



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**

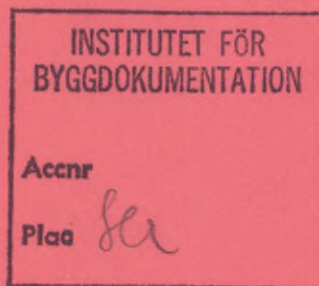
**R70:1985**

# **Nya daghem i gamla grannskap**

**Mål, plan och verklighet. Barnomsorgs-  
utbyggnaden i Örebro efter 1975**

**Annika von Schéele**

*K/MW*



**Byggeforskningsrådet**



R70:1985

NYA DAGHEM I GAMLA GRANNSKAP

Mål, plan och verklighet. Barnomsorgs-  
utbyggnaden i Örebro efter 1975

Annika von Schéele

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag  
790165-1 från Statens råd för byggnadsforskning  
till Avdelningen för Byggnadsfunktionslära,  
Tekniska högskolan, Stockholm.

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

Foto: Annika von Schéele  
Teckningar: Anna och Charlotte von Schéele

R70:1985

ISBN 91-540-4391-3

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Liber Tryck AB Stockholm 1985

## I N N E H Å L L

INNEHÅLL OCH FÖRKORTNINGAR	3
FÖRORD	6
FÖRFATTARENS FÖRORD	7
DISPOSITION	9
SAMMANFATTNING	11
D E L I R A M	15
INLEDNING	16
- att välja fråga	
- att välja studieort	
KAP 1 BAKGRUND	18
- en fortsättning på "Daghem och grannskap i Örebro"	
KAP 2 UNDERSÖKNINGARNA	21
SYFTE	21
FRÅGESTÄLLNINGAR	21
- mål	
- beslut	
- genomförande	
- resultat	
AVGRÄNSNING OCH ANGREPPSSÄTT	23
- utbyggnadspolitiken	
- femton nya daghem	
- stadsförnyelse - integrerad planering	
D E L I I P O L I C Y S T U D I E N O M U T B Y G G - N A D E N A V B A R N O M S O R G E N	32
KAP 3 LÄGE	32
ÖREBRO EFTER 1975	32
STATLIG STYRNING	34
- stimulans till utbyggnad 1976/77	
- obligatoriska planeringsinstrument	
KAP 4 MÅL	39
INLEDNING	39
- behov, kvalitet och kostnader	
TIDEN MED BORGERLIG MAJORITET	40
- valrörelsen 1976	
- vilken omsorgsform är bäst för våra barn?	
- hur stort är behovet av daghemsplatser i Örebro?	
- vad kostar de olika formerna för barnomsorg?	
- vad är mål enligt förskole- och barnomsorgsplanerna?	
TIDEN MED SOCIALDEMOKRATISK MAJORITET	47
- decentralisering med daghemmet som bas	
- högre utbyggnadsambitioner än staten	
KAP 5 BESLUT	51
INLEDNING	51
TIDEN MED BORGERLIG MAJORITET	52
- utbyggnadsbeslutet	
- tidplanen	
- mål kontra beslut	

	4
TIDEN MED SOCIALDEMOKRATISK MAJORITET	55
- formulering av utbyggnadsuppgiften	
- mål kontra beslut	
KAP 6 STRATEGIER	57
INLEDNING	57
TIDEN MED BORGERLIG MAJORITET	59
- vem/vilka styr mest?	
- formell organisationsform som styrmedel	
- strategens syn på planeringsprocessen	
TIDEN MED SOCIALDEMOKRATISK MAJORITET	63
- vem/vilka styr mest?	
- justerad formell organisation som generell bas för styrning	
- projektorganisation för daghemsutbyggnaden får skraddarsydd målskrud	
INITIERANDE STRATEGIER UNDER BORGERLIG OCH SOCIAL-DEMOKRATISK TID	70
D E L I I I Ä R E N D E S T U D I E R O M F E M T O N N Y A D A G H E M	73
KAP 7 BESLUT OCH RESULTAT	74
KAP 8 GENOMFÖRANDE	75
INLEDNING	75
- vilka grannskap?	
- vad är ett ärende?	
- läsanvisningar	
1. KV ORGANISTEN, ALMBY	85
2. TEGNERLUNDEN, HJÄRSTA, ÄLDRE DELEN	91
3. FÄRDEMANSGATAN, HJÄRSTA, YNGRE DELEN	99
4. KV OXBACKEN, SÖDER	105
5. VÄSTRA MARK, MARKBACKEN	113
6. KV TALGOXEN, VARBERGA	127
7. KV KRONOJORDEN, VARBERGA	135
8. BJÖRKRI SVÄGEN, BRICKEBACKEN I	147
9. STENÅSVÄGEN, BRICKEBACKEN II	153
10. LUNDBY SÖDRA, LUNDBY	163
11. KV PEDAGOGEN, OXHAGEN I	171
12. SMEDSTORPSVÄGEN, ADOLFSBERG	179
13. MARIEBERG, MARIEBERG	191
14. BÄCKVÄGEN, LILLÅN	197
15. HOVSTA CENTRUM, HOVSTA	207
D E L I V D E T S A M M A N T A G N A R E S U L - T A T E T	217
KAP 9 DE FEMTON DAGHEMMEN	218
- daghemsutbyggnaden 1978-83	
- plan och verklighet	
- beslut	
KAP 10 BARNOMSORGEN I KOMMUNEN	224
- barnomsorgsutbyggnaden 1976-83	
- full behovstäckning eller ej?	
- barnomsorgssituationen 1981/82 respektive 1983/84 enligt policystudien	
- barnomsorgssituationen 1983/84 enligt ärendestudierna	
- motstridiga resultat	
- barnomsorgssituationen i siffror	



BILAGOR	230
1. Programutdrag	230
2. Policystudien, intervjublankett	236
3. Panelintervju 1976	238
4. Ärendestudien, intervjuunderlag	240
5. Mål för barnomsorgen	242
KÄLLOR	244

## FÖRKORTNINGAR

KF	Kommunfullmäktige
KS	Kommunstyrelsen
PU	Planeringsutskottet (före 1980) Planutskottet (efter 1979)
BN	Byggnadsnämnden
SCN	Sociala centralnämnden (före 1983)
SC	Socialnämnden (efter 1982)
BS	Byggnadsstadgan
BL	Byggnadslagen
SBN	Svensk byggnorm, SBN 1980 (om inget annat årtal anges)
BG	Bostadens grannskap, statens planverk 1975
PBL	Förslag till ny plan och bygglag. Remiss till lagrådet den 20 oktober 1983
KBP	Kommunala bostadsbyggnadsprogrammet (före 1980) Kommunala bostadsförsörjningsprogrammet (efter 1979)
BOP	Barnomsorgsplanen (den kommunala)
KELP	Kommunalekonomiska långtidsplanen

I skriften hänförs till författarens skrifter i ämnet enligt följande: Schéele:

1. Nya daghem i gamla grannskap. Mål plan och verklighet. Barnomsorgsutbyggnaden i Örebro efter 1975.
2. Sagt och gjort - från beslut till resultat i kommunal planering.
3. Daghem och grannskap i Örebro.
4. Fem grannskap i Örebro.
5. Lägenhetsdaghem, lite bättre lite lättare.

## F Ö R O R D

Den kommunala planeringen sker i fältet mellan myten om den perfekta beslutsprocessen och erfarenheten av den ofullkomliga verkligheten.

När gapet mellan lärobok och praktik blir för stort följer lätt missmod. Tilltron till planeringsapparaten förmåga att lösa sina uppgifter får en knäck inför det till synes oförklarliga. Inte så sällan torde detta leda till minskad ambition hos planerare och ökad synism hos dem planeringen berör.

Motelden är fördjupade kunskaper om planeringens natur och gränser och om det scenario i vilket planeringen sker. Särskilt viktigt är att förstå att planeringens grundfunktion är att reglera intressen vars verklighetsuppfattning och målsättningar kontinuerligt förändras och att förskjutningar i makt och handlingsutrymme tillhör vardagen.

Ur denna medvetenhet växer bilden av en rationalitet i djupare mening än lärobokens, som ju tar ett rätlinjigt förhållande mellan ursprunglig målsättning och slutligt resultat för givet.

Det empiriska underlaget kan förefalla trivialt till sina enskilda delar. Tillsammans taget avslöjar det väl förborgade sanningar om planeringens väsen och bidrar därmed på ett fruktbart sätt till teoribyggandet inom kommunal planering.

Sven Thiberg

## F Ö R F A T T A R E N S F Ö R O R D

Denna skrift redovisar ett stycke empirisk kunskap om kommunal planering. Empirin är resultatet av en fallstudie om barnomsorgsutbyggnaden i Örebro efter 1975 och före 1984. Studien behandlar barnomsorgspolitikerna i kommunen, det kommunala handlandet för att genomföra politiken samt den konkreta utbyggnad som följde. I skriften "Sagt och gjort - från beslut till resultat i kommunal planering", Schéele, BFL/KTH, 1985, redovisas en analys av empirin. De två skrifterna är tillsammans en avhandling för doktorsexamen i ämnet byggnadsfunktionslära, arkitektur vid Tekniska Högskolan i Stockholm.

Forskningsarbetet har genomförts vid avdelningen för Byggnadsfunktionslära (BFL) vid KTH-A. Handledare för det vetenskapliga arbetet har varit arkitekt Sven Thiberg, professor i byggnadsfunktionslära och fil dr Ingemar Elander, universitetslektor i statsvetenskap vid Högskolan i Örebro.

Fältarbetet genomfördes vintern 1979 samt 1980. En jämförande studie av kommunal planering i Jugoslavien ingick också för att ge perspektiv på olika sätt att se på produktionsförberedande kommunal planering. Arbetet resulterade i tre arbetshandlingar från projektet som då kallades "Komplettering med daghem i grannskap (KOMP)": A4:1981, A5:1981 och A6:1981, BFL/KTH.

Det teoretiska och analytiska arbetet har i huvudsak genomförts i perioder under 1983-84.

I forskningsarbetet har jag haft ett mycket gott stöd från studieobjektet, Örebro kommun. Både förtroendemän och tjänstemän har villigt ställt upp för intervjuer och samtal, med utlåning av dokument av skilda slag alltifrån arkivalier till skisser och handanteckningar. Chefstjänstemännen från socialförvaltning, budgetkontor och dåvarande plankontor har tillsammans med dåvarande kommunalråd för sociala sektorn bildat referensgrupp till projektet (1979-81). De är Willy Karlsson, Lars Eriksson, Göran Lekblad och Karin Kallin. I ett senare skede kom Olle Lövemark från stadsbyggnadskontoret att bli rådgivare till projektet. Men långt fler än de nu nämnda örebroarna har bidragit med sitt kunnande i sakfrågan. Särskilt vill jag nämna Johnny Sehlin vid kommunstyrelsens statistikavdelning, som levererat örebrostatistik och beredvilligt diskuterat det statistiska underlagsmaterialets betydelse för planeringens inriktning. Kommunen har dessutom bidragit med arbetsrum.

De empiriska studierna har bedrivits med medel från Statens råd för byggnadsforskning. Rådet har också stött publiceringen av den andra skriften i avhandlingen.

Sven Thiberg och Ingemar Elander har i sin positiva och kunniga handledning visat en uthållighet som varit nödvändig för slutförandet av forskningsarbetet. Lars Hjärne och Åsel Floderus vid Statens institut för byggnadsforskning (SIB) har lämnat många värdefulla synpunkter som opponenter vid slutseminariet för projektet.

Inga Michaeli, SIB, har samtidigt som jag, studerat barnomsorgens utbyggnad som exempel på kommunal planering. Det har varit mycket stimulerande att tillsammans pröva hur långt vi kunnat utveckla teoretiska ansatser som stöder varandra. Det är min förhoppning att våra parallella arbeten ska ge något material till en diskussion om generaliserbarheten av våra utsagor om kommunal planering.

Kollegor vid BFL och SIB har tillsammans med barnomsorgsforskare på olika håll i landet bildat det kollektiv som är nödvändigt för att utveckla forskningsarbete.

För rader av utskrifter har Barbro Österman svarat. Det är också hon, som på ett mycket skickligt sätt skött ekonomin för detta arbete. Britt Andersson och Bellita Fredriksson har ritat figur 2 respektive 31.

TACK ALLA NI, här namngivna eller ej, som på olika sätt stött föreliggande arbete! TACK byggfunk och BFR för organisatoriskt och ekonomiskt stöd!

Örebro i februari 1985

Annika von Schéele



## DISPOSITION

Två skrifter

Forskningsarbetet är redovisat i två slutskrifter. 1: "Nya daghem i gamla grannskap. Mål plan och verklighet. Barnomsorgsutbyggnaden i Örebro efter 1975" och 2: "Sagt och gjort - från beslut till resultat i kommunal planering". Motivet för att dela upp materialet på två skrifter är att inte tynga analys och huvudresultat med allt empiriskt material.

Medan skrift 1 i stort sett omfattar en redovisning av fallstudien och hur den bedrevs, så innehåller skrift 2 analysen och de teorier jag stöder mig på. Någon fullständig åtskillnad mellan beskrivning respektive analys av ett empiriskt material är inte möjligt. Bearbetning av empiriska data kräver analys på detaljnivå. Sålunda innehåller skrift 1 en redovisning av vad kommunen åstadkom för resultat med sin utbyggnadsplanering. Redan i sättet att redovisa resultat ligger utvärderingsmoment, dvs analys, som i sin tur bygger på teoretiska utgångspunkter.

Analys och teori måste på motsvarande sätt hela tiden refereras till beskrivande empiri, för att få annat än begränsat värde. Vad är spetsfundiga påståenden värda, om de inte förankras i ett för läsare och författare gemensamt stycke verklighet?

Åtskillnaden i två publikationer innebär därför vissa redigeringssvårigheter och dubblering av enstaka avsnitt. Jag hoppas ändå att fördelarna för dem som bara är intresserad av den ena skriften ska överväga nackdelarna för dem som vill ta del av hela materialet.

Med den fördelning av materialet som råder är skrift 1 tänkt att fungera både självständigt och som en uppslagsbok att ha tillgänglig för källgranskning vid läsningen av skrift 2. Den senare kan också läsas helt för sig. Den, med särskilt intresse för kommunal planering, som lever skild från dess praktik har måhända störst nytta av att läsa den detaljerade redovisningen i skrift 1. Den handlar om ett stycke kommunalpolitik: hur mål i en fråga arbetas fram och hur de resulterar i beslut. Den visar också hur hart när omöjligt det tycks vara för beslutsfattare att få besluten genomförda, även om planerarna arbetar rationellt utifrån sina utgångspunkter. Den som enbart är intresserad av hur barnomsorgsutbyggnaden i Örebro bedrevs mellan 1975 och 1984 behöver också bara den skriften.

