålet.

Den andra fråga som gav upphov till skilda tolkningar gällde forskarnas roll. I analogi med den förra frågan tenderade projektledningen att se forskarna som en extra resurs för planeringsarbetet medan forskarna för sin del starkare betonade metodfrågorna liksom vikten av dokumentation och utvärdering. Vi återkommer till detta i kapitel 9.

Fram till och med den 30 april 1984 bestod projektarbetet nästan uteslutande av arbete med programskriften. Projektgruppens medlemmar skrev de olika avsnitten som sedan sammanställdes av projektadministratören. Sammanställningen blev färdig så sent att den aldrig hann bli föremål för någon samlad diskussion i projektgruppen. Däremot hade de olika avsnitten mer eller mindre full-

ständigt, i preliminära versioner, diskuterats i såväl projektgruppen som i gruppen med representanter för Olaus Petri kommundelsnämnd.

Med ledning av följande innehållsförteckning kan vi ge en översiktlig bild av programskriftens innehåll. Innan vi går in på en närmare diskussion av målsättningar, organisation och arbetsplan skall vi göra några kommentarer i direkt anslutning till dispositionen:

- "1. INLEDNING
- 1.1 STADSFÖRNYELSE
- 1.2 KOMMUNALA ÖVERSIKTLIGA OCH LOKALA MÅLSÄTTNINGAR
- 1.2.1 Målsättningsdiskussion för arbetet inom projekt Norr
- 1.2.2 Övergripande mål
- 1.2.3 Lokala mål
- 1.3 SYFTE MED PROJEKT NORR
- 1.3.1 Kommunala utgångspunkter för stadsförnyelsearbetet inom projekt Norr
- 1.3.2 Huvudsyfte
- 1.3.3 Delsyften
- 1.4 OMRÅDESAVGRÄNSNING
- 2. OMRÅDESBESKRIVNING
- 3. VARFÖR BEHÖVS STADSFÖRNYELSE I NORR-OMRÅDET
- 3.1 PROBLEMBILD
- 3.2 RESURSER I OMRÅDET
- 3.3 VARFÖR STADSFÖRNYELSE I NORROMRÅDET?
- 4. HUVUDFRÅGOR FÖR PROJEKT NORR
- 4.1 HUVUDFRÅGOR
- 4.2 KOMMUNDELSNÄMNDERS ROLL VID STADSFÖRNYELSE
- 4.2.1 Kommundelsnämnder och stadsförnyelse
- 4.2.2 Medborgar- och brukarinflytande
- 4.2.3 Sammanfattning
- 4.3 LOKAL HELHETSBLILD OCH OMRÅDESANALYS
- 4.4 LOKALA BOSTADSFÖRSÖRJNINGS- OCH FÖRBÄTTRINGSPROGRAM
- 4.5 ÖREBRO SOM "FRIZON" OCH STADSFÖRNYELSE
- 5. PILOTPROJEKT
- 6. PROJEKTORGANISATION
- 7. ARBETSPROGRAM OCH TIDPLAN"

Avsnittet om kommunala översiktliga och lokala målsättningar i inledningskapitlet är en av projektadministrations-

tören gjord uppräknning av olika målformuleringar hämtade från i texten delvis specificerade kommunala plandokument. Avsnittet om lokala mål bygger på diskussioner med KDN-gruppen. Syftet med projekt Norr har hämtats från ansökan, kompletteringen av denna samt handläggarens ovan nämnda brev.

Programskriften innehåller alltså en dubbel uppsättning mål: dels en lång rad kommunala och lokala mål, dels ett begränsat antal mål för projekt Norr. Förhållandet mellan dessa båda måluppsättningar framstår inte som alldeles klart i programtexten:

"Målformuleringarna för projekt Norr ger en utgångspunkt för arbetet, men skall ej ses som statiska utan ingår i en fortlöpande utvecklingsprocess där delmål kan förändras eller tillkomma i det löpande stadsförnyelsearbetet."

Det citerade stycket återfinns i det avsnitt som behandlar kommunala och lokala mål för stadsförnyelse, men skrivningen säger ju uttryckligen att det är projekt Norrs måluppsättningar som inte är "statiska" etc. En positiv tolkning, konsekvent med den analys av projektmålen som vi hittills gjort, är att programmet lämnar öppet för den politiska processen att från fall till fall avgöra vilka mål kommunen vill prioritera i stadsförnyelsearbetet men att projekt Norrs målformuleringar förvisso ligger fast. Det skulle alltså i det citerade stycket vara fråga om en olycklig formulering. En bokstavstolkning måste däremot ge slutsatsen att det rör sig om en sammanblandning mellan kommunens stadsförnyelsemål och projekt Norrs specifika mål.

Områdesbeskrivningen bygger på material som till viss del hämtats från 1982 års programarbete, till viss del från kompletteringar gjorda för just detta tillfälle. Detsamma gäller avsnitt 3 "Varför behövs stadsförnyelse i norr-området".

Kapitel 4, "Huvudfrågor för projekt Norr", är en preci-

sering av projektmålen. Kommundelsnämndernas roll vid stadsförnyelse har här lyfts fram som den första av huvudfrågorna, följd av metoderna för områdesanalys, frågan om lokala bostadsförsörjningsprogram och slutligen Örebro som "frizon". Med undantag för den tredje av dessa avsnitt är det forskarna som stått för skrivningen.

I kapitel 5 skisseras idén med ett pilotprojekt avsett att börja genomföras i ett kvarter under projekttidens gång, men med särskilda medel. Idén fanns omnämnd redan i den ursprungliga skrivelsen (jfr nedan kap. 11.3).

Projektorganisationen liksom arbetsplanen skall vi återkomma till strax.

4.3.1 Målsättningar

Analys av officiella målsättningar brukar i traditionell utvärderingsforskning framstå som självklara utgångspunkter för övrigt analysarbete. Å andra sidan finns det organisationsforskare som anser analys av en organisations uttalade mål vara ganska ointressant eller rentav vilseledande för att förstå en organisations handlande (se översikten över olika analysansatser i Montin, 1985; jfr Bryson 1983, s. 261). Att vi i vår analys av projekt Norr som sådant börjar med en granskning av målformuleringarna skall ses som en följd av hur forskningsuppdraget formulerats och innebär inte ett ställningstagande för att man på detta sätt utvinner de mest intressanta aspekterna av en organisations (t.ex. ett projekts) sätt att arbeta.

Ove Källtorp har i en analys av några kommunala projekt för planering av stadsförnyelse funnit fyra typer av mål vara vanliga: resursekonomiska, sociala, fysiska och organisatoriska mål (Källtorp 1983). Det är inte så att varje projekt bundit sig för den ena eller andra typen av mål utan snarare så att varje projekt representerar en specifik blandning av olika typer av mål. Med en ka-

tegorisering av detta slag är det lätt att se att projekt Norrs mål närmast faller inom den fjärde kategorin. För projektet som sådant finns inga resursekonomiska, sociala^{x)} eller fysiska mål formulerade. I stället betonas organisatoriska eller snarare i vid mening metodiska mål (avseende organisation och arbetssätt). När det i ett av delsyftena omnämns "långsiktiga mål avseende kvarboende, allsidighet och tillgänglighet" så är det för att betona projekt målet, att ta fram arbetsmetoder för att bearbeta dessa typer av långsiktiga och generella kommunala mål.

En central projektuppgift är att komma fram till en planeringsmodell där kommundelsnämnderna skall spela en viktig roll. I denna uppgift ligger inte att skriva nämnderna på näsan vilket innehåll förnyelseplaneringen skall ha i respektive kommundel. I konsekvens med KDN-reformens anda är det de lokala nämndpolitikerna som skall definiera förnyelsebehoven i respektive kommundel. Projekt Norrs uppgift är att finna organisatoriska former eller arbetssätt som innebär att nämnderna kontinuerligt identifierar lokala förnyelsebehov och önskemål i fråga om stadsförnyelse och för in dessa i den kommunala planeringsprocessen. Om projektet strikt håller sig till metodmålen, så borde det närma sig kommundelsnämnden varsam och inte försöka "pracka på" den färdiga förslag och program. Man kan ana en risk att projektet till följd av en vanligt förekommande projektmekanism tar på sig uppgiften att producera en mängd dokument som mera har till funktion att legitimera projektarbetet som sådant än att utveckla metoder för det reguljära förnyelsearbetet. Uppgiften att producera planer med ett visst innehåll är mera handfast än att utveckla metoder. Som vi visar i del III förblev denna konflikt mellan metod och innehåll inte latent utan följde projektet genom hela dess existens.

x) I projektansökan från december 1983 talas dock om att projekt Norr skall medverka till att utveckla "en planeringsmetod som tar större hänsyn till svaga och utsatta grupper situation".

Projektets uttalade målsättningar framgår av följande utdrag ur programskriften:

"1.3.2 Huvudsyfte

De övergripande syftena med projekt Norr är:

att utveckla arbetsmetoder, generella för stadsförnyelsearbete, dels på stadsdels- och områdesnivå, dels för tätorter av Örebro storlek, samt

att konkret pröva former och arbetssätt för kommundelsnämndernas medverkan i stadsförnyelsearbete.

1.3.3 Delsyften

Projektet avser vidare att utveckla arbetsmetoder som gör det möjligt:

1. att snabbt skapa överblick över situationen inom ett stadsdelsområde,
2. att genom kommundelsnämnden och verksamma i området definiera områdets totala fysiska och sociala resurser, samt klarlägga önskvärda och möjliga förändringar,
3. att åstadkomma ett femårigt samlat handlingsprogram för genomförandefasen, avstämt mot långsiktig målsättning om livsmiljön i området,
4. att starta processer och kvartersprojekt där förändringsåtgärder prövas mot långsiktiga mål avseende kvarboende, allsidighet och tillgänglighet,
5. att pröva regler och normer vid genomförande av lokalt förnyelsearbete i perspektiv av Örebro kommuns situation som medverkande i försöksverksamhet som "frikommun".

Vi har redan i kapitel 2, i samband med vår tolkning av utredningsuppdraget, diskuterat vad det innebär att "utvärdera en arbetsmetod" och skall därför gå direkt på de fyra huvudfrågor som enligt programskriften lyfts fram som konkretiseringar av projektets huvudsyften. Vi citerar från inledningen till kapitel 4 i programskriften:

"I projekt Norr avses att utveckla och pröva arbetssätt och metoder för främst följande huvudfrågor:

- o Kommundelsnämnders roll vid stadsförnyelse
- o Lokal helhetsbild och områdesanalys
- o Lokala bostadsförsörjnings- och förbättringsprogram
- o Vilka möjligheter ges att pröva regler och normer vid genomförande av lokalt förnyelsearbete i perspektiv av Örebro kommuns situation som medverkande i försöksverksamhet som "frizon".

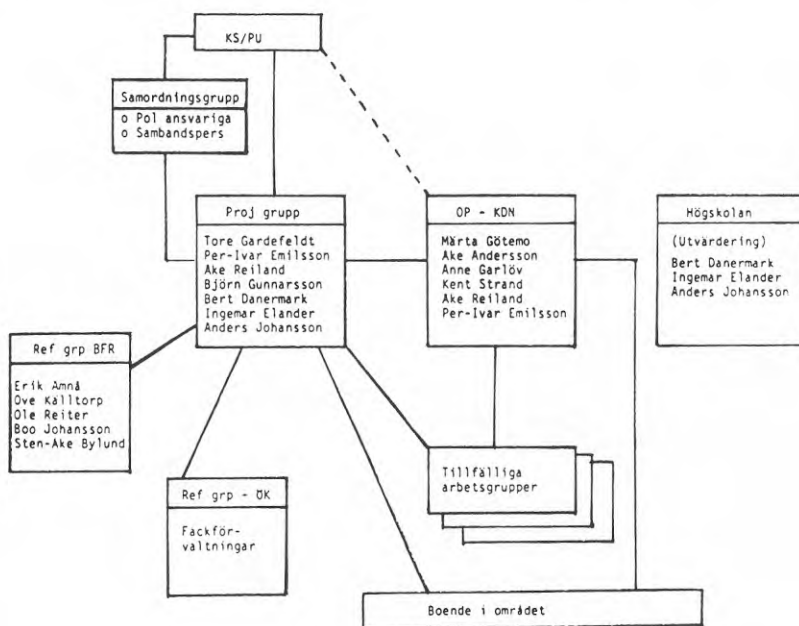
Huvudfrågorna och sättet att framställa dessa i programskriften har en utpräglad explorativ karaktär. Det är inte möjligt att i några korta, entydiga formuleringar fånga de möjliga och önskvärda roller som kommundelsnämnderna kan och bör spela vid stadsförnyelse eller att precisera riktlinjerna för en områdesanalys. Detta arbete ingår i projektuppdraget som sådant och det vore orimligt att redan på målsättningsstadiet förvänta sig annat än en mycket preliminär diskussion kring dessa frågor. I vårt eget analysarbete har vi koncentrerat oss på hur projektet arbetat med kommundelsnämnderna och områdesanalysen. Dessa båda frågor är av mera övergripande karaktär än de två andra huvudfrågorna och har ett generellt intresse som går långt utöver projektarbetet som sådant. I kapitel 10 tar vi ett brett grepp på frågan om områdesbeskrivning/analys och i kapitel 5-7 granskar vi kommundelsnämndernas roll ur olika aspekter.

4.3.2 Organisation

Vi har redan i inledningskapitlet framhållit att begreppet stadsförnyelse har en mycket vid innebörd, som sammanfattar verksamheter av såväl fysisk och ekonomisk som social och kulturell karaktär. Följaktligen är stadsförnyelse något som berör de flesta av den kommunala förvaltningens sektorer (jfr Stewart & Underwood 1982). När ambitionen dessutom är att decentralisera planeringsarbetet och öka det lokala medborgarinflytandet så har vi angett tre viktiga förutsättningar för projektgruppens sammansättning. Den skall kort uttryckt vara så sammansatt att den under-

lättar en integrering och decentralisering av kommunala förvaltningsgrenar samtidigt som den kan bidra till att stärka det lokala medborgarinflytandet.

Låt oss något kommentera projektorganisationen sådan den beskrivs i anslutning till följande figur i programskriften:



I en beskrivning av projektorganisationen ter det sig naturligt att börja med projektgruppen, som, enligt programmet, "genom sin sammansättning och sitt arbetssätt /har till uppgift att/ spela en initierande, samordnande och stödjande roll i förhållande till övriga agerande och berörda, så att beslutade programfrågor genomförs". Projektgruppen skall "utgöra en motor" i utvecklings- och förnyelsearbetet. "Projektledaren och projektadministratören leder det fortlöpande arbetet i projektgruppen".

Projektledaren, stadsarkitekt Tore Gardefeldt, har mer än 40 års erfarenhet från arbete med Örebro stads hus och kvarter. Han pensioneras visserligen i december 1984

men behåller sitt uppdrag som projektledare projektperioden ut. Projektadministratören rekryteras från socialförvaltningen, till skillnad från den person som spelade motsvarande roll vid ansträngningarna att starta projektet hösten 1982. Denne var anställd vid stadsbyggnadskontoret. I projektgruppen ingår vidare kommunens planeringschef, kommundelschefen vid Olaus Petri kommunaldelsnämnd och tre forskare vid högskolan i Örebro.

Diskussioner om projektgruppens sammansättning fördes vad gäller forskarnas roll. Dessa ansåg själva att de, med tanke på dokumentations- och utvärderingsarbetet, inte borde ingå formellt i själva projektgruppen. De skulle då också kunna stå friare att komma med kritik och förslag. Den definitiva inplaceringen av forskarna i projektgruppen gjordes av projektadministratören. Av organisationsskissen får man intrycket att forskarna ingår i projektgruppen på samma villkor som övriga projektmedlemmar. I en särskild, samtidigt med programskriften inlämnad promemoria, klargjorde dock forskarna hur de såg på sin egen roll i sammanhanget. I denna PM görs en klar distinktion mellan forskarnas deltaganderoll å ena sidan och deras dokumentations- och utvärderingsroll å den andra:

"Vi ser vår uppgift i 'deltaganderollen' i första hand som en resurs för kommunens projektgrupp. Beslutanderätten och ansvaret för Norrprojektet åvilar kommunen. /.../ Forskargruppen arbetar i dokumentations- och utvärderingsrollen självständigt visavi projektgruppen och ansvarar för att uppdraget fullgörs endast inför BFR."

Det skulle visa sig att projektledningens respektive forskarnas egen tolkning av forskarrollen ofta ledde till diskussion. Vi återkommer till denna fråga i kapitel 9.

Av organisationsschemat framgår vidare att projektgruppen avses upprätthålla ständiga kontakter med Olaus Petri kommunaldelsnämnd via en särskild arbetsgrupp be-

stående av projektadministratören, kommundelschefen (tillika projektgruppsledamot) och fyra KDN-politiker, två från vardera politiska lägret. Arrangemanget diskuterades på ett tidigt stadium med ordföranden och oppositionsledaren i Olaus Petri kommundelsnämnd och godkändes också formellt på ett nämndsammanträde.

Kontakter med fackförvaltningarna och utrymme för tillfälliga arbetsgrupper förutsätts kunna ske. Den gängse, av forskare och BFR-handläggaren sammansatta, referensgruppen finns med. Kontakter med de boende i området förutsätts ske direkt och inte bara via kommundelsnämnden. Den politiska ledningen skall utövas, under kommunstyrelsen och planutskottet, via två socialdemokratiska politiker (ett kommunalråd + kommunstyrelsens vide ordförande) och en oppositionspolitiker. I den s.k. samordningsgruppen ingår också projektledningen (projektledare och projektadministratör) plus en av de tre förvaltningscheferna vid stadsbyggnadskontoret.

Enligt programskriften har det varit en utgångspunkt vid projektorganisationens bildande att "skapa en begränsad, funktionell sådan, som säkerställer sambanden mellan kommunstyrelse, kommundelsnämnd och facknämnder samt olika förvaltningar". Vidare framhålls KDN:s roll i stadsförnyelsearbetet och samarbetet med högskolan. Med det sistnämnda menas i realiteten de forskare som varit engagerade i projektet. Högskolans insats som sådan har begränsats till att förvalta den del av projektanslaget som gått till den renodlade forskningsuppgiften.

4.3.3 Arbetsplan

Programskriften avslutas med ett arbetsprogram och en tidplan. Projektet skall enligt denna uppläggningsarbete i fyra steg: områdesbeskrivningar/programarbete (ca 4 mån), preliminär sammanvägning och analys av data till en helhetsbild av området (ca 1,5 mån), områdesanalys (ca 5 mån) och handlingsprogram (ca 5 mån).

Denna bestämda inriktning mot att i avgränsade steg arbeta fram ett handlingsprogram är förvånansvärt traditionell och kontrasterar mot målavsnittets konsekventa betoning av metodfrågorna som projektets centrala uppgift. Metodmålet omnämns i detta avsnitt endast i form av en kort, avslutande mening: "Dessutom beskrivning och utvärdering av arbetsmetoder". Man kan åter ana en motsättning mellan målformuleringarnas uppmaning till en mer prövande, metodutvecklande projektansats å ena sidan och det traditionella projektets inriktning mot att inom en given, här ganska kort (knappt 1 1/2 år), tidsrymd arbeta fram färdiga planprodukter å den andra. Tänk om kommundelsnämnden - apostroferad som den mest centrala kommunala aktören i målformuleringarna - inte skulle vara intresserad av att ta fram ett ambitiöst handlingsprogram? Den kanske själv snarare skulle välja att arbeta mera förutsättningslöst, inriktad mot att genomföra bestämda åtgärder, som den identifierat på basis av egen kännedom om behov och önskemål i området? Kort sagt ter programskriftens arbetsplan alldeles för schematisk i förhållande till målformuleringarnas stränga betoning av metodfrågorna och därmed följande prövande förhållningssätt.

Slutligen kan man peka på att det saknas en diskussion om det eftersträlvade handlingsprogrammets förhållande till den kommunala planeringen i stort. Som framgått av kapitel 3 bedrivs sedan några år ett ambitiöst kommunalt planeringsarbete bl.a. för att åstadkomma "en entydig och sammanhållen kommunplan" för Örebros utveckling. Av projekt Norrs programskrift tycks det som om framtagandet av ett handlingsprogram för projektorrådet är en arbetsuppgift som inte behöver motiveras i relation till övriga planeringsaktiviteter som pågår i kommunen. Är det projektets eller kommundelsnämndens handlingsprogram som är målet för arbetet? Vilken ställning skall handlingsprogrammet ha i förhållande till centrala planer av olika slag? Frågor som dessa ställs inte i programskriften.

5 KOMMUNDELSNÄMNDERNA OCH STADSFÖRNYELSE. UT-
GÅNGSPUNKTER FÖR ANALYS

Som utgångspunkt för vår beskrivning och analys av kommundelsnämndernas roll vid stadsförnyelse har vi valt att precisera dessas tänkbara roller till följande tre:

- att stimulera och fånga upp lokala önskemål och krav,
- att samordna, formulera och driva lokala mål i den kommunala planeringen och
- att understödja ett genomförande i enlighet med lokala mål.

Med en i statsvetenskapliga sammanhang vanlig terminologi kan vi säga att de tre rollerna handlar om de lokala behovens artikulering, aggregering och implementering. Begreppen svarar mot olika skeden - eller snarare funktioner - i den politiska processen (se t.ex. Blondel 1972, s. 18 ff). I verkligheten går inga vattentäta skott mellan dessa skeden (funktioner) men indelningen kan förhoppningsvis ge analytisk stadga åt framställningen och i sin tur vara fruktbar för den normativa diskussionen kring vad kommundelsnämnderna kan och bör göra i stadsförnyelsefrågor. Detta sätt att presentera kommundelsnämndernas möjliga roller har också legat till grund för de diskussioner som förts inom projektgruppen för projekt Norr och inom KDN-gruppen.

5.1 Kommundelsnämnden som kanal för lokala önskemål och krav

Från en del forskare, planerare och politiker har stora förväntningar ställts på kommundelsnämnderna som nyckelorgan för att initiera och styra stadsförnyelse på grundval av medborgarnas önskemål och krav. Några forskare som studerat försöken med planeringssamråd och andra former

av medborgarinflytande i 1970-talets Sverige skriver t.ex.: "I stället för att söka påverka en enskild plan som ofta utformats genom tidigare beslut, är det troligen effektivare för medborgarna att påverka hela det politiska skeendet där ramarna för enskilda beslut växer fram". De hävdar att det lokala inflytandet med hjälp av kommunalnämnder skulle kunna komma in "mer fortlöpande och inte som en tillfällig verksamhet". Samma forskare anser också att kommunalnämnderna bör få befogenheter att handlägga och självständigt fatta beslut i lokala planeringsfrågor samt att ledamöterna bör väljas direkt av medborgarna i kommundelen (Miller et al 1982, s. 96 f).

Teoretiskt ger kommunalnämnderna en speciell förutsättning att tillgodose det lokala medborgarinflytandet i såväl stadsförnyelse- som andra politiska frågor. I en kommunalnämnd sitter människor som är bosatta i kommundelen och som bör vara väl förtrogna med dess problem och möjligheter. Varje nämnd förfogar dessutom över en förvaltningsapparat, som har till uppgift att, i nära samarbete mellan de olika verksamhetsgrenarna, betjäna medborgarna inom ett och samma avgränsade område. Förutsättningarna för en lokalt förankrad, representativ kommunal politik kan tyckas goda, särskilt vid en jämförelse med stora kommuner som saknar kommunalnämnder eller liknande organ.

Vad nämndernas hittills treåriga existens visat är bl.a. att det skett en ökning av antalet kommunalpolitiker, delvis människor som tidigare saknat kommunala uppdrag, men med ungefär lika dålig social representativitet som i den vanliga kommunalpolitiken. Kommunens kontaktyta till befolkningen har breddats och stöpts i lokalt särpräglade former. Medborgarnas närmsta kontaktpunkt med kommunen är inte centrala, sektoriserade fackförvaltningar utan lokala, delvis integrerade kommunalförvaltningar.

Kommunalnämndernas stadigvarande kontaktpunkter med lokalbefolkningen kan systematiseras på följande sätt:

- ledamöterna i kommundelsnämnden
- de lokala partiorganisationerna
- andra lokalt verksamma organisationer
- kommundelschefen och de verksamhetsansvariga i kommundelsförvaltningen
- fältpersonalen inom de olika verksamhetsgrenarna, t.ex. förskollärare, hemvårdare och socialarbetare.

Därutöver står det givetvis varje KDN fritt att använda sig av hela skalan av metoder för att utröna lokala behov och önskemål: studiecirkelar, utställningar, förslagslådor, enkäter etc.

Sammanfattningsvis kan vi säga att KDN-reformen inneburit en decentralisering av den kommunala organisationen för politik och förvaltning. Detta betyder i sig en fördjupning av den representativa demokratin. Politiker och tjänstemän har kommit närmare medborgarna. Om reformen dessutom leder till ökat direkt medborgardeltagande är däremot än så länge en öppen fråga.

5.2 Kommundelsnämnden som samordnare av och drivkraft för lokala mål

Kommundelsnämndens roll behöver inte bara vara att passivt ta emot önskemål och krav från lokalbefolkningen. Politiskt resurssvaga grupperns behov förblir ofta outtalade medan resursstarka grupper tydligt artikulerar sina krav eller förlitar sig på att få sina intressen tillgodosedda utan att själva behöva agera. Kommundelsnämndens uppgift kan här bli att sammanväga många gånger motstridiga mål: äldreboendes kontra barnfamiljers behov och önskemål, köpmännens krav på trafikinsläpp kontra de boendes önskemål om lugn och blyfri miljö, fastighetsägarnas intresse av omfattande ombyggnader kontra de boendes önskemål om varsam ombyggnad och kvarboende etc. Kärnfrågan som kommundelsnämnden har att mer eller mindre medvetet ta ställning till är denna: vilka, om några, lokala förnyelsemål och vilka intressen-

ter bör ges företräde framför andra?

Till funktionen att aggregera lokala intressen måste läggas en närbesläktad, nämligen att medverka i den kommunövergripande intresseavvägningen. Kommundelsnämnden är en integrerad del av hela den kommunala organisationen och KDN-politikerna tvingas därför också att väga lokala mål mot centrala. Å ena sidan gör KDN:s partipolitiska förankring och inordning i den normala kommunala organisationen det sannolikt att de lokala målen blir väl anpassade till de centrala. Å andra sidan kan det inte uteslutas att lokala behov och opinioner ibland förmår kommundelsnämnden att driva en mera KDN-specifik politik. Man kan här göra en analogi till förhållandet mellan centralstaten och kommunerna. Å ena sidan innebär det partipolitiska sambandet mellan de två nivåerna, tillsammans med en rad statliga styrmedel, en förutsättning för att kommunerna skall bedriva en i stora drag likartad politik på olika områden. Å andra sidan finns det ett utrymme för "kommunal självstyrelse", som ibland, t.ex. på näringspolitikens område, tar sig former som inte kan accepteras av centralstaten (se t.ex. Nohrstedt 1986). Analogin får dock inte drivas för långt. Kommundelsnämnderna saknar egen beskattningsrätt och har ett begränsat verksamhets- och ansvarsområde. Nämndernas handlingsfrihet gentemot kommunen centralt är avsevärt mindre än kommunernas utrymme gentemot centralstaten.

Vid en med hänsyn till de boende framgångsrik sammanjämkning av de olika intressen som finns för stadsförnyelse i en kommundel, skulle mål och riktlinjer som en kommundelsnämnd antagit kunna få en legitimerande och styrande funktion visavi såväl lokala fastighetsägare som den centrala tekniska förvaltningen i kommunen. Omvänt finns naturligtvis risken att KDN:s roll snarast blir att inför kommundelsbefolkningen legitimera en på traditionellt sätt genomförd stadsförnyelse. Denna fråga ställs på sin spets i samband med ombyggnad av bostadsfastigheter med många äldre boende. Vik-

tigare än hur kommunalnämndens mål formuleras i detta avseende är emellertid nämndens möjligheter och vilja att direkt påverka själva genomförandet.

5.3 Kommunalnämndens roll vid genomförandet av stadsförnyelse

Tidigare erfarenheter tyder på att intresse- och målkonflikter vanligen ter sig obetydliga så länge man rör sig på planeringsstadiet. Mål kan läggas till mål, tämligen bekymmersfritt, i en ständigt växande rad. Vid själva genomförandet kommer konflikterna däremot ofta i dagen (Källtorp 1983). Därför blir det under denna rubrik särskilt viktigt att skilja på olika typer av stadsförnyelse. Varje förnyelsesituation bär på sin speciella uppsättning aktörer med sina specifika intressen.

I vid mening är stadsförnyelse många gånger svår att skilja från kommunal politik i allmänhet. Kommunalnämndens möjligheter att påverka trafikmiljön, parkområden, skolors och daghems lokalisering och utformning m.m. blir också i huvudsak ett resultat av interna kommunala överläggningar och beslut. Den ofta starkt sektoriserade centralförvaltningen ställs i takt med KDN-reformens etablering inför allt fler önskemål och krav som framsprungit ur territoriellt baserade överväganden. Här finns en skärningspunkt för potentiella konflikter som är viktig att studera för att få en bild av den decentraliserade stadsförnyelsens villkor.

Vid en annan typ av stadsförnyelse, den som innebär reparationer, om- och tillbyggnader av bostäder, ligger initiativet alltid hos fastighetsägarna. Den statliga lagstiftningen och de befogenheter som kommunen har inom ramen för denna ger tillsammans med låne- och bidragsregler de villkor under vilka fastighetsägaren utövar sin initiativ- och genomföranderätt. Denne kan dock själv i stor utsträckning bestämma vad som skall

göras, hur och när det skall ske (Källtorp 1985).

Från kommunens sida sker en detaljerad granskning av planerad förnyelse i samband med byggnadslovsprövningen. Eftersom denna sker fastighetsvis, på fastighetsägarens påkallan och efter centralt givna normer (byggnadslagstiftningen) finns inga garantier för att verkligheten skall bringas i överensstämmelse med lokala förnyelsemål (såvida inte målen bara innebär en anpassning till hur förnyelsen i allmänhet går till!). Svårigheten att nå en sådan överensstämmelse torde vara särskilt stor i innerstadsområden med splittrad ägobild.

Innan den formella byggnadslov- och lånegranskningen sker har åtminstone de mindre fastighetsägarna (eller deras ombud) tagit kontakt med såväl stadsbyggnads- som fastighetskontoret (jfr kap. 3). En viktig fråga är i vad mån kommundelsnämnderna faktiskt försöker påverka denna process. Som handhavare av en kommuns sociala verksamhet har kommundelsnämnderna, i samarbete med socialnämnden, ett särskilt ansvar för s.k. resurssvaga gruppers situation. De äldre boende är en sådan grupp vars fysiska och psykiska hälsa är starkt utsatt för hot i samband med ombyggnad. Det finns en klar risk att de ekonomiska intressena, representerade av fastighetsägaren, i samförstånd med kommunens tekniska förvaltning, framtvingar en ombyggnadsprocess som skadar människor vars intressen kommunen med stöd av bl.a. socialtjänstlagen har till uppgift att tillvarata.

5.4 Tre bilder

Hur kan och bör kommundelsnämnden spela sina roller vid stadsförnyelse? Några enkla och entydiga svar på dessa frågor går inte att ge. Hur de besvaras beror i sin tur på hur man ser på ett antal övergripande frågor, t.ex. förhållandet lokalt-centralt i den kommunala organisationen, förhållandet "mjuka"- "hårda" förvaltningsgrenar

och förhållandet medborgare-kommun-fastighetsägare-boende. För att i blyxtbelysning fånga in möjliga förhållningssätt från kommundelsnämndens sida skall vi ställa två bilder mot varandra. För tydlighetens skull har vi valt att exemplifiera med stadsförnyelse i form av ombyggnad av privatägda flerfamiljshus. Detta är den vanligaste formen av bebyggelse inom projektområdet Norr. Sedan vi presenterat de båda motbilderna ställer vi frågan hur den verkliga bilden ser ut. Vi antyder där ett svar med relevans för läget vid starten för projekt Norr 1983/84. I kapitel 6-7 ger vi sedan en empirisk belysning av hur stadsförnyelsefrågor kommer in i Olaus Petri kommundelsnämnds arbete. Där begränsar vi oss inte till ombyggnad i flerfamiljshus utan håller fast vid den i kapitel 1 refererade breda definitionen av stadsförnyelse.

5.4.1 Stadsförnyelse på medborgarnas, kommundelsnämndens och de boendes villkor

Kommundelsnämnden samlar in och sammanväger lokala önskemål och krav till ett förnyelseprogram för kommundelen. Stadsbyggnadskontorets kommunplaneavdelning sammanställer de lokala programmen och avväger dessa mot varandra och mot centrala kommunala förnyelsemål. Planutskottet, kommunstyrelsen och i sista hand kommunfullmäktige beslutar om en sammanhållen kommunplan som läggs till grund för bl.a. det lokala förnyelsearbetet. KDN ansvarar för att fastighetsägarna och de boende informeras om kommunens planer. Förhandlingar i form av ett brett samråd inleds om det konkreta genomförandet. Inga boende sägs upp. De boende medverkar i och utövar ett avgörande inflytande över förnyelseprocessen. De äldre boende företräds, i den mån de inte själva orkar delta, av kommundelsförvaltningens äldreomsorgsansvariga, gärna i samråd med hyresgästföreningen. De boendes önskemål tillgodoses så långt inte dessa på ett iögonenfallande sätt står i strid med de av KDN antagna, centralt sanktionerade målen. Samman-

taget ger detta bilden av stadsförnyelse på medborgarnas och de boendes villkor, med hänsyn tagen till de jämkningar som befunnits nödvändiga utifrån övergripande kommunala överväganden. Initiativet till ombyggnaden ligger fortfarande i fastighetsägarens händer men KDN:s engagemang innebär att såväl själva ombyggnadsprocessen som dess resultat styrs av lokala förnyelsemål och med största hänsyn till de boende.

5.4.2 Stadsförnyelse på fastighetsägarnas villkor med kommunalnämndens passiva stöd

Enskilda fastighetsägare kontaktar handläggande tjänstemän på stadsbyggnads- och fastighetskontoren för att på ett tidigt stadium planera sina fastighetsekonomiskt grundade ombyggnadsplaner. På basis av förhandskontakter utarbetas ansökningar om lån och byggnadslov, som slutligen inges för formell behandling av respektive kontor. Hyresgästföreningen lämnar pliktskyldigt sitt saneringsintyg enligt bostadssaneringslagen. KDN åser passivt processen enligt en självuppfattning att detta inte är dess bord utan en fråga för den tekniska fackförvaltningen. De boende drabbas av förnyelsen, dvs ställs inför planer som står inför omedelbart genomförande. De flesta äldre boende (karakteristiska för projektområdet Norr) evakueras för att aldrig återvända till sina gamla bostäder. De sociala nätverken slås sönder, de boendes hälsa försämras, institutionsberoendet ökar. Med andra ord: en tekniskt-ekonomiskt väl underbyggd, av vederbörande förvaltningar sanktionerad förnyelseprocess ödelägger de sociala värden som uppställts som överordnade politiska mål för stadsförnyelsen. Kommunalnämndens roll reduceras till att passivt legitimera denna i normer och praxis väl förankrade process.

5.4.3 Den verkliga bilden?

Våra erfarenheter från projektet tyder på att Olaus Petri kommundelsnämnd i utgångsläget befann sig i en situation som mest bär drag av den nyss skisserade bild 2 och som troligen är tillämplig på situationen i de flesta svenska kommuner (jfr Danermark 1985 B; Källtorp 1985; Nordbeck 1983; Reiter 1984; Öresjö 1984). Samtidigt är det troligt att det finns ekonomiska och juridiska möjligheter att vrida utvecklingen i riktning mot den första (ideal)bilden. Åsel Floderus (1981) har t.ex. visat hur handläggare kan tillämpa såväl offensiva som defensiva strategier vid prövning av byggnadslovsärenden. Hennes iakttagelse gäller visserligen hantering av nybyggnadsärenden men torde ha minst lika stor relevans vid ombyggnad där en mer komplicerad process sannolikt ger större handlingsmöjligheter. Situationen är sällan så entydig att tillämpning blir en fråga om tillämpning i ordets bokstavliga betydelse. Stig Nordbeck (1983) har funnit stora skillnader mellan kommuners förnyelsestrategier. Andra forskare har uppmärksammat skillnaderna i "hisspolitik" mellan olika kommuner (Eriksson & Turner 1984). ROT-lånen uppmuntrar visserligen till drastisk ombyggnad men förbjuder inte en fastighetsägare att gå mera varsamt fram, något som en kommun med sociala ambitioner skulle kunna ta fasta på vid kontakter med sökande av lån och byggnadslov (jfr Strömdahl 1986).

Exemplen antyder att det finns ett handlingsutrymme som borde ge möjligheter att genomföra stadsförnyelse på ett sätt som bättre än i dag tillgodoser de boendes behov och önskemål. Har projekt Norr och/eller Olaus Petri kommundelsnämnd visat någon vilja att använda, eller kanske mera korrekt, att tillkämpa sig ett sådant handlingsutrymme?

I de två följande kapitlen granskar vi Olaus Petri kommundelsnämnds arbete med stadsförnyelsefrågor. I kapitel 6 visar vi hur sådana frågor kommer in i nämndens

löpande arbete. Därefter behandlar vi i kapitel 7 nämndens relationer till den tekniska förvaltningen.

Huvuduppgiften i detta kapitel är att visa hur stadsförnyelsefrågor kommer in i Olaus Petri kommunalnämnds verksamhet. Innan vi går in på nämndens arbete skall vi emellertid ge en kort bakgrund som översiktligt visar hur kommundelen ser ut, kommunalnämndens organisation och sammansättning samt något om partiernas och andra organisationers sätt att fungera som länkar mellan kommunalnämnden och medborgarna.

6.1 Olaus Petri kommunal

Av Örebro 15 kommunalar är 4 innerstadsdelar. En av dessa är Olaus Petri kommunal, som omfattar den nordöstra delen av innerstaden. Avskiljda från den sammanhängande innerstadsbebyggelsen ligger tre småhusområden, samtliga undantagna från projektområdet Norr. Detta sammanfaller alltså med Örebro 15 nordöstra innerstad, avgränsad av västra centrumleden i väster och Södra Grev Rosengatan i söder.

Projektområdet har beskrivits utförligt i programskriften och en rad följande rapporter, varför vi här nöjer oss med att i korthet ange några för området karakteristiska drag.

Av kommunalens 9 200 invånare bor cirka 7 000 i själva projektområdet. Bebyggelsen har en blandad, för innerstadsdelar typisk karaktär. Här finns småföretag, butiker, flerfamiljshus och i viss utsträckning också villabebyggelse. De största arbetsplatserna i kommundelen, omedelbart gränsande till projektområdet, är SJ:s Centrala Järnvägsverkstäder i sydost med cirka 600 anställda och regementet I 3 i nordost med 400 anställda och cirka 1 000 värnpliktiga. Området är starkt trafikerat med omfattande genomfartstrafik och utan sammanhängande nät av promenad- och cykelvägar. Däremot är

området rätt väl försett med grönytor.

Bostadsbebyggelsen är med avseende på ålder och ägoförhållanden blandad. Här finns många flerfamiljshus byggda 1920-1950, ett allmännyttigt område byggt på 1960-talet samt några på 1970-talet nybyggda bostadskvarter. I förhållande till det genomsnittliga bostadsbeståndet i kommunen är det en övervikt av små lägenheter (1-2 rum och kök). De karakteristiska boendegrupperna är pensionärer och yngre ensamstående. Tillgänglighetskraven i form av hissar och andra anordningar är med tanke på befolkningens ålderssammansättning dåligt tillgodosedda. Bristen på stora lägenheter är, liksom avsaknaden av gemensamma gårdar, faktorer som gör det svårt för barnfamiljer att bo i området. Situationen är med andra ord problematisk i förhållande till två högt rangordnade bostadspolitiska mål i kommunen: kvarboende och allsidig hushållssammansättning.

I Örebro kommuns bostadsförsörjningsprogram 1985-1989 heter det: "På kort sikt prioriteras kvarboendet framför kravet på allsidighet. Rätten till kvarboende för äldre bör gälla det egna kvarteret/bostadsområdet". Samma bedömning har gjorts av såväl projekt Norr som Olaus Petri kommundelsnämnd. Vi vill redan här uppmärksamma på det förhållandet att kvarboendemålet inte formulerats så att det gäller den egna lägenheten eller fastigheten. Med tanke på de kunskaper som finns om hur äldre människor påverkas vid ombyggnad så är detta ställningstagande långt ifrån oproblematiskt (Danermark 1985 b).

För att förstå förutsättningarna för den kommunala förnyelsepolitiken är det av största vikt att känna till vilka som äger de bostadsfastigheter som står inför ombyggnad. Av lägenheterna i projektområdet finns 47 % i privatägda, 42 % i allmännyttiga och 7 % i bostadsrättsägda flerfamiljshus. Resten, dvs 4 %, är enskilt ägda småhus. Av de privatägda flerfamiljshusen har 7 fastigheter en och samma ägare, en handfull personer äger 1-2

fastigheter, medan de flesta äger endast en fastighet. Detta återspeglar ganska väl den fördelning av fastigheter på olika privata ägare som råder generellt (Torné 1985). Allmännyttans lägenheter är till stor del förslagna till ett under 1960-talet byggt bostadsområde i projektområdets södra del. Större delen av det bostadsbestånd som omfattas av det s.k. ROT-programmet är således privatägt.

Den allmännyttiga bostadsstiftelsen är både ett instrument för den kommunala bostadspolitiken och ett starkt, relativt självständigt företag med egna mål och handlingslinjer. I vissa kommundelar har det redan skett ett nära samarbete mellan allmännyttan och respektive kommunalnämnd i fråga om bostadsområdets upprustning. Det gäller t.ex. Vivalla, Brickebacken och Varberga. När detta skrivs, senhösten 1985, pågår som bäst förberedelserna för en omfattande ombyggnad av Örebro bostadspolitiska flaggskepp från 1940- och 1950-talen, Rosta och Baronbackarna. Berörda kommunalnämnder är från planeringsprocessens början engagerade i detta arbete. I jämförelse med det samarbete som inletts mellan allmännyttan och kommunalnämnderna befinner sig de senares samarbete med de privata fastighetsägarna ännu i sin linda.

I projektområdet Norr finns således en äldre befolkning vars behov är högt prioriterade i kommunens allmänna politik. Många av dem bor i privat eller allmännyttigt ägda fastigheter som står inför omfattande ombyggnadsåtgärder med väl belagda konsekvenser för det fysiska och psykiska välbefinnandet. Hur har projekt Norr och Olaus Petri kommunalnämnd förhållit sig till denna utmaning?

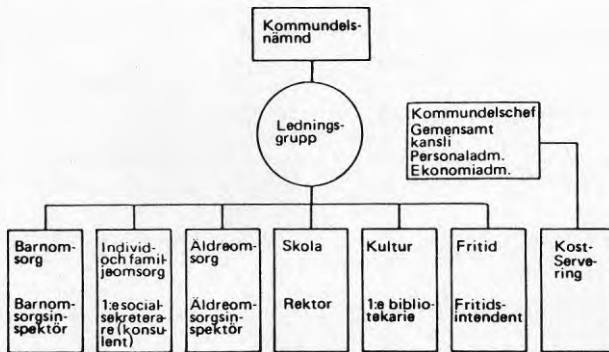
6.2 Olaus Petri kommunalnämnd

Förvaltningsorganisationen i Olaus Petri kommunalnämnd är i likhet med övriga kommunalnämnder i Örebro upp-

byggd med nämnd, ledningsgrupp och avdelningar för sektorerna skola, kultur, fritid och socialtjänst. Tjänstemän med ansvar för de olika sektorerna finns lokaliserade till kommunkontoret i kommundelen. För ledningsfunktionen vid förvaltningen ansvarar kommundschefer. Arbetet i nämnden leds av ett presidium bestående av ordföranden, vice ordföranden och ledaren för den borgerliga gruppen.

Kommundelsförvaltningens uppbyggnad i Örebro

(Källa: Amnå 1985, s. 24)



Den politiska sammansättningen av Olaus Petri kommunalsnämnd 1983-1985 framgår av följande tabell:

Tabell 1. Mandatfördelningen i Olaus Petri kommunalsnämnd efter 1982 års kommunfullmäktigeval

Parti	Ordinarie	Suppleanter
Socialdemokraterna	5	4
Moderata samlingspartiet	2	1
Centerpartiet	2	1
Folkpartiet	-	1

Vid ett tänkt direktval, med en mandatfördelning baserad på partiernas styrka i kommundelen, skulle socialdemokraterna ha erhållit 6 mandat mot 3 för de borgerliga. Det skulle med andra ord ha blivit en något starkare socialdemokratisk dominans än vad som nu är fallet.

Ordföranden i kommunalnämnden är socialdemokrat och en av totalt tre kvinnliga KDN-ordföranden i Örebro. Hon har tidigare erfarenhet från bl.a. kommunstyrelsens planutskott och byggnadsnämnden och är således väl bekant med frågor av stadsförnyelsekaraktär. Borgerlig grupp- ledare är en manlig, moderat politiker. Han är också styrelseledamot i Örebro Trafik AB och har en ordinarie plats i Örebro kommunfullmäktige.

Socialdemokraternas dominans bland väljarna i kommundelen framgår av följande tabell:

Tabell 2. Fördelningen av röster på politiska partier vid 1982 års kommunfullmäktigeval i kommundelen Olaus Petri och Örebro kommun. Procent av antalet avgivna röster.

Parti	Olaus Petri	Örebro kommun
Moderata samlingspartiet	16,3	20,1
Centerpartiet	10,1	14,1
Folkpartiet	6,1	6,2
Kristen Demokratisk Samling	4,6	4,1
Socialdemokraterna	55,9	48,2
Vänsterpartiet Kommunistera	4,7	4,7
Miljöpartiet	2,1	2,3
Övriga	0,2	0,3
	100,0	100,0

Rangordnade efter socialdemokratisk röstandel kommer Olaus Petri som nummer 4 av de 15 kommunalnämnderna. Kommundelarnas politiska färg är givetvis i hög grad en återspeglning av den sociala strukturen i respektive kommundel. Liksom Vasa och Mikael är Olaus Petri i huvudsak en innerstadsdel med underklasskaraktär, vilket ger utslag i en klar övervikt för de socialistiska partierna. Inom kommundelen finns också den tidigare nämnda arbetsplats, Centrala Järnvägsverkstäderna, som beskrivits som den främsta rekryteringskällan för kommunala uppdrag i Örebro, i varje fall långt in på 1960-talet. I en fackföreningshistorik heter det t.ex.: "Ibland grymtades - men ofta skämtades - om att besluten

i landstinget, i stads- och kommunfullmäktige eller i nämnder redan fattats på CV." (Statsanställdas Förbund, Avd. 1050, 75-årsjubileum 1904-1979, s. 7). Tre av kommundelsnämndens nio socialdemokratiska ledamöter (inklusive suppleanter) arbetar eller har arbetet vid CV.

