



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

R76:1983

Kommunal saneringsplanering

Stig Nordbeck

INSTITUTET FÖR BYGGDOKUMENTATION	
Accnr	
Plac	<i>See</i>

*K
And*

Byggeforskningsrådet

R76:1983

KOMMUNAL SANERINGSPLANERING

Stig Nordbeck

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag
750576-5 från Statens råd för byggnadsforskning
till Lunds Tekniska Högskola.

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

R76:1983

ISBN 91-540-3966-5
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm
LiberTryck Stockholm 1983

INNEHÅLL

FÖRORD.....	7
1 SANERING OCH OMBYGGNAD.....	9
1.1 Nybyggnad - ombyggnad - rivning.....	9
1.2 Ombyggnad.....	10
1.3 Saneringsutredningen och bostadssaneringslagen.....	11
1.4 Sammanslagning av lägenheter.....	12
1.5 Lägsta godtagbara standard.....	13
1.6 Relationen nybyggnad/ombyggnad i framtiden.....	14
2 FORSKNINGSPROJEKTET SANERINGSPLANERING.....	16
2.1 Byggnadsdata.....	16
2.2 Forskningsprojektet Kommunal saneringsplanering.....	17
2.3 Undersökningens syfte.....	18
3 METOD OCH METODIK.....	19
3.1 Verksamhets- och processuppföljning.....	19
3.2 Organisation av uppföljningsstudierna.....	20
3.3 Urval av försökskommuner.....	20
3.4 Försökskommun i etapp 1 av uppföljningsstudierna.....	21
3.5 Försöksområde i Malmö.....	22
3.6 Detaljstudierna.....	22
3.7 Organisationen av studierna i sammandrag.....	23
4 SANERINGSPROCESSEN.....	24
4.1 Sanering.....	24
4.2 Sanering som ett bostadspolitiskt medel.....	24

4.3	Sanering som en process.....	25
4.4	Saneringsplanering.....	25
4.5	Sanering som en ekonomisk process.....	26
4.6	Stadsförnyelse.....	27
4.7	Kontinuerligt underhåll eller ombyggnad.....	28
5	STATENS OCH KOMMUNERNAS ROLL I SANERINGSPROCESSEN.....	29
5.1	Statlig saneringspolitik.....	29
5.2	Den kommunala saneringspolitiken.....	31
5.3	Kommunala nämnder och saneringen.....	32
5.4	Förvaltningarna och saneringen.....	32
6	KOMMUNALA FÖRVALTNINGAR OCH SANERINGSPLANERING I MALMÖ.....	34
6.1	Saneringsverksamhet i Malmö.....	34
6.2	Fastighetskontoret.....	35
6.3	Stadsbyggnadskontoret.....	37
6.4	Zonplan - områdesplan - stadsplan.....	38
6.5	Hälsovårdsförvaltningen.....	40
6.6	Saneringsberedningen.....	41
7	KIRSEBERG I MALMÖ - INVENTERING, PROGRAM OCH PLANER.....	43
7.1	Kirseberg fram till 1960-talet.....	43
7.2	Kirseberg under 1960-talet.....	44
7.3	Bulltofta.....	45
7.4	Kirseberg i utredningar och planer under 1970-talet.....	46
7.5	Dispositionsplanens beskrivning av Kirseberg.....	48
7.6	Kunskapsunderlag i dispositionsplanarbetet.....	51
7.7	Hälsovårdsförvaltningens bostadsundersökning.....	55
7.8	Bostadssaneringsprogrammet.....	57
7.9	Fastighetskontorets byggnadsdatabas.....	59
8	SAMRÅD OM DISPOSITIONSPLENEN FÖR KIRSEBERG.....	61
8.1	Den byggda miljön.....	61

8.2	Befolkningen.....	63
8.3	Verksamheter och markanvändning.....	65
8.4	Citat ur samråds- och remissvar.....	67
8.5	Kommentarer.....	68
9	NÅGRA SANERINGSÄRENDEN I KIRSEBERG.....	70
9.1	Kogret 4-7.....	71
9.2	Kroken 4.....	74
9.3	Krusmyntan 8 och 9.....	76
9.4	Mjödet 8.....	79
9.5	Lansen stadsäga 188 och 189.....	81
9.6	Kommentarer.....	82
10	ANVÄNDNING AV BYGGNADSDATA I SANERINGSPLANERINGEN FÖR KIRSEBERG.....	84
10.1	Behov av byggnadsdata speglade i samråden.....	84
10.2	Brukarna och byggnadsdata.....	84
10.3	Planerarna och byggnadsdata.....	85
10.4	Saneringsplanering och data om bebyggelse och byggnader.....	86
10.5	Befolkningsdata.....	86
10.6	Bebyggelsesdata.....	87
10.7	Användningsdata.....	89
10.8	Omgivningsdata.....	89
11	SANERINGSPLANERING I SVENSKA KOMMUNER - UPPFÖLJNINGSTUDIERNA.....	91
11.1	Syftet med uppföljningsstudierna.....	91
11.2	Metod och metodik.....	91
11.3	Stockholm.....	92
11.4	Göteborg.....	94
11.5	Linköping.....	97
11.6	Jönköping.....	99
11.7	Helsingborg.....	103
11.8	Norrköping.....	106
12	KOMMUNALA INGRIPANDEN I SANERINGS- PLANERINGEN.....	108

12.1	Saneringen som en byggprocess.....	108
12.2	Objekt och åtgärder inom kommunal saneringsplanering.....	108
12.3	Åtgärdernas fördelning på förvaltningar.....	109
12.4	Åtgärdernas fördelning på rumsliga nivåer.....	110
12.5	Åtgärdernas fördelning mellan kommuner och företag.....	112
12.6	Nivåer och förvaltningar.....	112
12.7	Engångsingripanden respektive periodiska åtgärder.....	113
12.8	Fortlöpande åtgärder.....	114
12.9	Rullande planering.....	114
13	SANERINGSPLANERINGEN I DE SVENSKA KOMMUNERNA - EN ÖVERSIKT.....	116
13.1	Bostadsbestånd och andra förutsättningar.....	117
13.2	Kommunal organisation.....	118
13.3	Planeringsmetoder och tillvägagångssätt.....	119
13.4	Styrning av saneringsåtgärder i tid och rum.....	119
13.5	Ingripanden från hälsovårdsförvaltningen.....	120
13.6	Fysisk planering.....	121
13.7	Brukarnas medverkan och inflytande.....	121
13.8	Byggnadsdata.....	122
13.9	Beredskap inför framtida ombyggnader.....	124
13.10	Anpassning av datainsamlingen till saneringen som en process.....	124
13.11	Sammanfattande intryck.....	125
	SAMMANFATTNING.....	127
	REFERENSER.....	135

Nyckelord:

sanering	processuppföljning
ombyggnad	byggnad
planering	åtgärdsplanering
kommun	brukarinflytande

FÖRORD

I Bostadssaneringslagen - given Stockholms slott den 25 maj 1973 - fastläggs att det är kommunerna som är ansvariga för genomförandet av upprustning och återanvändning av bebyggelsen. Kommunerna är alltså inte enbart skyldiga att kontrollera att en föreslagen respektive genomförd sanering av en byggnad överensstämmer med gällande lagar, förordningar och normer utan de måste mera aktivt delta i saneringsprocessen. Varje kommun utformar sin egen saneringspolitik med angivande av de mål man vill uppnå i samband med upprustning och återanvändning av bebyggelsen och hur man skall gå till väga för att uppnå de uppställda målen. Detta innebär att det i varje kommun i Sverige måste finnas någon form av saneringsplanering. Inom forskningsprojektet Kommunal saneringsplanering studeras hur saneringsplaneringen i olika kommuner är organiserad, vilken form den har, vilka kommunala organ och övriga intressenter som är involverade i den, relationerna mellan dessa intressenter etc.

Projektet Kommunal saneringsplanering är egentligen en avläggare till ett annat forskningsprojekt nämligen Byggnadsdata inom saneringsplanering som i sin tur ingår i forskningsprojektet Byggnadsdatabas. Arkitekt Thomas Wikström har varit knuten till detta projekt som forskningsassistent och är bl a ansvarig för studierna av saneringen av stadsdelen Kirseberg i Malmö.

Helene Jönsson, sekreterare vid avdelningen för arkitektur 1a, sektion A, LTH, har renskrivit manuskriptet. Hon har också i förekommande fall renritat de i rapporten ingående figurerna. Forskningsassistent Anders Nordbeck har korrekturläst manuskriptet.

Arbetet inom projektet Byggnadsdatabas har bedrivits i nära samarbete med en mycket aktiv och idérik referensgrupp med följande medlemmar:

Börje Grimsberg, Malmö kommuns fastighetskontor, Malmö
Jan Grünberger, Statistiska centralbyrån, Stockholm
Göran Hellsten, Statens institut för byggnadsforskning, Gävle
Lennart Ruud, Kommunförbundet, Stockholm
Ola Siksiö, Statens institut för byggnadsforskning, Gävle
Axel Unnerbäck, Riksantikvarieämbetet, Stockholm
Olof Wastesson, Centralnämnden för fastighetsdata, Gävle
Ann Marie Wilhelmsen, Chalmers tekniska högskola, Göteborg.

Till referensgruppens medlemmar, till Helene Jönsson, Anders Nordbeck och Thomas Wikström och till alla andra som varit involverade i utarbetandet av denna rapport och i den forskning som ligger bakom den framför jag härmed mitt hjärtliga tack.

Lund 1982-06-30

Stig Nordbeck

1 SANERING OCH OMBYGGNAD

1.1 Nybyggnad - ombyggnad - rivning

Den tid under vilken en byggnad existerar kan man dela in i ett antal skeden som projekterings-, byggnads-, användnings- (förvaltnings-), ombyggnads- och rivningsskedet. Varje ombyggnadsskede följs av en förvaltningsperiod som kan övergå i en ny ombyggnadsperiod osv. Under tiden närmast efter andra världskriget fram t o m 1960-talet var såväl enskildas som statens och kommunernas intressen inom byggnadsverksamheten i stor utsträckning riktade mot nyproduktion av främst bostäder. Ett av de politiska målen var att bygga bort bostadsbristen. Under slutet av 1950-talet lancerade man det s k "miljonprogrammet" dvs man skulle bygga 1 000 000 lägenheter under en 10-årsperiod. Som framgår av tabell 1.1 kulminerade byggandet av nya lägenheter under åren 1967-1972 med mer än 100 000 färdigställda lägenheter per år. Den absoluta toppen nåddes 1970 med nära 110 000 färdiga lägenheter.

Rivningen av bostadshus var som högst under perioden 1964-1971 med ungefär 10 000 lägenheter per år. Kulmen nåddes år 1968 med nära 11 000 rivna lägenheter. Se tabell 1.1. Rent allmänt kan man konstatera att det finns ett uttalat samband mellan antalet nybyggda lägenheter och antalet genom rivning försvunna lägenheter. Dock finns det en viss tidsförskjutning mellan dessa båda tal så att antalet rivna lägenheter ligger 2-3 år före i tiden jämfört med antalet nybyggda.

I tabell 1.2 redovisas antalet lägenheter i rivna flerbostadshus

år	nybyggnad		rivning	
	lägenheter	rumsenheter	lägenheter	rumsenheter
1966	89361	351500	9340	25000
1967	100213	386200	10240	26700
1968	106234	411000	10964	28200
1969	109055	416000	10461	28400
1970	109843	423600	10412	28200
1971	107188	408100	10030	26900
1972	104046	408700	8394	23000
1973	97484	414500	8738	23600
1974	85311	381800	6377	18100
1975	74499	353100	5544	15500
1976	55812	282700	4440	12900
1977	54878	285300	4983	13900
1978	53742	281900	4131	11700
1979	55491	286400	3910	11400
1980	51438	262300	*	*

Tabell 1.1. Antal lägenheter och rumsenheter i nybyggda (kolumnerna 2 och 3) respektive i rivna byggnader (kolumnerna 4 och 5) i Sverige under åren 1966-1980. Källor: Bostadsbyggandet 1979. Modernisering ... (1981). * Från och med 1980 ges endast uppgifter om antalet lägenheter i rivna flerbostadshus.

i Sverige under perioden 1966-1980 dels totalt och dels uppdelat på Stockholm, Göteborg, Malmö och övriga kommuner. Som framgår av denna tabell var antalet lägenheter i rivna flerbostadshus kring 8 000 å 9 000 under senare hälften av 1960-talet och under de första åren på 1970-talet. Rivning och nybyggnad på rivnings- tomterna var under denna period den helt dominerande formen för sanering av bebyggelsen i de svenska kommunerna. Från och med 1973 har rivningen av flerbostadshus minskat kraftigt. År 1980 var antalet rivna lägenheter endast ungefär 25% av det genomsnittliga antalet för åren 1960-1970.

1.2 Ombyggnad

Under de första åren på 1970-talet skedde det en markant ökning av intresset för ombyggnad och upprustning av den omoderna och halvmoderna bebyggelsen i de svenska kommunerna. En orsak till detta var att antalet påbörjade nya byggnader stagnerade och började minska vid denna tid. Se tabell 1.1. Byggföretagen började därför söka efter alternativ till den rena nyproduktionen av byggnader. Ett sådant alternativ var naturligtvis upprustning och ombyggnad av redan existerande byggnader. Det kan i

år	Stockholm	Göteborg	Malmö	Övriga kommuner	Totalt
1966	786	1645	264	5002	7697
1967	1819	1425	312	4972	8528
1968	706	1810	927	5839	9282
1969	818	1880	782	5135	8615
1970	983	1929	435	5272	8619
1971	1240	1534	542	4839	8155
1972	434	1012	677	4648	6771
1973	851	1803	437	4120	7211
1974	327	996	588	3234	5145
1975	586	701	877	2370	4534
1976	259	707	490	2012	3468
1977	809	1057	545	1688	4099
1978	721	405	397	1838	3361
1979	461	692	207	1767	3127
1980	225	529	19	1360	2133

Tabell 1.2. Antal lägenheter i rivna flerbostadshus i Sverige under perioden 1966-1980. Källa: Modernisering ... (1981).

detta samband vara intressant att närmare studera relationen mellan nybyggnad och ombyggnad. I tabell 1.3 redovisas antal lägenheter i flerbostadshus berörda av preliminära beslut om statliga bostadslån under perioden 1971-1979. År 1971/72 var relationstalet nybyggnad/ombyggnad ungefär 54. Under de närmaste åren efter 1971 skedde det en kraftig minskning av nybyggandet samtidigt som ombyggandet ökade kraftigt. Detta innebar att det ovan nämnda relationstalet sjönk till 1.4 år 1974.

1.3 Saneringsutredningen och bostadssaneringslagen

Ett annat skäl till att intresset för ombyggnad och återanvändning av byggnader ökade så kraftigt under åren kring 1970 var att såväl enskilda som myndigheter och företag började bli medvetna om att tillgången på råvaror och andra resurser var begränsad. 1950- och 60-talens slogan köp-slit-släng höll på att ändras till köp-slit-återanvänd. Detta intresse för sanering och återanvändning av bebyggelsen medförde bl a att regeringen tillsatte den sk saneringsutredningen i december 1968. Sedermera utökades antalet ledamöter i denna under såväl 1969 som 1970. Utredningen kom med sitt betänkande år 1971. (Sanering 1,2). År 1973 presenterade man ytterligare ett betänkande som be-

år	nybyggnad	ombyggnad
1971/72	62109	1148
1972/73	43373	2309
1973/74	26732	4502
1974/75	19670	14388
1975/76	15670	11908
1976/77	13344	8222
1977/78	15830	9891
1978/79	18901	11216

Tabell 1.3. Antal lägenheter i flerbostadshus berörda av preliminära beslut om statliga bostadslån under perioden 1971-1979. Källa: Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 1979 (1980).

handlade kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse (Sanering 3). Samma år antog riksdagen den s k bostadssaneringslagen.

I bostadssaneringslagen fastställdes att saneringen och planeringen av denna faller inom kommunernas ansvarsområde. Medlen för att uppnå de bostadspolitiska målen inom saneringsplaneringen var dels tvångsmässiga, dels ekonomiska. Enligt 2§ i bostadssaneringslagen får nämligen hyresnämnd på ansökan av kommun eller organisation av hyresgäster ålägga en fastighetsägare att eliminera brister i hans bostadsbestånd. Bristfälliga lägenheter skall rustas upp så att de erhåller lägsta godtagbara standard. Dock får åläggande om upprustning endast meddelas om fastigheten med hänsyn till kostnaden för den åtgärd som avses med åläggandet kan beräknas ge skäligt ekonomiskt utbyte.

För att stimulera saneringen införde statsmakterna ekonomiskt fördelaktiga lån som gjorde att upprustning och återanvändning av bostäder blev ett för fastighetsägaren acceptabelt alternativ även rent ekonomiskt sett. Just införandet av bostadssaneringslånen torde i hög grad ligga bakom den kraftiga ökning av antalet ombyggda lägenheter som ägde rum åren 1974-1975.

1.4 Sammanslagning av lägenheter

Karakteristiskt för upprustningen av bostadslägenheter före tillkomsten av saneringslagen var att lägenheterna rustades upp en och en. Moderniseringen innebar sällan någon ändring av lägen-

år	antal före modernisering			antal efter modernisering		
	lägenheter	rumsenheter	re/lä	lägenheter	rumsenheter	re/lä
1975	121 96	29675	2.43	10435	30236	2.90
1976	11589	26634	2.30	8897	26965	3.03
1977	11412	25405	2.23	8116	26142	3.22
1978	10333	23636	2.29	7031	23785	3.38
1979	10344	24771	2.39	7190	25092	3.49
1980	11301	27720	2.45	8188	28017	3.45

Tabell 1.4. Antal moderniserade lägenheter i flerbostadshus i Sverige under åren 1975-1980. Källa: Modernisering ... (1981).

hetens planlösning. Sammanslagningar av lägenheter var ytterst sällsynta. Som exempel kan nämnas att man i Malmö år 1971 moderniserade 26 lägenheter omfattande 66 rumsenheter dvs antalet rumsenheter per lägenheter var 2.54. Efter moderniseringen hade man fortfarande 26 lägenheter och 66 rumsenheter.

Införandet av nya mera generösa regler för bostadsbidrag så att även ensamstående och barnlösa familjer kunde erhålla sådant bidrag medförde att efterfrågan på smålägenheter sjönk samtidigt som den steg på större lägenheter. För att möta denna efterfrågan blev från mitten av 1970-talet sammanslagningar av lägenheter vanliga i samband med att de moderniserades. Som framgår av tabell 1.4 var år 1975 den genomsnittliga lägenhetsstorleken 2.43 rumsenheter före och 2.90 rumsenheter efter moderniseringen. För år 1980 är dessa värden 2.45 respektive 3.45. Denna ökning av lägenhetsstorleken beror huvudsakligen på sammanslagning av lägenheter. Utöver denna förekommer det även en viss överföring av icke-rumsenheter till rumsenheter och en uppdelning av större rum i mindre. Totala antalet rumsenheter ökar nämligen en eller annan procent i samband med moderniseringen.

1.5 Lägsta godtagbara standard

Begreppet lägsta godtagbara standard definieras i Bostadssaneringslagen 2 b §. Denna definition lyder som följer:

"Bostadslägenhet skall anses ha lägsta godtagbara standard om den är försedd med anordning inom lägenheten för

1. kontinuerlig uppvärmning
2. kontinuerlig tillgång till varmt och kallt vatten för hushåll och hygien

3. avlopp för spillvatten
4. personlig hygien omfattande toalett och tvättstall samt badkar eller dusch
5. försörjning med elektrisk ström för normal hushållsförbrukning
6. matlagning, omfattande spis, diskho, kylskåp, förvaringsutrymmen och avställningsytor.

Vidare skall tillgång finnas till förrådsutrymmen inom fastigheten och till anordning för hushållstvätt inom fastigheten eller inom rimligt avstånd från denna."

Förutom det här ovan givna citatet innehåller paragrafen vissa undantagsbestämmelser. En byggnad skall ej anses ha lägsta godtagbara standard om den är behäftad med sådana brister som finns angivna i 48 a §, andra stycket, byggnadsstadgan dvs sådana brister som avser hållfasthet, brandsäkerhet eller sanitära förhållanden och som "innebär så avsevärda olägenheter att de inte skäligen kan godtas". En lägenhet skall anses uppfylla kraven på lägsta godtagbara standard även om den avviker från kraven 1-6 ovan om särskilda skäl föreligger till avvikelse under förutsättning att denna ej är "betydande". Föreligger särskilda skäl skall bostadslägenhet anses ha lägsta godtagbara standard om tillgång till toalett finns i nära anslutning till lägenhet och bad eller dusch finns i huset. Detta gäller alltså sådana lägenheter som inte uppfyller krav 4 ovan.

Begreppet lägsta godtagbara standard spelar en mycket stor roll inom den kommunala saneringsplaneringen. I de sanerings- och bostadsförsörjningsprogram som behandlar sanering och modernisering av bebyggelsen utgår man just från upprustning av lägenheterna till lägsta godtagbara standard. I de flesta kommuner har man målet att man under första hälften av 1980-talet skall rusta upp alla lägenheter till minst denna standard.

1.6 Relationen nybyggnad/ombyggnad i framtiden

Olika prognoser över byggandet i Sverige under 1980-talet pekar hän mot 30 000-40 000 nyproducerade lägenheter per år. Dessa prognoser innebär alltså i stort sett en framskrivning av trenderna från 1970-talets senare hälft även om man har räknat med en viss utfläckning av utvecklingskurvan. När det gäller antalet moder-

niserade lägenheter i flerbostadshus låg det kring 10 000-12 000 per år under senare delen av 1970-talet. Se tabell 1.4. Eftersom detta antal är så pass stabilt år från år ger en framskrivning av trenden samma eller möjligen något högre värde. Till detta kommer annan upprustning av bebyggelsen. Redan nu måste man börja planera för sanering och upprustning av efterkrigsbebyggelsen. Åtgärder som är aktuella i sådan bebyggelse är lägenhets-sammanslagningar, handikappanpassning, tilläggsisolering, utbyte av rötskadade fönster etc. Sammantaget med den rena moderniseringen är denna ombyggnad och upprustning av bebyggelsen så omfattande att den under den närmaste 10-årsperioden torde vara större än nybyggandet. Det är också troligt att de statliga myndigheterna vidtar åtgärder för att ytterligare stimulera ombyggnader och upprustning. Som exempel kan nämnas att den så kallade stadsförnyelsekommittén föreslår i sitt betänkande Stadsförnyelse och bostadsförbättring (SOU 1981:99) bl a förenklingar av de normer, regler och byråkratiska rutiner som nu reglerar ombyggnadsverksamheten. Kommittén kommer i sina prognoser fram till att olika åtgärder för att stimulera ombyggnandet medför att detta ökar från 10 000 till 30 000 lägenheter per år en bit in på 1980-talet. Visserligen är Stadsförnyelsekommittén numera upplöst men en arbetsgrupp inom Bostadsdepartementet bearbetar bl a dess förslag. Inom arbetsgruppen räknar man med att under sommaren 1983 kunna lägga fram ett förslag till program för underhåll, reparation och ombyggnad av bl a bostäder. Gruppen kommer även att föreslå ändringar i nu gällande regler och regelsystem för byggnadsverksamheten.

Vid fördelning av tillgängliga resurser mellan nybyggnad och ombyggnad måste man ta hänsyn till att relationen mellan nybyggnad och ombyggnad har ändrats. Inte minst gäller detta forskningen. Forskning om sanering och upprustning av bebyggelsen kan behandla så vitt skilda områden som utförande av en viss typ av ombyggnader, val av material etc och organisation och planering av sanering. Den forskning som presenteras i denna rapport faller inom det sist nämnda området.

2.1 Byggnadsdata

Det ökade intresset för upprustning, ombyggnad och återanvändning av bebyggelsen som uppstod under slutet av 1960-talet liksom fastläggandet av att saneringen och saneringsplaneringen tillhörde kommunernas kompetens- och skyldighetsområde medförde att man inom flera kommuner kände ett klart uttalat behov av att inventera och kartlägga den saneringsmogna bebyggelsen. I de flesta kommuner uppfattade man detta som ett engångsarbete medan man i några få kommuner insåg nödvändigheten av att göra sådana inventeringar med jämna mellanrum. I ett par kommuner väcktes tanken på att man i stället för återkommande inventeringar av bebyggelsen skulle upprätta en byggnadsdatabank. Genom att ajourföra data i denna i samband med att förändringarna inträffade skulle man alltid ha tillgång till aktuella data för bebyggelsen. Redan 1968 tog man exempelvis i Malmö upp diskussioner om ett datoriserat byggnadsregister. Tankar på ett nybyggnadsregister framfördes av centralnämnden för fastighetsdata år 1969 (Byggnadsredovisning del I ...). Vid tekniska högskolan i Lund startade forskningsprojektet Byggnadsdatabas år 1975. I den första rapporten inom detta forskningsprojekt konstaterades att upprustningen av äldre bebyggelse kommer att kraftigt öka under de närmaste årtiondena (Nordbeck m fl 1976). Det är därför nödvändigt för kommunerna att så snart som möjligt skaffa data om bebyggelsen för att kunna kartlägga denna och för att kunna besluta om vilka fastigheter som man skall renovera respektive riva. En sådan kartläggning gör det även möjligt för kommunerna att bestämma turordningen

mellan olika saneringsprojekt. Dessa konstateranden är minst lika aktuella nu som när de gjordes för 6 år sedan.

Bland de olika metoder som användes inom forskningsprojektet Byggnadsdatabas till att bestämma användning och omfattning av och innehåll i en byggnadsdatabas märks särskilt process- och verksamhetsuppföljning. Bland de processer och verksamheter som man följde upp inom projektet var just saneringsplaneringen i kommunerna. Resultatet av denna verksamhetsuppföljning finns bl a redovisat i rapporten Byggnadsdata inom saneringsplanering (Nordbeck 1981).

2.2 Forskningsprojektet Kommunal saneringsplanering

Vid planeringen av uppföljningsstudierna av användningen av byggnadsdata inom den kommunala saneringsplaneringen visade det sig vara lämpligt att dela upp dem i två olika delar. Det var nämligen inte möjligt att följa upp användningen av byggnadsdata inom saneringen och saneringsplaneringen utan att först ha följt upp den kommunala saneringsplaneringen och verksamheten som sådan. Detta är orsaken till att "Kommunal saneringsplanering" utvecklade sig till ett nära nog självständigt forskningsprojekt inom forskningsprojektet Byggnadsdatabas.

Inom ett forskningsprojekt om kommunal saneringsplanering bör man först och främst bestämma de olika såväl kommunala som statliga organ som är involverade i saneringsprocessen samtidigt som man försöker kartlägga relationerna mellan dessa. Hur är ansvarsfördelningen mellan tjänstemännen och politikerna i de beslutande organen? Dessutom bör man försöka fastlägga de roller fastighetsägare, byggnadsföretag, intresseorganisationer och brukare spelar inom saneringen. I detta samband bör man också undersöka hur samrådsförfarandet kommer in i saneringsplaneringen och hur det påverkar denna. En annan intressant fråga som man bör besvara inom ett forskningsprojekt om den kommunala saneringsplaneringen är om det finns någon skillnad mellan kommunerna när det gäller organisationen av denna verksamhet.

De i föregående avsnitt givna frågorna och problemen är endast exempel på sådant som man bör behandla inom ett forskningsprojekt om kommunal saneringsplanering. I och för sig kan man göra denna lista betydligt längre och framför allt mera detaljerad. Ren innehållsmässigt är det därför mer än väl motiverat att genomföra det här beskrivna forskningsprojektet Kommunal saneringsplanering.

2.3 Undersökningens syfte

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det finns flera syften med forskningsprojektet Kommunal saneringsplanering. För det första syftade det till att ge en översikt och sammanställning över saneringsprocessen i allmänhet och då särskilt den del av den som här har kallats för kommunal saneringsplanering. För det andra syftade projektet till att ge ett nödvändigt bakgrundsmaterial till vissa uppföljningsstudier inom forskningsprojektet Byggnadsdatabas. Resultatet av dessa uppföljningsstudier har presenterats och redovisats i rapporten Byggnadsdata inom saneringsplanering (Nordbeck 1981).

3 METOD OCH METODIK

3.1 Verksamhets- och processuppföljning

Ett sätt att följa upp verksamheten hos organisationer och myndigheter är att man aktivt deltar i organisationens respektive myndighetens arbete inom det aktuella området. Det rör sig alltså här närmast om ett avancerat "pryande". Tyvärr, är det i de flesta fall inte möjligt att genomföra studier av detta slag annat än i begränsad omfattning. Man får därför vanligen nöja sig med att intervjua nyckelpersoner som tjänstemän som handlägger ärenden inom det aktuella området, politiker i beslutande organ osv. Vidare måste man naturligtvis ta del av olika skriftliga källor som speglar verksamheten. Som exempel på sådana kan här nämnas olika protokoll, minnesanteckningar från sammanträden, utställningar, olika redogörelser, utredningar och beslutsunderlag och eventuella verksamhetsberättelser och värderingar. Genom att utsätta källmaterialet för en kritisk granskning och genom att genomföra en korskontroll av detta kan man skaffa sig en mycket god uppfattning om verksamheten. Den här beskrivna metoden att kartlägga och följa upp ett händelseförlopp eller en verksamhet kallas ibland för det vetenskapliga reportaget.

I det enkla fallet sammanfaller en process helt eller delvis med verksamheten hos en institution, företag, myndighet eller motsvarande. Som exempel på en sådan process kan nämnas fastighetsvärdering som utförs av något värderingsinstitut utan inblandning av några andra parter. För en sådan enkel process kan man mycket väl tänka sig en uppföljning enligt "pryo"-metoden. Särneringsprocessen däremot är en mycket komplicerad process med

ett stort antal inblandade myndigheter, organisationer, företag och andra intressenter. Det är därför naturligt att använda metoden det vetenskapliga reportaget vid uppföljning av saneringen och planeringen av denna.

3.2 Organisation av uppföljningsstudierna

Eftersom det är omöjligt att följa upp saneringsplaneringen i samtliga kommuner i Sverige gör man lämpligen en indelning av uppföljningsstudierna i 3 etapper. Den första av dessa omfattar en relativt ingående kartläggning av saneringsplaneringen i en kommun. Etapp 2 omfattar detaljstudier av saneringen i ett utvalt område i den nämnda kommunen. Etapp 3 slutligen är en mera översiktlig kartläggning av saneringsplaneringen i några kommuner. Syftet med denna senare undersökning är främst att bestämma hur pass representativ för de svenska kommunerna resultatet från huvudundersökningen i etapp 1 är.

3.3 Urval av försökskommuner

Urvalet av försökskommuner skedde enligt följande kriterier:

1. I försökskommun skall finnas en stor tätort med en tillräckligt stor saneringsmogen eller nyligen renoverad bebyggelse.
2. Försökskommuns verksamhet skall vara uppdelad på olika förvaltningar.
3. Det skall sedan ett 10-tal år tillbaka i tiden pågå en aktiv ombyggnadsverksamhet i kommunen.
4. Försökskommun skall vara känd för att bedriva en aktiv saneringspolitik.
5. Saneringen i kommunen skall inte vara inriktad på enbart rivning - nybyggnad.
6. Försökskommun bör ligga inom rimligt resavstånd från Lund.
7. Försökskommun skall inte ligga nära någon annan försökskommun.

Utöver kriterierna 1-7 ovan finns det ytterligare ett villkor för

stratifiering av urvalet av försökskommuner nämligen att de 3 storstadskommunerna Göteborg, Malmö och Stockholm skall ingå i undersökningen. Totalt finns det ett 10-tal kommuner som uppfyller urvalskriterierna. Det slutliga urvalet bland tänkbara försökskommuner skedde genom lottning. Denna fick som resultat att Göteborg, Helsingborg, Jönköping, Linköping, Malmö, Norrköping och Stockholm blev försökskommuner för uppföljningsstudierna.

3.4 Försökskommun i etapp 1 av uppföljningsstudierna

Av de kommuner som uppfyller de i avsnitt 3.3 givna kriterierna har Malmö en sedan början av 1970-talet mycket omfattande saneringsverksamhet. Saneringsvågen kom tidigare till Malmö än till Stockholm och Göteborg. I Malmö har man också ett klart uttalat intresse för byggnadsdata och byggnadsdatabaser. Redan 1968 tog man nämligen där upp diskussioner om att införa ett datoriserat byggnadsregister. Dessa diskussioner ledde till att fastighetskontoret i Malmö sedan början av 1970-talet samlar in data om särskilt äldre (saneringsmogen) bebyggelse i kommunen. Dessa data lagras sedan i en byggnadsdatabas.

En annan kommun som tidigt började arbeta med byggnadsregister är Stockholm. Detta register är emellertid organiserat på ett helt annat sätt än byggnadsregistret i Malmö. I motsats till detta senare som verkligen är en byggnadsdatabas är stockholmsregistret ett fastighetsregister kompletterat med byggnadsdata (Nordbeck et al 1976).

Eftersom det inte har förekommit några ansatser i de övriga försökskommunerna till att sammanföra data om byggnaderna till ett särskilt register är det naturligt att valet av försökskommun för etapp 1 av de empiriska studierna av saneringsprocessen står mellan Malmö och Stockholm. Den större erfarenheten av byggnadsdata och byggnadsdatabaser i Malmö gjorde att denna kommun slutligen valdes som försökskommun för huvudundersökningen.

3.5 Försöksområde i Malmö

Även om det i och för sig är fullt möjligt att följa upp all saneringsplanering i Malmö kommun är en sådan uppföljning alltför omfattande. Man bör därför lämpligen välja ut ett nyligen sanerat område i denna kommun och följa upp saneringsplaneringen för detta område. Valet föll då på stadsdelen Kirseberg.

Kirseberg är på sätt och vis inte typiskt för Malmös saneringsområden. Det är ett i högsta grad heterogent området vad gäller byggnadernas storlek, ålder och användning och formerna för saneringens genomförande. Området har i ovanligt hög grad varit föremål för kommunens inventerings- och planeringsåtgärder. Utvecklingen i Kirseberg har varit karakteristisk för utvecklingen i äldre stadsdelar med minskade folkmängd, nedläggningar av butiker, trafik- och parkeringsproblem, förslitning av byggnader, emissioner från trafik och industrier och svårigheter att få om- och nybyggnadsintressena att samverka med intentionerna bakom planeringen. Till detta kommer en ökning av de sociala problemen i området. Slutligen finns det där ett flertal aktiva stadsdelsföreningar och byalag. Allt detta gör att Kirseberg är synnerligen lämpligt som försöksområde för uppföljningen av saneringsplaneringen i Malmö.