Med skrift 2 vänder jag mig särskilt till praktiker, låt vara att jag också har ambitionen att väcka frågor hos forskare att besvara för dem med sin fortsatta forskning. Ty det är min förhoppning att praktiker i skriften ska finna stöd i en strävan att se helheter och mönster i vardagsgnetandets till synes tillfälliga detaljrikedom. Jag kan tänka mig, att en praktiker som läser empiriskriften i bästa fall känner igen sig, men samtidigt ifrågasätter vad den kan ha för allmänt intresse: "Det här är min vardag, javisst, än sen då?" Med den reflexionen är det hög tid att höja sig över vardagen, se intressemotsättningarna, se strukturerna, ifrågasätta deras styrande verkan, bli medveten om hur man själv kanske underlättar icke önskvärda händelseförlopp.

### Denna skrift

Skriften är uppdelad i fyra delar: en inledande är "Ramen". Där tecknas bakgrunden. De problem som lyfts fram ska studeras. De bägge empiriska undersökningar som fallstudien i Örebro består av, beskrivs med syften, frågeställningar och metoder. Avgränsningar och angrepp diskuteras.

Den andra delen, "Policystudie om utbyggnaden av barnomsorgen", beskriver i sin inledning de allmänna förutsättningarna i Örebro för utbyggnad av barnomsorgen vid mitten av 70-talet. Därefter jämförs det borgerliga blockets mål för barnomsorgen med socialdemokraternas. De politiska partiernas mål ställs mot olika intressegruppers krav. De formella besluten redovisas och den strategi, med vilken beslutsfattarna tänkte sig att genomföra dem skisseras.

I den tredje delen, "Ärendestudier om femton nya daghem", redovisas i detalj hur daghemsutbyggnaden i centralorten bedrevs från och med 1978. Planeringsförutsättningar, mål och plan jämförs för varje enskilt utbyggnadsärende med vad som hände i verkligheten. Ärendehanteringens kommenteras.

Med den fjärde och avslutande delen redovisas resultaten av Örebro kommuns barnomsorgsutbyggnad, den totala utbyggnaden respektive den med daghem i centralorten. Av mina kommentarer till resultaten framgår kravet på en mer övergripande analys än vad denna skrift rymmer. En analys av planeringsprocessen och de villkor för utbyggnaden som rådde i Örebro den aktuella tiden görs därför i skrift 2.

## S A M M A N F A T T N I N G

Studien handlar om den kommunala besluts- och planeringsprocessen för utbyggnaden av barnomsorgen i Örebro efter 1975 för barn 0-6 år. Mål och planer för utbyggnaden jämförs med genomförande och resultat. Utvärderingen sker i barnens perspektiv.

Forskningen har genomförts på plats i Örebro 1979-80 samt 1984 av Annika von Schéele, arkitekt, knuten som forskare till avdelningen för Byggnadsfunktionslära, Tekniska Högskolan i Stockholm.

En kommunal referensgrupp följde arbetet under åren 1979-80 och delgavs då tre arbetshandlingar. 1983 delgavs referensgruppen och de som intervjuats i projektet den fjärde och sista arbetshandlingen rubricerad: "NYA DAGHEM I GAMLA GRANSKAP - 15 ärendestudier", (Schéele, A2:1983, BFL/KTH). Handlingen innehåller redovisning av insamlade uppgifter utan kommentarer eller analys. Den sändes som remiss. Ett fåtal synpunkter erhöles och kunde beaktas.

#### Varför en studie av barnomsorgens utbyggnad?

Studien försöker belysa hur en kommun, under rådande omständigheter, genom politiska beslut, planering och genomförande har tillvaratagit barnfamiljernas intresse av att få barnomsorgen ordnad. Valet av fråga är motiverat av dess betydelse för förskolebarnens möjlighet att ingå i ett stimulerande kollektiv. Den är också för de flesta mödrarna avgörande för om de ska kunna försörja sig och sina barn. Att den politiska debatten, initiativ och beslut poängterade daghemsutbyggnaden som mycket viktig i kommunen den aktuella tiden, särskilt inför kommunalvalet 1976, gjorde frågan klart forskningsbar. Att studera en barnfråga, då den är högt prioriterad av så gott som samtliga politiska partier, har sina poänger: Vi får då, om någonsin, ett smakprov på kommunens möjlighet att genom politik och planering ta tillvara barns intressen.

#### Två undersökningar

En översiktlig policystudie belyser den politiska debatten och beslut kring valet 1976 och fram till principbeslut för utbyggnaden 1978. Utbyggnadsresultatet som helhet kartläggs fram till 1984. En rad ärendestudier omfattar samtliga ärenden (15 st) för daghemsutbyggnader i centralorten som ingick i nämnda principbeslut för 1978.

Angreppssättet för studierna är i stort som följer: Processen, från målsättningsdiskussioner över beslutsfattande och genomförande granskas liksom resultatet. Därigenom kan planeringen studeras med avseende på vad den ger för resultat och inte främst som en vetenskapligt intressant företeelse i sig. Att ställa planeringsprocess mot resultat blev i början av 80-talet en efterfrågad forskningsuppgift (Hermerén 1981, Fog 1983). För att detta skulle vara möjligt, krävdes en avgränsning till en bestämd "fråga" eller planeringsuppgift, barnomsorgsutbyggnaden en avgränsad tid i en bestämd kommun.

Genom avgränsningen till en bestämd fråga, barnomsorgsutbyggnaden, blev det möjligt att studera vilka som egentligen styrde processen eller delar av den inom och utanför den formella gruppen av beslutsfattare. Direktobservation blev i det syftet en väsentlig datainsamlingsteknik vid sidan av dokumentstudier och intervjuer.

Inringningen av vilka som styrde skedde medelst ett trestegsförfarande. En kontroll i officiella dokument gav vilka som formellt upprätthöll olika berörda positioner (såväl politiker- som tjänstemannaroller) vid en integrerad social, fysisk och ekonomisk planering av barnomsorgen.

Intervjuer med de tjänstemannaaktörer som jag enligt observation uppfattade som mest aktiva i processen gav dessas uppfattning om vilka utanför och innanför den formella aktörskretsen som styrde. Det tredje steget var att intervjua en "panel" bestående av samtliga formella samt enligt ovan utpekade informella aktörer. Resultatet användes för att tolka motstridiga uppgifter om den faktiska besluts- och genomförandeprocessen. Tekniken kan liknas vid "snöbollsmetoden" som ungefär samtidigt introducerades hos svensk statsvetenskap av Hjern och Lundmark (1979).

Direktobservation har i viss mån pågått under alla de år jag bott i kommunen som aktiv daghemsförälder, d v s sedan 1969. Inriktad på denna studies frågeställningar har observationen pågått sedan 1976 för den översiktliga delen av studien och sedan 1979 för den detaljerade ärendestudien kring daghemsutbyggnaden i centralorten 1978-84.

Det genomförande som studerats skulle enligt mål och beslut vara avslutat årsskiftet 1981/82. Det direkta ansvaret för barnomsorgen överfördes vid årsskiftet 1983/84 från socialnämnden och kommunfullmäktige till kommunaldelsnämnder. Det är rimligt att kritiskt granska resultatet vid dessa bägge tidpunkter.

### Resultat

Som prov på svårigheten att utvärdera kommunens politik och planering redovisar jag i denna skrift de två motstridiga resultat som de bägge empiriska studierna givit. Skrift 2 analyserar och ger förklaringar till skillnaderna.

av Policystudien

Inför kommunvalet 1976 lovade socialdemokraterna, som då stod i oppositionen i Örebro, att den kommunala barnomsorgen skulle vara fullt utbyggd senast 1981. Bristen omfattade 1975 omkring 2 400 platser. Behovet förväntades öka före 1982. Socialdemokraterna vann valet. En intensiv planering började för att uppfylla vallöftet.

Årsskiftet 1981/82 kunde Örebro redovisa att bristen på kommunal barnomsorg nedbringats till 250 platser genom att efter 1976 ha anordnat ca 2 600 platser fördelat lika mellan daghem och familjedaghem. Det innebar att gott och väl hälften av alla förskolebarn i kommunen hade plats inom den kommunala barnomsorgen.



Ingen kommun i Sverige redovisar vid årsskiftet 1981/82 så liten brist samtidigt som så stor andel av alla förskolebarn uppskattas ha behov av heldagsomsorg.

Hur lyckades man med denna rekordartade utbyggnad, som till stor del genomfördes i form av nybyggda daghem i äldre och halvgamla bostadsområden? Man hade sålunda inte tillgripit någon lättköpt metod för utbyggnad.

Svar enligt studier av utbyggnaden och den strategi med vilken den drevs är: medveten satsning på samordnad social, ekonomisk och fysisk planering, integrering av översiktlig/långsiktig planering med detaljplanering, hög prioritering och politisk bevakning av frågan, koppling av genomförandeansvar till engagerad erfaren tjänsteman, "eldsjälen", personligt deltagande från politikerhåll i hela genomförandeprocessen från program och planering över planläggning och upphandling till byggande och ibruktagande. Kort sagt:

Rationell planering parat med politisk vilja och politisering av hela genomförandet.

Bilden av det lyckade resultatet är min kritiska analys av vad jag ser från ovan. Bilden belyses av statistik på kommunnivå och utsagor från beslutsfattare och ansvariga administratörer och planerare. Politikerna var nöjda när jag som forskare sommaren 1982 hörde efter om de bedömde vallöftet från 1976 som uppfyllt: "Jo, barnomsorgen är fullt utbyggd i kommunen. Vi uppfyllde vallöftet."

av Ärendestudierna

Av de femton daghem som skulle byggas 1978 anordnades tio före 1982. Ännu 1984 låg resterande daghemsplaner i malpåse. Pengar fanns reserverade i ettårsbudgetarna 1978-80 för långt fler än de sju daghem som kommunen byggde. Ytterligare två anordnades som bantade lägenhetsdaghem av bostadsbolag som även byggde det tionde och sista.

Av beslutsfattare uttalat motiv att inte genomföra de fem återstående daghemsbyggena är att barnomsorgen i kommunen redan var fullt utbyggd. Detta påstående kan ifrågasättas, eftersom kötiden till daghem i vissa kommundelar samtidigt var flera år lång. Däremot var det i allmänhet lättare att få plats i familjedaghem, men inte före ett års ålder.

Även om man skulle acceptera barnomsorgen som "fullt utbyggd", kvarstår kravet att daghem ska lokaliseras där behovet enligt den politiska bedömningen finns. Så blev inte fallet. Av de tio daghem som anordnades, lokaliserades fyra till områden med svagt behov, medan fyra av de fem avfärdade var föreslagna att lokaliseras till högt prioriterade områden. Anledningar till avfärdande var inte att de ej genomförda ärendena var svårare att genomföra eller representerade sämre lösningar än de som genomfördes. Snarare tyder studierna på, att de daghem som hann byggas före en viss kritisk tidpunkt kom att utgöra det sammantagna resultatet. Planeringsintensiteten var mycket hög 1978. Byggnaderna var intensivt 1979. Vad som inte drevs till byggnadslov 1978, skulle bara undantagsvis komma att byggas. Därefter var utbyggnaden av barnomsorgen inte samma viktiga politiska fråga som tidigare. I skrift 2 testas den tesen.



DEL I R A M



ATTOL

(Teckningen är ej felvänd, tecknaren är vänsterhänt och skriver därför logiskt utifrån sitt perspektiv, så här före skolåldern).

## I N L E D N I N G

Undersökningen handlar om den kommunala planeringen och genomförandet av barnomsorgsutbyggnaden i Örebro efter 1975. Processen mål-beslut-genomförande- resultat undersöks fram till årsskiftet 1983/84.

Att välja fråga

Forskning inom BFL handlar mycket om att problematisera förhållanden i närmiljön och peka på konsekvenser för dem som använder den. Det gäller också att lokalisera problemet till de bakomliggande faktorer i samhället där de har sin rot (Thiberg, 1975, sid 61-63).

I denna studie är förskolebarnen de brukare, vars villkor i miljöutformningen jag granskar och vars krav på miljön jag förmedlar. Det är konsekvenserna för dem av olika planeringsåtgärder jag i första hand ska analysera. Valet av brukare var givet redan i min tidigare forskning om boende och barnomsorg. Det var som daghemsförälder, förvärvsarbetande kvinna och arkitekt som jag började min forskarutbildning. Som örebroare fann jag i min hemkommun en intensiv barnomsorgsutbyggnad att granska.

Att studera förskolebarnens, i termer av barnomsorgens, villkor i den kommunala planeringen är att samtidigt studera mödrarnas villkor. I alla tider har det varit och är alltså kvinnorna som har huvudansvaret för barnens fostran och omsorg. Samtidigt är det en ekonomisk realitet för allt fler kvinnor, att de helt eller delvis måste försörja sig och sina barn oavsett de är gifta, samboende eller ensamstående. "En lön - en familj", arbetarrörelsens krav på 50-talet är idag fåfångt.

För att kunna ansvara för familjeförsörjningen eventuellt tillsammans med en man, måste kvinnan ordna för barnens vardag. För mödrar till förskolebarn är det ett stort problem som oftast inte går att lösa enskilt inom hushållet. Kollektiva lösningar är svåra att utforma, så som boendet och förvärvsarbetet är organiserat idag. Privata lösningar ryms inte inom vårt ekonomiska (skatte)-system. Offentliga lösningar räcker inte på långt när till för alla som behöver dem.

Att välja studieort

Örebro har valts som studieort av flera skäl. Mina tidigare studier av kommunal barnomsorg gäller huvudsakligen Örebro. De avsåg bland annat barnomsorgsutbyggnaden under efterkrigstiden fram till och med 1975.

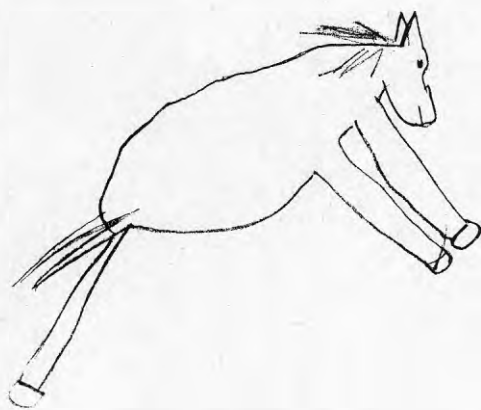
Kommunen har under decennier haft höga ambitioner när det gäller barnomsorgens utbyggnad. Örebro har också av tradition en starkt politiskt styrd kommunal planering inte bara när det gäller barnomsorg. Genomförandet av beslutad barnomsorgsutbyggnad har enligt mina tidigare studier expedierats skickligt.

Fullmäktige beslutade nyåret 1977 om en mycket kraftfull utbyggnad av barnomsorgen till s k full behovstäckning senast 1981. Det fanns då anledning att förvänta sig, att den kommunala apparaten skulle ha minst lika goda förutsättningar att genom-



föra beslutet som andra kommuner med samma yttre förutsättningar. När programmet till denna studie skrevs, på nyåret 1979, var utbyggnaden i full gång på ett intressant sätt.