6.3 Partier och organisationer

I vårt forskningsuppdrag har inte ingått att göra några mera ingående studier av partiernas och andra organisationers roll i kommundelen. Ändå framstår det som helt klart att kommundelsnämnderna inte kan uppfylla de förväntningar som ställs på dem om inte partier och andra organisationer förmår etablera ett nätverk mellan nämnderna och förvaltningarna å ena sidan och medborgarna å den andra. Det intryck vi fått och som vi bara kan skissartat antyda i denna rapport är att ett sådant nätverk växt fram och håller på att förstärkas i Olaus Petri kommundelsnämnd. Vi skall i det följande ge några exempel på detta.

6.3.1 Två välorganiserade partier

Den hittills mest ambitiösa studien av försöken med kommundelsnämnder har bl.a. föranlett slutsatsen att KDN-reformen är "partiernas reform". Ja, det kanske t.o.m. är så att "det är de båda huvudpartiernas reform (socialdemokraterna och moderaterna)" (Amnå et al 1985, s. 332). Slutsatsen stämmer väl in på situationen i Olaus Petri kommundel. Socialdemokraterna och moderaterna är de två partier som har den till KDN-reformen bäst anpassade organisationen. Av utrymmesskäl koncentrerar vi oss därför till dessa båda partier.

Den samlande basorganisationen för socialdemokraterna är Norra Socialdemokratiska Föreningen med cirka 300 medlemmar. Dessutom finns en förening för socialdemokrater vid Centrala Järnvägsverkstäderna (CV) och en kvinno-

klubb. Den socialdemokratiska KDN-gruppen träffar två representanter för var och en av dessa tre organisationer var sjätte vecka. Denna samrådsgrupp utgör den socialdemokratiska KDN-gruppens fasta organisatoriska länk till partimedlemmarna och indirekt också till övriga medborgare i kommundelen. I synnerhet den socialdemokratiska föreningen utgör ett viktigt forum för kommunikation mellan partiets nämndledamöter och övriga partimedlemmar. Å ena sidan ger det tillfälle för KDN-gruppen att argumentera för sitt val av konkret politik. Å andra sidan ger det också den "vanlige" medlemmen en möjlighet att ta politiska initiativ. När KDN-reformen sjösattes i januari 1983 hade den socialdemokratiska föreningen redan förberett ett antal frågor som snabbt borde åtgärdas. Dit hörde bl.a. bibliotekets flyttning till Olaus Petri-skolan som vi skall återkomma till nedan.

Den moderata basorganisationen utgörs av Östra Partiföreningen, som organiserar medlemmar i fem kommundelar. Ett par gånger om året hålls särskilda träffar, där medlemmarna i Olaus Petri kommundel får tillfälle att diskutera lokala frågor med KDN-gruppen. Diskussioner förs inom partiet om det önskvärda/möjliga i att dela upp organisationen så att varje kommundel får sin egen förening. Den princip som till vidare följs är att en sådan uppdelning endast bör ske successivt och på initiativ från medlemmarna i respektive kommundel. Vid årsskiftet 1985/86 bildas således en särskild partiförening för moderaterna i Brickebacken.

Såväl socialdemokrater som moderater ger då och då ut egna lokala informationsblad och har också viss närradioverksamhet. Den borgerlige gruppleddaren i Olaus Petri kommundelsnämnd, Åke Andersson, uppger att han och hans partikamrater i nämnden har ett omfattande informellt kontaktnät till medborgarna i kommundelen. Motsvarande gäller också den socialdemokratiska gruppen men vi har fått intrycket att direkta medborgarkontakter är av relativt större betydelse för moderatgruppen. Deras bas-

organisation är inte lika bred och finförgrenad som socialdemokraternas.

I den ovan nämnda studien av försöken med kommundelsnämnder hävdas att det finns något av "en inneboende motsättning" i KDN-reformens bakomliggande idéer. Å ena sidan talas om vikten av att de politiska och ideologiska skillnaderna mellan partierna tydliggörs också i frågor som ligger befolkningen nära. Å andra sidan talas också om en "positiv bypolitik, att KDN skall verka för kommundelens bästa och att en samverkan över partigränserna främjas". Om man så vill kan man tala om en konflikt- respektive harmonisyn (Amnå et al 1985, s. 295). De båda synsätten utesluter inte varandra. I praktiken åtföljs KDN-reformen av uttryck för såväl samförstånd över partigränserna som tydliga ideologiska skiljelinjer också i lokalt specifika frågor. I partiernas intresse ligger emellertid att söka lösa interna konflikter mellan sektorer och nivåer genom en intern process. Vi skall översiktligt se hur socialdemokrater och moderater försökt skapa organisatoriska förutsättningar för att lösa denna problematik.

De socialdemokratiska ordförandena i samtliga kommundelsnämnder och i de fyra facknämnderna för fritids-, kultur-, skol- och socialsektorn träffas för överläggningar en gång i månaden. Dessutom träffas före varje kommunfullmäktigesammanträde den socialdemokratiska fullmäktigegruppen plus alla KDN-ordföranden och alla facknämndsordföranden. Här diskuteras inte så mycket de frågor som skall upp på nästa fullmäktigesammanträde. Dessa har i regel avhandlats långt tidigare. I stället används dessa tillfällen till att dra upp riktlinjerna för och driva vidare frågor som prioriterats i det fortsatta arbetet. När man i denna församling enats om en viss linje anses det inte godtagbart att i efterhand driva avvikande ståndpunkter.

En tredje form för sektors- och nivåövergripande politikerkontakt inom det socialdemokratiska partiet är att

alla ordföranden i KDN och facknämnder samt de socialdemokratiska ledamöterna i kommunstyrelsen träffas ett par gånger per år, t.ex. inför budgetarbetet.

Ett exempel på en angelägen Olaus Petri-fråga, som diskuterats i dessa sammanhang, är förslaget om ett bad på norr, som vi skall återkomma till nedan. Vi kan dock redan här påpeka att den socialdemokratiska gruppen i Olaus Petri kommundelsnämnd inte fått något gehör för ett sådant förslag, samtidigt som det är en fråga som ofta kommer upp i de informella kontakterna med parti-medlemmar och andra medborgare i kommundelen.

Former för samordning mellan nivåer och sektorer i den moderata förtroendemannakadern är dels de månatliga träffarna med samtliga KDN-ledamöter. Ungefär 30 av de 45 ledamöterna brukar vara närvarande och diskuterar då i huvudsak principfrågor av typ samlad skoldag, äldreomsorg eller budget. Dessutom träffas före kommunfullmäktiges sammanträden samtliga moderata ledamöter i styrelser och nämnder, således även i kommundelsnämnderna. Omkring 1/3 av 150-160 ledamöterna brukar delta.

Den formaliserade strukturen för samordning av partiernas politik som vi här har pekat på kompletteras givetvis av informella nätverk som det skulle krävas en särskild undersökning för att klarlägga. Redan den här skisserade bilden antyder dock att det i båda partierna finns strukturella mekanismer som möjliggör sektors- och nivåöverskridande överläggningar i syfte att samordna de förtroendevaldas agerande i de kommunala organen.

6.3.2 Ett rikt föreningsliv

Den samhällsvetenskapliga forskningen i Sverige har länge försummat att studera förhållandet mellan organisationerna och det representativa politiska systemet, inte minst på den lokala nivån (Westerståhl & Strömberg 1984, s. 69).

I den ovan nämnda studien av kommundelsnämnderna gjordes heller ingen undersökning av detta. Själva har vi inte haft utrymme att mer än ytligt titta på detta förhållande i Olaus Petri kommunal.

Bland de många organisationer som är verksamma i kommunaldelen faller det sig naturligt att i första hand nämna pensionärsorganisationerna, dvs PRO och SFRF. Dels representerar dessa organisationer en för kommunaldelen karakteristisk befolkningsgrupp och dels har de ofta omnämnts såväl vid samtal med KDN-representanter som i skriftliga dokument. De har t.ex. varit mycket aktiva i samband med Norrbyhemmets ombyggnad och bibliotekets flyttning till Olaus Petri-skolan, två fall vi snart skall titta närmare på. Av de två pensionärsorganisationerna är det, liksom i riket i övrigt, PRO som har flest medlemmar. I kommunaldelen finns två av Örebro totalt 26 PRO-föreningar, PRO-Sofia och PRO-Örebro Norra, med vardera drygt 200 medlemmar.

Förutom att pensionärsorganisationerna bedriver en bred social och kulturell verksamhet är de också en viktig samtalspartner i samband med större politiska frågor som berör äldregruppen. Ordföranden i Olaus Petri kommundelsnämnd, Märta Götemo, som själv arbetat nio år som kokerska på servicehuset Norrbyhemmet, har vid samtal understrukit vikten av att kontinuerligt avlyssna äldregruppens behov och önskemål. Hennes erfarenhet är att detta sker bäst genom att delta i olika typer av sammankomster som inte annonserats som direkt politiska. Där kan man på ett naturligt sätt få kännedom om de äldres attityder och ståndpunkter i anslutning till olika politiska frågor.

Andra föreningar som av KDN-representanter spontant omnämnts som mycket aktiva är villa- respektive idrottsföreningarna i de gamla, utanför projektområdet liggande, småhusområdena Rynninge och Hagaby. Dessa föreningar har ett osökt intresse av stadsförnyelsefrågor i det att de för sina verksamheter är beroende av kommunalt förvaltnings-

mark och byggnader.

Fastighetsägarföreningen har ingen speciell lokal organisation och har liksom de enskilda fastighetsägarna ingen reguljär kontakt med kommunalnämnden. Hyresgästföreningen har få medlemmar och ingen kontaktkommitté inom den del av Olaus Petri som motsvarar projektområdet. Detta är ingen tillfällighet. Föreningen har genomgående haft svårt att rekrytera medlemmar i ägosplittrad innerstadsbebyggelse. Med tanke på ombyggnadsfrågornas aktualitet borde dessa uppgifter om fastighetsägar- respektive hyresgästföreningen lända till eftertanke hos KDN-politikerna. Som vi påpekat flera gånger i denna rapport står de många äldre boende ofta försvarslösa när fastighetsägarna, allt oftare i skepnad av ett operativt byggnadsföretag, kommer med sina färdiga ombyggnadsplaner (jfr Danermark 1985 b).

Köpmannaföreningen och de enskilda butiksägarna anlitas då och då som formell eller informell remissinstans i frågor rörande handel och trafik på norr.

Alla föreningar i kommundelen med ungdomsverksamhet på sitt program har samordnat sina kontakter till kommunalnämnden genom ett särskilt föreningsråd. Ungefär 20 föreningar med ett brett spektrum av aktiviteter ingår i detta råd. Rådet har tillkommit på initiativ av kommunalnämnden och dess fritidsförvaltning.

Slutligen kan nämnas att det i oktober 1985 valdes en interimsstyrelse för en hembygdsförening "Gamla Norr". Tanken på en sådan förening väcktes i anslutning till de fotocirklar som anordnades på initiativ av projekt Norr. Information om en upptaktsträff förmedlades genom Kommunalsnytt, som distribueras till alla hushåll i kommundelen.

6.4 Olaus Petri kommunalnämnd och stadsförnyelse

Vi är nu framme vid huvuduppgiften för detta kapitel, nämligen att visa hur stadsförnyelsefrågor kommer in i Olaus Petri kommunalnämnds löpande verksamhet. Utifrån föregående kapitelns diskussion kring kommunalnämndens möjliga roller vid stadsförnyelse frågar vi oss:

- Vilka stadsförnyelsefrågor har identifierats av KDN?
- Varifrån har initiativet till dessa frågor kommit?
- Vilken lösning av frågorna har nämnden stannat för?
- Har frågorna behandlats i samförstånd eller föranlett partipolitisk konflikt?
- Vilka icke direkt partianknutna aktörer har varit inblandade?

Utrymmet har inte medgett någon djupare undersökning av de fall vi beskriver. Översikten bör dock kunna ge underlag för en bedömning av hur förnyelsefrågor kommer in i kommunalnämndens normala verksamhet. Framställningen kan därmed också bli en värdefull referenspunkt för den kommande granskningen av projekt Norr som projekt. Detta och följande kapitel bör därvid ses som en enhet. Om vi här först och främst granskar kommunalnämndens relationer till medborgarna och löpande arbete med stadsförnyelsefrågor så handlar kapitel 7 om dess relationer till den tekniska förvaltningen.

Som utgångspunkt för en granskning av olika typer av förnyelsefrågor har vi gått igenom samtliga protokoll från Olaus Petri KDN:s sammanträden 1/1 1984 - 30/6 1985, dvs den tid projekt Norr var i verksamhet. Vi antar att protokollen i stora drag återspeglar verksamheten i kommunalnämnden. En viktig reservation måste dock göras. Om vi hade mera ingående kunskaper om det icke skriftligt belagda, vardagliga arbetet skulle vi troligen få en betydligt mera nyansrik, kanske delvis annorlunda bild. I någon mån har vi försökt kompensera denna brist genom längre intervjuer

med ordföranden, den borgerliga gruppledaren och kommunaldelschefen. Sammanträdena och därmed också protokollen är disponerade så att de efter mötets öppnande och protokollsjustering upptar sekretessbelagda personärenden med anknytning till den sociala sektorn. Därefter följer i tur och ordning besluts-, berednings- och informationsärenden täckande kommunalnämndens hela verksamhetsområde. Detta betyder att många ärenden återkommer flera gånger. Den nedan behandlade ombyggnaden av Olaus Petri-skolan har t.ex. behandlats vid 16 tillfällen under de 18 månaderna.

Tabell 3. Stadsförnyelsefrågor i Olaus Petri kommunalnämnd 1/1 1984 - 30/6 1985

Typ av frågor	Antal paragrafer	Antal ärenden
Planfrågor	30	20
Kommunala byggnader och platser	46	13
Trafikfrågor	16	6
Övriga frågor	7	5
Förnyelsefrågor totalt	99	44
Totalt antal paragrafer	489	--

Med den reservationen i minnet att avgränsningen av stadsförnyelse från kommunal politik i övrigt präglas av ett visst godtycke framgår att omkring 1/5 av paragraferna behandlar förnyelsefrågor.

Nästan alla förnyelsefrågor har hamnat på dagordningen utan projekt Norrs medverkan. Vi kan således dra slutsatsen att denna typ av frågor är ett vanligt inslag i kommunalnämndens normala verksamhet. Detta kan tyckas anmärkningsvärt om man betänker att KDN-reformen hittills undantagit stadsplaneringens- och andra "tekniska" frågor från nämndernas beslutskompetens. Å andra sidan är det väl belagt att lokalbefolkningen ofta är starkt engagerad i frågor som rör den egna miljön (se t.ex. Amnå et al 1985, s. 190).

Vidare ryms redan inom kommunalnämndens formella kom-

petensområde frågor av stadsförnyelsekaraktär. Det kan t.ex. röra om- och tillbyggnader av bibliotek, daghem och skolor. I reformens förutsättningar ingår dessutom att nämnden skall vara remissinstans i alla frågor som är av vikt för kommundelen, således också på sektorer utanför kommunalnämndens egentliga kompetensområde.

6.4.1 Planfrågor

Ett första ärende som det faller sig naturligt att bryta ut ur tabellen för en kommentar är den "verksamhetsplan 1985-86" som Olaus Petri kommunalnämnd antog i början av 1984. Där räknas en rad angelägna förslag upp som nämnden önskar se genomförda 1985, 1986 eller "på sikt". Många av dessa punkter faller inom ramen för den vida definitionen av stadsförnyelse som stadsförnyelsekommittén formulerat: "Med stadsförnyelse avser vi samlade, målinriktade åtgärder i den befintliga stadsbygden" (SOU 1981:99, s. 35). Kommunalnämnden har härigenom börjat identifiera de "gemensamma behov och önskemål" som enligt den statliga kommittén bör vara stadsförnyelsens utgångspunkt.

I verksamhetsplanen uttrycks t.ex. önskemål om att bygga lägenheter i kommundelens villaområden. Motivet bakom detta är att äldre med alltför stora och svårskötta hus skall kunna bo kvar i sitt område även om de måste lämna sin villa. Andra exempel på förnyelseobjekt i verksamhetsplanen är önskemål om att rusta upp ett gammalt ridhus till bollhall, att anlägga fler kolonilotter, att modernisera två skolbyggnader och att anlägga ett bad på norr.

Verksamhetsplanen antogs av kommunalnämnden efter omröstning och reservationer från moderater och centerpartister. De senare var kritiska på en avgränsad punkt medan moderaternas reservation var av mera principiellt slag. Man borde inte, som den socialdemokratiska majoriteten föreslagit, räkna upp en rad önskemål utan att

samtidigt diskutera den ekonomiska realismen i dessa: "Önskelistan' måste vara genomförbar!".

Ett år senare läggs en ny verksamhetsplan fram för åren 1986-1987. I denna upptas en rad objekt till vilka också en investeringsplan är knuten. Bland de objekt av stadsförnyelsekaraktär som finns upptagna förekommer två förslag som vi känner igen från föregående års verksamhetsplan, nämligen att bygga om ett gammalt ridhus till bollhall samt förslaget om ett bad på norr. I investeringsplanen har avsatts nära 3 miljoner kronor för ombyggnaden av ridhuset och 15 miljoner kronor för badbygget. Arbetet med ridhuset föreslås börja 1986, badbygget 1989. I båda fallen tänker sig den socialdemokratiska majoriteten att finansieringen skall ordnas genom att objekten godkänns som beredskapsarbeten med statligt stöd.

Konfliktmönstret från föregående års beslut om verksamhetsplan går igen. Moderaterna understryker att kommunaldelsnämnden "är ett utomordentligt bra forum för att ta fram verklighetsanknutna planer". Just därför anser de att investeringsplanen endast skall innehålla "sådana åtgärder som det finns realistisk, ekonomisk möjlighet att genomföra". Planen bör inte innehålla "ouppnåeliga julklappsönskemål". I bakgrunden finns en omsorg om kommunens ekonomi. Moderaterna anser inte Örebros stora låneskuld tillåta några större investeringar de närmaste åren. De föreslår att kommunaldelsnämnden med regementsledningen skall diskutera behoven av bollhall och bad. Ett samarbete mellan regementet och kommunen har funnits långt innan KDN-reformen i frågor rörande t.ex. skötsel och användning av en idrottsplats och ett motionsspår. Former för ett närmare samarbete mellan kommun-landsting-regemente håller också på att diskuteras. Mellan kommunaldelsnämnden och regementet finns en direkt koppling personellt i och med att den borgerlige gruppledaren, Åke Andersson, själv är major vid regementet.

Den här refererade motsättningen mellan socialdemokra-

ter och moderater återkommer i samband med behandlingen av 1986 års budget. Den borgerliga gruppen lägger fram ett eget budgetförslag, som röstas ned av den socialdemokratiska majoriteten. Till konfliktpunkterna hör just ridhus- och badfrågorna.

Vi har ganska utförligt redogjort för motsättningarna kring de två verksamhetsplanerna och 1986 års budget. Ärendena visar hur ett traditionellt vänster-höger-mönster uppträder också på kommunalnivå. Partipolitiska motsättningar anses annars mindre vanliga i kommunalnämnderna än i fullmäktige (Amnå et al 1985, s. 272). Det är dock viktigt att inte bara titta på i vilken omfattning motsättningar förekommer. Kanske är det så att det från rikspolitiken välkända konfliktmönstret ger sig till känna när frågor av mera långsiktig och övergripande karaktär behandlas i kommunalnämnden? En erfarenhet som framkommit vid samtal med såväl kommunaldschefen som KDN-politiker är att det ganska ofta råder delade meningar i konkreta frågor men att villigheten till kompromisser är större än i motsvarande sammanhang på central kommunal nivå. Det är inte ovanligt att KDN-politiker från de båda blocken "bjuder" varandra på eftergifter vid sittande sammanträde.

Övriga planfrågor handlar nästan uteslutande om att kommunalnämnden anmodats ge remissvar på eller informerats om plandokument som utformats av den tekniska förvaltningen. I hälften av fallen kommer initiativet från stadsbyggnadskontoret, vars kommunplaneavdelning ansvarar för den övergripande planeringen i kommunen. Vi skall nöja oss med att närmare kommentera ett fall, som belyser något av den problematik som förts in i den kommunala planeringen i och med KDN-reformen.

Vid årsskiftet 1983/84, alltså innan kommunalnämnden på allvar dragits in i arbetet med projekt Norr, anmodades nämnden att ge remissvar på ett planförslag

kallat "Centralortens utveckling under 1980-talet". I inledningen på remissvaret anslås en ton som visar hur ett lokalt självmedvetande håller på att ta form:

"Olaus Petri kommundelsnämnd anser att centralorten som begrepp numera inte är någon naturlig planeringsenhet. Området innefattar kommundelar med mycket skiftande förhållanden och problem. Nämnden menar att planeringen måste utgå från lokala förutsättningar och behov och att därvid de fastslagna kommundelarna är lämpliga planeringsområden."

På denna inledning följer så en genomgång av plandokumentet med flera lokalt motiverade påpekanden inlagda. Nämndens ledamöter var eniga om remissvarets utformning men de två moderaterna ansåg att nämnden dessutom borde ge sin syn på "hela centralortens utveckling, således inte bara beröra viktiga, men lokalt begränsade områden".

"I närdemokratins namn bör inte målen och inriktningen för utvecklingen inom Olaus Petri kommundelsnämnd överlämnas till 'centrala politiker och tjänstemän', utan i linje med KDN-reformens grundsyfte i mycket hög grad påverkas av innevånarna i Olaus Petri kommundelsnämnd, som är jämställd, ej underordnad, central facknämnd."

Denna skriftliga reservation innehåller dessutom en hel sida med principiellt utformade ståndpunkter och argument, såsom krav på lägre skatt, korporativismens bekämpande och plädering för konkurrens och valfrihet i barn- och äldreomsorgen, vården och utbildningen.

Diskussionen kring det från stadsbyggnadskontoret utsända plandokumentet visar att kommundelsnämnden inte nöjt sig med att pliktskyldigt utforma ett remissvar. Ledamöterna har gripit tillfället att markera ett lokalt självmedvetande, som dessutom fått färg av den traditionella vänster-höger-dimensionen i svensk politik. I kapitel 7 skall vi återkomma till planfrågorna i och med att vi där särskilt granskar kommundelsnämndernas relationer till de tekniska facknämnderna och fackförvaltningarna. Vi kan dock understryka att Olaus

Petri kommunaldelsnämnd ganska ofta använt remisstillsfällena för att markera en självständig ståndpunkt i olika frågor.

6.4.2 Om- och tillbyggnad av offentliga byggnader och platser

Den vanligaste ärendetypen av stadsförnyelsekaraktär gäller, som tabellen ovan visar, om- och tillbyggnad av byggnader och platser som berör kommunaldelsnämndens ordinarie kompetensområde. Vid 46 tillfällena har sådana frågor behandlats vid KDN-sammanträden. Att det rör sig om endast 13 ärenden tyder på att kommunaldelsnämnden fortfarande deltar i beredningen av dessa. De förnyelseobjekt som ägnats mest utrymme vid KDN:s sammanträden under de 1 1/2 år som studerats är

- kommunaldelsbibliotekets flyttning till Olaus Petri-skolan och bl.a. därav föranledd ombyggnad av denna (16 gånger)
- anläggning av golfbana i Rynningeparken (7 gånger)
- Pettersbergsvillans ombyggnad till daghem (4 gånger)
- användningen av Vena Motorgård (4 gånger)
- Norrbyhemmets ombyggnad från "ålderdomshem" till servicehus (4 gånger).

Vi skall i det följande titta litet närmare på tre av dessa ärenden, nämligen ombyggnaderna av Norrbyhemmet respektive Olaus Petri-skolan och anläggningen av en golfbana.

Norrbyhemmet är dels ett servicehus med helinackordering (SMH), tidigare kallat ålderdomshem, samt ett servicehus, där gästerna bor i egen lägenhet men har tillgång till offentlig vård. SMH-delen invigdes 1963 och innehåller sammanlagt 105 rum. Servicehusdelen tillkom 1978 och innehåller 30 två- och enrumslägenheter. Den drygt 20 år gamla SMH-delen har av personalen betraktats som otidsenlig bl.a. vad gäller storlek på rum och våten-

heter samt tillgänglighet för rörelsehindrade.

Ända sedan kommundelsnämndens tillkomst 1983 har Norrbyhemmet varit föremål för åtskilliga diskussioner beträffande funktion, utformning och organisation. Ordföranden har tidigare arbetat nio år som kokerska vid hemmet och har därigenom haft speciella förutsättningar för sitt engagemang i denna fråga. Kommundelschefen tog själv initiativ till och utvecklade den strategi för planering av ombyggnaden som kom att tillämpas. Vid nämndens sammanträde 6 november 1984 beslutades att

"uppdra åt kommundelsförvaltningen att i samråd med pensionärsorganisationerna och de boende utreda Norrbyhemmets framtid med inriktning mot att successivt förändra lämpligt antal ålderdomshemsplatser till servicebostäder eller annat boende".

En arbetsgrupp tillsattes med 3 representanter för pensionärsorganisationerna, 5 för de anställda och 3 från kommundelsförvaltningen, däribland kommundelschefen och äldreomsorgsinspektören med den sistnämnde som ordförande. Till arbetsgruppen knöts "resurspersoner" av olika slag, bl.a. från äldreomsorgen vid den centrala socialförvaltningen och från fastighetskontoret. Lärare och elever från vårddyrkesskolan utnyttjades för en intervjuundersökning bland pensionärer över 75 år i kommundelen. Syftet med denna var att ta reda på vilka önskemål som fanns om boendeform.

De boende knöts endast indirekt till arbetsgruppen genom det verksamhetsråd, bestående av boende och personal, som finns vid Norrbyhemmet. Argumentet för att inte låta någon av de boende vid hemmet ingå i själva arbetsgruppen var att detta skulle kunna göra mera skada än nytta. Tanken med arbetsgruppen var att man i denna skulle kunna föra breda diskussioner om tänkbara alternativ. De boende skulle på grund av ålder och hälsa lätt kunna bli oroade av sådana diskussioner. Gruppens sammansättning skulle borge för att de boendes behov och önskemål ändå tillgodosågs. Sammanfattningsvis kan vi säga att arbets-

gruppen tagit på sig uppgiften att planera en ombyggnad som tillgodoser såväl de framtida äldre boendes som de vid hemmet nu boendes behov och önskemål.

I september 1985 lämnade gruppen sin slutrapport till kommunalstyrelsen. Dess förslag innebär bl.a. att antalet platser i servicehus med helinackordering ("åldershemmet") minskar från 105 till 35. Projektering planeras ske under 1986 och en första etapp av ombyggnaden påbörjas 1987. Hela ombyggnaden beräknas ta tre år. Enligt arbetsgruppens av kommunalstyrelsen godkända rapport skall ingen pensionär "behöva flytta från Norrbyhemmet under och efter ombyggnationen". Arbetsgruppen finns kvar med uppgift att styra ombyggnaden så att den inte går ut över den som nu bor vid hemmet. Man är i arbetsgruppen medveten om att ju närmare man kommer själva ombyggnaden desto större blir risken för oro bland de boende. Tanken är att noga diskutera lämplig individuell lösning för var och en av de boende.

Diskussionen om Norrbyhemmets framtid har, med ett undantag, inte lämnat några synbarliga spår av konflikter mellan partierna i kommunalstyrelsen eller andra inblandade. Undantaget är vid det sammanträde när slutrapporten godkändes (1985-10-22). De båda moderaterna reserverade sig mot "att någon enkät bland de boende och deras anhöriga ej kommer till stånd". Även om de boendes inställning till institutionen som sådan kan vara positiv, så är det viktigt att fråga efter "gräsrotssynpunkter". Motivet för att inte genomföra den föreslagna enkäten var detsamma som nyss redovisats för att inte låta de boende representeras direkt i arbetsgruppen. En enkät antogs av såväl kommunalstyrelsens som den socialdemokratiska majoriteten mera vara en källa till oro än ett stöd för de boende. Man kunde också hänvisa till att informationsmöten med boende och anhöriga hade hållits och kommer att hållas.

Oaktat en öppen partipolitisk konflikt kring Norrbyhemmets ombyggnad visade sig först när slutrapporten

lades fram, har det, enligt såväl kommundelschefen som KDN-politiker, hela tiden funnits en latent konflikt mellan en socialdemokratisk linje till förmån för serviceboende och en moderat linje som är mera positiv till ålderdomshemsboende. Det slutliga förslaget kan betraktas som en kompromiss på det förra alternativets villkor. Antalet ålderdomshemsplatser blir ju starkt reducerat.

Moderaterna är också kritiska till den interna omflyttning som sker i syfte att tömma delar av Norrbyhemmet för ombyggnad. Detta skulle kunna undvikas genom en avsevärt längre ombyggnadstid, upp till tio år, menar partiets företrädare i kommundelsnämnden.

Kommundelsnämnden och dess förvaltning har vid planeringen av Norrbyhemmets ombyggnad spelat en initierande, samordnande och drivande roll som skarpt kontrasterar mot den passiva roll nämnden spelat vid ombyggnaden av flerfamiljshus med äldre boende. Den långsamma, från början rätt förutsättningslösa och med bred representation genomförda planeringsprocessen kontrasterar också mot tidigare planering av liknande ombyggnader. På den kontrafaktiska frågan vad som hänt om inte kommundelsnämnden funnits, svarade kommundelschefen, med lång erfarenhet av arbete i socialförvaltningen, att personalen och de boende skulle ha ställts inför en färdig, centralt utformad "pappersplan". Med den viktiga reservationen att vi inte genomfört någon egen undersökning av planeringsprocessen ur de boendes perspektiv och att själva ombyggnaden ännu inte startat, kan vi säga att exemplet Norrbyhemmet än så länge ligger avsevärt närmare den bild ett ("idealbilden") som vi skisserat ovan (avsnitt 5.4.1) än motsvarande genomsnittssituation vid ombyggnad av privatägda flerfamiljshus. För att undvika missförstånd vill vi understryka att denna "idealbild" inte är synonym med en konfliktlös idyll. Poängen med bilden är att processen skall tillåta relevanta behov och önskemål att komma till öppet uttryck och att det slutliga avgörandet skall ske med medvetet ställnings-

tagande till förmån för någon/några prioriterade grupper bland befolkningen.

Förslaget att anlägga en golfbana i kommundelen väcktes redan 1983 och hade förberetts i den socialdemokratiska föreningen. Den ursprungliga tanken var att banan skulle skötas av arbetslösa ungdomar från kommunens s.k. Fenix-grupp. Olika lokaliseringalternativ fördes fram men vintern 1983/84 presenterade parkkontoret ett förslag till golfbana i Rynningeparken. Men hänvisning till finansieringsproblem kunde inget arbete påbörjas under 1984. När frågan åter aktualiserades i december 1984 föreslog moderaterna en alternativ lokalisering invid vattentornet Svampen, "Örebro i särklass mest besökta turistmål". Med denna lokalisering antogs antalet golfspelare bli större, vilket i sin tur skulle ge bättre intäkter. Moderaterna hänvisade också till att ungdomar i den ena av projekt Norrs fotogrupper (se nedan kap. 8) pläderat för Svampen som den bästa platsen att anlägga en golfbana vid.

Det förefaller ha rått enighet i kommundelsnämnden om Svampen som det bästa läget för en golfbana. Ändå röstade den socialdemokratiska majoriteten för Rynningeparken. Skälet till detta var att man böjde sig för parkkontorets ståndpunkt att Svampen-förslaget var tekniskt svårgenomförbart och därmed också avsevärt dyrare än Rynningeparksförslaget. Det paradoxala inträffade alltså att kommundelsnämnden röstade igenom ett förslag som ledamöterna själva och troligen också allmänheten ansåg sämre än ett annat. En förändring som inträffat sedan initiativet togs var att driften nu inte längre skulle skötas av arbetslösa ungdomar utan av Örebro bangolfklubb.

Under 1983 väcktes i kommundelsnämnden frågan om filialbibliotekets flyttning till Olaus Petri-skolan. Förslaget hade förberetts i den socialdemokratiska föreningen och motiverades både av att biblioteket var nedslitet och handikappvänligt och av tanken på de samordningsvins-

ter som skulle göras om skol- och folkbiblioteken lades samman. Ett sådant samutnyttjande skulle ligga väl i linje med ett av KDN-reformens huvudsyften, dvs att effektivisera den kommunala förvaltningen (jfr Amnå et al 1985, s. 50 ff). Eftersom Olaus Petri-skolan också ver i behov av viss upprustning skulle en flyttning av filialbiblioteket infalla mycket lägligt.

Ärendet visade sig innehålla två besvärliga konfliktfrågor. Från bibliotekschefens (tillika ansvarig för kultursektorn i kommundelsnämnden) och bibliotekspersonalens sida fanns en rädsla att en flyttning till skolan skulle komma att avskräcka en del av bibliotekets många äldre besökare. Skolan befarades vara en alltför livlig miljö för att locka till sig dessa låntagare. Om biblioteket ändå flyttades, så förordades från bibliotekshåll en lokalisering till den del av skolan som möjliggjorde entré utan passage över skolgården. Men en sådan lösning skulle i sin tur innebära interna skolproblem. Mellanstadieeleverna skulle nu tvingas trängas med dem från högstadiet kring samma entré i skolbyggnaden. Detta ansågs av såväl lärare som elever och föräldrar vara en försämring av skolmiljön.

Under tiden som fastighetskontoret utarbetade förslag till ombyggnad av skolan pågick en intensiv diskussion bland berörda parter med möten, skrivelser och namninsamlingar. Också pensionärsorganisationerna engagerade sig starkt till förmån för det alternativ som bibliotekschefen/personalen förordade (sedan de väl accepterat flyttningen till skolan). Kommundelsnämnden vidhöll, uppenbarligen i partipolitisk enighet, den lösning som innebar att låntagarna skulle kunna passera in i skolan utan att behöva trängas med eleverna vid ingången.

Att frågan om bibliotekets integrering med Olaus Petris skolan så ofta varit uppe för information, beredning och beslut i kommundelsnämnden bör ses mot bakgrund av två förhållanden. För det första fanns ingen speciell arbetsgrupp

där en kontinuerlig sammanjämkning av olika gruppers ståndpunkter och intressen kunde ske. Fastighetskontorets handläggning var dessutom något ryckig till följd av personalbyten. För det andra fanns det reella motsättningar, som ställde kommunalnämnden inför att medvetet välja en handlingslinje som prioriterade vissa intressen. Kommunalnämnden valde att i första hand se till den kulturpolitiska målsättningen att tillgodose den stora äldregruppens intressen. Samtidigt skulle skolan ändå göra en vinst i och med att den fick tillgång till ett mycket större bokbestånd än eljest. Fallet kan ses som ett exempel på hur kommunalnämnden med konsekvens driver en viss linje genom en process fylld av konflikter mellan olika grupper.

Både när det gäller ombyggnaden av Norrbyhemmet och Olaus Petri-skolan samt en del andra förnyelseobjekt inom KDN:s kompetensområde kan kommunalnämndens aktivitet ses som ett led i genomförandet av kommunens centrala politik. Nämndens politik sammanfaller med, eller kan ses som ett konkret uttryck för, de ambitioner som kommunen formulerat centralt för äldreomsorgens inriktning, integrationssträvanden skola-kultur osv. Men det förekommer också att nämnden förordar åtgärder som inte står i samklang med en central facknämnds linje. Ett exempel på detta är Olaus Petri kommunalnämnds önskan att i någon form få till stånd en fortsättning på Vena motorgårds verksamhet för motorintresserad ungdom.

Kommunalnämnden hade 1984 i högsta instans förlorat ett besvärsmål där intillboende klagat över det buller som förväntades uppkomma om motorbanan skulle användas på det utvidgade sätt (med bl.a. folkrace) som kommunalnämnden tänkt sig. I fullmäktige motionerade två moderater om att kommunen borde finna ett alternativ till Venabanan. Med i bilden bör räknas att banan framförallt riktades till ungdomar för vilka mopedåkning och "mekande" var ett positivt alternativ till att driva omkring och lätt råka ut för drogmissbruk etc. Fri-

tids- och turistnämnden, som fick i uppgift att utreda frågan, kom fram till att det inte fanns något "tryck" från ungdomarna för en sådan verksamhet och därför heller inget behov av någon bana. Mot detta reagerade Olaus Petri kommundelsnämnd skarpt i en skrivelse, bl.a. genom att understryka att man inte kunde förvänta sig något "tryck" från dessa ungdomar eftersom de bodde så utspridda och inte hörde till den grupp i samhället som på ett organiserat sätt använder sig av gängse kanaler in i förvaltningsorganisationen. Den praktiska lösning Olaus Petri kommundelsnämnd själv valde i och med nedläggningen av Venabanan innebar en förstärkning av verksamheten vid Norrby fritidsgård. I den av moderatmotionen föranledda skrivelsen betonade kommundelsnämnden vikten av att finna alternativ till Venabanan.

Fallet Venabanan visar hur en enig kommundelsnämnd skarpt ifrågasätter en bedömning som gjorts av den socialdemokratiskt dominerade fritids- och turistnämnden. Att det är en moderat fullmäktigemotion som därigenom får stöd har inte hindrat socialdemokraterna i Olaus Petri kommundelsnämnd från att göra denna bedömning.

Det finns andra exempel som visar att de partipolitiska skiljelinjerna inte behöver vara något hinder för att genomföra lokala initiativ. Ett moderat förslag om torghandel på norr kunde således snabbt förverkligas efter samråd med de lokala butiksägarna.

6.4.3 Trafikfrågor

"Örebro Trafik AB har efter framställning från kommundelsnämnden beslutat om vissa ändringar i busstrafiken på norr. Från 1 oktober 1984 gäller följande ..." (Notis i Kommundelsnytt 1/1984).

Citatet belyser en ständigt återkommande trafikfråga i kommundelsnämnden. Bussbolaget förhör sig regelbun-

det hos kommunalnämnderna om lämpliga sträckningar och tider för bussturerna. Hela 7 av de 16 paragrafer som gäller trafikfrågor handlar om detta. Påstötningar från allmänheten direkt till kommunkontoret förekommer ofta. Många påpekanden samlas upp av partigrupperna. Framförallt är det en ledamot i nämnden, en socialdemokratisk pensionär, som själv åker buss ofta, som bevakar bussfrågorna. Dessutom är den borgerlige grupplederen ledamot av styrelsen för Örebro Trafik AB. I regel kommer kommunalnämnden och bussbolaget mycket bra överens men hösten 1985 inträffade en konflikt angående en linjesträckning. Här röstade den borgerlige grupplederen i nämnden för det alternativ som bussbolaget förordade. Bolaget kom i denna fråga att gå emot kommunalnämndens majoritet med motiveringen att den av denna föreslagna sträckningen skulle vålla för stora kostnader.

Trafikproblem uppmärksammas ofta av allmänheten och när tjänstemän och politiker genom direkta kontakter. Då och då samlas dessa trafikfrågor ihop och redovisas för gatukontoret. Samarbetet mellan kommunalnämnden och gatukontoret betraktas från båda sidor som gott. Från maj till och med november 1985 prövades i kommunalens centrala område ett system med fri parkering i 7-dagarsperioder. Erfarenheter från detta försök samlas nu in via en enkät. Cirka 500 svar har kommit in, många försedda med påpekanden om olika trafikfrågor som borde lösas.

Då och då uppstår trafikproblem som drar till sig särskild uppmärksamhet. En enkelriktad gata över en bro föranledde t.ex. den moderata fullmäktigegruppen att motionera om att gatan borde dubbelriktas. För detta fann de inte gehör vare sig hos fullmäktiges majoritet eller hos kommunalnämndens moderata ledamöter. I fullmäktige röstade den borgerlige grupplederen i kommunalnämnden mot sina partikamraters förslag.

Vid enstaka tillfällen ordnar kommunalnämnden infor-

mationsmöten kring speciella frågor. Ett i lokalpressen omskrivet fall där stora parkeringssvårigheter påtalades resulterade i ett allmänt möte som upplöstes i något av ett antiklimax. Det visade sig att de kringboende var rätt nöjda med situationen.

6.5 Kommunalsnämnden i stället för medborgarna?

Genomgången av stadsförnyelsefrågor i Olaus Petri kommunalsnämnds protokoll under 1 1/2 år visar att nämnden fortlöpande initierar eller ställs inför konkreta ärenden av denna typ. Från den centrala fackförvaltningen, särskilt stadsbyggnadskontoret, kommer ett antal plan-dokument på remiss. På initiativ från partiföreningar, enskilda KDN-ledamöter eller tjänstemän vid kommunkontoret identifieras, i samråd med fastighets- och parkkontoren, anläggningar som är i behov av om- och tillbyggnad. Trafikproblem registreras fortlöpande av politiker och tjänstemän vid kommunalsnämnden, antingen genom egna observationer eller via informella påstötningar från enskilda eller grupper av medborgare. Den representativa demokratin har så att säga flyttat en våning lägre. Men hur förhåller det sig med medborgarnas egen aktivitet? Är det så, som rubriken tillspetsat frågar, att kommunalsnämnden verkar "i stället för" medborgarna?

Det är ovanligt att i de skriftliga källorna finna exempel på direkta medborgarinitiativ. I ett nummer av Olaus Petri Kommunalsnytt, informationsbladet till alla hushåll, berättas om fyra flickor som skrivit till kommunkontoret med önskemål om att rusta en lekpark. Brevet ledde till att flickorna fick träffa en representant för vardera kommunalsförvaltningen och parkkontoret.

"Resultatet av träffen blev att de fick en del nya lekredskap och att parkkontoret påtog sig att göra vissa förbättringar. Flickorna lovade också att göra vissa arbeten bland annat målning. Så lyckligt kan det sluta om man skriver brev."

Vi har inte haft möjlighet att närmare undersöka förekomsten av sådana direkta medborgarinitiativ. Enligt kommundelschefen förekommer det så gott som dagligen kontakter med allmänheten i frågor rörande trafik, parker eller andra kommunala anläggningar. Vi bortser här från de kontakter som finns utvecklade mellan kommundelsnämnden och medborgarna inom nämndens egentliga ansvarsområde. Dessa kontakter är naturligtvis mycket omfattande eftersom de utgör själva kärnan i fritids-, kultur-, skol- och socialförvaltningens verksamhet. Även ordföranden och den borgerlige gruppleddaren i kommundelsnämnden har omvitnat ett livligt kontaktutbyte med medborgarna i alla typer av frågor.

Eftersom vi inte har några exakta uppgifter om det informella kontaktnätets omfattning och inriktning vare sig vid tiden före eller efter KDN-reformen, kan vi inte annat än spekulativt diskutera hur väl kommundelsnämnden lyckas fånga upp lokala behov och önskemål i förnyelsefrågor. Är det bara så att man lyckats vända en del av medborgarnas önskemål från den gamla fackförvaltningen i riktning mot den nya lokala förvaltningsorganisationen eller har KDN-reformen inneburit att nya behov artikulerats och förts in i den kommunalpolitiska systemet?

Ett spontant intryck från personer utsedda att representera fyra tekniska förvaltningar (fastighets-, gatu-, park- och stadsbyggnadskontoren) vid ett seminarium anordnat av projekt Norr i juni 1985 var att de önskemål och krav som riktas mot kontoren är ungefär lika många som tidigare. Däremot är det så att de i högre grad "filtreras" genom kommundelsnämnden och på så sätt underlättar en samlad bedömning. Detta pekar med andra ord på att kommundelsnämnderna spelar rollen av "grindvakter" visavi den tekniska förvaltningen (se Strömberg 1984, s. 17 ff). Att samordna politiska krav, sortera bort vissa och lyfta fram andra är centrala inslag i kommundelsnämndens aggregeringsfunktion.

Kanaliseringen och därmed också filtreringen av önskemål och krav börjar inte med kommundelsnämnden och dess förvaltning. I kommundelarna har partierna, i varje fall socialdemokrater och moderater, byggt upp partiföreningar som identifierar, fångar upp, sorterar bort och för vidare önskemål och krav. I Olaus Petri har, som vi sett, särskilt socialdemokraterna en väl förgrenad grundorganisation med vilken partigruppen i kommundelsnämnden står i löpande kontakt. På motsvarande sätt har den större av de båda pensionärsorganisationerna en bred organisation och verksamhet i den av många äldre befolkade kommundelen. De flesta organisationer med ungdomsverksamhet på programmet har organiserats i ett av kommundelsnämnden initierat föreningsråd. Det finns också en viss närradioverksamhet som fungerar som kommunikationslänk för medborgarna i kommundelen.

Redan här kan det vara på sin plats att ge ett kort svar på den i rubriken till detta avsnitt ställda, provokativa frågan. Det representativa systemet som sådant innebär givetvis att kommundelsnämnden liksom andra representativa organ oftast i bokstavlig mening träder "i medborgarnas ställe". Men representativiteten kan vara mer eller mindre god, medborgarnas aktivitet mer eller mindre utvecklad. Tydligt är att Olaus Petri kommundelsnämnd har många länkningsringar till medborgarna som innebär att de beslut som fattas i det löpande arbetet snarare sker "med" än "i stället för" medborgarna.