3.6 Detaljstudierna

Detaljstudierna av saneringsplaneringen i Malmö är upplagda så att man väljer ut ett antal nyligen renoverade byggnader i Kirseberg och försöker följa upp dels själva planeringen av dessa ombyggnader och dels hur olika intressenter som varit inblandade i denna process har agerat. Detta tillvägagångssätt gör att man skaffar sig en god inblick i hur saneringsplaneringen fungerar på gräsrotsnivå. Dessutom får man reda på vilka intressenter som är engagerade i saneringen och i planeringen av denna. Utöver uppföljningen av saneringsprocessen genom studierna av enskilda saneringsfall får man alltså bl a en vidaruppföljning av de kommunala organens verksamhet inom saneringsplaneringen.

3.7 Organisationen av studierna i sammandrag

Uppföljningsstudierna bör lämpligen starta med definition av sådana begrepp som sanering, saneringsplanering och saneringsprocessen. Vidare bör man fastlägga kommunernas och statens roller i saneringsplaneringen och ange relationerna dem emellan. Först när detta är gjort kommer man in på själva uppföljningsstudierna med huvudundersökningen i Malmö, detaljstudierna av saneringen i Kirseberg och de avslutande mera översiktliga studierna av saneringen i Göteborg, Helsingborg, Jönköping, Linköping, Norrköping och Stockholm.

4 SANERINGSPROCESSEN

4.1 Sanering

Med sanering menar man ofta vidtagandet av åtgärder för att undanröja brister och förbättra egenskaperna i den byggda miljön. Åtgärderna kan gälla bostäder och lokaler liksom byggnader och dessas omgivningar. De kan omfatta ombyggnad, tillbyggnad, påbyggnad, rivning och nybyggnad men också underhåll och reparationer. Från att i det tidiga industrisamhället ha varit sammankopplat med en defensiv hälsovårdspolitik med syfte att utrota epidemihärdar i slumområden ingår sanering av bebyggelsen numera i en aktiv välfärdspolitik där ett av målen är att ge hela befolkningen en hög materiell standard. Sanering innebär inte längre enbart "att göra något friskt" utan den omfattar även en höjning av bostadsstandarden i de äldre husen till en nivå jämförbar med den i nybyggda hus.

4.2 Sanering som ett bostadspolitiskt medel

Ett av de bostadspolitiska målen bakom saneringen av ett bostadshus eller område är att höja bostadsstandarden för invånarna i huset respektive området. Även om saneringen leder till en allmän höjning av boendestandarden är det inte säkert att detta bostadspolitiska mål uppfylls. Saneringen medför nämligen ofta att mer eller mindre stora delar av den ursprungliga befolkningen flyttar från det sanerade området. Utflyttningen startar i många fall redan under den period av förfall som vanligen föregår ombyggnaden och fortsätter långt efter det denna är avslutad. De

produktionsmetoder som används vid en genomgripande sanering förutsätter vanligen att de boende evakueras. Även om det i och för sig finns formella möjligheter till återflyttning upplever många av hyresgästerna evakueringen som så svår att de inte orkar med ytterligare en flyttning på så relativt kort tid som det rör sig om. Ekonomiska skäl kan också göra att en återflyttning till den gamla renoverade lägenheten ter sig mindre lockande. Ombyggnaden medför nämligen i många fall en kraftig ökning av hyran. Till detta kommer vad man kan kalla för sociala skäl. Under många år uppbyggda sociala mönster och nätverk förstörs nämligen i och med att så många av de ursprungliga invånarna har flyttat från området. Detta blir även ett skäl för en del av återflyttarna att flytta ifrån sina ombyggda lägenheter.

4.3 Sanering som en process

Saneringsprocessen är den komplicerade samhällseliga process inom vilken saneringsåtgärder genomförs. Den innefattar en med hjälp av statliga styrmedel och kommunala planeringsinsatser reglerad återinvestering av kapital i den byggda miljön och de konsekvenser denna investering får för bl a de boende och för näringslivet.

4.4 Saneringsplanering

De kommunala myndigheternas handlande för att reglera saneringsprocessens inriktning och förläggning i tid och rum kallas här saneringsplanering. Denna omfattar inte bara fysisk planering i vanlig bemärkelse utan är utöver detta en samlingsbeteckning för de åtgärder olika kommunala myndigheter genomför i samband med sanering av stadsområden.

Till saneringsplanering räknas förutom utarbetandet av "ekonomiska, fysiska och sociala planer" också inventerings- och programarbete samt vissa gransknings- och administrationsuppgifter som mer eller mindre motsägelsefullt integreras i planeringen. Planeringen är ingen entydig och homogen aktivitet utan kan även den beskrivas som en komplicerad process där beslutsfattande och

och verkställande av åtgärder är fördelade på flera förvaltningar, byråer och personer.

4.5 Sanering som en ekonomisk process

Grundläggande för att sanering av en byggnad eller ett område skall komma till stånd är en rad förhållanden av i första hand ekonomisk art. Fastighetsägaren måste få förräntning på insatt kapital. En sådan förräntning beror på förhållanden på bostadsmarknaden, priser på material och arbete, tillgång till kunnigt fackfolk, räntenivå, statliga subventioner osv. Det är i sista hand räntabilitetskravet som avgör om ett hus ska rivras eller byggas om och som bestämmer i vilken mån kommunens planer och intentioner kan förverkligas. Möjligheterna för kommunen att ingripa med subventioner, förvärv eller andra åtgärder visar sig alltid vara starkt beskurna. De fastighetsekonomiska och marknads-mässiga förhållandena är villkor för de kommunala myndigheternas handlande. Villkor som man inte kan sätta sig över utan mycket djupgående ingrepp (Björkman 1974).

Den ekonomiska knappheten är märkbar även på en mer övergripande nivå. Planeringen av en stadsdel sker alltid inom de ramar som hushållningen med knappa resurser utgör. De budgetekonomiska bedömningarna väger tungt även i saneringssammanhang. Kraven på fastighetskapitalets förräntning och hushållningen med kommunala medel hindrar dock inte att kommunens handlande "inom ramarna" har mycket stor betydelse för saneringens omfattning och inriktning (Folkesdotter & Vidén 1974).

Konstaterandena ovan är viktiga att göra eftersom man annars i diskussionen om planering och vid utförandet av saneringen lätt hamnar i ett idealiserat tänkesätt. Saneringsprocessen kan inte ses som något som fritt kan regleras på grundval av data som beskriver alla tänkbara aspekter av verkligheten. Tvärtom är det 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 och under det tryck

som olika politiska grupperingar och intressenter utsätter planeringen för.

4.6 Stadsförnyelse

Man kan inte enbart se saneringen som en ekonomisk process eftersom den också har en rumslig aspekt i och med att den ingår i den omvandling av städernas rumsliga struktur som man brukar kalla stadsförnyelse. Denna innebär att man med mer eller mindre genomgripande åtgärder omvandlar den fysiska struktur som formats under tidigare utvecklingsstadier så att den tillgodoser de krav som ställs i nya skeden i utvecklingen. Stadsförnyelse får större betydelse ju mera urbaniserat samhället är. Under 1950- och 60-talen då urbaniseringstakten var som högst skedde förnyelsen framförallt genom utvidgning av städerna med nya bostads- och industriområden i periferin och genom rivning och nybyggnad av lokaler för handel och för kommersiell och offentlig förvaltning i stadskärnorna. För övrigt skedde inga större förändringar av bebyggelsen om man undantar genombrott för centrums trafikförsörjning.

I början på 1970-talet dämpades ökningen av urbanisering i Sverige kraftigt (Nordbeck 1977) samtidigt som en viss ekonomisk stagnation inträdde. Stadsförnyelsens innehåll förändrades. Bostadsbyggandet försköts från nybyggnad av flerbostadshus mot småhusbyggande och ombyggnad. Totalt sett minskade det kraftigt. Ombyggnadet kom igång på allvar. Det stimulerades genom att statsmakterna införde nya förmånliga lån och särskilda subventioner i initieringsstadiet. Stadsförnyelsen karakteriserades i detta skede till en början av sanering genom ombyggnad av äldre bostadshus med låg bostadsteknisk standard. Senare kom den att omfatta även hus från 30- och 40-talen och hus med halvmodern standard. Den kommunala fysiska planeringen började nu också ta sig an den byggda miljön utanför städernas kommersiella centra. Nya, mindre formaliserade tillvägagångssätt togs i bruk för att möjliggöra samordning mellan olika delar av planeringsapparaten. Som exempel på detta kan nämnas områdesplanerna. Begreppet sanering fick en vidare innebörd och betyder numera inte enbart höjning av standarden i de enskilda bostäderna utan även skapande av en väl fun-

gerande boendemiljö som helhet. Denna förändrade syn på saneringen och stadsförnyelsen avspeglade sig bl a i att statsmakterna införde nya styrmedel för att få till stånd åtgärder som riktade sig även mot nybyggda bostadsområden och mot hela den byggda miljön. Som exempel på sådana styrmedel kan man nämna miljöförbättringsbidragen, energibesparingsbidrag, handikappanpassningen och kravet på kommunal sophantering.

4.7 Kontinuerligt underhåll eller ombyggnad

Det sätt på vilket saneringen genomförs idag innebär i sin förlängning återkommande ombyggnader med mellanliggande perioder av användning och gradvis förslitning och är inte det enda tänkbara och kanske inte det mest önskvärda sättet t ex ur brukarsynpunkt. Det ökade intresset för bebyggelsens förvaltningsskede är delvis en reaktion mot detta förhållande. På senare år har också vissa förändringar genomförts i lagstiftningen för att det skall bli lättare att beivra eftersatt underhåll. Ett annat mönster för bostadssaneringen vore ett där förbättringen sker kontinuerligt som ofta är fallet i bostadsrättshusen och där ombyggnadsåtgärderna huvudsakligen integreras i förvaltningsskedet. Den nuvarande tendensen tycks dock vara den motsatta med eftersatt underhåll, ökad förslitning och större behov av periodvis återkommande sanering av byggnaderna.

Det bostadsbestånd som kommer att vara aktuellt för sanering under de närmaste åren finns i 30-, 40- och 50-talens bostadsbebyggelse. Denna skiljer sig från den äldre bebyggelsen i flera avseenden. Serieproduktion är vanlig, måtten är pressade och vanligen funktionsbestämda, förvaltningen i stor utsträckning allmännyttig eller kooperativ och i många av de yngsta husen finns det betongstommar som är mycket svåra att ändra. I jämförelse med modernare produktion är lägenheterna små och den tekniska standarden relativt låg. Försörjningssystemen håller på att bli utslitna (Juhlin 1977). Kommer denna bebyggelse att förnyas med hjälp av en nybyggnadsliknande serieombyggnad i stor skala eller kan man integrera ombyggnadsåtgärderna i underhållet, kanske genom att använda serietillverkade monteringsselement?

5 STATENS OCH KOMMUNERNAS ROLL I SANERINGSPROCESSEN

I föregående kapitel definierades sanering bl a som en ekonomisk process som omfattade en återinvestering av kapital i den byggda miljön och vars syfte var att höja standarden i denna till nybyggnadstandard. Statens roll i saneringsprocessen var att skapa gynnsamma förutsättningar för en sådan kapitalinvestering och att påverka resultatet så att det motsvarar de samhälleliga krav som ställs på saneringen. Som syns spelar staten en mera övergripande roll inom saneringsplaneringen medan kommunerna mera verkställer denna.

Lätt förenklat kan man säga att kommunerna har följande uppgifter i samband med sanering av den byggda miljön:

1. att ingripa i saneringsprocessen i enlighet med de lagar, förordningar, normer och bestämmelser som gäller och att verkställa den statliga saneringspolitiken.
2. att ingripa i saneringsprocessen i enlighet med den politik, de målsättningar och den praxis som har formulerats och utvecklats på kommunal och lokal nivå.

5.1 Statlig saneringspolitik

Saneringspolitiken får inte enbart uppfattas som en verksamhet som har till uppgift att förbättra bostadsbeståndet. Den är nämligen intimt förknippad med t ex den ekonomiska politiken, arbetsmarknadspolitiken och konjunkturpolitiken. De medel som staten använder för att förverkliga saneringen är främst lagar av tvingande och reglerande slag samt ekonomiska stimulansåtgärder

som lån och subventioner. Särskilt de ekonomiska åtgärderna har en bred verkan på samhällsekonomin, t ex på sysselsättningen inom byggbranschen och på bostads- och fastighetsmarknaderna.

De statliga styrmedlen kan med avseende på saneringen av den byggda miljön delas in i 4 grupper enligt följande:

1. Ekonomiska styrmedel som direkt påverkar möjligheterna att genomföra en saneringsåtgärd.
2. Produktutformande styrmedel som sätter ramarna för utformningen av produkten t ex det ombyggda huset.
3. För fastighetsägarna tvingande styrmedel som kan användas till tvångsmässiga förbättringar av bebyggelsen.
4. För kommunerna reglerande styrmedel som bestämmer den enskilda kommunens handlande vad gäller dess saneringsverksamhet.

Till den första gruppen hör bl a lånebestämmelser, förvärvslagar och hyressubventioner. De förmånliga statliga ombyggnadslånen har varit en förutsättning för att få igång ombyggnad av det äldre bostadsbeståndet i större skala. Lånebestämmelserna möjliggör att man täcker vissa underhållskostnader med lånemedel. Markpolitiska åtgärder kan användas till att skapa ur produktionsynpunkt gynnsamma saneringsobjekt t ex sammanläggning av angränsande fastigheter. Det s k markvillkoret innebär att man inte kan få statliga bostadslån om man har köpt marken efter 1974 och säljare har varit någon annan än kommun eller staten. (Lag ... 1979). Lagar som reglerar förvärv av hyresfastigheter, kommunala förköp, upplåtelse med tomträtt osv kan också nämnas i detta sammanhang.

Till den andra gruppen hör främst byggnadslag och byggnadsstadga och de normer som upprättats med stöd av dessa. Stadsplaner och andra fysiska planeringsinstrument gör det möjligt att bestämma markens användning och i grova drag reglera bebyggelsens utformning och innehåll. Svensk byggnorm reglerar byggnadernas konstruktion och bostadstekniska standard. Bostadssaneringslagen och lånebestämmelserna innehåller också regler med liknande verkan.

Till den tredje gruppen hör bostadssaneringslagen, bostadsförvaltningslagen och hälsovårdsstadgan. Saneringslagen kan användas till att tvinga fastighetsägare att rusta upp bostadshus till lägs-

ta godtagbara standard men också till att förhindra ombyggnad av hus som redan uppfyller dessa krav. Bostadsförvaltningslagen ger kommun eller hyresgästförening möjlighet att hos hyresnämnden begära att hus som missköts sätts under tvångsförvaltning. Upprustning kan också tvingas fram genom vitesförelägganden. Hälsovårdsstadgan ger hälsovårdsnämnd möjlighet att ingripa med tvångsåtgärder om fastigheten inte har goda hygieniska förhållanden.

Den fjärde gruppen av statliga styrmedel omfattar bl a byggnadslagens och byggnadsstadgans bestämmelser om byggnadsnämndernas arbetssätt, om den fysiska planeringen osv. Den omfattar även de lagar, förordningar och författningar som föreskriver hur kommunerna skall bedriva olika former av planering och hur de skall agera i saneringsprocessen t ex genom att upprätta sk bostadsförsörjningsprogram. Dessa senare skall upprättas mot bakgrund av undersökningar av hela bostadsbeståndet. Särskilda bostadssociala undersökningar skall genomföras i vissa områden. Kommunerna skall även göra upp planer för energihushållningen inom kommunen vilket förutsätter inventeringar av bebyggelsens energistatus.

5.2 Den kommunala saneringspolitiken

I kommunfullmäktige och i de kommunala nämnderna, då främst byggnads-, fastighets- och hälsovårdsnämnderna, formuleras kommunens sätt att inom ramen för de statliga riktlinjerna ta itu med problemen i bostadsbeståndet. En jämförelse mellan olika svenska kommuner med en omfattande äldre bebyggelse visar att både de problem man står inför och de lösningar man kommer fram till skiljer sig i vissa avseenden från kommun till kommun. Dels kan fastighets- och bostadsmarknad samt byggbranchens struktur skilja sig mellan olika kommuner och dels kan politiska partier med sina skilda synsätt på saneringen vara företrädna i olika hög grad i kommunernas styrande organ. Dessa skillnader kan dock anses vara variationer på ett genomgående tema med övergripande problem och allmängiltiga angreppssätt. Dessutom har saneringsplaneringen kommit olika långt i de olika kommunerna.

I kommunfullmäktige har man i några kommuner antagit principprogram för saneringsverksamheten. Så är t ex fallet med Stockholm som 1974 antog ett sådant program med mål och riktlinjer för bostadssaneringen i denna kommun. Även i de kommuner som inte har utarbetat explicita saneringsprogram finns det naturligtvis en saneringspolitik som då beror på sådana faktorer som kommunfullmäktiges politiska sammansättning, saneringsproblemens art och tillgängliga resurser. Vissa andra i saneringssammanhang viktiga beslut fattas också av fullmäktige. Som exempel på detta kan nämnas antagandet av bostadsförsörjningsprogram och stadsplaner, tilldelningen av anslag till saneringsverksamheten och fördelningen av ansvaret för denna verksamhet mellan de olika nämnderna i kommunen.

5.3 Kommunala nämnder och saneringen

Den kommunala verksamheten är uppdelad på olika politiskt tillsatta nämnder som ansvarar för var sitt fackområde. För det löpande arbetet har varje nämnd under sig en förvaltning inom vilken tjänstemän arbetar. De beslut som fattas i nämnderna innebär tillsammans antagna en praxis med stor betydelse för verksamheten inom respektive förvaltning. I några fall har kommunala nämnder spelat en avgörande roll för saneringspolitiken genom att de tagit egna betydelsefulla initiativ.

De kommunala nämnder som betyder mest för saneringsverksamheten är byggnadsnämnden, fastighetsnämnden och hälsovårdsnämnden. Införandet av bostadsförsörjningsprogram kommer troligen att medföra att socialnämnden i framtiden får en viktigare roll inom saneringen än den hittills har haft.

5.4 Förvaltningarna och saneringen

Under det löpande arbetet inom förvaltningarna utvecklas successivt olika rutiner för planeringen och administrationen av åtgärder avseende den byggda miljön. Fördelningen av arbetsuppgifter, personalsammansättning, bemanning, yrkestraditioner och

skillnader i sättet att betona olika intressenters krav inom de olika förvaltningarna påverkar i hög grad den kommunala saneringspolitiken och det sätt på vilket denna kan förverkligas.

Bland de kommunala förvaltningarna kan man urskilja fyra grupper med olika arbetsinriktning och därmed även skilda sätt att betrakta och beskriva den byggda miljön. En grupp av förvaltningar har en i huvudsak producerande och förvaltande funktion och kan därigenom förmodas bedöma den byggda miljös egenskaper i relation till den budget de har till förfogande för att fullgöra sina uppgifter. Till denna grupp hör t ex skolförvaltning, gatukontor, energiverk och den kommunala fastighetsförvaltningen. En annan grupp har i första hand en granskande och kontrollerande funktion och bedömer bebyggelsen ur vissa bestämda aspekter som formuleras i lagar och tillämpningsbestämmelser. Dit hör bl a muséet, brandkåren, hälsovårdsförvaltningen och stadsbyggnadskontorets byggnadslovsavdelning. En tredje grupp kan sägas ha en planerande uppgift som är starkt avhängig samhällets ekonomiska och politiska funktionssätt. Till denna grupp hör främst drätselkontor, fastighetskontor och stadsbyggnadskontor. Bland dessa växlar bedömningarna av den byggda miljön från hur uppställda samhällsmål uppfylls till hur bebyggelsen förhåller sig till företagsekonomiska realiteter. Socialförvaltningen som har att hävda uppfyllandet av övergripande vård- och trygghetsmål i den byggda miljön tillhör en fjärde grupp bland förvaltningarna.

Av de kommunala förvaltningar som är indragna i arbetet med att styra, planera och administrera åtgärderna i det äldre bostadsbyggnadsbeståndet är stadsbyggnadskontoret, fastighetskontoret och hälsovårdsförvaltningen de mest betydelsefulla. Andra förvaltningar som spelar en viktig roll för saneringsverksamheten är socialförvaltningen, gatukontoret, vatten- och avloppsverken och energiverken. Det är naturligtvis dessa förvaltningar och då främst fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret som kan bidra med kunskaper om behov av och utnyttjande av byggnadsdata inom saneringsprocessen.

6 KOMMUNALA FÖRVALTNINGAR OCH SANERINGS- PLANERING I MALMÖ

6.1 Saneringsverksamhet i Malmö

Under 1960-talet var i Malmö som i många andra kommuner förväntningarna på stadstillväxt och centrumexpansion högt uppdrivna. Flera stadsdelar med centralt läge förföll under denna tid i väntan på rivning och nyexploatering. Med 70-talets uppbromsning av den ekonomiska utvecklingen skedde en fördröjning av planernas förverkligande. De stadsdelar som under slutet av 60-talet mer eller mindre officiellt uppfattades som rivnings- och nybyggnadsområden har gått skilda öden till mötes. I några stadsdelar där förfallet av bebyggelsen inte gått så långt har omsvängningen i den statliga saneringspolitiken år 1974 medfört en ombyggnad i stor skala av omoderna och halvmoderna lägenheter i hus byggda fram till omkring 1940. Detta har skett bl a i stadsdelarna Mölleäng och Rörsjöstaden. I andra stadsdelar hade redan förfallet och rivningarna fått sådan spridning och förväntningsvärdena blivit så stora att man så småningom rev hela den återstående bebyggelsen. Stadsdelen Lugnet kan ses som ett exempel på detta. I några stadsdelar med inhomogen karaktär, t ex Kirseberg och Sofielund, genomförs sedan slutet av 70-talet en sanering som består av en kombination av ombyggnad och nybyggnad samtidigt som stadsdelarnas trafiksystem och offentliga service ses över.

Ombyggnadsverksamheten i Malmö karakteriseras av mindre projekt som sällan omfattar mer än 1-2 fastigheter, något som har försvårat större gårdssaneringar. De flesta projekten har genomförts i privat regi. De allmännyttiga bostadsföretagen har hittills spelat en obetydlig roll när det gäller ombyggnaderna. Om-

byggnadstakten har under de senaste åren varit 600-700 lägenheter per år. Sammanslagning av smålägenheter till större har blivit allt vanligare. En av orsakerna till detta är att man i Malmö har och har haft svårt att hyra ut icke moderna smålägenheter.

Av de kommunala myndigheter i Malmö som är engagerade i arbetet med att planera, styra och administrera saneringen är fastighetskontoret, stadsbyggnadskontoret och hälsovårdsförvaltningen de viktigaste. De är också representerade i den kommunala saneringsberedningen som arbetat med saneringsproblemen i Malmö sedan år 1976. En kort redogörelse för de ovan nämnda organens verksamhet lämnas i följande avsnitt.

6.2 Fastighetskontoret

Fastighetskontoret lyder under fastighetsnämnden och är organiserat i ett flertal avdelningar av vilka förvaltningsavdelningen svarar för det kommunägda byggnadsbeståndet. Husbyggnadsavdelningen har hand om projektering och byggledning vid byggande i egen regi. Bostads- och industriavdelningen består av flera byråer som bl a utarbetar bostadsförsörjningsprogram, förmedlar statliga lån och har hand om bostadsförmedling. Exploateringsavdelningen svarar bl a för fastighetsköp, förköp och värderingsfrågor samt för utarbetande av bostadssaneringsprogram, byggnadsinventeringar och saneringsregister. Bostadssaneringsprogrammet ingår i bostadsbyggnadsprogrammet som gäller för 5 år framåt och förnyas varje år. Det innehåller uppgifter om saneringens omfattning, lägenhetsfördelning och prioriterad rumslig fördelning av åtgärderna. Det är inget styrmedel i så motto att det bestämmer vilka hus som skall byggas om och när detta skall ske. I stället ligger det till grund vid fördelningen av ramar för statliga lån mellan de olika kommunerna. Angivna områden är inte de enda där ombyggnad får äga rum. En i förhållande till bostadssaneringsprogrammet alltför låg ombyggnadsverksamhet kan påverkas genom ökad användning av tvångsbestämmelserna i bostadssaneringslagen. En högre takt än den angivna kan man dämpa genom en skärpning av tillämpningen av kraven.

Fastighetskontoret svarar även för förmedlingen av statliga lån för ombyggnad. Tillämpningen av de bostadsnormer som är kopplade till lånen innebär en viss styrning av de ombyggda husens utformning. Som krav för lånen gäller bl a att en viss räntabilitet ska garanteras dvs bruksvärdeshyrorna skall i princip täcka ränte- och driftskostnaderna. Den i bostadssaneringsprogrammen angivna lägenhetsfördelningen tycks inte ställas som ett absolut krav för att få lån utan betraktas mera som en riktlinje och ett mål på kvarters- och områdesnivå. Genom att informera fastighetsägarna försöker man förmå dem att sträva efter att uppnå den för respektive saneringsområde angivna lägenhetsfördelningen. Denna mjuka linje kan vara en orsak till den relativt sett omfattande ombyggnadsverksamheten i Malmö.

Styrningen av ombyggnadsverksamheten till saneringsområdena sker främst genom att man samordnar kommunala administrativa och ekonomiska resurser och inriktar dessa på aktuellt saneringsområde. När det gäller verkligt dåliga hus kan en styrning i mer strikt bemärkelse ske genom tillämpning av bostadssaneringslagen. Inom saneringsområdena sker en uppdelning av bebyggelsen i hus för vilka ombyggnad rekommenderas och hus som föreslås rivas. Denna uppdelning sker i samråd med planutredarna på stadsbyggnadskontoret men bygger i hög grad på uppgifterna i byggnadsregistret. Detta är en datoriserad byggnadsdatabas som har funnits i sin nuvarande utformning sedan 1973. Den bygger på återkommande inventeringar och innehåller ett 50-tal variabler för byggnader, främst i den centrala staden omfattande knappt 70 000 lägenheter. Uppgifterna används även som underlag för handläggning av vissa ärenden rörande enstaka fastigheter, för vissa överslagsmässiga kostnadsberäkningar samt för besvarande av frågor från andra kommunala myndigheter och från allmänheten.

Kommunala fastighetsköp och utnyttjande av möjligheten till förköp ingår i markpolitiken. De gör det möjligt för kommunen att initiera och utforma saneringen och styra den i önskvärd riktning. Vid totalsanering anser man att ett kommunalt markinnehav är viktigt eftersom det ökar kommunens inflytande över saneringen. Fastighetsköp har skett genom kommunen själv som i Stockholm och genom halvkommunala saneringsbolag som i Göteborg och Gävle.

Saneringsbolaget Malmö Grip ägde under slutet av 1960-talet ett betydande antal fastigheter i de viktigaste förnyelseområdena. Detta fastighetsinnehav avvecklas emellertid efter hand som man har avgjort frågan om rivning - nybyggnad eller ombyggnad och stadsplaner för respektive förnyelseområde är klara eller under utarbetande. Motiveringen för kommunens innehav av fastigheter var att den ville styra utvecklingen mot totalsaneringar. Fastighetsköp används även för att få till stånd ombyggnad av enstaka kvarvarande renoveringsobjekt i saneringsområden.

Tomträttsinstitutet har använts till att göra det möjligt för privatpersoner att med begränsade kontantinsatser för marken bygga om för företagsmässig fastighetsförvaltning ointressanta objekt.

Av viss betydelse för saneringsprocessen är också fastighetskontorets förvaltning av kommunägda bostadshus. Tidigare byggde Malmö kommun om sådana i egen regi t ex Östergård medan man numera nöjer sig med att ha ansvaret för reparationer.

6.3 Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontoret är underordnat byggnadsnämnden och liksom fastighetskontoret indelat i flera avdelningar av vilka de ur forskningsprojektets synpunkt viktigaste är stadsarkitektavdelningen med byggnadslovsbyrå, byggnadsinspektionsavdelningen och planavdelningen. I den senare ingår utredningsbyrå, översiktsplanebyrå, detaljplanebyrå, trafikplaneringsbyrå och utvecklingsenhet. Alla dessa är i högre eller mindre grad indragna i arbetet med att planlägga existerande stadsområden.

Byggnadslovsgranskningen innebär en kontroll av att den föreslagna ombyggnaden inte strider mot gällande byggnorm och planer. Det sätt på vilket olika kommuners granskare tolkar byggnormen, särskilt vad gäller avsteg från denna, påverkar troligen ombyggnadsverksamhetens omfattning i respektive kommun. I de fall en ombyggnadsinriktad stadsplan har saknats har byggnadslovsbyrå fått ansvara för att beviljade dispenser inte strider mot de kommunala intentionerna för stadsområdet i fråga.

Byggnadslovsgranskningen är också viktig såtillvida att den påverkar det arkiverade materialets kvalitet. Så är fallet åtminstone när det gäller förändringar under byggtiden i förhållande till de uppgifter som finns registrerade i byggnadslovshandlingar och ritningar.

En genomgång av planarbetet görs lämpligen i anslutning till en presentation av de planeringsinstrument som har störst betydelse i saneringssammanhang nämligen zonplanen, områdesplanen och stadsplanen.

6.4 Zonplan - områdesplan - stadsplan

Zonplan

Zonplanen kan betraktas som en enklare form av generalplan och omfattar en "zon" i staden, oftast innerstaden. Juridiskt är zonplanen närmast en generalplan i byggnadslagens mening. I Malmö har man utarbetat en zonplan för vad man kallar Centrala staden som omfattar större delen av de ur saneringssynpunkt sett viktigaste områdena. Zonplanen utgör ett "styrinstrument för underliggande områdes- och detaljplanering och fungerar följaktligen som en generalplan för markens användning för såväl kvartersmark och specialområden som allmän platsmark". Inom kommunen anser man att planen kommer att ha en styrande effekt på fastighetsmarknaden i form av anpassning av fastighetspriser till den markanvändning planen anger. Men man påpekar dock att den enbart kan utgöra en del av det handlingsprogram som behövs "för att förändra den negativa utvecklingen i centrala Malmö". Den kan i viss mån bestämma markanvändningen men inte direkt påverka faktorer som utrymmesstandard och saneringsverksamhet.

I zonplanen fastslår man en rad mål för den centrala stadens omvandling. Dessa mål är ganska allmänt hållna och det är därför svårt att uttala sig om deras bindande verkan som riktlinjer för det fortsatta planarbetet. Zonplanens största betydelse torde dock vara dess användning som ett medel för intern samordning av saneringsplaneringen inom kommunen.

Områdesplan

I Malmö kallar man områdesplanen för dispositionsplan. Den har i sitt funktionssätt vissa likheter med zonplanen eftersom även den främst är ett mellansteg i planeringsprocessen, ett instrument för samordning av stadsplanearbetet. Områdesplanerna omfattar i Malmö saneringsområden med samma avgränsningar som i bostadssaneringsprogrammet. De innehåller ofta information som underlag för samråd med boende och andra berörda. Planen går även på remiss inom kommunen. Planarbetet består förenklat uttryckt av de tre delarna inventering, programskrivning och utarbetande av planförslag. Inventeringen omfattar sammanställning av uppgifter om ytor och volymer, befolkning, bostäder, sysselsatta, näringsliv och offentlig service samt undersökning på platsen av bebyggelse och vegetation.

Jämfört med zonplanen innebär områdesplanen en ökad detaljering i bestämningen av markanvändningen, liksom ett klargörande av trafikföringen. Planen utpekar ofta vilka delar av bebyggelsen som är tänkta att bevaras och vilka som bör rivras och ersättas med nybyggnad.

Områdesplanen ligger alltså till grund för arbetet med stadsplaner, vilka anses vara för detaljerade och gälla för små områden för att kunna ge sammanhang till exempel vid arbetet med trafiklösningar eller vid samråd med stadsdelens boende.

Stadsplan

Stadsplanen är normalt sett det enda av planeringsinstrumenten som är juridiskt bindande. Av praktiska skäl omfattar det ett mindre område än områdesplanen eftersom genomförandet är en process som kan innefatta överklaganden från berörda personer och organisationer och i vissa fall expropriationsförfaranden. I stadsplanen sker den slutliga anpassningen av byggnadsregleringen till områdets fastighetsekonomiska och andra förutsättningar i och med att man sätter gränser för bebyggelsens storlek, form, läge och användning. Den fastställda stadsplanen betyder mycket för de berörda fastigheterna (Folkesdotter & Widen 1974). Den tillåtna byggnadsrätten och trafikföringen påverkar i hög grad

en fastighets möjliga räntabilitet.

Man bör i detta sammanhang observera att planarbetet ofta avviker från det här givna schemat zonplan - områdesplan - stadsplan. Nödvändigheten att snabbt få fram stadsplaner har gjort att man inte konsekvent har kunnat arbeta med områdesplaner. Man har även upprättat områdesplaner för stadsdelar som ligger utanför zonplanen. Stora delar av ombyggnadsverksamheten i Malmö har genomförts utan att man har utarbetat nya stadsplaner vilket ofta förutsätter att byggnadsnämnden lämnar dispens vid behandlingen av byggnadslovsansökningar av detta slag. Stadsbyggnadskontorets resurser har i stället satsats på områden med mera överhängande problem som stadskärnan, totalsaneringsområden och områden med en inhomogen karaktär och med inslag av nybyggnad.

6.5 Hälsovårdsförvaltningen

Hälsovårdsnämndens verkställande organ är hälsovårdsförvaltningen. I likhet med övriga förvaltningar är den uppdelad i ett antal avdelningar av vilka den bostadshygieniska är den viktigaste sett ur bostadssaneringssynpunkt.

Kontroll av de bostadshygieniska förhållandena i det äldre bostadsbeståndet sker i form av fortlöpande besiktningar av lägenheter och byggnader. Målet är att inventera äldre stadsdelar vart femte år och särskilt nedgångna områden vart eller vartannat år. De uppgifter som inspektörerna samlar in är sådana som behövs för att göra bedömningar av respektive byggnads hygieniska status t ex kvalitet på ytskikt, skador, fukt och utrustningens funktionsduglighet. De inventerade områdena sammanfaller i hög grad med bostadssaneringsprogrammets saneringsområden. Besiktningens protokollen arkiveras i manuellt skötta arkiv.