Valet av Örebro ökade helt enkelt chanserna för att den pågående planeringsprocess som jag valde att studera, skulle bli av allmänt intresse.



## Kapitel 1. B A K G R U N D

En fortsättning på "Daghem och grannskap i Örebro"

"Nya daghem i gamla grannskap" är en fortsättning på studien "Daghem och grannskap i Örebro" (Schéele 3). Den sistnämnda studien undersökte olika förhållanden och förändringsprocesser på 12 daghem i fem grannskap av olika ålder. Barnomsorgsutbyggnaden följdes fram till årsskiftet 1975/76.

"Nya daghem i gamla grannskap" är utformad i konsekvens med en av de slutsatser som kunde dras av den föregående studien. En betydande risk för den sociala miljön på daghemmen i Örebro var själva bristen på platser. Bristen förorsakade dels en pendling av barn mellan olika grannskap, dels en kategorisering av barn med förturer till familjedaghemmen och daghemmen.

Pendlandet har flera orsaker som främst bottnar i daghemsbristen. Föräldrar med bil och ork söker plats på daghem dit köerna är korta även om daghemmet ligger i andra ändan av stan i förhållande till bostad och arbete. Omsättningen i boendet ökade under 70-talet. Folk behöll då sin plats på daghem i sitt gamla område, när de flyttade (Schéele 3, sid 172, 176 och 185-202).

Barn i de äldre grannskapens daghem bodde övervägande i andra delar av staden. Barn i yngre grannskaps daghem bodde till minst 25 % utanför grannskapet ifråga. Andelen varierade från daghem till daghem. Bara mellan 0 och 35 % av barnen i de olika grannskapens daghem bodde i om 300 meters avstånd från sin barnstuga. (300 m är planverkets rekommendationer för längsta gångavstånd till daghem från varje bostadslägenhet i tätare bostadsområden) (Schéele 3, sid 190-192, fig 4:21-23).

De pendlande barnen ökade omsättningen i barngrupperna och de var mer frånvarande från daghemmen än de som gick på daghem där de bodde. Dessa förändringar i grupperna stör verksamheten och inverkar oroande både på de flyttande och de kvarvarande barnen. Deras behov av en trygg och stabil miljö blir svårare att tillfredsställa. De pendlande barnen själva får sin vardag starkt uppdelad mellan daghemsboende och hemmaboende. De behöver två kamratuppsättningar. Övergången till skola försvåras. Barnen tvingas resa, vilket är tröttande, farligt, dyrt och energislösande. Barn borde få gå på daghem där de bor.

Men främst drabbas förstås de barn av daghemsbristen som trots behov alls inte får någon plats inom barnomsorgen!

I kö till plats i Örebros kommunala barnomsorg stod 1975 2 400 förskolebarn. Ute i landet hade de mellan tre och fyra hundra tusen kamrater i samma situation.

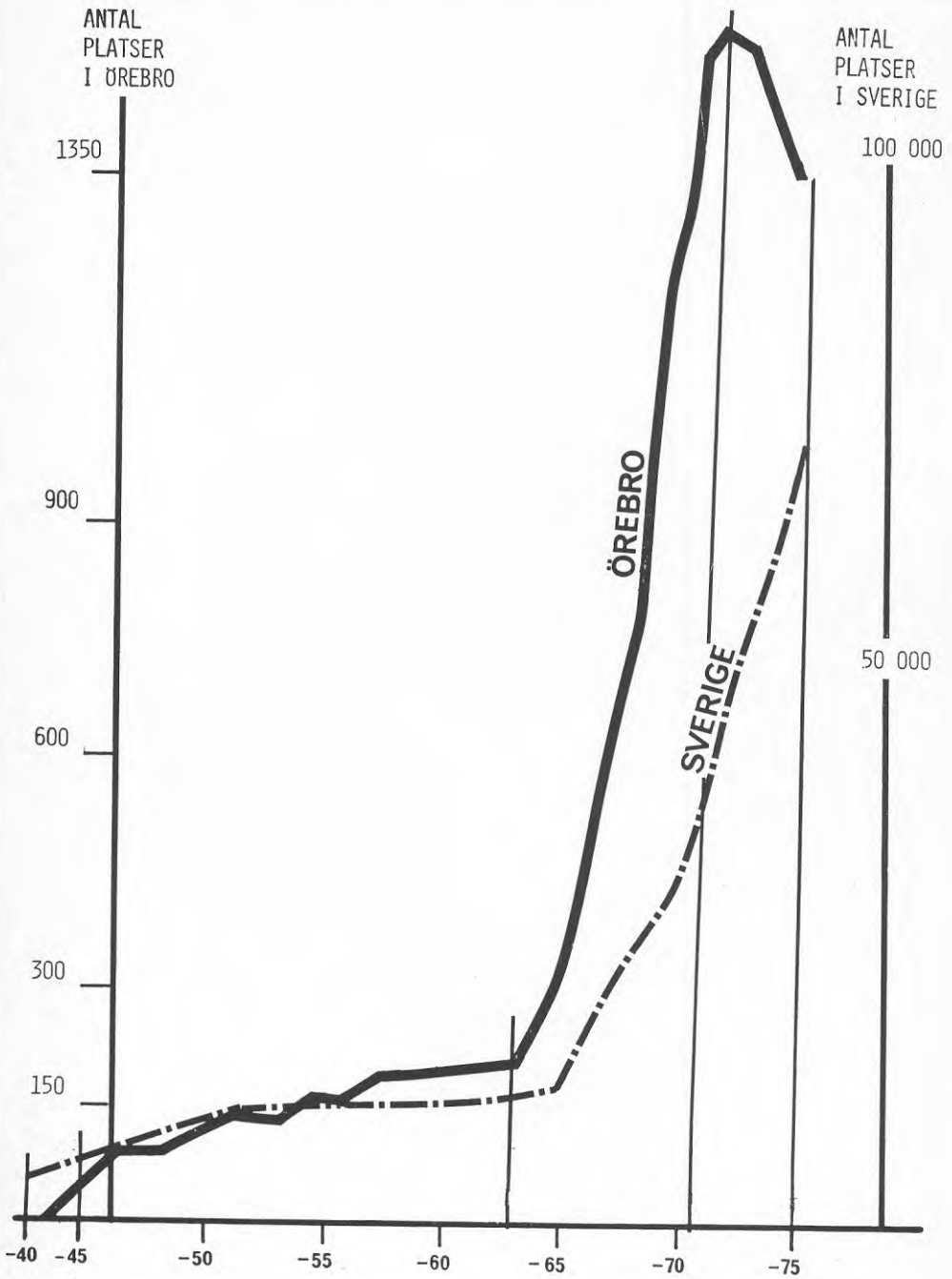
När programmet till denna studie skrevs fanns 1 921 daghemsplatser och 1 890 familjedaghemsplatser för kommunens dryga 10 000 barn i åldrarna 0-6 år. Vartefter kommunen byggde ut barnomsorgen ökade efterfrågan. Fortfarande 1978 rekryterades således den offentliga barnomsorgen nya befolkningsgrupper, liksom den gjort åtminstone sedan krigen.

Idag, nyåret 1985, är bristen i landet ca 100 000 platser medan den i Örebro omfattar ett okänt antal, antagligen omkring 250 platser. Samtidigt finns ett överskott i några kommundelar. Kön till daghem är i andra kommundelar så många år att barn aldrig hinner få en plats om de inte har förtur till kommunal barnomsorg. De långa köerna i vissa kommundelar beror på att utbyggnaden upphört och boendet samtidigt stabiliserats där. Den enligt prognoser förväntade utglesningen med försvagat serviceunderlag inträder inte.

Inför 1978 hade kommunen ambitionen (enligt antagen barnomsorgsplan) att under året bygga 580 nya daghemsplatser. Stora satsningar gjordes, men tillskottet av platser blev endast 161 st. Brist på markreservationer i lämpliga lägen var enligt ansvariga politiker ett dominerande hinder för att genomföra planerad stadsförnyelse.

Denna undersökning studerar villkoren för en liten bit av den stadsförnyelse som är nödvändig, för att ge handlingsutrymme för unga människor att vara både föräldrar, självförsörjande och leva ett värdigt liv tillsammans med sina barn.

I programmet till studien skisseras inriktningen för en teoriutveckling som föreliggande fallstudie förhoppningsvis ska ge underlag till. Se bilaga 1.



Figur 1: Daghemsutbygggnaden i Örebro och Sverige tiden 1940-75.

## Kapitel 2. U N D E R S Ö K N I N G A R N A

Syften och frågeställningar rör problemet: Barnomsorgsutbyggnaden i Örebro efter 1975. Intresset inriktas på politiska mål och beslut och deras genomförande samt på resultatet av utbyggnadsplaneringen.

### SYFTE

Empiriska undersökningar av utbyggnadsplaneringen och dess resultat ska ligga till grund för en analys av frågorna. De ska utröna vem som gjorde vad för barnomsorgsutbyggnaden i Örebro 1976-84, hur det faktiskt gick till och vad det fick för resultat för förskolebarnen (alla barn 0-6 år) i kommunen. Syftesformuleringen ställer särskilda krav både på kartläggningen och analysen av barnomsorgsutbyggnaden och på bedömningen av vad Örebro kommun åstadkom för just förskolebarnen med sin barnomsorgsutbyggnad.

Syftet kan spjälkas upp i följande att-satser:

- att identifiera politiska mål och beslut kring barnomsorgsutbyggnaden i Örebro efter 1975, fram till 1984,
- att följa genomförandet av de politiska besluten fram till 1984,
- att identifiera resultaten av genomförandet den 1 oktober 1983,
- att kritiskt granska resultat och genomförande i förhållande till mål och beslut vid initiering av genomförandet samt under dess gång.

### FRÅGESTÄLLNINGAR

#### Mål

1. Vad var målet för barnomsorgsutbyggnaden 1976 respektive följande år fram till 1984 enligt de kommunala barnomsorgsplanerna respektive enligt beslutsfattarna?

#### Beslut (enligt vilka beslut och varför?)

1. Hur många platser inom olika barnomsorgsformer skulle enligt beslut 1976-83 i kommunfullmäktige byggas under perioden 1977-83?
2. Vilka var för en utbyggnad av barnomsorgen och vad var deras argument?
3. Vilka var emot en utbyggnad av barnomsorgen och vad var deras argument?
4. Hur formulerades utbyggnadsbeslutet i termer av platser för vilka och var i kommunen? Skulle utbyggnaden ske
  - för barn i kommunen utan prioritering av vissa geografiska områden eller befolkningsgrupper?
  - för barn i vissa geografiska områden t ex där barnomsorgskön var särskilt lång?

- för barn som enligt förskolelag/barnomsorgslag/socialtjänstlagen främst behövde en plats?

Genomförande (vem gör vad hur och när?)

1. Vilka agerade, hur agerade de och när?
2. Vad kännetecknar den del av genomförandet som av aktörerna betecknades som lyckat och som snabbt ledde till ett resultat?
3. Vad kännetecknar den del av genomförandet som av aktörerna betecknades som krångligt och svårigenomförbart?
4. Vad kännetecknar den del av genomförandet som inte ledde till något resultat, d v s de utbyggnadsärenden som bordlades eller avfördes från dagordningen? Vem bordlade/avförde och när i planeringsprocessen?

Resultat (vilka konsekvenser erhöles för vilka?)

1. Till vilken grad genomfördes besluten om barnomsorgsutbyggnaden?
2. Var de platser som erhöles mer angelägna enligt fråga 4 under "Beslut" ovan än de som inte anordnades?
3. Var kvaliteten på den barnomsorg som erhöles bättre än den som skulle erhållits om bordlagd och avfärdad utbyggnad genomförts?



## AVGRÄNSNING OCH ANGREPPSSÄTT

Angreppssättet styrs av syftet att kritiskt granska planeringsprocessen i belysningen av vad den ger för resultat. Processen initieras av måldiskussioner och skall idealt utgå från de politiska besluten. Sålunda krävs för kritisk granskning en studie av policyprocessen och en av genomförande och resultat, allt för samma fråga eller objekt. Problemet är att allt detta vanligen spänner över en lång tid.

Att ändå försöka genomföra en studie i detta syfte har känts angeläget, eftersom det sällan görs. Planeringsforskning handlar till stor del om planeringen som sådan obeaktat vad den leder till. Mina strävanden och förlängningar av projektiden har motiverats av att forskning med detta angrepp började efterfrågas under projektets gång.

Hans Fog konstaterar 1983 följande efter att kritiskt ha granskat den forskning om kommunal planering som sedan 50-talet finansierats av Byggeforskningsrådet:

"Den kommunala planeringen måste med andra ord, för att kunna förstås och bedömas, ses i förhållande till efterfrågeförändringarna och till plangenomförandets konsekvenser."... "Med några få undantag har forskningen hittills, enligt min mening, i alltför liten utsträckning behandlat förhållandet mellan planeringen, dess initiering och de materiella resultaten." (Fog, 1983, sid 19, 86)

Göran Hermerén hävdar behovet av forskning om externa intressenters roll, planeringens konsekvenser för planeringsobjektet och för berörda grupper. Han föreslår för framtida forskning fallstudier av gångna års kommunal planering för ett visst område (fråga) för att i dagsläget kunna jämföra planerna med dagens förhållanden (Hermerén, 1981, sid 55 ff).

Utbyggnaden av hela den kommunala barnomsorgen har studerats översiktligt som en policystudie. Den del av den utbyggnaden som enligt politiska beslut skulle genomföras 1978 har studerats i detalj som ärendestudier. De kom genom nämnda avgränsning kring 1978 att omfatta 15 ärenden avseende daghemsbyggen i Örebro centralort.

### Utbyggnadspolitik

Låt oss kalla den översiktliga studien för "utbyggnadspolitik" och därmed avse tiden från nyåret 1976 till en flytande gräns kring 1979 med nedslag 1981/82 och 1983/84 avseende resultaten.

"Utbyggnadspolitik" har främst inneburit studier av den politiska beslutsprocessen. Därmed avser jag debatt och beslut samt hur de styrande lägger upp en strategi för att få besluten genomförda. Genomförandet följs endast för 15 daghemsärenden (se nedan). En sammanställning görs dock av resultatet av utbyggnaden i kommunen som helhet.

### Val av studieperiod

Tyngdpunkten i studien ligger kring året 1976 och tiden fram till 1978, "genomförandeåret". Anledningen är främst att det

politiska arbetet för barnomsorgsutbyggnaden intensifierades och blev synligt under valåret. Studiens huvudsyfte är att ge bakgrunden till genomförandet 1978. Man kan säga att valåret 1976 har styrt projektets val av undersökningsperioder för respektive studie.