Bristen på mera spektakulära former för medborgarinitiativ såsom kollektiva uppvaktningar, demonstrationer och namninsamlingar kan naturligtvis tolkas på olika sätt. Men kommundelsnämndernas geografiska ansvarsområde är så litet och verksamhetens bredd så stor att vi vågar anta att nämnderna någorlunda väl avlyssnar medborgarnas önskemål. I de fall detta inte sker borde vi få se mera påtagliga uttryck för medborgerlig aktivitet. I en till Olaus Petri angränsande kommundel, Mikael, pågick t.ex. under hösten 1985 en het strid om lokaliseringen av en fotbollsplan. En lokalt verksam idrotts-

förening, Arbetarnas Idrottsförening i Örebro, ville med stöd av socialdemokraterna i kommundelen och i kommundelsnämnden, att en fotbollsplan med reglementsensliga mått skulle anläggas i ett parkområde vid en kyrka. Medborgarna delades i två läger. Under några månader utspelades en het strid. Bland annat samlades 500 namnunderskrifter in för och 700 mot förslaget. Parkkontoret var motståndare till förslaget men kunde tänka sig en mindre fotbollsplan. Resultatet blev att den socialdemokratiska majoriteten i nämnden böjde sig för motståndet och nu pågår som bäst sökandet efter en alternativ plats. Den rent fysiska närheten mellan medborgare och representanter tycks i en situation som denna tvinga fram en lyhördhet från de senares sida. Den lokala opinionen får ett snabbt genomslag och kommundelsnämnden måste för att bevara sin legitimitet markera en klar ståndpunkt. Förhållningar och tal med dubbla tungor riskerar att lätt bli genomskådade.

Det vi här sagt om kommundelsnämndernas sannolika förmåga att vara lyhörda för medborgarnas behov och önskemål får inte tolkas reservationslöst. Så idyllisk är inte verkligheten. Vi tror ändå att vår bild stämmer rätt väl för frågor inom den ram som dragits upp runt det traditionella kommunalpolitiska fältet. Givetvis finns det alltid ett icke politiserat område, där, under speciella omständigheter, nya behov kan identifieras och gamla omtolkas, med resultat i form av medborgerliga aktiviteter utanför den invanda spelplanen (se Elander, Nohrstedt & Söderfeldt 1985). Ett område där människors behov av trygghet och självstyrelse hotas är situationen vid ombyggnad, som vi berört här och var i denna rapport. Vi kan tala om att det finns ett ännu icke politiserat behovsfält med utrymme för kommundelsnämnden att gå in och försöka stärka de boendes ställning. Bild 1 i kapitel 5.4.1 motsvarar en sådan tänkt situation. Vägen dit är sannolikt fylld av konflikter mellan olika intressenter. Den innebär ju en utmaning mot fastighetsägarens invanda rätt att besluta om ombyggnad på sina villkor (jfr Danermark 1985 b).

Det vore naivt att tro att KDN-reformen på tre år skulle kunna nämnvärt påverka de mekanismer som leder till att vissa behov sällan eller aldrig kommer till uttryck i den politiska processen. Det intressanta är att kommunaldelsnämnden har en potential att aktualisera sådana behov och bli deras talesman, kanske i strid med andra intressen.

När Olaus Petri kommunaldelsnämnd bestämt sig för att själv driva en förnyelsefråga, t.ex. ombyggnad av ett servicehus, så har det oftast legat väl i linje med de politiska riktlinjer som utformats centralt i kommunen. Exemplet Norrbyhemmet visar hur kommunaldelsnämnden med omsorg utformat en planeringsstrategi som innebär bred förankring hos de grupper, främst personal och framtida boende, som kommer att beröras av åtgärderna. De nu boendes intressen har getts en indirekt representation med motiveringen att ett direkt deltagande i själva planeringen skulle kunna vara dem själva till skada. Ambitionen är att de boendes intressen skall tillgodoses genom individuella lösningar i samband med själva ombyggnaden.

I fallet med kommunaldelsbibliotekets flyttning till Olaus Petri-skolan ansåg sig kommunaldelsnämnden tvingad att gå in och fatta beslut mot olika intressen. I det första skedet måste bibliotekspersonalen acceptera en flyttning till skolan, trots att detta, enligt deras uppfattning, kunde vara ett hot mot de äldre boklånarnas intressen. När detta väl var beslutat kom förslaget till konkret ombyggnad att motarbetas av lärare, elever och föräldrar. Bibliotekspersonalen, liksom pensionärsorganisationerna, talade nu starkt för den lösning som innebär att låntagarna inte skulle behöva trängas med skolbarnen för att komma in i biblioteket. Fallet är ett exempel på hur ett beslut som berör många grupper inte kan tillgodose allas intressen fullt ut. Kommunaldelsnämnden har definierat ett lokalt allmänintresse och bestämt hävdad detta gentemot olika grupper i olika skeden av processen.

Partipolitisk enighet har rått i de flesta förnyelsefrågor. Vi har till och med funnit exempel (Vena motorgård, bron vid Skolgatan) där lojaliteten mot lokala intressen varit starkare än lojaliteten till ett partis centrala linje. I frågor av långsiktig och mera övergripande natur har dock det traditionella vänster-höger-mönstret gett sig till känna också i kommundelsnämnden. Två konkreta stadsförnyelsefrågor har spelat en stor roll i detta sammanhang, nämligen frågan om ridhusets ombyggnad till bollhall och frågan om ett bad (simhall) på norr.

Bollhall och bad var aktuella frågor redan före kommundelsnämndens tid och torde återspegla ett brett intresse hos norrbefolkningen. Övriga stadsdelar har sina inomhusbad och storsatsningen på Gustavsvik i söder understryker denna brist på norr. Märta Götemo, kommundelsnämndens ordförande, menar att badfrågan är den fråga som kanske oftast förs på tal spontant vid kontakter med medborgare i kommundelen. Ridhuset är en gammal byggnad med stort symbolvärde som norrborna vill bevara och rusta upp för idrottsliga aktiviteter. Visserligen används det även nu för knattefotboll men luften beskrivs som hälsovådlig (kall och fuktig).

När förslagen om bad respektive ombyggnad av ridhuset förts upp i den långsiktiga investeringsplanen så är det en markering från den socialdemokratiska gruppens sida att frågorna inte glömts bort. Kostnaderna är dock i båda fallen så stora att den lokala bedömningen omedelbart kopplas samman med en kommunövergripande sådan. Socialdemokraterna i nämnden tycks inte själva tro på den ekonomiska realismen för ett genomförande inom de närmaste åren.

För moderaterna är de två förnyelsefrågorna visserligen angelägna men de anser sig av omsorg om den kommunala ekonomin inte kunna stödja den socialdemokratiska majoritetens förslag. De pekar, än så länge utan egna konkreta förslag, på någon form av samarbete med regemen-

tet som en tänkbar väg för att realisera de två projekten.

Berörda fackförvaltningar och facknämnder har hittills varit kallsinniga när bollhus- och badidéerna förts på tal. Det återstår för den socialdemokratiska majoriteten i Olaus Petri kommundelsnämnd att övertyga inte bara moderaterna i nämnden (centerpartisterna har stött förslaget om bad) utan också de egna partikamraterna i facknämnderna, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige om det önskvärda och möjliga i att redan nu planera för ett bollhus och ett bad. Därmed har det också blivit hög tid att gå över till en granskning av kommundelsnämndens relationer till de centrala fackförvaltningarna.

7 KOMMUNDELSNÄMNDERNA OCH FACKNÄMNDERNA/FACKFÖR-
VALTNINGARNA

I del III av denna rapport ska vi närmare granska projekt Norrs arbete med att finna nya former att föra in Olaus Petri kommunalnämnd, och i förlängningen även andra kommunalnämnder, i stadsförnyelseprocessen. Innan vi gör det, ska vi i detta kapitel beskriva de förändringar i relationerna mellan kommunalnämnderna och facknämnderna/fackförvaltningarna som ägt rum och den diskussion som förts vid sidan av och oberoende av projekt Norr. Beskrivningen kan sedan användas som referenspunkt när vi i nästa del granskar projekt Norr: Har projektet uppfattat den pågående diskussionen? Har det i så fall lyckats utveckla tankegångarna och finna användbara arbetsmetoder?

När vi i detta sammanhang talar om "facknämnderna/fackförvaltningarna" menar vi de tekniska, "hårda", nämnderna och förvaltningarna. När kommunalnämnderna infördes i Örebro fick de som verksamhetsområde de "mjuka" frågorna: skolfrågor, socialtjänst, fritid och kultur. Enligt lokalorganslagen kan betydligt fler frågor decentraliseras, både kommunallagsreglerade, t.ex. fastighets- och parkförvaltning, och speciallagsreglerade, t.ex. trafik- och byggnadslovsfrågor. Ett motiv för att överlåta ansvaret för dessa tekniska frågor till kommunalnämnderna har varit att den specialistkompetens som krävs inte kan finnas på lokal nivå (Amnå et al 1985, s. 189 f). Vår granskning av Olaus Petri kommunalnämnd visar att stadsförnyelsefrågor upptar en betydande del nämndens arbete (se kap. 6). I remissvaren på utredningen "Förtroendemannaorganisation och huvuddrag i förvaltningsorganisation för den kommunaltekniska verksamheten" (april 1985), som vi återkommer till nedan, betonas också från de flesta kommunalnämnderna vikten av att de får ett ökat ansvar för frågor som gäller den fysiska närmiljön, eftersom dessa starkt engagerar medborgarna i kommunalerna.

I Örebro kommun har alltsedan kommunalnämndsreformen genomfördes diskuterats hur de tekniska frågorna bör hanteras. Diskussionerna har för det första resulterat i en genomförd organisationsanpassning, dvs en förändring av vissa tekniska nämnders och förvaltningars organisation bl.a. med syftet att bättre anpassa de sektoriserade organen till kommunalnämndernas uppgiftsintegrerade arbetssätt. För det andra har vissa arbetsuppgifter decentraliserats till kommunalnämnderna, dvs både ansvar och resurser har överförs. Den tredje effekten är mer eller mindre omfattande försök från fackförvaltningarnas sida att kommunalanpassa arbetssättet, dvs att arbeta så att den lokala nivån får ökade möjligheter att påverka den centrala nivåns beslut och sätt att handla.

7.1 Centralt eller lokalt ansvar?

I Örebro kommun finns en övergripande strävan att utveckla kommunalnämndsreformen. Den uttrycks på följande sätt i "Örebro som frikommun - handlingsprogram för försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse", antaget av kommunfullmäktige i februari 1985:

"Kommunalnämnderna utgör basenheten i organisationen för lokal samhällsservice. I denna basenhet bör så mycket som möjligt av samhällsservicen samordnas. Kommunalnämnderna kan också skapa ett nytt mönster för samverkan med andra organisationer än kommunens egna. Dit hör landstinget, statliga myndigheter samt föreningar och företag.

Frikommunförsöket kan och bör underlätta denna utveckling. Kommunen bör därför få dispens från de regler som hindrar ett konsekvent fullföljande av kommunalnämndsreformen."

På facknämnds-nivå förefaller däremot inte entusiasmen lika stor för decentralisering när konkreta förslag diskuteras. Låt oss ta ett exempel för att belysa skillnaden i inställning på olika politiska nivåer. I den ovan nämnda utredningen "Förtroendemannaorganisation..."

finns en del förslag på tänkbara uppgifter att föra över till kommunalnämnderna. En sådan uppgift är trafikfrågor, som gatunämnden tidigare fattat beslut om i egenskap av trafiknämnd. I sitt remissvar ställer sig gatunämnden positiv till att kommunalnämnderna i ytterområdena blir trafiknämnder men avvisar kategoriskt att kommunalnämnderna inom centralorten Örebro får besluta i trafikfrågor, eftersom dessa beslut lätt får "icke önskvärda effekter inom en annan kommunal varför en central handläggning synes nödvändig". Kommunalnämnderna i centralorten finner däremot i sina remissvar ingen anledning till tveksamhet. En nämnd anser att de flesta spontana kontakter man har med kommunalinsivånarna gäller lokala trafikfrågor. Det är därför naturligt att kommunalnämnden utifrån sina områdeskunskaper fungerar som trafiknämnd med beslutanderätt, dock önskar man ha möjlighet att få trafikteknisk rådgivning. En annan kommunalnämnd uttrycker sig ännu mera kategoriskt:

"En tillämpning av principen att lokala frågor bör beslutas lokalt, även beträffande trafiknämndsbeslut, leder rimligen till slutsatsen att Kdn beslutar, gärna med gatukontoret som föredragande, i alla lokala trafikärenden inom eget område. Utredningen bör inte föreslå försök (!) i en kommunal utan förutsätta att denna ordning genomförs som en självklarhet i samtliga kommunalar."

Likartade meningsskiljaktigheter mellan central och lokal politisk nivå kan spåras också i andra frågor, t.ex. decentraliserad fastighets- och parkförvaltning. Ett huvudargument från facknämnderna synes vara att tekniska arbetsuppgifter kräver specialistkunskaper, som finns i begränsad utsträckning. Ett annat argument är att decentralisering kan leda till degenerering av yrkeskompetensen genom att specialiseringen minskar och arbetsmetoderna inte utvecklas i samma omfattning som tidigare.

Var står förvaltningarna i dessa diskussioner? På goda grunder kan antas att förvaltningens och förvaltnings-

personalens åsikter tämligen väl återspeglas i facknämndernas och kommunalnämndernas remissvar på olika propåer om förändringar, eftersom svaren oftast i grunden är tjänstemannaprodukter. En synpunkt kan förtjäna uppmärksamhet. Den framkom vid den "Uppföljning av organisation och arbetsformer vid kommunalförvaltningar och motsvarande centrala förvaltningar", som anordnades i form av ett seminarium i november 1984:

"Det som är mest angeläget just nu är att KDN-organisationen i dess nuvarande form får tid att stabilisera sig. Vi befinner oss i en etableringsfas där vi ännu brottas med många problem som måste lösas innan allt fungerar bra. Vi behöver tid att lära oss, tid att diskutera, tid att växa in i allt det nya. En tids lugn och ro helt enkelt.

Därför är det oroväckande när man märker den aktivitet som drivs centralt, från kommunledningen, för att gå vidare med ytterligare utlokalisering av verksamheter och med omorganisationer. För närvarande utreds ju möjligheten att decentralisera de tekniska förvaltningarna. Låt oss slippa det just nu, ge oss några år utan fler förändringar."

7.2 Organisationsanpassning

I november 1985 beslutade kommunfullmäktige i Örebro att omorganisera vissa facknämnder och fackförvaltningar i huvudsak inom den kommunaltekniska sektorn. Förändringarna trädde i kraft den 1 januari 1986. Bakgrunden kan sägas vara dels den förändrade organisationssyn, som ledde till inrättandet av kommunalnämnderna, dels de förändringar av verksamhetsinriktningen, som orsakats av bostadsbyggandet.

Kommunalnämndsreformen placerade begreppen "demokrati" och "effektivitet" i centrum för organisationstänkandet. Medlen för att nå målen fördjupad demokrati och förbättrad effektivitet har varit "decentralisering" och "avsektorisering" ("integrering"). Genom frikommunförsöket ska medelsarsenalen kunna kompletteras med "brukarinflytande" och "avreglering". Vi återkommer till detta i

avsnitt 7.3.

En fortsatt strävan mot en decentraliserad och integrerad samhällsservice på kommundelsnivå, även när det gäller de tekniska områdena, ställer krav på en anpassning av de centrala facknämndernas organisation. Fullmäktiges beslut innebär att de tidigare fastighets-, gatu- och parknämnderna ersätts av en teknisk nämnd. Nämnden ska bl.a. handha förvaltningen av kommunens fastigheter och ansvara för kommunens byggnadsverksamhet, vara väghållningsmyndighet och huvudman för avfallsverk samt vatten- och avloppsverk, förvalta parker, grönområden, gatuplanteringar, lekplatser, skogar, lantegendomar och svara för natur- och landskapsvård. Tidigare hade fastighetsnämnden till uppgift att, som ett led i kommunens markpolitik, till fullmäktige bereda och lägga fram förslag om förköp, förvärv, överlåtelse eller upplåtelse av fast egendom. Även planutskottet hade att bereda denna typ av ärenden före behandling i kommunstyrelsen. I det förslag till omorganisation, som behandlades av kommunstyrelsen, eftersträvades en renodling av rollerna så att sådana mera övergripande mark- och bostadspolitiska frågor enbart skulle beredas av planutskottet, medan den tekniska nämnden skulle få en klarare inriktning mot genomförande och drift. Varken kommunstyrelse eller fullmäktige var emellertid villiga att gå på den linjen och dessa frågor kommer även i fortsättningen att beredas både av planutskottet och tekniska nämnden.

Bostadsbyggandet har under senare år alltmer fått en inriktning mot reparation och ombyggnation av befintligt bostadsbestånd. Nybyggnationen har i viss utsträckning fått karaktär av kompletteringsbebyggelse i områden där infrastrukturen i huvudsak redan är klar. Därmed har behovet av kommunala insatser i form av projektering och anläggning av bostadsområden, gator, ledningssystem osv. minskat. Den kommunaltekniska verksamheten har till övervägande del blivit underhåll och fortlöpande drift, funktioner som redan är delegerade

till förvaltningen. Mot denna bakgrund uppskattas behovet av politiska beslut och politiskt ansvarstagande som mindre än tidigare. Omorganisationen av fastighets-, gatu- och parknämnderna till en teknisk nämnd medför en relativt kraftig minskning av antalet förtroendevalda, vilka samtidigt får ett väsentligt bredare verksamhetsfält att ta ansvar för. Tre vägar anvisas för att hålla arbetsbördan nere. För det första överförs vissa funktioner som fastighetsnämnden tidigare svarade för till andra politiska organ. Bostadsbidragen är numera i mindre grad kopplade till bostadens tekniska standard utan grundas i huvudsak på familjesammansättning, inkomster och faktiska boendekostnader, dvs likartade bedömningsgrunder som gäller i socialtjänstens bidragssystem. Bedömningen har därför varit att socialnämnden ska svara för bostadsbidragen liksom för bostadsförmedlingen, vars syfte väl överensstämmer med socialtjänstlagens krav att socialtjänsten ska främja jämlikhet i boendevillkoren. Kommunens funktion som förmedlingsorgan för statliga lån och bidrag till ny- och ombyggnation överförs till planutskottet. En översyn av delegationsordningen för att delegera ytterligare beslut till förvaltningen kan vara ett annat sätt att minska arbetsbördan för den tekniska nämndens ledamöter. Ett tredje är en fortsatt decentralisering till kommundelsnämnderna.

Genom omorganisationen kommer alltså färre antal förtroendevalda att syssla med frågor om människors fysiska miljö (ordinarie + suppleanter), som nedanstående sammanställning visar:

<u>Nämnd</u>		<u>Tidigare</u>	<u>Nu</u>
Planutskott		7 + 4	7 + 4
Byggnadsnämnd		11 + 7	11 + 7
Fastighetsnämnd		13 + 7	
Gatunämnd	Teknisk	9 + 5	15 + 7
Parknämnd	nämnd	9 + 5	
		49 + 28	33 + 18
Totalt		77	51

Var tredje förtroendevald har med andra ord försvunnit

från dessa "hårda" nämnder och bland de tre nämnder som omorganiserats till teknisk nämnd har antalet ledamöter minskat från 48 till 22, mer än en halvering. I samband med remissbehandlingen av utredningsförslaget reserverade sig den borgerliga minoriteten i gatu- och park-nämnderna liksom i socialnämnden och några kommundelsnämnder mot majoritetens förord för att inrätta en teknisk nämnd. Motivet var att man ansåg att det skulle minska "den demokratiska insynen på ett helt oacceptabelt sätt". Man förordade i stället att nämnderna behölls men att de eftersträvade effektivitetsvinsterna och kostnadsbesparingarna togs ut genom förbättrad samordning i förvaltningsorganisationen.

Minskningen av antalet förtroendevalda kan också ses som ett led i en strategi att tona ned facknämndernas betydelse. Kommunfullmäktiges omorganisationsbeslut innebär att antalet ordinarie ledamöter i social-, kultur-, invandrar-, fritids- och turistnämnderna samt skolstyrelsen minskas med två vardera (från 9 till 7 i invandrarnämnden, från 15 till 13 i övriga). Samtidigt utökas kommundelsnämnderna med två suppleanter och de består i fortsättningen av 9 ordinarie ledamöter och 9 suppleanter. Under mandatperioden ska den centrala förtroendemanna- och förvaltningsorganisationen för de verksamheter som ingår i kommundelsnämndernas kompetensområde studeras "med sikte på att få färre facknämnder och fackförvaltningar". Tre utgångspunkter anges för detta arbete: (1) barn- och ungdomspolitiska frågor bör vara ett samlat ansvarsområde, (2) det nära sambandet mellan kultur- och utbildningsfrågor bör beaktas och (3) samordningsvinster kan finnas mellan skötseln av idrottsanläggningar och skötseln av fastigheter och grönytor.

För förvaltningsorganisationen innebär den ändrade förtroendemannaorganisationen att mark- och bostadsavdelningen vid fastighetskontoret splittras. Bidragsenheten och bostadsförmedlingen överförs till socialförvaltningen medan låneenheten går till stadsbyggnadskontoret.

I övrigt ska detaljorganisationen för den tekniska förvaltningen utredas under 1986. Den nya organisationsstrukturen bör kännetecknas av (1) långt decentraliserade resultatenheter sammanhållna i en gemensam organisation och (2) tydliga beställar- och servicelämnarroller så att anbuds-förfarande, ekonomiska uppgörelser och kostnadskontroll kan utvecklas, varigenom effektiviteten i verksamheten ska säkerställas. I en utredningsrapport från maj 1985 anges huvuddragen i den sammanhållna tekniska förvaltningen:

Beställarenheter

Fastighetsförvaltningsenhet
 Gatuenhet
 Parkenhet
 Vatten- och avloppsenhet
 (Renhållning)

Servicelämnande enheter

Ekonomi
 Personal
 Anläggning och drift
 Entreprenad
 Materialförsörjning,
 transporter och verkstad
 Husbyggnad

Hur uppgifterna i detalj ska fördelas mellan enheterna, deras inre organisation och resurstilldelning osv. håller för närvarande på att utredas.

7.3 Decentralisering

Slagordet i samband med kommundelsnämndsreformen var "lokala lösningar på lokala problem". I handlingarna till kommunfullmäktige i samband med de ovan beskrivna förändringarna av förtroendemannaorganisationen sägs att ansvarsfördelningen mellan facknämnder och kommundelsnämnder bör grunda sig på följande principer:

"Beslut som har övergripande betydelse för kommunen fattas centralt. Beslut som endast har lokal räckvidd bör fattas lokalt. Förvaltningsuppgifter som kräver överblick, specialisering, samordning och större upptagningsområde bör skötas centralt. Uppgifter som kräver närhet till avnämare, i beslut eller som service, bör skötas lokalt."

Som allmän motivering för de krav på avreglering som framförs i handlingsprogrammet för frikommunförsöket anges den uppbyggnad av en områdesbaserad samhälls-service som påbörjats och som syftar till

- utveckling av ett miljöpåverkande arbete på kommun-delnivå,
- områdesbaserad av vissa verksamheter som nu sköts av centrala nämnder och förvaltningar,
- områdesbaserad av samhällsservice som handhas av icke-kommunala servicegivare,
- avsektorisering och samordning av områdesbaserade verksamheter,
- utveckling av den lokala beslutsorganisationen.

Detta kan tolkas så att bakom önskemålen om avreglering ligger en strävan att utvidga kommunalnämndernas kompetens även till uppgifter som gäller den fysiska miljön. Tanken styrks av följande passus ur handlingsprogrammet:

"Kommundelsnämnderna har relativt goda möjligheter att påverka den sociala miljön inom kom-mundelen men sämre möjligheter att påverka den fysiska miljön. Frågor som gäller bebyggelse-planering, skötsel av gator och parker, hälso-skydd, fastighetsskötsel, trafiksäkerhet osv. hanteras alltjämt av centrala nämnder och för-valtningar. Kommunalnämnderna och -förvalt-ningarna kan naturligtvis påverka dessa verk-samheter genom framställningar och propåer av olika slag men saknar formella möjligheter att styra utvecklingen."

Vilka önskemål om avreglering har då Örebro kommun fram-fört? Vi har i nedanstående sammanställning försökt plocka ut de dispensönskemål som direkt kan komma att få effek-ter på kommunmedborgarnas fysiska miljö:

Kommunens önskemål
(Dispensansökan
1985-03-28)

Stat-kommunberedningens
ställningstagande
(PM 1985-10-22)

Kommunen får själv avgöra formkraven på plandoku-ment.

Framställningen tillgodoses när det gäller utformning av stads- och byggnadsplaner.

Kommunen får själv avgöra kvalitetskravet på nybyggnadskarta beroende på byggprojektets karaktär. Uppgifter som inte nödvändigtvis måste hämtas från kartunderlag hämtas från databas.

Byggnadsnämnden ges rätt att inom planlagda fritidsbebyggelseområden meddela befrielse från skyldigheten att söka byggnadslov för sådana byggnadsåtgärder som stämmer med planens nuvarande eller aktualiserade bestämmelser.

Inom av kommunen bestämda områden ska befrielse ges från skyldigheten att söka byggnadslov för komplementbyggnader, mindre tillbyggnader och ombyggnader.

Detaljanvisningarna i Svensk byggnorm får användas mer flexibelt för att åstadkomma mer lokalt förankrade lösningar. Avsteg ska kunna göras för bl.a. avstånd till parkeringsplats och soprum, rumsstorlek, rumssamband, klädförvaring, köksinredning, takhöjd, materialval och krav på mekanisk ventilation.

Kommunen får möjlighet att genomdriva gårdsamverkan inom kvarter med mer än en fastighetsägare

Försöksverksamhet med kommunal beslutanderätt i frågor om statligt stöd för vissa förbättringsåtgärder i bostadshus och

Framställningen tillgodoses. Det generella kravet på nybyggnadskarta vid ny- och tillbyggnader inom stadsplan upphävs.

Framställningen tillgodoses. Kommunen kan inom stads- och byggnadsplanlagt område bestämma att byggnadslov inte behövs för enklare fritidshus, kolonistugor och liknande byggnader som uppförs enligt planen. Detsamma gäller för lov om schaktning, fyllning och liknande åtgärder.

Framställningen tillgodoses. För områden utanför stads- och byggnadsplan kan kommunen besluta att byggnadslov inte krävs för komplementbyggnader (uthus, garage, gäststugor o.d.) för tillbyggnader, invändiga ändringar och fasadändringar, för eldstäder, rökkanaler, ventilationsanläggningar, vatten- och avloppsanordningar, murar, plank m.m.

Nuvarande regler kan användas mer flexibelt. Statens planverk har fått i uppdrag att i samverkan med bostadsstyrelsen, lantmäteriverket och länsstyrelsens organisationsnämnd lämna särskild rådgivning bl.a. när det gäller utnyttjandet av möjligheterna till en flexibel tillämpning av gällande egenskapskrav på byggnader.

Frågan anses inte lämplig att pröva i försöksverksamheten då förslaget rör grundläggande frågor av bl.a. civilrättslig natur.

Framställningen kommer att tillgodoses.

decentraliserad beslut-
 anderätt enligt bl.a.
 förordningen om statligt
 räntestöd vid förbättring
 av bostadshus ska
 omfatta även Örebro kommun.

Beslutanderätten för statligt bostadslån för nybyggnad av småhus överförs till Örebro kommun.

Framställningen tillgodoses.

Försöksverksamhet med brukarmedverkan i olika former får bedrivas.

Försök med brukarinflytande kommer att möjliggöras. Avsikten är att lägga förslag till riksdagen.

Som synes gäller önskemålen om avreglering beslut som berör kommunens externa intressenter. Endast det sista förslaget om försöksverksamhet med brukarmedverkan är avsett att undanröja regelhinder för decentralisering. Redan i remissvaren påpekar flera av kommunalnämnderna att en avreglering gentemot staten inte är tillräcklig för att nå målen demokrati och effektivitet. Även en kommunal "regelstädning" är nödvändig. "Snabbt fann vi att det kommunala regelsystemet, formellt och informellt, och ett kvarstående traditionellt tänkande är ett hinder för fortsatt decentralisering, avsektorisering, brukarinflytande", säger en kommunalnämnd. En annan anser att frikommunförsöket inte bara får innebära att "tillämpningen av lagar och statliga bestämmelser förenklas utan också att en betydande förenkling genomförs i den del av handläggningen av olika frågor som direkt bygger på kommunala bestämmelser och praxis".

Enligt kommunfullmäktiges beslut om omorganisation av facknämnderna i november 1985 fanns inte underlag för några mera ingående förändringar av uppgiftsfördelningen mellan central och lokal nivå. Försöksverksamhet behövs. Kommunstyrelsen har därför fullmäktiges bemyndigande att ändra uppgiftsfördelningen mellan facknämnderna och kommunalnämnderna i form av tidsbegränsade försök. Sedan oktober 1984 pågår ett sådant försök. Ansvar och resurser för lokalvården har överförts till tre kommunalnämnder. Försöket kommer att utvärderas under

hösten 1986. Därefter får fullmäktige ta ställning till hur lokalvården ska organiseras i framtiden. I ett remissvar från en kommunalnämnd betonas att det är angeläget ur personalpolitisk synpunkt att städpersonalen organisatoriskt förs ut till kommunalnämnderna. Som det är nu, menar man, finns det på varje arbetsplats en eller flera personer som inte ingår i personalstyrkan och därför inte deltar i arbetsplatsens utveckling och inte heller får del av personalinformationen.

Från kommunalnämndernas sida finns starka önskemål om ytterligare decentralisering av verksamheten. En kommunalnämnd menar i sitt remissvar på frikommunförsöket att

"KDN bör få ett totalt ansvar för beslutsfattandet inom sin kommunal. Centrala förvaltningar inom kommunen bör arbeta med långsiktigt utvecklingsarbete, vara tillsynsmyndighet mot kommunalerna samt vid behov anlitas som en resurs av KDN".

Som tidigare nämnts är trafikfrågor en ärendegrupp som kommunalnämnderna är angelägna att få överförda till sitt kompetensområde. Kommunfullmäktiges beslut i november 1985 innebär dock att den nybildade tekniska nämnden ska vara trafiknämnd. I fullmäktiges beslutsunderlag anges att i frågor där intresset är geografiskt avgränsat, t.ex. i trafikärenden, "kan ställningstagandena underlättas genom synpunkter från berörd kommunalnämnd".

Ett annat för kommunalnämnderna angeläget område för decentralisering är skötseln av parkmark, grönområden, gång- och cykelvägar, fastigheter, fritidsanläggningar, gator och vägar. I remissvaren till utredningen om förtroendemannaorganisationen uttalar sig huvuddelen av nämnderna för en överföring av dessa förvaltningsuppgifter till kommunalerna. En nämnd gör i remissvaret till frikommunförsöket följande specifikation av vad man uppfattar bör ligga inom kommunalnämndens kompetensområde:

- ansvara för yttre och inre skötsel av kommunägda fastigheter och institutioner inom kommundelen,
- ansvara för planmässigt underhåll, energi- och arbetsmiljöåtgärder för egna fastigheter,
- ansvara för rationellast möjliga organisation för teknisk fastighetsskötsel, skötsel av parkmark och underhåll av vägar, gator etc.,
- särskilt beakta möjligheter till samordning av egna resurser med annan teknisk service i lokalområdet, t.ex. fastighetsskötarfunktioner m.m. inom Stiftelsen Hyresbostäder, HSB, Riksbyggen m.fl.

Den sista punkten, samverkan med andra fastighetsförvaltande organ, återkommer i flera kommundelsnämnders remissvar på utredningen om förtroendemannaorganisationen. En samordning av de lokalt placerade serviceresurserna skulle medföra att "inte servicebilarna (kommunens, Stiftelsens och Riksbyggens) behöver åka om vartannat", vilket anses besvärande och svårt att förklara för den enskilde medborgaren, som tolkar detta som "ett exempel på onödig kommunal byråkrati". Om resurserna kan samordnas bättre på det lokala planet, menar man också att det, i motsats till fackförvaltningarnas farhågor, finns möjlighet att vidareutveckla personalens kompetens.

Decentralisering av byggnadslovgivning är ett tredje önskemål som ofta påtalas av kommundelsnämnderna. I en skrivelse från kommundelschefgruppen (samtliga kommundelschefer samlade för gemensamma överläggningar) 1984-03-19 framställs önskemålet: "Beslut om byggnadslov bör kunna fattas av kommundelsnämnderna". Ibland görs en distinktion mellan byggnadslovsärenden i allmänhet och "enklare" eller "vissa" byggnadslovsärenden, där de senare lämpligen bör överföras till kommundelsnämndernas beslutsområde. Konsultativ hjälp från stadsbyggnadskontoret förutsätts. Den kan ske genom att personal däri-

från placeras på kommunkontoren. Ett annat förslag är att stadsbyggnadskontorets personal områdesindelas för att därigenom kunna assistera kommundelsnämnderna med allt från kommunplanering till byggnadsinspektion (jfr projekt Norrs rekommendationer, nedan kap. 11.2). Byggnadsnämndens ståndpunkt är att problemen bäst löses genom att stadsbyggnadskontoret utökar sin service och rådgivning till den del av allmänheten som inte yrkesmässigt sysslar med byggfrågor. Det är snarast en resursfråga i vilken omfattning sådan verksamhet bör bedrivas.

Inom ramen för frikommunförsöket vill Örebro kommun öka brukarnas inflytande över den verksamhet de tar del i, dvs man önskar prova ytterligare en form för decentralisering. Sådan brukarmedverkan innebär att brukarna inom givna riktlinjer tar ansvar för verksamheten. Brukarmedverkan ska kunna ske i olika former:

- (1) brukarna bildar en förening (ideell, ekonomisk) eller en stiftelse,
- (2) en redan etablerad förening övertar ansvaret för t.ex. en kommunal institution,
- (3) inom ramen för den kommunala verksamheten inrättas brukarstyrelser.

Den sist nämnda formen för brukarmedverkan innebär att verksamheten fortfarande drivs i kommunal regi. Brukarstyrelsen blir en slags kommunal nämnd, vars ledamöter emellertid utses på andra grunder än politiska. Denna nämnd kan underordnas en annan nämnd, t.ex. en kommundelsnämnd. I ett reglemente anger den uppdragsgivande nämnden reglerna för verksamheten, styrelsens sammansättning osv. Tanken är att sådana brukarstyrelser ska kunna förekomma inom barnomsorgen, skolan ("självförvaltning"), äldreomsorg, kultur och fritid.

Enligt handlingsprogrammet för frikommunförsöket ligger följande tanke bakom:

"Avsikten med brukarmedverkan är att skapa engagemang, intresse, inflytande och ansvar. Medborgarna känner att de tar en aktiv del i den kommunala verksamheten. Genom brukarmedverkan förstärks känslan av gemenskap och solidaritet i samhället när man tillsammans med andra strävar mot ett gemensamt mål."

Vid remissbehandlingen ställde sig den socialdemokratiska majoriteten i alla femton kommunaldelsnämnderna positiv till utökad brukarmedverkan. Dock fanns olika grader av entusiasm inför tanken. En kommunaldelsnämnd ansåg "det mycket angeläget att redan nu starta en diskussion om hur en organisation med fullt utvecklade brukarinflytande på alla områden kommer att se ut". En annan betonade vikten av att kommunaldelsnämnden får möjligheter att delegera beslut och ansvar till andra grupper. Å andra sidan menade en kommunaldelsnämnd att "brukarinflytande" inte ska göras alltför pretentiöst. Det borde vara en självklarhet att människor deltar i och tar ansvar för gemensamma verksamheter. Den rätta vägen är kanske inte att låta människor få, dvs. erhålla, inflytande utan att lyfta undan hinder, se över regler osv., vilket skulle ge människor "möjligheter att tänka själva, agera själva". Osäkerhet om vad som kan komma att hända avspeglas i en annan kommunaldelsnämnds remissvar: "I vilken utsträckning vill man ha ett ökat ansvarstagande? Vilka är det som vill eller vill alla? Vilka krafter släpps lösa om det visar sig att brukarna kan och vill men med andra lösningar är de som hittills tillämpats av organisationen?" Avser begreppet "brukarinflytande" även "avkommunalisering av verksamheten"? Vilken ställning har de nuvarande kommunalt anställda i en framtida utvecklad brukardemokrati?

I elva av de femton kommunaldelsnämnderna reserverade sig den borgerliga minoriteten mot majoritetens positiva inställning till utökad brukarmedverkan. En farhåga för en utveckling i korporativistisk riktning kan spåras. För det första ansåg man att brukarinflytande måste vara kopplat till den enskilda människans möjligheter att själv påverka sin situation. Brukarstyrelser innebär,

menade den borgerliga oppositionen, att starka, organiserade intressen tar över beslutsfattandet, vilket inte ökar den enskilda människans inflytande. För det andra måste kommunala beslut om ekonomi och verksamhetens inriktning fattas under politiskt ansvar. Det bästa sättet att öka "brukarinflytandet" i den kommunala verksamheten är direktval till kommundelsnämnderna. I en gemensam borgerlig reservation i kommunstyrelsen mot den socialdemokratiska majoritetens beslut att överlämna förslaget om handlingsprogram till kommunfullmäktige (10 röster mot 9), accepterar oppositionen att kommunal verksamhet övertas av nybildade eller etablerade föreningar. Däremot avvisar man bestämt tanken på att delegera beslutanderätt till organ av vilka politiskt ansvar inte kan utkrävas.

7.4 Kommundelsanpassat arbetssätt

Framförallt när det gäller planering efterlyser kommundelsnämnderna i olika sammanhang ett nytt sätt att arbeta från fackförvaltningarnas sida. Följande citat ur ett remissvar på utredningsrapporten "Centralortens utveckling under 80-talet" belyser problemet:

"Vi hade hoppats och trott att en ny planeringsera skulle komma under 80-talet där decentraliseringsreformen med kommundelsnämnderna var ett första steg. Sedan skulle följa ett planeringsätt som var motsatt det vi upplevt under 50-60- 70-talen med färdiga och färdigtänkta planer som skickas ut på remiss för tyckande. I stället är det samma gamla planeringsmodell.

Visserligen skickas planer och utredningar till en allt vidare krets av remissorgan men gången är densamma. Det är uppifrån initiativet och idéerna kommer, sen ut för testning och in med synpunkter. Därefter till bearbetning, färdigställande av planer och så till genomförande (åtminstone ibland).

DET ÄR DAGS ATT BYTA PLANERINGSMODELL NU!!"

Det handlar här inte om önskemål att decentralisera, i betydelsen föra över ansvar och resurser, planeringen

till kommunalnämnderna. I stället avspeglar citatet en önskan att finna en modell som gör det möjligt för dem att uppfylla de roller vi diskuterade i kapitel 5: att utifrån lokala önskemål och krav samordna och driva lokala mål i den kommunala planerings- och genomförandeprocessen. På grundval av de synpunkter, som i olika sammanhang förts fram från kommunalnämndernas sida, anser vi att en sådan modell bl.a. bör (1) tillåta en ömsesidig kunskapsöverföring, (2) vara avsektoriserad och (3) områdesbaserad.

Projekt Norr tog i slutet av sin verksamhetsperiod (mittemot juni 1985) initiativ till ett seminarium om "Kommunalnämnders roll vid stadsförnyelse - förändrade arbetsformer för KDN och fackförvaltningar". En kommunalnämndschef menade vid detta tillfälle att kommunalnämnden har unika möjligheter att fånga upp hur en kommun del "mår". Problemet är att dokumentera och systematisera dessa kunskaper och föra in dem i planeringen. Stadsförnyelse har både ett tekniskt/fysiskt och ett socialt innehåll. Kommunalnämnden har överlägsna kunskaper om den sociala delen medan stadsbyggnadskontoret, som centralt planerande organ, besitter de nödvändiga tekniskt/fysiska specialistkunskaperna. Hur ska arbetet bedrivas för att en fruktbar samverkan mellan dem ska uppnås? Låt oss ta några exempel på spontana försök till kommunalnämndanpassat arbetssätt.

Som tidigare nämnts har kommunalnämnderna i inledningskedet av sin existens haft rollen av remissinstans för den centrala planeringen. Det gällde bl.a. utredningsrapporten "Centralortens utveckling under 80-talet". I det fortsatta arbetet med den kommunövergripande planeringen har kommunplaneavdelningen vid stadsbyggnadskontoret provat ett nytt arbetssätt (intervju planeringschefen 1985-06-14). Vid arbetet med "Innerstadens utveckling under 80-talet" utarbetades ett diskussionsunderlag, i stället för ett "färdigtänkt" förslag, som överlämnades till kommunalnämnderna. De konkreta formerna för ärendets behandling fick nämnderna själva be-

stämma. Om de önskade ytterligare information eller en central diskussionspartner, så ställde kommunplaneavdelningen sina resurser till deras förfogande. Kommundelsnämnderna kunde framföra sina synpunkter skriftligt eller muntligt direkt till stadsbyggnadskontorets personal. Dessa synpunkter ska bearbetas och vägas in i det slutgiltiga förslaget.

Inför arbetet med planeringen av de yttre kommundelarnas utveckling har kommunplaneavdelningen gått ytterligare ett steg. I stället för ett diskussionsunderlag med olika förslag för kommundelsnämnderna att ta ställning till, har man utarbetat en områdesbeskrivning med statistiska uppgifter om kommundelen. Denna beskrivning, tillsammans med kommunens fastlagda allmänna mål för utvecklingen, utgjorde berörda kommundelsnämnders underlag för den långsiktiga planeringen av kommundelen. Formerna för bearbetningen av materialet fick varje kommundelsnämnd själv avgöra. Engagemanget varierade mellan nämnderna, men alla diskuterade under våren 1985 på något sätt den framtida utvecklingen och alla lämnade skriftliga svar. I stort sett följer man de centrala målen. Det enda centrala mål man polemiserar mot är det att de yttre kommundelarnas folkmängd ska hållas konstant. De flesta kommundelsnämnder ser gärna en expansion.

En erfarenhet från verksamheten är att det centrala planeringsorganet, i detta fall kommunplaneavdelningen, får en mer detaljerad information om förhållandena i kommundelarna än tidigare. Framförallt får man emellertid information som man tidigare inte alls fick del av.

Stadsbyggnadskontoret betonar alltmer sin funktion som serviceorgan gentemot kommundelsnämnderna. För att underlätta deras kontakter med kontoret har alla kommundelsnämnder en kontaktperson till vilken man kan vända sig för att få råd och hjälp att hitta rätt handläggare för olika ärenden bland stadsbyggnadskontorets personal. På initiativ av en kommundelsnämnd kan man också för dess räkning utföra olika typer av utredningar. Det före-

kommer också att stadsbyggnadskontoret, efter begäran från en kommundelsnämnd, placerar en resursperson på kommundelskontoret för att utföra ett tidsbegränsat uppdrag.

De tekniska fackförvaltningarna har genomfört probleminventeringar genom träffar, där fackförvaltningens tjänstemän och kommundelens tjänstemän och förtroendevalda tillsammans diskuterat önskvärda förändringar i området. Dessa "primitiva" försök, som en handläggare uttryckte det, att kommundelsanpassa arbetssättet och skapa modeller för en ömsesidig kunskapsöverföring kan vara av stort värde. Som bl.a. KPP-projektet (Holfelt et al 1981) har tagit upp, ligger ett av hindren mot förändringar på attitydplanet. Ytterst är det en rädsla för att makt- och rollfördelningen i förvaltningen ska komma att ändras. Förändringar av de enkla, vardagliga relationerna mellan tjänstemän i olika förvaltningar kan bidra till att eliminera denna rädsla och leda till en mera genomgripande förändring av arbetssättet.

I ett remissvar på frikommunförsöket framhåller en kommundelsnämnd behovet av en sammanhållen, avsektoriserad planering. Den "gamla", sektoriserade planeringen utgår från den felaktiga föreställningen att människor fungerar och tänker sektoriserat. Planeringen måste anpassas till den helhetsbedömning människor gör av sina behov av nyttigheter och service. Därför bör inte särskilda planer för t.ex. barnomsorg, bostadsförsörjning osv. utarbetas utan dessa frågor ska vägas in i en totalplanering för varje geografiskt område. Samma tankegång finns, som vi tidigare sett, även inom de tekniska förvaltningarnas kompetensområde. En integrerad fastighets-, gatu- och parkförvaltning har kommundelsnämnderna önskat och genom beslutet om en sammanhållen teknisk nämnd och teknisk förvaltning på central nivå har önskemålet uppfyllts.

Redan innan beslutet om en teknisk nämnd fattades, fanns integrerade, områdesbaserade tekniska förvaltningsenheter i två av de yttre kommundelarna. Personal från de

avvecklade gatu- och parkkontoren bildade tillsammans en enhet i var och en av de två kommundelarna och svarade för bl.a. skötsel av parker och grönytor, snöröjning, utvändigt fastighetsskötsel och va-underhåll.

Ett annat försök med rumslig områdesbaserad verksamhet startade under hösten 1985 när det gäller plan- och byggfrågor. I sex av kommunalnämnderna finns vissa dagar och på vissa tider personal från stadsbyggnadskontorets ytterstadsavdelning. Avsikten är att allmänheten ska kunna få råd och upplysningar i byggnadslovsfrågor och i samband med utställningar av planförslag kunna diskutera dessa med sakkunnig personal. I en av kommundelarna är byggrådgivningen samordnad med information om lån och bidrag. Personal från ytterstadsavdelningen och låneenheten finns med andra ord samtidigt på kommunkontoret. Förutom en bättre service till allmänheten får man också ökade möjligheter till ömsesidig kunskapsöverföring om aktuella projekt mellan stadsbyggnadskontorets och kommunalförvaltningens personal.

Sedan den 1 september 1985 pågår i en annan kommun del ett försök som väl fyller våra tre krav på ett kommunalnämndsanpassat arbetssätt: möjligheter till ömsesidig kunskapsöverföring, avsektorisering och områdesbaserad verksamhet. Verksamheten består i att en resursperson från ytterstadsavdelningen under en tid motsvarande 40 % av en heltidstjänst finns på kommunkontoret. Arbetsuppgiften består i att för kommunalnämndens räkning handlägga alla frågor av stadsförnyelsekaraktär, vari ingår fysisk planering, planering av bostadsförsejning, lokalfrågor, nya boendeformer för t.ex. äldre m.m.

I planeringssammanhang har kravet på områdesbaserad mera en innehållslig betydelse. En kommunalnämnd säger i remissvaret på utredningen "Centralorten under 80-talet" att "centralorten" numera inte är någon naturlig planeringsenhet. Planeringen måste utgå från lokala förutsättningar och behov och kommundelarna är därför lämpliga planeringsenheter.

De exempel på ett kommundelsanpassat arbetssätt som vi här har gett tycks ha fötts vid sidan av och till stor del oberoende av projekt Norr. Men också verksamheten inom projekt Norr har syftat till att åstadkomma en kommudelsanpassad stadsförnyelseplanering, med andra ord ett försök att skapa en integrerad, områdesbaserad planering i samverkan och samråd med Olaus Petri kommudelsnämnd. Hur försöket har genomförts inom projektet och vilka erfarenheter som kan dras återkommer vi till i nästa del (del III) av denna rapport.