Hälsovårdsförvaltningen skickar PM med anmärkningar till de fastighetsägare vars byggnader uppvisar större brister. I en sådan PM anmodas fastighetsägaren att åtgärda felen eller redovisa en reparationsplan med slutdatum. Detta leder i de flesta fall till att fastighetsägaren rättar till bristerna. Om emellertid inget

händer kan hälsovårdsnämnden ålägga ägaren att vid vite genomföra nödvändiga reparationer. Ett sådant ärende är dock tämligen tidskrävande då fastighetsägaren kan överklaga beslutet till högre instans eller sälja fastigheten varigenom hela proceduren måste göras om från början. Förvaltningen arbetar också mer traditionellt med anmälningssärenden som dock oftast gäller nyare bostadsområden och mera sällan byggnadsrelaterade problem. Vid anmälningar i äldre hus besiktigas inte bara den aktuella lägenheten utan hela byggnaden eftersom det är troligt att det kan finnas flera brister i denna.

6.6 Saneringsberedningen

Saneringsberedningen är en informell ledningsgrupp som består av fyra politiker, förvaltningscheferna i fastighetskontoret, gatukontoret, stadsbyggnadskontoret och hälsovårdsförvaltningen och en representant för hyresgästföreningen. Den inrättades år 1975 och dess uppgift är att underlätta samordningen av arbetet inom saneringsverksamheten mellan de förvaltningar som har huvudansvaret för denna. I beredningen behandlas alla de frågor som berör mer än en förvaltning, dvs i stort sett alla de problem som är aktuella i planeringen och administrationen av saneringsverksamheten. Frågorna kan gälla alla skeden i saneringsprocessen, från program till förvaltning och bruk av den byggda miljön. Som exempel kan nämnas att saneringsberedningen ger fastighetskontoret direktiv för arbetet med bostadssaneringsprogrammet och prioriterar och anger för sanering aktuella stadsområden. Vidare behandlar man frågor på kvartersnivå som gårdssanering och på fastighetsnivå som tillämpning av bostadssaneringslagen eller lagen om tvångsförvaltning.

På grund av saneringsberedningens informella karaktär är dess beslut inte juridiskt giltiga utan de förverkligas i stället av någon av de i beredningen ingående förvaltningarna. Saneringsberedningens existens underlättar samarbetet mellan förvaltningarna och därigenom även det ofta komplicerade beslutsfattandet i saneringsområden. Den kan utarbeta riktlinjer för beslut där aktuella planer saknas eller där man måste göra avvägningar mellan

mot varandra stridande intressen.

Saneringsberedningen saknar eget kansli och allt beslutsunderlag tas fram av förvaltningarna. Dock finns det en arbetsgrupp som består av tjänstemän från förvaltningarna i vilken man förbereder ärenden.

7 KIRSEBERG I MALMÖ - INVENTERING, PROGRAM OCH PLANER

I avsnitt 3.6 konstaterades att stadsdelen Kirseberg i Malmö var ett lämpligt område för uppföljningsstudierna av saneringsprocessen. Resultatet av dessa studier kommer att presenteras i detta och följande kapitel i denna rapport. Detta kapitel börjar med en kort historik över Kirseberg och fortsätter med en beskrivning av några inventeringar av förhållanden i Kirseberg och av program och planer som berör detta område. Kapitel 8 är en redogörelse över samrådet i samband med utarbetandet av dispositionsplanen för Kirseberg. I kapitel 9 behandlas några saneringsärenden i Kirseberg medan kapitel 10 innehåller en sammanställning av erfarenheter och användning av byggnadsdata inom saneringsprocessen i Kirseberg.

7.1 Kirseberg fram till 1960-talet

Kirseberg nämns redan på 1500-talet som en uppodlad höjd utanför Malmö. I början av 1800-talet låg här ett 15-tal smågårdar. Vid denna tid anlade man den s k Tjuvakyrkogården. Malmös första holländska väderkvarn byggdes i Kirseberg, också det i början av 1800-talet.

Under 1800-talet började Malmö expandera och på grund av ägostrukturen var det omöjligt för arbetarbefolkningen att slå sig ner innanför stadsgränsen. Utfartsstråken var snart fullbyggda och på 1860-talet började arbetare bosätta sig i Kirseberg m fl perifera områden. Kirseberg blev Malmös första egentliga arbetarförstad. Bebyggelsen bestod av enkla envåningslängor delvis förlagda till

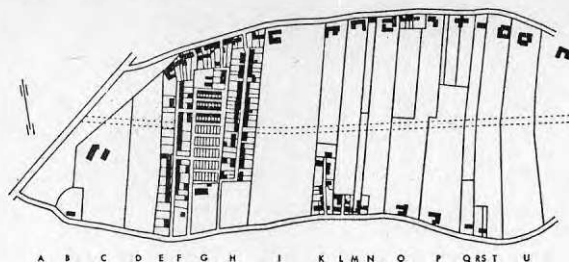
regelbundet avstyckade tomter och delvis mera planlöst byggda längs tillfartsvägar och gator. För att ge plats för vattenledning till Malmö gjorde man på slutet av 1800-talet ett genombrott i bebyggelsen, Vattenverksvägen, samtidigt som man byggde ett vattentorn. Kartan i figur 7.1 visar utbredningen av bebyggelse, tomter och vägar i Kirseberg vid slutet av 1800-talet.

Kring sekelskiftet uppfördes en del hyreshus i 2-4 våningar. Något senare byggdes ett fängelse i områdets norra del. I samband med bostadsbristen på 20-talet uppförde staden bostadskvarteren Östergård och Österhus samtidigt som egnahemsområdet Rostorp planlades och bebyggdes. I områdets östra del längs Lundavägen byggdes mot slutet av 1800-talet sommarvillor. Järnvägsdragningen och utfyllnaden av hamnen förändrade förutsättningarna och kring 1910 byggdes hyreshus i några kvarter. Resten av detta område utlades på 30-talet som industriområde.

1941 gjordes en plan för Kirseberg som tog sikte på totalsanering. På 40- och 50-talen bebyggdes ännu oexploaterade delar med hyreshus. På ett par kvarter byggdes industrier. Någon sanering av de äldre delarna kom emellertid inte till stånd. I dessa skedde i stället på 50- och 60-talen en etablering av småindustrier och hantverk.

7.2 Kirseberg under 1960-talet

Liksom för så många andra liknande områden innebar 60-talet för Kirsebergs del ett långsamt förfall av stora delar av den äldre bebyggelsen. Samtidigt med att nybyggnad skedde på tidigare icke bebyggd mark ägde en omfattande rivnings- och nybyggnadsverksamhet rum i centrala stadsdelar vilket medförde att exploateringsförväntningarna uppstod även i halvcentrala stadsområden som t ex Kirseberg. Alla tecken tydde här på att de omoderna bostäderna och byggnaderna snabbt skulle ersättas med nya. Så skedde dock endast i ett mindre avsnitt av stadsdelen kring torget. Här byggdes livsmedelsbutik, post, kontor och bostäder. I de äldre delarna av Kirseberg fortsatte inflyttningen av småföretag, ibland i byggnader som utdömts för bostadsändamål.



Figur 7.1. Bebyggelse, tomter och vägar i Kirseberg, Malmö, vid slutet av 1800-talet.

Mot slutet av 60-talet tog Malmö kommun flera initiativ för att överblicka sanerings- och bevarandeproblemen samtidigt som den statliga saneringsutredningen började sitt arbete. Fastighetskontoret började utreda bostadsbeståndets tillstånd och byggnadsinventeringskommittén kartlade kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Man föreslog att Kirsebergs äldre delar skall utgöra ett s k bevaringsområde. Vid samma tid började bevarandeintresserade personer köpa och bygga om äldre arbetarbostäder. Det s k Östergårdsprojektet innebar en aktivering av de boendes intresse för sin miljö även utanför Östergård. Ett byalag dominerat av invånarna i den äldsta bebyggelsen bildades 1970. En i bylaget aktiv arkitekt fick av kommunen i uppdrag att inventera den fysiska miljön i stadsdelen.

Början av 70-talet karakteriserades av en viss omsvängning i landet till förmån för ombyggnadssanering. En omsvängning som till att börja med inte innebar några förbättrade finansieringsmöjligheter. I Malmös första bostadssaneringsprogram 1971 räknade man med en sanering omfattande cirka 800 lägenheter per år men på grund av osäkra finansieringsförhållanden kunde man inte ange formen för saneringen. I Kirsebergs äldre delar pågick dock en viss sanering genom ombyggnad, delvis i strid mot de funktionalistiska stadsplanerna och utan statlig belåning.

7.3 Bulltofta

Stadsbyggnadskontoret påbörjade 1971 planeringen av en ny stadsdel på Malmö gamla flygplats Bulltofta. Denna nya stadsdel skul-

le bli en del av en större enhet, en stadsdelsgrupp i vilken de olika ingående stadsdelarna skulle komplettera varandra på ett värdefullt sätt. Bulltoftautredningen startade med en inventering av landskaps-, ägo- och grundförhållanden främst inom själva Bulltofta. Man betraktade emellertid redan nu Kirseberg som en del av samma stadsdelsgrupp som Bulltofta.

Bulltoftautredningen fortsatte år 1972 med inventeringar av lokaler, näringsliv, service, trafikförhållanden, bebyggelse och befolkning i stadsdelsgruppens bebyggda delar, alltså även i Kirseberg. Inventeringen av verksamhetslokalerna genomfördes genom besiktning av byggnaderna. Samma år antog Malmö kommunfullmäktige byggnadsinventeringskommittéens förslag angående bevaringsområden för Kirseberg. År 1973 förelåg en färdig dispositionsplan för Bulltofta som sändes ut på remiss till bl a berörda förvaltningar. Den diskuterades även med invånarna i Kirseberg, bl a med byalaget som uttalade sig kritiskt mot främst den ökade trafikbelastningen för området.

Den svängning i konjunkturerna med en klar minskning av efterfrågan på nybyggda lägenheter som ägde rum samtidigt som man arbetade med Bulltoftaplanen innebar att förverkligandet av denna plan kom att skjutas på framtiden. Planerna på att bygga ut Bulltofta var emellertid en anledning till den grundliga inventering i flera steg som företogs i stadsdelsgruppen och som inordnade Kirseberg i ett större sammanhang. Även om det hade varit önskvärt är det knappast troligt att man hade kunnat gå så grundligt tillväga om planerna från början enbart gällt Kirseberg. Att samrådsförfarandet blev så omfattande hänger säkert samman med det intresse för och den debatt om stadsförnyelse som fanns i Kirseberg redan innan Bulltoftaplaneringen inleddes.

7.4 Kirseberg i utredningar och planer under 1970-talet

Uppskjutandet av utbyggnaden av en ny stadsdel på Bulltoftafältet för vilken den existerande servicen i Kirseberg skulle utgöra ett komplement förändrade planeringssituationen för hela stadsdelsgruppen. Den minskade takten i bostadsbyggandet gav pla-

nerarna större resurser att ta itu med de ökande problemen i saneringsområden. I Kirseberg återstod emellertid många av de gamla problemen. Delar av det äldre hyreshusbetståndet fortsatte att förfalla samtidigt som en del av beståndet i bevaringsområdena hade renoverats helt utan myndigheternas ingripande. Trafik- och parkeringsproblemen ökade. Emissionerna från såväl trafik som små och stora företag vållade en viss irritation bland stadsdelens invånare. En alltmer aktiv opinion började ställa krav på en bevarandeariktad sanering av området. År 1973 genomförde gatukontoret en utredning om sanering av trafikförhållanden inom stadsdelen. Samma år beslutade man upprätta en dispositionsplan för Kirseberg. Programarbetet för denna plan startade år 1974. Följande år hade man upprättat en skiss till dispositonsplan vilken bl a sändes ut på remiss och till samråd med intressenter i stadsdelen. Det slutliga förslaget till dispositionsplan blev klart i juni 1977 varpå samrådsförfarandet upprepades.

År 1975 genomförde hälsovårdsförvaltningen en bostadshygienisk undersökning i området som påvisade problem med störningar från i bostadsbebyggelsen insprängda verksamheter. Samma år förnyade fastighetskontoret sin inventering av byggnadernas standard och kondition.

År 1977 hade ett flertal hus i stadsdelen byggts om. I några fall beslutade fastighetsnämnden att ingripa med förvärv för att kunna upplåta fastigheter för ombyggnad. En av de ursprungliga nybyggnadsintressenterna lyckades under dispositionsplanens remisstid utverka rivningslov för en byggnad ingående i ett bevaringsområde. Rivningar skedde även i andra delar av Kirseberg. Fastighetsnämndens ledande politiker menade dock att ett av de hus arbetsgruppen rekommenderade som ombyggnadsobjekt skulle rivras. Ett beslut som många av stadsdelens invånare opponerade sig emot.

I 1978 års saneringsprogram räknade fastighetskontoret med att det var realistiskt att till 1980 få bort alla omoderna lägenheter i Malmö. Inom saneringsområde D, dvs större delen av egentliga Kirseberg tillhörde dock ännu drygt 20% av de cirka 1 500 lägenheterna standardklasserna 4-7. På fastighetskontorets saneringskartor betecknades skicket hos ett inte obetydligt antal

byggnader i stadsdelen som negativt eller entydigt negativt.

Parallellt med arbetena med dispositionsplanen för Kirseberg arbetade man med stadsplaner för stadsdelens bevarings- och nybyggnadsområden. Detta arbete fortsatte även efter 1977. Det har dock ännu inte våren 1982 resulterat i några av länsstyrelsen fastställda stadsplaner för något område i Kirseberg. Gällande stadsplan för Kirseberg är den ovan nämnda från 1941.

Orsakerna till utvecklingen i Kirseberg måste främst sökas på ett övergripande ekonomiskt och statligt politiskt plan. Konjunkturbedgången i början på 70-talet förde med sig ett minskat exploateringsstryck på halvcentrala stadsområden som Kirseberg. Den statliga saneringspolitiken gav förutsättningar för en ökad ombyggnadsverksamhet som i Kirseberg av olika skäl haft en mer marginal betydelse. Större delen av stadsdelens saneringsmogna byggnadsbestånd bestod av enfamiljshus lämpade för renovering direkt av de boende. Flera av hyreshusen hade fått förfalla för länge i väntan på rivning. En stor del av stadsdelen är dessutom bebyggd med 40- och 50-talshus dit ombyggnadsvågen ännu inte nått. Den lokala opinionen för bevarande av bebyggelsen fick emellertid genomslagskraft då trycket från nybyggnadsintressenterna minskade. En bidragande orsak till detta var sannolikt att ägosplittringen var stor och att de som ville bevara bebyggelsen i vissa fall kunde göra strategiskt lämpliga fastighetsköp i området.

Slutligen kan man också se utvecklingen i Kirseberg som ett uttryck för en omsvängning i den kommunala politiken i riktning mot att bättre hushålla med sinande tillgångar genom att utnyttja redan gjorda investeringar i serviceanläggningar och lednings- och gatunät. Trots detta kan man knappast karakterisera utvecklingen i Kirseberg som bebyggelsebevarande men den skiljer sig från tidigare saneringar av typen rivning-nybyggnad genom att man i hög grad bevarade gatunät och andra rumsliga egenskaper i området.

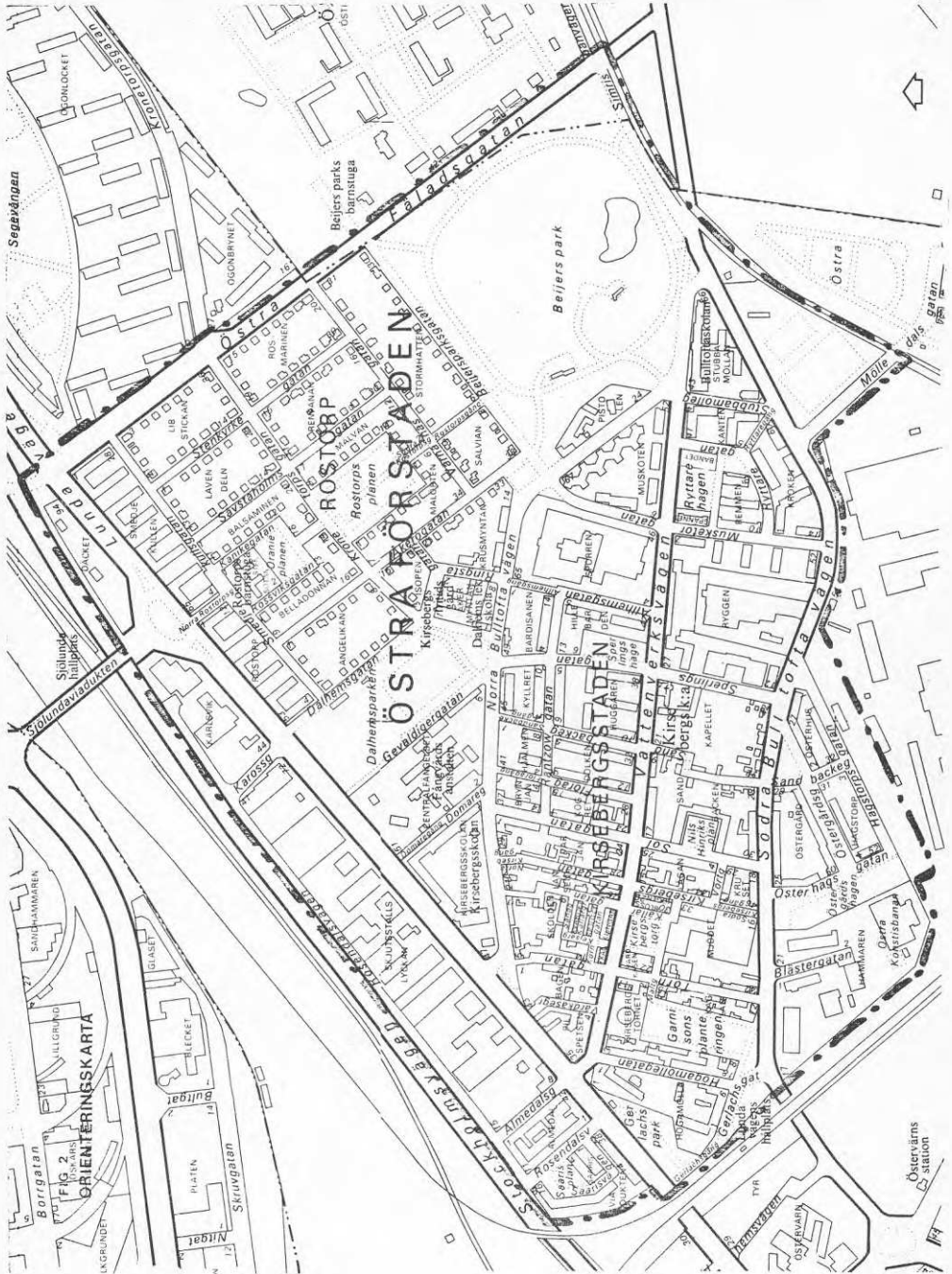
7.5 Dispositionsplanens beskrivning av Kirseberg

I dispositionsplanen ger man en kortfattad beskrivning av Kirse-

berg från vilken citaten nedan är hämtade. Som framgår av dessa kan man urskilja tre delområden med olika förutsättningar. Man talar nämligen i dispositionsplanen om egentliga Kirseberg, Rostorp och området omedelbart sydost om Stockholmsvägen fram till Lundavägen. Se även kartan i figur 7.2!

- Det egentliga Kirseberg ... kännetecknas av ett mycket varierat markutnyttjande med en blandning av bostäder, handel, verkstäder, industri och service. Detta är karakteristiskt och i viss utsträckning en tillgång för området men den delvis okontrollerade blandningen medför betydande störningar för bostadsfunktionen.
Bebyggelsen är av varierande typ, ålder och kvalitet. De äldsta delarnas låghusbebyggelse med anknytning till 1860-talets arbetarförstad har liksom det tidiga 1900-talets hyreshusbebyggelse miljö- och kulturhistoriskt intresse. Denna del av bebyggelsen är delvis starkt nedsliten. Under 40- och 50-talen bebyggdes huvuddelen av området enligt en plan från 1941 med hyreshusbebyggelse innehållande övervägande små lägenheter. Nybyggnad av bostäder under 1960-talet var huvudsakligen koncentrerade till Kirsebergs torg. Under senare år har nybyggnadsverksamheten varit obetydlig.
Folkmängden inom området har minskat starkt vilket framför allt medfört en kraftig reducering av antalet barn samtidigt som antalet pensionärer ökat. Utvecklingen beror delvis på den mycket stora andelen små lägenheter. Folkminskningen har bidragit till en reducering av områdets service.
- Rostorpsområdet i norra delen av planområdet innehåller en flerfamiljshusdel från 40-talet mot Lundavägen och en ursprungligen mycket enhetlig egnahemsbebyggelse (1920-talet) mot Beijers park. Flerfamiljshusbebyggelsen är kraftig störd av trafiken på Lundavägen. Egnahemsdelen kännetecknas av rymliga tomter och väl uppvuxna trädgårdar. Den tidigare mycket enhetliga utformningen av husen är under stark omvandling på grund av ökade krav på bostadsutrymme, underhållsfria fasader mm.
- Området mellan Stockholmsvägen och Lundavägen ... innehåller en koncentration av handels- och verkstadsföretag huvudsakligen inom bilbranschen. Företagens expansion har medfört en allt hårdare utnyttjande av tomtmarken. Kringliggande gator och angränsande delar av planområdet utnyttjas för biluppställning.
Den västligaste delen innehåller några bostadskvarter starkt bullerstörda och isolerade från huvuddelen av planområdet. Bebyggelsen är övervägande från slutet av 30-talet med en mycket stor andel äldre invånare.

I Kirsebergs dispositionsplan (1977) redovisar också planförfattarna det som man anser vara positivt och negativt med området. Man framhåller att den långa utbyggnadstiden har gett en varierad bebyggelse med historisk förankring. Bebyggelsen har måttlig skala och är ofta av god arkitektonisk kvalitet. Dess äldre delar är ofta kulturhistoriskt och antikvariskt intressanta. Planstrukturen är kulturhistoriskt intressant. Vegetationen och nivåskillnaderna bidrar till områdets särprägel och det spridda utbudet av olika närservice är en tillgång.



Figur 7.2. En orienteringskarta över Kirseberg hämtad från Kirseberg dispo-
sitionsplan (1977). Jämför man denna karta med kartan i figur 7.1 ser man
hur väl 1800-talets fastighets- och gatustruktur har bevarats.

Negativt med Kirseberg är enligt planförfattarna att bebyggelsen till stora delar karakteriseras av otidsenliga bostäder, försummat underhåll och störande verksamheter. Den ensidiga lägenhetsstrukturen med många smålägenheter har lett till sned befolknings- och hushållsfördelning och till utglesning av befolkningen. Utemiljön är barnvänlig. Brist på parkeringsplatser medför trafiksäkerhets- och miljöproblem. Genomfartstrafiken ger bullerstörningar och svårigheter för gående.

7.6 Kunskapsunderlag i dispositionsplanearbetet

Planeringen är en komplicerad process allt annat än lätt att rekonstruera. Införskaffandet av kunskaper om det område som ska planeras sker succesivt och på ett flertal olika sätt, både formaliserade och informella. En sammanställning av de data som redovisas i plandokumentet och av de utredningar som gjorts ger därför en ofullständig bild av kunskapsinhämtandet. Det som redovisas är främst kvantifierbar information om verkligheten medan mer subtila men för planeringen inte oviktiga förhållanden delvis saknas i redovisningar och beskrivningar. Exempel på detta är områdets lokalkultur, byggföretagens intentioner och tendenser på den lokala fastighetsmarknaden. Kunskaper om sådana förhållanden spelar en viktig roll i planarbetet men att mer än skissmässigt visa hur sådana uppgifter hanteras torde vara omöjligt. Betydligt mer lättillgängliga är de uppgifter som inskaffas genom formaliserade rutiner. Dispositionsplanearbetet för Kirseberg har inneburit omfattande inventeringar. Ett mångfald data från ett flertal källor har samlats in och ställts samman. Eftersom planeringsarbetet har pågått under så lång tid har det varit nödvändigt att uppdatera vissa uppgifter.

De data och den information som bildar underlag för plandokument och utredningar kan man dela in i olika grupper med avseende på sättet att samla in dem. En sådan grupp utgör utdrag ur och sammanställning av offentlig statistik eller motsvarande material. Till denna grupp hör t ex de uppgifter om befolkning, hushåll och bostäder, näringsliv, sysselsättning och service som stadsbyggnadskontorets utredningsavdelning ställt samman ur sådana

källor som folk- och bostadsräkningarna, folkbokföringens personband och länsstyrelsens fastighetsband. Data har också hämtats ur statistik från drätselkontorets statistikavdelning liksom från trafikbyråns sammanställning av uppgifter om trafik- och parkeringsförhållanden. Till denna grupp av data kan också räknas de utredningar om bebyggelsens bostadshygieniska förhållanden som hälsovårdsförvaltningen gjort liksom de data om byggnadernas skick som fastighetskontoret har samlat in och lagrat i sin byggnadsdatabas. Såväl de bostadshygieniska utredningarna som byggnadsregistret kommer att behandlas mera utförligt längre fram i denna rapport.

En andra grupp av data är de som man tar fram i samband med speciella utredningar och inventeringar. Till denna grupp hör de av särskilda utredare gjorda inventeringar av stadsbild, vegetation och lek- och rekreationsmöjligheter i Kirseberg. För Kirseberg finns det också en bostadssociologisk och en kulturgeografisk undersökning.

En tredje grupp av data använda inom saneringsplaneringen är den allmänna kunskap om området som finns hos planerarna. Till denna grupp räknas sådana data som allmänt beskriver bebyggelsemiljön i området i termer som arkitektur, skala, variation, terränganpassning osv. Det är ofta uppgifter av detta slag som kan vara svåra eller meningslösa att strukturera och kvantifiera. Det framgick ur intervjuer med planerare att denna slags kunskap spelar en viktig roll när man skaffar sig en helhetsuppfattning om det aktuella området.

En fjärde grupp data omfattar för det aktuella fallet speciellt insamlade data. Dessa data samlas in av planförfattarna succesivt när uppgifterna i fråga behövs. Det är omöjligt att i förväg helt täcka in de data som behövs i planarbetet. Man kan därför inte komma ifrån vissa specialinsamlingar av data. Till denna grupp kan man också räkna uppgifter som beskriver olika förändringar som kan inträffa under arbetets gång t ex byggnader som rivs eller företag som lägger ner driften. Det kan också röra sig om detaljerade uppgifter om för genomförandet av planarbetet strategiskt viktiga avsnitt.

Den femte gruppen data använda inom planeringen av sanering är de uppgifter som kommer fram i samband med remittering av dispositionsplanen och i samband med samrådsförfarandet. Samrådet om dispositionsplanen för Kirseberg kommer att behandlas mera ingående i nästa kapitel i denna rapport.

Registreringsnivå

Datas registreringsnivå eller grad av detaljering varierar. Grovt sett har man använt befolknings- och bostadsdata på statistikområdes- och kvartersnivå, data om verksamheter och mark och lokal-användning på nivåerna fastighet och byggnad, uppgifter om bebyggelsen på byggnadsnivå och uppgifter av miljömässigt och symboliskt/estetiskt slag något ospecificerat på byggnads- och kvartersnivå.

Kommentarer

Man kan konstatera att det råder en viss brist på överensstämmelse mellan de intentioner som uttrycks i planen och det kunskapsstoff som redovisas. Som huvudmålsättning för planen anges: "Området skall förnyas och anpassas till de krav man idag ställer på bostadskvaliteter, social miljö, störningsfrihet och trafik-säkerhet med bibehållande av dess egenart och kvaliteter."

Tar man vid läsandet av inledande problemformuleringar och målsättningar författarna på orden framstår redovisade data som otillräckliga både för beskrivning av problemen och som utgångspunkt för bedömningar om realismen i förverkligandet av målen. Denna kanske något hårdragna motsägelse kan användas för att belysa karaktären av de data som samlas in under planarbetets gång.

De data som dominerar bilden är de som kvantitativt beskriver befolkningen, bostäderna, sysselsättningen och näringslivet. Det är data som man relativt enkelt samlar in och hanterar. För dessa uppgifter har också utvecklats fasta arbetsrutiner som ibland medför att insamlingen sker av data som senare visar sig vara onödiga i det aktuella fallet.

Data som kvalitativt redovisar förhållanden och processer är svåra eller omöjliga att hantera med gängse metoder. Att t ex beskriva egenskaper i den sociala miljön eller tendenser i den ekonomiska utvecklingen i området kräver arbetsmetoder som inte är vanliga inom den fysiska planeringen. Redan något så förhållandevis enkelt som bedömningar av byggnaders skick vållar problem och stadsbyggnadskontorets planerare uttrycker en viss skeptis till de uppgifter som finns tillgängliga. Svårigheten att samla in och bearbeta sociala data belyses också av att man i ett tidigt skede av arbetet med dispositionsplanen för Kirseberg lade upp ett program för inventeringar som man endast delvis följde. Bland annat uteslöt man undersökningar av mer ingående slag om invånarnas relationer till sin livsmiljö. Eftersom bedömningar av mera komplicerat och kvalitativt slag ändå måste göras blir planförfattarna hänvisade till att använda ett delvis intuitivt, osystematiskt och ospecificerat kunskapsunderlag som dessutom inte redovisas i de plandokument som går till samråd och som bildar underlag för beslut.

En svårighet vid all planering av byggd miljö, så också vid planeringen av Kirseberg, är att bedöma genomförbarheten av de föreslagna åtgärderna. Det saknas ett systematiskt sätt att integrera ekonomiska bedömningar i planarbetet. Att rivningar godkänns i områden som i planen betecknats som bevaringsområden kan ses som tecken på att man saknar underlag för att göra realistiska bedömningar och att i tid upptäcka när ingripanden från kommunalt håll för att genomdriva planens intentioner är nödvändiga. Möjligheter att rutinmässigt göra kostnadskalkyler och mer systematisk hantering av data om mark- och byggnadsvärden, köpesummor, aktuell förräntning av fastigheter osv skulle kanske kunna bidra till en mer realistisk och förutseende planering.

En annan svårighet i planeringen av Kirseberg gäller den halv-gamla bebyggelsen. För denna finns ännu inga erfarenheter av sanering i någon form och man har således inga praktiska erfarenheter att relatera insamlade data till. Trots att man känner till skick, standard, lägenhetsfördelning osv kan man inte bedöma möjligheterna till en marknadsmässigt utförd sanering. Man saknar för denna bebyggelse liksom för övrigt för all bebyggelse till-

räckligt noggranna och ingående upphifter om planlösningstekniska förhållanden för att kunna bedöma hur man kan använda den i framtiden, om man kan slå tillsammans lägenheter i den, om det är möjligt att göra den handikappanpassad osv. Det verkar som om valet här står mellan att göra mera skissartade provprojekteringar eller att samla in och eventuellt lagra i en byggnadsdatabas betydligt mera noggranna planlösningsdata än de som använts inom planeringen av Kirsebergs sanering.

7.7 Hälsovårdsförvaltningens bostadsundersökning

I motsats till arbetet med dispositionsplanen vilket omfattar både inventeringar och utarbetande av förslag till åtgärder är hälsovårdsförvaltningens bostadsundersökning enbart en inventering av bebyggelsen. Insamlingen av uppgifterna sker genom besiktningar av byggnaderna. Hälsovårdsnämndens mål är att man skall genomföra sådana inventeringar av de bostadshygieniska förhållandena i varje saneringsområde med jämna mellanrum. För närvarande är tidsperioden cirka 5 år. År 1975 genomförde man en bostadsundersökning i Kirsebergs centrala delar omfattande 160 bostadsfastigheter. Målsättningen för denna undersökning var "att kartlägga den byggnadstekniska och bostadshygieniska standarden och att ingripa i de fall fastigheterna har så allvarliga sanitära brister, att bostäderna p g a bristande skötsel eller underhåll håller på att förfalla" och "att även ingripa då omgivningshygieniska problem uppstår för de boende exempelvis på grund av störningar från alltför närliggande verksamheter".

Arbetsgången vid inventeringen beskrivs på följande sätt: "Samtliga fastighetsägare i området har i förväg underrättats om den förestående bostadsundersökningen och beretts möjlighet att närvara vid besiktningen. Faktainsamlingen har gjorts med hjälp av speciella arbetsblanketter, på vilka omdömen om den bostadshygieniska standarden noterats. Fastighetsägare har också getts råd och anvisningar beträffande byggnadslov, lån etc."

Vid bedömningen använde man följande 6-gradiga skala med 0 som lägsta och 5 som högsta värde:

- 0-1 ingen eller ringa anmärkning, nybyggnadsstandard
- 2-3 ringa anmärkning, mindre skada eventuell nersmutsning av den art att hälsovårdsförvaltningen för närvarande ej kan ingripa
- 4-5 allvarlig anmärkning som leder till ingripanden från hälsovårdsförvaltningens sida

Data registreras på nivåerna fastighet, byggnad och lägenhet. För fastigheten anges adress, ägare, verksamhetslokaler, ingående byggnader, antal lägenheter mm. För byggnaden anges tillstånd hos stomme, yt-skikt och detaljer samt funktion, modernitet och skötsel för den allmänna utrustningen. För lägenheten anges yt-skikten och snickeriernas kondition och funktion hos den bostadstekniska utrustningen.

Hälsovårdsförvaltningen sammanställer en rapport över bostadsundersökningarna i vilken man bl a redovisar resultatet av lägenhets- och fastighetsbedömningarna på kartor för varje statistikområde. På liknande sätt anges även fastigheternas bostadstekniska standard och huvudsakliga verksamhet, uppgifter som också hämtats från besiktningarna. Den bostadstekniska standarden anges i tre kvalitetsgrupper. Verksamheterna indelas i bostäder, affär, kontor, verkstad, verksamhet med biluppställning och obebbyggda tomter.

Förutom att resultatet av besiktningarna ställs samman i en rapport lagras de insamlade uppgifterna i manuella register eller aktsamlingar där identifikationsbegreppet är gatuadressen. Detta gör att uppgifterna i hälsovårdsförvaltningens register blir svårtillgängliga och att samkörningar med andra myndigheters register försvåras. Det vanligaste identifikationsbegreppet i dessa är nämligen fastighetsbeteckningarna. Hälsovårdsförvaltningens register är därför inte så särskilt användbart inom planeringen trots att det innehåller värdefulla uppgifter om bebyggelsen. Användningen av det i fallet Kirseberg har huvudsakligen begränsats till att bilda underlag för hälsovårdsnämndens egna ingripanden även om man hade en viss nytta av materialet vid arbetet med dispositionsplanen. Någon form av integration eller samordning med fastighetskontorets byggnadsregister skulle väsentligt öka användbarheten och utvidga användningsområdena för hälsovårdsförvaltningens register.