Ett rent undersökningstekniskt motiv till koncentration av studierna om "Utbyggnadspolitik" till 1976 är att jag då tillsammans med Lisa Warsén genomförde en intervjustudie inom projektet "Daghem och grannskap i Örebro". Förtroendemän, administratörer, planerare och brukare (personal och föräldrar) intervjuades, främst om målfrågor för utbyggnad och utformning av verksamheten. Projektet som denna rapport avser, påbörjades i slutet av 1979 och då med ännu en intervjuundersökning om barnomsorgsutbyggnaden med personer från samma grupper som tidigare. Vad vi då främst kunde behandla var givetvis den sist förlidna tiden samt planer inför den allra närmast förestående.

#### Metod och Teknik

Metoder och tekniker har redan inledningsvis antytts. Uppgifter om mål och beslut samt strategier för genomförande som funnits att hämta i kommunala dokument har kompletterats respektive kontrollerats mot intervjuer med aktörer och avnämare. Två intervjuomgångar inom ramen för "Utbyggnadspolitik"-studien kan urskiljas: "panel- och nyckelpersonsintervjuer" 1976 respektive 1979. Intervjuerna 1979 är inte identiska med dem från 1976, eftersom dessa äldre befintliga intervjuer gjordes för delvis annat syfte.

#### Intervjuerna

Panelintervjuerna 1976 utformades för projektets "Daghem och grannskap i Örebro" syfte. Panelen erhöles genom lottning bland förtroendemän respektive tjänstemän och personal på fältet samt föräldrar med en person ur var och en av 20 urvals-celler. "Cellerna" innehöll befattningshavare på respektive ledande, handläggande och verkställande nivå inom respektive social, fysisk/teknisk och ekonomisk rotel samt daghemsföräldrar enligt ett matrissystem. I åtta celler fanns bara en befattningshavare, varför man i de fallen knappast kan tala om slumpmässighet (se bilaga 3). Panelen kompletterades under den då pågående studien "Daghem och grannskap" med personer som enligt panelintervjuer och dokumentstudier visade sig betydelsefulla för utveckling och utbyggnad av barnomsorgen i Örebro under 50-, 60- och 70-talen. Ur detta intervjumaterial hämtades sådant som var användbart för "Utbyggnadspolitik"-studien (innehåll se nedan).

Panelen 1979 erhöles genom att studera kommunala och statliga beslutsdokument, protokoll, mötesanteckningar, planer, program och andra offentliga handlingar som rör barnomsorg och daghemsbyggande. Från dessa erhöles en uppfattning om vilka som formellt drev daghemsutbyggnaden olika perioder efter 1975. Denna "officiella" panel bestod av både beslutsfattare och tjänstemän.

Panelmedlemmarna tillfrågades därefter vilka som enligt deras respektive uppfattning styrde daghemspolitik och daghemsutbyggnad. "Nyckelpersoner" erhöles. Även direktobservation gav nyckelpersoner.

Slutligen intervjuades var och en i "panelen" av officiella beslutsfattare och därutöver de "nyckelpersoner" som ansetts betydelsefulla för händelsutvecklingen enligt ovan.

Panel- och nyckelpersonsintervjuerna 1976 innehöll frågor om barnomsorgens syfte, dess mål, IPs uppfattning om behov av daghem och daghemsutbyggnad, daghemsekonomi, kriterier för god och dålig barnomsorg, samt frågor om IPs bakgrund, ålder, familjeförhållanden och egna barns omsorgsform.

Intervjuerna 1979 innehöll, i det fall IP var densamma som 1976, kontroll av tidigare uppfattningar. För övrigt behandlades vilka grupper i samhället som påverkade den politiska diskussionen om barnomsorgsutbyggnaden och vilka personer eller organisationer som påskyndade respektive bromsade en utbyggnad. Strategin för att genomföra barnomsorgsplanerna skulle beskrivas och även vilka som lade upp den. IP skulle ge ett omdöme om vilken grupp och inom den vilken person, som hade störst möjlighet att påverka processen (se bilaga 2). (De grupper i samhället som skulle betraktas är i bilaga 2 redovisade aktörsgrupper).

Frågorna 1979 behandlades i två varv, ett för den borgerliga tiden och övergången till den socialdemokratiska (1976-77) och ett för den allra senaste tiden och den närmaste framtiden (1979-80). År 1978 behandlades antingen som en jämförelse med den tidigare delperioden eller med förhållandena därefter.

Sista avsnittet av panelintervjuer 1979 behandlade IPs bakgrund, IPs personkontakter inom den aktuella aktörsgruppen och IPs uppfattning om sin egen möjlighet att påverka. Avsnittet lades sist för att inte "störa" den spontanitet som eftersträvades under intervjun med frågor som kunde uppfattas som påträngande på den egna personen.

Intervjuerna "76" och "79" kom att göras dels (1976) under den borgerliga tiden i kommunen, dels (1979) under den socialdemokratiska perioden. Tillsammans ger intervjuerna, kontrollerade mot officiella dokument och egna underhandsobservationer, en faktisk bild av vad som skett. Med faktisk menar jag en bild som är mer sanningsenlig än vad en metod enligt ovan uppräknade skulle givit.

Huvudsyftet med att välja ut intervjupersoner enligt flera metoder samt att kontrollera deras verklighetsbeskrivningar mot dokument var att erhålla denna "faktiska" verklighet. Samtidigt blev det helt uppenbart att de bilder som olika intervjupersoner presenterade dels varierade sinsemellan, dels skilde sig från den bild dokumentstudierna gav. Denna iakttagelse stämmer väl överens med de erfarenheter som vunnits vid statsvetenskapliga analyser av beslutsprocesser. Det har där visat sig att de använda metoderna i stor utsträckning tycks bestämma de empiriska resultaten.

Genom formell positionsbestämning av relevanta aktörer ges en bild av potentiella nyckelpersoner (positionsmetoden). En panel av förmodade nyckelpersoner får i sin tur peka ut vilka personer de anser ha varit betydelsefulla för utformningen av besluten (anseendemetoden). Att stegvis med hjälp av löst strukturerade intervjuer söka sig fram till det nät-

verk av aktörer som deltar i beslut och/eller genomförande har kallats för "snöbollsförfarandet" som ungefär samtidigt introducerades i svensk statsvetenskap av Hjern och Lundmark. Den röda tråden i de olika ärendegångarna rekonstrueras med hjälp av en rad varandra kompletterande källor som protokoll och handlingar, pressklipp och intervjuer med förmodade nyckelpersoner. Detta är i korthet den med statsvetaren Robert Dahl förknippade besluts- eller ärendestudiemetoden ("the decisional method", "issue analysis").(1)

Det förefaller som om olika metoder behöver tillämpas, för att ge en rimlig tolkningsmöjlighet (2). I kap 6 beskrivs ett exempel på min analysteknik där motstridiga uppgifter tacklas mot varandra med hänsyn till sina respektive källor (sid 63 ff).

#### Genomförande av intervjuer

1976 bestod panelen av 18 individer samt 2 föräldragrupper. 1979 bestod den av 25 individer plus en föräldragrupp. Intervjupersonerna informerades såväl 1976 som 1979 per brev om syftet med intervju. Huvudinnehållet i frågorna redovisades. Ingen av de tillfrågade vägrade låta sig intervjuas. Intervjutiden som var beräknad till ca 1 timme förlängdes ofta. Ett par personer bad mig komma tillbaka för fortsatta samtal. På så vis utsträcktes några intervjuer till sammanlagt 2-4 timmar.

Panelintervjuerna genomfördes med stöd av ett "intervjuformulär" som lämnade utrymme för fritt formulerade svar. Den intervjuade hade alla möjligheter att utveckla svar och göra kommentarer kring frågor som de själva bedömde vara av betydelse för studiens frågeställningar. Avvikelser från frågelistan var legio. En strävan var dock att alla skulle besvara samtliga "fasta" frågor. Så skedde också med enstaka undantag på grund av tidsbrist.

1976 års intervjuer bandades. Mycket kortfattade referat skrevs in i matriser över roller och frågeområden. 1979 års intervjuer antecknades och refererades i diktafon strax efteråt i något förkortad form och ordnad per frågeområde. Referaten skrevs sedan ut på maskin. Det senare sättet visar sig vara användbart även för icke förutsedda analyser. Det förra kräver idag en förnyad avlyssning av banden.

Nyckelpersonsintervjuerna genomfördes i stort sett som respektive panelintervju. Skillnaden var att jag inte längre hade ambitionen att täcka alla de fasta frågorna. I stället kunde jag nu koncentrera mig på de avsnitt där personen i fråga ansågs ha agerat.

- (1) För goda översikter över olika metoder att studera makt och inflytande se Parry 1969, Hernes 1978, Saunders 1980 och Dunleavy 1980. Beträffande snöbollsförfarandet se Hjern & Lundmark 1979, sid 262 ff.
- (2) En flermethodisk ansats vid implementationsstudier förespråkas av Anders Sannerstedt, 1984 .



### Femton nya daghem

#### Val av studieperiod, en fråga om när "resultatet" föreligger

Att detaljstudera genomförande av 1978 års planerade utbyggnad och inte utbyggnaden något annat år gav sig självt. Vid valet 1976 återfick socialdemokraterna majoriteten i fullmäktige efter att ha suttit i oppositionsställning (perioden 1974-76) för första gången på 39 år. Den politiska debatten var intensiv. Ett av socialdemokraternas vallöften handlade just om daghemsutbyggnaden. Efter att 1977 ha lagt upp riktlinjerna och fattat de politiska rambesluten var man 1978 färdig för handling. Ambitionerna för året var rekordhöga jämfört med alla tidigare och senare år trots att bostadsbyggandet 1976-78 var lägre än alla tidigare år sedan fyrtiotalet (Schéele.3, sid 52, fig 2:4).

Att 1979 påbörja detaljerade ärendestudier om något som skulle ske redan 1978 har den nackdelen att direktobservation inte kan avse den allra mest väsentliga tiden, nämligen då allt skulle ha genomförts. Men eftersom jag sedan 1976 bedrivit studier på temat daghem med Örebro som studieort, hade jag långt innan detta projekt formellt påbörjades studerat barnomsorgspolitikerna i kommunen som forskare med arbetsrum inom olika kommunala förvaltningar. Jag hade också möjlighet att som daghemsförälder komma i kontakt med beslutsfattare inom barnomsorg och kommunal planering.

Genom den insyn jag hade redan 1979, var det lätt att konstatera att vad som skulle ha genomförts 1978 inte på långt när var avslutat. Planeringsprocessen förflöt ännu och 1978 var inte så avlägset att intervjuer därom inte skulle kunna genomföras med rimligt resultat. Undersökningstekniska fördelar med 1978 var att utbyggnadsplanerna var ovanligt väl dokumenterade i förväg. Genomförandet innebar, enligt vad jag 1979 kunde bedöma, en kraftfull satsning på integrerad social, fysisk och ekonomisk detaljplanering som i sin linda tycktes utgå från väl dokumenterade mål och beslut.

Ett praktiskt motiv för att studera vad som skulle varit det gångna årets planering var att den del av genomförandet, som trots allt återstod, torde vara avslutad inom rimlig tid. Det skulle bli möjligt att inom en inte alltför utdragen forskningstid registrera resultatet av den studerade planeringsprocessen i syfte att bedöma dess konsekvens för barnen och andra intressegrupper.

1978 års plan genomfördes emellertid aldrig helt. Man kan därför diskutera när det är dags att granska och utvärdera resultatet. Jag ser två tidpunkter. Den ena är årsskiftet 1981/82, då barnomsorgen enligt vallöften 1976 och 1979 skulle vara fullt utbyggd. Den andra är årsskiftet 1983/84 då ansvaret för barnomsorgen överfördes från socialnämnd och kommunstyrelse till kommunalnämnder. Vid bägge dessa tillfällen fanns särskild anledning för kommunen att stanna upp, överblicka och utvärdera den löpande planeringen och utbyggnaden av barnomsorgen. Var den fullt utbyggd före 1982 enligt beslut? Lämnade man över en likvärdig barnomsorg till de nyinrättade 15 kommunalnämnderna 1984? Om inte, hur skulle underförsörjda kommunaldelar ges möjlighet till fortsatt utbyggnad? Jag har valt

att för ärendestudierna fastställa 1 oktober 1983 som slutdatum. Då slutreviderades denna rapportens första upplaga och bägge ovan nämnda tidpunkter kunde överblickas utan att förskjuta rapportproduktionen. Vad man inte har planer för i oktober, är knappast genomfört före årsskiftet.

I Schéele 2, som färdigställts senare, är det möjligt att blicka fram mot nyåret 1984.

#### Val av ärenden, en fråga om avgränsning

Planerna före 1978 års utbyggnad med daghem omfattade enligt policystudiens intervjuer med beslutsfattare och planerare 15 förslag till daghemsbyggen på bestämda tomter i centralorten (1). De drevs alla så långt att de utformades som individuella ärenden namngivna efter föreslagen lokalisering och fanns på kommunstyrelsens eller dess arbetsutskotts (PU) bord år 1977 och/eller 1978. Medel för genomförande fanns reserverat i 1978 års budget. Ärendena var dokumenterade namngivna i det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet för 1978-82 med byggstart 1978 och/eller i barnomsorgsplanen för samma period. Låt oss därför kalla ärendestudierna för "15 nya daghem".

Ärendestudierna avgränsas till just daghemmen av flera skäl. Socialdemokraternas ambitioner var att öka daghemsplatsernas andel i den totala barnomsorgen. Daghemmen förutsätter dessutom, till skillnad från familjedaghemmen, fysisk planering vid sidan av social och ekonomisk. Daghem blev därmed ett både nödvändigt och strategiskt val i en studie som syftar till att behandla fysisk kompletteringsplanering i ett ekonomiskt och socialt sammanhang. Avgränsningen till centralorten och till nybyggda daghem i gamla grannskap görs, därför att socialdemokraterna själva avgränsade sina ambitioner just i den riktningen.

Här fanns med den valda avgränsningen också möjligheterna att studera stadsförnyelseproblematiken.

#### Stadsförnyelse - integrerad planering

"15 nya daghem" handlar i sak om daghemsutbyggnadens behandling i den kommunala besluts- och genomförandeprocessen.

Men det handlar i hög grad också om social, ekonomisk och fysisk detaljplanering i en kommun där tätortsexpansionen avstannat och där planeringsinsatserna avser att förbättra och förnya den redan ianspråktagna byggda miljön. Sådan planering bedrivs i ett annat syfte än planering för tätortsexpansion. Den förstnämnda ska förbättra miljön för de som redan bebod eller brukar den, den senare ska bereda plats för fler människor. Stadsförnyelse bedrivs därmed under andra förutsättningar och med delvis andra aktörer än planering på råmark. Men den bedrivs!

(1) Vid sidan av de 15 individuella projekten fanns endast enstaka planer på daghemsutbyggnad i de två bostadsområden som sakta byggdes ut vid den tiden samt några enstaka små lägenhetsdaghem för särskilda brukargrupper (invandradaghem).