DEL III

PROJEKT NORR SOM PROJEKT

Vi börjar vår granskning av projekt Norr som projekt med en beskrivning av de resurser projektet haft till sitt förfogande. Utifrån dessa resurser har en organisation byggts upp. Vi fortsätter vår granskning med att beskriva och analysera hur denna organisation arbetat och avslutar med en beskrivning och bedömning av det arbete projektet utfört.

8.1 Resursanvändning

Projektledningen har gjort en uppskattning av den kommunala personalens arbetsinsatser i projekt Norr. Av denna framgår att i projektet har totalt, i form av produktiva arbetsinsatser av anställd personal, lagts ned cirka tre månår, dvs tre års heltidsarbete för en person. Huvuddelen, knappt två månår, faller på projektledning (projektledaren 5 månader och projektadministratören 18 månader). Kommundelschefens arbete i projektet uppskattas till två månader. Övrig tid faller på yrkesverksamma inom kommunen, i första hand från stadsbyggnadskontoret men också från parkkontoret, gatukontoret, bostadsförmedlingen och statistikavdelningen. Dessa resurser har anlitats för framtagningen av programmet, de olika delrapporterna, utställningen osv. Till detta kommer det arbete som utförts av politiker och förvaltningspersonal i Olaus Petri kommundelsnämnd. Deras arbetsinsatser har inte beräknats i tid men väl i pengar i form av sammanträdesarvoden o.d. Dessutom uppskattar arbetsgruppen inom Olaus Petri kommundelsnämnd (OP KDN - politikergruppen) sitt "ideella" arbete till totalt cirka 80 timmar, dvs cirka 2 veckors heltidsarbete. Vår (forskarnas) insats i projektgruppen har inte heller tidsberäknats och särskiljts från arbetet med dokumentation och utvärdering. Vi ger en närmare beskrivning av vårt arbete i kapitel 9.

I ekonomiska termer har resursinsatsen för själva projektets arbete totalt uppgått till cirka 745 000 kronor, varav kommunen bidragit med 435 000 kronor och byggforskningsrådet med 310 000 kronor. Byggforskningsrådet har dessutom helt finansierat vår insats. Totalt har därmed projektets kostnader uppgått till cirka 1 045 000 kronor.

8.2 Arbetsfördelning

Det kan vara motiverat att inför den fortsatta redogörelsen erinra om de huvudsyften som de insatta resurserna avsåg att uppfylla och som tidigare diskuterats i kapitel 4 (avsnitt 4.3.2). Huvudsyftena med projekt Norr var

att utveckla arbetsmetoder, generella för stadsförnyelsearbete, dels på stadsdels- och områdesnivå, dels för tätorter av Örebros storlek, samt

att konkret pröva former och arbetssätt för kommundelsnämndernas medverkan i stadsförnyelsearbetet.

Den organisation som byggdes upp för att uppnå dessa syften har också tidigare beskrivits och kommenterats i kapitel 4 (avsnitt 4.3.3). Enligt programskriften var utgångspunkten att skapa en projektorganisation som säkerställde "sambanden mellan kommunstyrelse, kommundelsnämnd och facknämnder samt olika förvaltningar". Dessutom betonades kommundelsnämndens roll i stadsförnyelsearbetet. Projektgruppen skulle "spela en initierande, samordnande och stödjande roll" och "utgöra en motor i utvecklings- och förnyelsearbetet". Vi har utifrån denna skrivning tolkat det så att projektets och därmed projektgruppens uppgift har varit att finna organisatoriska former och arbetssätt som skulle göra det möjligt för kommundelsnämnderna att

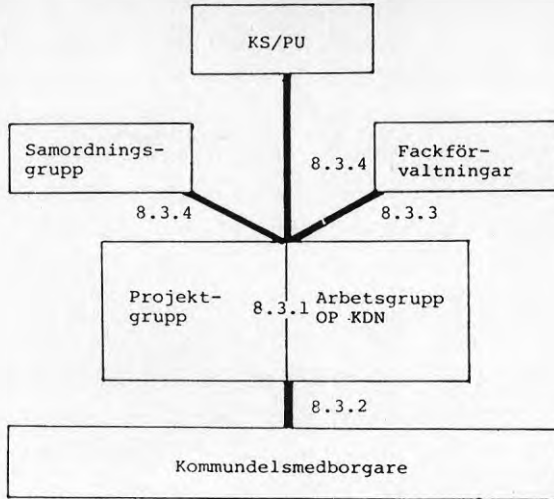
(1) kontinuerligt identifiera lokala förnyelsebehov och önskemål samt

(2) föra in dessa behov och önskemål i den kommunala planeringsprocessen.

Kommundelsnämndernas möjligheter att aktivt delta i stadsförnyelsearbetet beror med andra ord på både externa och interna organisatoriska förhållanden. Externt gäller det att finna kontaktvägar och arbetsmetoder som ger kommunalnämnden den information som behövs för att fastställa behov och önskemål, ett problem som naturligtvis är generellt för all demokratiskt inriktad politisk verksamhet, oavsett om det politiska organet har beslutanderätt eller inte. Internt är problemet att hitta sådana samarbetsformer mellan kommunalnämnden och de beredande och verkställande förvaltningarna, och därmed det beslutande politiska organet, att kommunalnämndens synpunkter når fram och beaktas. Projektet och projektgruppen var tänkt att bli en resurs för Olaus Petri kommunalnämnd i dess försök att utveckla de externa och interna relationerna vad avser stadsförnyelsefrågor. Utvecklingsarbetet skulle i tillämpliga delar kunna bli till nytta även för andra kommunalnämnder.

8.3 Externa relationer

Mot bakgrund av projekt Norrs huvudsyften kommer vi i detta avsnitt att närmare granska projektets relationer till de viktigaste aktörerna i den kommunala stadsförnyelseprocessen. Vi börjar med att redovisa projektets/projektgruppens relationer till Olaus Petri kommunalnämnd och fortsätter med de arbetssätt som projektet faktiskt tillämpat gentemot kommunalmedborgarna, fackförvaltningarna och de centrala politiska organen. Uppläggningen av avsnittet kan i modellform beskrivas på följande sätt:



8.3.1 Projektet och Olaus Petri kommunalnämnd

Några månader efter inledningen av det egentliga projektarbetet etablerades en form för samarbete mellan projekt Norr och Olaus Petri kommunalnämnd som sedan varade projekttiden ut. Projektadministratören bildade tillsammans med fyra kommunalnämndspolitiker och kommunaldschefen, Åke Reiland, en arbetsgrupp till vilken snart också en av forskarna knöts. De fyra politikerna var Märta Götemo (ordförande i kommunalnämnden, socialdemokrat), Åke Andersson (borgerlig gruppledare, moderat), Kent Strand (socialdemokrat) och Anne Garlöv (centerpartist). Samarbetsformen sanktionerades genom ett beslut i kommunalnämnden.

Arbetsgruppen kom under projekttiden att hålla omkring 20 sammankomster (en gång varannan eller var tredje vecka), vartill kom informella kontakter mellan projektledningen och KDN-representanterna, främst ordföranden och kommunaldschefen. En viktig fråga är hur dessa kontakter utvecklades. På vems villkor skedde de? Vad avhandlades? Vilka resultat kan man peka på?

De erfarenheter som redovisas i det följande vilar på

minnesanteckningar förda av projektadministratören och till denne knutna praktikanter från högskolans förvaltningslinje, anteckningar förda av den till gruppen knutne forskaren samt givetvis dennes egna observationer under och utanför sammanträdena. Dessutom har kommundelschefen, ordföranden och den borgerlige grupplederen i nämnden intervjuats mera ingående om arbetet i nämnden och vid kommunkontoret.

Diskussionerna i arbetsgruppen styrdes från början av de syften som projektledningen läste in i projekt Norr. Som en röd tråd genom sammanträdena löper projektledningens ambition att, med KDN-representanternas stöd, utarbeta en områdesbeskrivning/analys med därpå vilande handlingsprogram. Detta är en följdriktig återspeglning av hela projektarbetets uppläggning eller som det heter i projektledningens egen slutrapport: "Projektet inriktades huvudsakligen till en områdesplanering för att ta fram ett handlingsprogram" (vår understrykning). Det är i relation till denna av projektledningen starkt betonade inriktning som KDN-arbetsgruppens roll måste ses.

Alldeles oberoende av projekt Norr ingår det redan från KDN-reformens början som en förutsättning att de olika kommundelsnämnderna skall vara remissinstanser i alla frågor som berör respektive nämnd, alltså också i frågor där denna saknar egen beslutskompetens. Från stadsbyggnadskontoret och övriga tekniska förvaltningar skickas t.ex. olika planförslag på remiss till kommundelsnämnderna. Samarbetet mellan projekt Norr och Olaus Petri kommundelsnämnd kännetecknas i jämförelse med detta traditionella arbetssätt av att KDN-gruppen under projektperioden blev en ständig samtalspartner till projektgruppen. Väl att märka skedde kontakterna med projektgruppen och därmed endast indirekt med delar av den tekniska förvaltningen.

Huvudtanken från projektledningens sida var att i slutet av projektperioden kunna presentera ett handlingsprogram

för stadsförnyelse på norr som bit för bit förankrats i kommunalnämnden via arbetsgruppen. Däremot var det aldrig fråga om att förutsättningslöst gå till kommunalnämnden för att ta dess egen spontana definition av förnyelsebehoven till utgångspunkt för projektarbetet. Ett sådant radikalt annorlunda arbetssätt hade t.ex. efterlysts av en kommunalnämnd i samband med en remissomgång (se ovan 7.4). Vid ett seminarium anordnat av projekt Norr vid slutet av projektperioden framfördes samma tanke av kommunstyrelsens vice ordförande. Underlag för ett sådant lokalt styrt arbetssätt fanns redan i den verksamhetsplan 1985-1986 som Olaus Petri kommunalnämnd antog i början av 1984 (se ovan 6.4.1).

Men projekt Norr arbetade traditionellt såtillvida att projektledningen gjorde en egen första bedömning av vilka kommunala förnyelsemål som borde prioriteras för norr. Därefter ställdes KDN-gruppen inför denna prioritering och ombads komma med synpunkter som sedan successivt inarbetades i de olika deldokument som las till varandra allt eftersom projektarbetet fortskred (se kapitel 10). Det betyder inte att projektledningen ignorerat eller "kört över" kommunalnämnden, men det är projektledningens tolkning av projektmålen som legat till grund för kontakterna med nämnden och arbetet i den särskilda arbetsgruppen. Vid de tillfällen när diskussionen inte följt den utstakade dagordningen att steg för steg arbeta fram områdesbeskrivning och handlingsprogram så har det, särskilt från kommunalchefen, framhållits som ett centralt problem att diskutera formerna för ett mera kommunalstillvänt arbete från stadsbyggnadskontorets sida. Det han framförallt har efterlyst är möjligheter till inflytande på det löpande förnyelsearbetet och inte ett omfattande handlingsprogram. Utgångspunkten för KDN-representanternas medverkan i projektarbetet har framstått som probleminriktad snarare än programinriktad. Detta är ett rimligt förhållningssätt med tanke på hur stadsförnyelse går till i praktiken (jfr kapitel 1). Stadsförnyelseprocessen, som egentligen består av en mängd delvis sammanslingrade delprocesser, ställer kom-

mundelsnämndens ledamöter och andra kommunala aktörer inför en ström av problem och beslutstillfällen. Lösningar måste träcklas fram i flykten utan vare sig tid eller praktiska möjligheter till noggrann avstämning mot detaljerade planer och program. Den kommunala beslutsprocessen i samband med stadsförnyelse torde ofta ha ett utseende som påminner om den "sophinksmodell" ("garbage can"-modell) som den norske statsvetaren Johan P. Olsen talar om. Modellen "framställer beslutstillfällen som hinkar som passerar förbi och i vilka problem och lösningar kan dumpas ned av aktörer" (Lindensjö 1984, s. 100). Vårt intryck, som bl.a. baseras på de iakttagelser som redovisas i kapitel 6-7, är att Olaus Petri kommunaldelsnämnd spontant utvecklat ett problem- och processorienterat förhållningssätt som är väl anpassat till den typ av problem som ställs vid stadsförnyelse. Vi återkommer till detta i del IV.

KDN-gruppens medlemmar har spelat rollen som samtalspartners till projekt Norr med viss kluvenhet. Å ena sidan har det funnits en positiv grundinställning, vid vissa tillfällen rentav en entusiasm över att få ventilerade kommunalens förnyelsefrågor, stora som små, långsiktiga som kortsiktiga. Å andra sidan har vi också kunnat observera en viss pliktskyldig lojalitet: "Ännu ett projekt som kräver vår medverkan". Då och då har det brutit fram en otålighet över att de direkta kontakterna med stadsbyggnadskontoret varit så dåligt utvecklade, liksom en oro att de egna målen skall fastna i projektet och inte inplanteras i den ordinarie förvaltningen. Det har till och med funnits en misstanke att de nära kontakterna med projekt Norr blivit ett hinder för att utveckla mera rutinmässiga kontakter mellan Olaus Petri kommunaldelsnämnd och stadsbyggnadskontoret.

Under arbetet med det tilltänkta handlingsprogrammet har KDN-representanterna efter hand redovisat en rad konkreta önskemål om stadsförnyelse i kommundelen. Projektledningen har använt sig av dessa redovisningar för att justera och bygga ut det tilltänkta handlingspro-

grammet. I några fall har önskemålen kunnat leda till mera konkreta, för ett genomförande relevanta åtgärder. Exempel på detta är diskussioner som inletts mellan KDN-gruppen och Stiftelsen Hyresbostäder angående några fastigheter som står inför rivning/ombyggnad. Ett annat exempel är en genomgång med gatukontoret om trafikfrågorna i området.

Skulle dessa kontakter ha skett även utan projektets medverkan? Gatukontoret har redan tidigare väl utvecklade kontakter med kommundelsnämnderna (se kapitel 7) medan Stiftelsens planer kanske inte skulle ha kommit till kommundelsnämndens kännedom på ett så tidigt stadium om inte projekt Norr funnits. Diskussionerna med representanter för Stiftelsen visade att företagets preliminära planer var att riva fastigheterna och bygga nytt, något som starkt ifrågasattes av kommundelsnämndens representanter i arbetsgruppen. Att en dialog började föras kan möjligen komma att påverka det slutliga resultatet. För projektledningen var Stiftelsens planer en välkommen anledning att börja planera för det pilotprojekt som hela tiden funnits med som ett delsyfte för projekt Norr (det antyds redan i stadsarkitektens initierande skrivelse från 1982). Projektledningen försökte få planutskottets välsignelse för att sätta igång detta pilotprojekt ("en fortsättning av projekt Norr") redan vid ett sammanträde i juni 1985 (se nedan 11.3).

Som framgått av kapitel 6 har det funnits ett spontant förnyelsearbete i kommundelsnämnden, som inte initierats av eller haft någon direkt kontakt med projekt Norr. Frågor som ombyggnaden av Norrbyhemmet eller flyttningen av kommundelsbiblioteket till Olaus Petri-skolan har starkt engagerat såväl kommundelsnämnden som kommundelsförvaltningen. I slutrapporten för projekt Norr finns en tydlig tendens att underskatta värdet och omfattningen av detta spontana förnyelsearbete. Man får lätt intrycket att det är först i och med projekt Norr som ett verkligt engagemang i dessa frågor väcks. Vi ser detta som ett uttryck för en troligen ganska vanlig projektmekanism,

enligt vilken det viktigaste är att framhålla projektet som sådant. Enligt projektledningens självsyn är arbetet med handlingsprogrammet respektive förberedelsen av projektets "eget" pilotprojekt av större relevans för stadsförnyelsen i Olaus Petri än de många konkreta förnyelseprocesser som försiggår oberoende av projektet. Från vår utgångspunkt, med blicken fästad vid projektprogrammets metodmässiga huvudsyften, är det av större intresse att lyfta fram de erfarenheter som kommundelsnämnden gjort av egen kraft och som visat sig fungera utan särskilda projektansträngningar.

Under hösten 1984 dominerades diskussionen i arbetsgruppen av frågan hur projektet skulle få in synpunkter direkt från medborgarna i projektområdet. Projektledningen föreslog vissa aktiviteter - att starta fotocirklar, att göra en utställning, att ge ut ett informationsblad, att engagera högstadiets årskurs 7 för "gatan som klassrum" (denna verksamhet kom aldrig i gång under projekttiden), att inrätta en projektlokal/ett fältkontor - förslag som anammades av arbetsgruppen. Karakteristiskt nog sågs dessa aktiviteter från projektledningens sida i första hand som medel för att göra projektet känt i området och för att få in ett bredare underlag för det tilltänkta handlingsprogrammet. Vi återkommer till dessa aktiviteter i nästa avsnitt.

I november 1984 presenterade den till arbetsgruppen knutne forskaren en uppsats som försökte föra en mera principiell diskussion kring kommundelsnämndernas möjliga och önskvärda roller i samband med stadsförnyelse. Den problembild som skisserades där kom att påverka den fortsatta diskussionen, om än inte huvudinriktningen av projekt- och KDN-gruppens arbete. Struktureringen av kommundelsnämndernas roller återspeglas i uppläggningsrapporten (se ovan kapitel 5-7) och behöver inte närmare kommenteras här. En tanke som förs fram i uppsatsen och som går som en röd tråd i forskarnas argumentation under hela projekttiden är att kommundelsnämnderna bättre än någon annan instans i kommunen har förutsätt-

ningar att definiera angelägna förnyelsebehov i sin kommundel. Däremot är svårigheterna större för nämnderna att också vara säkra på att få till stånd ett genomförande av sina önskemål. Dessa svårigheter beror dels på att varje kommundelsnämnds mål i den centrala planeringen i sin tur måste vägas mot målen i andra kommundelsnämnder och mot kommunövergripande mål, dels på att den speciallagsreglerade, rutinmässiga processen för byggnadslovgivning än så länge ligger bortom kommundelsnämndens möjlighet att påverka. Vi återkommer till detta i avsnitt 8.3.3.

En svårämbar men sannolikt positiv effekt av kommundelsnämndsrepresentanternas deltagande i arbetsgruppen ligger på det kunskapsmässiga planet. Den återkommande dialogen med projektledaren och andra till projektet knutna personer med erfarenhet av fysisk planering torde ha stärkt nämnsrepresentanternas förmåga att fortsättningsvis argumentera och ta ställning i förnyelsefrågor. Ett sådant antagande får stöd av det positiva slutomdöme om projekt Norr som Olaus Petri kommundelsnämnd gav uttryck för i en skrivelse till planutskottet i september 1985 (se bilaga 2). Den positiva skrivningen måste emellertid också ses i ljuset av kommundelsnämndens och projektledningens intresse av en fortsättning på projekt Norr i form av det tidigare omtalade pilotprojektet. Planutskottet begärde att få kommundelsnämndens syn på projekt Norr som underlag för ett beslut om politiskt och ekonomiskt stöd till detta nya projekt (se 11.3).

Ett samlat intryck av hur KDN-representanterna betraktat projekt Norr är att de haft en i grunden positiv inställning till projektets syften och arbete i stort men att de samtidigt varit långt mer kritiska till vissa sidor av projektet än vad projektets egen slutrapport ger uttryck för.

8.3.2 Projektet och kommundelsmedborgarna

KDN-reformen kan ses som ett radikalt försök att stärka den representativa demokratin. Genom en decentralisering av den kommunala organisationen vill man åstadkomma en förbättrad effektivitet och ett ökat politiskt deltagande (genom fler kommunalpolitiker).

Kommundelsnämnden som kanal för och uttolkare av lokala förnyelsebehov var, som framgått av kapitel 3, en starkt markerad utgångspunkt för projekt Norrs arbete. I förhållande till den traditionella organisationen för förnyelseplaneringen skulle kommundelsnämnden få spela rollen av en ständigt närvarande representant för medborgarna inom en viss kommundel. Härigenom skulle man kunna övervinna dagslände-karaktern hos 1970-talets många tillfälligt uppblossande, ofta snabbt utslocknade planeringsprojekt. Projekt Norr skulle inte uppträda som en vanlig projektgrupp med syfte att åstadkomma en rad egna iögonenfallande planeringsaktiviteter. I stället skulle projektet hjälpa till att utveckla metoder som kunde användas fortlöpande av den ordinarie kommunala planeringsorganisationen.

Mot denna bakgrund framstår projektets, närmast projektledningens, förhållningssätt till kommundelsnämnden som något tvetydigt. Å ena sidan markeras under hela projektperioden en stark önskan att få nämndens sanktion för de olika planeringsaktiviteter som projektet företar. Å andra sidan ägnas en stor del av projekttiden åt att etablera projektet som sådant i kommundelen och på så sätt försöka få en egen direkt kontakt med medborgarna. Det är nästan som om projektledningen tvivlade på kommundelsnämndens egen kompetens att definiera de lokala förnyelsebehoven. Särskilt under hösten 1984 lägger projektadministratören med stöd av en praktikant från högskolan ned ett omfattande arbete på att göra projektet känt. Projektledningen ger t.ex. ut ett eget informationsblad vid sidan av Olaus Petri Kommundelsnytt och inrättar en egen projektlokal vid sidan av det lokala

kommunkontoret. Informationsbladet distribueras visserligen tillsammans med Kommundelsnytt och i informationen om fältkontoret framgår också den formella kopplingen mellan projektet och kommunalnämnden. Med syftet att stärka kommunalnämndens egen roll i förnyelsefrågor skulle det dock ha varit rimligare att försöka finna en form för medborgarkontakt som var mindre projektcentrerad och mera integrerad med kommunalnämndens egna ansträngningar att göra sig känd som kommunalens politiska centrum. KDN-reformen hade inte på drygt ett år hunnit bli så etablerad att kommunkontoret var medborgarnas självklara punkt för kontakt med kommunen. Att i det läget gå ut och uppmana människorna att uppsöka en helt annan lokal för att komma med synpunkter på önskvärd stadsförnyelse (som ju har ett mycket vitt och till annan politik närliggande innehåll) förefaller inte särskilt klokt. Idén med ett eget fältkontor ligger knappast i linje med projektets huvudsyfte att låta kommunalnämnden vara den självklara representanten för kommunalens medborgare och främsta uttolkare av deras behov i förnyelsefrågor. Ett fältkontor kan vara mera relevant i samband med specifik stadsförnyelse, t.ex. vid ombyggnad av en viss fastighet eller ett visst kvarter. Kommunkontorets uppgift är däremot att vara "det ständiga fältkontoret", dit det bör vara naturligt att vända sig för kommunalens medborgare. Detta är också i linje med kommunalnämndens egna ambitioner. Man kan se detta handlande från projektets sida som ett uttryck för den traditionella projektrollen, som ett slags "projektchauvinism". Projektet verkar under en begränsad tid och det är viktigt att under den tiden hinna "göra projektet känt" (som projektadministratören ofta uttryckte saken vid KDN-gruppens sammanträden hösten 1984).

Kritiska synpunkter av här nämnt slag framfördes från forskarnas sida dock utan att ge synbarliga resultat förrän omkring årsskiftet, då projektledningen beslöt att, efter tre månader, avveckla projektlokalen. Skälen till detta var dock inte bara kritiken från forskarna. Lokalen hade blivit mycket litet besökt - sammanlagt

10 besök från allmänheten - samtidigt som dess ursprungliga funktion, som bas för en speciell från projektet fristående forskningsuppgift, visat sig äventyras av att lokalen även fungerade som projektlokal. Den ursprungliga meningen var att "lokalen" skulle vara bostad för en sociolog som med utgångspunkt från denna skulle intervjua äldre kvinnor om deras behov och önskemål ifråga om boende. De projektanknutna aktiviteter som pågick där (fotocirklar, utställningsarbete, arbetsgruppsmöten) visade sig leda till viss oro hos grannar och misstänksamhet mot den person som skulle utföra intervjuundersökningen.

Det skall understrykas att de kritiska synpunkterna ovan inte vänder sig mot försöken att få in medborgarnas synpunkter som sådana. Kritiken måste ses i relation till vår bedömning av projektets karaktär och huvuduppgifter. Informationsbladet, projektlokalen, fotocirkelarna och utställningen upptog under hösten 1984 en oproportionerligt stor andel av projektadministratörens arbete, om man samtidigt betänker de minst sagt bristfälliga kontakterna mellan projekt Norr/Olaus Petri kommundelsnämnd å ena sidan och stadsbyggnadskontorets innerstadsavdelning respektive socialförvaltningen å den andra (se nästa avsnitt). De av projektet valda metoderna för att få direkt kontakt med medborgarna var heller inte ägnade att få kontakt med projektområdets karakteristiska medborgargrupp, nämligen de äldreboende i fastigheter av vilka många står inför en snar ombyggnad. Det bör dock framhållas att en av fotocirkelarna bestod av fem äldre norrinvånare. Fotocirkelarbetet var dock starkt koncentrerat på den yttre miljön i området och behandlade inte de speciella problem som rör de äldres situation vid ombyggnad.

I metodhänseende visar de medborgarinriktade aktiviteterna att en kommundelsnämnd (eller andra former av lokala organ) med hjälp av extraordinära resurser från ett utvecklingsprojekt kan starta fotocirklar, åstadkomma utställningar, ge ut egna informationsblad etc.

Dessa och liknande metoder har använts i ett stort antal planeringsförsök under 1970-talet. Deras förtjänster och brister är väl kända. Den största bristen har vi nämnt flera gånger i denna rapport, nämligen att de är så projektbundna och föga lämpade att kontinuerligt avlyssna de "vanliga" medborgarnas behov i ett område. I projekt Norrs slutrapport framhålls med rätta ett annat förhållande, nämligen att metoderna kräver en stor resursinsats. I den mån den ordinarie tekniska förvaltningen kan tillhandahålla sådana resurser skulle man kunna betrakta projekt Norrs aktiviteter för att nå medborgarna direkt som ett slags demonstrationsobjekt för den tekniska förvaltningen, som ett sätt att förevisa ett mer kommundelsrelaterat arbetssätt. Denna eventuella demonstrationseffekt försvagas dock av det förhållandet att projektledningen som sådan inte var infogad i den ordinarie planeringsorganisationen. Nu kan man alltid hävda - och detta är ett argument vi informellt fått höra från personer med anknytning till den ordinarie organisationen - att aktiviteterna åstadkommits endast tack vare de särskilda projektmedlen. Demonstrationseffekten skulle ha varit otvetydig om samarbetet skett med anlitanade av i huvudsak reguljära resurser vid stadsbyggnadskontoret.

I detta sammanhang bör nämnas att KDN-arbetsgruppens politiker varit positiva till projektets ansträngningar att genom direkta kontakter med medborgare få in önskemål om stadsförnyelse. Ett undantag är fältkontoret/projektlokalen, som de betraktar som ett misslyckande. KDN-politikernas ofta upprepade efterlysning av metoder för att få direkt kontakt med medborgarna belyser ett av den representativa demokratins ständigt närvarande problem. Inte ens en starkt decentraliserad nämnd- och förvaltningsorganisation ger garantier för att medborgarnas behov och önskemål kommer till representanternas kännedom.

Vid intervjuer med såväl kommundelschefen som den socialdemokratiska ordföranden respektive den borgerliga grupp-

ledaren i kommunalnämnden har samtliga omvittnat en livlig personlig direktkontakt med medborgare i kommundelen. Av kapitel 6 har också framgått att kommunalnämnden och kommunalförvaltningen har ett via partier och andra organisationer utbyggt kontaktnät till medborgarna. Det är detta nätverk och inte spektakulära aktiviteter iscensatta av tillfälliga projekt som utgör den möjliga grogrunden för ett växande medborgarinflytande över stadsförnyelseprocessen.

8.3.3 Projektet och fackförvaltningarna

I detta avsnitt avser vi att närmare granska projektets relationer till de fackförvaltningar som handlägger eller har intresse av att medverka i ärenden av stadsförnyelsekaraktär. För ett projekt, vars syfte är att försöka finna former och arbetssätt för kommunalnämndernas medverkan i stadsförnyelsearbetet är det av avgörande betydelse att dessa fackförvaltningar knyts till projektet och tillsammans med kommunalnämnden utvecklar lämpliga samarbetsformer. Naturligtvis kan sådana relationer vara av olika karaktär. Vi ska granska projekt Norrs relationer till berörda fackförvaltningar ur tre perspektiv: personellt, organisatoriskt och verksamhetsbetingat.

Med personella relationer menar vi de kontakter som kunde ha skapats mellan kommunalnämnden och fackförvaltningarna genom urvalet av personer till projektgruppen. Olaus Petri kommunalnämnd representerades av kommunalschefen. Övriga representanter från kommunen var projektledaren, projektadministratören och en projektgruppsmedlem. Projektledare var stadsarkitekten, som kan sägas representera arkitektfunktionen vid stadsbyggnadskontoret. Han var dessutom ansvarig för stadsförnyelsegruppen, som tidigare beskrivits (kapitel 3). Projektadministratören hämtades från en tjänst på socialförvaltningen. Varken projektadministratören själv eller en talesman för socialförvaltningen

anser att anledningen till att han blev utsedd till projektadministratör var att projektet behövde en koppling till socialförvaltningen. Dessutom ingick i projektgruppens kommunens planeringschef, ansvarig för verksamheten vid kommunplaneavdelningen inom stadsbyggnadskontoret.

Det som förefaller anmärkningsvärt i personurvalet är att innerstadsavdelningen vid stadsbyggnadskontoret, som svarar för den konkreta handläggningen av stadsförnyelsen i innerstaden, saknat representation i projektgruppen. Det kan i detta sammanhang vara berättigat att åter erinra om förhistorien till projektet (se kapitel 4). En värderingsförändring har skett jämfört med den som framkom i samband med planeringen av det projekt Norr som Örebro kommun avsåg att genomföra i samarbete med K-konsult. I en skrivelse till kommunstyrelsens planutskott 1982-04-29 ansåg projektledaren (stadsarkitekten) att arbetet skulle ledas av en projektgrupp bestående av en representant för vardera stadsförnyelsegruppen, innerstadsavdelningen, socialförvaltningen (KDN) och forskare (K-konsult). Hans uppfattning var dessutom att "innerstadsavdelningens representant bör med hänsyn till avdelningens geografiska arbetsområde och problemkännedom ha en central funktion i projektgruppen och bl.a. svara för projektadministrationen och referensgruppens seminarieverksamhet". Så kom alltså inte att ske, vilken kan ha haft en negativ effekt på projektet. Vi återkommer till detta senare.

Det är naturligtvis också möjligt att organisatoriskt genom den formella uppbyggnaden av projektets organisation knyta fackförvaltningarna till projektverksamheten. I organisationsschemat för projekt Norr finns en referensgrupp för fackförvaltningarna inlagd. Uppenbarligen har denna referensgrupp haft låg status i projektledningens ögon. Varken i programmets eller slutrapportens beskrivande text omnämns den. Dock har den existerat. I en skrivelse från projektadministratören 1984-03-26 uppmanades socialförvaltningen, skolförvaltningen,

fritid Örebro, kulturförvaltningen, gatukontoret, parkkontoret, fastighetskontoret och innerstadsavdelningen vid stadsbyggnadskontoret att utse en representant vardera till referensgruppen. Syftet med denna grupp framgår inte av programskrivningen. I ovannämnda skrivelse angavs att projekt Norr ska utveckla nya metoder vid stadsförnyelse och att det därvid är av stor betydelse "på vilket sätt ansvars- och arbetsfördelningen skall ske mellan berörda förvaltningar och kommunalnämnd/-förvaltning". Av skrivelsen framgick också att det var för att få en koppling mellan fackförvaltningarna och kommunalnämnden i själva projektorganisationen som referensgruppen skulle tillsättas. Slutsatsen måste bli att syftet med referensgruppen var att den skulle bli ett forum för diskussion och kanske förankring hos fackförvaltningarna av projektets förslag till förändrad ansvars- och arbetsfördelning i stadsförnyelseärenden mellan berörda förvaltningar och kommunalnämnd/kommunalförvaltning.

Fackförvaltningarna utsåg representanter och referensgruppen träffades första gången 1984-06-05. Av minnesanteckningarna från sammanträdet framgår att referensgruppens främsta uppgift skulle vara att "utgöra kanal för inhämtande av synpunkter och förslag från fackförvaltningarna i ärenden (vår understrykning) som berör arbetet med projekt Norr". Representanterna avsågs bli projektets informationskanaler till respektive förvaltning och deras uppgift var också att uppmärksamma alla ärenden inom de olika förvaltningarna som berörde projekt Norr och föra informationen vidare till projektgruppen. Som sammanfattning av syftet konstateras i minnesanteckningarna att "referensgruppens sammanträden utgör forum för diskussioner av samlade verksamheter inom projektområdet". Därefter togs aktuella ärenden inom projektområdet upp till diskussion. Synpunkter framfördes på den ombyggnadsverksamhet som planerades i kvarteret Svarven och enligt minnesanteckningarna skulle projektet rikta sin uppmärksamhet mot detta ärende.

Nästa sammanträde med referensgruppen ägde rum 1984-10-17. Inga minnesanteckningar finns från detta sammanträde. Enligt kallelsen fanns två punkter på dagordningen: (1) Information, diskussion och inhämtande av synpunkter beträffande pågående och planerat arbete inom projekt Norr och (2) Verksamheter som olika förvaltningar har på gång inom projektområdet. Efter sammanträdet i oktober 1984 hölls inga formella möten med referensgruppen. Enligt projektadministratören togs därefter kontakt med fackförvaltningarna när något ärende var aktuellt. Kvantiteten och kvaliteten i dessa spontana kontakter är inte dokumenterade och kan inte bedömas. Vad vi däremot kan konstatera är att flera av fackförvaltningarnas företrädare i referensgruppen inte anser sig ha fått någon information om det fortsatta projektarbetet efter sammanträdet i oktober 1984. Några nämner att man via informationsbladet "Svampen", som distribuerades som bilaga till Kommundelsnytt, fått vetskap om att projektet fortgick.

Enligt vår uppfattning kan vi här se ett tydligt exempel, bland många andra, på den ambivalens som hela tiden präglar projekt Norr. Å ena sidan avsikten att betona projektets metodmässiga huvudsyfte och å andra sidan den faktiska betoningen av de konkreta, innehållsrika delarna av stadsförnyelsen. Referensgruppen har i sin blygsamma verksamhet inte fungerat som ett diskussionsforum om förändringar i ansvars- och arbetsfördelningen mellan berörda förvaltningar och kommunalnämnden utan som ett forum för informationsutbyte mellan projektet och fackförvaltningarna om aktuella stadsförnyelseärenden i projektområdet.

De verksamhetsbetingade relationerna mellan projekt Norr och fackförvaltningarna är de som styrts av de verksamheter som projektet beslutat inrikta sig på. Som anges i programmet skulle tillfälliga arbetsgrupper kunna bildas för att genomföra vissa deluppgifter. Beroende på uppgiftens art har personer med lämplig kompetens från olika fackförvaltningar av den anled-

ningen knutits till projektet, t.ex. från parkkontoret, gatukontoret, stadsförnyelsegruppen, trafikavdelningen, innerstadsavdelningen, statistikavdelningen och bostadsförmedlingen. Den ovan omtalade innerstadsavdelningen var representerad i den arbetsgrupp, vars uppdrag var att utarbeta förslag till trafikåtgärder på norr (se kapitel 10). De flesta av dessa tillfälliga arbetsgrupper har haft till uppgift att samla in fakta som underlag till områdesbeskrivningen och som slutprodukt ett femårigt handlingsprogram. Det enda medvetna försöket att utveckla och förändra arbetsformerna mellan fackförvaltning och kommundelsnämnd bedömer vi vara det försök med lokal bostadsförmedling, som genomfördes under tiden 20 mars-20 juni 1985, dvs i slutet av projekttiden (slutrapporten, avsnitt 7.2). Avsikten var att ge bostadsförmedlingen en "uppsökande och offensiv roll, för att lokalt lösa bostadsfrågor, samt att tillvarata kunskaper om området när det gäller bostadsfrågor för planerings- och stadsförnyelsearbetet". På grund av den korta tid under vilken försöket kunde genomföras, vill projektledningen i slutrapporten inte dra några definitiva slutsatser om nyttan av lokal bostadsförmedling. Man önskar att försöket ska fortsätta även efter projekt Norrs slut för att arbetssättet ska kunna utvecklas vidare. Så har också skett (se nedan 11.3).

En annan verksamhetsbetingad aktivitet, som inte redovisas i slutrapporten, kan ytterligare belysa relationerna mellan projektet och fackförvaltningarna. Projektledaren vände sig i en skrivelse 1984-06-25 till byggnadsnämnden med en begäran om att "projektgruppens synpunkter inhämtas vid handläggning av ny- och ombyggnadsärenden i området". Ett något märkligt förhållande alltså att ett projekt av denna typ inte utan att vända sig till det politiska organet kunde få till stånd ett enkelt informationsutbyte fackförvaltning - projekt, detta trots att man arbetade i angränsande lokaler i en och samma byggnad.

Vid ett projektgruppsmöte 1984-11-29 redovisade projektledaren en promemoria om resultatet av aktiviteterna.

Av de fem ärenden som varit aktuella i området hade samråd skett i två fall "utan att slutresultatet väsentligt kunnat påverkas". Anledningen till detta var att "målinriktningen måste förmedlas i ett initialskede, dvs innan projekteringen påbörjas". I promemorian anges två sätt att åstadkomma detta: (1) vid den första kontakten med den byggnadslovsansvarige handläggaren, dvs när den första kontakten etableras och förutsättningar diskuteras och (2) genom ökad kontakt och samverkan med fastighetsägarförening och större fastighetsförvaltare i området. Dessutom utlovas att "i det fortsatta projektarbetet kommer modeller för ett sådant informationsutbyte och möjliga styrmedel att bli föremål för fortsatta studier". Detta väsentliga löfte kom aldrig att infrias i projektet, utan i slutrapporten konstateras att "förbättrade metoder för KDN:s insyn och påverkansmöjligheter bör därför utvecklas om uppställda mål ska kunna infrias" och "hur KDN:s medverkan och möjlighet att påverka beslutsprocessen bör utformas kan diskuteras". Några egna konkreta, medvetna metodförsök att dra erfarenheter från har projektet dock inte. En bidragande orsak till att inga resultat uppnåddes på detta viktiga område kan vara projektets tidigare påtalade bristande förankring hos den avdelning som handlägger stadsförnyelseärenden, nämligen innerstadsavdelningen vid stadsbyggnadskontoret.

Flera exempel på brister i kontakterna mellan projekt Norr och fackförvaltningarna finns. Så t.ex. anordnade projektet på initiativ av en av forskarna i november 1984 ett seminarium på temat "Äldre, boende och stadsförnyelse". Där behandlades sociala, psykosociala och medicinska aspekter på äldreboendet vid stadsförnyelse. Samtidigt presenterades former för ombyggnad, som skulle kunna mildra de negativa konsekvenserna speciellt för äldre, såsom "kvarboende under ombyggnad", "rullande förnyelse" och "snabb ombyggnadsprocess". Seminariet berörde alltså frågor där kommunens ansvar för omsorgen om de äldre sammanfaller med dess ansvar för stadsförnyelsen. Det visade sig emellertid, när alla arrange-

mang var klara från projektets sida, att socialförvaltningen sedan lång tid tillbaka hade bestämt och vidtagit alla förberedelser för ett seminarium omkring äldres utveckling, fysiskt och socialt, förlagt till samma dag.

I slutrapporten (avsnitt 8.4) lanseras en arbetsmodell med områdesgrupp för att öka kommundelsnämndens möjlighet till insyn och påverkan. Områdesgruppen skulle bestå av representanter för kommundelsförvaltningen, stadsbyggnadskontoret, gatukontoret och parkkontoret. Någon sådan grupp har dock inte varit i verksamhet och inte heller diskuterats inom projektet. Förslaget borde annars ha varit en lämplig aktivitet för projekt Norr att genomföra i syfte att finna nya samarbetsformer mellan kommundelsnämnden och fackförvaltningarna. Under hösten 1985 har en sådan områdesgrupp varit verksam med uppgift att utarbeta ett handlingsprogram för stadsförnyelsen inom Olaus Petri kommundel (se nedan 11.3).

8.3.4 Projektet och den politiska ledningen/andra projekt

I programmet för projekt Norr angavs att kontakterna med de politiska beslutsfattarna skulle upprätthållas genom en samordningsgrupp bestående av kommunstyrelsens vice ordförande (tillika politiskt ansvarig för projektet), planutskottets ordförande och en representant för oppositionspartierna. Dessutom skulle till gruppen knytas ett antal sambandspersoner representerande andra utvecklingsprojekt i kommunen. I slutrapporten används inte beteckningen "samordningsgrupp" utan den har ersatts med "kontaktpersoner". Syftet med samordningsgruppen var att den dels skulle fungera som ett forum för diskussion och beredning till kommunstyrelsen och planutskottet, dels som ett forum för kontakter med andra pågående utvecklingsprojekt.

Den politiskt sammansatta delen av gruppen sammanträdde med delar av projektgruppen i mars, juni, september och oktober 1984 enligt uppgift från projektadministratören. Oppositionspartiernas företrädare deltog inte i något av mötena, vilket väckte kritik från oppositionen vid planutskottets sammanträde 1985-06-06, då utskottets ledamöter informerades om projekt Norrs arbete. Enligt projektledningen hade oppositionsföreträdaren blivit kallad till det första sammanträdet men inte infunnit sig. Kallelse till de kommande sammanträdena utsändes på grundval av närvarolistan från det första, varför oppositionens representant av miss tag inte blev kallad. Efter oktober 1984 ägde inga formella möten rum utan projektledningen tog vid behov underhandskontakter med i första hand kommunstyrelsens vice ordförande. Inga minnesanteckningar finns från gruppens sammanträden.

Projektets kontakter med planutskottet inskränkte sig under projekttiden till ovan nämnda information i juni 1985. I samband därmed önskade projektledningen att planutskottet skulle fatta ett principbeslut om en fortsättning på projektet i form av ett pilotprojekt för utveckling av kvartersmiljöer. Propån avvisades av planutskottet på initiativ av oppositionen och ärendet behandlades och protokollfördes enbart som ett informationsärende.

Projektets slutrapport inlämnades i augusti 1985 till planutskottet för att bereda utskottet möjligheter att avge synpunkter före slutredigeringen. Planutskottet beslutade vid sammanträde 1985-09-06 att ge ledamöterna tillfälle att enskilt lämna synpunkter på rapporten till projektansvariga. Några synpunkter som föranledde förändringar framfördes dock inte.

Inga formella kontakter förekom mellan kommunstyrelsen och projekt Norr under projekttiden. En förbindelselänk har funnits indirekt via kommunstyrelsens vice ordförande.

Projekt Norr inbjöd andra i kommunen pågående utvecklingsprojekt (Kommunerna och framtiden - Örebro efter år 2000, BRO-projektet, BM-projektet, projekt Vivalla, projekt Varberga, Brickprojektet, projekt Brickebacken och forskningsprojektet "Att bo som folk") till ett idé- och erfarenhetsutbyte i juni 1984. Syftet var att projekt Norr skulle kunna dra nytta av erfarenheter och arbetsmetoder från andra projekt. Enligt minnesanteckningarna var deltagarna eniga om "att eftermiddagens utbyte av information och erfarenheter varit givande och att vi återsamlas under hösten 1984". Någon sådan återsamling kom dock inte att ske. Efter juni 1984 finns inga kontakter dokumenterade. Spontana, informella sådana kan ha förekommit.

Den forskarroll som praktiserats i projekt Norr ligger nära det som Dahlström (1979) kallat "etablerad aktionsforskning". Detta innebär att forskaren samarbetar med praktiker samtidigt som han/hon dokumenterar och utvärderar skeendet. Att en sådan roll reser en rad problem som man inte ställs inför vid "vanlig" forskning är lätt att inse. För att endast peka på ett sådant problem: är det möjligt att dokumentera och kritiskt granska en process i vilken man själv varit delansvarig? Svårigheterna är både av forskningsetisk och metodisk karaktär. Det finns t.ex. en risk att forskaren hamnar i en försvarsposition som innebär att han/hon tenderar att framställa den studerade processen i alltför ljus dager. En metodisk svårighet ligger i att kunna väga de eventuella effekter som forskarens eget deltagande i processen har haft.

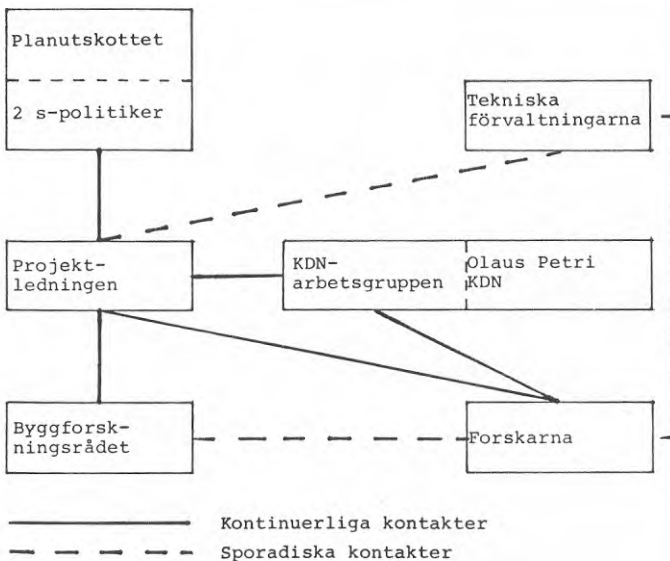
Från utvärderingsforskningen finns en mängd exempel på problem och konflikter som forskaren kan råka ut för. Som Hermerén (1984) påpekat saknas emellertid än så länge systematiserad kunskap om dessa erfarenheter. Hermerén pekar själv på fyra problem vars klargörande kan bidra till att skapa en sådan systematik:

- (1) Vilka är de huvudaktörer som vanligen ingår i en utvärderingssituation?
- (2) Vilka huvudsakliga mål och intressen har dessa aktörer i standardsituationer?
- (3) Vilka mål- och intressekonflikter är möjliga och troliga?
- (4) Hur behandlas sådana konflikter? Hur skulle eller borde de kunna hanteras?