7.8 Bostadssaneringsprogrammet

Bostadssaneringsprogrammet är från och med 1979 en del av bostadsförsörjningsprogrammet. Det upprättas i och för sig för hela centrala staden men det finns vissa avsnitt i det i vilka man redovisar förhållandena i vad man kallar för saneringsområden, där ibland en del av Kirseberg. Formellt sett är fastighetskontorets exploateringsavdelningen ansvarig för utformningen av bostadssaneringsprogrammet men i realiteten är det en arbetsgrupp bestående av tjänstemän från flera förvaltningar som svarar för utarbetandet av detta program. Förutom fastighetskontoret har även stadsbyggnadskontoret, hälsovårdsförvaltningen och socialförvaltningen representanter i denna arbetsgrupp. Över sig har arbetsgruppen en politiskt sammansatt styrgrupp, den s k saneringsberedningen.

Som underlag för diskussionerna i arbetsgruppen har man dels uppgifter från fastighetskontorets byggnadsregister, dels de uppgifter som tjänstemännen från de olika förvaltningarna kan bidra med. Det innebär att man i bostadssaneringsprogrammet väger in bedömningar om förhållanden av stadsplanemässig, kulturhistorisk, bostadssocial och bostads- och omgivningshygienisk art. Arbetsgruppen lägger fram ett preliminärt förslag till bostadssaneringsprogram till saneringsberedningen som utformar direktiv för det fortsatta arbetet. Därefter är det arbetsgruppens uppgift att utarbeta ett färdigt förslag till bostadssaneringsprogram som samordnas med kommunens bostadsbyggnadsprogram och med de gemensamma planeringsförutsättningarna som drätselkontoret har utarbetat. Förslaget går därefter för godkännande till saneringsberedningen som emellertid inte har någon formell beslutanderätt. Det formella beslutet att godkänna bostadssaneringsprogrammet fattas i stället av fastighetsnämnden som sedan överlämnar det till kommunstyrelsen för fastställelse.

Bostadssaneringsprogrammet innehåller en redogörelse för bostadsbeståndet inom kommunen och de senaste årens förändringar i detta p g a rivningar, ombyggnad och sammanslagningar av lägenheter. Uppgifterna är uppdelade på lägenhetsstorlekar och kvalitetsgrupper. Dessa data anges för hela kommunen. På grundval av denna statistik formuleras målsättningar för den fortsatta bostadssane-

ringen: volym, genomförandetid, lägenhetsfördelning, krav på gårdssanering osv. För vart och ett av Malmös 17 saneringsområden redovisar man vilken typ av saneringsåtgärd som är aktuell för olika delar av bebyggelsen. Man delar således in saneringsområdena i "område där ombyggnad prioriteras, område där marken kan disponeras för nybyggnad eller allmän plats, område där typ av saneringsåtgärd meddelas senare och område där inga åtgärder är aktuella för närvarande". Förutom denna grova indelning i områden eller zoner görs ingen specificering av saneringens innehåll. Förläggning av saneringen i tiden, krav på gårdssanering mm anges enbart för hela det kommunala bostadsbeståndet och är således inte anpassat till de särskilda förutsättningarna i varje saneringsområde för sig.

En av de största fördelarna med bostadssaneringsprogrammet är att det är en samlad redovisning av kommunens planer och intentioner för bebyggelsen i dess äldre stadsdelar. Det är väl förankrat bland de nämnder och förvaltningar som har varit med om att utarbeta det. Något som är särskilt betydelsefullt för de områden där man ännu inte har börjat arbeta med att revidera de äldre stadsplanerna. Bostadssaneringsprogrammet innehåller också en avvägning av saneringsverksamheten i stort i förhållande till övrigt byggande och till kommunens utveckling. Det uttrycker en målsättning beträffande bostadssaneringens storlek och inriktning och prioriterar de saneringsområden där en intensiv samlad insats av förvaltningarna fordras. Det styr dock inte bostadsförnyelsen i detalj. Däremot anger det den huvudsakliga inriktningen i varje saneringsområde, allt inom ramen för den volym som staten tilldelar varje kommun i form av lånemedel.

De data som används vid utarbetande av bostadssaneringsprogrammet är av flera slag. För att bestämma saneringens totalvolym utgår man från utfallet av föregående års program. Data om ombyggnadsverksamheten ställer man ändå samman i form av låneobjektsstatistik som levereras till statistiska centralbyrån. Man utgår också från en utlistning av innehållet i fastighetskontorets byggnadsregister som ställs samman till statistik om lägenhetsbeståndets sammansättning. Man frågar däremot inte längre byggföretagen om deras ombyggnadsplaner eftersom detta material har visat sig vara

alltför osäkert. På den övergripande nivån använder man alltså främst statistiska uppgifter för hela bostadsbeståndet inom kommunen.

För det mer detaljerade utarbetandet av bostadssaneringsprogrammet med avseende på saneringsområden är uppgifterna i fastighetskontorets byggnadsregister den viktigaste källan.

Bostadssaneringsprogrammets bestämning av typ av åtgärd i olika delar av saneringsområdena är ganska grov. När det gäller Kirseberg visar detta sig främst på så sätt att rivningar förekommer i de delar av området där ombyggnad prioriteras, vilket också några av de saneringsfall som behandlas i kapitel 9 exemplifierar. De flesta av de tillfrågade tjänstemännen menar att det inte är meningsfullt med en noggrannare bestämning. Det är främst fastighetsekonomiska kalkyler som i det enskilda fallet ska avgöra ägarnas val av åtgärd inom de ramar som stadsplaner och låneregler sätter upp. Kalkylerna utgår inte enbart från den typ av data som ingår i byggnadsregistret utan man måste också ta hänsyn till möjligheter att göra skatteavdrag, till drifts- och förvaltningskostnader, till ingångsvärden osv.

7.9 Fastighetskontorets byggnadsdatabas

Sedan 1973 har fastighetskontoret i Malmö samlat in data om bebyggelsen och lagrat dem i ett datoriserat sanerings- och byggnadsregister. För en mera fullständig beskrivning av innehåll i registret, metoder att samla in data, berörda byggnader (omfattning) mm hänvisas till rapporten Byggnadsdata inom samhällsplanering (Nordbeck 1981).

När det gäller synen på fastighetskontorets byggnadsdatabas hos de enskilda personer och tjänstemän som är involverade i saneringsplaneringen anser man att noggrannheten i data i databasen inte behöver vara så hög. I de flesta fall är det fråga om skattade värden. Om man har gett en byggnad t ex värdet 4 när 5 kanske skulle ha varit riktigare inverkar det relativt sett litet på den slutgiltiga bedömningen av byggnaden. Man ser alltså främst

på byggnadsregistret som ett medel med vars hjälp man kan upptäcka brister i bebyggelsen. När man väl ringat in ett delbestånd krävs för det mesta mer ingående undersökningar för att komma vidare. Genom byggnadsregistret har man emellertid tillgång till uppgifter om byggnadernas konstruktion, material, skick, sanitära standard och lägenhetssammansättning. Men detta är som tidigare nämnts inte tillräckligt för att bestämma lämplig saneringsåtgärd. Med hjälp av de data som finns tillgängliga på de förvaltningar som deltar i saneringsberedningens arbetsgrupp kompletteras bilden av saneringsområdet. Arbetsgruppen gör också okulärbesiktningar på platsen, något som är nödvändigt för att få en bättre helhetsbild av saneringsområdet och för att man inte skall missa förändringar i bebyggelsen som ännu inte ajourförts i registret.

Samråd om dispositionsplanen för Kirseberg har skett på flera sätt. Planförslagen har på vanligt sätt gått på remiss till berörda kommunala och statliga instanser och till de viktigaste markägarna i området. Med dessa har också i ett tidigt skede hållits förhandssamråd. I ett utvidgat remissförfarande i samband med utställning av planförslagen i Kirsebergs bibliotek har organisationer och enskilda kommit med yttranden. Biblioteket och den socialdemokratiska stadsdelsföreningen har även ordnat studiecirkel där området och planförslagen diskuterats.

Viljan att lämna synpunkter på planförslagen har varierat mellan olika intressentgrupper. I stort sett alla kommunala och statliga remissinstanser har yttrat sig över planen. Från allmänheten har det kommit in en mängd skrivelser och synpunkter, i första hand från organisationer som representerar delar av områdets befolkning men också från enskilda kirsebergsbor. Näringslivet representeras endast i ett fåtal remissyttranden.

Värderingen av områdets egenskaper skiljer sig mellan de olika intressentgrupperna. Det är inte bara så att åsikterna om olika egenskaper går isär utan det finns skillnader redan när det gäller vilka egenskaper man urskiljer och framhäver.

8.1 Den byggda miljön

Bland de som har sin livsmiljö i Kirseberg tycks det vara vanligt att inte göra någon skarp åtskillnad mellan fysiska och

sociala egenskaper hos miljön. Bebyggelsen värderas med utgångspunkt från det sociala liv den förknippas med och den betydelse den har i lokalkulturen och i området historia. Att en bebyggelse är "mänsklig" betyder inte enbart att den har måttlig skala utan främst att man förknippar den med positiva sociala egenskaper. När det gäller synen på bostadsstandard skiljer sig inte invånarnas syn från den som myndigheterna uttrycker: moderna och tillräckligt rymliga lägenheter tycks man vilja ha, dock under förutsättning av att man har råd att betala hyran för dem. Det finns en stark reaktion mot vanskötsel och bristande underhåll och i förlängningen av denna i något fall en önskan om att planförfattarna närmare skall granska de ekonomiska intressen som är inblandade. Bland de som själva äger sina hus finns en tendens till att i hög grad fokusera intresset mot bebyggelsens fysiska och estetiska egenskaper.

De kommunala myndigheterna värderar områdets bebyggelse i allmänna formuleringar som "vissa positiva miljövärden". Förutom detta följer värderingarna de skalor som kan relateras till lagar och bestämmelser t ex bostadssaneringslagen. Ett undantag i bilden är socialförvaltningen som menar att det är den byggda miljöns sociala egenskaper man måste ta vara på, den ram bebyggelsen utgör kring de boendes förankring, hemkänsla och kontaktnät. Det viktiga motivet för bevarande bland kommunala myndigheter är annars ekonomin. Det är billigare att bygga där man kan utnyttja redan gjorda investeringar i skolor, gator o s v. De kulturvårdande myndigheternas värdering av bebyggelsen skiljer sig i viss mån både från invånarnas och från övriga kommunala instansers. Man har egna bedömningsgrunder där kulturhistoriska och antikvariska bedömningar frikopplas från såväl fastighetsekonomiska som lokalkulturella förhållanden. I ett försvar mot de som hävdar att man kan riva delar av den äldre bebyggelsen och ändå bibehålla miljöns positiva egenskaper hävdar de kulturvårdande myndigheterna att även de enskilda husen är viktiga att bevara.

Småföretagarnas krav på tillgång till billiga lokaler knyts ofta till krav på bevarande av den äldre bebyggelsen med nuvarande användning. För övrigt har inga företrädare för näringslivet explicit uttryckt någon åsikt om den byggda miljön.

En jämförelse mellan de olika saneringsintressenternas värdering av miljön ger följande sammanfattande aspekter:

Hos lokalbefolkningen förekommer en lokalt präglad helhetlig bedömning av den byggda miljön där man inte skiljer på människor och byggnader utan värderar högst positiva fysiskt-sociala inslag i miljön och byggnaders positiva symbolvärde.

De som själva äger sina hus tycks göra bedömningar som i högre grad hänför sig till bebyggelsens fysiskt-estetiska egenskaper.

De kulturvårdande myndigheterna (museinämnden) använder sig av en icke lokal måttstock där i regel de äldsta och märkligaste byggnaderna värderas högst.

Övriga kommunala myndigheter gör en värdering av miljön där bebyggelsen jämförs med "dagens krav", dvs i stort sett gällande normer, på en god bostadsmiljö när det gäller lägenhetsstorlek, bostadsstandard och hygien.

Några kommunala instanser värderar något opreciserat områdets miljöegenskaper, i ett fall utsträckt till att gälla bebyggelsens sociala egenskaper.

Hos näringslivet finner man ingen enhetlig bedömning förutom lönsamhetskriteriet som kan ge olika utslag beroende på företagets storlek och egenskaper i övrigt.

8.2 Befolkningen

Det råder stor enighet mellan intressenterna om att områdets folkmängd måste ökas eller åtminstone bibehållas. Men motivet för detta och synen på hur målet ska uppnås skiljer sig mellan olika intressentgrupper. Bland invånarna kopplas detta krav ofta samman med ett önskemål om upphävande av den extrema sociala snedfördelningen som finns i några av kvarteren och som ger upphov till problem. Man ser allmänt positivt på inflyttning av barnfamiljer och tänker kanske särskilt på de unga människor som vuxit upp i området men som på grund av lägenhetsfördelningen

inte har möjlighet att stanna kvar. Man vill att kommunen skall vidtaga sådana åtgärder som minskar problemen i området och hoppas på att viss nybebyggelse, bra ombyggnader och sammanslagning av lägenheter skall förbättra förhållandena. Implicit reser man krav på en medveten och samordnad samhällsplanering.

En ökning eller åtminstone ett bibehållande av boendet i området och en ökning av andelen barnfamiljer framhålls av många kommunala instanser som det viktigaste målet för saneringen. Motiven är även här främst kommunalekonomiska. Ett bibehållande av boendet gör att man kan fortsätta att utnyttja skolor, annan offentlig service, gator och ledningsnät som ändå måste underhållas och moderniseras. Socialförvaltningen menar att inflyttning av barnfamiljer kan motverka skadlig segregation. För att öka folkmängden förordar man sådana medel som nyexploatering av tomma tomter och mer långsiktigt lägenhetssammanslagningar i det halvgamla bostadsbeståndet. Några myndigheter uttrycker dock skepsis beträffande möjligheterna till bibehållen folkmängd då man motsätter sig bostadsbyggande på områden som är störda av trafikbuller och luftföroreningar. Socialförvaltningen uppmärksammar den konflikt som finns mellan önskemål om kvarboende och ökad inflyttning av barnfamiljer. Vissa goda sociala egenskaper kan bli lidande och problem uppstå annorstädes om många ensamstående och äldre personer tvingas flytta.

Bland företrädare för näringslivet som är beroende av det lokala omlandet framhåller man antalet invånare som det som avgör om man skall kunna behålla den kommersiella servicen i området. För industrierna saknar detta helt betydelse. Byggföretagare och fastighetsägare är med ett undantag likgiltiga. Det kommunal bostadsbolaget menar att en ökad produktion av familjelägenheter kan bidra till en bättre social miljö i området.

Även när det gäller befolkningen och dess egenskaper gör olika intressenter skilda bedömningar.

Invånarna i området reagerar i första hand på sociala missförhållanden, t ex en hög andel missbrukare. I de fall man vill ha fler barnfamiljer är det för att man hoppas på att det inverkar

positivt på den sociala miljön. Först i andra hand kommer kvantitativa resonemang in t ex att ett ökat boende möjliggör att servicen inte försvinner.

De kommunala instanserna vill allmänt ha en befolkning som effektivt kan utnyttja existerande anläggningar. I andra hand kommer resonemang om att undvika bostadssegregation som kan leda till sociala problem.

Företrädare för näringslivet som är beroende av det lokala området gör en kvantitativ värdering av kundunderlagets storlek.

8.3 Verksamheter och markanvändning

Invånarna i Kirseberg är i allmänhet mycket negativa till verksamheterna i området. Vissa mindre verksamheter som inte luktar eller bullrar kan accepteras i anslutning till bostäderna. Både småföretagen inom bostadskvarteren och de större företag som fyller hela kvarter ses som negativa företeelser. Det är inte bara de direkta emissionerna från verksamheter man upplever som problem utan också den trafik och de parkeringsproblem med ytterligare emissioner och olycksrisker verksamheterna alstrar. Just parkeringsbehovet anses stå direkt i strid med önskemålen om bevarande av det positiva i miljön och invånarna motsätter sig allmänt företagets krav på stora parkeringsplatser utanför industritomterna. Vid lokalisering av kommunala serviceanläggningar menar flera att nuvarande byggnader så långt som möjligt ska utnyttjas. De kommunala instanserna kännetecknas av en mycket kliven syn på verksamheterna i området. Vissa av dem som stadsbyggnadskontoret och socialförvaltningen ser positivt på småföretagen som ett livgivande inslag i miljön medan andra t ex hälsovårdsförvaltningen önskar en strängare bedömning i samband med företagslokalisering och menar att även vissa klubbar och restauranger skapar hygieniska problem typ bullerstörningar för omgivningen. Fastighetskontoret menar att man inte får vara alltför restriktiv då man bedömer lokalisering av verksamheter eftersom tillgången på smålokaler är en viktig förutsättning för småföretagens existens. Man anser dock att kraven på en god bostads-

miljö inte kan uppfyllas i trafikbullerstörda områden varför man förordnar kontor där i stället för bostäder. Vid bedömningen av emissions-, trafik- och bullerproblem genererade av de större industrierna är de flesta kommunala myndigheter mycket försiktiga. Det är endast hälsovårdsförvaltningen som i sådana fall ställer krav på analyser av buller och luftföroreningar och på att man skall vidtaga åtgärder mot störningar av dessa slag. När det gäller nyexploatering anser dock flera kommunala instanser att trafikbullerstörda kvarter bör bebyggas med kontor. Hälsovårdsförvaltningen understryker att bullrande verksamheter inte kan förläggas i dessa zoner eftersom dessa i motsats till trafiken har en ständigt hög ljudnivå.

Företrädare för näringslivet och även statliga företag har i detta sammanhang intresse av att bevaka tillgången på mark för sin verksamhet och de regler för markanvändningen som föreslås. En byggintressent ställer krav på bibehållande av byggnadsrätten på den mark som ska nyexploateras. Samma intressent använder trafikemissioner som argument för att föreslå kontor i stället för bostäder vid nyexploatering av några kvarter.

De olika intressentgruppernas sätt att värdera markanvändningen och dess konsekvenser kan förenklat beskrivas på följande sätt:

Invanarna i området värderar främst markanvändningen med utgångspunkt från dennas konsekvenser för omgivningen i form av direkta och från trafiken kommande emissioner. Markanvändningen värderas även efter hur den påverkar deras möjligheter att använda den omgivande miljön och efter vilken positiv eller negativ social prägel den är behäftad med. Hos de som bor i hus märks i vissa fall även en reaktion mot kommunala anläggningar, egna platser, gångvägar osv som kommer i konflikt med det privata ägandet och bruket.

De kommunala myndigheterna värderar markanvändningen på skilda sätt i enlighet med sina respektive ansvarsområden. Användningens påverkan på omgivningen i form av emissioner och trafikstring ställs i relation till behovet av mark för olika ändamål i området, efterfrågan på mark i kommunen och de aktuella verksam-

heternas betydelse för kommunens ekonomi.

Näringslivet önskar givetvis med utgångspunkt från respektive branschriktning största möjliga räntabilitet i markanvändningen dvs få restriktioner och god försörjning genom gat- och ledningsnät.

8.4 Citat ur samråds- och remissvar

Följande citat är hämtade ur en sammanställning av de svar som man fick då man sände Kirsebergs dispositionsplan på remiss och till samråd. De visar ganska väl de olika intressentgruppernas inställning till och värdering av miljö, befolkning och markanvändning inom området.

-Jätte stora bilar, längre och högre än husen här, lastar av och på här uppe på trottoaren, slår sina tunga dörrar i väggar och fönsterbleck så att tavlor dansar runt på väggarna (allmänheten)

-Det finns inom planområdet många små företag typ egenföretag - hantverkJag anser att man.....gör ett stort misstag att inte planera för dessa företags fortsatta existens inom området (ordf i Pauli-Kirsebergs centeravdelning)

-Ur miljösynpunkt är det viktigt att inte endast en exklusiv äldre låghusbebyggelse värnas. Representativa bebyggelsemiljöer från det tidiga 1900-talet av typ Torngatan är betydelsefulla element för kontakten mellan nybebyggelsen och 1800-talets bebyggelse (museinämnden)

-Inom dessa områden (bevaringsområdena) instämmer vi i att det är särskilt angeläget att slå vakt om de ur kultur och miljösynpunkt värdefulla egenkaperna, så att vi får kvar en del av det Kirseberg som fanns på Kalle Westergrens tid (socialdemokratiska stadsdelsföreningen)

-Ur ekonomisk synpunkt är det i de flesta fall mindre kostnadskrävande att bygga bostäder i redan etablerade områden, eftersom man oftast ej behöver komplettera med gator, vägar, skolor osv (drättselkontoret)

-Innevånarnas samhörighetskänsla med Kirseberg bör stödjas. Detta innebär att det kan uppstå en konflikt mellan behovet av familjebostäder och önskan om att ge möjligheter för ensamstående att bo kvar i området (andra socialbyrån)

-Under en lång följd av år har området fått vidkännas kraftiga befolkningsminskningar vilket medfört volymproblem för den etablerade dagligvaruservicen....nyetablering av dagligvarubutiker är enligt vår bedömning helt otänkbar... (Konsum-Domus)

-En etablering i dessa kvarter anser vi väl skulle kunna tillgodose i första hand planrådets västra delar vad gäller serviceutbud av dagligvaror. Ett trafikorienterat läge som detta innebär enligt vårt förmenande inte

direkt försämrade möjligheter för befintliga mindre butiker inom planområdet (ICA-Eol AB)

-Den utglesning i den befintliga bebyggelsen inom rektorsområdet som pågått en längre tid har medfört att samtliga skolor idag har en markant överkapacitet (skolstyrelsen)

-Backatorget är ett begrepp på Kirseberg. Många kirsebergsbor har verkat för att få det tillstånd och lagt ner mycket intresse på torget (Vpk Öster)

-Saknar inte planen en inventering av ekonomiska intressen i området av markspekulation, förberedelser som är gjorda för att genomföra de gamla planerna mm (allmänheten)

-Trädgårdarna är vår gemensamma glädje. Ska vyerna från fönstret utbytas från gröna trädgårdar till parkeringsplatser bortfaller motivet att stanna kvar i de pyttesmå lägenheter som HSB har på Solgatan (gruppdiskussion)

-Helt allmänt vill polisstyrelsen dock understryka betydelsen av att nyproduktionen i området i största möjliga utsträckning begränsas till villa- och låghusbebyggelse som erfarenhetsmässigt medför mindre problem ur ordnings- och säkerhetssynpunkt (polisstyrelsen)

-Allhem borde utlokaliseras i stället för att som nu expandera fritt. Företaget borde aldrig fått köpa upp husen i kvarteret Bardisanen (gruppdiskussion på Kirsebergs bibliotek)

-En ökning av den föreslagna exploateringen för kvarteret Pilspetsen och Bågen till minst den som anvisas i stadsplanen från den 14 juni 1939 (Söderbostäder)

-Nybyggnaderna vid Vattenverksvägen från Lundavägen räknat får inte bli mer än tre våningar höga för att inte bryta för mycket i förhållande till vattentornet och bevaringsområdena (socialdemokratiska stadsdelsföreningen)

8.5 Kommentarer

Sammanfattningsvis kan man konstatera att olika intressentgrupper har olika värderingsskalor för bedömningen av miljöns egenskaper. Dessa skalor är relaterade till de aspekter ur vilka intressenterna betraktar den byggda miljön. Olikheterna har att göra med dels skilda intressen i saneringsprocessen och dels att saneringsområdet på olika sätt ingår i intressenternas verksamhet eller bruk av den byggda miljön. En värderingsskala kan därför inte utan vidare ersätta en annan. Den bofasta befolkningens erfarenheter och intressen i saneringsprocessen skiljer sig exempelvis från de planerande myndigheternas och de kan inte ersätta dessa vid en värdering av miljön. De här givna exemplen visar på svagheter i den gängse värderingen av miljön. Svagheter som man dock

skulle kunna avhjälpas genom kompletterande värderingar enligt alternativa skalor. Sådana kompletterande undersökningar förutsätter emellertid tillgång till delvis andra data och andra rutiner att analysera dessa än de som man använde i fallet Kirseberg.

De i detta kapitel behandlade saneringsärenden är sådana där beslut fattats i nämnd och inte på delegation av någon tjänsteman. Anledningen till detta val av ärenden var en förhoppning om att redovisade diskussioner och ställningstaganden i nämnderna skulle utgöra ett intressant arbetsmaterial. Denna förhoppning har i och för sig inte infriats men man kan ändå anse att urvalet är som sådant tillfredställande. De valda ärendena innehåller en fylligare redovisning i form av yttrande från handläggare, remissinstanser och andra parter än de rutinärenden där besluten är delegerade. Förutom att fallbeskrivningarna säger något om byggnadsdatas användning vid handläggning av saneringsärenden visar de också de gränser som sätts för denna användning av den verklighet som saneringsplaneringen ingår i. Två av fallen har handlagts av tjänstemän på stadsbyggnadskontorets stadsarkitektavdelning. För de övriga tre har fastighetskontorets exploateringsavdelning svarat.

Kogret 4-7 är en grupp fastigheter där valet för fastighetsägare och kommun stått mellan rivning och ombyggnad. Fastighetskontoret har i några fall ingripit med förvärv.

Kroken 4 är ett 30-talshus som var nedslitet och utsatt för sociala problem. Kommunen erbjöds köpa fastigheten.

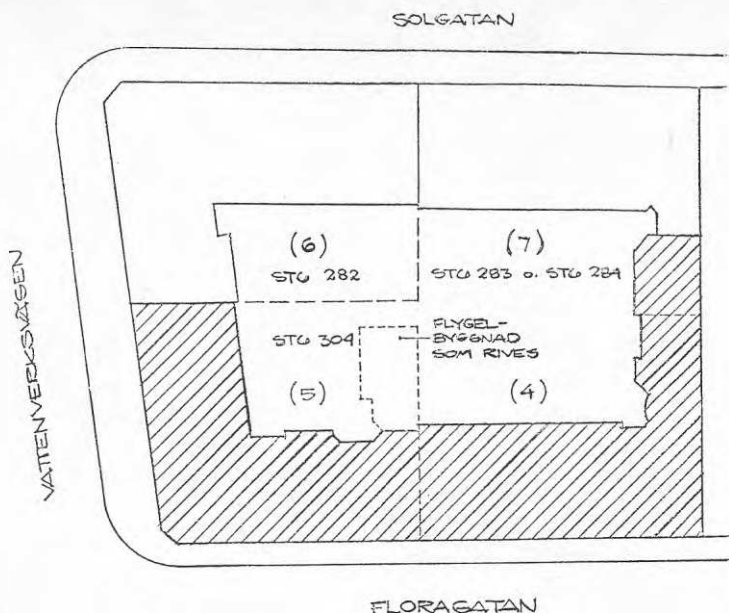
Krusmyntan 8 och 9 byggdes som personalbostäder åt SJ på 20-talet och ingår i det kommunala bostadsbeståndet. En tjänstemannautredning inom fastighetskontoret rekommenderade ombyggnad men fastighetsnämndens ledande politiker förespråkar rivning.

Mjödets är en fastighet som bebyggdes vid sekelskiftet. Den ligger inom ett föreslaget bevaringsområde som är belagt med ett treårigt rivningsförbud. Byggnadsnämnden lämnade emellertid dispens för rivning av huset.

Lansen stadsäga 188 och 189 är en fastighet inom ett av bevaringsområdena på vilken verksamhet i strid mot gällande stadsplan bedrivits. Byggnadsnämnden förelade ägaren att upphöra med verksamheten.

9.1 Kogret 4-7

Fastigheterna ligger centralt i Kirseberg mellan Solgatan och Floravägen och gränsar till Vattenverksvägen. Se kartan i figur 9.1. De bebyggdes vid sekelskiftet med bostadshus i 3-4 våningar. Byggnaderna hade inte moderniserats under årens lopp och 1972 beviljades ägaren av nr 7 byggnadslov för ombyggnad. Ombyggnad genomfördes till en ojäm standardnivå med välutrustade treor och ettor med bad i källaren. 1972 och 1973 förvärvade ägaren till nr 7 även de övriga fastigheterna. 1974 sökte och beviljades han rivningslov för Kogret 4, 5 och 6. Av någon anledning ändrade han sig emellertid och sökte och fick samma år byggnadslov för ombyggnad och statliga lån för nr 5. Samtidigt som man på fastighetskontoret höll på med att bygga upp byggnadsregistret experimenterade man med olika matematiska modeller för översiktliga beräkningar av kostnaderna vid ombyggnad. Indata i dessa modeller skulle vara data ur det ovan nämnda byggnadsregistret. För Kogret 5 gjorde man en sådan kostnadsberäkning med hjälp av en av dessa modeller och fick fram en ombyggnadskostnad som var nära dubbelt så stor som den fastighetsägaren hade angivit i sin ansökan om lån. Man hade dock vid denna tidpunkt för små erfarenheter av utfallet av modellen och av beräkningarna enligt denna varför man tyvärr inte vågade lita på resultatet. Det visade sig nämligen senare att modellens kostnader var mycket mera realistiska än fastighetsägarens. År 1976 gick ägaren av fastigheterna Kogret 4-7 i konkurs just beroende på att han hade misslyckats med att genomföra ombyggnaden av Kogret 5 till den av honom angivna kostnaden.



Figur 9.1. En karta över fastigheterna Kogret 4-7 i Kirseberg, Malmö kommun. Kartan är hämtad från en ombyggnadsritning upprättad år 1976.

År 1975 gjorde hälsovårdsförvaltningen sin bostadsundersökning i Kirseberg. I denna fick fastigheterna nr 5 och 7 "ringa anmärkning" och 4 och 6 "allvarlig anmärkning". Den bostadstekniska standarden bedömdes vara modern i nr 5 och 7 och omodern i nr 4 och 6. Enligt fastighetskontorets byggnadsregister var skicket "negativt" för Kogret 4 och 6 medan man angav att ombyggnad pågick för Kogret 5 och 7. I bostadssaneringsprogrammen 1977 och 1978 ingick de fyra fastigheterna i ett område där ombyggnad prioriterades.

Som tidigare nämnts gick ägaren till fastigheterna Kogret 4-7 i konkurs år 1975. Vid den exekutiva auktionen köptes nr 6 av ett fastighetsföretag som 1977 beviljades byggnadslov och statliga lån för ombyggnad. Denna slutfördes under år 1978. De tre återstående fastigheterna, Kogret 4, 5 och 7, förvärvades av kommunen. Köpet eller snarare överlåtelsen motiverades med att fastigheterna var statligt belånade och att kommunen hade intressen att bevaka som borgenär. Fastighetskontoret bedömde i detta läge att det var möjligt att genomföra de planerade och påbörjade ombyggnadsarbetena. Efter relativt omfattande projekterings-

arbeten visade det sig inte vara möjligt för kommunen att bygga om nr 4 och 5 inom den statliga belåningsramen, då summan av ingångsvärde och ombyggnadskostnad blev för hög. Det höga ingångsvärdet hänger samman med de ombyggnadsåtgärder som den tidigare ägaren genomfört. Även det redan ombyggda huset, Kogret 7, visade sig ha brister. Dessa var dels av byggnadsteknisk, dels av funktionell art. De senare hade att göra med att ombyggnaden påbörjades innan den första ombyggnadsnormen kom 1973.

Under 1977 genomförde en arbetsgrupp på fastighetskontoret med deltagande av representanter för stadsbyggnadskontoret en undersökning av de kommunägda byggnadsbeståndet i Kirseberg. I denna gjordes bedömningen att byggnaderna på Kogret 4 och 5 hade så stora brister att de måste rivas. När det gällde nr 7 ansåg man att ombyggnaden skulle kompletteras. Alla tre fastigheterna skulle upplåtas till en privat fastighetsförvaltare. Handläggande tjänstemän på fastighetskontoret hade kommit fram till en liknande slutsats. Fastighetsnämnden beslutade att bilda en ny fastighet, Kogret 10, genom sammanläggning av fastigheterna Kogret 4, 5 och 7 och att denna nya fastighet skulle upplåtas som tomt-rätt till den nye ägaren. Mot detta beslut reserverade sig de borgerliga ledamöterna i nämnden. Innan Kogret 10 upplåts till den nye ägaren skall man ha upprättat ett avtal om bl a gemensam gårdsanläggning mellan fastigheterna Kogret 6 och Kogret 10. Tomträttsavtal innehåller även bestämmelser om storleken på den nybyggda våningsytan. Samma år, dvs 1977, beviljade fastighetsnämnden anslag för upprättande av entreprenadhandlingar för gemensamhetsanläggningen. De borgerliga ledamöterna reserverade sig även mot detta beslut.

Fastighetskontoret beviljades rivningslov för f d nr 4 som revs samma år. När man 1978 började förbereda för rivning av f d nr 5 visade det sig att detta inte kunde göras utan att brandgaveln på grannhuset, nr 6, förstärktes. Kommunens jurister menade att kostnaderna för förstärkningen skulle ligga på ägaren av Kogret 6. Denne godtog inte detta utan ville föra saken till domstol, något som skulle medföra stora ränteförluster för kommunen. Därför erbjöd kommunen ägaren en förlikning som innebar att kommunen betalade större delen av kostnaderna.

Det är några förhållanden som förtjänas att kommenteras i Kogret-fallet. När det gäller Kogret 5 verkar det ha funnits möjligheter för kommunen att ingripa redan när ansökan om statliga lån lämnades in. Hade man vid detta tillfälle haft större förtroende för fastighetskontorets matematiska modell för beräkning av ombyggnadskostnader hade förmedlingsorganet kunna ifrågasätta de av ägaren angivna byggnadskostnaderna och avstyrkt låneansökan. Vid köpet av Kogret 4, 5 och 7 gjorde man på fastighetskontoret den som det senare visade sig felaktiga bedömningen att ombyggnad var ekonomiskt möjlig. En bättre byggnadsregistrering hade i detta fall eventuellt kunnat avslöja de stomskador som byggnaden var behäftad med. Men huvudproblemet var den höga ingångskostnaden.