Förnyelsen sker inte av sig själv på något organiskt sätt genom enstaka åtgärder av brukarna själva som i våra byar förr i tiden. Inte heller utförs den oreglerat och så auktoritärt av fastighetsägaren efter dennes privata intressen som stadsförnyelse tidigare kunde genomföras. I synnerhet inte, enligt vad man kan förvänta sig, i de avsnitt där kommunen, som vad gäller daghem, är huvudman för verksamheten och arbetsgivare för personalen. Den är dessutom oftast markägare och har planmonopol. Kommunen har det övergripande ansvaret för en utbyggnad av barnomsorgen så att den når alla som behöver den. Samtidigt har kommunen det ekonomiska ansvaret för denna och andra verksamheter som konkurrerar om tillgängliga medel. Den centrala roll som kommunen här har leder till föreställningen att en medveten planering skall ha förutsättningar att genomföras.

"15 nya daghem" bedömdes således ha förutsättningar att illustrera stadsförnyelse och integrerad social, fysisk och ekonomisk detaljplanering. Ärendestudierna torde som sådana vara av allmänt intresse för såväl planerare som politiker. Tillsammans med policystudien bör de vara av intresse även för förvaltnings- och planeringsforskare.



DEL II POLICYSTUDIE OM UTBYGGNADEN  
AV BARNOMSORGEN



CHARLOTTE

## Kapitel 3. L Ä G E

## ÖREBRO EFTER 1975

Årsskiftet 1975/76 stod 2 400 örebrobarn i kö till daghem och familjedaghem. Den kommunala heldagsomsorgen för förskolebarn omfattade totalt 2 900 platser, varav 1 360 i daghem. 25 % av Örebro's förskolebarn fick plats antingen på daghem eller i familjedaghem.

Örebro's stolta daghemsutbyggnad, som började redan 1941, kom av sig 1971, precis 30 år senare. Sedan dess hade inte mycket hänt annat än att familjedaghemmen ökat i omfattning så att de stod för merparten av platserna för förskolebarnen. Daghemplatserna hade till och med minskat med ett hundratal sedan 1971 genom att några avdelningar stängts och platsantalet överlag sänkts per daghem för att möjliggöra en övergång från åldersgrupper till syskongrupper. Se figur 1, sid 20. (Schéele 3, sid 103-104 och 114-116, Schéele 4, sid 85).

Tabell 1: Brist på kommunal heldagsomsorg för förskolebarn.

Bristen = behov minus befintliga platser. Källa: Förskole- resp barnomsorgsplaner för Örebro kommun.

- (1) Förutsatt att utbyggnad föregående år genomförts enligt dåvarande beslut.
- (2) Planerna är rubricerade enligt "0000-0000" men avser åren inom parentes.

Plan fastställd år	Planperiod	Brist år (1)			
		1975	1976	1977	1978
1975	"1975-80" (egentligen 76-80) (2)	1324	1386	1480	1499
1976	"1976-81" (egentligen 77-81) (2)	2354	2366	2081	1723
1977	"1978-82"		2491	2014	1302

Daghemsbristen var inte alls unik för Örebro. I Sverige fanns 1975 70 000 platser i daghem och 40 000 i familjedaghem. Enligt socialstyrelsens beräkningar för samma år behövde 460 000 förskolebarn heldagsomsorg. Det fattades således 350 000 platser!

Omvärlden i Örebro kan karakteriseras av befolkningsminskning på grund av utflyttning, på en radikalt sänkt bostadsbyggnad, en avtagande öppen arbetslöshet där 600 personer var anmälda till arbetsförmedlingen i januari 1975 mot 1 400 i januari två år tidigare.

Förvärvsfrekvensen för kvinnor med barn i förskoleåldrarna (0-6 år) var enligt FoB 1970 34 % (avser arbete minst 20 tim per vecka) och antogs enligt förskoleplan 1975-80 för 1975 vara uppe i 38 %. I senare barnomsorgsplaner reviderades antagandet till 43 % för 1975 och 43,7 för 1976 och avsåg då "förvärvsintensiteten" d v s andel barn med förvärvsarbete eller studerande moder samt ensamstående fader. Efterhand kunde konstateras att de antaganden som var beslutsunderlag till barnomsorgsplanerna hela tiden underskattat verklig "förvärvsintensitet".

En sådan underskattning av förvärvsintensitet görs systematiskt i Sveriges kommuner. Socialstyrelsens skrift "Barnomsorgen i siffror 1977-81" redovisar en skillnad mellan kommunernas prognoser och resultat av SCBs arbetskraftsundersökningar. Kommunernas prognoser innebar en för landet genomsnittlig förvärvsintensitet för mödrar med förskolebarn om 38,9 % kring årsskiftet 1976/77, medan arbetskraftsundersökningarna sedermera visade att det faktiska förhållandet var 50 %. För 1976 innebar detta en underskattning av barnomsorgsbehov på grund av mödrars heltidsarbete, på 65 000 platser för hela landet.

## STATLIG STYRNING

Kommunal barnomsorg och kommunal planering är reglerad i en rad lagar och bestämmelser. Utbyggnad och drift av barnomsorgen är ekonomiskt styrd genom statsbidragsbestämmelser för såväl drift som anordning av lokaler. Styrningen ändras titt som tätt i sina olika delar. Här redovisas vad jag bedömer som mest styrande för mål, beslut och strategier i Örebro 1976-77. Syftet är att här ge en bakgrund till utbyggnadsbeslutet för 1978. Senare statlig styrning som kan ha påverkat genomförandet diskuteras i Schéele 2.

De dåvarande kraftigt utbyggnadsstimulerande bidragsbestämmelserna (1) samt bindande regler för planering och byggande bedömer jag som mest styrande (2).

Stimulans till utbyggnad 1976/77

År 1966 ökade det statliga stödet till daghem och fritidshem kraftigt, samtidigt som ett särskilt lån till anordnande av lokaler inrättades. Successiva höjningar av såväl anordnings- som driftbidraget har därefter genomförts. Dessutom har tidsbegränsade höjningar av anordningsbidraget förekommit i syfte att stimulera utbyggnaden. Det sista stimulansbidraget avsåg anläggningar som började byggas under tiden november 1975 t o m februari 1977.

En ny förordning om statsbidrag till dag- och fritidshem (SFS 1976:396) trädde i kraft 1 januari 1977. Statsbidragssystemet hade då renodlats till ett kraftigt förstärkt bidrag till kommunens driftkostnader för dag- och fritidshem. Anordningsbidraget upphörde helt samtidigt med stimulansbidraget. De ökade kapitaltjänstkostnaderna beaktades i stället vid beräkningen av det nya driftbidraget.

Anordningskostnaderna för dag- och fritidshem finansierades därefter uteslutande enligt de regler som gäller för bostadslån till lokaler (bostadsfinansieringsförordningen SFS 1976:788). Statsbidraget för daghem utgick med ett årligt belopp per av socialstyrelsen godkänd plats. Detta belopp var 14 000 kronor för plats som tillkommit i nytillskott efter utgången av 1975. För platser som tillkommit tidigare var bidraget 10 000 kronor 1977, 12 000 kronor 1978 och 14 000 kronor fr o m 1979.

Till kommunal familjedaghemsvksamhet utgick från och med 1 januari 1977 statsbidrag dels med ett grundbelopp per barn, dels med 35 procent av kommunens bruttokostnader för lön, sociala förmåner, omkostnadsersättning till dagbarnvårdare samt föreskriven hälsokontroll. Grundbeloppet var, för förskolebarn som vistas minst sju timmar i familjedaghemmet, 1 000 kronor 1977, 1 500 kronor 1978 och 2 500 kronor 1979. Halvt grundbelopp utgick för skolbarn och för förskolebarn som vistades mindre än sju timmar per dag i familjedaghemmet. (SFS 1968:236 med ändring SFS 1976:397).

(1) Huvudsaklig källa: Socialstyrelsen anser: Om förskolan. 1978:2.

(2) Bedömningen är hypotetisk.



Till statsbidragen för daghem kopplades mycket detaljerade råd för verksamhetens och lokalers utformning och vissa ovillkorliga krav vad gäller lokalers rymlighet.

#### Daghem billigare än familjedaghem för kommunerna

I praktiken var för första gången i historien daghem billigare att anordna och driva än familjedaghem. Under perioden november 1975 till sista februari 1977 stod staten för hela kostnaden för att anordna nya daghem genom att olika bidragssystem "gick om-lott". Kommunerna fick bidrag två gånger för byggandet av ett och samma daghem: Daghem som byggdes med de höga anordningsbidragen 1975-76 och togs i bruk med de höga driftbidragen från 1977 - där anordningskostnaden delvis täcktes än en gång - gick runt helt utan kommunala kostnader. Föräldraavgifterna täckte löpan-de utgifter för mat och material och statsbidragen täckte resten.

Även för äldre daghem var syskongrupper på daghem billigare för kommunerna än familjedaghemspplatser och till och med billigare än deltidsgруппerna, förutsatt viss reguljär personaltäthet i de olika formerna. Daghemspplatser för barn under tre år var, på grund av högre krav på personaltäthet och lokalytor, nästan fyra gånger så dyra för kommunerna som syskongruppsplatser och därmed den dyraste omsorgsformen (1).

#### Obligatoriska planeringsinstrument

Kommunala beslutsfattarens handlingsutrymme vid uppläggning av en strategi för att genomföra sina beslut, bestäms dels av statlig styrning, dels av lokalpolitiska förutsättningar.

Lagstadgade planeringsstationer och planeringsinstrument som berör barnomsorgens utbyggnad är sedan 1975 förskole- respektive barnomsorgsplaneringen med sina planer, den fysiska planeringen med sina planinstitut samt den ekonomiska med sina långsiktigt rullande program respektive ettårsbudgetar. Såväl social som fysisk och ekonomisk planering är således relevant och obligatorisk. Vad som inte är lagstadgat är att berörda kommunala organ ska integrera sin planering för en viss fråga, må vara att debatten och ett otal råd och anvisningar uttalar sig i den riktningen (2).

Nedan beskrivs formella inslag i planeringsprocessen. De lagar och bestämmelser som reglerar den kommunala planeringen av barnomsorgen finns förtecknade och beskrivna i Schéele 5, kap 4.

#### Social planering

Från 1975 till 31/12 1976 ålades Sveriges kommuner att för allmänheten och socialstyrelsen redovisa femårsplaner för utbyggnaden och utformningen av förskoleverksamheten i "förskoleplaner". Efter 1976 utvidgades skyldigheten till att gälla hela den kommunala barnomsorgen d v s även omsorgen om skolbarnen. Förskole- respektive barnomsorgsplanerna upprättas av huvudmannen för barnomsorgen, oftast sociala centralnämnden (nu social-

- (1) Örebro kommuns budgetunderlag för barnomsorg för respektive år. Se t ex Barnomsorgsplan 1978-1980. Örebro kommun. Socialförvaltningen. Örebro 1977.
- (2) Bygglagutredningen tar vid den här tiden upp frågan om integrerad planering liksom kommunförbundet med sitt förslag till kommunplanering (1974). Se t ex Lind och Westberg 1978.

nämnden), godkänns av kommunstyrelsen och fastställs som handlingsprogram av kommunfullmäktige. I formell mening är planen ett program. Dokumentet innehåller inte nödvändigtvis uttalanden om att genomföra en viss framtida utbyggnad.

Om förslag till viss utbyggnad förekommer i en BOP så är det inte givet att det framgår hur och var den ska genomföras, trots att genomförandet kräver en rad politiska överväganden och formella beslut i de frågorna. Beslutet att anta eller godkänna en barnomsorgsplan är därför både obestämt och till intet förpliktande, formellt sett. Låt vara att det kan ha visst värde som påtryckning. Planen revideras årligen och omfattar fem planeringsår.

#### Fysisk planering och projektering

Innan en barnstuga eller annan byggnad kan byggas erfordras byggnadslov som medges av byggnadsnämnden. Byggnadslov krävs också för att barnomsorgen ska kunna ta i anspråk en befintlig byggnad, som dittills använts för något annat ändamål, t ex bostad eller kvartersgård. För att byggnadslov ska kunna medges krävs att den mark som ska bebyggas är planlagd, d v s att det finns en fastställd detaljplan, en stadsplan eller byggnadsplan som anger att den aktuella marken kan användas för verksamheten, i det här fallet barnomsorg.

Detaljplan upprättas av stadsarkitektkontor eller plankontor, antas av kommunfullmäktige (i Örebro delegerat till byggnadsnämnd och fastställs av länsstyrelsen). Planen ändras enligt samma rutiner som den upprättas. Den aktiva handläggningstiden för upprättandet varierar från normalt halvannat år till två, tre eller fler, beroende på länsstyrelsens tid för fastställelseprövning och beroende på eventuella erinringar eller överklagningar från sakägare. Sakägare är de som äger marken invid och i det område som planläggs (1).

Detaljplanen är till skillnad från övriga nämnda "planer" ett juridiskt dokument och måste följas om det genomförs. Byggnadsnämnd, kommunfullmäktige och länsstyrelse är myndighetsutövare i rättslig mening i sitt beslutsfattande kring antagande respektive fastställelse. Det finns däremot inget krav (enligt nuvarande byggnadslagstiftning) på att en detaljplan ska genomföras inom en bestämd tid. Med genomförande avses här plangenomförande d v s att bygga eller anlägga marken för en användning enligt planen och med planenlig utformning.

Den fysiska planeringen skiljer sig från den sociala och ekonomiska genom att dess resultat, planerna, när de fastställts, gäller ovillkorligt, försåvitt inte planen ändras med samma formaliserade tids- och resurskrävande rutiner som den upprättades. Visserligen kan en byggnadsnämnd ge dispens från plankravet, men i det stora hela så ligger lagt kort. Utformningen av planen är mer reglerad av statliga bestämmelser än sociala och ekonomiska planer. Den statliga fastställelseprövningen är

(1) Med "aktiv handläggning" avser jag den, där vidareförandet av ärendet inom kommunen inte bordläggs eller fördröjs med en bordläggningsliknande hantering av politiker eller tjänstemän.

också unik för den fysiska planeringen. (I förslag till ny plan- och bygglag är den statliga fastställelseprövningen borttagen). Dessa två förhållanden, att lagt kort ligger och att kortet till stor del utformas enligt mönster som staten ritar, leder till att den fysiska planeringen ofta uppfattas som krånglig och tidsödande. För en kommunalpolitiker kan det te sig märkligt att besluten om hur marken ska användas ska ta årtal att ändra, även om kommunen själv är markägare och om det så bara rör en detalj som en byggnads storlek eller ändamål. Andra beslut, t ex ekonomiska, kan samma politiker ändra över en natt. Att en budget (ekonomisk plan) inte kan genomföras bokstavligen anses fullt normalt och t o m nödvändigt.

Förklaringarna till skillnaderna i kommunalpolitikerns handlingsutrymme är både rationella idag och historiskt betingade. Det rationella skälet är att markens användning och bebyggelsens utformning berör i hög grad de enskilda markägarna. Besluten omfattar således inte bara samhällets, kommunens, resurser som politikerna genom val fått förtroendet att förvalta. (Jag bortser här från det komplicerade partsförhållandet enskilda medborgare kontra kommunen).