Vår ambition i detta avsnitt är inte att göra någon systematisk analys av de mål- och intressekonflikter vi

stött på i samband med projekt Norr. Med Hermeréns problemöversikt som bakgrund borde dock vår empiriska genomgång kunna framstå som mera allmängiltig än vad den annars skulle göra. De motsättningar och konflikter vi beskriver är förmodligen lätta att känna igen från andra sammanhang där forskare och praktiker samarbetat.^{x)}

Som en inledning till vår analys av forskarnas roll i projekt Norr skall vi schematiskt peka på de viktigaste aktörsgrupper vi kunnat urskilja i planeringsprocessen:



Bilden skulle givetvis kunna kompliceras åtskilligt men vi nöjer oss med att peka på de aktörer som vi haft de flesta och/eller viktigaste kontakterna med, dvs i första hand projektledningen och i andra hand KDN-gruppen. Vi har också haft en hel del kontakter med enskilda

x) Baklien (1985) påpekar att utvärderingssituationer ofta kännetecknas av ett trepartsförhållande mellan politiker, praktiker och forskare. Hermerén (1984) utvecklar en detaljerad utvärderingssituation med 11 inblandade aktörsgrupper och påpekar samtidigt att situationen kan vara mera komplicerad än så. Ofta förekommer t.ex. motsättningar inom praktiker-, forskar- och politikergruppen.

personer i den tekniska förvaltningen och med en del boende (se Danermark 1985 b). Dessa kontakter har dock inte varit rutinmässigt återkommande till skillnad från kontakterna med projektledningen och KDN-gruppen. Kontakterna med BFR-handläggaren har inte varit många men i inledningsskedet av stor vikt för att definiera forskarrollen som sådan.

Om vi bortser från projektets tidigaste fas, då K-Konsult avsågs stå för konsult- och forskningsinsatsen, kan vi peka på tre dokument, där forskarnas uppgifter i projektet preciseras: (1) projektansökan från oktober 1983, (2) programskriften från april 1984 och (3) forskarnas egen, till BFR samtidigt ingivna promemoria. Därutöver förekom i inledningsskedet viss telefon- och brevledes formulerad utväxling av synpunkter mellan BFR-handläggaren och projektledningen respektive en av forskarna (se kapitel 4).

En mer eller mindre uttalad förutsättning i alla dessa sammanhang har varit att forskarna skall medverka både i själva utvecklingsarbetet och som kritiska granskare av detta arbete. Forskarna har förväntats spela såväl en deltagar- som en utvärderarroll. Var tyngdpunkten i forskarnas insatser skulle ligga liksom preciseringen av respektive roll är dock frågor som varit föremål för skilda formuleringar och tolkningar. I projektansökan från oktober 1983 heter det t.ex.: "Huvudsyftet med forskningsinsatsen är att dokumentera och utvärdera stadsförnyelseprojektet". I denna text nämns inte forskarnas deltagarroll överhuvudtaget. Det var också med förutsättningen att dokumentation och utvärdering skulle vara de centrala uppgifterna som forskarna engagerades i projektet. Från BFR-handläggarens sida formulerades detta närmast som ett villkor för att projektansökan skulle beviljas. Vid det tidigare ansökningstillfället 1982 ansågs K-Konsults planerade insats ha varit alltför litet inriktad mot utvärdering. Genom att vända sig till forskare vid högskolan markerades ett starkare intresse för dokumentation och utvärdering.

I de underhandskontakter som skedde under vintern och våren 1983-1984 kom från BFR:s sida deltagarrollen att ges en starkare betoning än i projektansökan.^{x)} I ett brev från BFR-handläggaren till projektledningen i januari 1984 formulerades forskarnas roll i fem punkter som nästan ordagrant kom att upprepas i programmet. Vi skall strax återge dessa punkter men först peka på en konflikt som utkristalliserades i samband med att punkterna skulle infogas i programtexten.

Forskarna, som för övrigt själva skrev centrala delar av programmet (se kapitel 4), förmenades av projektadministratören rätten att själva påverka formuleringen av den roll de själva skulle spela i projektet. Denne hänvisade till brevet från BFR-handläggaren som enligt honom måste få en i detalj styrande roll för hur forskningsuppgiften formulerades i programmet. Motsättningen ställdes på sin spets först "fem i tolv", dvs någon dag innan programmet, enligt projektledningens löfte, skulle inges till BFR. Som nämnts tidigare var detta i sin tur ett villkor för att BFR skulle bevilja medel för projektets fortsättning.

Situationen komplicerades ytterligare av att projektledaren, som endast var deltidsengagerad i projektet, inte tjänstgjorde dagen i fråga. Enligt den strikt hierarkiska syn på projektets ledning som omfattades av projektadministratören skulle beslutet om programmets formulering fattas suveränt av projektledningen - här representerad av administratören. Denna händelse illustrerar mycket väl ett för projektarbetet generellt förhållande, nämligen att det var projektledningen i form av ledaren eller administratören som suveränt fattade alla beslut rörande projektarbetet. Forskarna var helt underordnade den av kommunen utsedda projektledningen.

x) I en intern föredragningspromemoria (1983-11-22) heter det således: "Enligt min uppfattning är utvärderingen väsentligast men ytterligare en väsentlig uppgift bör tilläggas /.../ Formulering av kvalitéter och problem i området samt förslag till förändringar."

Den relaterade händelsen föranledde en diskussion forskarna emellan om det skulle vara möjligt att i fortsättningen delta i projektet. Vi kom fram till att vi trots allt kunde göra detta genom att vidta följande två åtgärder. Dels ingav vi till BFR samtidigt med programskriften en egen promemoria där vi klargjorde vår syn på vår egen roll. Dels bestämde vi oss för att i fortsättningen i huvudsak föra fram våra ståndpunkter och argument på projektgruppsmötena. Huruvida våra synpunkter beaktades eller inte fick sedan bli en fråga för vår egen dokumentation och utvärdering.

I programmet formulerades forskarnas uppgifter på följande sätt:

- o tillföra aktuella vetenskapliga resultat relevanta för stadsförnyelsearbetet
 - o bidra i arbetet med områdesanalys utifrån sociala utgångspunkter d v s formulera problem och resurser
 - o bidra med vetenskapligt metodstöd främst beträffande de sociala och politiska processerna
 - o stödja att förnyelsearbetet inriktas mot formulerade målsättningar
 - o dokumentera och utvärdera förnyelsearbetet, samt den sociala och politiska processen och de uppnådda resultaten i relation till under projektarbetets gång uppställda mål.
- De fyra första punkterna faller inom ramen för det vi kallat deltagarrollen. Den femte punkten avser dokumentation och utvärdering. Vår kritik riktades mot vissa alltför pretentiösa formuleringar. Framförallt ansåg vi det meningslöst, ja felaktigt att, som formuleringarna antyder, ge den föreställningen att "de sociala och politiska processerna" skulle kunna påverkas nämnvärt vare sig av projektarbetet som sådant eller, än mindre, forsk-

arnas insats däri. Det visade sig också att den mest påtagliga formen för stadsförnyelse i projektområdet, dvs ett tiotal under projekttiden genomförda ombyggnader av flerfamiljshus med kännbara konsekvenser för hundratals boende, inte alls påverkades av projekt Norr.

Vi menade också att det var olyckligt att låsa utvärderingen till de mål som ställdes upp under projektarbetets gång. Varken Örebro kommun, BFR eller samhällsvetenskapen skulle vara betjänta av ett så snävt utvärderingsperspektiv (jfr Montin 1985).

Från vår utgångspunkt ansåg vi det vidare principiellt viktigt att slå fast att vi inte ingick som "fullvärdiga" medlemmar i projektgruppen. Enligt vårt förslag skulle det heta att vi "deltar regelbundet i sammanträden och informella sammankomster med projektgruppen". Enligt vår, som det skulle visa sig, realistiska bedömning skulle vi ha mycket små möjligheter att påverka projektarbetet.

Vi tror att dessa interiörer från projektarbetets vardag belyser vissa problem som är generella för situationer där forskare och praktiker möts. Från praktikernas (här projektledningens) sida framstår forskarna som en tillgång för att legitimera och i vissa avseenden ge direkta bidrag till arbetet.^{x)} Praktikernas kunskapsintresse är med andra ord snävt handlingsinriktat. Det vetenskapliga huvudintresset är däremot att beskriva och analysera skeendet och att därur försöka dra generella slutsatser. Sådana kunskaper är inte irrelevanta ur ett handlingsperspektiv. Tvärtom är det en fördel om handlandet kan baseras på djupare kunskaper om verkligheten. Men ett utvecklingsprojekt av projekt Norrs typ verkar under en avgränsad tidsperiod och har förbundit sig att till be-

x) "Politikerne og praktikerne har et legitimt behov for blomst i knappullet og fjaer i hatten. De har behov for å markere seg, og det forventes at evaluerings-skal plukke blomsten og finne fjaera." (Baklien 1985)

ställaren leverera ett antal rekommendationer som förväntas kunna bli direkt omsatta i "nyttigt" handlande. Det ligger nära till hands för en projektledning att i första hand se forskarna som en symbolisk resurs. Forskarnas deltagande i projektgruppen blir i sig ett bevis för att projektet går rätt väg. Vad forskarna kommer fram till i sin utvärdering är inte särskilt intressant. Det är under själva projektarbetet det är viktigt att kunna peka på den vetenskapliga förankringen. Ett belysande exempel på detta är att projektledningen själv talade om projektet som ett forskningsprojekt!^{x)}

Det är dock inte så enkelt att man kan tala om ett nyttoinriktat visavi ett vetenskapligt kunskapsintresse. När det gäller det förstnämnda tror vi det är fruktbart att urskilja två delvis motstridiga tolkningar.^{xx)} Å ena sidan finns det hos projektledningen en förståelig strävan att allt som görs inom projektet skall framstå som planenliga moment i programuppfyllelsen. Å andra sidan har projektets huvudman, i detta fall Örebro kommun, intresse av att se projektets nytta i ett bredare och mera långsiktigt perspektiv. Vi har kunnat se dessa skilda tolkningar komma till uttryck i projektledningens starkt programorienterade och KDN-arbetsgruppens respektive planeringschefens mera metodorienterade förhållningssätt. Det är mellan detta senare handlingsinriktade och det vetenskapliga kunskapsintresset som ett fruktbart möte kan ske. Att, som vi beskrivit ovan, försöka diktera forskarrollen utifrån ett snävt projektintresse och med hänvisning till underhandsvillkor från finansären tyder

x) När planutskottet i december 1985 skulle ta ställning till ett pilotprojekt i projekt Norrs förlängning efterfrågades ingen dokumentation och utvärdering från forskarna (se kapitel 11.3). Detta kan ställas mot projektledningens starka krav på forskarmedverkan vid programskrivningen.

xx) Det är naturligtvis också en förenkling att tala om ett självklart vetenskapligt kunskapsintresse. Några skilda synsätt av betydelse för projektet har dock inte funnits bland de tre forskarna.

på att man inte ville ha ut något mer av forskarna än välvilliga försäkringar att projektet arbetat programenligt i minsta detalj.

Vår egen syn på forskarrollen utvecklades som nämnts i en till BFR med programskriften samtidigt ingiven promemoria. Eftersom resultatet av vår insats i dokumentations- och utvärderingsrollen föreligger i denna rapport anser vi det vara av perifert intresse att närmare gå in på det vi där skriver om denna roll. Låt oss bara citera ett kort stycke från inledningen av vår PM till BFR:

"Vad vi från forskargruppens sida vill understryka är att vi inte ser dokumentationsuppgiften som i första hand en fråga om bredd och detaljrikedom. Vi ser det som en angelägen uppgift att låta dokumentationen styras utifrån ett begränsat antal frågeställningar ...".

Huruvida vi lyckats med denna föresats tillkommer det andra att bedöma.

Innan vi går närmare in på våra insatser i deltaganderollen skall vi redovisa vår totala resursinsats. Fördelade över de två kalenderåren 1984-1985 har vi arbetat sammanlagt 16,5 månader fördelade på 9 (Danermark), 5 (Elander) och 2,5 (Johansson) månader. Enligt en grov uppskattning har vi använt drygt 60 procent av tiden åt deltagande i olika former och knappt 40 procent åt dokumentation och utvärdering. Gränserna mellan de två rollerna är ofta flytande. Deltagande på sammanträden är t.ex. en förutsättning för dokumentationsarbetet. Å andra sidan är t.ex. arbetet med att strukturera kommunaldelsnämndens roller en förutsättning för såväl dokumentations- som själva utvecklingsarbetet. Sättet att beskriva kommunaldelsnämndens möjliga roller fördes in i projektarbetet och kom i viss utsträckning att påverka innehållet i detta.

I förhållande till projektansökan från oktober 1983 och de ambitioner vi då hade kan vi konstatera att vi inte

avsatt tillräckligt utrymme för dokumentation och utvärdering. Det visade sig att själva deltagandet i projektarbetet lätt medför att man dras in mer än vad man från början tänkt. Projektet, eller snarare dess ledning, definierar ständigt nya, konkreta arbetsuppgifter som fördelas inom och utanför projektgruppen. Som "deltagare" i projektet känner man naturligtvis ett ansvar för att arbetet utförs på ett bra sätt och det kan därför vara svårt att alltid säga nej med hänvisning till behovet av tid för dokumentation och utvärdering.

Vikten av att inte sitta för stadigt i knäet på själva projektet framgår av de iakttagelser vi gjort vid sidan av detta. En sådan iakttagelse är att det spontant, oberoende av projekt Norr växt fram nätverk som sammanbinder de tekniska förvaltningarna och de olika kommunalnämnderna. Vi upptäckte med andra ord att delar av den kommunala organisationen på egen hand höll på att söka sig fram till lösningar som projekt Norr fått eller gett sig själv i uppgift att finna. Motsvarande iakttagelse gäller lokala områdesbeskrivningar. Vi har i andra kommunalnämnder än Olaus Petri funnit beskrivningar som är mera probleminriktade, mera lättöverskådliga och därmed mera i linje med projekt Norrs mål än dem som utarbetats inom ramen för själva projektet (se kapitel 10).

En annan observation, som är av synnerlig vikt för förnyelseproblematiken som sådan men som inte alls berörs i projektprogrammet, gäller de äldres situation vid ombyggnad. En av forskarna tog således initiativ till det seminarium om äldre och stadsförnyelse som vi tidigare omnämnt (se ovan avsnitt 8.3.3) och han gjorde dessutom, vid sidan av projektarbetet, en egen studie av en konkret ombyggnad på norr (Danermark 1985 b). Genom att föra in dessa erfarenheter i projektet gavs en, låt vara inte fullt utnyttjad möjlighet, till realistisk diskussion kring sådana av Örebro kommun formulerade förnyelsemål som projektledningen i samråd med KDN-arbetsgruppen, valt att lyfta fram, t.ex. kvarboende och tillgänglighet.

Vari har då vår deltagarroll bestått? Vi kan peka på tre huvudsakliga delar av denna roll: (1) att tillföra vetenskapligt grundade erfarenheter och synpunkter, (2) att utveckla metoder för områdesanalys och (3) att, utifrån vår tolkning av projektets huvudsyften, fortlöpande göra en kritisk granskning av projektarbetet. Punkterna svarar i stora drag mot de fem punkter som angavs i programmet och som vi kommenterat tidigare i detta kapitel. Den första uppgiften kan betraktas som en övergripande formulering av deltagarrollen. De två andra uppgifterna är snarast preciseringar av huvudrollen.

Vetenskapligt grundade erfarenheter och synpunkter har tillförts fortlöpande. Karaktären på dess framgång av referenserna i denna rapport, t.ex. Amnå et al (1985), Källtorp (1983, 1985), Miller & Högberg (1984) och Wikforss (1984).

Som framgått av kapitel 4 har vi själva skrivit delar av projektprogrammet. Sättet att definiera kommundelsnämndens möjliga roller i slutrapporten utgår från den av oss gjorda struktureringen. Seminariet kring äldres situation vid ombyggnad tillkom på initiativ från en av forskarna. Underlag till en del av utställningen - närmare bestämt kring informationsteknologin och det framtida boendet - utarbetades av en av forskarna. I muntliga och skriftliga inlägg har vi då och då pekat på förhållanden som borde diskuteras i projektgruppen. Titlarna på några av de skriftliga inläggen kan ge en uppfattning om vad det är vi velat göra projektgruppen uppmärksam på:

- "Att diskutera beträffande boendes (och andras) medverkan i projekt Norr" (1984-10-02)

- "Kommundelsnämnder och stadsförnyelse. Erfarenheter från ett utvecklingsprojekt i Örebro kommun" (Uppsats till Nordiskt seminarium NBS-s 27-29 november 1984 i Gävle. Kommunal planering under förändringstryck. Ok-

tober 1984. Ingemar Elander)

- "Kommundelsnämndernas roll vid stadsförnyelse. Några diskussionspunkter" (1984-11-23)
- Orubricerad uppmaning att dokumentera vissa aktiviteter som igångsatts inom projektet (fotocirklar, fältkontor) samt att summera dittills gjorda resursinsatser (1984-12-12)
- "Angående det fortsatta arbetet inom projekt Norr" (1984-12-28).

Vi nöjer oss med denna exemplifiering av den övergripande deltagarroll vi anser oss ha spelat.

Det har varit en huvuduppgift för en av forskarna att i sin deltagarroll utarbeta en metod för områdesanalys. Resultatet av detta arbete finns redovisat i projektets delrapport 3 om lokala planeringsdatabaser (Danermark 1985 a). Detta arbete tar fasta på huvudmålet för projektet - metodutvecklingen. Projektet kan sägas ha utvecklats en arbetsmodell som det kräver förhållandevis lång tid att genomföra i praktiken. Under projektarbetets gång förankrades idéerna såväl lokalt hos kommunaldelsnämnden som centralt på statistikkontoret. Delrapporten mottogs med intresse men eftersom detta är ett långsiktigt utvecklingsarbete nåddes inga ytterligare konkreta och generella resultat inom projekttiden. Detta kan också illustrera problemen med kortsiktiga utvecklingsprojekt. Projektet kan i detta fall endast peka på en arbetsmetod. Genomförandet och fortsatt anpassning och utveckling faller helt på kommunen.

Av delrapporten framgår bl.a.:

(1) Planeringsdatabasen byggdes upp med data från SCB och insamlat material från projekt Norr, kommunaldelsnämnden samt primärvården.

(2) Grundtanken är att den skall kunna utnyttjas av

kommundelsnämnderna. Uttagen och datasammanställningarna skall kunna göras av personal vid kommunaldelsnämnden, som även svarar för viss uppdatering. Genom att basens lägsta geografiska enhet är kvarter är det enkelt att genom summering bygga upp beskrivningar som överensstämmer med det beskrivningsområde som är aktuellt. Tidsseriedata är lätta att ta fram och analyser enkla att utföra.

(3) Databasen kan kontinuerligt förändras, nya uppgifter tillförs och inaktuella tas bort.

Frågan om, och i så fall hur, en lokal planeringsdatabas, enligt den metod som utvecklats inom ramen för projekt Norr, successivt skall byggas upp för hela kommunen diskuteras inte i rapporten. En slutsats är dock att arbetet med en lokal planeringsdatabas kan utvecklas till en för hela kommunen generell arbetsform samt att den är väl anpassad till kommunaldelsnämndernas aktiva medverkan i samhällsplaneringen.

I rollen som kritiska granskare av projektet är det framförallt fyra saker vi funnet det angeläget att fortlöpande påpeka:

(1) Vikten av att projektet, med hänsyn till dess tids- och resursmässiga begränsning, koncentrerar områdesanalysen till ett fåtal aspekter som ges en mera grundlig belysning. Vi har understrukt detta i motsättning till de många breda, men ytliga, områdesbeskrivningar som ofta återfinns i kommunal planering. Som närmare beskrivs i kapitel 10 har det hela tiden funnits en tendens hos projektledningen att låta områdesbeskrivning, områdesanalys och handlingsprogram utarbetas enligt en traditionell lager-på-lager-metod. Enligt projektadministratörens självsyn var det enda felet på områdesbeskrivningen att den aldrig blev nog fullständig. Det fanns alltid någon typ av data som skulle kunna läggas till de redan insamlade uppgifterna.

(2) Betoning av projektets metodmässiga huvuduppgifter.

Vi har med stor envishet påpekat att projektets uppgift inte var att skriva ett handlingsprogram för norr utan att utveckla metoder för planering av stadsförnyelse med kommunalnämnden i en nyckelroll. Vår insats har inte stannat vid att allmänt påpeka detta. I promemorior och uppsatser har vi pekat på vilka roller kommunalnämnden kan spela och delvis redan spelar vid stadsförnyelse (se ovan).

(3) Betoning av stadsförnyelse som en ständigt pågående process med en mångfald förnyelseobjekt och därtill kopplade aktörskonstellationer. Vi har argumenterat för att stadsförnyelse är en process som inte kan indelas kronologiskt-schematiskt i stadierna planering (program) - genomförande utan att dessa faser ständigt överlagras på varandra i en mängd delprocesser. En följd av detta borde vara att projektet framförallt inriktades mot att finna metoder för kopplingar mellan kommunalnämnderna, den tekniska förvaltningen och andra relevanta aktörer, främst boende och fastighetsägare. Det borde kort sagt vara viktigare att finna former för påverkan av förnyelseprocessen än att förfina planer och program för förnyelse (jfr Bohm 1985, s. 23).

(4) Betoning av att kommunalnämndens deltagande i förnyelseplaneringen inte automatiskt säkerställer de boendes inflytande vid ombyggnad eller andra former av stadsförnyelse. I projektansökan från oktober 1983 talas om att avsikten med projekt Norr bl.a. är att finna en planeringsmetod "som tar större hänsyn till svaga och utsatta gruppers situation". En karakteristisk grupp av detta slag i projektområdet är de äldre boende. Vi har därför lyft fram de erfarenheter som visar att äldre boende ofta kommer i kläm i samband med ombyggnad och att kommunalnämnden/kommundelsförvaltningen skulle kunna ta på sig ett ansvar att företräda denna grupps intressen, t.ex. via verksamma i äldreomsorgen. Detta skulle ligga väl i linje med intentionerna bakom såväl socialtjänst- som hälso- och sjukvårdslagen. Tanken finns dock inte explicit uttryckt i programskriftens syftes-

formuleringar och har heller inte fått vederbörlig uppmärksamhet i projektarbetet. På denna punkt framgår också det nödvändiga i att vidga utvärderingsperspektivet utöver den snäva ram som dras upp i programskriften: att "utvärdera förnyelsearbetet ... i relation till under projektarbetets gång uppställda mål".^{x)}

Om formen för vårt deltagande kan vi i korthet säga att detta skett genom närvaro på sammanträden med projekt- och KDN-gruppen, genom informella kontakter med projektledningen och genom skriftliga kommentarer i form av promemorior och uppsatser.

När vi betraktar vår egen insats i projektet självkritiskt är det framförallt en slutsats vi anser oss kunna dra: paradoxalt nog skulle vi ha haft mera att tillföra projektet som "deltagare" om vi inledningsvis fått eller tillkämpat oss själva ett större utrymme för dokumentation av kommundelsnämndernas och den tekniska förvaltningens sätt att oberoende av projektet arbeta med de metodfrågor som projektets huvudsyften handlar om. Till en början hade vårt arbete alltför mycket karaktären av att vara biträdande sekreterare till projektet. Kortsiktigt tedde sig detta nödvändigt, helt enkelt för att få fram en programskrift till byggforskningsrådet i utlovad tid. Långsiktigt tror vi att projektet förlorade på detta. Vi borde inför såväl byggforskningsrådet som projektledningen starkare ha betonat att projektets huvudsyften skulle gynnas av att inledningsvis utröna om det inte redan i de 15 kommundelsnämndernas och den tekniska förvaltningens sätt att arbeta fanns lärdomar att ta vara på. Vi kommer osökt att tänka på det arabiska ordspråket: "Hundarna skäller. Karavanen passerar." Med andra ord: Medan projektgruppen (inklusive forskarna)

x) Vilka mål, om några, skall användas som avstämningspunkt vid utvärdering? Montin (1985) visar tydligt hur detta är en fråga som besvaras olika av skilda riktningar inom implementations- och utvärderingsforskningen. Av kapitel 2 har framgått att vi finner det alltför inskränkt att okritiskt utgå från uppdragsgivarens målformulering som självklar avstämningspunkt för en utvärdering.

organiserade sitt arbete på ett för projektarbete traditionellt sätt pågick redan utanför projektet en mängd aktiviteter av största relevans för projektets huvudsyften.

Avslutningsvis skall vi i korthet ta upp en fråga som ligger i luften mot bakgrund av vad vi skrivit tidigare i detta kapitel. Är det meningsfullt att låta praktiker och forskare mötas i ett utvecklingsarbete^{x)} av projekt Norrs typ? Visar inte de konflikter och skilda synsätt vi redovisat att ett sådant samarbete är ofruktbart? Vårt svar på dessa frågor är att vi tror på ett sådant samarbete under förutsättning att de skilda kunskapsintressen som dessa grupper representerar klarläggs, erkänns och respekteras. Det låter sig sägas men som många andra forskare och praktiker erfarit är detta ett svåruppnåeligt ideal (se t.ex. Baklien 1985, Bell 1975, Hermerén 1984). Vi tror att man når längst om man erkänner att det rör sig om skilda kunskapsintressen och ser det som en motsättning man måste leva med. Både forskare och praktiker har förvisso något att lära varandra men klart är också att det inte uppstår någon bra inlärningssituation om den ena parten börjar "samarbetet" med att diktera för den andre vad han/hon skall göra.

x) I motsats till projektledningen föredrar vi att tala om projekt Norr som ett utvecklings- och inte ett forskningsprojekt.

10 OMRÅDESBESKRIVNINGEN OCH FÖRDJUPNINGSSSTUDIERNA

I detta kapitel skall arbetet med områdesbeskrivningen* behandlas. Beskrivningsarbetet löper som en röd tråd genom hela projektet. Eftersom en stor del av projektets resurser tagits i anspråk för detta kommer vi att förhållandevis noggrant beskriva detta arbete. Den roll beskrivningsarbetet kom att få - menar vi - speglar väl projektledningens syn att en mer effektiv planering i grund och botten är ett kunskapsproblem. Det centrala är kunskapsinhämtningen, bearbetningen av kunskapen samt de slutsatser man drar utifrån detta. Eftersom ett sådant förhållningssätt är mer eller mindre centralt i alla planeringsmodeller är en närmare granskning av detta inslag i projekt Norr motiverad.

Det finns i programskriften (840430) en skiss till en arbetsform som börjar med en preliminär helhetsbild. Därefter sägs att arbetet skall koncentreras på kompletterande fördjupningar inom speciellt utvalda områden (problemfält). Grundtanken bakom arbetet med områdesbeskrivningen kan utifrån programskriften sammanfattas på följande sätt:

- Fas 1. Datainsamling som är styrd av de problem som finns antydda i området.
- Fas 2. Problemorienterad, kort och översiktlig beskrivning.
- Fas 3. Utifrån resultatet av arbetet i fas 2 väljs separata problemfält ut. Bilden kompletteras med de resurser som området erbjuder för att lösa dessa problem. Därvid diskuteras orsakerna till problemet, konflikter och motsättningar samt tänkbara lösningar.

Det faktiska arbetet kom dock att i stor utsträckning avvika från detta schema. Allt detta finns detaljerat beskrivet i projektets slutrapport (850831). Vi skall i detta kapitel rikta några frågor till de dokument som blivit frukten av beskrivningen och fördjupningsstudierna samt det arbete som ligger bakom dem.

*) Med "områdesbeskrivning" avses även samtliga de fem fördjupningsstudier av separata problemfält som gjorts inom projektet.

Frågorna är:

1. vilket var syftet/syftena med beskrivningen,
2. vilka uppgifter innehåller den,
3. varför ingår just dessa uppgifter samt
4. med vilka metoder har den gjorts.

Kapitlet inleds med en översiktlig bild av beskrivningsarbetet och de olika dokumenten. Därefter söker vi besvara de ovan ställda frågorna för att slutligen ge några sammanfattande kommentarer om arbetet och resultatet.

10.1 Översiktlig bild av beskrivningsarbetet

Arbetet med en beskrivning av projektområdet inleddes omedelbart efter projektstarten. Under projektets första kvartal samlades material in som sammanfattades första gången i programskriften . I en bilaga till denna återfinns en mer omfattande sammanställning. Denna stomm till en "översiktlig lokal helhetsbild" bearbetades och presenterades sex månader senare som en "preliminär helhetsbild" (Delrapport 2, 841111). Därmed sattes punkt för arbetet med helheten och det fortsatta arbetet koncentrerades på en fördjupning i ett antal delfrågor, något som kallades för "kompletterande områdesbeskrivningar och områdesanalyser". Resultatet av detta arbete blev fem delrapporter som beskriver speciellt utvalda problemfält. Slutligen var avsikten att områdesbeskrivningen skulle sammanfattas i en "bearbetad helhetsbild". (I förordet till delrapport 2 förutskickas en sådan till juli 1985. Någon sådan blev dock aldrig skriven.) Schematiskt kan arbetet illustreras som i figur 1.

FAS	TID	TYP AV DOKUMENT	DOKUMENT
1	840101- 840430	Översiktlig lokal helhetsbild	a) PROJEKT NORR - arbetssätt vid stadsförnyelse. Program 1984-04-30. b) Bilaga 1. Områdesbeskriv- ning - en preliminär helhetsbild. 1984-04-30.

2	840501- 840730	Preliminär hel- hetsbild	Områdesbeskrivning en preliminär helhetsbild. Delrapport 2. 1984-11-11.
3	840801- 850630	Fördjupnings- studier	a) Gårdsförbättringar och gårdssamverkan. Delrapport 5. 1985. b) Förslag till lokalt tillgänglighetsprogram. Delrapport 6. 1985. c) Trafikåtgärder på Norr. Delrapport 7. 1985. d) Förslag till lokal tillgänglighetsplan för Olaus Petri kommunal. Delrapport 8. 1985. e) Lokalt ROT-program. 1985.

Figur 1. Schematisk beskrivning av arbetet med områdesbeskrivningen.

10.2 Syfte och innehåll i fas 1.

Generellt gäller att syftet i praktiken blev att producera ett särskilt dokument, i detta fall en preliminär helhetsbild, inte att utveckla och dokumentera arbetsmetoder. Endast i en rapport har arbetsmetoder fokuserats - delrapport 3 som berör lokala databaser - och den kommer att kommenteras nedan. När vi därför anger syftena i de olika faserna är det syftena visavi dokumentets innehåll som i första hand avses.

De explicita syftena återfinns vi dels i inledningen till bilagan som innehåller beskrivningen (840430) och dels i slutrapporten. I det förstnämnda dokumentet står att läsa att syftet är "att presentera det arbetsmaterial som för närvarande finns för områdesbeskrivningen med sikte på att skapa en preliminär helhetsbild" (sid 1). Syftet är här helt inriktat på att presentera faktauppgifter om området - alltså inget om arbetsmetoden. Riktlinjen i detta arbete var att beskrivningen skulle vara "så omfattande att den förmådde fånga upp de huvudproblem som finns i området" (Programskriften, sid. 32.) Vi skall dock se i den fortsatta granskningen att det sker en kontinuerlig revidering och "upptrappning" av syftena i projektets historieskrivning. Syftena skrivs om allteftersom innehållet i

områdesbeskrivningen förändras. Syftesangivelserna kommer på detta sätt inte att verka styrande utan legitimerande.

De uppgifter som den första "översiktliga lokala helhetsbilden" innehåller är som nämnts endast en redovisning av arbetsläget och det framhålls i förordet att materialet är "något ostrukturerat". Så kom det också att förbli under hela projektets tid.

I nedanstående tabell redovisas de data som finns medtagna i den första beskrivningen från april 1984.

Varför innehåller beskrivningen just det den innehåller? Ett enkelt sätt att svara på detta skulle vara att relatera innehållet till syftet. Som framgått är emellertid detta av sådant slag att det inte ger någon direkt vägledning. Av syftesformuleringen i programskriften (se ovan) framgår dock att beskrivningen skall vara problemorienterad. Detta är en väsentlig avgränsning som vid ett flertal tillfällen av

Tabell 4. Variabler ingående i områdesbeskrivningen

Den politiska bilden:	- mandatfördelningen - förvaltningsorganisationen - fördelning av röster på de pol. partierna
Befolkningsmönster:	- förändringar i folkmängden - förändringar i åldersstrukturen - förändringar i hushållsstrukturen
Bebyggelse och lägenhetsstrukturen:	- fastighetens ålder - lägenhetsstrukturen - ägoförhållandena
Flyttningsmönster:	- in- och utflyttningsströmmarna
Sysselsättning:	- förvärvsintensitet - antal arbetstillfällen vid ett antal arbetsplatser i området
Planläget:	- bl.a. möjligheter till förtätning och kompletteringsbebyggelse

Trafiksituationen:	- säkerhet - olycksrisker - framkomlighet - busslinjer och buss- hållplatser - gång- och cykelförbindelser
Skola och utbildning:	- skolor - läge - upptagningsområden - antal elever
Fritid:	- planer för utbyggnad av två fotbollsplaner
Socialtjänsten:	- resultat av ett studiecirkelarbeta bland personal grupperat efter a) individ- och familjeomsorg, b) barn- omsorg och c) äldreomsorg
Handel:	- synpunkter från Örebro läns köp- mannaförbund

forskarna framhölls vara en nödvändighet med hänsyn tagen till projektets resurser och målsättning. Detta betonades också på ett tidigt stadium av medlemmar i referensgruppen.

Vad gäller de tillämpade metoderna i denna fas behandlar vi den frågan gemensamt med kommentarerna till delrapport 2 (fas 2).

10.3 Syfte och innehåll i fas 2.

Vi kan konstatera att de explicita syftena även för fas 2 varierar kraftigt beroende på i vilket dokument vi söker. I programskriften är syftet som tidigare nämnts avgränsat till problemen i området. Den preliminära helhetsbilden skulle vara en kort, enkel, översiktlig och probleminriktad beskrivning. I programmets bilaga har syftet utsträckts till att även omfatta områdets resurser. När vi sedan granskar delrapport 2 - som just är den preliminära områdesbeskrivningen - har syftet exploderat. Där har alla restriktioner och avgränsningar släppts. Projektledningen skriver i förordet att syftet med beskrivningen är att "ge en samlad helhetsbild av hur området ser ut och fungerar" (vår kurs.). Detta preciseras i rapporten

på sid 3. Där anges att rapporten skall "klarlägga områdets totala fysiska och sociala resurser och önskvärda och möjliga förändringar" (vår kurs.). Vi kan konstatera att beskrivningen av områdets resurser inte längre är avgränsad till de identifierade och prioriterade problemen - ett arbetssätt som förutskickades i programskriften - utan nu gäller det områdets totala fysiska och sociala resurser. Att uppnå ett sådant mål är naturligtvis en omöjlighet. Svårigheterna ökar om möjligt när ambitionen även är att klarlägga önskvärda och möjliga förändringar. Förändring av vad, varför och för vem? Vem/vilka avgör vad som är önskvärt och möjligt att förändra? Detta var några exempel på frågor som ofta fördes upp på dagordningen, i anslutning till delrapport 2, men som aldrig diskuterades i någon nämnvärd omfattning. Det mer omfattande syfte som redovisas i delrapport 2 speglar bättre den faktiska inriktningen på arbetet än det som anges i programskriften.

Den enda skillnaden mellan områdesbeskrivningen i programskriften och den som presenteras i delrapport 2 är att man i den sistnämnda lagt till ytterligare ett antal variabler. Dessa framgår av tabell 5.

Tabell 5. I Delrapport 2 nytillkomna variabler.

Efterfrågestrukturen på lägenheter i projektområdet:	- önskemål om bostad i projektomr.
Socio-ekonomisk struktur:	- SCB's SEI-kod - inkomstgrupper
Etnisk struktur:	- andel utländska medborgare
Kulturhistoria:	- historiskt intressanta byggnader
Ombyggnation:	- genomfört och pågående förnyelsearbete
Tillgänglighet och möjlighet till kvarboende:	- trevåningshus utan hiss - fastigheter med hiss - fastigheter med halv- och omoderna lägenheter
Bilbestånd och bilinnehav:	- antal bilar i trafik - antal familjer och hushåll med bil

Kultur:	- bibliotek och samlings-salar
Lokaliseringsmönster för handel, service och näringsliv:	- antal och lokalisering av affärer - lokalisering av serviceutbud - lokalisering av arbetsplatser - lokalisering av samlingsplatser

I förhållande till den i programskriften presenterade "översiktliga lokala helhetsbilden" har några av variablerna utvecklats. Dessa framgår av tabell 6.

Tabell 6. Utvecklade variabler.

Fritid:	- ungdomsgård
Socialtjänsten:	
Äldreomsorgen	- vård- och serviceanläggningar - serviceutbud
Barnomsorgen	- daghem - fritidshem - deltidsförskola - familjedaghem
Individ- och familjeomsorgen	- socialvårdsstatistik - primärvårdsanläggningar

Vad är då de angivna motiven till att just dessa variabler till slut kom att ingå i beskrivningen? Som tidigare påpekats ger en hänvisning till syftena föga vägledning. Det går inte att i rapporter, protokoll eller andra dokument finna några motiv. (Slutrapporten undantagen, mer om detta nedan.) Genom vårt arbete i projektet kan vi konstatera att valet av vilka data som skulle samlas in skedde till synes mycket spontant. I slutrapporten nämns visserligen att valet av variabler betingades av en "önskelista" från ett antal fackförvaltningar. Denna lista framställdes i ett mycket tidigt planeringsskede (1982-10-11) och den var inte framtagen med tanke på projektets senare formulerade målsättning. Den innehöll uteslutande de "traditionella" uppgifterna som man kan förvänta sig att en områdesbeskrivning bör innehålla. Det kan emellertid vara en poäng att notera att praktiskt taget samtliga variabler som fackförvaltningarna efterlyser

återfinns områdesvis (för varje kommunedel) i statistikkontorets årliga "Kommundelsfakta". Om det varit "Önskelistan" som varit styrande torde den minst resurskrävande åtgärden i samband med områdesbeskrivningen varit att hänvisa till nämnda dokument!

Vi kan peka på några faktorer som enligt vår mening kom att i varierande grad vara styrande för valet av variabler:

- vad projektledningen hade för allmän uppfattning om vad en områdesbeskrivning bör innehålla, dvs de traditionella beskrivningarna var ett mönster,
- personliga intressen och "hjärtefrågor",
- resurstillgång (t.ex. praktikanter från Högskolan) samt
- forskarnas påpekanden och bidrag.*

Vad som däremot inte kom att vara styrande var den i programskriften angivna avgränsningen och skisserade arbetsordningen. Vi skall snart återkomma till de nämnda punkterna.

10.4 Metoder

Eftersom ett av projektets bakomliggande syften är att utveckla arbetsmetoder för att på ett enkelt sätt göra relevanta områdesbeskrivningar är det viktigt att källorna är lättillgängliga och att de data som redovisas är aktuella. Generellt gäller att det är hög aktualitet i det material som presenteras i delrapporterna. Några uppgifter härrör dock från Fob-80 och är alltså ca 4 år gamla. Det gäller t.ex. den socio-ekonomiska strukturen och lägenhetsdata. På grund av de förändringar som kontinuerligt sker i området är några uppgifter om service och trafik felaktiga.

Allvarligare är att lägenhetsdata är för gamla i förhållande till den relativt snabba förändringstakt som idag gäller i området. Eftersom denna typ av data är central för stadsförnyelsearbetet hade det varit bra om man inom projektet

*) Något större inflytande på arbetet kan inte utläsas. Några av de i områdesbeskrivningen upptagna variablerna har medtagits på inrådan av forskarna. Något inflytande på selekteringen av variablerna hade ej forskarna.

sökt vägar att lösa detta problem vid arbetet med områdesbeskrivningen. Problemet behandlas visserligen i delrapport 3 (om lokal databas) men skilt ifrån det övriga projektarbetet. I övrigt speglar dock uppgifterna i stort förhållandena 1983-84.

Källorna är i huvudsak av tre slag: offentlig statistik, samtalsgrupper (yrkesverksamma i området) samt egna undersökningar. Några av de data som insamlades genom egna inventeringar var relativt resurskrävande och möjliggjordes bl.a av tillgång till högskolepraktikanter vid stadsbyggnadskontoret.

Det är en förhållandevis diger rapport som utgör den preliminära helhetsbilden. Ett 50-tal välmatade sidor, varav texten utgör knappt 40 sidor (radavstånd 1) möter läsaren. Texten är av varierande slag och kvalitet. Materialet är dessutom helt ostrukturerat och de olika bidragen har utan några mer omfattande redaktionella förändringar lagts ihop till en rapport. Beskrivningen blir härigenom svårläst men bitvis intressant och givande. Någon "helhetsbild" förmedlar den dock inte. Den får läsaren efter viss möda själv försöka att skapa.

Av programskriften framgår att ett av projektets uppgifter var att "finna den optimala avvägningen mellan recursinsats och praktisk nytta av den översiktliga beskrivningen" (sid. 32). För att kunna ta ställning till huruvida projektet lyckats med detta fordras att man känner till såväl recursinsatsen som den praktiska nyttan.

Områdesbeskrivningen redovisades i november 1984. Projektet hade då pågått i 10-11 månader. En inte obetydlig del av materialet var framtaget under 1982-83. Flera personer var inkopplade på att ta fram olika typer av underlag. En mycket försiktig uppskattning av projektledningen och som framgår av slutrapporten är att summan av den effektiva arbetstid som användes för att ta fram beskrivningen omfattade ca 6 månaders heltidsarbete. Man har då inte räknat in allt det förarbete som gjordes under projektplaneringen 1982 och 1983. Enligt vår

bedömning var resursinsatsen något större än den som projektledningen uppger. En gissning är att deras bedömning avser sådant beskrivningsarbete som kom att belasta projektbudgeten. Vi har i kapitel 8.1 försökt ge en samlad bild av resursanvändningen i projektet. I slutrapporten framhålls dessutom att ytterligare tid borde anslagits till "bra lay-out och bearbetning" (sid 37). Der är en åsikt som vi delar. För att framställa en "bra" områdesbeskrivning fordras alltså en betydande arbetsinsats enligt projektets erfarenheter. Det är inte otänkbart att det rör sig om ett års heltidsarbete.

Var det då mödan värt? Vi är tveksamma till detta. Som framgår av vår analys ovan var områdesbeskrivningen föga originell. En jämförelse mellan sju andra kommunalnämnders områdesbeskrivningar och den som framtagits inom projekt Norr visar att projektets beskrivning visserligen är mer omfattande och detaljrik. Den tar dessutom upp vissa variabler som de andra inte berör. Vad gäller arbetssätt och förmåga att ge ett helhetsintryck av området, fånga problem etc tycks det dock snarast vara så att projektet skulle ha tjänat på att först av allt undersöka hur detta arbete bedrivits och bedrivs i andra kommundelar. Projektet hade haft en del att lära av detta. Man har på andra håll i kommunen i flera fall lyckats åstadkomma en betydligt mer kortfattad och överskådlig bild av sitt område med en betydligt lägre resursinsats än i projekt Norr.*

I slutrapporten hävdas att områdesbeskrivningen har "en stor praktisk nytta vid planering och genomförande av stadsförnyelse i ett lokalt område, att det utgör ett viktigt planeringsinstrument för kommunalnämndens och socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen, att framtagningsprocessen är minst lika viktigt som redovisningssättet för intresse och engagemang i genomförandefasen" (sid.39).

*) Som ett exempel kan nämnas områdesbeskrivningen över Glanshammars kommunal. En intressant detalj i sammanhanget är att Glanshammars och Olaus Petri kommunalkanslier är inrymda i samma lokaler.

Det finns anledning att kritiskt granska dessa slutsatser. På vilka grunder vilar de? Det har inte skett något konkret genomförande av något av det som berörs i dokumenten. Det har - vilket tydligt framgår av denna rapport - överhuvudtaget inte skett något förändringsarbete i kommundelen som på ett klart och tydligt sätt varit kopplat till projektet. Man kan därför inte hävda att områdesbeskrivningen har haft en stor "praktisk nytta" respektive att framtagandeprocessen varit viktig. Därför är det inte heller möjligt att hävda att beskrivningen är "ett viktigt planeringsinstrument". Framtiden får utvisa om projektets planeringsaktiviteter kommer att påverka den faktiska förnyelseprocessen i området.

Det är ändå rimligt att anta att såväl områdesbeskrivningen som sådan som arbetet med densamma haft vissa positiva effekter. Olaus Petri kommundelsnämnd har t.ex. fått ett bredare kunskapsunderlag för sitt arbete och de som deltagit i projektet torde ha stärkt sin kompetens i planeringsfrågor. I förhållande till projektets huvudsyfte måste vi dock fastslå att projektet inte bidragit till att utveckla metoder för områdesbeskrivning. Vi måste också ifrågasätta de slutsatser angående beskrivningsarbetet som projektledningen framför i slutrapporten.

10.5 Kompletterande områdesbeskrivningar och analys: fas 3.

I denna fas av arbetet belyses närmare ett antal sakområden. De problemfält som gjordes till föremål för fördjupad beskrivning och analys skulle vara resultatet av en medveten prioritering. Vem skulle då prioritera och varför just dessa områden?

I slutrapporten anges att den lokala arbetsgruppen i kommundelsnämnden samt projektgruppen gemensamt prioriterade dessa problemområden. Dessa framställs som givna med hänsyn tagen till de lokala målen för projektområdet och den verklighetsbild som återfinns i områdesbeskrivningen. Detta är dock ett lite förenklat sätt att beskriva valet av fördjupningsområdena. Det rörde sig i praktiken om ett urval av fem problemfält bland ett flertal tänkbara. Vi har vare sig

i vårt arbete under projektets gång eller i några dokument funnit att det förts en diskussion om detta urval. Vi kan som sagt peka på en mängd andra frågor som går att vaska fram ur områdesbeskrivningen som är fullt tänkbara som fördjupningsobjekt. Det var alltså inte så att de fem fastställda problemfälten automatiskt utkristalliserade sig som de givna studieobjekten. Någon speciell argumentation för dessa respektive mot andra, de som "valdes bort", kan inte återfinnas dokumenterad. Det finns också anledning att diskutera huruvida det verkligen var ett från de inblandade parternas sida medvetet val av problemfält. Inom en given och snäv resursram är det centralt att föra en diskussion om just ett sådant val. Vilka problemfält kan kommundelsnämnden i praktiken påverka? Vilka är angelägnast ur ett lång- respektive kortsiktigt perspektiv? Vilka befolkningsgrupper ska man i första hand arbeta för? Vad kommer till stånd även utan en särskild insats av projektkaraktär? etc. Detta är frågor som bör vara vägledande i en sådan diskussion men eftersom en sådan diskussion inte fördes får vi söka svaret på frågan varför det blev just dessa problemfält på annat håll.