Fallet Kogret 4-7 pekar också på de begränsningar som kan finnas hos de uppgifter som hämtats från hälsovårdsförvaltningens och fastighetskontorets register. Ett av de hus vars skick av fastighetskontoret bedömts som "negativt" (näst högsta belastningsgrad) har byggts om med lyckat resultat (Kogret 6). Ett av de hus som hälsovårdsförvaltningen givit en positiv bedömning (ringa anmärkning) har det blivit nödvändigt att riva. Exempelen visar att det finns förhållanden utöver de registrerade som påverkar det ekonomiska utfallet av en ombyggnad. De här givna exemplen är dock för få och för ofullständiga för att det skall vara möjligt att avgöra om inventeringarna och de insamlade data är tillräckligt ingående för att de skall kunna ligga till grund för bedömningar av byggnadsbeståndet. Incidenten med brandgaveln exemplifierar en typ av dolda "belastningar" som är svåra att upptäcka men som påverkar ombyggnadens ekonomi i allra högsta grad.

9.2 Kroken 4

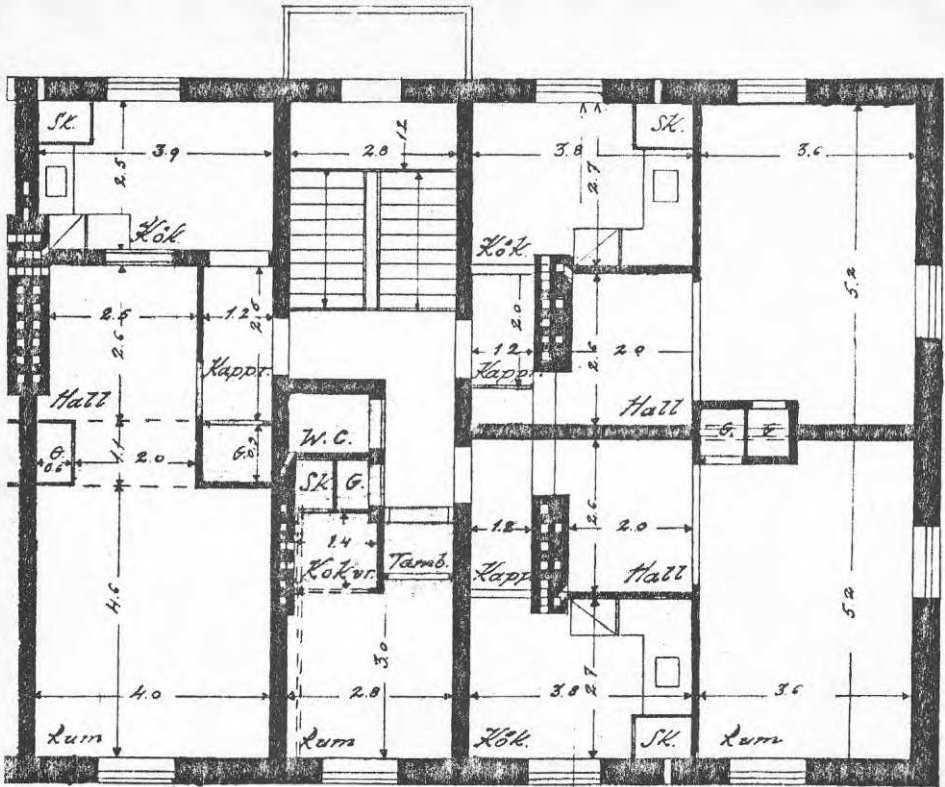
På fastigheten Kroken 4 finns det ett flerbostadshus från 30-talets början. Det är det enda privat förvaltade i ett kvarter som ägs av en bostadsrättsförening inom HSB. Lägenheterna var uteslutande ettor och standardnivån halvmodern. Se figur 9.2! I hälsovårdsförvaltningens bostadsundersökning 1975 gavs huset

bedömningen "ringa anmärkning". Följande år vände sig ägaren till kommunen sedan huset snabbt blivit nedslitet på grund av problem med hyresgäster. Driftskostnaderna var extremt höga genom upprepade reparationer. Efter inspektion förbjöd hälsovårdsförvaltningen husets användning för bostadsändamål fr o m februari 1977. Kommunen erbjöds samma år köpa huset relativt billigt.

För handläggande tjänstemans utredning hämtades uppgifter från gällande stadsplaner, byggnadsnämndens byggnadslovsarkiv, fastighetskontorets byggnadsregister samt från ett utdrag ur fastighetsbandet (skattelängden). Vid beslutet om förvärv i fastighetsnämnden reserverade sig de borgerliga ledamöterna. År 1978 beslöt fastighetsnämnden att upplåta fastigheten med tomträtt till det kommunala bostadsföretaget Bunkeflobyggen. Mot detta beslut reserverade sig de borgerliga ledamöterna. De menade att upplåtelser med tomträtt innebär dålig ekonomi för kommunen.

Figur 9.3 visar planlösningen efter ombyggnad för ett trapphus och ett våningsplan i byggnaden på fastigheten Kroken 4. De 4 ursprungliga 1-rumslägenheterna har slagits tillsammans till 2 lägenheter med modern standard och utrustning. Denna ombyggnad hade sannolikt inte genomförts så tidigt och snabbt om det inte uppstått sociala problem i byggnaden. Denna tillhörde nämligen det stora bestånd av halvmoderna bostadshus som ligger på gränsen att uppfylla kraven på lägsta godtagbara standard.

I fallet Kroken 4 kan man konstatera att det var de sociala problemen i huset som föranledde kommunens ingripande dvs förhållanden som inte hade kunnat förutses genom bättre tillgång till byggnadsdata. Problemen uppstod snabbt och gjorde i ett slag hälsovårdsförvaltningens bedömningar inaktuella. Fastighetskontorets ingripande förhindrade fortsatt "förslumning" i det aktuella huset men avgörandet om att förvärva fastigheten grundade sig på antaganden om god räntabilitet. Som underlag för denna bedömning hämtades uppgifter från flera källor av vilka dock ingen innehöll uppgifter hämtade från särskilt ingående besiktningar.

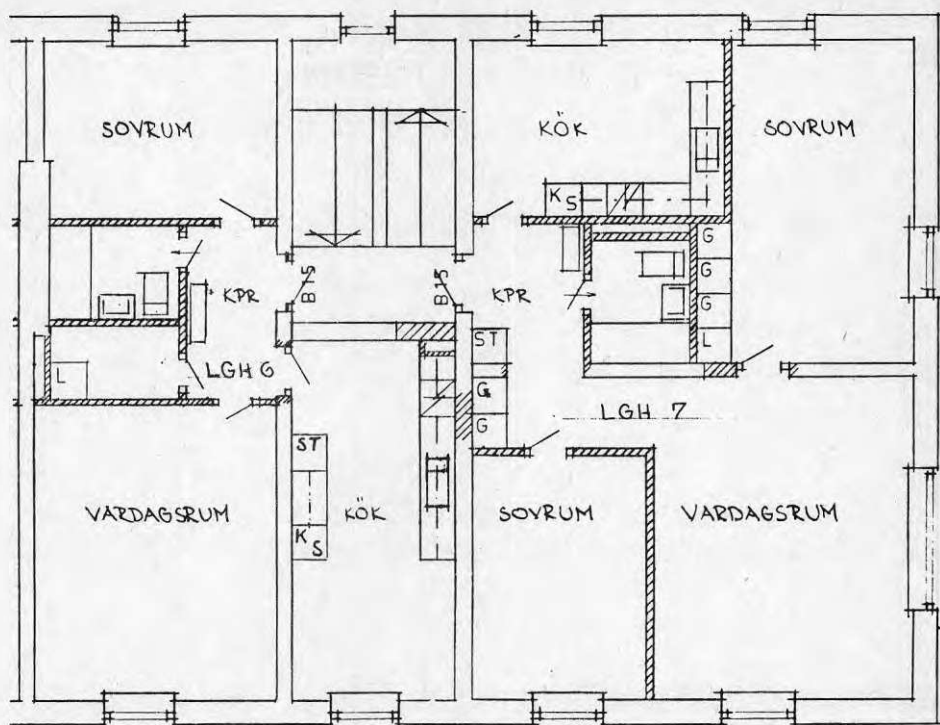


Figur 9.2. Planlösningen före ombyggnad för ett trapphus i fastigheten Kroken 4 i Kirseberg, Malmö. Planlösningen omfattar 4 1-rumslägenheter varav 3 med kök och 1 med kökvrå.

9.3 Krusmyntan 8 och 9

Fastigheterna Krusmyntan 8 och 9 bebyggdes på 1920-talet av SJ med två bostadshus avsedda till personalbostäder. På 30-talet såldes fastigheterna till Malmö stad. 1938 byggdes husen om till bostäder för barnrika familjer. Lägenheterna slogs samman till treor som utrustades med WC, bad och centralvärme. De senaste årtiondena har husen i allt högre grad kommit att befolkas av "problemfamiljer" och omsättningen på hyresgäster har ökat. Bostäderna har hört till det bestånd som bostadsförmedlingen anvisat till hyresgäster som nekats bostad av andra fastighetsägare.

Fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret bedömde år 1977 fastigheterna Krusmyntan 8 och 9 som väl lämpade för ombyggnad. Man bedömde såväl byggnadernas kondition som deras standard vara



Figur 9.3. Planlösningen efter ombyggnaden för ett trapphus i fastigheten Kroken 4 i Kirseberg, Malmö. De 4 1-rumslägenheterna har slagits tillsammans till 1 2-rumslägenhet och 1 3-rumslägenhet.

godartad. Den skala man använde vid denna bedömning var mycket tillfredställande - tillfredställande - godartad - bristfällig - mycket bristfällig - utdömd. Man reserverade sig dock i någon mån i sin bedömning av fastigheterna med hänsyn till de negativa erfarenheter som man hade från den tidigare förvaltningen av dem. Malmö museum som medverkade i utredningen med en värdering av byggnaderna i kulturhistoriskt hänseende bedömde husen som värdefulla och värda att bevara ur flera aspekter.

De beräkningar av ombyggnadskostnader för Krusmyntan 8 och 9 som fastighetskontoret gjorde pekade på en ombyggnadskostnad på 1850 kr per m² vilket är ungefär samma kostnad som för den i föregående avsnitt behandlade fastigheten Kroken 4. Till grund för fastighetskontorets värdering och beräkningar låg byggnadsregistret kompletterat med yt- och volymuppgifter samt en okulär-

besiktning. Parallellt med utredningen av ombyggnadskostnaderna gjorde andra tjänstemän på fastighetskontoret bedömningen att husen måste rivas. En åsikt som delades av fastighetsnämndens ordförande. Byggnadsnämnden beviljade rivningslov år 1977. Anledningen till den nya bedömningen var förmodligen att man inte lyckats finna företag som var villiga att överta fastigheterna för ombyggnad. Företagens ovilja kan antas bottna i att man kände till tidigare förvaltningsproblem och att man var rädd för att de sociala problemen skulle kvarstå också efter en ombyggnad. Inom fastighetskontoret tycks den allmänna inställningen vara att kommunen helt bör upphöra med sin bostadsförvaltning. Därför såg man inte heller en ombyggnad av fastigheterna i egen regi som ett lämpligt eller möjligt alternativ.

Fallet med Krusmyntan 8 och 9 uppmärksammades av några arkitekt-studerande från Tekniska Högskolan i Lund som hade valt Kirseberg som område för sina studier. Dessa menade att det inte alls var nödvändigt att riva husen och de tog kontakt med tidigare hyresgäster som visade sig intresserade av att flytta tillbaka efter en eventuell ombyggnad. Man ordnade också en namninsamling till förmån för bevarande av husen. Ännu våren 1981 står byggnaderna kvar. Rivningstillståndet från 1977 har förnyats i omgångar. Något definitivt beslut om rivning av Krusmyntan 8 och 9 tycks dock ännu inte ha fattats.

Fallet Krusmyntan visar återigen på svårigheterna att i förväg bedöma utfallet av saneringsprocessen och att genomdriva bevarandeintentioner. Såväl kulturhistoriska som stadsplanemässiga och byggnadstekniska skäl talade för ombyggnad, men i det här fallet tycks det komma att bli bedömningar om framtida förvaltningskostnader som faller utslaget. Dessa bedömningar utgår från förväntade sociala problem i de ombyggda husen och utgör helt enkelt en framskrivning av tidigare förhållanden. Bedömningarna bygger på en "smittoteori" där man antar att det är själva byggnaderna som överför den sociala "smittan" genom en stämplingsprocess. Det finns emellertid anledning att fråga sig om inte problemen med förvaltningen av Krusmyntan 8 och 9 främst beror på att kommunen inte kunnat neka hyresgäster bostad och att bostadsförmedlingen genom sitt arbetssätt kommit att koncentrera

"svårplacerade" hyresgäster till vissa hus. Är orsakerna till problemen av det slaget kan man troligen räkna med en förbättring av förhållandena om man ändrar förutsättningarna för förvaltningen av byggnaderna.

En undersökning som närmare går in på karaktären av sociala problem för att finna lösningar på dem förutsätter en nyanserad kunskap om sociala och fysiska egenskaper och sambandet mellan dessa i miljön. Det är knappast troligt att en framtida byggnadsdatabas mer än i begränsad utsträckning skulle kunna innehålla data av detta slag. En lagring av sådana persondata i en offentlig databas torde dessutom strida mot såväl sekretesslagen som datalagen.

9.4 Mjödets 8

Fastigheten Mjödets 8 ligger i ett område i vilket man enligt dispositionsplanen skall bevara bebyggelsen. Mjödets 8 bebyggdes vid sekelskiftet med ett tvåvåningshus bostadshus. År 1976 fattade byggnadsnämnden beslut om förbud mot rivning av bebyggelsen kring Torngatan i vilken Mjödets 8 ingår. Undantag gjordes dock för några fastigheter som man bedömde som undermåliga och för vilka ägarna lämnat in ansökningar om rivningslov. Stadsbyggnadskontorets planavdelning avgav följande yttrande över förslaget om rivningsförbud: "Ett bibehållande av övriga befintliga byggnader utmed Torngatan har därvid ansetts väsentligt för gatubilden och som ett minimikrav med hänsyn till diskuterade principer för bevarandet." I samband med att fastighetskontoret samlade in data för sin byggnadsdatabank bedömde man skicket på byggnaden på Mjödets 8 som negativt. Vid dessa bedömningar använde man skalan entydigt negativ - negativ - neutral - positiv - entydigt positiv. Hälsovårdsförvaltningen gav byggnaden omdömet "ringa anmärkning" i sin bostadsundersökning medan bostadsstandarden bedömdes vara omodern.

1978 ansökte ägaren av fastigheten om byggnadslov för rivning av byggnaderna. Ägaren, ett dödsbo, bifogade ett intyg från ett fastighetsföretag i Malmö att detta, tillsammans med ett byggnads-

företag som ägde de redan avrivna fastigheterna på samma gata, ämnade förvärva fastigheten. Avsikten var att erhålla en större samlad exploateringsenhet. Fastighetskontorets besiktning visade i detta läge att byggnadens skick hade försämrats bl a genom vattenskadador som uppstått sedan beslutet om rivningsförbud fattats. I remissyttranden över ansökningslovet anförde planchefen bl a : "Dispens för rivning kan tillstyrkas endast om fastighetens upprustning och bevarande skulle visa sig orimligt från teknisk-ekonomisk synpunkt." Fastighetsdirektören tillstyrkte rivning "under åberopande av tekniska, ekonomiska och funktionella hänsyn. Byggnaden synes inte fylla annan uppgift än att utgöra ett välgörande avbrott i en räkka av planerade likartade byggnadskroppar. Dessa gestaltungsmissiga hänsyn bör kunna tillgodoses vid utformningen av den nya bebyggelsen." Malmö museum ansåg att "viss del av den äldre bebyggelsen måste bevaras för att gatans äldre karaktär inte ska gå förlorad. Ur kulturhistoriska och miljömässiga synpunkter finns således ingen anledning att göra avsteg från gällande rivningsförbud." På förslag av stadsarkitekten beslutade byggnadsnämnden att lämna dispens från rivningsförbudet och ge byggnadslov för rivning.

I det här fallet står kulturhistoriska värderingar och miljömässiga intentioner mot det fastighetsekonomiska realiteterna som kan förväntas fälla utslaget. De fastighetsekonomiska realiteterna representeras här av ett större byggföretag för vilket det är fördelaktigt att få så stor samlad exploateringsenhet som möjligt och för vilket det knappast är möjligt att bygga om och förvalta ett mindre flerbostadshus från sekelskiftet med de krav på räntabilitet som företaget har. Företagets storlek kan ha en viss betydelse i sammanhanget. I andra liknande fall har det varit möjligt för mindre företag och enskilda att bygga om hus av denna typ. När det gäller enskilda kan i vissa fall reglerna för avdrag i deklarationen öka möjligheterna till en räntabel ombyggnad.

De snabba förändringarna av byggnadens skick som uppstod genom vattenskadorna belyser både svårigheterna med ajourhållning av inkonsistenta data i ett byggnadsregister och de begränsade möjligheterna att mot en fastighetsägare vilja genomdriva bevarande-

intentioner.

Fallet Mjödets 8 gör det också möjligt att ifrågasätta realismen i stadsbyggnadskontorets förslag till bevarandeområden i dispositionsplanen och att ställa dessa intentioner mot fastighetskontorets möjligheter att bidra till deras förverkligande. Klart är att dispositionsplanarbetet sker utan att man gör en systematisk utredning om de ekonomiska möjligheterna till förslagets genomförande. Med tillgång till data om bättre än de nu existerande beskriver fastighets- och kommunalekonomiska förutsättningar för sanering vore det kanske möjligt att i den fysiska planeringen integrera utredningar om olika alternativs ekonomiska genomförbarhet eventuellt i samarbete mellan stadsbyggnadskontoret och andra förvaltningar.

9.5 Lansen stadsäga 188 och 189

Fastigheten Lansen stadsäga 188 och 189 ligger inom ett av de i dispositionsplanen föreslagna bevaringsområdena. Ägaren av fastigheten bedrev på denna bilspeditionsverksamhet (pakettaxi). Efter klagomål från de kringboende företog byggnadsinspektionsavdelningen en besiktning av fastigheten. Vid denna fann man en oljecistern, en större radioantenn och ett skärmtak för vilka det saknades byggnadslov. Dessutom användes en byggnad på fastigheten till kontor i strid mot stadsplanen från 1941 som angav bostadsändamål. Fastighetsägaren inkom med en förklaring i vilken han hävdade att han handlat i god tro och att fastigheten redan då han tillträdde den sedan lång tid hade använts till verksamheter. Han lämnade också in en ansökan om byggnadslov för bilspeditionsverksamheten och för de övriga förändringarna. I ärendet yttrade sig berörda grannar och Kirsebergs byalag vilka motsatte sig etableringen då den ansågs medföra en ökad trafikbelastning med emissioner i form av buller och avgaser och med ökade olycksrisker som följder. Hälsovårdsförvaltningen anförde i sitt yttrande att verksamheten medförde påtagliga störningsrisker och att man fått in klagomål från kringboende och avstyrkte därför etableringen. Stadsbyggnadskontorets planavdelning hänvisade till förslaget till dispositionsplan enligt

vilket endast icke störande verksamheter kan tillåtas i kvarter avsedda för bostadsändamål. Man ansåg även att speditorsverksamheten medförde ökade trafikrisker på grund av dålig sikt och icke önskade trafikrörelser på omgivande gator. Byggnadsnämnden avslög fastighetsägarens ansökan om byggnadslov.

Vid en förnyad inspektion vid ett senare tillfälle visade det sig att fastighetsägaren ännu inte hade upphört med sin verksamhet. Inspektionen visade även att en byggnad på fastighetens gård användes för service av företagens bilar. Fastighetsägaren inkom på byggnadsnämndens begäran med ett yttrande i vilket han bestred de klagomål som riktades mot verksamheten. År 1976 ålade byggnadsnämnden fastighetsägaren att inom 6 månader upphöra med verksamheten.

De erfarenheter man kan dra ur detta fall är bl a att besiktning många gånger är helt nödvändig då man utarbetar underlag för beslut. I detta fall var det arkiverade ritningsmaterialet dessutom helt undermåligt. Ett dataunderlag som gjorde det enklare att jämföra verklig användning med i byggnadslovet uppgiven användning och stadsplanens bestämmelser skulle förmodligen underlätta handläggningen av ärenden av denna typ. En enhetlig klassning av verksamheters grad av störningar på omgivningen skulle också kunna vara till hjälp i detta och liknande fall.

9.6 Kommentarer

Utgångspunkt vid valet av objekt för fallstudierna var att de skulle ge en så fullständig bild som möjligt av hur olika intressenter agerar inom saneringsplaneringen och saneringsprocessen. När man läser fallbeskrivningarna får man lätt det intrycket att denna process är mycket komplicerad och full av bakslag. Sett i relation till saneringsprocessen i stort hör emellertid de valda exemplen snarare till undantagen än till regeln. Det är således här närmast fråga om studier av extremfall. Som exempel på mer omfattande myndighetsingripanden i ett saneringsområde torde emellertid de valda fallen vara lärorika. Det hör också till ovan-

ligheterna, åtminstone i Malmö, att ett saneringsområde utsätts för så omfattande planeringsinitiativ som Kirseberg. Någon av de intervjuade tjänstemännen ansåg att man kan se Kirseberg som ett skolexempel på hur saneringsplaneringen borde gå till. Om man anser det vara realistiskt att utgå från att planeringen av äldre stadsdelar i framtiden alltmer kommer att bli av det slag som här har redovisats med bl a utvidgade plansamråd utgör de valda exemplen ett meningsfullt underlag för diskussioner om saneringsplaneringen. Något som man bör bortse från när man utvärderar Kirsebergsexemplen är den långa tidsperiod under vilken den fysiska planeringen ägde rum. Det finns gott om andra exempel från Malmö som visar att tidsrymden från den första utredningen för områdesplan till fastställande av detaljplanen kan vara betydligt mindre.

Något som exemplen visar - ur denna synpunkt är de inte exceptionella - är i vilken utsträckning fastighetsekonomiska avgöranden faller utslaget mellan olika saneringsalternativ. Det är i sista hand räntabilitetskravet som avgör om ett hus ska rivas eller byggas om och som bestämmer i vilken mån planer och intentioner kan förverkligas. Möjligheterna för kommunen att ingripa med subventioner, förvärv eller andra åtgärder visar sig alltid vara starkt beskurna. Knappheten kommer fram även på en mer övergripande nivå. Planeringen av en stadsdel sker alltid inom de ramar som hushållningen med knappa resurser utgör. De budgetekonomiska bedömningarna väger tungt även i saneringssammanhang.

10 ANVÄNDNING AV BYGGNADSDATA I SANERINGSPLANERINGEN FÖR KIRSEBERG

10.1 Behov av byggnadsdata speglade i samråden

Det torde vara omöjligt att direkt översätta en beskrivning som bygger på samrådsyttranden i krav på byggnadsdata. Det är inte heller tillräckligt att enbart registrera data. Man måste dessutom bestämma hur olika saneringsintressenters åsikter och behov skall få påverka planeringen och hur man i sin tur skall utforma planeringsrutinerna för att en sådan påverkan skall bli möjlig och komma till stånd. Till skillnad från andra delar av denna undersökning kan en sådan bestämning inte grunda sig på väl etablerade planerings- och handläggningsrutiner. Den förutsätter i stället att man närmare studerar nyligen påbörjade försök med utvidgade samråd i samband med saneringsplaneringen i olika kommuner. En sådan utvidgning av forskningsuppgiften rymmer emellertid inte inom de ekonomiska ramarna för forskningsprojektet Byggnadsdatabas även om den säkerligen skulle ge värdefullt bakgrundsmaterial användbart då man skulle upprätta ett förslag till omfattning av och innehåll i en byggnadsdatabas.

10.2 Brukarna och byggnadsdata

En första förutsättning för en meningsfull diskussion om saneringsplanering oavsett om den sker mellan olika intressenter i ett område eller om den sker mellan dessa intressenters politiska företrädare i en nämnd eller i kommunfullmäktige är att man har ett kunskapsunderlag som möjliggör för var och en att se hur situationen förändras om planerna genomförs. De grupper som ti-

digare haft små möjligheter att sätta sig in i vad olika planeringsåtgärder kommer att innebära i ett område är framförallt dess brukare dvs de som bor och arbetar i området, hyresgäster, småhusägare, anställda vid företag, butiksinnehavare, hantverkare osv. För dessa grupper av brukare förändras också livssituationen genom saneringsprocessen och genom planers förverkligande. Ett sätt att stärka brukarnas ställning är därför att undersöka vilka data som behövs för att göra konsekvensbeskrivningar som klargör för olika intressentgrupper hur deras levnadsomständigheter påverkas vid saneringens genomförande. Tyvärr medger inte heller i detta fall projektets begränsade resurser en sådan i och för sig önskvärd utvidgning av forskningsuppgiften.

10.3 Planerarna och byggnadsdata

Vid intervjuer med kommunala tjänstemän uttryckte dessa ibland önskemål om data som de inte har tillgång till idag. Det var dock förvånansvärt sällan som tjänstemännen klart kunde peka på vissa typer av data som man önskade utöver de man redan använder. Först när man i intervjuerna mer i detalj gick in på användningen av olika typer av data var det möjligt att börja ringa in önskemålen. De intervjuade tjänstemännen hade även då svårt att klart formulera önskemålen och peka på hur tillgången till dessa data skulle underlätta deras arbete och förbättra dess resultat.

En förklaring till den ovan nämnda obestämbarheten när det gäller behov och användning av byggnadsdata i saneringsplaneringen skulle kunna vara att man i fallet Kirseberg i stort sett haft tillgång till de uppgifter, den information och de data som det är meningsfullt att använda i de sammanhang det här varit frågan om. En annan förklaring skulle kunna sökas i det förhållande att intervjupersonerna i de flesta fall är väl inarbetade i sin metodik och i sina rutiner som fungerar i växelverkan med tillgängliga byggnadsdata. Där brister i tillgången på data förekommer har man förmodligen vant sig vid att improvisera eller att bortse från dessa brister och i planarbetet utgå från de data man har tillgång till. Tyvärr har det inte varit möjligt att inom ramen för forskningsprojektet undersöka och bestämma

bristerna i tillgången på byggnadsdata mer än ytligt och ofullständigt.

10.4 Saneringsplanering och data om bebyggelse och byggnader

De data med anknytning till byggnader som används inom saneringsplaneringen kan delas in i de 4 huvudgrupperna befolkningsdata, bebyggelsedata, användningsdata och omgivningsdata. Var och en av dessa huvudgrupper kan i sin tur delas in i undergrupper. Befolkningsdata beskriver befolkningens sammansättning och fördelning på ålder, kön, näringsgren etc men även befolkningens relationer till miljön och dess egenskaper för övrigt. Bebyggelsedata anger bebyggelsens byggnadstekniska, fastighetsekonomiska, fastighetsrättsliga, funktionella och symboliska egenskaper. Användningsdata beskriver bebyggelsens användning till olika ändamål som bostad, kontor, affärslokal etc. Slutligen definieras omgivningsdata antingen som sådana data som beskriver omgivningens inverkan på byggnaden eller sådana som beskriver byggnadens inverkan på omgivningen.

De olika typerna av byggnadsdata finns mera utförligt behandlade i rapporten Byggnadsdata inom saneringsplanering (Nordbeck 1981). I följande avsnitt ges därför endast en summarisk sammanställning av användningen av byggnadsdata i samband med planeringen och genomförandet av saneringen av Kirseberg medan läsaren för övrigt hänvisas till den ovan nämnda rapporten.

10.5 Befolkningsdata

Data om befolkningens fördelning på ålder, kön, hushåll, etc samlas in vart 5te år i samband med folk- och bostadsräkningarna. Bearbetningar av material från folkbokföringen, personbanden, ger också som resultat data om befolkningen. Sådana sammanställningar görs regelbundet av bl a kommunernas statistikavdelningar. Sådana data kan man i de flesta fall få på nivån statistikområden vilket i princip är lika med nivån kvarter. I allmänhet

är planerarna nöjda med tillgången på sådana här systematiskt insamlade data. Man ansåg det inte heller vara meningsfullt att öka noggrannheten i data genom att identifiera personer till byggnader eller lägenheter. Kvarteren från 20-talet och framåt är relativt homogena. Dessutom är det ingen förutsättning för saneringsplaneringen att den ursprungliga befolkningen skall kunna bo kvar efter genomförd sanering av bebyggelsen. Inte heller i samband med arbetet med bostadsförsörjningsprogrammen frågar man efter data som skulle göra det möjligt att kartlägga vilka konsekvenser olika föreslagna saneringsåtgärder kommer att få för den ursprungliga befolkningen.

Data som beskriver de boendes relationer till varandra och till den fysiska och sociala miljön har spelat en ovanligt stor roll i arbetet med dispositionsplanen för Kirseberg. Sådana data bör enligt planerarnas och andra tillfrågade personers åsikter inte lagras i någon databas. Man anser överlag att de komplicerade samband som det här är fråga om inte kan beskrivas med hjälp av ett fåtal enkla variabler. Insamlingen av sådana uppgifter kan dock systematiseras på andra sätt t ex genom att man använder flexibla mallar för verbala beskrivningar av dessa samband. Fortsatt utveckling av rutiner för samråd inom saneringsprocessen kommer antagligen att ge kunskap om hur man skall samla in och använda information av detta slag.

10.6 Bebyggelsedata

Byggnadstekniska data har använts flitigt i fallet Kirseberg i såväl utrednings- och planeringsverksamheten som vid handläggningen av mindre ärenden. Data av detta slag hämtade man bl a från fastighetskontorets byggnadsdatabank. Flera av planerarna uttalade dock en viss misstro mot data om byggnadernas inre skick eftersom dessa är grundade på bedömningar gjorda av inventerare i samband med yttre besiktningar av byggnaderna. Å andra sidan ser man det inte som något negativt att man måste göra kompletterande okulärbesiktningar av vissa byggnader. Sådana besiktningar är nämligen mycket värdefulla då planeraren bygger upp sina allmänna kunskaper om byggnaden och området i fråga.

Planerarna var överens om att just sådana kunskaper spelade en mycket stor roll i planeringsarbetet. I detta sammanhang bör man kanske även påpeka att uppgifter om byggnadernas inre skick i allmänhet är onödiga eftersom man i de flesta fall räknar med genomgripande ombyggnader. Dessutom kan sådana data snabbt bli inaktuella genom vandalisering, vanskötsel, olyckshändelser e d. Byggnadstekniska data som beskriver byggnadernas energistatus är mycket efterfrågade liksom de som beskriver ombyggbarheten hos byggnaderna.

En viktig källa för fastighetsekonomiska och fastighetsrättsliga data är fastighetsbandet. Vid handläggningen av enskilda ärenden har man inom saneringsplaneringen, bl a på fastighetskontoret, använt uppgifter om gällande planbestämmelser, köpesummor, ägoförhållanden, inteckningar, belåningar, taxeringsvärden mm. Fastighetskontoret har också uttalat önskemål om att det skall bli möjligt att snabbt och billigt kunna få fram data av detta slag.

Data som beskriver byggnadernas funktionella egenskaper har använts i de flesta handläggnings- och planeringssammanhang för Kirseberg. Uppgifter om ytor och volymer är exempel på data som inte finns med i fastighetskontorets byggnadsdatabas men som trots detta används i stor utsträckning inom saneringsplaneringen. Så är också fallet med data som beskriver planlösningarnas egenskaper ur ombyggnads- och sammanslagningssynpunkt. Översiktliga sådana data skulle ha kommit till stor användning i arbetet med dispositionsplanen.

Data som beskriver byggnadernas symboliska egenskaper har använts huvudsakligen i arbetet med dispositionsplanen. Exempel på sådan information är Malmö museums värderingar och klassificeringar av bebyggelsen. Dessutom har planerarna hämtat in synpunkter från allmänheten och ställt samman dessa med egna iakttagelser. De anser att de uppgifter om bebyggelsens symboliska egenskaper som de på så sätt har tagit fram är ett fullt tillräckligt kunskapsunderlag i planarbetet.

10.7 Användningsdata

Några av de intervjuade tjänstemännen ansåg att registreringen av verksamheterna i Kirseberg var onödigt detaljerade. Ett annat problem är att uppgifterna i stadsbyggnadskontorets lokalinventering inte kan köras samman med fastighetskontorets byggnadsregister. Ett osäkerhetsmoment i dispositionsplaneringen har gällt företagens planer för framtiden och utvecklingstendenser för olika näringsgrenar i området. Eftersom detta hänger samman med den ekonomiska utvecklingen både inom landet och internationellt är det knappast troligt att en utförligare registrering av användningsdata skulle kunna bidra till att denna osäkerhet minskar. När det gäller butiker och serviceinrättningar är möjligen förutsättningarna att göra prognoser bättre.

10.8 Omgivningsdata

Särskilt i arbetet med dispositionsplanen för Kirseberg använde man i stor utsträckning data som hör till gruppen omgivningsdata. Som exempel kan nämnas data om trafiksystem, ledningsnät, klimat, buller och emissioner av olika slag. Uppgifter om kommersiell och samhällelig service hör också till gruppen omgivningsdata liksom olika bedömningar av den fysiska och sociala miljön. Även omgivande stadsdelars inverkan på Kirseberg och planeringsintentionerna för hela kommundelen skulle man kunna räkna till denna grupp. Uppgifter av detta slag hämtade man nästan alltid från kartor upprättade av olika kommunala förvaltningar.

Omgivningsdata användes också i stor utsträckning i samband med planering av ombyggnader av enskilda byggnader i Kirseberg. Som exempel på detta kan nämnas det i avsnitt 9.5 i denna rapport behandlade fallet Lansens stadsäga 188 och 189. I detta fall rörde det sig ju om att eliminera störningarna från en verksamhet (pakettaxi) som bedrevs på en fastighet i ett område som enligt gällande stadsplan var avsatt för bostadsändamål. Data av detta slag fick man i stor utsträckning fram genom besiktningar. Inte minst hälsovårdsförvaltningens besiktningar spelade en stor roll i detta sammanhang. Förutom systematiska inventeringar i samband

med olika övergripande utredningar, remisser och samråd gör kommunen ofta särskilda utredningar förorsakade av klagomål från grannar och andra berörda parter. Så var ju fallet med Lansen stadsäga 188 och 189. Sådana utredningar är en viktig del av det material på vilket planerarna bygger sin allmänna bakgrundskunskap om de olika områdena i stadsbygden. Eftersom denna allmänna bakgrundskunskap spelar en mycket stor roll inom saneringsplaneringen är även de här aktuella omgivningsdata viktiga för denna planering. Ibland händer det emellertid att planerarnas uppfattning om en byggnad är grundad på irrelevanta data vilket snedvrider planeringen. Som exempel på detta kan nämnas de i avsnitt 9.3 behandlade byggnaderna på fastigheterna Krusmyntan 8 och 9. Eftersom man var av den uppfattningen att dessa byggnader var "socialt belastade" ansåg man att det skulle rivas trots att såväl kulturhistoriska som stadsplanemässiga och byggnadstekniska skäl talade för ombyggnad. Det verkar nästan som om man trodde sig kunna utrota en "smittohärd" för social belastning om man rev dessa byggnader.