Historiskt härrör byggnadslagstiftningen ur jordabalken som har sina rötter i det feodala samhället, där jordägandet var grunden för makt.

När samhällsutvecklingen frambringade samhälleligt medbestämmande över markanvändningen, reglerades detta så att det offentliga inte fick alltför mycket makt. I dagens mer planhushållande samhälle beskärs å andra sidan markägarens rätt att fritt förfoga över marken. Som inga större skillnader görs formellt sett mellan enskilt och kommunalt markäggande befinner sig dagens kommunalpolitiker klämda mellan två sköldar: Den ena är feodalherrens rätt att fritt disponera marken utan kommunens inblandning. Idag har rätten beskurits till en ordning där markägare, även grannar, har formell rätt att påverka besluten. Den andra skölden är statens strävan att hindra markägarens fria dispositionsrätt. Det görs med stöd av ett rättsligt system som med tiden blivit alltmer detaljreglerat. Markägare finner efter hand nya vägar att öka sitt handlingsutrymme. Staten täpper till de upptäckta hålen med än fler detaljregler, etc.

En kommunal maktfaktor av betydelse, är emellertid det kommunala planmonopolet. Det innebär att endast kommunen har rätt och skyldighet att initiera och genomföra planläggning av marken. I kombination med plankravet är planmonopolet ett viktigt förhandlingsinstrument när kommunen ska reglera konflikter mellan olika intressenter av mark och fastigheter (Floderus, 1981, sid 19).

#### Ekonomisk planering

Kommunen har att upprätta, dels ettårsbudget för sina verksamheter, dels en långtidsplan. Långtidsplanen dokumenteras i en "kommunal-ekonomisk långtidsplan" (KELP) som omfattar 5 planeringsår och revideras varje år. Planen upprättas av budgetkontor eller liknande med underlag från de olika fackförvaltningarna. Kommunstyrelsen antar planen som fastställs varje år av kommunfullmäktige.

I Örebro anslöts 1978 och 1979 det "kommunala bostadsbyggnadsprogrammet" (KBP) som bilaga till KELP-en. I KBP (numera uttolkat bostadsförsörjningsprogram) anges alla byggnadsprojekt som ska sättas igång varje år enligt en kommunal viljeyttring vad avser byggande (1). KBP är kommunens sammanställning av för vilka byggnadsprojekt som kommun eller annan byggherre avser ansöka om statliga bostadslån. När anordningsbidragen för barnstugor upphörde 1977 för att ersättas med statliga bostadslån, blev det aktuellt att inordna planer för påbörjat barnstugebyggande i KBP.

---

(1) Vad angår "viljeyttring" så är det en empirisk fråga om KBP är en reell politisk plan eller ett dokument över i andra sammanhang beslutat byggande.

## Kapitel 4. M Å L

## INLEDNING

Hur kom olika intressen för och emot kommunal barnomsorg och för och emot daghem som omsorgsform till uttryck under den tid då vallöftet proklamerades? Vad var argumenten för och emot? Vilka hävdade olika mål för barnomsorgens utbyggnad under perioderna med borgerlig respektive socialdemokratisk majoritet?

Motiven för barnomsorgens utbyggnad finns inte klart uttryckta i planeringsunderlaget. Bearbetningen blir en tolkning som kräver stöd i en teoretisk analys av olika intressenters motiv för och emot offentlig barnomsorg. En sådan analys görs i Schéele 2, avsnitt 5. Här granskas de direkta målen för utbyggnaden. De uttolkas ur frågor som 1976 och 1977 diskuterades i Örebro i termer av utbyggnadsförutsättningar.

I debatten om utbyggnaden var tre frågor centrala. Samma frågor var för övrigt centrala även i den samtidiga debatten på riksplanet. De var uppfattningar om behovet av olika barnomsorgsformer, om kvaliteten hos olika former och om kostnaderna för dessa.

Källor är panel- och nyckelpersonsintervjuer 1976 respektive 1979 samt de kommunala partiprogrammen för 1976 respektive 1979 är, förskole- och barnomsorgsplaner och andra kommunala dokument i de avsnitt som är relevanta för utbyggnadsmålen 1976-77.

Behov, kvalitet och kostnader

Den studerade planeringsprocessen vidarefördes visserligen under tiden med socialdemokratisk majoritet, men politiken formulerades redan under den borgerliga majoritetens tid. Inte så att den majoriteten föreskrev vad deras opposition skulle genomföra, men den avgörande debatten fördes före 1977. Därför behandlas bägge perioderna. En poäng med att ställa de båda blocken mot varandra, är att kunna visa hur skillnader, men också värdegemenskap föreligger.



## TIDEN MED BORGERLIG MAJORITET

Valrörelsen 1976

I Örebro kulminerade 70-talets politiska debatter om barnomsorgens utformning i valrörelsen inför 1976 års kommunalval. En borgerlig koalition mellan centern, folkpartiet och moderaterna hade makten sedan 1974 efter 39 års socialdemokratiskt styre. Valfrågor var främst kommunal ekonomi, social välfärd och boende. Samtliga nämnda partier uttalar sig särskilt i barnomsorgsfrågan i sina kommunalpolitiska program. (1)

De borgerliga partierna poängterar att föräldrar ska kunna välja fritt mellan olika barnomsorgsformer. Moderata samlingspartiet och centerpartiet prioriterar familjedaghem framför daghem medan folkpartiet ställer sig neutral till de båda formerna. Moderaterna vill dessutom införa trefamiljssystem och centern vill ha vårdnadsersättning.

Den socialdemokratiska oppositionen säger klart ifrån att daghem ska vara "basen" inom barnomsorgen och menar då både en kvalitativ och kvantitativ bas. Det ska finnas fler platser i daghem än i familjedaghem. Daghemmen ska vara träffpunkt för dagbarnvårdare och på något sätt engageras i dagbarnvårdarnas utbildning. Daghemmen ska också vara träffpunkt för andra människor i grannskapet. Socialdemokraterna utvecklar sin syn på daghemmet som en trygghetsfaktor för barnen och som ett centrum för pedagogisk stimulans och social samvaro. Samtidigt ska en utbyggd barnomsorg ge föräldrarna valfrihet att förvärvsarbeta eller vara hemma. Barnomsorgens roll för jämställdheten mellan män och kvinnor betonas.

Det socialdemokratiska partiet kräver en radikalare utbyggnad av barnomsorgen (med förtur för daghemmen) än vad de borgerliga partierna gör. Kravet specificeras i en reservation till de borgerliga partiernas förslag till barnomsorgsplan för åren 1977-81 samt till 1977 års budget. (2)

Vilken omsorgsform är bäst för våra barn?Familjedaghem, säger förtroendemännen

De kommunalpolitiska handlingsprogrammen för barnomsorgen rimmar väl med förtroendemännens uttalanden i intervjuer enligt

- (1) Moderata samlingspartiet, Örebro kommun. Att satsa på 1976. Folkpartiet i Örebro kommun. Folkpartiet i din kommun 1976. Socialdemokraterna. Kommunalpolitiskt program 1976-79. Centern i Örebro 1976.
- (2) Socialdemokratiska gruppen. Till sociala centralnämnden 1976-06-17. Reservation.



nedan. (1)

Moderaterna menade att valfriheten krävde flera omsorgsformer. Man ville inte bara ha daghem och familjedaghem utan också s k trefamiljs-system, vårdnadsbidrag och andra ännu oprövade former. De skulle själva alla för egna barns del ha valt att ha barnen hemma med modern. I andra hand skulle de valt annan släkting eller familjedaghem. Den enda kvinnan var den enda som nämnde daghem som alternativ och då i andra hand. De tyckte alla att barn i åldern 0-3 år bör vara hemma med modern. En del ansåg att barn borde vara hemma med mamma upp till 4 års ålder. Ingen av de intervjuade hade haft egna barn på daghem eller familjedaghem.

"Vi moderater hävdar familjedaghem före daghem", säger byggnadsnämndens ordförande (man).

Centerpartisterna hävdade att daghemmet bör vara "bas" i den kommunala barnomsorgen. Enligt deras personliga åsikt var familjedaghem eller barnflicka bäst för barn. Deras egna barn hade haft den omsorgsformen.

Oppositionen var inte representerad i panelintervjun 1976. Men eftersom panelen utpekade två socialdemokrater som särskilt betydelsefulla för barnomsorgens utformning och utbyggnad, ingick de i nyckelpersonintervjun 1976. De var ordföranden i kommunfullmäktige 1953-73 tillika ordföranden i BVN från mitten av 50-talet till 1972 samt kommunalrådet för sociala roteln sedan 1973, en man respektive en kvinna. Båda två hävdade att daghemmet ska vara en bas för den kommunala barnomsorgen. Att bygga daghem i varje större bostadsområde var en del av den sociala bostadspolitik som partiet bedrivit under efterkrigstiden såväl lokalt som centralt. Att daghem ändå inte byggts i alla grannskap förvånar dem i efterhand och sägs bero på att det inte fanns (inte måtte ha funnits) någon efterfrågan.

Det fanns en viss tveksamhet om vilken omsorgsform som var den bästa för barn under tre år.

"Ja, jag anser mig för min del inte ha ett alldeles tillräckligt underlag för att riktigt kunna bedöma vilken form som skulle vara den mest riktiga för de små barnen. Därför måste det finnas båda formerna (daghem och familjedaghem)... Föräldrarna ska ha möjlighet att välja." (s, kvinna)

(1) Enligt panelintervju 1976. De intervjuade förtroendemännen i panelen var kommunalråden för sociala, administrativa och tekniska rotlarna, ordförande och vice ordförande i sociala centralnämnden och byggnadsnämnden samt ytterligare en förtroendeman i sociala centralnämnden. Därmed intervjuades fyra moderater och två centerpartister. Alla utom en moderat var män. Folkpartisterna blev här tyvärr utan röst genom den lottningsmetod som användes för att välja IP. De kommunalpolitiska handlingsprogrammen för valåret 1976 rimmar väl med de intervjuades uttalande. Det finns därför skäl att antaga att även en intervjuad folkpartist skulle uttalat sig i enlighet med sitt kommunalpolitiska program.

Tja, säger planerarna, mamma för de små säger personalen

Gruppen planerare, administratörer, barnomsorgspersonal (1) hade olika uppfattning om vilken omsorgsform som var den lämpligaste för barn i allmänhet. Högre tjänstemän svarade mer svävande. De talade om valfrihet och alternativ. De var män och hade inte haft barn på daghem eller familjedaghem själva. De lägre tjänstemännen var kvinnor och hade i blygsam utsträckning anlitat kommunal barnomsorg. Gemensamt för hela gruppen var uppfattningen att barn under tre år borde vara hemma med mamma. Särskilt barnomsorgspersonalen betonade detta. De hade själva (eller skulle om de hade haft barn) varit hemma med sina egna barn de första åren. Uttalanden som att det var synd om små barn på daghem var inte ovanliga.

Klar ställning för daghem tog socialchefen, som också hade längst erfarenhet av barnomsorgsplanering bland kommunens tjänstemän. Han menade att föräldrar i kombination med daghem var det bästa för de allra flesta barn. Men även han reserverade sig för de allra minsta.

Daghem, postulerar föräldrarna

De gruppintervjuade daghemsföräldrarna (ca 20 st fördelat på tre grupper) förordade daghem för barn i alla åldrar. Kollektivet, öppenhet för insyn och kontroll, pålitlighet (daghemmet blir inte sjukt eller säger upp sig) och utbildad personal var deras argument för daghem. Men ingen var helt okritisk till daghemmen, som de fungerade då. Stora barngrupper, låg personaltäthet, kvinnodominans, omsättning bland barn och personal, dåligt underhållna lokaler och gårdar ansågs medverka till sämre kvalitet. Nackdelarna ansågs inte vara så stora att de intervjuade skulle vilja byta omsorgsform, i synnerhet inte för de minsta barnen. Flera föräldrar önskade i stället kortare arbetstid under barnens två, tre första levnadsår.

Orsaker till varierande kvaliteter

I stort sett samtliga intervjuade aktörer (alla utom föräldrarna) angav psykologiska, socialpsykologiska och byggnadstekniska (2) orsaker på daghemsnivå (mikronivå) som skillnad mellan "bra" och "dåliga" daghem. De kvalitativa målen med barnomsorgen kunde enligt dem uppnås med lämplig personal, lämpligt samarbete och lämpliga lokaler. Strukturella svårigheter eller mer övergripande eventuellt planerbara förhållanden av vikt för måluppfyllelsen nämndes inte av någon med undantag av f d socialchefen (man) och enstaka socialdemokratisk förtroendeman (kvinna).

(1) Panelintervju 1976.

(2) Att byggnadstekniska orsaker till bra daghem angavs behöver inte betyda att de intervjuade, som svarade i sådana termer (enbart tekniker) menade att byggnaden hade all betydelse för verksamheten. Det kan helt enkelt bero på att tekniker med 'daghem' främst menar byggnaden 'daghem', vilket ju faktiskt är språkligt korrekt. Icke-tekniker associerar, enligt intervjuaren, främst till verksamheten när de hör begreppet 'daghem', vilket är lika språkligt korrekt.

Denna psykologiserande mikronivåbetonande inställning hos flertalet aktörer till hur kvalitet byggs in i daghemmen är viktig att ha i minnet för det följande: Olika aktörers strategi för utbyggnaden av en bra barnomsorg borde ju rimligen påverkas av deras syn på varför och hur barnomsorgen kan bli bra. De alla flesta tycks mena att bra barnomsorg inte kan planeras fram.

#### Hur stort är behovet av daghemsplatser i Örebro?

Uppfattningar om behov av daghem är givetvis avhängigt av attityder till daghem som lämplig omsorgsform.

Vice ordföranden i sociala centralnämnden 1974-76 (m, kvinna) säger:

"Jag kan inte gå med på att daghem behövs för alla barn. Det teoretiska behovet enligt förskoleplan -75 är för optimistiskt beräknad. Det faktiska behovet är inte lika högt som ambitionerna" (i planen). (min understrykning)

Föräldrar säger:

"Vi vill ha gratis daghem åt alla barn."

Alla intressenter är överens om att det behövs fler daghem än vad som finns, men hur många råder motstridiga uppfattningar om. Märk särskilt förtroendemannen som i sin formulering av svaret klart anger, att 'behov' av daghem inte är något objektivt utan bestäms inom ramen för politiskt beslutsfattande!

Gemensamt för alla i panelen 1976 är att de underkänner socialstyrelsens sätt att beräkna behov. De borgerliga förtroendemännen anser att det är för "teoretiskt", inte tillräckligt anpassat till lokala förhållanden. De verkar sätta större tilltro till sådant behov som yttrar sig i telefonsamtal, remissvar, insändare i lokalpressen än till statistiska beräkningar. Inte heller kön anses tillförlitlig. Den anses visa ett större behov än vad som egentligen är fallet. Endast "direktartikulerat" (1) behov tycks utgöra accepterat planeringsunderlag.