I slutrapporten lyfts en del allmänna argument för de valda problemfälten fram: t.ex. nämns att allsidigheten var en politisk strävan och att tillgänglighetsfrågan spelar en betydelsefull roll för kvarboendet som också är ett mål. Detsamma - dvs att de är lokala mål för projektområdet - kan emellertid sägas om mycket annat som inte studerades. De framförda argumenten är alltså inte specifika för just dessa problemfält. Låt oss peka på några andra faktorer som vi tror spelade en viktig roll för valet av problemfält.

1. I den allmänna diskussionen om en mer lokalt anknuten planering som förts i kommunen oberoende av projektet framhålls ibland att såväl bostadsförsörjningsprogrammet som ROT-programmet och tillgänglighetsplaner skall göras för respektive kommundel. Det är därför högst troligt att detta vägt tungt i valet av fördjupningsområde - det skulle ju ändå göras. Det var dessutom redan delvis gjort helt oberoende av projektet. Det kan t o m vara så att områdesbeskrivningen redan från början styrts (medvetet eller omedvetet) mot dessa

problemfält. Beskrivningen härstammar till stora delar från deltagare i projektet som är anställda vid Stadsbyggnadskontoret och vars uppgift varit att göra dessa lokala program. Vi skulle då vara i den situationen att den preliminära helhetsbilden med dess prioriteringar redan från början styrts av bedömningar gjorda utanför själva projektet. Detta skulle då till viss del förklara innehållet i områdesbeskrivningen. Om detta är en korrekt beskrivning är det troligt att det varit en omedveten styrning som det är lättare att se på distans och i efterhand än när man är mitt uppe i processen. Kommundelsnämndens val av problemfält blev på detta sätt inprogrammerat i projektet genom dess uppbyggnad, organisation och personval.

2. I slutrapporten anges att "gårdsmiljöernas centrala betydelse för stadsförnyelsearbetet på Norr medförde ett naturligt fördjupningsområde i Projekt Norrs arbete" (sid 46, vår kurs.). Dessa miljöers centrala betydelse ligger bl a i att "en bättre utemiljö ökar möjligheterna för barnfamiljer att bo kvar i området, vilket resulterar i en mer balanserad befolkningssammansättning" (sid 45). Frågan är dock huruvida det föreligger ett kausalt samband mellan en mer balanserad befolkningssammansättning och gårdsmiljön som gör det motiverat att tala om "en central betydelse". Det är troligtvis helt andra faktorer som bestämmer sammansättningen. Gårdsmiljöernas inverkan på befolkningssammansättningen torde vara marginell i jämförelse med andra faktorer som inverkan t.ex. lägenhetsstruktur och hyresnivå. Eftersom fördjupningsstudien även gör anspråk på att analysera frågan hade det varit rimligt att ta upp denna problematik till granskning. Arbetet med gårdsmiljöerna motiverades dock inte heller på detta sätt vid tidpunkten för valet av problemfält. Det framstår återigen som om slutrapporten genom sin skrivning försöker att i efterhand ge rationella förklaringar till det som skedde. Enligt vår uppfattning var det troligare att en annan faktor spelat en avgörande roll, nämligen det personliga intresset för gårdsförbättringar och gårdssamverkan som projektledaren hyste. Det var en hjärtefråga för honom. Det var heller inget nyväckt intresse utan en fråga som engagerat honom under en lång tid. Det ter sig därför helt "naturligt" att en stor del

av projektets resurser kom att koncentreras på just detta problemfält.

3. Områdesbeskrivningen hade påvisat brister i trafiksystemet varför man helt naturligt borde rikta uppmärksamheten mot sådana frågor. Huruvida de skulle göras till föremål för en särskild studie diskuterades aldrig i projektgruppen. Det bara blev så. I slutrapporten står att "en riktad fördjupningsstudie" av trafikmiljön gjorts. Nu förhåller det sig emellertid så att trafikmiljöbeskrivningen i delrapport 2 helt och hållet består av en inventering som Stadsbyggnadskontorets trafikavdelning gjorde under våren 1983, dvs långt innan projekt Norr startade. Den s k fördjupningsstudien som resulterade i delrapport 7 (Trafikprogrammet) innehåller inte några nya data. Man har i stället tagit bort vissa uppgifter. Det är uppgifter om åtkomlighet, friområden samt buller utomhus. Att "buller" uteslöts är något förvånande. Att det är ett stort problem för många, i synnerhet äldre, framgår av de intervjuer med boende i området som gjorts. Några skäl till att utesluta dessa tre faktorer har inte angivits.

Vi kan alltså konstatera att beskrivningen av trafikmiljön var gjord långt innan projekt Norr startade och att någon fördjupningsstudie egentligen aldrig gjordes. Att trafikfrågorna kom att tillhöra de prioriterade problemfälten kanske helt enkelt berodde på att arbetet redan var gjort och att det vore dumt att inte använda det. En nog så legitim orsak men det sätt på vilket detta framställs i slutrapporten speglar inte det sätt på vilket arbetet bedrevs. Rapporten ger sken av att trafikprogrammet är ett resultat av projekt Norrs arbetsinsats och av noggranna överväganden och diskussioner mellan projektleddningen och arbetsgruppen inom kommundelsnämnden.

Å ena sidan har vi således den styrning av fördjupningsstudierna som anges i slutrapporten: en medveten prioritering efter en noggrann diskussion mellan projektleddningen och representanter för kommundelsnämnden med en omfattande probleminventering som bas (den preliminära

helhetsbilden). Å den andra sidan står vi inför följande faktorer: "det skulle ändå göras", "hjärtefråga" för projektledningen samt att "det var redan gjort".

Vi tror att de tre sistnämnda faktorerna var de som spelade den största rollen. Vi menar kort sagt att resultatet av beskrivningsarbetet är en följd av dessa "irrationella" faktorer snarare än de "rationella", från början kalkylerade och enligt projektledningens uppfattning av verkligheten dikterade förhållanden som anges i slutrapporten.

Vi vill slutligen kort nämna något om en fråga som diskuterades vid ett flertal tillfällen under projektarbetets gång. Fördjupningsstudierna gör även anspråk på att analysera identifierade problem. I programmet anges att innebörden i detta bl.a. är att orsakerna till problemen tas upp samt att konflikter och motsättningar kartläggs (sid 33). Just detta saknas dock i fördjupningsstudierna. Dessa är istället endast fördjupningar eller rättare sagt breddningar av beskrivningen i delrapport 2. Ytterligare data läggs till redan insamlade. Någon ökad kunskap i kvalitativt avseende innebär inte fördjupningsstudierna.

10.6 Bearbetad helhetsbild: fas 4

Detta avsnitt kan göras mycket kort. Trots vad som sägs i slutrapporten om att fas 4 genomförts programenligt och att "en bearbetad helhetsbild av området" presenteras kan vi konstatera att en sådan saknas. Slutrapporten innehåller visserligen sex sidor med uppgifter om området. Dessa är emellertid tagna från den preliminära helhetsbilden (som omfattade ca 40 sidor text). Någon bearbetning är det inte frågan om utan ett urval av vissa data från tidigare dokument.

10.7 Diskussion

I programskriften kan klart utläsas ett processmål, dvs att betingelser skall skapas för ett kontinuerligt arbete med förnyelsefrågor, däri inberäknat skapandet av situationer där kommundelsnämnden kan prioritera mellan och själv formulera

lokala mål. Projektets huvudsyften innebär att det är dessa processmål som skall utvecklas och inte innehållsliga mål typ tillgänglighet etc. I praktiken kom projektledningens föreställning att planering är en process som måste ske under vertikal kontroll med en koncentration mot innehållsliga mål att få en avgörande betydelse för projektets utformning och genomförande. (Detta utvecklas närmare i kapitel 13.)

Vad är det då för typ av kunskap som är relevant för detta synsätt? Förenklat kan man säga att det är sådan kunskap som behövs för att öka kontrollen. Man behöver uppgifter om tillståndet och en bild av vilka faktorer som genererar tillståndet. Vi har konstaterat att projektet till mycket stor del ägnat sig åt det förstnämnda och mycket lite uppmärksammat det senare.

I det arbete som följer på en sådan utgångspunkt finns två huvudtyper av problem, kvalitativa respektive kvantitativa problemkomplex. Med det sistnämnda avses problem av mer informationsadministrativt slag. Det förstnämnda syftar på vetenskapsteoretiska problem.

De kvantitativa problemen vi vill peka på och som har relevans för det här projektet är av tre slag.

För det första kan vi konstatera att det tar tid att samla in och sammanställa data. Det uppstår lätt aktualitetsbrister. Källorna kan vara inaktuella (ett exempel på det är att flera för projektet intressanta variabler endast återfinns i FoB-80). Det egna arbetet med insamlandet och sammanställningen av materialet kan också vara alltför långsamt i förhållande till förändringstakten i den verklighet som beskrivs.

Det andra problemet är den specialisering och differentiering av datainsamlandet som är mycket vanlig. I projektet illustreras detta väl i de olika delrapporterna och strukturen på områdesbeskrivningen. Trafiken, gårdarna, hissarna, ombyggnaderna etc. har sin speciella plats och beskrivs i separata dokument, där data ofta är insamlade av olika

personer vid olika avdelningar och vid olika tidpunkter. Detta leder till integrationssvårigheter. I programskriften förutskickas att beskrivningsarbetet skall resultera i en sammanvägd helhetsbild. Ordvalet leder tanken till en kunskapsintegration. Som framgått nådde projektet inte dit. Man har istället överlåtit åt politikerna och tjänstemännen vid Olaus Petri kommundelsnämnd att själva försöka åstadkomma den nödvändiga integrationen.

Det tredje problemet man stöter på är att man inte får tag i planeringsrelevant information. Skälen kan vara flera. a) Av sekretess- och integritetsskäl kan man inte samla in och redovisa relevanta uppgifter. b) De som sitter inne med information lämnar inte ifrån sig den. I projekt Norr kan detta illustreras med den synnerligen viktiga information som privata fastighetsägare har beträffande sina ombyggnadsplaner. I ett andra led visade det sig att Stadsbyggnadskontoret inte förde vidare information av detta slag till projektledningen. I projektet påpekas att kommundelsnämnden kan ta initiativ till informationsträffar med privata fastighetsägare. Detta stannade dock vid en rekommendation och prövades aldrig i praktiken i projektet som ett led i metodutveckling.

Ett mer kvalitativt inriktat problem handlar om det vetenskapsteoretiska perspektiv som kom att dominera i projekt Norr. Det var, som i praktiskt taget all annan verksamhet av denna typ, ett atomistiskt perspektiv. Kort sagt innebär det att man söker en förståelse av det som sker utifrån en studie av dess olika beståndsdelar. Mot detta kan ställas ett holistiskt perspektiv, vilket innebär att man utgår från en teori om hur samhället i dess helhet ser ut och fungerar. Utifrån detta diskuteras enskilda företeelser i relation till helheten. I projekt Norr kom enligt vår mening en felaktig föreställning om helhetsbegreppet att dominera: ju mer orelaterad empiri om de olika delarna desto mer helhetsinriktad. Man förväxlade med andra ord integration med aggregering. I programskriften återfinns emellertid en passus som för tanken till ett mindre atomistiskt förhållningssätt än det traditionella. "Eftersom ett bostadsområde inte kan ses isolerat från andra delar av staden bör områdesanalysen också

försöka kartlägga vilka relationer som råder mellan Norr-området och stadens övriga delar. Andra områden utövar alltså ett inflytande på det aktuella området." (sid 33). En blygsam men ändå viktig ansats. Av denna ansats märktes dock inte mycket under projektarbetet. Ska man dessutom integrera kunskap från olika problemfält och inte bara från olika geografiska områden, ökar kravet på ett teoretiskt förankrat perspektiv för att de data som samlas in och analyseras skall vara relevanta. Att inta ett perspektiv är dock att politisera beskrivningsarbetet. Även om Socialtjänstlagen explicit pekar på att en socialt inriktad planering skall utgå från "de resurssvagas perspektiv" och att utvecklingen skall påverkas i riktning mot en minskad ojämlikhet i samhället är det många gånger främmande för planerare att lämna en - enligt deras självbild - objektiv och neutral position. Låt oss i detta sammanhang också påminna om en formulering hämtad från Örebro kommuns ansökan om projektanslag, ställd till Byggforskningsrådet (831025). Det heter i denna ansökan bl a att projekt Norr skall utveckla en planeringsmetod "med mer av sociala förtecken än traditionell planering ... som tar större hänsyn till svaga och utsatta gruppers situation".

Trots sina explicita syften speglar arbetet med områdesbeskrivningen ett teknokratiskt och rationellt synsätt vars yttersta syfte är kontroll över det som sker. Mot detta kan ställas en emancipatorisk arbetsmodell. I motsats till kontroll syftar en sådan till medborgarnas självreflexion och handling i syfte att dessa själva skall forma sin tillvaro. I avslutningen av kapitel 13 vill vi peka på alternativa utvecklingsmöjligheter som innebär att planeringsarbetet förskjuts från en teknokratisk till en participatorisk-frigörande process.

Vi har i kapitel 2 argumenterat för att i fokus för vår fallstudie sätta den kommunala förnyelseorganisationen och dess eventuellt förändrade arbetssätt. Med en ytterligare precisering har vi koncentrerat studien till kommundelsnämndernas roll i förnyelseplaneringen, däri inbegripet metoder för lokal områdesbeskrivning/analys. Låt oss sammanfattningsvis betrakta projekt Norr i ljust av denna objektprecisering. Först tittar vi övergripande på hur projektet levt upp till sin starkt metodpräglade målsättning. Som hållpunkt för en sådan granskning har vi valt projektets egen slutrapport. Därefter ringar vi in de metodförslag projektet självt stannat för och ger oss slutligen in på en diskussion kring de effekter av projekt Norrs arbete som möjligen kan skönjas.

11.1 Projektarbetets avspeglning i slutrapporten

Som brukligt är har projekt Norr efterlämnat en slutrapport till uppdragsgivaren och finansiären Byggforskningsrådet. Rapporten omfattar drygt 100 sidor och är till stor del en okommenterad sammanfogning av utdrag ur delrapporterna. För redigeringen av slutrapporten ansvarar projektledningen. Rapporten färdigställdes efter projektarbetets avslutande och återspeglar rätt väl vad projektet faktiskt gjort. Att rapportens innehåll och utformning bär projektledningens signum är väl motiverat eftersom det var dessa två personer som bestämde projektarbetets inriktning i detalj. Det var ingen annan än dessa två som kontinuerligt ägnade sitt arbete åt projekt Norr (se ovan 8.1).

Det har framhållits som en förtjänst att slutrapporten rätt väl återspeglar vad som faktiskt gjorts i projektet. Några allmänna kritiska synpunkter på rapporten skall emellertid också ges innan vi tar upp vår centrala

kritikpunkt, projektarbetets slagsida till förmån för ett traditionellt framtagande av omfattande bakgrundsmaterial, när det enligt projektets program var metodfrågorna som skulle stå i centrum.

En brist i slutrapporten är att de olika projektaktiviteter som presenteras inte relateras systematiskt till projektmålen sådana de uttrycks i programskriften (se ovan 4.3.2). Ett exempel på detta är slutrapportens kapitel 6, rubricerat "Metoder för boendemedverkan provade av projekt Norr".^{x)} Med "boendemedverkan" eller, som det synonymt talas om, "medborgarmedverkan" menas i slutrapporten så olika ting som

- studiecirkelar med anställda inom socialtjänsten
- informationsmöten riktade till bl.a. högstadielärare, barnomsorgspersonal, äldreomsorgspersonal och representanter för organisationer, bl.a. Fastighetsägareföreningen, Stiftelsen Hyresbostäder och Hyresgästföreningen.
- seminarier med inbjudna från samtliga kommundelsnämnder/förvaltningar, från tekniska nämnder/förvaltningar samt från planutskottet och kommunstyrelsen
- tre månaders verksamhet i en projektlokal med 10 besök från allmänheten
- 2 fotocirkelar med 5 yngre respektive 5 äldre personer från norr
- utställning gjord av projektledningen med stöd av insatser från bl.a. fotocirkelarna, parkkontoret och en av forskarna.

x) Kapitlet återger - med obetydliga tillägg - ordagrant större delen av en seminarieuppsats i samhällsplanering vid Högskolan i Örebro, för övrigt också identisk med delrapport 4 (Forss 1985)

De först nämnda studiecirkelarna i samhällsplanering hölls redan 1982, alltså drygt två år innan det egentliga projektarbetet startade. Övriga aktiviteter har ägt rum under projektperioden. Redogörelsen för "boendemedverkan" omfattar drygt 20 av slutrapportens 110 sidor och motsvarar en ungefär lika omfattande arbetsinsats av det totala projektarbetet.

När slutrapporten talar om "syften" med "boendemedverkan" så förutsätts att "boendemedverkan" är ett av projektets huvudsyften. Men detta är långt ifrån någon självklarhet. Varken i de två huvudsyftena eller i något av de 5 delsyftena talas uttryckligen om att projektet skall pröva former för "boende-" eller "medborgarmedverkan", annat än i den representativa form som kommundelsnämnden innebär. Inte heller nämns sådan medverkan bland de fyra huvudfrågorna enligt programskriften.^{x)}

Anmärkningsvärt är att bland formerna för "boende-" eller "medborgarmedverkan" räkna in informations- och seminarieverksamhet med kommunala tjänstemän och politiker. Givetvis är dessa grupper också boende och medborgare men det är inte som sådana de deltagit i de av projekt Norr anordnade aktiviteterna.

Studiecirkelarna med yrkesverksamma i socialtjänsten kan ses som ett led i att bygga upp en kompetens för samhällsplanering vid kommundelsförvaltningen och de kan på så sätt vara en möjlighet att stärka kommundelsnämndens roll i förnyelsearbetet. Detta framhålls med rätta i slutrapporten. På vilket sätt dessa cirkelar skulle vara ett uttryck för "boende-" eller "medborgarmedverkan" i planeringen framgår dock inte. En tanke som forskarna fört fram under projektarbetets gång är att de yrkesverksamma i socialtjänsten skulle kunna spela en viktig roll som

x) I ett av projektadministratören i annat sammanhang gärna åberopat brev från BFR-handläggaren förordades att "samrådsaktiviteterna kanaliseras vid KDN så mycket som möjligt och att man höll tillbaka organiserandet av fältgrupper av boende etc".

förmedlare av s.k. resurssvaga gruppers behov och önskemål. Så skulle t.ex. de som arbetar inom äldreomsorgen kunna företräda de äldres intressen i samband med ombyggnader. Detta är ju också vad som delvis skett t.ex. vid planeringen av Norrbyhemmets ombyggnad (se kapitel 6). Något resonemang kring möjligheterna av en sådan advokatisk planering förs dock inte i slutrapporten (jfr Danermark 1985 b).

De informationsmöten som anordnats av projektet har i de flesta fall vänt sig till anställda inom kommunen eller till organisationsrepresentanter och därmed endast indirekt till bredare medborgargrupper. Ett antal seminarier har riktat sig uteslutande till politiker och tjänstemän inom kommunen. I likhet med studiecirkelarna är dessa aktiviteter av relevans för projektets huvudsyftet. De kan bidra till att stärka politikernas och anställdas kompetens och intresse för stadsförnyelse.

Projektlokalen, fotocirkelarna och utställningen vände sig direkt till medborgarna i kommundelen. I slutrapporten framstår dessa aktiviteter mera som uttryck för projektets behov än som medel för att utveckla kommundelsnämndens självständiga roll i förnyelsearbetet. Som också påpekas i slutrapporten är det aktiviteter som kräver särskilda resurser. De tillhör en uppsättning beprövade knep som brukar användas för att informera och inhämta synpunkter från medborgarna. Vårt intryck är att effekterna av dessa aktiviteter varit marginella i jämförelse med det kontaktnät till medborgarna som kommundelsnämnden byggt upp självständigt under sina första år.

För att förtydliga vår kommentar på denna punkt skall vi uppehålla oss litet kring två längre citat ur slutrapporten:

"Det tar alltid tid innan intresse och engagemang väcks för närmiljön hos de boende, speciellt i ett område som denna stadsdel utan några direkt akuta problem som t.ex. outhyrda lägenheter. Andra försök med boendemedverkan i Örebro har visat att det oftast tar minst

ett år innan resultaten av information och samråd visar sig i någon betydande omfattning. Försoket med projektlokalen måste därför ses som början på en process som kan växa i det fortsatta arbetet." (s. 69)

 "Syftet med en projektlokal var att informera och stimulera de boende att lämna synpunkter och agera för en utveckling av sin livsmiljö. Det är en lång och hela tiden pågående process och ofta är önskvärda förändringar, problem och resurser diffusa sett ur ett områdesperspektiv. Genom en ökad kunskap om närmiljöns betydelse och i skedet när planeringen blir mer konkret, bör de boende känna sig mer berörda och bli mer intresserade inte bara av närmiljöns utan även av området utveckling." (s. 69)

Citaten uttrycker en anmärkningsvärd brist på förståelse för hur stadsförnyelseprocessen konkret går till och betyder något som vi påpekat i andra sammanhang, nämligen projektets självcentrering. Av citaten att döma skulle det inte ha funnits något intresse och engagemang för stadsförnyelse på norr förrän projekt Norr kom med i bilden.^{x)} Som framgått av kapitel 6 är detta en falsk bild. Stadsförnyelse har redan från början varit en viktig KDN-angelägenhet.

I det första citatet talas om att det inte finns några "direkt akuta problem" i stadsdelen. Nej, kanske inte utifrån ett traditionellt planerarperspektiv. Men bland de drygt 200 hushåll som under projektperioden berörts av ombyggnad så vet vi att särskilt många äldre utsatts för mycket stora påfrestningar (Danermark 1985 b). Dessa människor har säkert haft både intresse och engagemang

x) Ännu tydligare framträder projektets självöverskattning i en missivskrivelse till planutskottet undertecknad av projektledningen 1985-05-30: "Den genomförda områdesplaneringen är också att starta en förnyelseprocess i området. Under projektarbetets gång blir de boende allt mer medvetna och intresserade av förnyelsearbetet. Efter en tid avslutas projektet med risk för att intresset och nyvaknandet hos medborgarna svalnar. Detta kan leda till att processen avstannar och de boendes intresse att engagera sig i planfrågor dör ut. Det är därför viktigt att arbetet fortsätter och konkreta kvartersprojekt igångsätts för att processen skall fortgå".

för den mycket påtagliga (och alls inte "diffusa") form av stadsförnyelse som en ombyggnad innebär, även om denna inte vare sig initierats eller registrerats av projekt Norr.

Tanken att betrakta försöket med projektlokalen som början på en stadsförnyelseprocess framstår som mycket naiv. Sanningen är ju att förnyelseprocesser av olika slag var i full gång och att "försöket med projektlokalen" befann sig helt vid sidan av dessa processer både i förhållande till kommunalnämndens egna förnyelseaktiviteter och till ombyggnaderna av flerbostadshus.

Projektets självcentrering och överskattning av den egna rollen framgår också av att möjligheterna till tvåvägskommunikation genom informationsinsatser av olika slag ibland förvandlas till faktisk tvåvägskommunikation^{x)} och "tvåvägsinflytande".^{xx)}

Genomgående för slutrapporten är bristen på självkritik.^{xxx)} Det är som om varje aktivitet som igångsatts på ett självklart sätt följer ur projektets huvudsyften och, dessutom, i huvudsak leder till positiva resultat. Vi tror inte att denna okritiska självsyn är något utmärkande just för projekt Norr (jfr Baklien 1985). Det är för-

x) "Även att informera om besökstider och telefonnummer till en projektlokal kan ses som en form av tvåvägskommunikation." (Slutrapporten s. 67)

xx) Enligt den sammanfattande matrisen på s. 11 i slutrapporten skulle försöken med studiecirklar, fotocirklar, projektlokal och utställning ha kännetecknats av "tvåvägsinflytande". I realiteten har det handlat om möjligheter till tvåvägskommunikation. Att det dessutom skulle röra sig om inflytande från medborgarnas sida på stadsförnyelseprocessen finns inga belägg för.

xxx) Åke Andersson, borgerlig gruppledare i Olaus Petri kommunalnämnd och en av de fyra KDN-politikerna i arbetsgruppen, påpekar i en skriftlig kommentar till slutrapporten bl.a. att denna "är överlag mycket positivt hållen till det mesta. Taktik??. Det bör understrykas att Åke Anderssons kritik formuleras utifrån en positiv grundinställning till projektet.

ståeligt om en projektledning gärna ser det arbete den utfört som helt programenligt, att den tillskriver varje handling en från början kalkylerad avsikt (jfr kapitel 10). Självkritiken inskränker sig till några randmärkningar, t.ex. att fältkontoret/projektlokalen borde ha varit en flyttbar barack i stället för en enrumslängd på andra våningen eller att utställningen borde ha kompletterats med ett stort kladdblock, skrivmaskin eller frågeformulär.^{x)}

På en av de sista sidorna i slutrapporten sägs följande: "Projektet inriktades huvudsakligen till en områdesplanering för att ta fram ett handlingsprogram" (vår kursivering). Som en sammanfattande beskrivning av hur projektet faktiskt arbetat är detta en träffande formulering. De olika aktiviteter som satts igång under projektets levnad förefaller av projektledningen till stor del ha betraktats som delmoment i arbetet på att "upprätta ett femårigt handlingsprogram för stadsförnyelse och genomförande" (slutrapporten s. 101). Redan vid vår analys av projektprogrammet (se kapitel 4) pekade vi på att en sådan tolkning av projektuppdraget knappast har stöd i projektmålen. Enligt dessa är det uttryckligen metoderna för stadsförnyelseplaneringen som skall utvecklas. Som ett av de fem delsyftena nämns att ta fram arbetsmetoder som gör det möjligt att "åstadkomma ett femårigt samlat handlingsprogram ...".

Man kan hävda att det inte är möjligt att ta fram sådana metoder utan ett visst mått av faktiskt programarbete. Därifrån till att lägga tyngdpunkten vid det senare är emellertid steget långt, särskilt om man betänker de erfarenheter som 15 kommundelsnämnder redan hunnit göra när projektet inleddes. Det fanns med andra ord redan ett empiriskt underlag som skulle ha kunnat ligga till grund för metodöverväganden inom projektet. I stället för att undersöka dessa erfarenheter inrik-

x) Jämför vår kritik av fältkontoret som sådant ovan (avsnitt 8.3.2)

tades projektarbetet mot att skapa egna, projektbundna sådana.

Vår bedömning är att projektarbetets konkreta uppläggning återspeglar en traditionell, rationalistisk planerings-syn (se t.ex. Alexander 1984; Büchert 1981, s. 75-82). Det viktigaste har varit att enligt ett förutbestämt schema (se arbetsprogram och tidplan i programskriften s. 44) arbeta fram ett handlingsprogram. Deltagande från KDN-arbetsgruppen och de olika formerna av "boendemed-verkan" har varit villkorliga i förhållande till detta överordnade syfte. Metodutvecklingen, att pröva former för kommundelsnämndens medverkan och att utveckla former för en lokal planeringsdatabas, framstår närmast som en bieffekt av projektets programarbete. Huvudsyftet, att utveckla metoder, har kort sagt underordnats ett ganska traditionellt programarbete.

KDN-arbetsgruppen ställdes således från början inför upp-giften att delta i ett av projektgruppen styrt program-arbete. Alldeles i slutet av projektperioden visade det sig klart hur KDN-gruppen inklusive kommundelschefen be-traktat det som ett axiom att projektet skulle arbeta fram ett handlingsprogram som kommundelsnämnden skulle anta som sitt. KDN-representanterna trodde att kommun-delsnämndens projektmedverkan innefattade detta som ett villkor. När forskarna påpekade att detta faktiskt inte ingick som ett mål för projektet (enligt programskriften) och att KDN-representanterna nog borde tänka över om de verkligen var betjänta av ett omfattande handlings-program som arbetats fram på detta sätt, valde man att föreslå Olaus Petri kommundelsnämnd att inte anta ett sådant program. I stället ansåg de att projektrapporter-na, däri inberäknat det tänkta handlingsprogrammet, skulle utgöra en del av ett bredare underlagsmaterial för kommundelsnämndens fortsatta arbete (jfr bilaga 2).

Faktum är att ingen av forskarna trodde att projektled-ningen skulle leva sig så intensivt in i den traditionel-la planerarrollen att den till varje pris, inom projekt-

tidens ram, måste ställa kommundelsnämndens representanter inför ett färdigt handlingsprogram att anta eller förkasta. Vi trodde i det längsta att projektgruppen skulle lämna denna fråga öppen för kommundelsnämnden. Vi tvingas självkritiskt erkänna att vi inte med tillräcklig kraft eller pedagogisk klarhet förmått argumentera mot det tvivelaktiga i en så hierarkisk planeringsmodell. Detta får inte missförstås så att vi anklagar projektledningen för illvilliga syften. Tvärtom tror vi att man omedvetet fallit in i en traditionell planerarroll, som kanske också förstärkts av projektformen som sådan.

Projektledningens för en traditionell, rationalistisk planeringssyn mycket karakteristiska programfixering har gång efter annan påtalats av forskarna.^{x)} För kommundelsnämnden innebär ett sådant arbetssätt att den, mer eller mindre omedvetet, dras med i en dialog på projektets villkor. Eftersom kommundelsnämnden i sitt vardagliga arbete sysslar mycket med stadsförnyelsefrågor (se kapitel 6) finns det en risk att ett utifrån kommande projekt med höga programambitioner stressar kommundelsnämnden att på kort tid ta ställning till ett omfattande handlingsprogram som inte fått chansen att växa fram organiskt ur kommundelens egna behov och önskemål. Det finns en risk att ett sådant program innehåller mera av projektledningens tolkning av förnyelsebehoven än av kommundelsnämndens egna behov och önskemål.

Den starka fixeringen vid handlingsprogrammet kan också ifrågasättas av en annan anledning. I de mångskiftande konkreta förnyelsesituationer som en kommundelsnämnd ställs inför kommer ett aldrig så omfattande handlings-

x) Vid ett referensgruppsmöte i september 1984 diskuterades bl.a. en delrapport i form av en områdesbeskrivning. En av forskarna i referensgruppen fann det överraskande att "den mest decentraliserade kommunen presenterar en så centralt präglad produkt". Denne ifrågasatte också poängen med ett handlingsprogram. Kärnfrågan borde i stället vara: "Hur genomför man det som man redan vet är viktigt?"

program att vara av begränsat värde. Ställningstaganden måste ofta baseras på situationsspecifika omständigheter som inte kan förutses i ett program. I den mån en kommundelsnämnd anser sig behöva programliknande dokument för sina stadsförnyelseambitioner så är inte programmets omfattning något mått på dess värde. Vårt intryck är att KDN-representanterna har genomtänkta uppfattningar om hur de i stora drag vill att det skall se ut i kommundelen och att de hittills, med viss framgång, lyckats lösa ganska kniviga problem med motstridiga intressen inblandade, t.ex. flyttningen av biblioteket till Olaus Petri-skolan. Detta visar, i motsats till vad slutrapporten hävdar, att kommundelsnämnden kunnat delta aktivt i förnyelsearbetet utan "ett överskådligt samlat handlingsprogram". Som bl.a. framhållits i en klassisk organisationsteoretisk uppsats (Wildavsky 1973) får man inte förledas tro att avsaknaden av sammanhållna, skrivna planer eller program också betyder att sådana planer och program saknas i aktörernas medvetande.^{x)}

Hur man än bedömer behovet av ett särskilt "femårigt handlingsprogram" kan vi slå fast att det inte ingick i projekt Norrs huvud- eller delsyften att själv utarbeta ett femårigt handlingsprogram för Olaus Petri kommundelsnämnd. Mot den bakgrunden framstår projektledningens starka betoning av programarbetet som anmärkningsvärd.

Såttillvida har forskarnas envisa påpekanden om metodfrågornas prioritet haft framgång som det i slutrapporten, mer än i det faktiska projektarbetet, uttrycks en ambition att resonera kring de olika projektaktiviteternas metodrelevans. Metodfrågorna lyfts dessutom fram till en samlad diskussion i de två avslutande kapitlen. Vi ser detta som ett uttryck för att projektledaren, i

x) "Icke-planering existerar bara när människor inte har några mål, när deras handlingar är slumpmässiga och inte målorienterade." (Wildavsky 1973, s. 130. Vår översättning)

projektets slutskede, gick in och tog ett större ansvar för innehållet i slutrapporten. Att döma av de dispositionsförslag vi fick presenterade från projektadministratören skulle metodfrågorna ha drunknat i ett hav av områdesbeskrivningar och handlingsprogram. Vi skall i följande avsnitt granska slutrapportens metoddiskussion och rekommendationer för det fortsatta förnyelsearbetet.

11.2 Föreslagna metoder

Vid en genomgång av metodfrågorna är det viktigt att göra en skillnad mellan (1) projektets i programskriften formulerade metodsyften, (2) projektets eget arbetssätt och (3) projektets förslag enligt slutrapporten. Projektmålen har vi analyserat i kapitel 4. Projektets eget arbetssätt har granskats tidigare i detta kapitel. Eftersom det är på grundval av erfarenheter från projektets eget arbete som metodförslagen formulerats är det motiverat att inleda detta avsnitt med en kort sammanfattning av projektarbetets uppläggning.

Projektgruppen bestämde, efter hand i samråd med KDN-arbetsgruppen, vilka frågor som projektet skulle arbeta med och i vilka former detta skulle ske. Med viss tillspetsning kan man säga att projektledningen ytterst bestämde dagordningen för projektet. Den konkreta uppläggningsen sanktionerades, ibland först i efterhand, av projektgruppen och KDN-arbetsgruppen. Projektledningen stod i sin tur med jämna mellanrum i kontakt med två av planutskottet utsedda socialdemokratiska politiker, av vilka den ena, Karin Kallin, också stod som projektansvarig för kommunen. Den faktiska huvuduppgiften blev att ta fram ett handlingsprogram för projektområdet norr. Det var i detta syfte som projektet genomförde en områdesbeskrivning/analys och startade aktiviteter i syfte att få in synpunkter från medborgarna samt, på grundval härav, utarbetade en rad delprogram (presenterade i bilagor till slutrapporten).

Att detta arbetssätt i sig inte kan utgöra någon metod beror givetvis på projektkaraktern som sådan. Med 15 kommunalnämnder är det orealistiskt att tänka sig 15 särskilda projekt med 15 särskilda projektledare/administratörer utöver den ordinarie bemanningen i den tekniska förvaltningen. Dessutom är det tveksamt om kommunalnämnderna själva skulle finna det resursmässigt möjligt eller ens önskvärt att ägna så mycket tid åt det arbete som krävs för att ta fram omfattande handlingsprogram. Återstår alltså att granska de metodmässiga slutsatser som projektledningen stannat för i slutrapporten.

En svårighet vid läsningen av slutrapporten är att beskrivningar av arbetet i projektet så ofta vävs samman med implicita eller explicita metodrekommendationer. Det hade varit en fördel om slutrapporten utmynnat i en mera rak metoddiskussion som inte ständigt blandade in beskrivningar av hur projektet arbetat. Kanske är detta en återspeglning av projektarbetsformen som sådan. Den som sitter i och identifierar sig med ett tillfälligt projekt kan ha svårt att se skillnaden mellan egen praktik och generell metod.

I linje med såväl projektets huvudsyften som en mera övergripande relevansbedömning koncentrerar vi metoddiskussionen till två frågor, dels kommunalnämndens roll vid stadsförnyelse, dels den lokala planeringsdatabasen.

I slutrapporten presenteras kommunalnämndens roller enligt den modell som fördes fram av forskarna i projektgruppen och som också präglat uppläggnings- och denna fallstudie. Med slutrapportens formuleringar är kommunalnämndens roller:

1. Att stimulera och fånga upp lokala önskemål och krav, samt genom sin områdeskänning förmedla kunskaper om olika förhållanden i det lokala området.
2. Att formulera och sammanväga lokala mål

och riktlinjer grundade på lokala förutsättningar, för senare kommunövergripande sammanvägningar i centrala kommunala organ.

3. Att understödja genomförande av stadsförnyelse enligt lokala målsättningar och riktlinjer avvägda i ett kommunövergripande perspektiv.

Slutrapportens avslutande diskussion om den första av kommundelsnämndens roller präglas starkt av projektets självcentrering. Rekommendationerna bygger på föreställningen att det är först i och med projektet som kommundelsnämnden på allvar deltar i stadsförnyelsearbetet. "I takt med områdesarbetets fortskridande har en ökad medvetenhet om den politiskt önskvärda utvecklingen skett i Olaus Petri" heter det t.ex. i en typisk, självöverskattande formulering (jfr ovan 11.1). Kommundelsnämndens roll diskuteras på denna punkt uteslutande i relation till projektets aktiviteter. Två kommentarer till detta infinner sig osökt:

- Projekt Norr har inte kunnat genomföras utan KDN-arbetsgruppens deltagande.

- Olaus Petri kommundelsnämnd har, liksom övriga kommundelsnämnder, aktivt deltagit i stadsförnyelsearbetet alldeles oberoende av projekt Norr.

Vår slutsats är att projekt Norr haft mycket litet att tillföra vad gäller utvecklingen av metoder för att stimulera, fånga in och samordna lokala behov, önskemål och krav. Det finns en mängd metoder för att skapa direkt kommunikation med medborgarna. Projektet har, med blandad framgång, använt sig av (inte utvecklade) ett par av dessa. I relation till projektets huvudsyften anser vi att våra iakttagelser rörande kommundelsnämndens vardagliga arbete (se kapitel 6-7) har avsevärt större relevans. Bara på grundval av en ytlig inblick i kommundelsnämndens löpande verksamhet har vi kunnat se tydliga tecken på att nämnden av egen kraft och med hjälp av anställda, partier och andra organisationer skapat ett nätverk till medborgarna, som i icke ringa grad används

för att förmedla behov och önskemål i stadsförnyelsefrågor. Om projektets aktiviteter för "boendemedverkan" haft eller kommer att ha någon effekt så torde detta i sin tur kunna tillskrivas det faktum att de iscensatts inom den fasta ram som kommunalnämndsorganisationen utgör.

Låt oss i relation till dessa slutsatser ställa följande citat ur slutrapporten:

"En utveckling av den lokala verksamhetsplaneringen och genomförande av kommunala verksamheter inom skola, fritid, kultur och social verksamhet samordnat med lokalt förnyelsearbete är en process som därför kräver längre tid än den genomförda projekttiden."

Lägg märke till projektcentreringen. Det är "Projektet" som är subjektet med stort S. "Processen" knyts till "Projektet", allt medan kommunalnämnden alltifrån starten 1983 aktivt deltagit i såväl planering som genomförande av stadsförnyelse inom de fyra i citatet nämnda kommunala sektorerna.

Slutrapportens behandling av kommunalnämndens "första" roll framstår som mycket projektcentrerad och föga relaterad till det faktiska arbetet i kommunalnämnden.

Lyckligtvis är metoddiskussionen i relation till kommunalnämndens två andra roller mer relevant.

Om den första av de tre KDN-rollerna uteslutande gäller kommunalnämndens egna relationer till medborgarna så berör de två andra främst nämndens relationer till den tekniska förvaltningen/nämnderna och till kommunstyrelsen och dess planutskott.

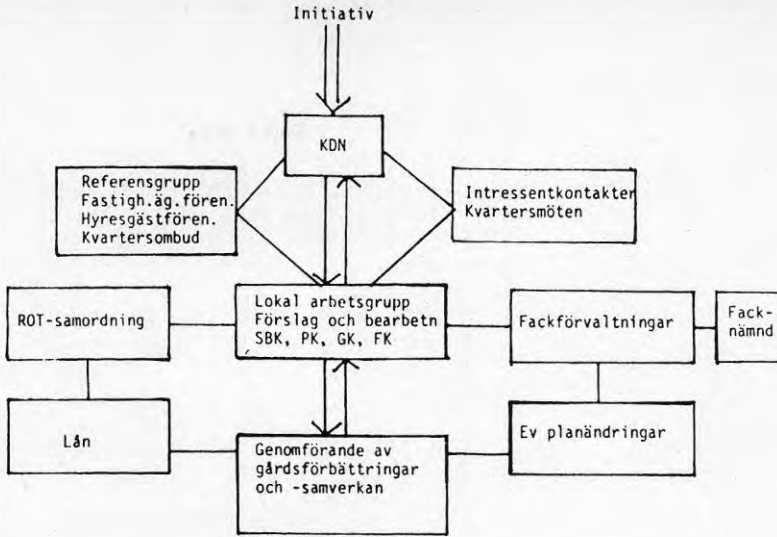
Det förhållningssätt som enligt projekt Norrs slutrapport bör råda mellan kommunalnämnden å ena sidan och den tekniska förvaltningen å den andra kan utläsas av följande citat:

"För att möjliggöra för kommunalnämnderna att

aktivare arbeta med fysiska planerings- och genomförandefrågor krävs en utveckling av arbetsformerna och samordningen mellan de tekniska förvaltningarna och de lokala organen. En sådan utveckling kan vara att skapa arbetsgrupper vid de tekniska förvaltningarna där en representant från vardera stadsbyggnadskontoret, gatukontoret, fastighetskontoret och parkkontoret ingår. Representanten från stadsbyggnadskontoret bör bära samordningsansvar för arbetsgruppen, och även till viss del av arbetstiden lokaliseras till den lokala kommundelsförvaltningen för arbetet med lokala fysiska frågor."

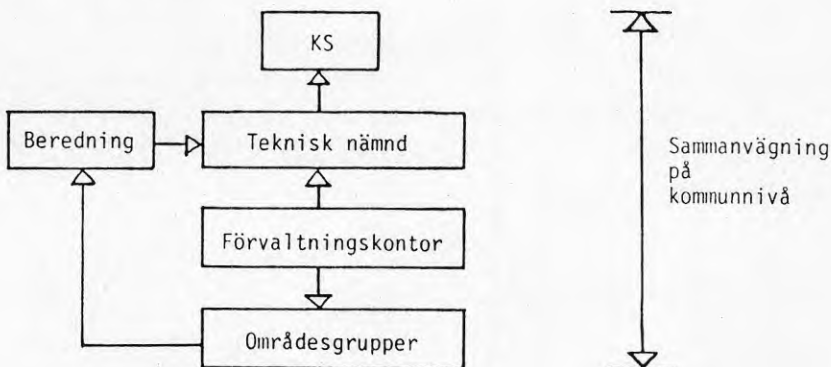
Citatet ger också en god bild av hur man från såväl kommundelsnämnden som den tekniska förvaltningens sida i stora drag ser på rollfördelningen mellan de båda. Från kommundelsnämndens sida finns en önskan om att den tekniska förvaltningen skall använda sig av ett mera kommundelsrelaterat arbetssätt. Hos den senare finns en, inte reservationslös, strävan till ett mera lokalt anpassat arbetssätt. Som vi sett har i första hand gatukontoret kommit en bra bit på väg mot att förverkliga dessa strävanden. Vi har fått många spontant uppskattande kommentaret från KDN-representanter om gatukontorets sätt att arbeta. Park-, fastighets- och stadsbyggnadskontoren har med varierande framgång orienterat sig i riktning mot kommundelsnämnderna (se kapitel 7).

I slutrapporten finns ett mera precist förslag till organisatorisk modell för samarbete mellan kommundelsnämnden och den tekniska förvaltningen:



I figuren handlar det visserligen om gårdsförbättringar och gårdssamverkan men det framgår i annat sammanhang att arbetsformen även bör gälla ombyggnadsfrågor i allmänhet, t.ex. lägenhetsfördelning, utrustningsstandard, tillgänglighet, åtgärdsomfattning och genomförandetidpunkt. Denna organisatoriska form förslås som grund såväl för att arbeta fram lokala program som att initiera och påverka redan påbörjad ombyggnad.

Ett förslag med tänkt relevans också för kommuner utan kommundelsnämnder är att samtliga berörda facknämnder sammanförs till en teknisk nämnd under kommunstyrelsen enligt följande skiss:



En sådan organisation skulle ge möjligheter för en områdesgrupp (eller kommundelsnämnd) att fortlöpande hävda lokala intressen vid stadsförnyelse. Med slutrapportens egna ord:

"En fördel med här skisserad modell är bl.a. att alla planeringsfrågor av betydelse för området/stadsdelen behandlas i samma beslutsförsamling, byggnads- och planfrågor, yttre miljö, resursfrågor m.m. och att resp områdesgrupp i beredningsskedet har möjlighet att hävda antagna mål och riktlinjer innan beslut fattas."

Kommundelsnämndens initierande och pådrivande roll framhålls: "KDN bör således svara för initiativ och aktiv 'marknadsföring' av ROT-frågorna inom området så att processen kommer igång och kan föras vidare" heter det således. Som framgår av delrapport 3 skulle den lokala planeringsdatabasen kunna vara ett strategiskt instrument för att vaska fram de kvarter som med hänsyn till äldreboende, barnfamiljer eller andra förutsättningar anses särskilt angelägna att förbättra (jfr kapitel 10). Märkligt nog framhålls inte detta i det avsnitt av slutrapporten där kommundelsnämndernas roller behandlas i ett sammanhang.^{x)} Detta understryker vår slutsats att metodutvecklingen skett vid sidan av och underordnat projektets eget programarbete.

Sammanfattningsvis kan vi säga att slutrapporten pekar ut två huvudvägar för kommundelsnämnderna att utöva inflytande över stadsförnyelsen:

(1) Ett femårigt handlingsprogram utarbetas och läggs till grund för efterföljande tillämpning i den tekniska förvaltningen, t.ex. vid utarbetandet av områdesplaner eller vid prövningen av byggnadslov och låneansökningar för ombyggnad.

x) Kommundelsnämndernas roll vid stadsförnyelse behandlas samlat i slutrapportens kapitel 8. Först i kapitel 9 "Behov av ytterligare forskning och utvecklingsarbete" omnämns den lokala planeringsdatabasen i en mening.

(2) I en särskild arbetsgrupp med representanter för såväl kommundelsnämnden som den tekniska förvaltningen behandlas fortlöpande stadsförnyelsefrågor som är aktuella i kommundelen.