11 SANERINGSPLANERING I SVENSKA KOMMUNER - UPPFÖLJNINGSSSTUDIerna

11.1 Syftet med uppföljningsstudierna

I föregående kapitel har lämnats en redogörelse och sammanställning av den kommunala saneringsplaneringen och dennas organisation i Malmö. En fråga som man ställer sig i detta sammanhang är hur pass representativ är Malmö för de svenska kommunerna. Sker saneringsplaneringen enligt ungefär samma rutiner och förutsättningar i de övriga kommunerna i Sverige som i Malmö? Framför allt, använder man samma eller har man behov av samma byggnadsdata inom saneringsplaneringen i övriga kommuner som i Malmö? Syftet med uppföljningsstudierna kan kortfattat sägas vara att man skall följa upp och studera saneringsplaneringen i ett antal svenska kommuner utöver Malmö och att man skall försöka besvara de ovan ställda frågorna.

11.2 Metod och metodik

I avsnitt 3.3 i denna rapport finns det en sammanställning av kriterierna bakom valet av försökskommuner för uppföljningsstudierna. Av främst ekonomiska men även personella skäl var det inte möjligt att följa upp saneringsplaneringen mer än i storstadskommunerna och i ytterligare 4 medelstora kommuner i Sverige. Kommuner vars centralort har mindre än 50 000 invånare bedömdes inte vara intressanta i detta sammanhang. Som försökskommuner för uppföljningsstudierna utöver Stockholm och Göteborg valdes Helsingborg, Jönköping, Linköping och Norrköping. För beskrivning av urval m m hänvisas till avsnitt 3.3 i denna rapport.

Uppföljningsstudierna skall resultera i en kort beskrivning och jämförande analys av saneringsplaneringen i var och en av försökskommunerna. Den jämförande analysen skall naturligtvis även omfatta Malmö. För varje försökskommun börjar man med att beskriva förutsättningarna i byggnadsbeståndet, saneringsverksamhet och problem som föranleder kommunalt ingripande. Vidare redovisar man målen för den kommunala saneringspolitiken samtidigt som man ställer samman en kort redogörelse för saneringspolitiken, använda metoder och tillvägagångssätt och utfallet av saneringsprocessen. Slutligen beskriver man kunskapsunderlaget för saneringsbesluten. Material till dessa sammanställningar och beskrivningar är om inte annat anges kommunala protokoll, rapporter och andra dokument. Ett annat och mycket viktigt kunskapsunderlag är i detta sammanhang enkätundersökningar och intervjuer med planerare från de 6 försökskommunerna.

11.3 Stockholm

I Stockholm finns landets största äldre byggnadsbestånd dels som slutna stenhuskvarter i innerstaden och dels som lamellhustyp s k smalhus i de äldre förorterna. År 1976 räknade man med att 40 000 av innerstadens 160 000 lägenheter inte uppfyller kraven för lägsta godtagbara standard. Ungefär 80 000 lägenheter var på 1 rum och kök. Ombyggnadsverksamheten hade sin höjdpunkt omkring år 1975 då man byggde om 5 000 lägenheter. Efter en kraftig nedgång åren 1976-77 ökade åter ombyggnadstakten år 1978. Innerstaden är attraktiv för vissa verksamheter och kategorier av boende vilket bl a orsakar smygkontorisering och tendenser till segregation av de boende. Den hårda exploateringen i stenstaden och de små lägenheterna gör att kraftiga ingrepp ofta krävs om man vill nå upp till normernas nybyggnadsstandard. Trafik, parkering etc innebär svårlösta problem. Den överhettade bostads- och fastighetsmarknaden ger höga "ingångsvärden" vilket tillsammans med det splittrade ägandet försvårar en rationell ombyggnadsverksamhet. Läget på bostadsmarknaden är en av orsakerna till att man har svårt att finna närliggande ersättningslägen-

heter vid evakuering, något som även bidrar till en utflyttning av den ursprungliga innerstadsbefolkningen vid sanering.

Vid mitten av 1970-talet formulerade man bl a följande mål för saneringen. (Program... 1974): Man skulle börja med den sämsta bebyggelsen. Befolkningssammansättningen i sanerade områden skall vara allsidig vilket innebär att antalet barnfamiljer måste öka i dem. De boende skall ha inflytande över saneringen, något som delvis kommer i konflikt med målet om allsidig befolkningssammansättning. Man vill behålla den gamla byggnadsstrukturen, även vissa gårdshus. Man strävar efter en lägenhetsfördelning med större lägenheter med en standard enligt Svensk Byggnorm 1975. Vid tolkningen av byggnormen hade man tidigare en mycket hög ambitionsnivå som man dock har minskat med åren.

Fastighetskontoret svarar för saneringens genomförande, utarbetar bostadssaneringsprogram, evakueringsprogram, förmedlar statliga lån, ansvarar för det datoriserade byggnadsregistret osv. Stadsbyggnadskontoret utarbetar områdes- och stadsplaner, handlägger byggnadslovs- och dispensärenden samt sköter byggnadsinspektionen och besiktningar. Stadsmuséet svarar för inventeringar och kulturhistoriska och miljömässiga värderingar av i första hand innerstadens bebyggelse. Hälsovårdsförvaltningen arbetar traditionellt med bostadshygienisk inspektion och samarbetar vid besiktningar med stadsbyggnadskontoret. Socialförvaltningen är inte integrerad i saneringsplaneringen men bevakar sociala målsättningar vid sanering och gör egna utredningar. Förvaltningarna samarbetar vid behov i projektgrupper för övergripande frågor, för stadsdelar och kvarter, t ex vid "paketbesked".

I Stockholm har man med utgångspunkt från aktuella eller planerade åtgärder delat in innerstadskvarteren i följande 3 grupper:

1. Äldre kvarter med gårdshus där stadsplaneändringar krävs. För dessa utarbetar man områdesplaner. En sådan plan har man t ex utarbetat för Birkastaden. I detta fall hade man även ett omfattande samråd med invånarna.
2. Utredningskvarter. Oklart vilka åtgärder som kommunen bör vidtaga.

3. Kvarter där den gamla stadsplanen kan accepteras eller för vilka det är möjligt att lämna dispenser. För varje sådant kvarter utarbetar en projektgrupp med deltagare från olika förvaltningar gemensamt ett s k paketbesked som innehåller en sammanställning av kommunens riktlinjer för det aktuella kvarteret. Man utarbetar paketbesked i samråd med fastighetsägarna medan man enbart informerar hyresgästerna i området. År 1978 började en projektgrupp arbeta med att finna lösningar på problemen i de äldre förorterna dvs i områden med bebyggelse från 30- och 40-talen.

Kunskapsunderlaget vid saneringsplaneringen och utarbetandet av paketbesked är bl a uppgifter från fastighetskontorets byggnadsregister. Statistikkontorets befolkningsdata, diverse material som utredningsavdelningen ställer samman, särskilda utredningar från stadskansliet (tidigare generalplaneberedningens kansli), inventeringar av trafikförhållanden, kulturhistoriska inventeringar, besiktningar, uppmätningar, grundundersökningar, byggnadslovsarkiv mm. Man arbetar alltså med ett dataunderlag hämtat från såväl arkiv som inventeringar i området. Samråden är en annan kunskapskälla. Kunskapsunderlaget är ungefär detsamma vid områdesplanering som vid utarbetande av paketbesked. Vid områdesplanering gör dock stadsbyggnadskontoret särskilda inventeringar medan man vid paketbesked besiktigar fastigheter.

Fastighetskontorets s k byggnadsregister är ett datoriserat register med flera uppgifter hämtade från fastighetsbandet (Nordbeck m fl 1976). Man bör kanske i detta sammanhang påpeka att detta register inte är en byggnadsdatabas i egentlig mening utan närmast en fastighetsdatabas med byggnadsdata.

11.4 Göteborg

Det stora beståndet av s k landshövdingehus i Göteborg har sannolikt bidragit till att man redan under 1960-talet bedrev en omfattande saneringsverksamhet i denna kommun. Dels skedde ett antal totalsaneringar av gamla landshövdingehusområden, dels började det kommunala bostadsföretaget med ombyggnadssanering i stor

skala mot slutet av årtiondet. Kommunen gjorde dessutom genom sitt saneringsbolag Göta Lejon stora fastighetsköp i saneringsområdena. I flera stadsdelar har kommunen fortfarande ett omfattande fastighetsinnehav. Göteborg har också ett antal stenhustadsdelar där ombyggnad ännu sker i relativt blygsam omfattning. År 1974 fanns i Göteborg 26 000 omoderna och 21 000 halvmoderna lägenheter. Under mitten och slutet av 1970-talet har ombyggnaderna omfattat 2 000 - 3 000 lägenheter per år.

Bland problem aktuella för saneringsverksamheten i Göteborg märks följande. Det finns tendenser hos fastighetsägarna att i första hand bygga om de "halvbra" husen. Bostadsmarknaden är sådan att det är möjligt att hyra ut smålägenheter vilket motverkar sammanläggning av små lägenheter till större. Vissa ombyggnader genomförs enbart på grund av skattetekniska skäl. Många äldre landshövdingehus är så dåliga att kommunala subventioner av ombyggnaden av dem är nödvändiga, något som givit upphov till politiska motsättningar. Fastighetsägandet är splittrat. De "halvbra" husen är ofta privatägda medan kommunen äger de dåliga. I Göteborg anser man att möjligheterna att få statliga lån till ingångsvärdet vid ombyggnad gjort att fastighetspriserna stigit. Att de allmännyttiga bostadsföretagens höga omkostnader tas till utgångspunkt för bestämning av bruksvärdeshyror innebär att dessa blir relativt höga. När det gäller bostädernas yttre miljö anser man sig inte ha haft möjlighet att ta itu med sanering av gårdar och lösning av parkeringsproblem i tillräcklig omfattning.

Saneringsberedningens riktlinjer för bostadssaneringen som kommunfullmäktige antog år 1975 anger bl a följande mål för saneringen: Man bör bygga om bostadshusen där så är möjligt och börja med det sämsta beståndet. Man strävar efter en lägenhetsfördelning med fler större lägenheter. Standarden bör vara i nivå med lägsta godtagbara standard eller bättre. Man vill dämpa och kontrollera prisnivån på fastigheter. Vidare strävar man efter en stadsplanemässig förnyelse.

Liksom i Stockholm svarar fastighetskontoret i Göteborg för genomförandet av saneringen. Inom det utarbetar man bostadssaneringsprogrammen som från och med år 1979 är en del av bostads-

försörjningsprogrammen. Man använder de styrmedel som står till förfogande till att reglera ombyggnadsverksamheten tids-, rums- och innehållsmässigt. Dispens från markvillkoret i samband med ansökan om statliga lån bifalls endast om den föreslagna ombyggnaden uppfyller vissa krav som kommunen ställer. Stadsbyggnadskontoret ingriper på den fysiska planeringens område i saneringsprocessen. Zonplanen är ett viktigt förhandlings- och samordningsinstrument. Den utgör underlag för de delområdesplaner som utarbetas för stadsdelar med särskilt komplicerade problem. Stadsplaneändringar men också stadsplaneutredningar som inte leder fastställd stadsplan används också. Möjligheten att lägga byggnadsförbud över ett område används som ett påtryckningsmedel i förhandlingar. Generella tilläggsbestämmelser utarbetas för äldre gällande planer. Socialförvaltningen deltar i saneringsplaneringen genom att utarbeta beskrivningar av de sociala förhållanden i områden för vilka man skall utarbeta delområdesplaner. I saneringsberedningen ingår representanter för fastighetskontor, stadsbyggnadskontor och hälsovårdsförvaltning. Saneringsberedningen utarbetar riktlinjer för saneringen på områdes- och kvartersnivå som liknar "paketbeskeden" i Stockholm. Den svarar för samordnad inspektion av fastigheter och behandlar alla fall av spridd sanering. Dispens från markvillkoret är det i särklass mest användbara styrmedlet för att reglera saneringsverksamheten. Bostads-saneringslagen och möjligheten för kommun att göra förköp av fastigheter utnyttjas också. Viktigt är också användningen av icke juridiskt bindande fysiska planer som fungerar dels som en samordning mellan förvaltningar och dels som förhandlingsinstrument i kombination med andra styrmedel t ex markvillkoret. Samråd om planer sker på ett annat sätt än i Stockholm. Både delområdesplaner och områdesvisa riktlinjer går på remiss till organisationer och intressenter, men kommunen går inte aktivt in för att organisera möten och diskussioner kring planerna.

När det gäller saneringsplaneringens kunskapsunderlag är man åtminstone på fastighetskontoret restriktiv när det gäller omfattande datainsamling och registrering. Bostadssaneringsprogrammen bygger på folk- och bostadsräkningarna och på en enkät som skickas ut till fastighetsägare i aktuella områden. Ett underlag är

också den besiktning av 35 saneringsområden som gjordes genom saneringsberedningens försorg år 1974. I samband med handläggning av ärenden låter man respektive fastighetsägare ta fram och svara för de uppgifter man behöver. Inom den fysiska planeringen gör man konventionella inventeringar samtidigt som man utnyttjar tillgänglig statistik. I samband med hanteringen av bygglov är byggnadsnämndens arkiv och uppgifter från fastighetsägare de viktigaste kunskapskällorna.

11.5 Linköping

Linköpings bebyggelse innehåller numera relativt små bestånd av äldre hus från 1800-talet och från början av 1900-talet. Som i så många andra svenska tätorter genomförde man nämligen i Linköping en omfattande sanering av centrum under perioden 1945-1975. Stora delar av den äldre småskaliga tegel- och trähusbebyggelsen revs eller flyttades ut till bebyggelsereservatet Gamla Linköping i Valla strax sydväst om staden. Denna sanering skedde i stor utsträckning på initiativ av byggmästare i Linköping.

Linköpings expansion började på 30-talet men den största tillväxten skedde under de närmaste åren efter kriget då man byggde ut flera stora flerbostadshusområden. En hel del av 30- och 40-talets bostadsbebyggelse innehåller överväganden halvmoderna smålägenheter, 1 rum och kök och mindre. Kommunens saneringsverksamhet har de senaste åren varit inriktade på att bevara resterna av den äldsta bebyggelsen. HSB och det kommunala bostadsföretaget AB Stångåstaden har i stadskärnan genomfört saneringsprojekt som innebär en kombination av nybebyggelse och bevarande av ett antal kulturhistoriskt värdefulla äldre byggnader. Kvantitativt sett är dock den halvmoderna och moderna bebyggelsen som dominerat moderniseringsverksamheten i Linköping. I det senaste bostadsprogrammet utgör den halvmoderna bebyggelsen en stor del av det redovisade beståndet. Man har ungefär 1 630 lägenheter i saneringsområden varav 1 280 är halvmoderna och 220 moderna. Man räknar med att 100 lägenheter avgår genom rivning och att omkring 500 moderniseras under 5-årsperioden 1979-1983. För övriga lägenheter är läget oklart.

Bland de problem man står inför vid bostadssanering nämns risken för uppbromsning av verksamheten på grund av dels ökade ombyggnadskostnader, dels stigande fastighetspriser. Linköping är en utbildnings- och utlokaliseringsort vilket har bidragit till en hög efterfrågan på bostäder. Det är ofta lönsamt att hyra ut äldre, icke upprustade lägenheter. Man har en viss omsättning på fastigheter och en prisbildning som gör det svårt för kommunen att utnyttja sin förköpsrätt. Förköp förutsätter nämligen att ingångsvärdet är så lågt att det kan bäras av Stångåsstadens hyror. I de halvmoderna bestånden förekommer i stället att personer som har möjlighet att tillgodogöra sig skatteavdrag förvärvar och bygger om flerbostadshus. Den stora efterfrågan på bostäder gör det också svårt att frigöra lägenheter för evakueringsändamål.

Ett mål för den kommunala saneringsverksamheten i Linköping är att samtliga halv- och omoderna lägenheter skall vara ombyggda eller rivna före år 1985, något som man åtminstone på fastighetskontoret uppfattar som orealistiskt. Vidare har man inom kommunen satt upp målet att bostadssaneringen bör innebära en förbättring av såväl den inre som den yttre boendemiljön, en utjämning av befolkningssammansättningen och en förbättring av trafikförhållandena liksom av barnens och de vuxnas utemiljö, av service i området och av den allmänna sociala miljön.

Man har inte utvecklat någon särskild organisation för saneringsplaneringen i Linköping. Fastighetskontoret svarar för utarbetande av bostadssaneringsprogram, förmedling av statliga lån och handhavandet av övriga fastighetsekonomiska styrmedel. För att stimulera ombyggnadsverksamheten har man höjt lägestillägget vid belåning. I de fall kommunen äger marken tar man ut en låg tomträttsavgäld. Som tidigare nämnts gör kostnadsläget det svårt för kommunen att göra förköp av fastigheter. Markvillkoret tycks inte användas för att reglera prisutvecklingen på fastigheter eller för att genomdriva kommunens krav vid ombyggnad. Här finns det alltså en klar skillnad mot förhållandena i Göteborg. Stadsbyggnadskontoret arbetar konventionellt dels med byggnadslovs- hantering och inspektion, dels med utarbetande av områdes- och stadsplaner för områden där saneringsverksamheten har inslag av

rivning och nybyggnad.

När det gäller att skaffa sig kunskapsunderlag för saneringsplaneringen har man i Linköping prövat flera metoder. När de nuvarande kraven på kommunerna att upprätta bostadssaneringsprogram infördes lät man en konsultfirma genomföra en översiktlig inventering av alla flerbostadshus som ej uppfyllde kraven enligt lägsta godtagbara standard. I detta sammanhang prövade man även Bjerking's modell för överslagsmässiga beräkningar av ombyggnadskostnader (Bjerking 1973). Denna modell visade sig dock ge alltför översiktliga uppgifter. Inom saneringsplaneringen arbetar man nämligen endast i liten utsträckning på en översiktlig nivå. För att få in de uppgifter man behöver i samband med utarbetandet av bostadssaneringsprogrammen har man i stället skickat enkäter eller gjort telefonenkäter med fastighetsägarna. Detta förfarande anser man har gett tillfredställande resultat. Inventeringsarbetet för olika former av fysisk planering skiljer sig inte nämnvärt från vad som är vanligt i andra kommuner.

11.6 Jönköping

I Jönköpings kommun finns det 4 större tätorter nämligen Jönköping, Huskvarna, Gränna och Norrahammar. I Jönköping finns större delen av kommunens äldre byggnadsbestånd bestående av både sten- och trähusbebyggelse. Den äldre bebyggelsen i Huskvarna domineras av villor. I såväl Jönköping som Huskvarna begränsas den äldre bebyggelsen till centrumområdena. Utanför dessa finns det yngre bebyggelse av lamellhuskaraktär uppförd under 1930-talet och senare. I Gränna finns äldre bebyggelse av kulturhistoriskt värde.

Även Jönköpings centrum har varit utsatt för rivning om än inte i samma utsträckning som Linköpings. En orsak till att 60-talets stadsomvandling inte gått så hårt åt Jönköping kan vara att det där fanns ett byggföretag som fann det vara mera lönsamt att bygga om än att totalsanera. Detta företag kunde ge högre pris för fastigheterna än t ex HSB som köpte för att riva och bygga nytt. Denna tidiga ombyggnadsverksamhet medför att de mest lönsamma objekten redan är ombyggda. Under perioden 1971-78 byggde man om

man om närmare 700 lägenheter. De senaste årens ombyggnadsverksamhet har skett i övervägande privat regi och omfattar främst äldre hus med halv- eller omodern standard. Man räknar med att den omoderna bebyggelsen skall vara ombyggd och upprustad år 1990.

När det gäller den fortsatta utvecklingen av bostadssaneringen står man i Jönköping inför delvis liknande problem som i Linköping. I likhet med många andra kommuner hade man ett minskat antal påbörjade ombyggnadsprojekt år 1976 troligen främst beroende på att initialstödet upphörde. Även om verksamheten efter denna minskning har stabiliserats på en något högre nivå finns tendenser till en uppbromsning av saneringsverksamheten. Som orsaker till denna pekar man från kommunens sida på de ökade ombyggnadskostnaderna. Liksom i Linköping har man också problem med stigande fastighetspriser och en överhettad bostadsmarknad. Man klagar över att det finns fastighetsägare som utnyttjar den stora efterfrågan på smålägenheter till att "smygsanera" lägenheter utan att ge dem en tillräckligt hög standard och därefter hyra ut dem till bl a studerande mot höga hyror. Förräntningen i dessa hus är hög och kommunen har inte råd att i tillräcklig utsträckning ingripa med förköp. De höga fastighetspriserna har gjort det nödvändigt för kommunen att höja lägestillägget vid långivning och att lindra kraven på att fastighetsägarna löser parkeringsfrågan vid ombyggnad.

När det gäller de sociala problemen i samband med sanering av bebyggelsen menar man i Jönköping att det främst är de äldre som känner oro inför förändringen. Oron är inte helt obefogad eftersom evakuering och bostadsförmedling ännu inte fungerar tillfredställande. Att som vid den tidigare genomförda saneringen av en stadsdel flytta ut en med sociala problem svårt belastad befolkning till ett nybyggt område menar man var ett misstag. Det bidrog till att ge den nybyggda stadsdelen dåligt rykte och förstärkte de problem som ändå ofta uppstår vid inflyttning i stora nybyggda bostadsområden.

Bland övriga saneringsproblem nämner man trafikbelastningen i de centrala stadsdelarna och parkeringsfrågan. Liksom i många andra

kommuner har man en hel del föråldrade stadsplaner som täcker centrala staden och som ofta gör det nödvändigt att lämna dispens vid ombyggnad. Den yttre miljön i de äldre stadsdelarna är ofta bristfälliga bl a beroende på att gårdarna ofta används för parkering.

År 1978 angav kommunfullmäktige i Jönköping vissa mål för saneringen. Lägsta godtagbara standard är ett minimikrav för bostadsstandard. Vid en standardhöjning utöver denna nivå vill man tillmäta de boendes önskemål stor betydelse. Man strävar efter en allsidig befolkningssammansättning, en förbättring av boendestandarden för alla men främst för de sämst lottade och en utjämning av boendeförutsättningar och serviceinnehåll mellan olika kommundelar. Trafiksanering, parkering utanför bostadskvarter och förbättring av den yttre miljön inom kvarteren bör genomföras. Hyresnivån efter saneringen får inte bli så hög att den hindrar kvarboende eller återflyttning. Evakueringsåtgärder skall så långt som möjligt genomföras med de boendes samtycke. Genom samråd skall de boende få möjlighet att påverka saneringens omfattning och innehåll. Fastighetsägarna skall stimuleras att aktivt genomföra saneringsåtgärder. Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse bör bevaras om detta kan ske till rimliga kostnader.

Saneringsplaneringens organisation skiljer sig från vad som är vanligt i övriga kommuner. Bostadssaneringsprogram och bostadsbyggnadsprogram utarbetas av en arbetsgrupp, ASP-gruppen, som också svarar för bostadssociala beskrivningar. Exploateringskontoret är underordnat fastighetsnämnden och motsvarar andra kommuners fastighetskontor. Det ansvarar för åtgärder i samband med saneringens genomförande men även för analyser och program som föregår genomförandet. Stadsarkitektkontoret gör bl a kommundels- och områdesplaner för tätorternas centrala delar. Hälsovårdsbyrån har ingen fortlöpande besiktningsverksamhet utan gör bostadsbesiktningar vid behov. År 1978 bildade kommunen ett saneringsbolag med uppgift att förvärva, förvalta och avyttra fastigheter. Bolaget ska samråda med en saneringsdelegation i vilken byggföretag, hyresgästförening, fastighetsägare m fl har representanter. Det skall även samråda med berörda hyresgäster och fastighetsägare genom kvarterssamråd. Tjänstemän vid ex-

ploateringskontoret har hand om administrationen av saneringsbolaget.

Ur saneringssynpunkt delar man i Jönköping in bebyggelsen i följande 3 typer:

1. Områden där om- eller nybyggnad sker fastighet för fastighet utan samordning.
2. Områden där hela kvarter berörs av ny- eller ombyggnad och där saneringen således kan samordnas.
3. Centrala Jönköping där särskilda styrande åtgärder behövs för att kommunens mål för saneringen skall kunna förverkligas t ex tillräcklig andel bostadsyta.

Inom den första typen av områden räknar man med att saneringen kan genomföras på grundval av gällande detaljplaner eller genom dispenser från dessa. Inom den andra typen avser man att arbeta fram nya detaljplaner. För den tredje typen av område är det nödvändigt att först undersöka och bearbeta problemen i samband med utarbetandet av kommunaldelsplaner. I samband med planarbetet skall samordnande projektgrupper utföra analyser av saneringens konsekvenser. Vid kvartersvis sanering vill man verka för en uppdelning av kvarteren i intressezoner för olika byggherrar som genom saneringsavtal med kommunen åtar sig att genomföra åtgärderna i respektive zon. Förfarandet liknar det man har i Helsingborg men sker ännu i mera begränsad omfattning. Förutom saneringsprogrammet som översiktligt bestämmer saneringsåtgärdernas förläggning i tid och rum utarbetar man genomförandeprogram som mer i detalj klargör hur saneringen ska gå till.

Styrmedlen kommunala förköp och dispens från markvillkoret vid statliga lån har man ännu inte använt i någon större omfattning i Jönköping. Kommunens ekonomiska resurser räcker inte till för att man ska kunna göra förköp i någon större utsträckning. Markvillkoret har man främst utnyttjat för att förmå fastighetsägare att bidra till kommunala investeringar och för att tvinga fram gemensamma gårdsanläggningar. Den kommunala saneringsplaneringen har hittills huvudsakligen gällt områden byggda fram till omkring sekelskiftet. Man har ännu inte resurser att ta sig an ombyggnadsåtgärder i 30- och 40-talens bostadsbebyggelse. Så småningom hoppas man dock kunna ta itu med service, trafik och

yttre miljö i dessa områden. Den spontana saneringsverksamhet som pågår i de halvgamla bostadshusen sker alltså ännu utan planmässig kommunal kontroll.

För att få ett kunskapsunderlag för saneringsplaneringen lät kommunen några AMS-anställda inventera det äldre byggnadsbeståndet. Denna inventering visade att det material som man hade hämtat från fastighetstaxeringen och byggnadslovsregistret var bristfälligt. I samband med att man utarbetar ett saneringsprogram låter man därför fastighetsägarna ta ställning till och eventuellt korrigerar de uppgifter som kommunen har tillgång till från inventeringar och register. Stadsarkitektkontoret arbetar tämligen konventionellt med inventeringar knutna till aktuella planeringsprojekt. Hälsovårdsbyrån gör inga fortlöpande inventeringar men man menar att man skulle ha nytta av vissa systematiskt insamlade byggnadsdata för prioritering av sin verksamhet. Både exploaterings- och stadsarkitektkontorets tjänstemän betonar vikten av att man på platsen lär känna kvarter och stadsdelar. Man erkänner dock att inventeringar av bebyggelsen för olika ändamål genomförs utan samordning, något som kan innebära onödigt dubbelarbete.

11.7 Helsingborg

Som många andra sydsvenska städer har Helsingborg en relativt omfattande äldre stenstadsbebyggelse. Stora delar av denna kom till åren kring sekelskiftet då staden genomgick en snabbt expansion. De södra stadsdelarna fick en påfallande inhomogen bebyggelse. Här blandades industrier med hyreshus för arbetarklassen. På norr byggdes förnämre hus med större lägenheter för de mer besuttna. Framför allt Söders inhomogena bebyggelse där byggnader av olika ålder är blandade inom kvarteren innebär problem vid saneringen av dessa. På grund av brist på mark i ytterområdena har man långt in på 1960-talet varit tvungen att bygga på enstaka obebyggda tomter insprängda i bebyggelsen eller att genomföra punktvisa saneringar av denna.

År 1970 började man i Helsingborg att utreda saneringsproblemen i kommunen. 3 år senare fattade kommunfullmäktige ett beslut som bl a innehöll målet att man under 10-årsperioden 1973-1983 skulle ha rustat upp alla omoderna lägenheter i tätorten. Detta innebär 550 lägenheter per år i genomsnitt varav de flesta skulle byggas om. Den verkliga ombyggnadstakten har varierat mellan 290 och 590 lägenheter per år. Av kommunens 40 000 lägenheter var 1 200 omoderna och 3 500 halvmoderna år 1975. En annan viktig princip angiven i det ovan nämnda beslutet av kommunfullmäktige från 1973 var att saneringen skulle genomföras kvartersvis genom kommunala markköp och överlåtelse av sammanhängande exploateringsenheter till byggföretagen. Enligt planerna skall man först koncentrera saneringen till Söder. Därefter inriktar man sig på Norr för att till sist ta itu med bebyggelsen i stadens centrum.

Det kommunala fastighetsbolaget Röda mölla ansvarar för förvärv av fastigheter. Fastighetskontoret utarbetar bostadssaneringsprogram, svarar för ordnandet av parkeringsanläggningar och sköter gängse uppgifter som förmedling av statliga ombyggnadslån mm. I samarbete med socialförvaltningen har man utarbetat ett bostadssocialt program för spridning av "problemhushåll". Stadsbyggnadskontoret utarbetar områdesplaner för saneringsområden och i vissa fall stadsplaner. Hälsovårdsförvaltningen står för det praktiska genomförandet av bostadsinspektionen.

Röda mölla har en betydelsefull roll i saneringsprocessen genom att bolaget gör omfattande fastighetsköp. Storleksordningen är 8-10 miljoner kronor per år. Fastighetsköpen organiseras inom ramen för saneringsavtal som upprättats med saneringsföretagen över huvudet på de ursprungliga ägarna. Inför köpen ansöker kommunen om expropriationstillstånd. Normalt kommer man dock överens om inlösenvillkoren direkt med fastighetsägaren. Denne har också möjlighet att ansluta sig till saneringsavtal och själv sanera sin fastighet, något som sällan sker. Saneringsavtalen är inte juridiskt bindande, men upprättas enligt uppgift enbart med "seriöst arbetande företag". De brukar innehålla krav på gårdssanering. Inga krav på lägenhetsfördelningen ställs men

man strävar efter att åtminstone få bort ettorna. På fastighetskontoret anser man det vara orealistiskt att försöka få in barnfamiljer i de ombyggda husen. När det gäller standarden är målet att de renoverade lägenheterna skall ha nybyggnadsstandard.

Saneringsavtalen innebär att fastighetsbolaget Röda mölla samlar ihop de för sanering aktuella fastigheterna i lämpliga enheter som man sedan överlåter till byggföretagen till självkostnadspris. År 1978 upprättade man mellan 15 och 20 avtal med såväl privata byggföretag som kooperativa bostadsföretag och det kommunala bostadsbolaget. Företagen svarar normalt själva för evakueringen av saneringslägenheterna. Kommunen har ingen bostadsförmedling men om det visar sig vara nödvändigt kan man ställa lägenheter i de kommunala bostadshusen till byggföretagens förfogande för tillfällig placering av de evakuerade familjerna. Kommunen gör inga särskilda insatser för att informera de boende i saneringsområdena utan detta överlåter man på företagen. Kommunal information genomförs på konventionellt sätt genom utställning av planer etc. På fastighetskontoret menar man att tillvägagångssättet med saneringsavtal har flera fördelar. Det blir möjligt att genomföra gårdssanering. Alla hus saneras (genom ombyggnad eller rivning/nybyggnad) och inte bara de mest lönsamma. Man får en viss kontroll över prisutvecklingen på fastigheter genom det kommunala monopolet. Genom att fastigheterna inte kvarstår i kommunal ägo en längre tid behöver man inte binda upp kapital. Som den största nackdelen nämns att systemet innebär en tungrodd administration.

Den fysiska planeringen har spelat en ganska underordnad roll inom saneringsplaneringen i Helsingborg. Viss översiktlig planering i form av utarbetande av områdesplaner sker dock. De äldre stadsplanerna har man i många fall inte behövt ändra. Man utnyttjar nämligen möjligheten att lämna dispens vid avvikelser från planerna.

Det nödvändiga kunskapsunderlaget för planering av olika åtgärder får man i Helsingborg genom konventionella metoder för datainsamling. Bostadssaneringsprogrammet upprättas mot bakgrund av

uppgifter ur folk- och bostadsräkningarna. En annan datakälla är svar på förfrågningar till byggföretagen. Inför uppgörandet av saneringsavtal gör man okulärbesiktningar av aktuella kvarter och sammanställer data ur kommunala register och statistik. Den fysiska planeringen föregås av sedvanlig datainsamling. Även i Helsingborg anser man att planerarnas lokalkännedom är en av de viktigaste datakällorna inom saneringsplaneringen.

11.8 Norrköping

Norrköpings innerstad har en efter mellansvenska förhållanden ovanligt omfattande stenhusbebyggelse. Detta hänger samman med kommunens gamla anor som industri- och hamnstad. Innerstaden fullbyggdes under tiden fram till sekelskiftet. Under 1900-talet fortsatte sedan staden att växa. 50-, 60- och 70-talens centrumomvandling gick inte spårlöst förbi. Rivningarna gjorde nämligen djupa sår i stadsmiljön. När den nu pågående saneringen av innerstaden är avslutad räknar man med att endast 40% av det ursprungliga bostadsbeståndet ska finnas kvar. Enligt folk- och bostadsräkningen 1975 hade man ett bostadsbestånd i kommunen på omkring 40 000 lägenheter. Av dessa var 4 000 halvmoderna och 1 300 omomoderna. De senaste åren har man byggt om i genomsnitt 500 lägenheter per år varav 350 icke moderna.