Föräldrar underkänner beräkningsmetoderna eftersom att dessa utgår från befintlig eller beräknad framtida kvinnlig förvärvsfrekvens. Kommunens prognoser anses för låga. Metoden tillåter också att kommunen ges möjlighet att bedöma att en del av det framräknade behovet inte bör eller behöver tillfredsställas med kommunal omsorg. Den delen ska tillfredsställas genom föräldrars privata arrangemang.

(1) Med "direktartikulerat" avser jag sådant som uttrycks muntligt eller skriftligt direkt till politiker eller i insändarform via massmedia. Köregister som upprättas efter kontakter med tjänsteman uttrycker t ex inte direktartikulerat behov. Att direktartikulerat behov endast uttrycker toppen på ett isberg har visats i många vetenskapliga undersökningar, se t ex Connolly, 1972 och Balbus, 1971. Se även Schéele 4, sid 85, där en politiker beskriver hur man byggde daghem (1949) trots att det inte fanns någon direktartikulerad efterfrågan, men att det likväl snabbt blev fullbesatt.

Remissvaren till förskole- och barnomsorgsplanerna berör i hög grad sättet att beräkna behov. De som tar upp behovsfrågan gör det därför att de är kritiska till beräkningsunderlaget eller till kommunens ambitionsnivå för kommunal behovstäckning. Ingen remissinstans utom KDS uttalar att någon av planerna skulle visa för snabb eller för hög utbyggnadsgrad. Med några få undantag är alla remissinstanser överens om att kommunens ambitioner 1975 och 1976 för utbyggnad efter 1975 är för låga och att behovet dessutom är för lågt räknat.

De politiska partiernas svar harmonierar med ställningstaganden i partiprogrammen för 1976 om de olika barnomsorgsformerna. Alla i kommunfullmäktige representerade partier, m, fp, c, s, talar om daghemmet som bas men menar olika saker. Enligt (s) ska "basen" vara både organisatoriskt och kvantitativt dominerande. Det ska finnas fler daghem än familjedaghem. Till daghemmen i ett bostadsområde ska andra former av barnomsorg knytas. De borgerliga trycker endast på den organisatoriska basen hos daghemmet. Genom att knyta dagbarnvårdare till daghemmen vill man höja familjedaghemmens pedagogiska status.

Småpartierna har i remissvaren sin chans att påverka planerna. SKP kräver en förskoleplats åt varje barn, medan KDS vill ha vårdnadsbidrag, skattelättnader för män med hemmafruar, mer deltidsjobb och större möjligheter till tjänstledighet för vård av barn. KDS vill ha ickekommunala förskolor samtidigt som de hävdar att kollektiv fostran enligt vetenskapliga undersökningar inte är bättre än vård i hemmet.

IMSE, föräldraorganisation för daghemsföräldrar i Örebro, kräver liksom SKP daghem åt alla barn. Förskolläraernas fack (SFR) vill att övervägande delen heltidsplatser inom barnomsorgen ska finnas på daghem. Så anser även ÖFC, barnskötarnas fackliga organisation. BRIC, organisation för familjedaghemsföräldrar i Örebro, är den enda icke partianknutna organisation som kräver fler platser i familjedaghem än i daghem.

#### Vad kostar de olika formerna för barnomsorg?

Vad avser kostnader fanns en viss uttalad värdegemenskap mellan alla i panelen och nyckelpersonkretsen 1976. De menar att man inte kan betrakta kostnader för barnomsorg i ett snävt kommunal-ekonomiskt perspektiv.

Barnomsorgsresurser måste fördelas mellan olika omsorgsformer inklusive förälder hemma med vårdnadsbidrag ansåg förtroendemännen. Daghemsföräldrarna hävdade att "daghem måste få kosta" (för samhället).

#### Daghem är dyrast säger panelen

Majoriteten i panelen tror eller säger sig veta att daghem är dyrare än familjedaghem eller andra former av barnomsorg.

#### Daghem är gratis säger ekonomerna

En tjänsteman, budgetchefen, ger ett avvikande svar. Han hävdar att daghem för 3-6-åringar är självbärande för kommunen. Detta bekräftas av ekonomichefen på barnomsorgsavdelningen i panelintervju 1979. Han har själv räknat ut att kommunen inte behöver

betala ett öre i drift under överskådlig tid framåt för de daghem som byggs åren 1975-76. Anledningen är höjda statliga anläggningsbidrag i kombination till framtida höjda driftsbidrag. Just 3-6-årsavdelningar har en personaltäthet vars kostnader inte överstiger statsbidragen. Dessa beräkningar har han visat förtroendemännen i sociala centralnämnden i november 1975.

Vad är målet enligt förskole- och barnomsorgsplanerna?

Daghemsutbyggnad för vem?

Förskoleplan 1975-80 och barnomsorgsplan 1976-81 var de två första kommunala planerna för barnomsorgens utformning och utbyggnad. De författades under tiden med borgerlig majoritet i kommunen. Målbeskrivningarna i planerna är kopior av barnstugeutredningens målformuleringar, som sedermera kom att antas av riksdagen inom ramen för förskolelag respektive barnomsorgslag (1).

"Utbyggnaden av daghemsplatser har föreslagits i första hand inriktad på att tillgodose behovet för

- barn med förvärvsarbetande mor (minst 20 tim/vecka)
- barn med heltidsstuderande mor
- barn med ensamstående far
- barn med särskilda behov

Den i särklass största av dessa grupper barn är helt naturligt de barn, som har förvärvsarbetande mor. Därefter ligger tyndpunkten i prognosen på en bedömning av, dels det framtida antalet barn i åldern 0-6 år, dels hur stor andel av dessa barn som förväntas ha en mor som förvärvsarbetande vårdare."

(Förskoleplan 1975-80. Örebro kommuns socialförvaltning 1975, sid 5).

Barnomsorgsutbyggnad till vilken ambitionsnivå

Den enda säkra källan där det borgerliga blockets ambitionsnivå kan avläsas är i sociala centralnämndens ursprungsförslag till utbyggnad. Visserligen upprättades förslagen av tjänstemän som genom sina beräkningsmetoder och förslag kan tänkas ha påverkat politikerna till en annan ambitionsnivå än partiernas egentliga (2), men dokumentet redovisar ändå det officiella mål för utbyggnaden som väljarna hade att ta ställning till. Ett av barnomsorgsplanernas syfte är för övrigt att tvinga kommunalpolitikerna att redovisa sina mål för barnomsorgspolitik i termer som går att förstå. Målformuleringar från talarstolarna är inte alltid sådana att de kan tolkas vare sig av medborgarna eller de forskare som ska reda ut vad talaren egentligen avser att ha som mål för sina framtida handlingar.

Enligt majoritetens förslag (3) sommaren 1975 till förskoleplan 1975-80 skulle 150 platser öppnas femårsperioden 1976-80.

(1) Se Bilaga 5.

(2) Angående politikernas möjligheter att styra planeringen se t ex Brunsson och Jönsson, 1979.

(3) Det formella beslutet redovisas i strategiavsnittet.



I anslutning till förslaget anmärks att platsantalet förutsätter syskongrupper, d v s omsorg för barn över 3 år. Tilldelades platser för yngre barn, skulle platsantalet sjunka. För samma planeringsperiod skulle ingen ny plats i familjedaghem skaffas. (Under det innevarande året hade familjedaghemmen utökats med 75 platser).

Nästa års förslag innebar att 1 150 platser skulle tillskapas åren 1977-81, varav 875 i daghem och 175 i familjedaghem. Förslaget torde vara ett svar - i valdebatten - på det reservationsförslag som den socialdemokratiska oppositionen ställde mot fjolårets plan (se tabell nedan).

Tabell 2: Förslag och motförslag (ej beslut) under den borgerliga tiden till barnomsorgsutbyggnaden i Örebro kommun. Gäller barn 0-6 år. (Källa: Förskole- och barnomsorgsplaner samt reservationer och beslut.

Förslagsår förslagsställare	Daghem	Familje- daghem	Summa platser	Anm (***)
1975	utbyggnad	1976-1980		2 785
borgerliga majoriteten	150	0	150	
socialdem oppositionen	prioriteras	-	1 800 <sup>(*)</sup>	
1976	utbyggnad	1977-1981		2 890
borgerliga majoriteten	875	275	1 150	
socialdem oppositionen	150 fler än majoritets- förslag re- dan 1977	50 fler än majoritets- förslag re- dan 1977	2 550 <sup>(**)</sup>	
(*)	uttryckt som "75 % av teoretiskt beräknat behov" (enl plan 1975-80)			
(**)	uttryckt som "fullt utbyggd barnomsorg för barn 0-6 år, senast 1981"			
(***)	antal befintliga platser totalt 31/12 året före förslags-året.			



## TIDEN MED SOCIALDEMOKRATISK MAJORITET

De mål som olika intressenter förde fram och som redovisats i det föregående ändrades inte i och med majoritetsskiftet kring nyåret 1976/77. Vad som ändrades var vilka mål som fick styrande effekter genom att de kom att bilda underlag för beslut. Eftersom målen för såväl barnomsorgens inriktning som dess utbyggnad skilde sig kraftigt åt mellan det borgerliga och det socialistiska blocket var vindkantringen mycket märkbar.

Sitt formella uttryck fick omprioriteringen av olika intressen i och med upprättandet av barnomsorgsplan 1978-82. Planen innehöll en detaljerad redovisning av kommunala mål och syften med barnomsorgen och förskolan. Dessa redovisas nedan i de delar som avser heldagsomsorg för förskolebarn:

"Barnomsorgen i kommunen skall syfta till

- att tillsammans med föräldrarna främja barnens trygghet, allmänna personlighetsutveckling och sociala träning
- att medge småbarnsföräldrar valfrihet och främja jämställdhet mellan kvinnor och män.

Målsättningen för planeringsarbetet är

- att senast 1981 enligt barnomsorgsplanen ha tillgodosett det totala behovet av hel- och deltidsoomsorg för barn i åldrarna  $\frac{1}{2}$ -6 år.

En kvalitativ utveckling ska ske genom

- att bemanningen ökas i förskolans deltidsgupper och daghemmens syskongrupper, varvid också bör beaktas barn med särskilda behov
  - att alla barn med annat språk än svenska som hemspråk får hemspråksträning
  - att med förskolan som bas öka kontakten mellan dagbarnvårdare, barnvårdare, personal och föräldrar inom barnomsorgen samt med hemmavarande föräldrar och barn i området
  - att samarbetet med landstinget utvecklas
  - att samverkan förskola - lågstadium utvecklas
  - att all personal får kontinuerlig fortbildning
  - att planering inleds för ett framtida överförande av barnomsorgens administration till distrikten."
- (a a sid 10-11)

De kommunala målen för verksamheten är helt i linje med de statliga, men markerar genom de självständiga formuleringarna i förhållande till centrala texter att det planförfattande organet (sociala centralnämnden) tagit ställning i målsättningsfrågorna.

Decentralisering med daghemmet som bas

Daghemmet som bas i varje grannskap och samverkan mellan daghem och skola framträder som lokala ambitioner som inte kom till uttryck i tidigare planer. Som ett medel att uppnå dessa mål ser planförfattaren en decentralisering av den administrativa ledningen av barnomsorgen.

Tabell 3: Förslag och motförslag (ej beslut!) under den socialdemokratiska tiden till barnomsorgsutbyggnaden. Gäller barn 0-6 år i Örebro kommun. (Källa: Barnomsorgsplaner med reservationer och beslut i SCN, KS och KF samt blankett 1. "Uppgift om daghem" respektive planperiod ur den årliga enkäten från SoS).

Förslagsår förslagsställare	Daghem	Familje- daghem	Summa platser	Anm
1977	utbyggnad 1978-1982			2 536 <sup>***</sup>
socialdem majoritet	1 495	555	2 050	
borgerlig opposition				borgerlig reserva- tion i KF
1978	utbyggnad 1979-1983			3 450 <sup>***</sup>
socialdem majoritet	697	576	1 273	konsensus beslut i KF
borgerlig opposition		reservation i SCN mot att dagbarn- vårdares barn ej in- går i behovs- beräkningen		reserva- tion från borger- liga gruppen i SCN
1979	utbyggnad 1980-1984			3 818
socialdem majoritet	616	466	1 082	konsensus beslut i KF
borgerlig opposition	oo	oo	oo	
1980	utbyggnad 1981-1985			4 240 <sup>***</sup>
socialdem majoritet	446	298	744	konsensus beslut i KF
borgerlig opposition	oo	oo	oo	
(efter 1980 har flerårsplan för utbyggnaden inte förankrats politiskt annat än som delförslag i budgeten.)				
1981	utbyggnad 1982-1986 <sup>(*)</sup>			4 391 <sup>***</sup>
socialdem majoritet socialför- valtningen	407	212	619	någon B-0 plan el- ler mot- svarande ej anta- gen av pol. org.
borgerlig opposition	oo	oo	oo	

Forts tabell "förslag och motförslag..."

Förslagsår förslagsställare	Daghem	Familje- daghem	Summa platser	Anm
1982	utbyggnad 1983-1987 <sup>(*)</sup>			4 933 <sup>***</sup>
socialdem majoritet (SN)	560	91	651	verksam- hetsplan för so- cialtjänst- ten.
borgerlig opposition (SN)		(avveckling 100 pl 1983)		reserva- tion fp o c m accep- terar ej planen
1983	utbyggnad 1984-88			4 909 <sup>***</sup>
(socialdem majoritet) socialför- valtningens tj.mannaprod	608	91	699	ingen plan och inget po- litiskt beslut om utbyggnad
(borgerlig opposition)	oo	oo	oo	
1984				4 950 <sup>***</sup>
<p>Anm: efter 1982 har flerårsplan för barnomsorgens utbyggnad inte varit uppe till beslut i något politiskt organ. BOP ersattes 1982 av "Verksamhetsplan för socialtjänsten för perioden (1983-87). För perioden 1983-84 ersattes BOP av den statistik över utbyggnaden som socialstyrelsen inforrdar.</p> <p>(*) Källa: Blankett 1. "Uppgift om daghem" avsedd att sändas till SoS.</p> <p>(***) Antal platser tot 31/12 året före förslagsåret, enl *. oo Ingen uppgift</p>				

### Högre utbyggnadsambitioner än staten

Utbyggnaden är vid den aktuella tiden (före 1984) till skillnad från utformningen av verksamheten en suverän kommunal angelägenhet. Målet för utbyggnaden i Örebro är mycket ambitiöst i ett riksperspektiv och överträffar vida det statliga. Statliga mål för utbyggnaden formulerades efter regeringens överläggningar med Svenska kommunförbundet under våren 1975. 1976 beslöt riksdagen, helt i linje med förhandlingarna året innan, att stödja ett program för utbyggnad av daghemmen med 100 000 platser under perioden 1976-80. En utbyggnad med 100 000 platser skulle enligt dåvarande statliga prognoser för behov av heldagsomsorg inte på långt när innebära fullt utbyggd barnomsorg. Uppemot 150 000 platser skulle "fattas" 1980 om utbyggnadsplanerna genomfördes fullt ut (Schéele 3, sid 21).