Vår uppfattning är att projektets rekommendationer anger rimliga vägar för en fördjupning av den decentraliserade stadsförnyelsepolitik som påbörjats i Örebro kommun. Dock avvisar vi tanken på att ett femårigt handlingsprogram skulle vara en nödvändig förutsättning för tillämpningen av en sådan politik. En uppsättning mer eller mindre formaliserade mål och riktlinjer för vilken förnyelse som är önskvärd i området är fullt tillräcklig. Som vi sett i kapitel 6 kan Olaus Petri kommundelsnämnd utan ett omfattande handlingsprogram initiera, planera och genomföra konkret stadsförnyelse. Vi skall strax återkomma till de skilda förutsättningar som gäller för kommundelsnämnden vid olika typer av förnyelse.

En samlad teknisk förvaltning under en nämnd borde kunna ge förutsättningar för en mera integrerad och lokalt anpassad förnyelsepolitik. Det är dock viktigt att en omorganisering sker på ett sådant sätt att den inte stör de bilaterala länkar som etablerats mellan kommundelsnämnderna och de gamla tekniska förvaltningskontoren. Det finns anledning att stryka under slutrapportens egen rekommendation:

"Modellen får dock ej anses som den enda rätta, utan olika modeller och arbetsformer bör kunna utvecklas i olika kommundelar efter varje kommundels behov och förutsättningar."

Som vi redan beskrivit i kapitel 7 (7.2) avskaffades i Örebro kommun fr.o.m. 1/1 1986 park-, fastighets- och gatunämnderna och ersattes av en teknisk nämnd med tillhörande teknisk förvaltning. Stadsbyggnadskontoret förblir dock intakt. Omorganisationen är inte en effekt av projekt Norrs förslag utan ett resultat av ett särskilt

utredningsarbete som pågått under 1984-1985.

Avslutningsvis skall vi uppehålla oss vid en rekommendation som i slutrapporten getts den slagordsmässiga formuleringen: "Lokala problem skall lösas med lokala resurser". Är detta en realistisk tanke?

Kommundelsnämnderna torde ha unika förutsättningar att identifiera lokala förnyelsemål och att sammanväga olika lokala intressen. Möjligheterna att styra genomförandet är dock inte lika stora. Förnyelsefrågor inom det egna ansvarsområdet behandlas samlat i samband med budgetprocessen. Här kan man tala om att den kommunala beslutsorganisationen som sådan ger kommundelsnämnderna en rimlig möjlighet till inflytande. I förnyelsefrågor utanför det egna ansvarsområdet eller vid särskilt kostnadskrävande projekt inom det egna ansvarsområdet blir kommundelsnämndernas möjlighet till inflytande en förhandlingsfråga, där kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för resursfördelningen mellan olika kommundelar. När det gäller en tredje form av stadsförnyelse, ombyggnad av flerfamiljshus, saknar kommundelsnämnderna egna ekonomiska resurser och har i dag små möjligheter till inflytande på annat sätt. Här finns dock en outnyttjad potential, som i viss mån uppmärksammas i slutrapporten. Som "marknadsförare" av ROT-frågor i sin kommundel skulle en kommundelsnämnd kunna påverka fastighetsägare att genomföra förnyelsåtgärder på ett sådant sätt att det tillgodoser lokala intressen. Eftersom kommundelsnämnden, liksom väl att märka också den tekniska förvaltningen, saknar tvingande medel att genomdriva en sådan förnyelse (jfr kapitel 3), så handlar det framförallt om nämndens förmåga att skapa politisk legitimitet för en viss handlingslinje. Om samtliga partier med stöd av viktiga intresseorganisationer (t.ex. pensionärsorganisationerna på norr) backar upp vissa mål och riktlinjer för stadsförnyelse kan detta ge nämnden en förhandlingsposition som är starkare än vad dess brist på ekonomiska resurser låter ana. En annan sådan mänsklig resurs är de anställda på kommundels-

förvaltningen. Det finns således en inte fullt utnyttjad mänsklig resurspotential som skulle kunna tas i bruk för att initiera och genomdriva förnyelsefrågor. I slutrapportens metodrekommendationer finns inslag av här redovisat synsätt, även om tyngdpunkten ligger vid tanken på det handlingsprogram, som med nästan magisk kraft tänkes kunna styra stadsförnyelsen.

Kerstin Bohm har i en nyligen publicerad bok framhållit det nödvändiga i att skilja på den fysiska planeringen och den faktiska stadsbyggnadsprocessen (Bohm 1985, s. 23). Hon framhåller också att medborgarnas deltagande i planeringen inte med nödvändighet leder till att de får inflytande över den faktiska processen. Vi menar att dessa påpekanden har stor relevans för det sammanhang vi studerat. Det finns en klar parallell till vår kritik av projektledningen för att vara alltför programfixerad. Stadsförnyelse är en så bred, mångfacetterad och intressebemängd företeelse att en programfixering kan avleda intresset för och möjligheten till direkt påverkan av de många konkreta förnyelseprocesser som ständigt pågår. Hos kommundelsnämndens representanter tycker vi oss ha funnit en spontan känsla för detta som riskerar att avledas av det traditionella, rationalistiska förhållningssätt som väglett projektledningen i dess arbete.

Ett allmänt rationalistiskt förhållningssätt till verkligheten torde vara ofrånkomligt och kännetecknande för människan som artvarelse (Wildavsky 1973). Av detta följer emellertid inte vare sig att det skulle vara möjligt eller ens önskvärt att försöka styra komplicerade processer med många inblandade intressen utifrån ett "femårigt handlingsprogram". Det kan lätt bli så att programarbetet ges ett egenvärde som inte står i proportion till de möjligheter som finns att via detta program påverka de verkliga processerna. Det är den sortens programrationalism vi funnit anledning att kritisera i projektarbetet.

Vad vi i stället förordar kan karakteriseras som ett slags vardagsrationalism, som är öppen för de möjligheter som fortlöpande ges i de verkliga förnyelseprocesserna. Det är ett sådant pragmatiskt, realistiskt förhållningssätt vi tycker oss ha funnit uttryck för i Olaus Petri kommundelsnämnds sätt att självständigt arbeta med förnyelsefrågor. I relation till projekt Norrs huvudsyften är detta en intressant slutsats. Kommundelsnämnderna tycks med andra ord kunna leva upp till de förväntningar som ställs på dem oberoende av särskilda projektansträngningar! I kapitel 13 skall vi återkomma till diskussionen om program- kontra vardagsrationalism.

11.3 Effekter av projekt Norr

Projekt Norr avslutades 1985-06-30 och dess slutrapport är daterad 1985-08-31. Vad har hänt under det halvår som förflutit sedan augusti? Vilka effekter av projektet kan spåras i den kommunala verksamheten?

Vi kan direkt konstatera att inga överspridningseffekter till kommunen som helhet eller till andra kommundelsnämnder förefaller finnas. Däremot har projektet haft betydelse för Olaus Petri kommundelsnämnd i olika avseenden.

Som framgått tidigare i denna rapport (kapitel 6) är det påfallande vilken aktivitet Olaus Petri kommundelsnämnd spontant utvecklat när det gäller stadsförnyelse, en verksamhet som i princip faller utanför nämndens kompetensområde. Det förefaller troligt att arbetet i projektet ökat KDN-politikernas och kommundelschefens medvetenhet och kunskaper om stadsförnyelseproblemen (jfr bilaga 2). Förutom dessa "lösliga" och svåråtkombara effekter (jfr Gullberg 1985, s. 30) kan vi peka på ett antal konkreta verksamheter i Olaus Petri kommundelsnämnd som en följd av projektet.

Det försök med lokal bostadsförmedling som påbörjades i slutet av projekttiden (se avsnitt 8.3.3) har fortsatt under hösten och vintern 1985-1986. En person från den centrala bostadsförmedlingen har under en eftermiddag per vecka befunnit sig på kommunkontoret för att ge service till bostadssökande. Försöket upphör den 31 mars 1986. Skälet uppges vara bristande resurser.

I slutrapporten (avsnitt 8.3) skisseras en modell för hur ett handlingsprogram för Olaus Petri kommunalnämnd skulle kunna arbetas fram. I enlighet med dessa intentioner bildades under hösten 1985 en områdesgrupp med representanter för kommunalförvaltningen, stadsbyggnadskontoret (innerstadsavdelningen), gatu-, fastighets- och parkkontoren med uppgift att utarbeta ett femårigt handlingsprogram. Utgångspunkten har varit de fördjupningsstudier projekt Norr genomförde. Målen allsidig hushållssammansättning, kvarboende och tillgänglighet har satts i centrum. Möjliga åtgärder i form av kompletteringsbebyggelse, ombyggnad och reparation av äldre bebyggelse har planerats. Dessutom ingår i handlingsprogrammet planer för att förbättra gårdsmiljöerna och trafiksituationen inom området liksom önskvärda förändringar i utbudet av kommersiell service och arbetsplatser. Planeringen av den fysiska närmiljön kompletteras i handlingsprogrammet med de åtgärder som, enligt kommunalnämndens verksamhetsplan, planeras för nämndens kompetensområden: social omsorg, skola, fritid och kultur.

Områdesgruppen är i princip klar med handlingsprogrammet (februari 1986) och kommer att upplösas sedan uppgiften är slutförd. Några planer på att gruppen också ska delta i det konkreta genomförandet av stadsförnyelseåtgärderna förefaller inte finnas.

Projekt Norrs slutrapport behandlades av planutskottet i början av september 1985. I samband därmed beslutade utskottet att inhämta Olaus Petri kommunalnämnds syn-

punkter på och intresse för en fortsättning av projektets arbete. I mitten av september förklarade en enig nämnd att det var av stor vikt att projekt Norr fick fortsätta det påbörjade arbetet med ett pilotprojekt för utveckling av kvartersmiljöer (se bilaga 2). Planutskottet fattade i början av december principbeslut om ett "steg 2 - genomförandefasen för projekt Norr" grundat på en projektansökan utarbetad av "arbetsgruppen för projekt Norr". Mot beslutet reserverade sig utskottets borgerliga minoritet. Reservanterna menade att projektet hittills kostat drygt en miljon kronor, varav kommunen bidragit med 435 000 kronor men att "resultatet av detta arbete för Örebro kommun inte motiverar att kommunen skjuter till ytterligare medel". Pilotprojektet är kostnadsberäknat till 1 139 000 kronor för åren 1986-1988. Kommunens andel uppskattas till 330 000 kronor. Avsikten är att finansiera resten genom anslag från civil-, social- och bostadsdepartementen samt Byggforskningsrådet. Enligt reservanterna står kommunen inför en rad andra kostnadskrävande uppgifter, bl.a. utveckling av Örebro city, varför "mindre viktiga uppgifter som projekt Norr" bör stå tillbaka.

Pilotprojektet för utveckling av kvartersmiljöer ska enligt de preliminära planerna pågå under tiden 1/6 1986 - 31/3 1988. Tre kvarter har valts ut för försöksverksamheten. Många av fastigheterna i dessa kvarter är i behov av ombyggnad och reparation. Visst utrymme finns även för kompletteringsbebyggelse. Ägarbilderna är splittrad: av de totalt 32 fastigheterna ägs 21 av Stiftelsen Hyresbostäder, 1 av Riksbyggen och resterande av olika privata fastighetsägare. Projektets uppgift blir att samordna stadsförnyelseåtgärderna så att övergripande kommunala mål om allsidighet, kvarboende och tillgänglighet förverkligas samtidigt som metoder för självförvaltning kan prövas. Därigenom avses social omsorg och fritids- och kulturverksamhet kunna utvecklas på kvartersnivå.

Projekt av denna typ drabbas, som vi tidigare påtalat,

lätt av självcentrering. Lika litet som det nu avslutade projekt Norr undgick detta förefaller fortsättningen att göra det. Projektets syfte är inte att vara en resurs för Olaus Petri kommunalnämnd i dess arbete att utveckla sina egna verksamhetsformer. Tvärtom avser projektet att utveckla arbetsmetoder som sedan genom utbildning av yrkesverksamma, boende och organisationer i Olaus Petri kommunal ska föras in i verksamheten.

DEL IV

SAMMANFATTNING OCH SLUT-
SATSER

12 ERFARENHETER AV DECENTRALISERAD
 STADSFÖRNYELSE

Ambitionen att decentralisera förnyelseplaneringen till kommunalnämnderna innebär ett försök från Örebro-politikernas sida att driva den redan långtgående kommunalnämndsreformen ytterligare ett steg. I bakgrunden finns en insikt om att frågor som rör planeringen av den fysiska miljön engagerar medborgarna i minst lika hög grad som de frågor vilka redan decentraliserats. Att göra halt inför de vardagsnära frågorna om den fysiska miljöns utformning ter sig inkonsekvent, inte minst med tanke på dessa frågors nära samhörighet med de sociala. Utifrån människornas egen erfarenhetssfär har rummet alltid såväl en fysisk som en social dimension.

I detta kapitel skall vi sammanfattningsvis peka på några slutsatser vi kan dra om kommunalnämndernas möjligheter att spela en aktiv roll vid stadsförnyelse. Vi vill understryka att slutsatserna bara delvis bygger på erfarenheter från projekt Norr som sådant. Viktigare har varit de iakttagelser vi gjort om kommunalnämndernas och de tekniska förvaltningarnas sätt att spontant söka sig fram till samarbetsformer, liksom nämndernas egna ansträngningar att bygga upp en kontaktnät till medborgarna i sina kommunalar. Slutsatsernas räckvidd är naturligtvis begränsad av det faktum att vi studerat stadsförnyelsearbetet vid en kommunalnämnd, under en kort tidsperiod och från den något avlägsna position som det innebär att sitta i en från den ordinarie förvaltningsorganisationen avskild projektgrupp.

I. De antaganden vi gjort om kommunalnämndernas möjligheter att identifiera och prioritera mellan olika lokala förnyelsebehov har visat sig realistiska. Med stöd av verksamhetsansvariga och övriga anställda vid kommunalförvaltningen håller nämnderna på att bygga ut ett kontaktnät till medborgarna i sina kommunalar. I Olaus Petri kommunalnämnd har det

socialdemokratiska partiet liksom i viss mån också moderata samlingspartiet en väl utbyggd grundorganisation som i likhet med lokalt verksamma föreningar uppträder i rollen som förmedlande länkar mellan medborgarna och nämnden/förvaltningen. I flera kommunaldelsnämnder sker också en viss formalisering av dessa kontakter i och med att det bildas föreningsråd, som samlande knutpunkter för lokala organisationer. Exempel på hur organisationer engageras i en konkret förnyelsefråga är pensionärsorganisationernas deltagande i planeringen av servicehuset Norrbyhemmets ombyggnad.

I den grundläggande relationen mellan kommunaldelsnämnden/förvaltningen och medborgarna framgår det tydligt hur svårt det är att upprätthålla en distinkt gränslinje mellan sociala och fysiska frågor. I den utsträckning nämnden lyckats inplantera sig i medborgarnas medvetande som DET kommunala organ man i första hand bör vända sig till får man också ta emot medborgarnas önskemål och krav i fråga om stadsförnyelse. Det mest slående exemplet på detta är kanske de ofta aktualiserade trafikfrågorna. Ett exempel på det omvända förhållandet, att en central förnyelsefråga än så länge inte blivit föremål för kommunaldelsnämndens nämnvärda intresse, är de med jämna mellanrum aktualiserade ombyggnaderna av flerfamiljshus. Inte heller hyresgäst- och pensionärsorganisationerna har ännu gjort denna centrala förnyelsefråga till föremål för närmare uppmärksamhet.

II. Oberoende av projekt Norr visar det sig att ett spontant samarbete växt fram mellan kommunaldelsnämnderna och de centraliserade och sektoriserade tekniska förvaltningarna. Gatukontoret förefaller att ha nått längst i ett kommundelstillvänt arbete. En orsak till detta kan vara sakområdets karaktär - en hel del trafikfrågor är möjliga att åtgärda utan alltför invecklade beslutsabyriner, medan t.ex. byggnadslovsärenden vanligen hanteras enligt en mera formaliserad beslutsgång.

Paradoxalt nog tycks det som om projekt Norrs närvaro försvårat framväxten av ett spontant kontaktnät mellan Olaus Petri kommundelsnämnd och stadsbyggnadskontoret. Genom den särskilda arbetsgruppen har kommundelsnämnden visserligen haft nära kontakter med projektet. Detta har emellertid i sin tur varit något isolerat från stadsbyggnadskontorets innerstadsavdelning.

Som framgått av kapitel 7 har stadsbyggnadskontoret liksom fastighets- och parkkontoren utvecklat vissa samarbetsformer med kommundelsnämnderna. Projektets rekommendationer - att bilda särskilda arbetsgrupper med representanter från respektive del av den tekniska förvaltningen - förefaller visserligen rimliga men våra iakttagelser understryker vikten av flexibilitet i fråga om organisatoriska former för samarbetet. Naturligt framvuxna erfarenheter som bestått verklighetens test kan vara mer värda att slå vakt om än att till varje pris försöka genomföra recept som konstruerats av ett tillfälligt projekt.

Mycket hade varit vunnet om projektet i inledningsskedet hunnit undersöka de organisatoriska nätverk som höll på att växa fram mellan kommundelsnämnderna och de tekniska förvaltningsgrenarna. Men projektet var då, som framgått av kapitel 4, uteslutande inriktat på traditionellt programarbete. Detta var i sin tur en effekt av projektuppdraget som sådant, dvs ett resultat av Byggforskningsrådets styrning.

III. Trots projektsyftenas stränga metodinriktning är den områdesbeskrivning och -analys som utförts inom ramen för projektet varken till form eller innehåll särskilt olik de flesta andra försök i genren. Möjligen kan man tala om en ovanligt hög ambitionsnivå vad gäller beskrivningens bredd och omfång. Detta understryker ytterligare avståndet mellan projektets huvudsyften och dess eget arbetssätt.

Mera i linje med de metodpräglade huvudsyftena och därmed intressantare för kommunalnämndernas framtida deltagande i förnyelsearbetet är de instrument som en av forskarna utvecklat för att de olika kommunalnämnderna skall kunna ta egna initiativ till planeringsaktiviteter allt efter de speciella behov de anser sig ha (Danermark 1985 a). Med hjälp av en lokal planeringsdatabas blir det möjligt för varje kommunalnämnd att ta fram just de beskrivningar och analyser som från gång till gång befinns önskvärda. Därmed skulle kommunalnämndernas egen planeringskompetens öka.

IV. Kommunalnämnderna saknar beslutskompetens i hela spektrat av stadsförnyelsefrågor. Möjligheterna att påverka stadsförnyelsens innehåll är störst inom det egna ansvarsområdet. Vid ombyggnader av t.ex daghem, skolor, bibliotek och servicehus kan kommunalnämnderna således både initiera och vidmakthålla ett avgörande inflytande över hela ombyggnadsprocessen. I kapitel 6 har vi gett några exempel på detta från Olaus Petri kommunalnämnd (ombyggnad av Norrbyhemmet och flyttning av biblioteket till Olaus Petri-skolan med därtill hörande ombyggnad).

När det gäller kommunala anläggningar utanför kommunalnämndernas egentliga kompetensområde är nämndernas ställning inte lika stark men de kan ändå förhandla sig till lösningar som stämmer med deras intentioner. Från Olaus Petri kommunalnämnd har vi sett exempel på detta i relationerna med gatukontoret och Örebro Trafik Aktiebolag. Men vi har också sett exempel på hur kommunalnämnden gett vika för den tekniska förvaltningen. Ett sådant fall är golfbanans lokalisering, där parkkontoret envist höll fast vid att vattentornet Svampen var ett olyckligt läge.

För en tredje kategori förnyelsefrågor, ombyggnad av flerfamiljshus, är kommunalnämndens möjligheter till påverkan ännu outvecklade. Som vi sett har ett samarbete inletts med den allmännyttiga

bostadsstiftelsen, medan formerna för kontakt och inflytande visavi privata fastighetsägare ännu befinner sig i sin linda.

V. Det finns ingen önskan från kommunalnämndshåll att alla frågor som i dag beslutas av den tekniska förvaltningen skall övertas av kommunalnämnderna. Vad vi mött hos nämndernas politiker och tjänstemän är däremot krav på ett mera kommunalsrelaterat arbetssätt från den tekniska förvaltningens sida. Det är krävande nog för ledamöterna att sätta sig in i de fyra sakområden där kommunalnämnden i dag förfogar över beslutskompetens.

De studiecirkelar, informationsmöten och seminarier som anordnades av projekt Norr kan naturligtvis vara ett sätt att successivt bygga upp kunskaper hos politiker och anställda vid kommunalnämnderna. Dessa skulle därigenom få en bättre "beställarkompetens" visavi den tekniska förvaltningen. Det är dock först när aktiviteter av detta slag inordnas i det vardagliga arbetet som de kan förväntas få märkbar effekt.

Vi har i förvaltningen ofta mött en viss skepsis mot dessa "utifrån kommande projekt" som försöker injicera olika aktiviteter i det ordinarie arbetet. Man tycker sig ha sett så många projekt passera förbi, ofta framgångsrika enligt gängse kriterier för framgång (rapporter, program etc), men med ringa relevans för det "grå" vardagsarbetet. Representanterna för Olaus Petri kommunalnämnd i den särskilda arbetsgruppen har ofta betonat att det viktigaste är att få igång ett fungerande samarbete med den reguljära organisationen vid stadsbyggnadskontoret, i första hand innerstadsavdelningen.

VI. Om vi antar att det yttersta målet för kommunens förnyelseplanering är att åstadkomma materiella förändringar i stadsbygden så förefaller det mer angeläget att utveckla adekvata genomförandestrukturer än att skriva omfattande program. Det råder ett omvänt förhållande mellan kommunalnämndens kompetens och

kapacitet att identifiera och prioritera mellan lokala behov å ena sidan och dess kompetens och förmåga att mobilisera resurser och fatta beslut som innebär genomförande av mål å den andra. I en sådan situation finns det en risk att ett omfattande programarbete får funktionen av en vacker kuliss som döljer bristen på adekvata instrument för ett verkligt genomförande. Vad är det t.ex. för mening att utarbeta mycket detaljerade program för tillgänglighet (främst tillgång till hiss) när kommunerna inte ens använder sig av de styrmedel som redan finns för att realisera en liten del av dessa önskelistor (jfr Eriksson & Turner 1985)? För en kommundelsnämnd i en innerstadsdel med många äldre hus och äldre boende är det ett självklart mål att öka tillgängligheten. Det viktiga blir då att det överhuvudtaget byggs hissar och andra anordningar som förbättrar tillgängligheten och inte att det finns ett detaljerat men genomförbart program.

Hos de lokala nämndrepresentanterna i projekt Norr och från verksamma i andra lokala nämnder vi kommit i kontakt med har vi observerat ett otåligt, problemorienterat förhållningssätt. Man vill se konkreta resultat snarare än ambitiösa program och man är också skeptiska till tanken att program är en nödvändig förutsättning för att handla. Mot bakgrund av dessa iakttagelser, som ligger väl i linje med resultat från senare års forskning (se vidare kap. 13-14), finns det anledning att ta fasta på de rader i slutrapporten som understryker kommundelsnämndernas roll som beställare av den tekniska förvaltningens tjänster, när så behövs!

Ett med kommundelsnämndsreformens intentioner och hittills gjorda erfarenheter konsekvent förhållningssätt vore att förutsätta nämndernas kompetens att identifiera och prioritera mellan de lokala behoven. Givet detta erkännande blir det sedan upp till varje lokal nämnd att avgöra om, med vad och i vilka former man vill ha den tekniska förvaltningens hjälp. Ett sådant synsätt ligger visserligen väl i

linje med vissa av projektrapportens rekommendationer men kontrasterar mot projektets eget arbetssätt. En röd tråd i detta har just varit att kontinuerligt under projektperioden ställa KDN-gruppen inför förslag framlagda i enlighet med ett i förväg uttänkt planeringsschema av känd rationalistisk modell. En annan sak är att arbetsgruppen i slutskedet, delvis som ett resultat av forskarnas kritik, valde att inte anta ett av projektet utarbetat programförslag. I det programarbete som följt efter projektperioden har Olaus Petri kommunalnämnd valt att arbeta med detta bredare planeringsunderlag, som bl.a. innehåller den egna förvaltningens verksamhetsplaner.

VII. Kommunalnämndernas avsaknad av besluts- och genomförandekompetens i förnyelsefrågor är, som redan nämnts, mest påtaglig vid ombyggnad av bostadsfastigheter. En etablerad "genomförandestruktur" finns här med starka intressenter, främst fastighetsägare, kopplade till kommunens centralt placerade handläggare av byggnadslov och ombyggnadslån. Slutrapportens recept att försöka ge kommunalnämnden en initiativroll genom att "marknadsföra" ombyggnadsfrågor i sin kommunal del kan vara utvecklingsbart. Tanken är att nämnden skall lansera lokala mål direkt till fastighetsägarna så att dessa åtminstone ges chansen att ta sådana hänsyn när de går in med sina ansökningar. Den lokala planeringsdatabasen skulle kunna bli det instrument som gör det möjligt att peka ut kvarter eller fastigheter, där kommunalnämnden anser det särskilt viktigt att få lokala mål genomförda. Om inte sådana aktiviteter skall bli ett slag i luften måste de dock backas upp av byggnadsnämnden och stadsbyggnadskontoret, genom en mera offensiv hållning i byggnadslovsfrågor (jfr Floderus 1981, s. 72). Motsvarande förhållningssätt bör också prägla hanteringen av lån och bidrag. En känsla av att denna uppbackning saknas kan vara en bidragande orsak till att representanterna för Olaus Petri kommunalnämnd intagit en något avvaktande hållning till denna

specifika förnyelseproblematik. Hos projektledningen har det å andra sidan funnits en tendens att på denna punkt kräva alltför mycket av kommunalstyrelsen. Som framgått av kapitel 7 har inte ens projektledningen - trots dess fysiska närvaro vid stadsbyggnadskontoret - hållits underrättad om alla byggnadslovsansökningar rörande projektområdet som lämnades in under projektperioden. Det är då mycket begärt att kommunalstyrelsen skulle kunna spela en mera aktiv roll i detta sammanhang.

Om ett samarbete mellan Olaus Petri kommunalstyrelseprivata fastighetsägare-stadsbyggnadskontoret ännu befinner sig i sin linda så påbörjades under projektperioden ett samarbete med den allmännyttiga bostadsstiftelsen. Detta samarbete planeras få sin fortsättning i form av ett "kvarterprojekt", där också några privata fastighetsägare berörs och där särskilda projektmedel förutsätts. Annars finns redan ett utvecklat samarbete mellan kommunalstyrelserna och det kommunala bostadsföretaget kring några större sammanhängande bostadsområden, t.ex. Baronbackarna, Rosta, Varberga och Vivalla.

VIII. En decentralisering av den kommunala styrelse- och förvaltningsorganisationen betyder i sig ett ökat medborgardeltagande endast i den meningen att vi fått fler valda styrelsemedlemmar. Ett genom kommunalstyrelsen ökat medborgardeltagande betyder i sin tur inte automatiskt ett ökat deltagande från de boende t.ex. vid ombyggnad av ett servicehus eller flerfamiljshus.

I projektarbetet är det mest "strukturella" önskemål som lyfts fram, närmast de fysiska förutsättningarna för kvarboende, tillgänglighet och allsidighet. Erfarenheter, som av forskarna också förts in i projektgruppens diskussioner, tyder dock på att det i den konkreta ombyggnadssituationen är många människor, i synnerhet äldre, som far illa. Dessa boende är inte självklart hjälpta av strukturella åtgärder som innebär högre fysisk boendestandard, t.ex. i form av nya kylskåp eller fler hissar. Generellt sett är detta

visserligen åtgärder som gynnar den äldre boendegruppen som sådan. Paradoxalt nog kan åtgärder av detta slag dock få till effekt att många av de äldre som faktiskt bor i de åtgärdade husen blir utslagna. De orkar helt enkelt inte med påfrestningarna i samband med ombyggnad och evakuering. Den centrala och ofta förbisedda frågan gäller själva ombyggnadsprocessens utformning. Sker denna på villkor som tidigt och kontinuerligt kan påverkas av de boende? (Jfr Öresjö 1984; Danermark 1985 b).

Om ambitionen hos en kommun är att stärka medborgar- och brukarinflytandet måste möjligheten av en konflikt mellan dessa båda mål erkännas. Projekt Norr har arbetat med den delvis uttalade förutsättningen att någon sådan konflikt inte föreligger. När man kommer in på konkreta ombyggnadsfall ställs frågan emellertid på sin spets. Om vi, med stöd av tidigare forskning på området, antar att ombyggnaden i regel sker på fastighetsägarens villkor, låt vara utvecklad i ett förhandlingsspel med den tekniska förvaltningen och hyresgästföreningen som en åtminstone i formell mening utsedd representant för de boende, så blir frågan hur kommundelsnämnden skall förhålla sig? Att nämnden hittills förhållit sig passiv är inte förvånande med tanke på att denna form av stadsförnyelse ansetts ligga utanför det egna kompetensområdet. Kommundelsnämnden har ju inget direkt ansvar för bostadsfastigheterna i kommundelen. En mera offensiv slutsats är dock möjlig om nämnden tar fasta på socialtjänstlagens maningar till partstagande för s.k. reurssvaga grupper.

Kommundelsnämnden skulle tillsammans med hyresgästföreningen kunna spela en viktig roll till stöd för de äldre boende. Detta kunde t.ex. innebära krav på en långsam planering och en skonsam evakuering (eller kvarboende under hela ombyggnaden). Här finns en latent konfliktpunkt eftersom såväl fastighetsägaren som den tekniska förvaltningen (för att inte tala om byggnadsentreprenörerna och

byggnadsarbetarna) vill handla snabbare enligt gängse ekonomisk-tekniska effektivitetskriterier. Det finns dock ombyggnadsmetoder som gör det möjligt att förena teknisk-ekonomiska och sociala mål.

Olaus Petri kommundelsnämnd avslutar sitt remissvar på 1986-90 års bostadsförsörjningsprogram med kravet att "ingen skall behöva flytta efter att ombyggnation skett". Det återstår att se om kommundelsnämnderna och den tekniska förvaltningen i samråd med fastighetsägare, hyresgästförening och de boende kan leva upp till detta krav. Steget dit är långt och troligen inte utan konflikter. Ett pedagogiskt hjälpmedel för att börja närma sig målet skulle kunna vara att försöka överföra erfarenheter från planeringen av Norrbyhemmets ombyggnad till ombyggnad av flerfamiljshus. I det förra fallet har ju kommundelsnämnden under lång tid och med omsorg om de boende planerat ombyggnaden. Därmed inte sagt att de boende vid Norrbyhemmet skulle gå fria från alla påfrestningar som hör samman med en ombyggnad.

IX. En samlad bedömning av projektarbetet som sådant kan utgå från ett konstaterande att huvudsyftena med projekt Norr tillgodosetts såtillvida att projektgruppen i sin slutrapport kan presentera ett antal tänkvärda rekommendationer för det fortsatta förnyelsearbetet. I viss utsträckning har dessa också börjat prövas i det ordinarie kommunala arbetet. Vi tänker då närmast på den arbetsgrupp som bildats med representanter för Olaus Petri kommundelsnämnd och de fyra tekniska förvaltningarna: fastighets-, gatu-, park- och stadsbyggnadskontoren. De tre första sammanläggs från och med 1986 till ett tekniskt förvaltningskontor och det återstår att se hur samarbetet mellan Olaus Petri kommundelsnämnd och den tekniska förvaltningen påverkas av detta. Oklart är också ännu hur samarbetet mellan övriga kommundelsnämnder och den tekniska förvaltningen i stort kommer att utvecklas. Tills vidare tycks kommunledningen förorda ett förhållningssätt som respekterar spontana samarbetsformer och som ligger i

linje med den "vardagsrationalism" vi skall återkomma till i nästa kapitel.

Det finns emellertid en motsättning mellan vissa av projektets rekommendationer å ena sidan och dess eget arbetssätt å den andra. Projektet har således arbetat traditionellt i den meningen att det som många andra utvecklingsprojekt varit starkt självcentrerat. Det har hela tiden framstått som viktigt att de olika aktiviteter som projektet initierat verkligen knutits till projektet som sådant. Under några månader inrättade projektledningen t.o.m. ett eget fältkontor oaktat huvudsyftet var att fästa medborgarnas uppmärksamhet på kommundelsnämnden som uppsamlare och förmedlare av lokala behov och önskemål.

Det har också funnits en tendens att tillskriva projektet aktiviteter som uppstått och utvecklats oberoende av detta samtidigt som effekterna av det egna arbetet överskattats. Ett tydligt exempel på detta är när man i slutrapporten sätter likhetstecken mellan informationsinsatser från projektet å ena sidan och medborgarnas faktiska deltagande i, ja rentav inflytande på planeringen å den andra.

Projektcentreringen har vidare kommit till uttryck i den för liknande projekt så vanliga betoningen av ett skedesindelad arbetsschema med omfattande områdesbeskrivningar och åtföljande handlingsprogram. Efter hand som projektarbetet fortskridit har dock metodfrågorna getts större vikt och framtonar i slutrapporten på ett sätt som bättre svarar mot projektets huvudsyften än vad själva projektarbetet gjort.

Den starka programfixeringen kan också ställas mot den blygsamma uppmärksamhet som riktats mot genomförandefrågorna. Men också dessa har efter hand fått större tyngd, som en återspeglning av erfarenheter som vunnits i själva projektarbetet.

En anmärkningsvärd brist i projektgruppens sammansättning har varit att det saknats företrädare för stadsbyggnadskontorets innerstadsavdelning. Det är där som den löpande handläggningen av byggnadslovsärenden sker och utan direkt koppling dit finns det små möjligheter att påverka de konkreta ombyggnadsfall som ständigt dyker upp. Av särskild vikt för ombyggnadens genomförande synes vara de informella kontakter som på ett tidigt stadium ofta etableras mellan fastighetsägaren och stadsbyggnadskontorets handläggare.

En annan brist har varit avsaknaden av kontakter med socialförvaltningen. Under projektperioden har det inom denna förvaltning pågått ett arbete med äldreomsorgsfrågorna. Trots att dessa är så angelägna inom projektområdet har arbetet inom projektet respektive socialförvaltningen pågått parallellt utan inbördes direkta kontakter.

Projektledaren har visserligen haft en imponerande överblick och kompetens vad gäller hela fältet av stadsförnyelsefrågor, förvärvat genom 40 års arbete med stadsbyggnad i Örebro, men har samtidigt framstått som något isolerad från stadsbyggnadskontorets innerstadsavdelning. Projektadministratören hämtades från socialförvaltningen och hade viss praktikerfarenhet från stadsbyggnadskontoret. Att projektets kontakter med socialförvaltningen varit så outvecklade framstår mot denna bakgrund som gåtfullt. Kanske är det i viss mån varje inplanterat projekts öde att bli något isolerat från den ordinarie organisationen. Detta blir dock ett särskilt problem, när huvudsyftet är just att förändra det ordinarie arbetet inom en given resursram.

Som utifrån kommande projektdeltagare/observatörer antog vi att projektet var väl förankrat i den ordinarie tekniska förvaltningen. Insikten att så inte var fallet växte fram gradvis och blev således en av våra dokumenterade slutsatser av fallstudien.

X. Forskarnas insats har varit både att delta i och utvärdera projektet. En självkritisk betraktelse ger vid handen att vi sannolikt haft mera att tillföra om vi i projektets inledande skede lagt större vikt vid vår dokumentationsroll. Kanske hade vi då tidigare upptäckt de spontana nätverk som höll på att växa fram mellan de olika kommundelsnämnderna och de tekniska förvaltningsgrenarna liksom projektets nyss nämnda isolering. Detta skulle i sin tur ha kunnat leda till en tidigare och mera realistisk diskussion om de båda delarna av den kommunala organisationen.

I detta sammanhang kan vi också ifrågasätta själva uppdragsformuleringen. Viktigare än att dokumentera och utvärdera projektet som sådant borde vara att i ett bredare perspektiv och på basis av ett vidare kunskapsunderlag diskutera möjliga former för en decentraliserad stadsförnyelseplanering. Vi kan uttrycka det så att projektets självcentrering återspeglas i ett alltför närsynt betraktande av projektet från forskarnas sida. Ändå har vi i denna rapport försökt vidga perspektivet utöver vad uppdragets snäva formuleringar uppmanar till.

Vi avslutar detta kapitel med en matris som översiktligt visar kommundelsnämndens inflytande vid olika typer av stadsförnyelse (jfr nedan kap. 14, p. X).

Tabell 7. Kommundelsnämndens inflytande vid olika typer av stadsförnyelse.

Funktion	Typ av förnyelsesituation		
	Nämndens egentliga kompetensområde	Annat kommunalt kompetensområde	Möjligt kompetensområde ¹⁾
Identifiera behov	3	3	1
Prioritera mellan behov	3	2	0
Mobilisera resurser	2	1	0
Följa upp/utvärdera ²⁾	-	-	-

Skala: Från starkt (3) till inget inflytande alls (0).

1) Till exempel ombyggnad av flerfamiljshus. Om detta är en situation som berör kommundelsnämndens kompetensområde är på sätt och vis en öppen fråga. Nämnden skulle t.ex. med stöd av socialtjänstlagen kunna hävda att den har kompetens, ja rent av skyldighet att tillvarata intressena hos de s.k. resurssvaga boende i kommundelen.

2) Det är ännu för tidigt att bedöma av vem och på vilket sätt funktionen uppföljning/utvärdering utförs.

När vi betraktat projekt Norr har vi slagits av projektledningens starka programorientering. Som ledningen själv framhåller i slutrapporten har tyngdpunkten i arbetet legat vid att lägga data till data och mål till mål för att summeras i ett hägrande handlingsprogram med påföljande pilotprojekt, projekt Norr "i genomförandefasen". Handlingsprogrammet kunde inte som projektledningen avsett fullbordas inom projekttidens ram, men förslaget om "en fortsättning på projekt Norr" fick ändå stöd av den socialdemokratiska majoriteten i planutskottet genom ett beslut i december 1985.

Det traditionellt upplagda programarbetet har spelat en mera framträdande roll än metodfrågorna i projektets verksamhet. Vår, redan under projekttiden framförda, kritik av detta förhållande har två utgångspunkter. Dels har kritiken sitt berättigande utifrån ett traditionellt utvärderingsperspektiv. Det var ju metod- och inte programfrågorna som skulle stå i centrum för arbetet. Dels kan kritiken härledas ur ett mera generellt synsätt på programarbetets relevans i samband med stadsförnyelse. Vi skall i detta kapitel uppehålla oss enbart vid den sistnämnda punkten.

Planeringsdebatten har sedan 1960-talet kännetecknats av en växande kritik mot den förhärskande rationalistiska planeringsideologien (se t.ex. Alexander 1984; Flyvbjerg & Petersen 1983; Gullberg 1981; Healey, McDougall & Thomas 1982; Scott & Roweis 1977). Som bl.a. Alexander (1984) påpekat behåller det rationalistiska planeringsidealet likväl sin mönsterbildande ("paradigmatiska") ställning i läroböckerna. Bland de alternativa ansatser som formulerats finns ännu ingen som kan mäta sig med den konventionella rationalistiska i fråga om formell

klarhet och uppslutning bland forskare och planerare (Hemmens 1980).

Inom ramen för den rationalistiska planeringsideologien ryms en mängd planeringsansatser som alla har det gemensamt att de utgör variationer på vad vi kan kalla "den rationalistiska kedjan". Vi tänker här på de logiska steg som sägs känneteckna en planeringsprocess och som inte sällan också antas ha en kronologisk motsvarighet i de verkliga processerna. Hermerén (1980) urskiljer t.ex. följande logiska steg i en planeringsprocess, dock utan att anta någon kronologisk motsvarighet: problemanalys - målanalys - alternativanalys - konsekvensanalys - sannolikhetsbedömning - värdering - vägning - helhetsbedömning och beslut - uppföljning.

Som Scott & Roweis (1977) påpekat är problemet med konventionell planeringsteori ("mainstream planning theory") inte så mycket att den ger en felaktig bild av verkligheten. Det är troligen sant att planeringsprocesser i allmänhet innehåller många av länkarna i den rationalistiska kedjan. Problemet med teorien är att den är "trivialt sann", dvs tenderar att säga allt och därmed mycket lite. Den framstår lätt som abstrakt och empiriskt tom (för en närbesläktad kritik av den rationalistiska schematiken i svensk regionalpolitisk planeringsideologi se Elander 1978, s. 129 ff.; jfr Alterman 1982, s. 227; Gullberg 1981, s. 129).

Vi förnekar inte att verkliga planeringsansträngningar ofta kan låta sig beskrivas i form av en rationalistisk kedja, under förutsättning dock att man släpper villkoret kronologisk motsvarighet. Vi är heller inte främmande för att det för vissa planeringssuppgifter kan vara eftersträvansvärt att försöka planera på detta sätt. Det borde framförallt kunna gälla väl avgränsade problemområden med entydiga mål och få aktörer (jfr Hjern 1985). Olyckligtvis -

för den rationalistiska ansatsen - har konkreta stadsförnyelsesituationer sällan denna karaktär. Som vi pekat på redan i kapitel 1 kännetecknas dessa tvärtom vanligen av att många aspekter, intressen och mål är inblandade. Om kommunen genom någon form av övergripande planering försöker få grepp om och formulerar mål för stadsförnyelseprocessen som helhet resulterar detta vanligen i omfattande bakgrundsbeskrivningar och ett myller av mer eller mindre motstridiga mål. Antalet mål tenderar dessutom att växa över tiden utan att avståndet till konkreta genomföranden behöver bli nämnvärt kortare (jfr Källtorp 1983).

De inslag från ett konventionellt rationalistiskt planeringsideal vi närmast haft anledning att uppmärksamma i samband med projekt Norr är följande:

- a) Föreställningen att planering är en process som måste ske under vertikal kontroll av en särskild planeringsgrupp.
- b) Den mycket starka betoningen av att samla in ett omfattande planeringsunderlag, som en nödvändig förutsättning för "genomförandefasen".
- c) Den starka tilltron till programmets och målens betydelse som styrfaktorer.
- d) Harmoniperspektivet, dvs tanken att alla de intressekonflikter som finns inbyggda i de olika förnyelseprocesserna skall kunna lösas abstrakt av en liten planeringsgrupp höjd över dessa verkliga processer.

Ändå är det uppenbart att projektets planeringsarbete lämnar mycket övrigt att önska också ur ett konventionellt rationalistiskt perspektiv. Problemanalysen är t.ex. mycket bristfällig (se kapitel 10), någon egentlig målanalys har aldrig

gjorts och inte heller några konsekvensanalyser. Vi är dock inte särskilt angelägna att på punkt efter punkt ställa projektets aktiviteter mot länkarna i den rationalistiska kedjan. Sådana exerciser brukar alltid avslöja ett stort glapp mellan ideal och verklighet, ett förhållande som föranlett slutsatser om "det rationella planeringsparadigmets" sammanbrott (Alexander 1984; jfr Wittrock & Lindström 1984). Med tanke på förnyelseproblematikens verkliga karaktär instämmer vi, och tror att det är missriktad ambition för en kommun att utarbeta omfattande stadsförnyelseprogram av rationalistisk typ, i varje fall så länge det inte utvecklas motsvarande kapacitet för genomförande.

Men finns det inte ett inslag i projekt Norrs arbete som gör det obefogat att tala om ett rationalistiskt planeringsideal som inspirationskälla? Vi tänker framförallt på den kontinuerliga dialogen mellan projektledningen och KDN-gruppen, som representant för medborgarna i kommundelen. Återspeglar inte detta inslag i projektarbetet ett participatoriskt element som är främmande för det rationalistiska planeringsidealet?

Det är riktigt att participatorisk planering i olika former alltsedan 1960-talet utgjort ett svar på kritiken av den rationalistiska planeringsideologien (Bohm 1985; Gullberg 1981, s. 117 ff.; Källtorp 1983; Miller et al. 1982; Wikforss 1984). Emellertid är participatorisk planering, som den vanligen gestaltas, väl förenlig med ett rationalistiskt synsätt. På sätt och vis kan man se den som ett försök att lätta planerarnas dåliga samvete: "nu skall medborgarna få komma till tals också". Genom att komplettera traditionella typer av hårddata med subjektiva, "mjuka", kunskaper inhämtade via medborgardeltagande kan planeraren med större tilltro hänvisa till ett fullständigare planeringsunderlag, en starkare "probleminventeringslänk" i den rationalistiska

kedjan. Planeringen kan samtidigt få en starkt folklig legitimitet.

Men medborgardeltagande kan anta många olika former, alltifrån information från en myndighet till full beslutsrätt eller självbestämmande (jfr begreppsgenomgången i Montin 1982, s. 36-42). Det är först när deltagandet ger möjligheter till ett reellt inflytande som man kan tala om en uppmjukning av den rationalistiska planeringsansatsen. Exempel på planeringsformer som medger ett långtgående medborgarinflytande är dialogplanering (Friedmann 1973), generativ planering (Brox 1974) och basdemokratisk planering (Büchert 1981). Inte i någon av dessa ansatser är det fråga om att ställa medborgarna inför färdiga planeringssteg som skall beträdas under ledning av en överordnad planeringsinstans. Det handlar om planeringsformer som - till sina intentioner - bryter med den rationalistiska planeringsschematiken.

När det gäller projekt Norr är det lätt att se att dialogen med de fyra KDN-politikerna och kommundelschefen skett på projektledningens villkor. Utgångspunkten har inte varit någon inventering av det spontana förnyelsearbetet i kommundelen i stil med den vi gjort i kapitel 6 ovan. Det exakta valet av målvariabler återspeglar i första hand intressen hos projektledningen, låt vara att dessa sammanfaller med vissa av KDN-gruppens egna prioriteringar. Planeringsförloppet har i stora drag styrts av det schema som projektledningen lade fast i utgångsläget (se kapitel 8 och 10).