Bostadssaneringslagens tillkomst 1973 blev i Norrköping signalen till en omfattande inventering av innerstaden. Denna delades in i 11 saneringsområden som vart och ett huvudsakligen bestod av kvarter bebyggde före 1940. Fastighetskontoret var ansvarigt för inventeringarna även om man samarbetade med stadsbyggnadskontoret och hälsovårdsförvaltningen som lät sina egna tjänstemän delta i dem. Samtidigt med inventeringarna genomförde man en enkätundersökning om de bostadssociala förhållandena i innerstaden.

Några uttryckliga mål för bostadssaneringen formulerade man aldrig i Norrköping utan man lät verksamheten löpa inom de ramar som de statliga bestämmelserna bildar. Från början var det meningen att kommunen skulle spela en aktivare roll i saneringen.

Stiftelsen fick emellertid ekonomiska svårigheter på grund av outhyrda lägenheter i det moderna bostadsbeståndet och måste därför dra sig ur saneringsverksamheten. Fastigheterna överlät man i stället på kooperativa och privata byggare. Numera står dessa själva för förvärv av de fastigheter som skall byggas om. På fastighetskontoret anser man att den av byggmästarna initierade saneringsverksamheten har stämt med kommunens mål nämligen "att det skall hända något".

12 KOMMUNALA INGRIPANDEN I SANERINGSPLANERINGEN

12.1 Saneringen som en byggprocess

Ur vissa synpunkter kan man anse saneringen vara en byggprocess med de 4 skedena a) programarbete med inventeringar, datainsamling, utredningar etc, b) projektering, c) byggande och d) bruk och förvaltning. Dessa 4 skeden upprepas sedan till dess att man river byggnaden i fråga. När det gäller saneringsprocessen utgår man från bruks- och förvaltningsskedet eftersom man redan från början har att göra med en byggd miljö som är i fullt bruk. Sedan kommer i nu nämnd ordning a) programarbete, b) projekteringen av ombyggnaden och c) utförandet av denna. Ombyggnadsskedet följs sedan av ett nytt bruks- och förvaltningsskede osv.

12.2 Objekt och åtgärder inom kommunal saneringsplanering

Den kommunala åtgärdsplaneringen kan ha olika delar av den byggda miljön som objekt. Dels kan ingripanden gälla skilda rumsliga nivåer som lägenhet, byggnad, fastighet, kvarter, stadsdel, kommundel och kommun. Dels kan åtgärderna vara riktade mot olika populationer, t ex alla flerbostadshus, alla bostadshus som inte uppfyller lägsta godtagbara standard, alla lägenheter i en viss stadsdel osv.

Att kommunernas ingripanden är riktade mot vissa bestämda byggnadsbestånd tyder på att de kommunala åtgärderna inte är jämt

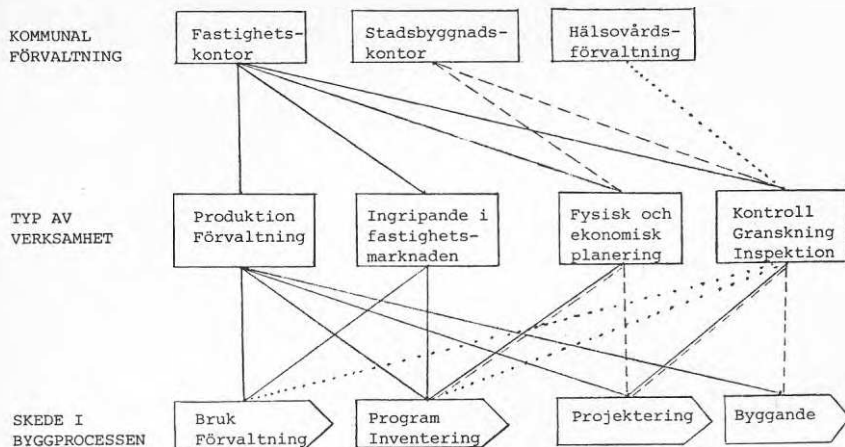
fördelade i tid och rum över stadsbebyggelsen. Saneringsprocessens karaktär gör att de flesta kommunala åtgärder mot bebyggelsen sker i samband med att det är eller blir aktuellt att bygga om ett visst byggnadsbestånd. När t ex alla äldre hus i en stadsdel är ombyggda och den yttre miljön och trafiksystemet har förbättrats kan man räkna med att behovet av kommunala ingripanden under ett antal år är relativt litet. Vissa typer av åtgärder sker emellertid fortlöpande i hela eller delar av byggnadsbeståndet. Det sätt på vilket åtgärderna tidsmässigt fördelar sig inom bebyggelsen gör att man kan tala om åtminstone 4 olika typer av åtgärder i detta hänseende nämligen 1) åtgärder av engångskaraktär som gäller hela eller delar av byggnadsbeståndet, 2) åtgärder som aktualiseras i samband med en saneringsprocess i delar av byggnadsbeståndet, 3) åtgärder som återkommer med ett visst tidsintervall (t ex rullande planering) och 4) åtgärder som fortlöpande med varierande intensitet berör hela byggnadsbeståndet men som gäller enskilda byggnader inom detta.

12.3 Åtgärdernas fördelning på förvaltningar

Som framgår av avsnitt 5.4 i denna rapport är fastighetskontoret, stadsbyggnadskontoret och hälsovårdsförvaltningen de tunga förvaltningarna inom den kommunala saneringsplaneringen. Bland övriga förvaltningar involverade i denna planering kan nämnas socialförvaltningen, gatukontoret, vatten- och avloppsverket och energiverket.

För de förvaltningar som är inblandade i saneringsprocessen kan man göra följande indelning av verksamheterna: 1) produktion och förvaltning av byggnader och försörjningsnät, 2) direkta ingripanden i fastighetsmarknaden, 3) fysisk/ekonomisk planering med avseende på den byggda miljön och 4) kontroll av den byggda miljön ur skilda aspekter. Sambandet mellan de "tungas" förvaltningarna, de olika verksamheterna enligt ovan och skedena i byggprocessen framgår av figur 12.1.

Producerande och förvaltande verksamhet och ingrepp i fastig-



Figur 12.1. De kommunala förvaltningarnas olika ansvarsområden inom saneringsprocessen med hänsyn tagen dels till typ av verksamhet, dels till olika skeden i byggprocessen.

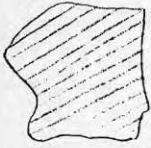
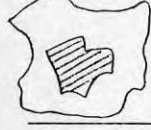

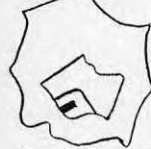
hetsmarknaden är fastighetskontoret ensam om att bedriva. Fysisk planering utförs främst av stadsbyggnadskontoret medan man kan räkna fastighetskontorets utarbetande av bostadsförsörjningsprogram till ekonomisk planering. Kontroll genom besiktning av den befintliga bebyggelsen genomförs av alla förvaltningarna medan granskning av planerade förändringsåtgärder görs av både stadsbyggnadskontoret (t ex i samband med handläggningen av byggnadslovsärenden) och fastighetskontoret (t ex i samband med förmedling av statliga lån för ombyggnad).

12.4 Åtgärdernas fördelning på rumsliga nivåer

När man studerar figur 12.1 får man lätt den uppfattningen att varje enskild förvaltning och dess verksamheter berör i stort sett alla skeden i byggprocessen. Som framgår av figur 12.2 får emellertid man en helt annan bild av dessa samband om man utöver att fördela åtgärderna på de olika skedena även fördelar dem på rumsliga nivåer.

Ett schema över kommunernas ingripanden i saneringen av den typ som visas i figur 12.2 domineras av ingripanden i samband med den fysiska planeringen. Detta beror på att andra typer av in-

Skede

Rumslig nivå	Förvaltning och bruk	Inventering och programmering	Projektering	Produktion
Kommun 		SBK generalplan FK kommunal bostadsbyggnadsprogram SBK/GK trafikplanering		
Kommundel, innerstad 		SBK zonplan FK bostadssaneringspr, byggn, inv, register SBK/GK trafikplanering		
Stadsdel, saneringsområde 	HVFV bostadshygienisk inspektion vart 5:e år	SBK områdesplanering FK program för san omr, inv VA/IV planering av ledningsnät SBK/GK trafikplanering		
Kvarter 	HVFV inspektion vart 5:e eller varje år	SBK kvartersplan FK gårdssan.	SBK stadsplan	
		GK/VA/IV planering, produktion och drift av lednings- och gatunät		
Fastighet, byggnad, lägenhet	SBK tekn kontr bygglof f förändrad användn FK egen förv. granskn av fastighetsinköp kommunalt förköp, tomträtt mm HVFV insp byggn, lgh Enskild och allmnyttig fast. förv.	FK byggnadsinv. Byggherre Projektör	SBK bygglov FK låneförmedl egen proj Projektör	SBK byggnadsinsp FK fastighetsköp evak, rivning, byggledning Byggföretag konsulter ombyggnad

Figur 12.2. En sammanställning av viktiga kommunala åtgärder vid sanering uppdelade på förvaltningar, skeden i byggprocessen och rumsliga nivåer. Använda förkortningar: FK fastighetskontoret, GK gatukontoret, HVFV hälsovårdsförvaltningen, IV industriverket (energiverket), SBK stadsbyggnadskontoret och VA vatten- och avfallsverket.

gripanden t ex kommunernas ingripanden på fastighetsmarknaden är marginella och framför allt inte styrande på samma sätt som den systematiska tillämpningen av statliga normer och bestämmelser och regleringen av bebyggelsestrukturen genom fysiska planer.

12.5 Åtgärdernas fördelning mellan kommuner och företag

I alla skeden av saneringsprocessen finns en uppdelning mellan kommun och företag så att kommunen huvudsakligen svarar för de avsnitt som inte är räntabla eller som inte kan organiseras på företagsbasis. Kommunens agerande har sin tyngdpunkt på program- och projekteringsskedena medan företagen dominerar de båda övriga. Husprogrammering och -projektering sker dock normalt på privat företagsbasis medan kommunen svarar för planering, byggande och drift av gatu- och ledningsnät liksom för inspektion av byggnader under förvaltningsskedet. Uppdelningen i rumsliga nivåer visar att företagens direkta saneringsåtagande sker på fastighetsnivån. Dock kan kommunen även bli tvungen att göra betydande insatser på denna nivå som t ex evakuering av boende, fastighetsköp, ombyggnad i vissa fall och ingripanden med tvångsmedel. Utöver dessa åtgärder samt kontroll och granskning berör kommunens ingripanden större områden än en fastighet.

12.6 Nivåer och förvaltningar

När det gäller kommunens egna byggnader ingriper fastighetskontoret på nivån fastighet i byggprocessens samtliga skeden. Se figur 12.2! Bortsett från detta faller fastighetskontorets ingrepp på fastighetsmarknaden på förvaltningsskedet, dess inventeringar på programskedet och granskningen av statliga lån på projekteringsskedet. Fastighetskontorets planerande verksamhet som utarbetande av bostadsförsörjningsprogram och däri ingående saneringsprogram kan räknas till programskedet och äger rum på stadsdels-, kommundels- och kommunnivå. Stadsbyggnadskontorets planerande verksamhet kan man hänföra till programarbete med inventering samt projektering. Den sker normalt på de rumsliga nivåerna från kvarter till hela kommunen. Den kontrollerande

och granskande verksamheten på fastighets- och byggnadsnivå berör skedena förvaltning, projektering och byggande. Hälsovårdsförvaltningen slutligen kontrollerar lägenheter, byggnader och fastigheter under bruks- och förvaltningsskedet och bedriver en fortlöpande bostadsinspektion som berör kvarter och stadsdelar och som hör till förvaltnings- och programskedena.

12.7 Engångsingripanden respektive periodiska åtgärder

Åtgärder av engångskaraktär innebär mycket ofta verkställande av något från verksamheten i övrigt fristående kommunalt eller statligt beslut. Ett sådant beslut kan beröra hela bebyggelsebeståndet eller någon del av det. Som exempel kan man nämna de nya soprumsnormerna vilka bl a innebar att kommunerna måste inspektera transportvägarna till soprummen i alla byggnader. Ingripanden av detta slag är nästan omöjliga att förutse och det är därför i realiteten omöjligt för kommunerna att ha någon slags beredskap för sådana ingripanden.

Även inom saneringsprocessen finns det vissa åtgärder som är eller som man kan anse vara av typen engångsingripanden. Som exempel på detta kan man nämna sammanslagning av lägenheter till större enheter. Sanering är emellertid i dag mera ett utbyte av försliten utrustning och inredning än en höjning av den boendemässiga standarden. Med den livslängd som installationssystem har kan man räkna med att sanering av typen utbyte av försliten utrustning och allmänt underhåll kommer att ske med 20-30 års intervall. Även den framtida saneringen kan i värsta fall komma att föregås av en period av byggnadstekniska åtgärder i samband med nyinvestering av kapital och med svåra omställningsproblem för de boende som konsekvens.

Såväl saneringen av en stadsdel som handläggning och genomförande av olika kommunala åtgärder kan ta mycket lång tid i anspråk. Den nu pågående saneringsverksamheten i stadsdelen Kirseberg i Malmö startade under slutet av 60-talet och är ännu inte avslutad. Arbetet med områdesplanen varade mer än 5 år. Ombyggnad kan innebära att en fastighet är aktuell för någon form av hand-

läggning (granskning vid byggnadslov, byggnadsinspektion, förmedling av statliga lån mm) under 2 till 5 år.

12.8 Fortlöpande åtgärder

Att de flesta kommunala åtgärder riktade mot bebyggelsen är koncentrerade till mera intensiva saneringsperioder innebär inte att det inte förekommer några ingripanden från kommunerna under tiden mellan dessa perioder. Även i perioderna mellan saneringskedena sker det naturligtvis förändringar av bebyggelsen som innebär att kommunen och dess förvaltningar måste vidtaga lämpliga åtgärder av ett eller annat slag. Sådana förändringar sker emellertid vanligen mera sporadiskt. Dock finns det vissa byggnadsbestånd i vilka förändringar som medför någon form av kommunal åtgärd är vanliga. Som exempel på detta kan man nämna byggnader med butiker eller annan service och industribyggnader. Villor och andra småhus i vilka ägaren själv bor hör också till denna grupp av byggnader. Förändringar som sker fortlöpande i bebyggelsen för med sig i stort sett samma kommunala åtgärder som de som är aktuella vid sanering av en byggnad.

12.9 Rullande planering

Rullander eller återkommande planering innebär att man ser över planerna för ett område med mer eller mindre jämna mellanrum. Starkast knuten till saneringsprocessen är utarbetandet av bostadsförsörjningsprogrammen. Fram till år 1979 var ett sådant program uppdelat i ett bostadsbyggnadsprogram och ett bostadssaneringsprogram. Ett bostadsförsörjningsprogram gäller för 5 år men förnyas årligen. För Malmö har bostadssaneringsprogrammen schematiskt visat planerade saneringsåtgärder i de saneringsområden som innehåller huvuddelen av kommunens äldre och "halvgamla" flerbostadshusbebyggelse. Zonplanen som fungerar som en generalplan för markens användning i centrala staden kan man också se som en typ av rullande planering. Visserligen har man inget sagt om hur ofta zonplanen ska förnyas men eftersom den bygger på prognoser om stadsutvecklingen med utgångspunkt från dagens

situation kan man räkna med att den ganska snabbt blir föråldrad. I Stockholm gjorde man exempelvis en första zonplan 1962. Denna plan reviderade man sedan 1968 och 1970. Till de "rullande" åtgärderna kan man också räkna hälsovårdsförvaltningens fortlöpande besiktningar som i Malmö upprepas vart 5te år i äldre stadsdelar.

13 SANERINGSPLANERINGEN I DE SVENSKA KOMMUNERNA - EN ÖVERSIKT

En fullständig beskrivning av svenska kommuners planering av den byggda miljön måste bygga på kunskaper om denna planerings verkliga egenskaper. Det är inte tillräckligt att känna till de olika planerande institutionernas formella uppbyggnad och de olika instrument som exempelvis lagar och bestämmelser som dessa förfogar över. Hur saneringsplaneringen gestaltar sig beror också på lokala förhållanden såsom byggnadsbeståndets sammansättning, situationen på fastighets- och bostadsmarknaderna, intressenters och politiska partiers inflytande och de traditioner och kvalifikationer som utvecklats inom de kommunala förvaltningarna. Studier över sanering och planering av åtgärder i den byggda miljön i Malmö ger därför en nödvändig men inte tillräcklig täckning av planeringens realiteter. Hur förverkligas den statliga saneringspolitiken i andra kommuner? Kommer studierna av saneringen i andra kommuner att motsäga eller ytterligare bygga under erfarenheterna från Malmöundersökningen? Som framgår av avsnitten 11.3-11.8 i denna rapport finns det betydande likheter mellan förhållandena och planeringen i de olika kommunerna. En orsak till detta är att samma lagstiftning och statliga regelsystem gäller i alla kommuner. En annan att kommunerna har omfattats av den svenska samhällsutvecklingen - ekonomiskt, politiskt osv. Att saneringsproblemen och den formella planerings- och beslutsprocessen överensstämmer är en grundläggande förutsättning för att det ska vara meningsfullt att studera den kommunala saneringsplaneringen i Sverige. Det är emellertid även viktigt att understryka de skillnader som faktiskt finns mellan kommunerna och som främst gäller de former och metoder som man har utvecklat för att lösa problemen i den byggda miljön. Det är

troligen så att dessa skillnader är ett uttryck för att man i olika kommuner valt att gå fram på skilda sätt. Det kan också vara så att man hunnit olika långt när det gäller att utveckla nya metoder för ingripanden i den byggda miljön. Det är i anslutning till de praktiska tillämpningarna som en byggnadsdatabas kan visa sig vara ett användbart och nyttigt redskap.

Även om de i kapitel 11 redovisade studierna av saneringsprocessen och planeringen i Göteborg, Helsingborg, Jönköping, Linköping, Norrköping och Stockholm har varit tämligen översiktliga finns det all anledning att redovisa de skillnader och de likheter mellan kommunerna som har kommit fram och att ställa erfarenheterna från dessa studier i relation till erfarenheterna från Malmö. En sådan redovisning kommer därför att göras i avsnitt 13.1 och följande avsnitt under särskilda rubriker.

13.1 Bostadsbestånd och andra förutsättningar

Även om alla de i undersökningen ingående kommunerna har ett stort bestånd av äldre bebyggelse finns det vissa skillnader mellan kommunerna. De mellansvenska kommunernas träbebyggelse har t ex förfallit snabbare än stenbebyggelsen. 50- och 60-talens centrumomvandling har varit mer eller mindre genomgripande och har avsatt djupare spår i kommuner med relativt sett mindre andel äldre bebyggelse. Den stadstillväxt under vilken de stora byggnadsbestånden kom till började vid olika tid i de olika kommunerna. De stora skillnaderna gäller främst storleken av bestånden av bostadshus byggda före år 1930. Medan t ex cirka 30% av Stockholms flerbostadshusbestånd är från denna period är motsvarande andel för Helsingborg och Göteborg ungefär 15%. Denna skillnad blir mindre uttalad om man ser på den något yngre bebyggelsen. För alla kommunerna gäller att mellan 25% och 30% av flerbostadsbebyggelsen är från perioden 1930-1950. Det kommer således att bli ännu mindre skillnader mellan saneringsproblemen i de olika kommunerna i framtiden än vad som är fallet idag. Bebyggelsen från perioden 1930-1950 är ju mer homogen än den äldre bebyggelsen och relativt sett av samma storlek.

Saneringsproblemen innefattar också förutsättningarna för att ta itu med de omoderna bostadsbestånden i enlighet med uppställda kommunala och statliga mål. De flesta kommuner redovisar konflikter i en eller annan form mellan de marknadsekonomiska ramarna och de saneringspolitiska målen. Det skulle här leda för långt att närmare gå in på planeringens möjligheter och begränsningar när det gäller att reglera processer med företagsekonomisk lönsamhet som förutsättning. I det följande lämnas därför endast en kort resumé av de problem som nämnts. En stor efterfrågan på icke-moderna smålägenheter motverkar fastighetsägarnas intresse för ombyggnad i flera kommuner. Ibland går denna efterfrågan hand i hand med en "överhettning" av fastighetsmarknaden som leder till höga fastighetspriser och svårigheter med finansieringen vid ombyggnad. Malmö hör till de kommuner som i stort sett undgått dessa problem. I stället har man där haft ett överskott på icke-moderna smålägenheter. Ett annat problem som flera av de intervjuade tjänstemännen berör är svårigheterna att styra saneringsinsatserna i tid och rum. Spontant söker sig företagen till de mest lönsamma objekten vilka vanligtvis inte är de som är mest i behov av renovering. De nämnda problemen exemplifierar återigen de villkor av ekonomisk art som man har att räkna med inom saneringsprocessen och som man även måste ta hänsyn till då man skall upprätta en bygnadsdatabas.

13.2 Kommunal organisation

Av beskrivningarna av kommunerna i avsnitten 11.2-11.8 framgår att det finns stora likheter i dessas organisation när det gäller ingripanden i den byggda miljön. Uppdelningen på facknämnder och motsvarande förvaltningar överensstämmer mellan kommunerna även om benämningarna växlar. Byggnadsnämnd, fastighetsnämnd och hälsovårdsnämnd har alla kommuner och dessas ansvarsområden är desamma överallt. De förvaltningar som lyder under nämnderna arbetar också med liknande frågor i alla kommunerna. I de flesta kommunerna förekommer arbetsgrupper med tvärfacklig sammansättning för samordning av kommunens åtgärder i den byggda miljön. Ofta förekommer både en arbetsgrupp som består av tjänstemän och en styrgrupp av politiker. Trots gruppernas informella karak-

tär kan de fatta verkliga beslut. Underordnade projektgrupper förekommer också.

13.3 Planeringsmetoder och tillvägagångssätt

I jämförelse med den kommunala organisationen uppvisar kommunerna en mer komplicerad bild när det gäller de praktiska tillvägagångssätten vid planering av den byggda miljön. Den fasta, formella organisationsstrukturen tycks vara under upplösning. Nya former för ingripanden kombinerar olika styrmedel och gör det svårt att skilja mellan fysisk och ekonomisk planering. Den "sociala" planeringen är dock ännu så länge främst en inventering i samband med upprättande av bostadsförsörjningsprogram. De pågående förändringarna av planeringsmetoder och tillvägagångssätt gör det svårt att jämföra kommunernas planering sinsemellan. Liknande innehåll i planeringen kan vara inordnat under olika organisatoriska former medan samma formella organisation ibland kan dölja helt olika arbetssätt.

13.4 Styrning av saneringsåtgärder i tid och rum

Medan bostadssaneringsprogrammen (från 1979 bostadsförsörjningsprogrammen) i flera kommuner är en sammanställning av byggföretagens "ombyggnadsvilja" har det i Malmö sedan länge innehållit en prioritering av saneringsområden och åtgärder i dessa mot bakgrund av en inventering av bebyggelsen. De har således där fungerat som ett instrument för styrning i tid och rum av kommunens åtgärder. Samma organisatoriska form har alltså kvalitativt olika innehåll. Innebär då detta en väsentlig skillnad i planeringens innehåll mellan Malmö och de andra kommunerna? Det visar sig att behovet av en prioritering av saneringsåtgärderna har tagit sig andra uttryck i dessa senare. I flera kommuner finns någon form av indelning av bebyggelsen för detta ändamål. Ofta är det någon samordnande arbetsgrupp som är ansvarig för denna indelning och som redovisar den i en mer eller mindre officiell rapport. I realiteten spelar denna samma roll som bostadssaneringsprogrammet i Malmö. Sådana informella styrinstru-

ment fördelar de kommunala ingripandena och planeringsåtgärderna och svarar på sådana frågor som var behövs områdesplaner, var ska man gå ut med information till fastighetsägarna och var måste man reglera trafiken. När det gäller Helsingborg och Jönköping får de en förstärkt verkan genom att de kommunala saneringsbolagen ingriper i fastighetsmarknaden med köp och överlåtelse av lämpliga exploateringsenheter. Flertalet kommuner har utvecklat någon form av rumsligt-ekonomiskt samordnande styrinstrument men vilken betydelse detta får har att göra med kopplingen till de gängse styrmedel och former för ingripande som förvaltningarna tillämpar. Sådana styrinstrument kan kanske ses som början till en ny icke-sektoriell samhällsplanering nödvändig för att klara problemen i den redan byggda miljön.

Förutom bostadssaneringsprogrammen eller motsvarande program och fysiska planer av skilda slag har kommunerna en lång rad andra medel som förköp, markvillkor och ingripanden från hälsovårdsförvaltningen som de kan använda för att påverka och styra saneringsprocessen. Som framgår av kommunbeskrivningarna använder man inte dessa styrmedel i samma utsträckning och på samma sätt i alla kommunerna. Till skillnad från planer och program rör det sig här främst om ingripanden som avser någon eller några fastigheter. Problemen med att skaffa information som beslutsunderlag skiljer sig i dessa sammanhang mycket litet mellan kommunerna.

13.5 Ingripanden från hälsovårdsförvaltningen

I de flesta kommuner tycks hälsovårdsförvaltningen spela en underordnad roll inom saneringsplaneringen. Den utför bostadshygieniska besiktningar i samband med inkomna anmälningar. I några fall medverkar man i besiktningar i saneringssammanhang. Det tycks enbart vara i Malmö som hälsovårdsförvaltningen genomför systematiska och återkommande besiktningar av bostadshygieniska förhållanden. Man kan spekulera i om det inte blir nödvändigt med någon slags kommunal uppföljning av underhåll etc under förvaltningsskedet i och med att de statliga bostadslånen nu utgår för ombyggnader som enbart innebär utbyte och förnyelse av slitna

byggnadsdelar och försörjningssystem.

13.6 Fysisk planering

Stadsplaneinstrumentet har rent praktiskt visat sig vara alltför tungarbetat för att man skall kunna använda det i större skala vid förändringar av den byggda miljön. Man har i kommunerna därför utvecklats nya mer eller mindre provisoriska planeringsinstrument för hantering av saneringsprocessen. Som exempel på detta kan nämnas områdesplanerna som används flitigt i de olika kommunerna trots att de saknar formell giltighet. De 3 storstadskommunerna har tagit fram zonplaner för de centrala delarna i respektive tätort. Dessa planer innehåller uppgifter om markens användning för olika ändamål, trafikföringen, lokaliseringen av offentlig service osv. De fyller två skilda behov nämligen dels behovet av samordning mellan de kommunala förvaltningarna, dels behovet av provisoriska riktlinjer för markanvändningen. Regelrätta stadsplaner utarbetas främst då saneringen har inslag av rivning och nybyggnad. Av beskrivningen av förhållandena i Göteborg framgår det att man även kan tillämpa två andra förfaringsätt nämligen generella tilläggsbestämmelser till gamla bestående planer och stadsplaneutredningar som inte leder till fastställda planer. Medan flertalet kommuner använder sig av områdesplaner för samordning av saneringsinsatserna och som rättesnören för dispensering från inaktuella stadsplaner tycks det främst vara i Göteborg som kombinationen icke fastställda planer och andra styrmedel drivits längst. Bestämmelserna för de statliga bygglånen och möjligheten att belägga ett område med byggnadsförbud är styrmedel som gör det möjligt för kommunen att hävda planernas intentioner och föreskrifter.

13.7 Brukarnas medverkan och inflytande

Brukarinflytandet vid sanering har i de undersökta kommunerna varit marginellt. Brukare och deras intresseorganisationer har i Malmö, Göteborg och Stockholm fått yttra sig över förslag till områdesplaner. Det inflytande vid ombyggnad som hyresgästföre-

ningen har enligt bostadssaneringslagen förutsätter aktiva och initiativrika medlemmar och tycks därför vara obetydligt i flertalet kommuner. Information till de boende lämnas i flera kommuner inför sanering. Möjligheterna att få till stånd tvångsförvaltning i de fall där fastighetsägaren missköter sitt hus har man utnyttjat i Malmö och Stockholm.

De former för brukarinflytande i saneringsprocessen som hittills varit aktuella innebär ingen mer grundläggande förändring av planeringsrutinerna. Möjligen kan man skymta en ökning av behovet av att enkelt kunna ställa samman data om den byggda miljön då brukarna skall delta i områdesplanarbetet. Det blir också viktigare att planerarna har underlag för att göra utredningar om konsekvenserna av olika planeringsalternativ. Ett mer omfattande brukarinflytande skulle däremot kunna innebära förändringar som påverkar insamlingen och hanteringen av byggnadsdata i samband med planering av åtgärder i den byggda miljön. Vid kontakt med brukarna kan planerarna ofta direkt få många av de data som de annars måste gå omvägen över statistik, register och kartor för att få fram. Ett ökat antal initiativ från brukarna i samband med saneringsplaneringen kan även komma att ställa krav på planerarna att de höjer sin beredskap att förse brukarna med data om den byggda miljön. Då främst sådana data som dessa inte kan samla in själv.

13.8 Byggnadsdata

Den mer omfattande insamlingen av byggnadsdata i en kommun sker vanligen i samband med konkreta projekt som kan vara både fall där fastighetsägare eller byggföretag vill bygga om enstaka fastigheter eller kvarter och fall där kommunen griper in med planeringsåtgärder för att lösa problem som gäller större enheter. I båda fallen aktiveras saneringsplaneringen först sedan något har hänt t ex att fastighetsägare gjort påtryckningar på kommunen, att akuta trafik- eller förslumningsproblem uppstått osv. När problemen på detta sätt för tjänstemännen framstår som avgränsade, blir även kunskapssökandet av begränsat slag. Genom inventering eller sammanställning av data bildar man sig en upp-

fattning om problemet. I och med att man har utformat planerna och genomfört åtgärderna upphör intresset. Man ser arbetet som avslutat och ägnar sig åt nya överhängande problem. Man uppfattar inte planeringen som en del av en process och en större helhet utan mera som hantering av en rad smärre, skilda projekt. Ett sådant synsätt är i och för sig förklarligt. Den kommunala planering som syftar till att ta till vara och upprusta den gamla bebyggelsen är en ny företeelse. Sedan tidigare har man varit vand vid att lösa alla problem genom att ersätta gammal bebyggelse med ny. Att man i flera kommuner uppfattar bostadssaneringen som ett "projekt" som man kan genomföra och avsluta visas med hjälp av följande exempel. I början av 1970-talet genomförde många kommuner, ofta med hjälp av bidrag från arbetsmarknadsstyrelsen, mycket ambitiösa inventeringar av byggnadsbeståndet. Resultatet av dessa redovisades vanligen i form av rapporter och statistiska sammanställningar. Däremot brydde man sig inte om att ajourföra och uppdatera insamlade data. Man betraktade inventeringarna som fristående och avslutade projekt. Malmö är ett undantag med sitt datoriserade byggnadsregister som möjliggör en uppföljning av byggnadsbeståndet och av förändringar av detta.

I samband med intervjuerna av tjänstemän från de olika undersökningskommunerna framförde man en del önskemål och uppslag om organisation, typ och omfattning av en eventuell kommunal byggnadsdatabas. Inom hanteringen av byggnadslovsärenden anser man sig på flera håll ha nytta av en databas som omfattar inneliggande ärenden. I både Norrköping och Linköping har man årligen ungefär 2 000 ärenden vilket innebär att betydligt fler kan vara under behandling. 5 000 nämndes som en rimlig uppskattning av detta antal. Kanske är problemen liknande när det gäller förmedling av statliga bostadslån. Den teknik man då skulle använda påminner väldigt mycket om styrning av lager, bokföring och fakturering med hjälp av mikrodatorer. Det torde vara relativt enkelt att utveckla program för en mikrodator med vars hjälp man kan lagra och ta fram information om pågående ärenden av typ vilka byggnader som skall besiktigas en viss vecka osv. Den snabba utvecklingen av mikrodatorer har gjort att kostnaderna för dem numera är högst överkomliga. För samma pris som för 5-6 vanliga kontors-

skrivmaskiner kan man nämligen nu köpa en mikrodator som är mer än tillräckligt stor för att klara av hanteringen av en byggnadsdatabas av ifrågavarande slag. Även relativt små kommuner har alltså de ekonomiska förutsättningarna för att skaffa sig en datorbaserad byggnadsdatabas.

I flera kommuner har man frågat efter rutiner för lagring av data som man i olika sammanhang ändå samlar in. En databas skulle således byggas upp succesivt. Paradoxalt nog var kommunernas inställning i ett annat sammanhang negativ till uppbyggnad av databaser med data som ställs samman ur bygglovsärenden. I Göteborg har man dock sedan länge haft en manuell databas uppbyggd på detta sätt.

13.9 Beredskap inför framtida ombyggnader

Ett annat förhållanden värt att nämna i detta sammanhang är att de flesta kommuner saknar beredskap när det gäller åtgärder i 30-, 40- och 50-talens bostadsbebyggelse. Man har inte insett att det som kommer att inträffa med denna bebyggelse bara är en fortsättning av saneringsprocessen även om dennas innehåll kommer att ändras något. Kanske är det uppkomsten av sociala problem i 60-talets bostadsområden och det därav följande intresset för bebyggelsens förvaltningsskede som gör klart för alla att planeringen är en del av en samhällsprocess. Ingen åtgärd löser slutgiltigt problemen utan man måste räkna med fortlöpande eller periodiska ingripanden. I bostadsområdena från 1960-talet pågår redan arbeten för att förbättra gårdsmiljöer, med att byta ut dåliga fönster och för att förbättra värmeisoleringen. Hur länge dröjer det innan det är dags att initiera åtgärder i den bebyggelse som man sanerade och byggde om under början av 1970-talet?

13.10 Anpassning av datainsamlingen till saneringen som en process

När det gäller formerna för kommunala ingripanden i den byggda miljön har här redovisats några tendenser mot en anpassning

till bebyggelseutvecklingens karaktär av process. Som exempel på detta kan nämnas icke-sektoriell planering, ett mer flexibelt sätt att använda den fysiska planeringen, införandet av bostadsförsörjningsprogram mm. Inom datainsamlingen och hanteringen av data är exemplen färre. De flesta kommunala åtgärderna vidtages fortfarande inom ramen av enskilda projekt administrerade av enskilda förvaltningar. Det är givetvis svårt för en förvaltning som samlar in data för ett visst ändamål att förutse om och när den själv eller någon annan förvaltning kommer att få användning för samma uppgifter. Det nuvarande systemet att finansiera ombyggnader bidrar till att saneringen blir en periodisk process vad gäller de enskilda byggnaderna. Går det 25-30 år mellan de mer omfattande åtgärderna i bebyggelsen tycker man som planerare kanske att det inte är meningsfullt att samla in och lagra data om byggnaderna. Under alla omständigheter måste det ske en samordning mellan de olika förvaltningarnas insamling och användning av byggnadsdata. Det är förståeligt om inte alla planerare ser fram mot sådan samordning och den av denna eventuellt förorsakade översynen av förvaltningarnas arbets- och planeringsrutiner. Många av de intervjuade tjänstemännen uttryckte en viss skepsis vad gäller planeringens möjligheter att långsiktigt styra stadsutvecklingen. Tror man inte på en förutseende och aktiv planering finner man det knappast heller meningsfullt att samla in och lagra data annat än för aktuella projekt.