På de fyra punkter där vi tidigare pekat på ett genomslag för det konventionella rationalistiska planeringsidealet i projektarbetet skall vi nu antyda alternativa utvecklingsmöjligheter, som vi menar står i bättre samklang med de reella problem som stadsförnyelseprocessen/erna reser. Tendenser till en

utveckling i de angivna riktningarna har vi kunnat skönja i Olaus Petri kommunalnämnds arbete. I varje fall när det gäller de två första punkterna kan vi också skönja ett liknande synsätt i de rekommendationer som ges i projekt Norrs slutrapport.

a) Kommunalnämnden anger själv behovet, inriktningen och omfattningen av den lokala förnyelseplaneringen. Den centrala planeringsfunktionen i kommunen finns visserligen kvar och har ett övergripande ansvar för kommunalnämndernas planering (jfr kapitel 3). Denna planering ges dock frihet att utvecklas i olika riktningar och behöver inte följa den hierarkiska modell vi sett i projekt Norrs arbete med en projektledning som målmedvetet försöker leda sin dialogpartner genom ett i förväg fastlagt schema.

b) Kommunalnämnden har ett självständigt planeringsansvar gentemot den egna förvaltningen och de nätverk till organisationer och enskilda som växer fram i kommunerna. I detta ansvar ligger en frihet att söka den typ av planeringsunderlag nämnden anser sig ha behov av. I ett brett urval av kunskapskällor inryms bl.a. statistik- och kommunplanekontoren, den lokala planeringsdatabasen och subjektiva erfarenheter från politiker, anställda, lokalt verksamma organisationer och enskilda medborgare. Kommunalnämnden och dess förvaltning fungerar som ett "ständigt fältkontor". Det pågår fortlöpande en med vardagspolitiken nära sammankopplad processplanering. Denna kontrasterar mot den konventionella planeringsansatsens schematik med ett inledande obligatoriskt stadium av en ofta oprecis och föga åtgärdsrelaterad, men mycket omfattande datainsamling.

c) Inget omfattande arbete läggs ned på att formulera ett heltäckande förnyelseprogram för kommundelen. I stället riktas huvudintresset mot att finna genomförandemöjligheter för sådana mål som KDN redan bestämt sig för, t.ex. att öka tillgängligheten eller, vilket vi återkommer till i nästa punkt, stödja de

äldre boendes roll vid ombyggnader. I den mån konkreta delprogram anses nödvändiga är dessa korta och handlingsinriktade med ett minimum av "målkosmetika". Endast bakgrundsdata av betydelse för KDN:s faktiska handlingsmöjligheter eftersöks.

De nödvändiga resurserna söks, liksom hittills, ekonomiskt via budgetprocessen och personellt via utnyttjande och påbyggnad av politikers och anställdas erfarenheter och kompetens. Särskilda insatser görs dessutom för att bygga upp organisatoriska nätverk med representanter för nyckelgrupper, främst fastighetsägare och boende med deras respektive organisationer. Här återstår ännu mycket för kommunalnämnderna att göra.

d) De intressekonflikter som finns involverade i förnyelseprocessen betraktas med öppna ögon. Kommunalnämnden eftersträvar att synliggöra dessa intressen och medvetet ta ställning för vissa av dem. Ett sådant förhållningssätt innebär ett erkännande av att kommunen är en arena för kamp, förhandlingar och kompromisser mellan olika intressen (jfr organisationstypen "implementering som konflikt och förhandling" i Elmore 1978; jfr Schéele 1985, s. 55 ff.). Olaus Petri kommunalnämnd ger själv i sitt yttrande över Bostadsförsörjningsprogram 1986-90 (1985-09-11) uttryck för ett synsätt, som möjligen kan utvecklas i denna riktning:

"Olika ombyggnationer medför ofta mer eller mindre långa evakueringstider för hyresgästerna. Det har därvid uppmärksammats att framförallt äldre under sådana processer far mycket illa och ofta blir betydligt mer vårdberoende än tidigare, t.o.m. i behov av institutionsvård. Det är därför angeläget att kommunen och fastighetsägare aktivt medverkar till att ombyggnationen genomförs så varsamt som möjligt för de boende genom olika informationsinsatser och andra åtgärder tillsammans med fastighetsägare, de boende och hyresgästförening. Ingen skall behöva flytta efter att ombyggnation skett." (vår kursiv.)

Under förutsättning att denna deklARATION också åtföljs av motsvarande ansträngningar i praktiken skulle ett steg vara taget i riktning mot en planeringsansats som inte är så vanlig. Det skulle med andra ord för de boende verkligen vara "värt besväret" att svara på planeringsorganisationens inviter (jfr Gullberg 1981, s. 125).

Planering för stadsförnyelse är inte detsamma som verklig stadsförnyelse. Annorlunda uttryckt: planeringen är en sak och dess eventuella effekter på verkligheten en annan. I detta perspektiv är det tydligt att projekt Norr lagt tyngdpunkten vid planeringen som sådan, möjligen med den underförstådda tanken att detta automatiskt också leder till effekter på de verkliga processerna. I projektets rekommendationer kan här och var finnas uttryck för ett mera realistiskt betraktelsesätt. I en av projekt Norrs delrapporter heter det t.ex.:

"Det måste även finnas en rimlig överensstämmelse mellan den arbetsinsats som utförs främst för att ta fram bakgrundsdata och för att hålla dem a jour och den möjlighet som finns att styra/påverka utvecklingen i viss riktning. D.v.s. ju mindre möjlighet till styrning ju mindre underlagsmaterial behöver tas fram." (Förslag till lokalt bostadsförsörjningsprogram. Delrapport 6. Projekt Norr. 1985-04-25. Rapporten har utarbetats av planeringschefen. Den citerade passagen återkommer i projekt Norrs slutrapport (s.41) och i Örebro kommuns bostadsförsörjningsprogram 1986-90.)

Om en kommun har ambitionen att öka sina styrningsmöjligheter kan det förvisso finnas skäl att förstärka planeringsunderlaget. Vad citatet med instämmande av oss vänder udden mot är ettoreflekterat insamlande av data i största allmänhet.

I Olaus Petri kommundelsnämnds egen praktik har vi sett exempel på en praktisk "vardagsrationalism" som kontrasterar mot projektledningens "programrationalism" (jfr kapitel 6-8). Man får inte

förledas att tro att denna vardagsrationalism saknar program och mål, även om dessa inte getts formen av ett omfattande skriftligt dokument som konventionell rationalistisk planeringsideologi föreskriver (jfr kritiken av ett sådant synsätt i Wildavsky 1973; Wittrock & Lindström 1984). Planeringsfunktionen ligger i själva verket inbäddad i kommunaldelsnämndens normala politiska praktik.

Det problem- och processorienterade förhållningssätt vi har uppmärksammat i Olaus Petri kommunaldelsnämnd leder osökt in på en diskussion som förs bland implementations-, planerings- och utvärderingsforskare. Hur skall planerings- och genomförandeprocesserna bäst karakteriseras sedan den rationalistiska teorin förlorat i trovärdighet som beskrivningsinstrument (se t.ex. problemöversikten i Lundquist 1985; jfr Alterman 1982)?

Här är inte platsen att fördjupa oss i en diskussion om vad planering i allmänhet är och bör vara. I nästa kapitel skall vi emellertid antyda konturerna av ett synsätt som vi menar borde kunna tillämpas i fortsatt forskning om stadsförnyelse och kommunal decentralisering.

Förnyelsefrågorna spelar redan i dag en framträdande roll i samhällsutvecklingen och kommer sannolikt att göra det än mer i framtiden. Den kommunala organisationen är uppbyggd under en period av omfattande nyproduktion i stora serier, på jungfrulig mark och med förhållandevis överskådliga inressekonstellationer. Under en period av stabil ekonomisk tillväxt och kommunal expansion tedde sig den rationalistiska planeringsideologien länge som en rimlig utgångspunkt för att hantera stadsbyggnadsfrågor. Fr.o.m. början av 1970-talet blir situationen radikalt annorlunda. Som vi pekat på i kapitel 1 reser stadsförnyelsen en rad problem som ter sig svåra att komma till rätta med utan kvalitativa förändringar av kommunernas organisation och arbetssätt.

Kommundelsnämndsreformen är det hittills mest långtgående försöket att decentralisera den kommunala nämnd- och förvaltningsorganisationen i Sverige. Till reformens huvudsyften hör visserligen inte att förbättra kommunernas möjligheter att planera och påverka stadsförnyelseprocessen i dess mångskiftande yttringar. Ändå har vi, som framgått av denna rapport, kunnat se hur de tekniska förvaltningarna och kommundelsnämnderna mer eller mindre spontant orienterat sig mot ett samarbete i frågor rörande stadsförnyelse och fysisk planering i allmänhet. Mot denna bakgrund skall vi nu peka på några förhållanden som vi menar borde beaktas i fortsatt forskning på området. Vi skall också, avslutningsvis, föreslå några konkreta forskningsuppgifter.

I. I stället för att "utvärdera" enskilda projekt borde forskningen inriktas på att studera hur ordinarie kommunal planering och politik faktiskt går till. Projektfixeringen kan lätt leda till blindhet för erfarenheter som växer fram spontant och som därför äger en naturlig livskraft som tillfälliga

projekt saknar. Fixeringen kan också leda till svårigheter att identifiera de verkliga hinder som försvårar ett effektivt kommunalt förnyelsearbete.

II. Forskning om den decentraliserade förnyelseplaneringen borde vara övervägande deskriptiv och inte från början låta sig styras av bestämda antaganden om förväntade mål och medel. Sådana antaganden löper lätt en risk att bli styrande på ett sätt som är till förfång för realismen i beskrivning och analys. Den traditionella målfixeringen leder t.ex. lätt till att forskningen koncentreras till att visa hur väl/hur illa målen uppfyllts. Det är då lätt att förbise att de i den studerade processen ingående aktörerna kanske uppfyller andra, väl så angelägna mål (jfr Ham & Hill 1985, s. 107 f.; Hjern 1985).

III. Forskningen bör utföras i ljuset av den enkla men grundläggande distinktionen mellan planeringsprocessen och den verkliga stadsbyggnadsprocessen (jfr Bohm 1985, s. 23 f.). Det får inte bli något självändamål att studera planeringsprocessen som sådan. Strävan bör vara att relatera planeringsaktiviteterna till de mera handfasta processer som leder till materiella förändringar i stadsbygden.

IV. Processerna bör studeras under en längre tid. Den vanligen tillämpade utvärderingstiden är alldeles för kort för att man skall kunna på ett realistiskt sätt bedöma vad som är effekter av en viss planeringsåtgärd respektive av andra faktorer (jfr Hermerén 1981, s. 55 f.).

V. Stadsförnyelse är en verksamhet där initiativ - planering - genomförande (eller vilka skeden/funktioner man nu vill urskilja) ständigt övergår i och överlagras på varandra i en labyrint av processkedjor (jfr Stewart & Underwood 1982). För att kunna se vad som händer och få någon systematik i ett så komplicerat skeende förefaller det fruktbart att utgå från ett synsätt av den typ som föreslagits av den norske statsvetaren Johan P. Olsen (vi följer här

referatet av Olsens synsätt i Lindensjö 1984, s. 100 ff.). Denna "soptunnemodell" (garbage-can model) har i en nyligen publicerad organisationsteoretisk översikt betecknats som den mest lovande när det gäller att förstå kollektiva beslut (Lundquist 1985, s. 212).

Olsen förnekar inte att vissa aspekter av rutinmässig politik kan fångas in av traditionella synsätt på beslutsfattande. Offentlig politik kan t.ex. många gånger verkligen ses som rationell regeltillämpning eller problemlösning. Däremot är sådana modeller mindre givande när man skall studera situationer "där regler och rutiner saknas, där deltagare, dagordning och organisation inte är givna" (Lindensjö 1984, s. 100). Vi menar att stadsförnyelse ofta har denna karaktär, inte minst i ett skede när kommuner, fastighetsägare, hyresgäster och andra centrala aktörer håller på att ställa om sina organisationer och arbetssätt (jfr Stewart & Underwood 1982).

Olsen liknar det politiskt-administrativa beslutssystemet vid en mötesplats för fyra olika strömmar av beslutstillfällen, problem, lösningar och aktörer. Han menar inte att dessa strömmar sammankopplas slumpmässigt från fall till fall. För att upptäcka mönstren måste man emellertid undersöka innehållet i de "soptunnor", dvs de beslutstillfällen, där problem och lösningar dumpas ned av aktörer. Forskaren måste med andra ord träda ned i verkligheten från den rationalistiska hierarkins höjder.

VI. Den mer eller mindre kaotiska bild av stadsförnyelseprocessen som här frammanats - med stöd av såväl egna observationer som den s.k. soptunnemodellen - bör emellertid ses mot bakgrund av det politiska, juridiska och ekonomiska regelsystem som utgör ram för dessa processer. Den yttre, formella ramen för skeendet har en rationalistisk karaktär och det vore lätt sinnigt att a priori hävda att denna inte också skulle kunna påverka den form som de konkreta processerna får. Att vara öppen för denna möjlighet är dock något helt annat än att bygga in rationalismen

som ett styrande grundantagande i teorien (jfr Wittrock & Lindström 1984, s. 165 f.).

VII. Stadsförnyelse är en process med många olika, delvis motstridiga intressen inblandade. En viktig forskningsuppgift är att karakterisera typiska förnyelsesituationer (t.ex. ombyggnad av flerfamiljshus med privat ägare eller av ett servicehus) med avseende på vilka intressen som står på spel, hur deras talan förs och vilka som vinner respektive förlorar (jfr Källtorp 1985).

VIII. Något av en gemensam nämnare för samtliga föregående punkter är att stadsförnyelsens innehåll sällan bestäms genom någon enkel av kommunen styrd mål-medel-rationell process. I stället skapas förnyelsens innehåll i en mängd delprocesser där en rad olika aspekter, intressenter och mål är inblandade. Detta får vissa metodiska konsekvenser. Studier av formella dokument och intervjuer med formella nyckelpersoner i de kommunala organen är av begränsad hjälp och kan, om de sker ensidigt, snarare leda vilse. Intervjuer med flera inblandade och direkt observation kan öka realismen i studierna.

För att få systematik och möjliggöra fortsatt forskning med samma metodik bör dock mera formaliserade metoder användas. Exempel på sådana finns inom den s.k. nätverksanalysen, t.ex. i den form som utvecklats av den svenske statsvetaren Benny Hjern och hans medarbetare. Metoden går i korthet ut på att via systematiska intervjuer enligt "snöbollsprincipen" nedifrån i en process rulla upp de nätverk, "implementationsstrukturer", genom vilka politiken genomförs eller snarare skapas (Hjern 1983; Hjern & Porter 1983; för en modifierad tillämpning av detta slag se Danermark 1985 b; se även Nohrstedt 1986).

IX. Med hjälp av sådana metoder skulle stadsförnyelsesituationer kunna kartläggas och ge underlag för villkorliga generaliseringar. Kring dessa föreställer vi oss att en viss teoretisk pluralism är

möjlig. Systematiska studier av typfall torde kunna ge resultat som befruktar den ständigt pågående diskussionen om makt och demokrati, som tagit ny fart också i Sverige, i spåren av den norska maktutredningen.

X. I vår rapport har vi urskiljt tre roller som kommundelsnämnderna spelar i förnyelseprocessen. De tre begreppen artikulering, aggregering och implementering känns igen från ett strukturfunktionalistiskt betraktelsesätt som har kommit att bli något av statsvetenskapligt allmängods. De är användbara för att analytiskt urskilja några väsentliga aspekter av den politiska processen men har för den skull inget eget teoretiskt innehåll.

I organisationsteoretisk litteratur brukar man ange fyra administrativa funktioner som viktiga för att leda en organisation eller administrera genomförandet av en politisk handlingslinje (Montin 1985): (i) att identifiera behov, (ii) att prioritera mellan olika identifierade behov, (iii) att mobilisera resurser för att tillgodose de prioriterade behoven och (iv) att följa upp/utvärdera gjorda satsningar. De tre första av dessa funktioner svarar grovt mot de tre tidigare nämnda. Den fjärde funktionen, uppföljning/utvärdering, kan ses som en applicering av den strukturfunktionalistiska, eller snarare systemteoretiska, återkopplings slingan ("feed-back").

Om vi använder oss av de i organisationslitteraturen formulerade begreppen kan vi sammanfatta våra rekommendationer för fortsatt forskning med utgångspunkt från den matris som presenterades alldeles i slutet av kapitel 12.

Forskningsuppgiften kan i ett koncentrat formuleras som att finna de implementationsstrukturer som utmärker respektive funktionsnivå och förnyelsesituation. Vilka aktörer representerande vilka intressen ingår i de olika implementationsstrukturerna? Vilken roll spelar

kommundelsnämnden och däri ingående aktörer i dessa strukturer?

Låt oss avslutningsvis peka på några handfasta forskningsuppgifter som ligger i linje med det ovan skisserade synsättet. För att hålla kvar vid huvudtemat för denna rapport låter vi den övergripande frågan vara: hur sker planering och genomförande av stadsförnyelse i en kommun med kommunaldelsnämnder? Vi föreslår att en undersökning på detta tema läggs upp i fyra steg:

a) En på basis av dokument och intervjuer med formella nyckelpersoner gjord översikt över vilken roll som tilldelats kommunaldelsnämnderna vid stadsförnyelse. Översikten bör omfatta flera kommuner med kommunaldelsnämnder och syftar till två saker: dels att ge en uppfattning om bredden och ambitionsnivån vid statsningen på decentraliserad kommunal förnyelseplanering och dels att ge underlag för att välja ut några kommuner för mera ingående fallstudier.

b) En studie som tar sikte på att beskriva den kommunala förnyelseorganisationens utseende och arbetssätt i stort, i ett dynamiskt perspektiv som visar vad som händer i och med förnyelsefrågornas allt större tyngd. För att på ett fruktbart sätt kunna angripa det kontrafaktiska problemet - hur skulle stadsförnyelsen gå till om inte kommunaldelsnämnderna fanns? - bör studien omfatta jämförelsekommuner, där inga särskilda ansträngningar gjorts för att decentralisera förnyelsearbetet.

c) En jämförelse mellan ett par kommunaldelsnämnders sätt att arbeta med förnyelsefrågor i en och samma kommun. Jämförelsen bör utgå från de frågeställningar som dragits upp tidigare i detta kapitel och anknytas till annan pågående eller planerad forskning om kommunaldelsnämnder.

d) Ett par intensivstudier av specifika förnyelsesituationer, klassificerade enligt matrisen

ovan. Situationerna bör preciseras ytterligare, t.ex. ombyggnad av flerfamiljshus med olika ägarkategorier (privat, bostadsrätt, allmännytt) eller, inom KDN:s eget ansvarsområde, förnyelse av bibliotek/daghem/skolor. Inte minst för detta steg av undersökningen ligger det nära till hands att knyta an till den ansats som utvecklats av Benny Hjern och hans kollegor (jfr punkt VIII ovan).

Den i anslutning till vår egen fallstudie genomförda analysen av ett ombyggnadsfall i projektområdet (Danermark 1985 b) understryker vikten av att inte a priori från analysobjektet definiera bort den "politik" som förs under och vid sidan av den officiella politiken (jfr Topalov 1985 för en generell plädering i denna riktning; se även Ham & Hill 1985, kap. 6). Med implementationsanalysens hjälp tror vi att risken för en sådan "glömska" minimeras.

För att undvika missförstånd skall vi understryka att vi inte vill byta en typ av metodisk ensidighet mot en annan. Genom att kombinera uppifrånperspektivet med ett nedifrånperspektiv tror vi att vi kan fånga fler aspekter av verkligheten och därmed komma fram till en mera realistisk helhetsbild.

REFERENSER

Alexander, E. R. (1984) "After Rationality, What? A Review of Responses to Paradigm Breakdown", Journal of American Planning Association 50, s. 62-69

Alterman, R. (1982) Implementation Analysis in Urban and Regional Planning. Towards a Research Agenda. I Healy, P., McDougall, G. & Thomas, M. J. (Eds.) Planning Theory. Prospects for the 1980s. Oxford: Pergamon Press

Amnå, E. (1983) "Stadens förvaltning - ett legitimitetsproblem", Sociologisk forskning 20 (3-4), s. 20-38

Amnå, E. (1985) Lokala organ. Kommundelsnämnder i Eskilstuna, Umeå och Örebro. De första årens erfarenheter - en sammanfattning av utvärderingen. Stockholm: Civildepartementet

Amnå, E., Brytting, T., Ekman, A., Kolam, K. & Montin, S. (1985) Kommunal decentralisering. Utvärdering av försöken med kommundelsnämnder i Eskilstuna, Umeå och Örebro. Stockholm: Byggforskningsrådet R 42:1985

Andersson, Å.-E. & Johansson, B. (1985) Byggintensitet och bostadsinvesteringar i Sverige och andra OECD-länder. I Forskare om bostadspolitik och bostadsmarknad. Stockholm: Byggforskningsrådet T 6:1985

Arkitektur (1979) "Tema: Örebro" 79

Baklien, B. (1985) "Evalueringsforskaren mellom barken och veden". Tidskrift for Samfunnsforskning bd 26, 457-475

Bell, R. (1975) Att utvärdera sociala program. Malmö: Alma

Biörnstad, M. (1986) "ROT - en god tanke som kollapsat" Dagens Nyheter 1986-03-01

- Blondel, I. (1972) Comparing Political Systems. New York & Washington: Praeger
- Bohm, K. (1985) Med- och motborgare i stadsplaneringen. En historia om medborgardeltagandets villkor. Stockholm: Byggeforskningsrådet/Liber
- Brox, O. (1974) Generativ planering. I Daun, Å. et al (red.) Samhällsförändring och brottslighet. Stockholm: Tiden-Folksam
- Bryson, J. M. (1983) "Representing and Testing Procedural Planning". I Masser, I. (Ed.) Evaluating Urban Planning Efforts. Aldershot, Hampshire: Cower
- Büchert, E. (1981) Velfaerd, levevilkår, livskvalitet ... Et teoretisk bidrag til levevilkårsforskningen. Oslo: Nord REFO
- Bäck, M. (1981) Att studera politik. Grundbegrepp, klassifikationer, angreppssätt (Skriftserien 16). Örebro: Högskolan i Örebro
- Camhis, M. (1979) Planning Theory och Philosophy. London & New York: Tavistock
- Chambert, H. (1981) Stadsbygdspolitik och stadsutveckling. En komparativ studie av stadsförnyelsens förutsättningar, möjligheter och problem i de nordiska länderna. Utkast till forskningsprogram. Stockholm: Nordiska institutet för samhällsplanering
- Dahlström, E. (1979) Samhällsforskning, samhälle och politik (Forskningsrapport 54). Göteborg: Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet
- Danermark, B. (1983) Klass, inkomst och boende. Om segregation i några kommuner. Örebro Studies 1, Department of Sociology. Örebro: Liber

Danermark, B. (1985 a) Lokal planeringsdatabas. En skiss till en arbetsmodell. Delrapport 3. Örebro kommun, Högskolan i Örebro

Danermark, B. (1985 b) Bostadssanering, äldre och hälsa. Om samverkan mellan landsting och kommun i samhällsplaneringen (Arbetsrapport 10:1985). Örebro läns landsting, Socialmedicinska avd.

Danermark, B. & Elander, I. (1985) The Role of the Local Governments and the Residents in Urban Renewal. Paper for the Conference of Urban Development Control, Local Planning and Decision-Making Process at the University of Lodz, Poland, 16-19 sept. 1985 (Working Paper)

Danermark, B., Elander, I., Strömberg, T. & Söderfeldt, B. (1985) A Success Story? Housing Policy in three Swedish Communes. University of Örebro. Research Report 85:4

Darke, R. (1983) Procedural Planning Theory - Explanation of Control? I Masser, I. (Ed.) Evaluating Urban Planning Efforts. Aldershot, Hampshire: Cower

Elander, I. (1978) Det nödvändiga och det önskvärda. En studie av socialdemokratisk ideologi och regionalpolitik 1940-72. Lund: Arkiv avhandlingsserie 6

Elander, I. (1985) Kommunerna och framtiden: den svenska modellen decentraliserad? I Kommunerna och sysselsättningen. Stockholm: Kommunerna och framtiden & Svenska kommunförbundet

Elander, I., Nohrstedt, S.-A. & Söderfeldt, B. (1985) Erfarenheter, medvetande och handlande. Alternativrelser och praktiker i 80-talets Sverige. Helsingfors: Nord REFO

Elmore, R. (1978) "Organizational Models of Social Program Implementation". Public Policy 26

Eriksson, E. (1986) "Ändra statliga lånen för ombyggnad". Dagens Nyheter 1986-02-27

Eriksson, L. & Turner, B. (1984) "Hård hisspolitik sätter inte stopp för ombyggnad". Kommunaktuellt (27), s. 18

Expressen 1986-03-11

Floderus, Å. (1981) Kan kommunen styra bebyggelseutvecklingen? Stockholm: Byggforskningsrådet T 16:1981

Flyvbjerg, B. & Petersen, V. C. (1983) Planning Theory. Theoretical Considerations on the Analysis of Public Policy and Planning (Public Planning Series No 15) Aalborg: Aalborg University Press

Forss, A. (1985) Att forma sin livsmiljö - en självklarhet?! Delrapport 4. Örebro kommun, Högskolan i Örebro

Fog, H. (1983) Forskning om kommunal planering från 50-tal till 90-tal. Stockholm: Byggforskningsrådet G 10:1983

Friedmann, J. (1973) Retracking America: a Theory of Transactive Planning. New York: Anchor Press

Gidlund, J. (1981) Planering och medinflytande. Stockholm: Byggforskningsrådet R 32:1981

Gullberg, A. (1981) Det fängslande planeringstänkandet - Planering och utvärdering granskade. Stockholm: Byggforskningsrådet R 87:1981

Gullberg, A. (1985) Att utvärdera regionalpolitikens effekter - en omöjlig uppgift? Oslo: Nord REFO

Gustavsson, S. (1980) Housing, Building and Planning. I Lewin, L. & Vedung, E. (Eds.) Politics as Rational Action. Dordrecht: Reidel

Ham, C. & Hill, M. (1985) The Policy Process in the Modern Capitalist State. Brighton, Sussex: Harvester

Hemmens, G. C. (1980) "New Directions in Planning Theory. Introduction". Journal of the American Planning Association 46, s. 259-260

Hermerén, G. (1980) Några logiskt distinkta steg i planeringsprocessen. I Att värdera byggd miljö. Stockholm: Byggeforskningsrådet R 39:1980

Hermerén, G. (1981) KPP-projektets metodik. Utvärdering av ett experiment i tvärvetenskap. Stockholm: Byggeforskningsrådet R 11:1981

Hermerén, G. (1984) "Conflicts of Goals and Interests in Evaluation Research". I Edlund, C. & Hermerén, G. Evaluation Research. Proceedings from the MURA Symposium. Lund: Studentlitteratur, s. 29-48

Hjern, B. (1983) "Förvaltnings- och implementationsforskning". Statsvetenskaplig Tidskrift 86, s. 7-16

Hjern, B. (1985) "Implementationsforskning - låt Weber möta Durkheim". Statsvetenskaplig Tidskrift 88, s. 293-305

Hjern, B. & Porter, D. O. (1983) Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. I Hjern, B. & Porter, D. O, (Eds.) Realizing Social Science Knowledge. Wien-Würzburg: Physica-Verlag

Holfelt, I. et al (1981) KPP-projektet om planerande människor i kommunen - om attityder, atmosfär, tröghet och föränderlighet i den kommunala planeringsprocessen. Stockholm: Byggeforskningsrådet R 8:1981

Höglund, S. (1986) Demokrati i en professionell organisation. Om erfarenheter av att föra in förvaltningsdemokrati som ett underordnat mål vid Stadsbyggnadskontoret i Örebro. Stockholm: Arbetslivscentrum

Korpi, W. (1978) Arbetarklassen i välfärdskapitalismen. Arbete, fackförening och politik i Sverige. Stockholm: Prisma

Källtorp, O. (1983) Stadsförnyelse. Mål, metoder och erfarenheter av planering. En jämförande beskrivning av stadsförnyelsekommitténs pilotprojekt i Botkyrka, Gällivare, Halmstad, Norrköping och Sundsvall. (Meddelande M 83:15). Gävle: Statens institut för byggnadsforskning

Källtorp, O. (1985) Bostadsplaneringens partsrelationer, intressen och konflikter. Några svenska studier av planering för nybyggnad och ombyggnad. (Meddelande M 85:3) Gävle: Statens institut för byggnadsforskning

Lindensjö, B. (1984) Den dolda kompromissen. En studie av den norska Maktutredningen. I Broady, D. & Lundgren, U. P. (Eds.) Skeptron 1. Texter om läroplansteori och kulturproduktion. Stockholm: Symposion

Lundqvist, L. (1985) From Order to Chaos: Recent Trends in the Study of Public Administration. I Lane, J.-E. (Ed.) State and Market. The Politics of the Public and the Private. London: Sage

Malmsten, B. (1984) Bostadsbyggandet i plan och verklighet. Planering och genomförande av kommunal bostadsför-sörjning. Stockholm: Byggeforskningsrådet R 69:1984

Miller, T., Hjärne, L., Källtorp, O. & Olsson, S. (1982) Lokalt inflytande i boende och planering. 1970-talets erfarenheter. Stockholm: Byggeforskningsrådet T 20:1982

Miller, T. & Högberg, A.-L. (1981) Lokalt inflytande vid stadsförnyelse. I SOU 1981:100, s. 213-245

Montin, S. (1982) Kommundelsnämnder - ett objekt för studier. Teoretiska och empiriska problemställningar. Högskolan i Örebro: Skriftserie 20

Montin, S. (1985) Utvärderings- och implementations-forskning. Redogörelse för och diskussion kring några inriktningar. Högskolan i Örebro, Institutionen för politik med förvaltning (Opubl. uppsats)

- Municio, I. (1982) "Implementationsforskning. En litteraturöversikt". Statsvetenskaplig Tidskrift 85, s. 183-190
- Nelissen, N. J. M. (Ed.) (1981) Urban Renewal in Western Europe. Urban Ecology 5, s. 155-390
- Nerikes Allehanda 1986-02-21
- Nilstun, T. & Hermerén, G. (1984) Utvärderingsforskning och rättsliga reformer. Analys av orsaker och effekter. Lund: Studentlitteratur
- Nohrstedt, S. A. (1986) Faktisk kommunal självstyrelse. Delprojekt: Näringspolitiken i tre mindre bergslagskommuner. En projektplan. Örebro: Högskolan i Örebro, Institutionen för politik med förvaltning
- Nordbeck, S. (1983) Kommunal saneringsplanering. Stockholm: Byggforskningsrådet R 76:1983
- Nyman, B. & Tornøe, P. (1984) Stadsförnyelse. Bostadspolitik eller rationell fastighetsförvaltning. Stockholm: Sveriges Fastighetsägareförbund
- Projekt Norr (1984) Projekt Norr - arbetssätt vid stadsförnyelse. Program. Delrapport 1. Örebro: Örebro kommun & Högskolan i Örebro
- Projekt Norr (1984) Områdesbeskrivning - en preliminär helhetsbild. Delrapport 2. Örebro: Örebro kommun & Högskolan i Örebro
- Projekt Norr (1985) Danermark, B. Lokal planeringsdatabas. En skiss till en arbetsmodell. Delrapport 3. Örebro: Örebro kommun & Högskolan i Örebro
- Projekt Norr (1985) Forss, A. Att forma sin livsmiljö - en självklarhet?! Delrapport 4. Örebro: Örebro kommun & Högskolan i Örebro

Projekt Norr (1985) Gårdsförbättringar och gårdssamverkan. Förslag till program. Delrapport 5. Örebro: Örebro kommun & Högskolan i Örebro

Projekt Norr (1985) Förslag till lokalt bostadsförsörjningsprogram. Delrapport 6. Örebro: Örebro kommun & Högskolan i Örebro

Projekt Norr (1985) Trafikåtgärder på Norr. Förslag till program. Delrapport 7. Örebro: Örebro kommun & Högskolan i Örebro

Projekt Norr (1985) Förslag till lokal tillgänglighetsplan för Olaus Petri kommundel. Delrapport 8. Örebro: Örebro kommun & Högskolan i Örebro

Projekt Norr (1985) Projekt Norr - arbetssätt vid stadsförnyelse. Slutrapport. Örebro: Örebro kommun & Högskolan i Örebro

Reiter, O. (1984) Förnyelseprogram för områdesvis bostadsförbättring i Torpa, Jönköping. Stockholm: Byggnadsforskningsrådet R 70:1984

von Schéele, A. (1985) Sagt och gjort. Från beslut till resultat i kommunal planering. Stockholm: KTH, Byggnadsfunktionslära

Schmandt, H. J. (1972) "Municipal Decentralization: An Overview". Public Administration Review 32, s. 571-588

Scott, A. J. & Roweis, S. T. (1977) "Urban Planning in Theory and Practice: a Reappraisal". I Environment and Planning A 9, s. 1097-1119

Stadsförnyelse. En inventering av regler (1985) (Ds Bo 1985:5) Stockholm: Bostadsdepartementet

Stadsförnyelse och bostadsförbättring (1981). SOU 1981:99

Stewart, M. & Underwood, J. (1982) "Inner Cities: A Multy Agency Planning and Implementation Process". I Healey, P., McDougall, G. & Thomas, M. J. (Eds.) Planning Theory. Prospects for the 1980s. Oxford: Pergamon Press

Stjernquist, P. (1983) "En aspekt på rättssociologisk forskning". Tidskrift för Rättssociologi 1, s. 7-17

Strömberg, L. & Westerståhl, J. (1984) The New Swedish Communes. A Summary of Local Government Research (Research Reports 1984:1). University of Gothenburg: Departement of Political Science

Strömberg, T. (1984) Kommunalsocialismen inför verkligheten. Örebro Studies 2, Department of Humanities. Stockholm: Liber

Strömdahl, J. (1986) "Stoppa det asociala ROT-slöseriet". AT. Arkitekttidningen (2), s. 10-11

Topalov, C. (1985) "Social Policies from below: a Call for Comparative Historical Studies". International Journal of Urban and Regional Research 9, s. 254-271

Tornée, P. (1985) Boendeflyttande inom den enskilda hyreshussektorn. I Bo i praktiken. Duger den svenska modellen?

Wikforss, Ö. (1984) Samråd i praktiken. Om medborgardeltagande i fysisk planering. Stockholm: Byggforskningsrådet T 15:1984

Wildavsky, A. (1973) "If Planning is Everything, Maybe it's Nothing". Policy Sciences 4, s. 127-153

Wittrock, B. & Lindström, S. (1984) De stora programmens tid - forskning och energi i svensk politik. Stockholm: Akademitlitteratur

Åtgärder inom bostadsdepartementets verksamhetsområde.

Proposition 1983/84:40 Bilaga 9

Öresjö, E. (1984) "Så gick det i Norra Göta". Bygghforsk-
ningen (6), s. 18-20

1982-04-29

Kommunstyrelsens planutskott

Arbetsätt vid stadsförnyelse, ett utvecklingsprojekt i Örebro

De senaste årens planeringsdebatt har i allt högre grad riktat uppmärksamheten på våra innerstäders problem och sådana åtgärder som syftar till att förbättra och komplettera befintliga förhållanden i bebyggda stadsområden.

Det synsätt som hittills varit gällande i planering av innerstäderna, främst inriktade på fysiska planeringsinsatser, kommer att förändras. Faktiska förhållanden, bebyggelsens förutsättningar, sociala faktorer och invånarnas kunskap och önskemål kommer i högre grad att vara vägledande för en avvägning som syftar till förbättrad social balans. Mjukdata kommer därvid att komplettera övriga basuppgifter och ges en tydligare roll i planeringen.

Hur den praktiska tillämpningen av en sådan planeringsteknik ska utvecklas har ej tidigare varit föremål för utredning varför fråga väckts om studier av ett sådant arbetsätt inom ett pilotområde i Örebro. Valet har därvid fallit på ett stadsdelsområde norr om Grev Rosengatan. I detta område, som innehåller en provkarta på olika sorters problem utvecklas och prövas metoder för förnyelseplanering och genomförande och hur kommundelsnämndernas medverkan i områdesplaneringen kan komma till uttryck. Stort intresse har visats för utveckling av ett sådant projekt, bl.a. ur forskningssynpunkt, med anledning av att Örebro som första kommun i landet inrättat kommundelsnämnder och därmed konkret kan pröva metoder för dess medverkan i arbetet. Socialförvaltningens och övriga berörda förvaltningars roll och medverkan i den förändrade planeringsprocessen, har även centralt intresse.

Genom K-Konsults medverkan kommer externa erfarenheter, kunskapsunderlag och forskningserfarenheter att tillföras projektet och därmed vara av värde för kommunens utveckling av stadsförnyelsearbetet i området. Den metodutveckling som sker i projektet har av byggforskningsrådet bedömts vara av allmänt intresse varför ett anslag på 25 000:- kronor beviljats för den programskrivning som i koncept bifogas.

Projektets syfte är, att som ett led i stadsförnyelsearbetet, pröva metoder och angripa stadsförnyelsefrågorna inom ett pilotområde med mångfacetterad problematik. Tonvikten läggs vid förnyelseplaneringens initialskede där metoder för inhämtande av mjukdata och medverkan i planeringsprocessen utvecklas. På sikt och utanför projektets ram eftersträvas en rullande förnyelseplanering, d.v.s. en fortlöpande bevakning av utvecklingen inom området.

Avsikten är också att speciellt pröva sociala områdesbeskrivningar inom en kommundel som underlag till bl.a. lokala bostadsförsörjningsprogram där förutsättningar och mål för området sammanvägs med bl.a. fysiska förutsättningar och möjligheter.

Former för medborgarmedverkan i förnyelseplaneringen prövas bl.a. utifrån tidigare erfarenheter inom kommunen. Målet är att komma fram till en fysisk områdesöversikt och ett handlingsprogram för genomförande. Kommundelsnämndens roll vid förnyelseplanering belyses.

Förnyelseplaneringen i pilotområdet styrs av planutskottet som vid behandling av programfrågor, mål och delrapporter förstärks med representanter för berörda facknämnder och KDN. Forskningsprojektet utgör en integrerad del av förnyelseplaneringen. K-Konsult svarar i denna del för projektledning och rapportsammanställning medan kommunens förnyelseplanering i pilotområdet samordnas och genomförs av stadsförnyelsegruppen inom stadsbyggnadskontoret.

Arbetet leds och analyseras i en särskild projektgrupp om ca 6 personer där en representant för vardera stadsförnyelsegruppen, innerstadsavdelningen, kommunplaneavdelningen, KDN (social, fritid, kultur, skola) samt forskare (K-Konsult) ingår. Till projektgruppen kopplas dels en fältgrupp med KDN-personal, verksam i området, dels en referensgrupp som innehåller flera intressentgrupper, t.ex. berörda förvaltningar, intressenter, utomstående m.fl. Innerstadsavdelningens representant bör med hänsyn till avdelningens geografiska arbetsområde och problemkänedom ha en central funktion i projektgruppen och bl.a. svara för projektadministration och referensgruppens seminarieverksamhet.

För kommunen får projektet stor betydelse som stöd i planeringsarbetet och utveckling av metoder och rutiner i genomförandeskedet. Kommunens merkostnader för insatser som kräver resurser i form av projektledning, vikariat, övertidsersättningar etc. liksom K-Konsults merkostnader avses bli täckt i anslaget för projektet.

Projektet indelas i fyra steg som samtliga beräknas vara avslutade hösten 1983. I steg tre begärs ett särskilt anslag för ett genomförandeobjekt på kvartersnivå kopplat till förnyelseplaneringen i området. I denna del av projektet testas genomförbarheten av olika åtgärder vartill särskilda bidrag utgår.

Byggforskningsrådets projektbeslut väntas föreligga i mitten av 1982 och projektet beräknas vara avslutat hösten 1983. Under förutsättning att Byggforskningsrådet lämnar anslag för täckande av de kostnader projektet omfattar föreslås planutskottet besluta

att kommunen därvid kommer att ställa resurser till förfogande och medverka i projektet på det sätt och i den omfattning som beskrivits,

att planutskottet tillstyrker projektets inriktning enligt

bifogad beskrivning och godkänner föreslagen projektorganisation.

För Stadsförnyelsegruppen



Tore Gardefeldt
stadsarkitekt



ÖREBRO KOMMUN
Olaus Petri
kommundelsnämnd

Handläggare

Ake Reiland, ml

Datum
1985 09 18
Ert datum

Beteckning
D.nr. 113/85 09
Er beteckning/referens

Kommunstyrelsens planutskott

Med anledning av att planutskottet begärt Olaus Petri kommundelsnämnds synpunkter på en ev fortsättning på Projekt Norr vill nämnden framföra följande.

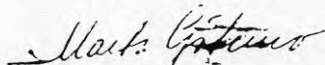
Nämnden har under drygt 1½ års tid aktivt arbetat inom Projekt Norr. Under denna tid har en mängd viktiga uppgifter om den sociala och fysiska miljön i området tagits fram och sammanställts till en helhetsbild. Resurser och problem har uppmärksamats och diskussioner har förts om områdets framtid och om nödvändiga förändringar.

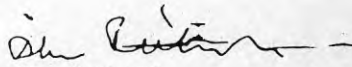
De utredningar som genomförts under projektets gång i form av basfakta, områdesbeskrivningar och delrapporter inom olika områden utgör en viktig grund för fortsatt områdesplanering. Nämnden avser att tillsammans med de tekniska förvaltningarna arbeta fram ett flerårigt handlingsprogram för stadsförnyelse i kommundelen, avstämt mot den långsiktiga verksamhetsplaneringen inom nämndens ansvarsråden. En områdesgrupp har bildats enl de intentioner som redovisats i slutrapporten för Projekt Norr. Det är nämndens förhoppning att detta arbete stöds av berörda tekniska nämnder och förvaltningar.

Nämndens målsättning för kommundelen är bl a att stadsförnyelseåtgärder inriktas på att utveckla boende- och utemiljö, anpassade för barnfamiljer i kvarter med lämpliga förutsättningar och att gårdsmiljöer vid ombyggnad utformas till goda livsmiljöer och främjar gemenskap i kvarteret. Nämnden har tagit del av ett förslag till pilotprojekt för utveckling av kvartersmiljöer. Nämnden anser att det skissade projektet är ett mycket viktigt utvecklingsarbete, helt i linje med nämndens målsättning, och vars resultat också kan generaliseras till hela Örebro centralort. De föreslagna kvarteren Tumstocken - Passaren och Linjalen bedömer nämnden som mycket lämpliga.

Olaus Petri kommundelsnämnd är helt enig om vikten av en fortsättning på Projekt Norr enl ovanstående redovisning.

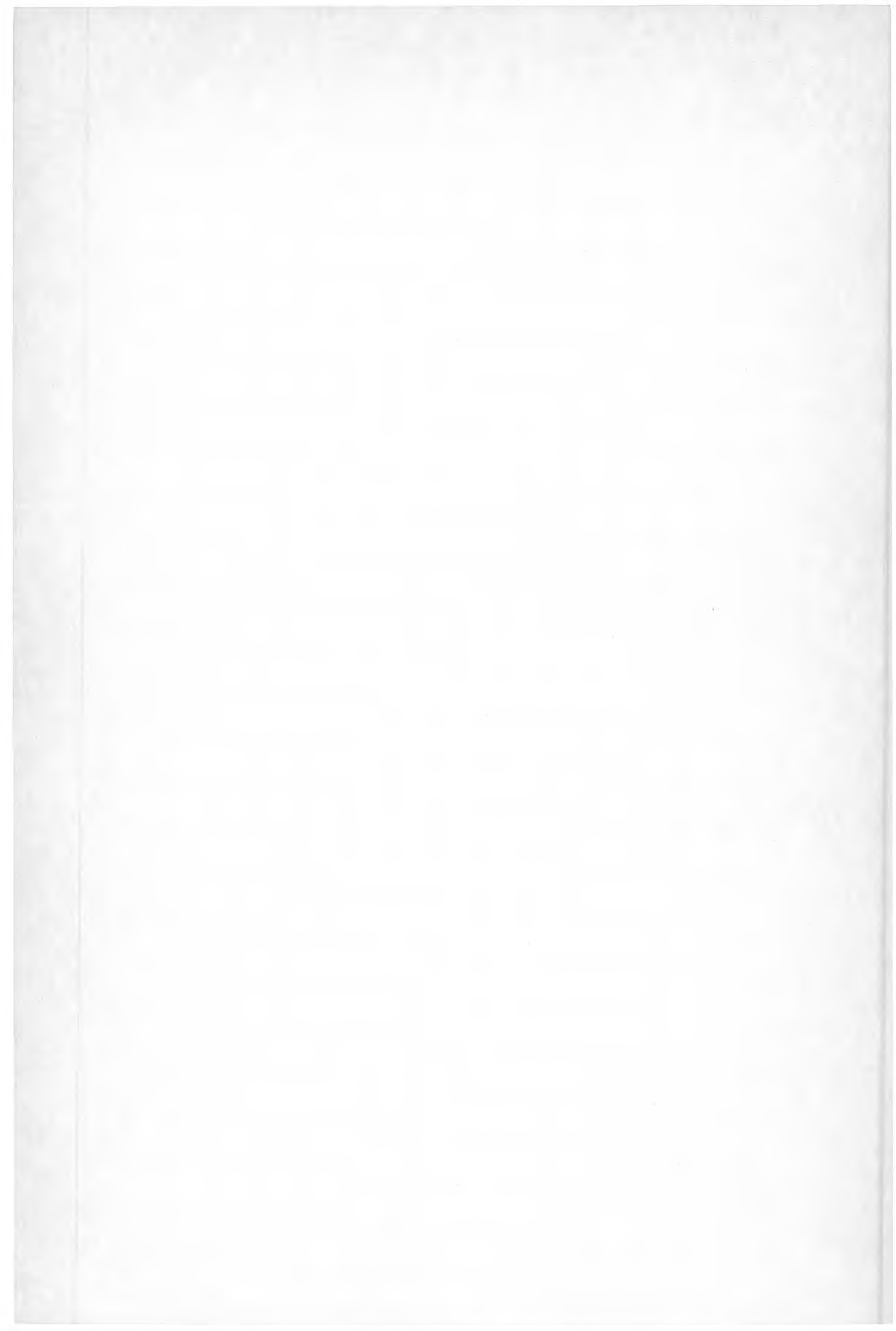
Olaus Petri kommundelsnämnd


Märta Götemo
ordförande


Ake Reiland
kommundelschef







**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 831491-7
från Statens råd för byggnadsforskning till Institutionen
för sociologi, Högskolan i Örebro, Örebro.**

R86: 1986

ISBN 91-540-4634-3

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6706086

**Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering**

**Distribution:
Svensk Byggtjänst, Box 7853
103 99 Stockholm**

Cirka pris: 60 kr exkl moms