13.11 Sammanfattande intryck

Planeringen av åtgärder i den byggda miljön tycks kräva allt större samordning mellan olika kommunala förvaltningar och mellan dessa och saneringens intressenter. Tendenser finns till utveckling av en samordnad, icke-sektoriserad saneringsplanering. Vid sidan av de traditionella planeringsmetoderna prövar man att kombinera nya och gamla styrmedel på ett mer flexibelt sätt. Zonplaner och områdesplaner är exempel på en mer förutseende och långsiktig planering inom ramen för vilken olika mindre projekt kan genomföras. I några kommuner har även bostadssaneringsprogrammen denna förutseende karaktär. Krav från brukarna på inflytande över bostadsmiljön medför nya krav på metoder för in-

förskaffande av information, planering och redovisning av förslagens konsekvenser. Kommunens aktivare roll i saneringsprocessen förutsätter metoder för att lokalisera problem i den byggda miljön och för att följa upp de förändringsprocesser som pågår i denna. På grund av svårigheter att över huvud taget tolka ett så mångtydigt skeende som förändringen av saneringsplaneringen kan man knappast dra några långtgående slutsatser om denna planering i framtiden.

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att saneringsplaneringen i Malmö skiljer sig i några avseenden från den i de övriga kommunerna som också uppvisar skillnader inbördes. Förutom de formella likheterna i saneringsplaneringens uppbyggnad som bl a beror på lagstiftningen finns också likheter i den underliggande problemstrukturen. Mot bakgrund av dessa förhållanden söker sig kommunerna fram på delvis olika sätt och har nått olika långt i utvecklingen av nya arbetsformer för saneringsplaneringen. Svaret på den inledande frågan huruvida man kan dra generella slutsatser om saneringsplaneringen i de svenska kommunerna genom att studera förhållandena i Malmö är alltså att det finns skillnader mellan planeringsrutinerna i de olika kommunerna men att man har behov av och använder samma byggnadsdata inom saneringsplaneringen. Om man beaktar dessa förhållanden är alltså Malmö representativt för de svenska kommunerna vad gäller saneringsprocessen och planeringen av denna.

SAMMANFATTNING

Under åren kring 1970 skedde det en markant ökning av intresset för upprustning och återanvändning av bebyggelsen. En orsak till detta var naturligtvis den allmänna debatten från denna tid om de begränsade råvaruresurserna och om nödvändigheten av att återanvända förbrukade varor och förnödenheter. Efterkrigstidens slogan köp-slit-släng ville ett allt större antal personer ändra till köp-slit-återanvänd. En annan orsak till det ökade intresset för sanering och återanvändning av bebyggelsen var den debatt om dessa problem som fördes i samband med utarbetandet och antagandet av den s k saneringslagen. En tredje orsak till att intresset för sanering började öka kring år 1970 var en minskning av nybyggandet vid denna tid bl a avspeglat i en kraftig minskning av antalet lägenheter i pågående och planerade nybyggnader. Byggföretagen såg då i upprustning av det äldre bostadsbeståndet ett alternativ till det rena nybyggandet.

År 1973 antog riksdagen den s k saneringslagen. Enligt denna lag är det kommunerna som är ansvariga för såväl bebyggelsesaneringen som planeringen av denna. För att stimulera saneringen införde statsmakterna fördelaktiga statliga lån som gjorde att upprustning och återanvändning av bostäder blev ett för fastighetsägaren acceptabelt alternativ även rent ekonomiskt sett. Just införandet av bostadssaneringslånen torde i hög grad ligga bakom den mer än 10-dubbling av antalet ombyggda lägenheter i flerbostadshus som ägde rum mellan åren 1971 och 1974.

En följd av det ökade intresset för sanering blev att man vid olika forskningsinstitutioner startade ett flertal olika forsk-

ningsprojekt med anknytning till sanering och saneringsplanering. Ett sådant projekt är det här presenterade Kommunal saneringsplanering vid Lunds Tekniska Högskola. Syftet med detta projekt är bl a att bestämma hur saneringen och saneringsplaneringen är organiserad och utformad i kommunerna. För att kunna göra detta måste man först bestämma vilka statliga och kommunala myndigheter och organ och vilka andra "intressenter" det är som är involverade i saneringsprocessen. Man måste även kartlägga relationerna mellan de olika intressenterna. Vilka roller inom saneringen spelar stat, kommun, fastighetsägare, byggnadsföretag, intresseorganisationer och enskilda brukare? Hur är ansvarsfördelningen mellan politikerna och tjänstemännen i de beslutande organen? I detta sammanhang bör man också undersöka hur samrådsförfarandet kommer in i saneringsplaneringen och hur det påverkar denna. Den övergripande frågan för ett forskningsprojekt om kommunal saneringsplanering är dock hur denna är organiserad och om det finns någon skillnad mellan kommunerna när det gäller organisationen av denna verksamhet.

Den inom projektet Kommunal saneringsplanering använda metoden för att finna svaren på de ovan ställda frågorna brukar kallas för verksamhets- och processuppföljning. Genom att arbeta med material från olika källor och genom att korskontrollera uppgifterna med varandra kan man skaffa sig en mycket god uppfattning om den aktuella verksamheten respektive processen. Som exempel på datakällor i detta sammanhang kan nämnas material från intervjuer med olika nyckelpersoner som tjänstemän som handlägger ärenden inom det aktuella området, politiker i beslutande organ, medlemmar i byalag, brukare berörda av beslutet m fl. Andra källor är olika protokoll, minnesanteckningar från sammanträden, utställningar, olika redogörelser, utredningar, sammanställningar och annat beslutsunderlag mm.

Själva undersökningen indelas lämpligen i 3 etapper varav etapp 1 omfattar en relativt ingående kartläggning av saneringsplaneringen i en svensk kommun. Etapp 2 innefattar detaljstudier av saneringen i ett valt område i denna kommun. Etapp 3 slutligen är en mera översiktlig kartläggning av saneringsplaneringen i

några svenska kommuner. Syftet med studierna i etapp 2 är att ge vidgade och fördjupade kunskaper om saneringsprocessen. Undersökningen i etapp 3 syftar främst till att bestämma hur representativt för de svenska kommunerna resultatet från huvudundersökningen är. Malmö valdes som försökskommun för etapp 1. Stadsdelen Kirseberg i Malmö blev försöksområde för etapp 2. Göteborg, Helsingborg, Jönköping, Linköping, Norrköping och Stockholm valdes som försökskommuner i etapp 3.

Begreppet sanering kan man definiera på ett flertal olika sätt. Den klassiska definitionen är "att göra något friskt". I det tidiga industrisamhället kopplade man samman sanering av bebyggelse med en defensiv hälsovårdspolitik vars syfte var att utrota epidemihärdar i slumområden. Numera ingår saneringen i en aktiv välfärdspolitik där ett av målen är att ge hela befolkningen en hög boendestandard. Saneringen är alltså ett medel att uppfylla ett bostadspolitiskt mål. Man kan också betrakta den som en ekonomisk process och som ett medel för stadsförnyelse.

Betraktar man saneringsprocessen som en ekonomisk process kan man förenklat säga att statens roll i denna är att skapa gynnsamma förutsättningar för en reinvestering av kapital i bebyggelsen och att påverka processen så att resultatet motsvarar de krav som samhället ställer på saneringen. Staten har alltså en mera övergripande roll inom saneringsplaneringen medan kommunernas roll är mera verkställande. Kommunerna ingriper alltså i saneringsprocessen i enlighet med gällande lagar, förordningar, normer och bestämmelser och verkställer på så sätt den statliga saneringspolitiken. Utöver detta ingriper kommunerna i saneringsprocessen i enlighet med den politik, de målsättningar och den praxis som har formulerats och utvecklats på kommunal och lokal nivå.

I kommunfullmäktige och i de kommunala nämnderna, då främst byggnads-, fastighets- och hälsovårdsnämnden, utformas saneringspolitiken i kommunen dvs man beslutar inom dessa organ hur man inom ramen för de statliga riktlinjerna skall ta itu med bristerna i bostadsbeståndet. I några av de undersökta kommunerna har nämnderna spelat en avgörande roll för saneringspolitiken genom att

de tagit egna betydelsefulla initiativ. I riktlinjerna för upprättande av s k bostadsförsörjningsprogram anges att man vid sanering av ett bostadsområde även skall ta hänsyn till sociala förhållanden inom det. Detta kommer antagligen att medföra att socialnämnden i framtiden kommer att spela en alltmer betydelsefull roll inom sanering och saneringsplanering.

För det löpande arbetet har åtminstone i de större kommunerna nämnderna under sig förvaltningar inom vilka olika tjänstemän arbetar. Av de kommunala förvaltningar som är involverade i arbetet med att styra, planera och administrera åtgärderna i det äldre byggnadsbeståndet är stadsbyggnadskontoret, fastighetskontoret och hälsovårdsförvaltningen de viktigaste. Andra i detta sammanhang viktiga förvaltningar är socialförvaltningen, gatukontoret, vatten- och avloppsverken och energiverken.

Organisatoriskt finns det stora skillnader mellan saneringen och saneringsplaneringen i de olika kommunerna. I Malmö t ex har man skapat en informell ledningsgrupp, den s k saneringsberedningen, som består av fyra politiker, de fyra cheftjänstemännen för fastighetskontoret, stadsbyggnadskontoret, hälsovårdsförvaltningen och gatukontoret och en representant för hyresgästföreningen. I beredningen behandlas i stort sett alla frågor och problem som är aktuella i planeringen och administrationen av saneringsverksamheten. På så sätt underlättas samarbetet mellan förvaltningarna liksom det ofta komplicerade beslutsfattande i saneringssammanhang. Eftersom saneringsberedningen är en informell grupp är dess beslut inte juridiskt giltiga. I stället är det någon av de inblandade förvaltningarna eller dessas överordnade nämnder som svarar för beslutet. Saneringsberedningen utarbetar däremot riktlinjer för beslut där aktuella planer saknas eller där man måste göra avvägningar mellan mot varandra stridande intressen. Den har under sig en arbetsgrupp med tjänstemän från olika förvaltningar som arbetar fram särskilda bostads-saneringsprogram som numera ingår i bostadsförsörjningsprogrammen. Det formella beslutet att godkänna ett bostadssaneringsprogram fattas av fastighetsnämnden medan kommunstyrelsen fastställer det.

I Stockholm tillsätter man en projektgrupp för varje kvarter vars ombyggnad man anser sig kunna klara av genom att ge dispenser från den gällande stadsplanen. En sådan projektgrupp består av deltagare från olika förvaltningar. Resultatet av gruppens arbete blir ett s k paketbesked som är en sammanställning av kommunens riktlinjer för ombyggnad av kvarteret i fråga. Arbetet med att samordna de olika kommunala organens insatser inom saneringen ligger alltså i Stockholm i hög grad på de olika projektgrupperna. I Göteborg har man en saneringsberedning som även den arbetar på nivån kvarter. De riktlinjer för saneringen som denna beredning ställer samman påminner i hög grad om paketbeskeden i Stockholm. I Jönköping har man bildat en särskild arbetsgrupp, ASP-gruppen, som utarbetar bostadssaneringsprogram och bostadsbyggnadsprogram. Den svarar också för bostadssociala undersökningar. För de 3 övriga undersökningskommunerna gäller att man inte har utvecklat någon särskild organisation för saneringsplaneringen. I dessa kommuner är det fastighetskontoret (eller motsvarande) som utarbetar eventuella bostadssaneringsprogram, förmedlar statliga lån etc medan stadsbyggnadskontoret (eller motsvarande) ansvarar för utarbetandet av stads- och områdesplaner, ger dispenser från gällande stadsplanebestämmelser etc.

I de flesta kommuner använder man även planinstrumenten till att reglera saneringsverksamheten. I Malmö t ex arbetar man med de 3 typerna zonplan, områdesplan (dispositionsplan) och stadsplan. Zonplanen är juridiskt sett närmast en generalplan och omfattar en "zon" av staden t ex innerstaden. Dess största betydelse torde vara att den används till att samordna saneringsplaneringen inom kommunen. Också områdesplaner är ett instrument för samordning av stadsplanearbetet även om den är mera detaljerad än zonplanen. Den ligger till grund för arbetet med stadsplaner. Dessa anser man emellertid ofta vara för detaljerade och täcka för små områden för att de skall vara användbara inom saneringsplaneringen. Stadsplanen är normalt sett den enda av planerna som är juridiskt bindande. I stadsplanen sker den slutliga regleringen av bebyggelsens storlek, form, läge och användning. Eftersom utarbetandet och fastställandet av en ny stadsplan ofta är en komplicerad procedur nöjer man sig i de flesta kommuner

med att i förekommande fall ge dispens från bestämmelserna i den gamla men ännu gällande stadsplanen. Som exempel kan nämnas att gällande stadsplan för Kirseberg i Malmö är från år 1941.

Förutom planinstrumenten har kommunerna flera andra möjligheter att påverka saneringsverksamheten. Flera av dessa är av ekonomisk art. Som exempel kan man nämna den kommunala förköpsrätten även om kommunernas begränsade ekonomiska resurser i allmänhet inte medger några alltför omfattande fastighetsinköp. Ett annat ekonomiskt styrmedel var det s k markvillkoret som innebar att en fastighetsägare inte kunde få statligt byggglån om han inte hade köpt marken av stat eller kommun. Bland andra Göteborgs kommun använde markvillkoret till att styra saneringsverksamheten. Överensstämde inte fastighetsägarens ombyggnadsplaner med kommunens intentioner för fastigheten i fråga blev det ingen dispens från markvillkoret och därmed inte heller något statligt ombyggnadslån. Riksdagen beslutade emellertid våren 1981 att markvillkoret skulle upphöra att gälla för saneringsområden från och med den 1 juli 1981. Kommunerna kan emellertid också arbeta med det s k ingångsvärdet. Ett högt ingångsvärde ger höga kostnader för ombyggnaden och därmed även höga hyror. En kommun kan därför avstyrka statligt byggglån för en ombyggnad om ingångsvärdet är för högt.

I de flesta stora och medelstora kommuner finns det kommunala stiftelser eller fastighetsbolag vars uppgift är att köpa, förvalta och sälja fastigheter. Kommunerna använder ofta dessa stiftelser och bolag till att påverka saneringsverksamheten. I Helsingborg t ex låter man det kommunala fastighetsbolaget Röda mölla samla ihop de för sanering aktuella fastigheterna i lämpliga enheter. Sedan skriver man s k saneringsavtal med "seriöst arbetande byggföretag". Detta sker över huvudet på fastighetsägarna. Inför ombyggnaden ansöker kommunen om expropriering av fastigheterna. Vanligen behöver man inte fullfölja denna utan man kommer överens med fastighetsägarna om inlösen av respektive fastighet eller om anslutning till saneringsavtalet. Slutligen överlåter man i förekommande fall fastigheterna till byggföretagen till självkostnadspris.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det finns stora likheter mellan saneringsplaneringen i de olika kommunerna. En orsak till detta är att samma lagar, normer och statliga regler gäller för alla kommuner. En annan är att kommunerna är en del av det svenska samhället och att de har gått igenom samma politiska och ekonomiska utveckling. Å andra sidan finns det även skillnader mellan kommunerna. Formerna och metoderna för att lösa problemen i den byggda miljön kan skilja sig i hög grad från den ena kommunen till den andra. Dessa skillnader kan bero på att man har hunnit olika långt när det gäller att utveckla nya metoder för ingripanden i den byggda miljön. Saneringsvägen kom t ex några år tidigare till Malmö än till Göteborg och Stockholm och till de övriga kommunerna ännu senare. Sammansättningen av bebyggelsen varierar starkt från kommun till kommun. Trähusbebyggelsen i de mellansvenska kommunerna har förfallit snabbare än stenhushusbebyggelsen i södra Sverige. Centrumomvandlingen från 50- och 60-talen har nästan utplånat den äldre bebyggelsen i vissa tätorter med relativt sett liten andel äldre bebyggelse. De bostadsmarknadsmässiga förutsättningarna är olika i skilda kommuner. Efterfrågan på små lägenheter t ex är liten i Malmö och stor i Stockholm. Sammanslagning av små lägenheter är därför vanligare i Malmö än i Stockholm. När det gäller brukarnas inflytande på saneringsplaneringen har det varit obetydligt i samtliga undersökta kommuner. Brukare och deras organisationer har i Malmö, Göteborg och Stockholm fått yttra sig över förslag till områdesplaner. Hyresgästföreningarna har inte fått det inflytande som saneringslagen gav förhoppningar om. De hittills aktuella formerna för brukarinflytande i saneringsprocessen har inte inneburit någon större förändring av planeringsrutinerna. Dock har behovet av lätt tillgängliga data om den byggda miljön ökat då brukarna deltar i arbetet med områdesplaner. Vidare efterlyser man ofta konsekvenserna av olika planeringsalternativ. Ur denna synpunkt sett har brukarnas medverkan inneburit en förbättrad och effektiviserad saneringsplanering.

I samtliga kommuner var beredskapen inför ombyggnaden och upprustningen av bebyggelsen från 30-70-talen mycket låg. Man har ännu inte insett att saneringsprocessen rullar vidare och att 30- och 40-talens bebyggelse ganska snart kommer att bli in-

dragen i den. Ingen åtgärd löser definitivt problemen utan man måste räkna med periodiskt återkommande åtgärder. Kring år 2000 är det dags att initiera åtgärder i den bebyggelse som man sanerade och byggde om under början av 1970-talet. Innan dess borde man ha klarat av den efter år 1930 uppförda bebyggelsen, dvs merparten av den i dag existerande bebyggelsen. Saneringsproblemen från 1970-talet kommer att te sig som obetydliga jämfört med motsvarande problem på 1990- och 2000-talen.

REFERENSER

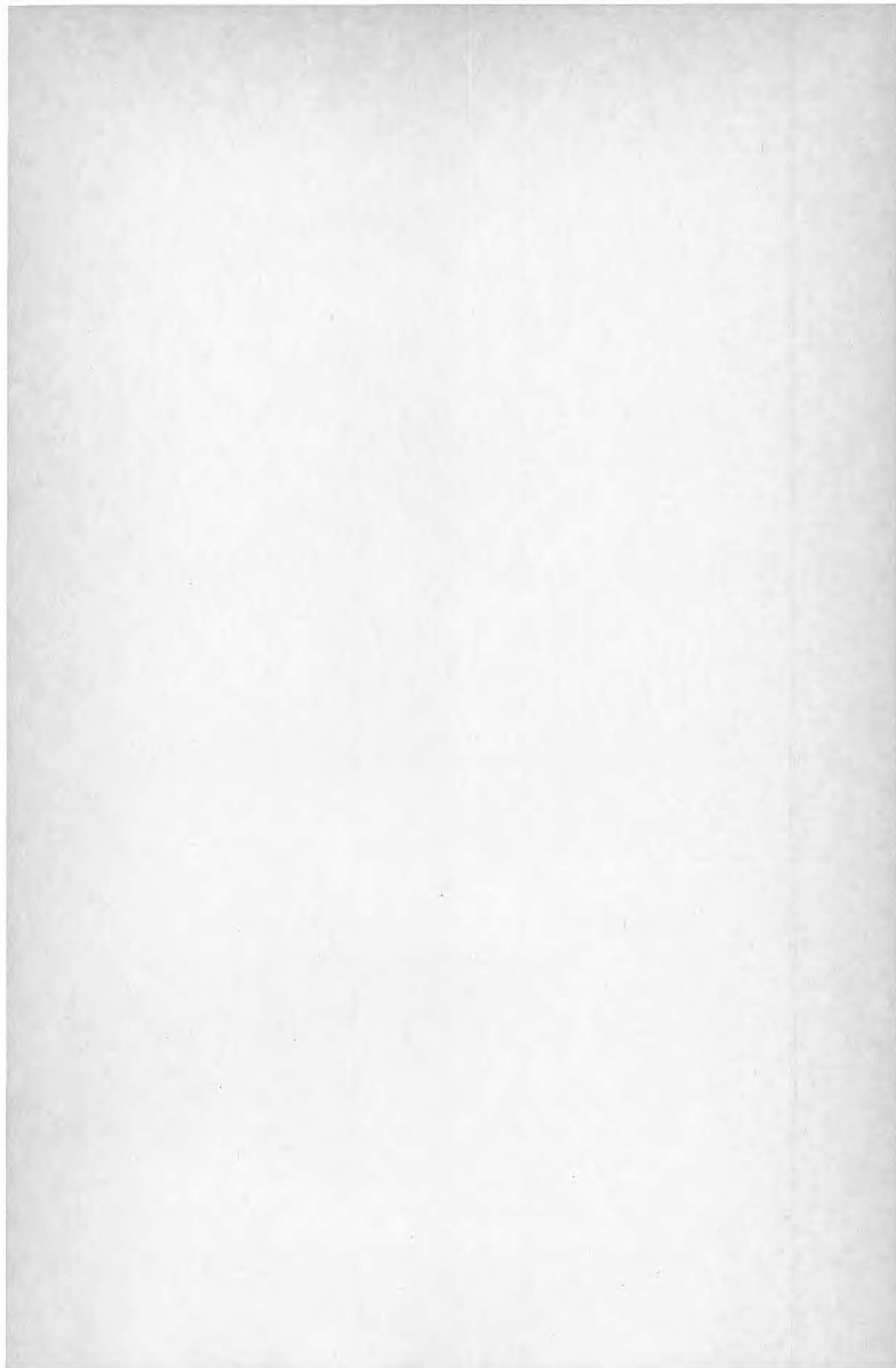
- Anvisningar för kulturhistorisk bebyggelseinventering. - Remissupplaga 1975-06-16. (Riksantikvarieämbetet). Stockholm 1975.
- Balgård, S, Nya hus i en gammal stad. - Rapport T26:1976. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1976.
- Balgård, S, Nöu, O & Gustavsson, A, Från hyreshus till bostadsrätt på Pipersgatan 4 och 6 - sanering på de boendes villkor. - Rapport T32:79. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1979.
- Bergström, S & Hammarsten, S, Undersökning av husbeståndet ur energisynpunkt. Delrapport 3: steg 2, preliminära resultat. - Meddelande M70:1. (Statens institut för byggnadsforskning). Stockholm 1979.
- Bjerking, S-E, Ombyggnad. Studier av genomförda moderniseringar. - Rapport R32:1971. (Statens institut för byggnadsforskning). Stockholm 1971.
- Ombyggnad. Fastighetsekonomisk värdering i kommunala saneringsprogram. - Rapport R29:1973. (Statens institut för byggnadsforskning). Stockholm 1973.
 - Energisparande. Fastighetsekonomisk värdering i kommunala energisparprogram. - Rapport R50:1978. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1978.
- Björkman, T, Saneringsmarknad. - Rapport R39:1974. (Statens institut för byggnadsforskning). Stockholm 1974.
- Björnberg, U, Henriksson, L & Olsson, S, Sociala aspekter på bostadssanering. En kunskapsöverblick 1979. - Rapport R114:1979. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1979.
- Blomberg, I & Eisenhauer, E, Varsam ombyggnad. - Rapport R7:1976. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1976.
- Varsam ombyggnad II. - Rapport R49:1978. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1978.
- Bostadsbyggandet 1968. - Statistiska meddelanden Bo 1969:6. (Statistiska Centralbyrån). Stockholm 1969.
- Bostadsbyggandet 1979. - Statistiska meddelanden Bo 1980:8.2. (Statistiska Centralbyrån). Stockholm 1980.
- Bostadsförörrjningsprogram för Malmö 1981-1985. (Malmö kommuns fastighetskontor). Malmö 1980.

- Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 1979. - Provtugåva. (Statistiska Centralbyrån). Stockholm 1980.
- Bostadssaneringslag given Stockholms slott den 25 maj 1973. - SFS 1973:531.
- Bostadssanering - problem och forskningsbehov. - Rapport R63:1974. (Statens institut för byggnadsforskning). Stockholm 1974.
- Byggnadsredovisning del I - insamling av nybyggnadsdata mm. Promemoria av centralnämnden för fastighetsdata. - Ju 1969:32. Stockholm 1969.
- Byggnadsredovisning - Bakgrund och förslag till fortsatt utredningsarbete. - PM 1974-01-25. (Utvecklingsenheten, Centralnämnden för fastighetsdata). Gävle 1974.
- Byggnadsregister 73 - Interimsrapport juni 1973. (Exploateringsavdelningen, Malmö kommuns fastighetskontor). Malmö 1973.
- Byggnadsregister 73 - uppföljning och vidareutveckling. - PM 1, Utredningsarbete III. (Exploateringsavdelningen, Malmö kommuns fastighetskontor). Malmö 1974.
- Byggnads- och köperegistret. - Informationsstencil 1974-02-26. (Stockholms fastighetskontor). Stockholm 1974.
- Byggnadsregister - variabelbeskrivning. - Informationsstencil 1974-08-15. (Stockholms fastighetskontor). Stockholm 1974.
- Byggnings- och boligregistret. - PM J nr 5.20-1076. (Boligministeriet). Köpenhamn 1976.
- Dahlgren, R, Hellberg, J & Lindberg, G, Byggda omgivningar i bruk - ett förslag till analysinstrument. Arbetsrapport 2 1973. (Institutionen för byggnadsfunktionslära, Tekniska Högskolan i Lund). Lund 1973.
- Dahlman, C & Gärdborn, I, Bostäder, byråkrater och byggare. - Rapport T6:1978. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1978.
- Ek, K, De boende i Birkastaden. - Intervjuundersökning om upprustning av bostäder och gårdar. - Meddelande nr 16. (Stockholms generalplanearbete). Stockholm 1975.
- Enflo-Jensfelt, C, Ombyggnad enligt sammanjämningsprincipen. Projekteringsmetodik för flerbostadshus. - Rapport R6:1978. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1978.
- Eriksson, U, Gedda, G & Larsson, R, Metod- och kostnadsstudier vid ombyggnad. - Rapport R11:1976. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1976.
- Fog, H & Henricsson, I, Intressenter och kalkyler i bebyggelseplanering. - Rapport R3:1976. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1976.
- Folkesdotter, G & Vidén, S, Stadsomvandling i plan och verklighet. Studier av föreslagna och förverkligade ändringar av innerstadsbebyggelse i Örebro, Linköping och Sundsvall. - Rapport R53:1974. (Statens institut för byggnadsforskning). Stockholm 1974.
- Förvaltningar av byggnader och anläggningar. Driftfrågor. - Rapport T16:1977. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1977.
- Hammarsten, S, Undersökning av husbeståndet från energisynpunkt. Delrapport 1: Steg 1, provundersökningen. - Meddelande M77:15. (Statens institut för byggnadsforskning). Gävle 1977.

- Handlingsprogram för bostadssaneringsverksamheten. - Tjänstememorial 1975-02-26. (Stockholms fastighetskontor). Stockholm 1975.
- Hanson, R & Ryberg, B-G, Lönsamhet och likviditet vid fastighetssanering. - Rapport R17:1973. (Statens institut för byggnadsforskning). Stockholm 1973.
- Hirn, O & Klingberg, T, Tillsyn av byggandet i kommun. Materialredovisning från en empirisk studie av kontroll och rådgivning. - Meddelande M78:13. (Statens institut för byggnadsforskning). Gävle 1978.
- Vad, hur och varför? En metod för studium av byggnadsnämndens tillsyn. - Meddelande M79:3. (Statens institut för byggnadsforskning). Gävle 1979.
- Hotz, L & Lindgren, M, Byggnaders tillgänglighet för handikappade - en studie av normers genomslagskraft. - Rapport R65:1978. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1978.
- Häggroth, S, Den kommunala beslutsprocessen vid fysisk planering. - Stockholm Studies in Politics 2. (Stockholms Universitet, Statsvetenskapliga institutionen). Stockholm 1972.
- Jensfelt, H, Beskrivningsmetoder för befintlig fysisk miljö. Kommunala metoder att inhämta kunskaper om byggd miljö. Fallstudie i Västerås. - Rapport R42:1978. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1978.
- Johansson, R & Karlsson, R, Tillgänglighet i byggd miljö. - Rapport T14:1978. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1978.
- Josefsson, L, Stad i förvandling. Samspelet mellan människan och hennes omgivning. - Rapport R76:1978. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1978.
- Juhlin, L, Ombyggnadsteknik. Forskning inför 80-talet. - Rapport T9:1979. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1979.
- Juhlin, L & Nyman, B, Långsiktplanering av fastighetsunderhåll. - Rapport R33:1975. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1975.
- Juvén, K, Rationellare fastighetsunderhåll. Förebyggande underhåll. - Rapport R4:1977. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1977.
- Kommunala bostadsförsörjningsprogram. - PM 1979-02-08. (Bostadsstyrelsen). Stockholm 1979.
- Kommunal samhällsplanering. - Förutsättningar och förändringar. - Rapport 18. (Statens planverk). Stockholm 1974.
- Kort redogörelse för svensk bostadspolitik. Statistik/utredningar/information nr 1979:6. (Bostadsstyrelsen, planeringsbyrå). Stockholm 1979.
- Kirseberg dispositionsplan. (Malmö stadsbyggnadskontor, översiktsplanebyrå). Malmö 1977.
- Lag om ändring i lagen om förvärv av hyresfastighet mm. - Svensk författningssamling 1979:307. Stockholm 1979.
- Lokalinventering 1972. (Utrednings-, informations- och trafikbyrå, Malmö stadsbyggnadskontor). Malmö 1974.
- Löfberg, A, Boendets utformning som pedagogiskt problem. - Rapport R8:1976. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1976.
- Markanvändning och byggande. Ny plan- och bygglag. - Betänkande av PBL-utredningen. - SOU 1979:65-66. (Bostadsdepartementet). Stockholm 1979.

- Maunsbach, K, Att bedriva programarbete för områdesplaner. - Rapport R28:1978. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1978.
- Maunsbach, T & Mårtensson, B, Samhällsplanering. Mönster, inflytande och alternativ. - Rapport R32:1978. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1978.
- Miller, T & Österberg, R, Medborgarinflytande i kommunal planering. Försök till utvärdering av trafiksamrådet i Stockholm 1973-1974. - Rapport R30:1977. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1977.
- Mellström, L & Wiberg, S, Förebilder och beteende i kommunal planering. - Rapport R61:1977. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1977.
- Moderniseringsstatistik för flerbostadshus 1979. - Statistiska meddelanden Bo 1980:9. (Statistiska centralbyrån). Stockholm 1980.
- Nordbeck, S, Urban markkonsumtion. - Rapport R17:1977. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1977.
- Byggnadsdata inom saneringsplanering. - Rapport R2:1982. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1981.
- Nordbeck, S, Svensson, B & Westlin, E, Byggnadsdata och byggnadsregistrering. (Studentlitteratur). Lund 1976.
- Ombyggnad av bostäder. (Bostadsstyrelsen). Stockholm 1976.
- Områdesplanering. - 9 planer för bostäder. - Rapport 34 del 1. (Statens planverk). Stockholm 1975.
- Program för bostadsförnyelsen i Stockholm. - Utlåtande 244/1974 och bilag 25/1974. (Stockholms kommun). Stockholm 1974.
- Ridderstedt, B, Lägenhetsombyggnad. (KTH). Stockholm 1974.
- Samråd i Birkastaden. - Sammanställning. (Stockholms stadsbyggnadskontor). Stockholm 1975.
- Sanering 1. Betänkande avgivet av saneringsutredningen. - SOU 1971:64. Stockholm 1971.
- Sanering 2. Bilagor till saneringsutredningens betänkande. - SOU 1971:65. Stockholm 1971.
- Sanering 3. Kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse. Betänkande avgivet av saneringsutredningen. - SOU 1973:27. Stockholm 1973.
- Sanering i Göteborg. - Inventering av 35 saneringsområden. (Göteborgs saneringsberedning). Göteborg 1974.
- Selander, P, Evakuering i samband med sanering - verksamhetens organisation i Stockholm och Göteborg. - Rapport R30:1973. (Statens institut för byggnadsforskning). Stockholm 1973.
- Stadskärnornas omvandling. (Avd stadsbyggnad b, sektionen för arkitektur). Lund 1975.
- Stockholms byggnadsnämnd, Gårdssanering. Råd och riktlinjer. Stockholm 1977
- Gamla stan. Bevarande och upprustning, råd och riktlinjer. Stockholm 1978.
- Torell, L & Åhlund, J, Handbok för hyresgäster, speciellt i äldre hus. - Om metoder att hävda sina intressen vid hyresförhandlingar, reparationer, ombyggnader, rivningshot. (Ordfront). Stockholm 1974.

- Wikström, T & Berggren, K, Byggnormer vid ombyggnad - tillämpning på 30- och 40-talens flerbostadshus. - Rapport R38:1982. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1982.
- Wilhelmsen, A M & Andersson, E, Byggnadsuppgifter i folk- och bostadsräkning och fastighetsregister - förekomst och tillförlitlighet. - Rapport R34: 1980. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1980.
- Byggnadslovhandlingar för hus - förekomst och tillförlitlighet. - Rapport R57:1981. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1981.
- Wärn, B, Räkna på ombyggnad. - Byggnadsforskningens informationsblad B3:1978. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1979.
- Samhällets styrmedel vid sanering och ombyggnad. - Rapport R99:1979. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1979.
 - Kommunala styrmedel vid sanering. - Rapport R69:1981. (Statens råd för byggnadsforskning). Stockholm 1981.
- Åström, K, Simrishamn 1945-1980. Den yttre miljön i stadskärnan. - Delrapport i forskningsprojekt Stadskärnans omvandling. (Stadsbyggnad b, Lunds Tekniska Högskola). Lund 1981.





**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag
750576-5 från Statens råd för byggnadsforskning
till Lunds Tekniska Högskola.**

Art.nr: 6700776

**Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering**

**Distribution:
Svensk Byggtjänst, Box 7853
103 99 Stockholm**

R76: 1983

ISBN 91-540-3966-5

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Cirka pris: 40 kr exkl moms