## Kapitel 5. B E S L U T

## INLEDNING

Kapitelrubrikerna "beslut" och "strategier" representerar beslut om vad som ska göras respektive beslut om hur detta ska göras. Jag skiljer med kapiteluppdelningen (beslut i) sakfrågan från (beslut i) procedurfrågan.

Två beslut i sakfrågan ska enligt vald avgränsning följas upp. Det ena avser barnomsorgens utbyggnad i kommunen som helhet. Beslutet konkretiserar enligt ett rationalistiskt synsätt den politiska majoritetens mål för barnomsorgen en viss tid framöver. Beslutet kan också betraktas som ett resultat av den politiska processen med sina överväganden och regleringar mellan olika intressen. Med detta betraktelsesätt blir beslutet ett resultat av en förhandlingsprocess.

Det andra beslutet avser utbyggnaden 1978.

## TIDEN MED BORGERLIG MAJORITET

Utbyggnadsbeslutet

Kommunfullmäktige beslutade 1975 att 30 platser i daghem skulle byggas 1975 och 90 1976, samt att det omedelbara behovet av platser skulle vara täckt senast 1977. Beslutet formulerades av socialdemokraterna genom en reservation och innebar en marginellt höjd ambitionsnivå i förhållande till huvudförslaget. Att reservationen blev underlag för beslut i stället för det borgerliga blockets förslag, berodde på att en folktopartist agerade vågmästare till socialdemokraternas fördel. Vågmästarrollen var unik och berodde i sin tur på att beslutet fattades under sommaren, då flera av de borgerliga politikerna var frånvarande från fullmäktigemötet, medan socialdemokraterna kom mangrannt.

1976 års beslut kring BOP 1976-81 innebar att 245 nya daghemsplatser skulle byggas 1977. Mot detta reserverade sig socialdemokraterna som ville höja ambitionerna med 200 platser samma år.

Med tanke på den unika statliga satsningen på ekonomiskt stöd till daghemsutbyggnaden ter sig såväl det borgerliga blockets som oppositionens politik märkligt passiv. Det kostade inte kommunen ett öre att före 1977 bygga och under överskådlig framtid driva daghem för barn över 2 år. Se statlig styrning ovan.

Tidplanen

Tidplanen var trots detta en viktig del av utbyggnadsbeslutet, men också av strategin. Den kan förklara varför man enbart valde sådana metoder för utbyggnad som inte förutsatte tidkrävande planläggning.

Mål kontra beslut

Den enda förklaringen, till att kommunledningen inte beslöt sig för att bygga vad som byggas kunde, är deras bakomliggande mål för och attityder till kommunal barnomsorg och i synnerhet till daghem.

Utbyggnadens starke man anlätade själv familjedaghem för sina fyra barn och trivdes med det. Att daghem skulle vara helt "gratis" för kommunen tycks han inte riktigt ha införlivat i sitt annars väl medvetna ekonomiskt sinnade planeringstänkande. Inte heller att de flesta föräldrar önskade daghem före familjedaghem. (1)

(1) Enligt personlig intervju 25/5 och 31/5 1976. IP känner väl till vad familjedaghem innebär. Hans egna fyra barn är eller har varit hos dagmamma. Han har mycket goda erfarenheter av bra dagmammor. Han och hans fru fick själva kontakt med en dagmamma som de tyckte om och även började umgås med. De anlätade henne privat. Senare anställdes hon av kommunen och blev IPs barns kommunala dagbarnvårdare. Möjligheten, att själv anställa en dagmamma som man kände till och tyckte om, användes av många initiativrika föräldrar tror IP. Det är en viktig anledning till att, vissa (forts nästa sida)



Under den borgerliga majoritetens tid var det beslutsfattarna själva som agerade "bromsare". Inom det borgerliga blocket kan moderata samlingspartiet betecknas som starkaste daghemsvedersakare. Deras argument var föräldrars rätt att själva välja barnomsorgsform. De förordade familjedaghem, trefamiljssystem och vårdnadsbidrag.

Bland svaga intressenter kan två vedersakare registreras. Det är KDS och BRIC (Barnets rätt i centrum, föräldraorganisation för barn i familjedaghem).

De mest betydande pådrivarna var socialdemokraterna, de fackliga organisationerna, arbetsgivarorganisationer, VPK, IMSE (föräldraorganisation för daghemsbarn). Att IMSE betecknas som betydande beror på dess roll som marginalväljarkår inför kommunalvalet 1976 (2). Örebros bägge dagstidningar, oberoende

(1 forts)..med fördel väljer familjedaghem (Möjligheten att själva välja familjedagmammor upphörde i princip 1971). Daghem beskriver IP mer abstrakt. Han brukar cykla runt i kommunen och besöka daghem då och då. Han tittar bara in utan förhandsanmälan. Det har han kommit överens med daghemmen om att få göra. Det är roligt att besöka daghem, tycker han.  
IP är medveten om att det finns ett stort behov av barnomsorg. Han har därför hos statistikavdelningen beställt en undersökning av den registrerade kön till daghem och familjedaghem. Den visar enligt honom att familjedaghem är mer eftersökta än daghem. Ekonomiskt kommer de olika omsorgsformerna ungefär på ett ut, anser han. Daghem är dyrare för barn under tre år, men familjedaghem tenderar att bli dyrare för de äldre förskolebarnen. Han säger sig känna till statsbidragssystemet och manipulerar med lätthet i huvudet med platsantal, kostnader och intäkter för olika typer av platser, så övertygande att jag innan kontroll är säker på att han har rätt. Kontrollen visar att daghem är billigast och att kön till daghem är längre än den till familjedaghem. (Enligt Schéele 3, kap 4, använder lågutbildade låginkomstgrupper i högre grad familjedaghem än daghem medan de resursstarka främst använder daghem). IP betraktar visserligen daghemmet som en bas för den kommunala barnomsorgen, men samtidigt måste det finnas ekonomiska förutsättningar för att bygga dem, menar han.

(2) Exempel på IMSEs inflytande är: Beslut att stänga alla spädbarnsavdelningar vid kommunens daghem 1976 revs upp efter kampanj av IMSE. Kampanjen bevakades noga av oppositionen (min deltagandeobservation). Beslut att ändra daghemstaxan 1975 utformades enligt förslag av IMSE efter förhandlingar (deltagandeobservation). I den partipolitiska massmediadebatten användes IMSE 1976 enligt vissa politiker som "slagträ" på grund av sin ställning som marginalväljarkår (panelintervju 1976 och -79 samt tidskriftsbevakning). På initiativ av daghemsadministratörer sammanträffade dessa och IMSE regelbundet. Vid föredragningar i sociala centralnämnden använde föredraganden i vissa lägen IMSE som stöd för att lättare få igenom sina förslag till beslut. IMSEs ståndpunkt i olika frågor efterfrågades av beslutsfattare (panelintervju 1976 och -79). Personal använde med framgång IMSE som kanal för att framföra sina egna intressen (deltagandeobservation).

liberal och s, agerade båda pådrivare såväl på ledarplats som i nyhetsbevakningen.

Daghemsförespråkarnas argument var: kvinnors rätt till arbete, jämställdhet mellan könen, barnens rätt till pedagogisk stimulans, till kamratkontakter och samvaro med andra vuxna än föräldrarna, näringslivets behov av arbetskraft, den långa daghemskön, samhällets ansvar för barnen samt den samhällsekonomiska fördelen att satsa på barnen innan de på grund av brister i miljön skulle kosta samhället ännu mer i vård, bevakning och socialt arbete.

## TIDEN MED SOCIALDEMOKRATISK MAJORITET

Formulering av utbyggnadsuppgiften

Under valrörelsen formulerades socialdemokraternas löfte om utbyggnad av barnomsorgen för förskolebarn så att den skulle vara fullt utbyggd senast under 1981 (se tabell 2 sid ). Med fullt utbyggd avsågs då att alla förskolebarn över 6 månader vars föräldrar förvärvsarbetade eller studerade på heltid skulle ges plats om omsorg inte ordnades på annat sätt. Dessutom skulle den lagstadgade skyldigheten gentemot alla 6-åringar och barn med särskilt behov av stöd och stimulans respekteras. Senast 1977 skulle det "akuta" behovet vara tillfredsställt.

Hur mycket och när?

I arbetarkommunens remissvar till KS angående barnomsorgsplan 1976-81 definieras det akuta behovet med 200 platser förutom planförslagets 195. Kommunen beslutade i enlighet med arbetarkommunens remissvar. De 200 ytterligare platserna för 1977 fördelades med 150 i daghem och 50 i familjedaghem. Detta visar att det var det politiska partiet och inte förvaltningen som formulerade beslutet! (Jämför tabell 2).

Beslut 1977 för vad som skulle genomföras under 1977 och 1978 framgår av följande förslag av SCN i februari 1977.

Tabell 4: Utbyggnad av heldagsomsorg för förskolebarn enligt återremitterad barnomsorgsplan 1976-81. Fastställd av KF 1977-06-20.

Genomförandeår	1977	1978
Omsorgsform		
daghem	395	580
familjedaghem	105	70
Summa heldagsplatser	500	650

Den allra viktigaste delen av uppgiften var att bygga ut snabbt, för att kunna uppfylla vallöftet. Tidplanen blev en viktig del av strategin, inte av ekonomiska skäl som under den borgerliga tiden, utan av rent politiska. (Stimulansbidraget för anordning upphörde 1977-02-28).

Var och för vem?

Utbyggnaden skulle till att börja med ske i de områden där akutköen var längst. Man skulle också bereda plats för barn under tre år. Områden som nämns i arbetarkommunens ovan nämnda remissvar är Brickebacken med en kö på 242 barn samt Varberga och Vivalla.

Förutom konkreta beslutsformuleringar finns utbyggnadsbeslutet att tillgodose "det totala behovet av hel- och deltidsoomsorg

för barn i åldrarna ½-6 år". (BO-plan 1978-82, sid 10). För tolkning av ett sådant beslut i VAR- och FÖR VEM-termer krävs en analys av hur de styrande aktörerna ser på behovsfrågan. En sådan görs i Schéele 2, kap 5.

#### Mål kontra beslut

Det kvantitativa beslutet fattades i konsekvens med målen. Det var orealistiskt. Att inom ett år öppna 580-680 nya daghemsplatser, när vare sig lokalisering eller plats var bestämd är knappast möjligt inom bebyggda områden. Beslutsfattarna valde att formulera beslutet enligt målet, trots att de kände till att det inte skulle gå att genomföra i tid. (1)

De kvalitativa besluten formulerades inte så klart att tjänstemannaaktörerna, enbart genom att följa initierande arbetsordet, skulle kunna följa målen om var och för vem daghemmen skulle byggas. Men tanken var förmodligen heller aldrig att tjänstemännen självständigt skulle genomföra utbyggnadsplanen. I nästa avsnitt beskriver jag hur en strategi lades upp, som krävde förtroendemännens deltagande i beslutsgenomförandet.

(1) Enligt mötesanteckningar och nyckelpersonsintervjuer 1979 informerades beställande förtroendemän redan vid ett upptaktsmöte i januari 1977 (se avsnittet om strategin) om att besluten var ogenomförbara. Enligt personlig intervju med beställande förtroendemän föredrogs ett högt satt mål som inte uppnåddes, framför ett lägre. Det höga målet översatt i beslut hade uppgiften att ge tyngd åt den prioritering med vilken tjänstemännen skulle expediera utbyggnadsärenden. Jämför Gustavsson et al 1981, där denna typ av planer betecknas som "skenbara".

## Kapitel 6. S T R A T E G I E R

## INLEDNING

Hur tänkte sig beslutsfattarna att besluten skulle genomföras?

För att besvara denna inledande fråga krävs svar på frågorna: Vilka var beslutsfattare, i frågan om barnomsorgens utbyggnad, i den meningen att de verkligen deltog i formuleringen av utbyggnadsuppgiften? Vilka lade upp linjerna för hur besluten skulle genomföras i tid?

Att ta reda på hur strategin för barnomsorgsutbyggnaden lades upp, måste således inledas med att ta reda på vilka som var strategerna. Att detta inte är helt oproblematiskt framgår av senare års implementationsforskning inom den statsvetenskapliga disciplinen (1). Även inom planeringsforskningen ifrågasätts att kommunal planering verkligen kan drivas på ett målmedvetet målinriktat sätt av identifierbara 'planeringssubjekt'. Inga Michaeli, t ex, bygger sitt ifrågasättande på antagandet att den kommunala organisation, som är satt att fatta beslut och genomföra dem via planer och plangenomförande, fungerar som arena för förhandlingar mellan olika, ofta motstridiga, intressen i samhället. Planeringsresultatet är då snarare ett förhandlingsresultat än ett resultat av rationellt målinriktat handlande av vissa formellt tillsatta 'beslutsfattare' (1981).

I denna studie låter jag den kommunala organisationens möjligheter att planera vara en empirisk fråga. Mitt sätt att belysa kommunens möjligheter att uppfylla ett vallöfte, är att teckna det handlingsutrymme som kommunen hade. Planeringssubjektet definieras (för att hålla den empiriska frågan öppen) som den eller de av aktörerna som styrde mest i initiativ- och planskedet.

Jag förutsätter inte att en viss formell position i den kommunala apparaten ska eller bör vara planeringssubjekt. Det enda kravet är att de planerande aktörerna ska tillhöra den kommunala organisationen eller handla på uppdrag av den.

De empiriska resultaten får avgöra om det blir meningsfullt att tillskriva kommunen eller del av den rollen som 'planeringssubjekt'.

Mitt syfte med att inringa 'planeringssubjektet' d v s de faktiska beslutsfattarna och strategerna för initiativ och planeringsskedet är entydigt. Jag vill få deras version av hur de tänkte sig att genomföra sina beslut. Deras strategi ska sedan ställas mot det verkliga genomförandet, kartlagt med stöd av de som genomförde, av dokument och av egen direktobservation. I de sammanhang där skillnader mellan initierande strategi och faktiskt genomförande framträder, föreställer jag mig att också finna förklaringar till varför det gick som det gick.

(1) Angående implementationsforskning se t ex en översikt av Ingrid Muncio 1982.

Angående goda översikter av olika metoder att studera makt och inflytande se Parry 1969, Hernes 1978, Saunders 1980 och Dunleavy 1980.

Resultatet, den utbyggda barnomsorgen, kan sedan utvärderas både med hänsyn till mål och beslut och i förhållande till beslutsfattarnas handlingsutrymme. Jämförelsen mellan strategi och genomförande, eller med andra ord mellan plan och verklighet, är därmed ett led i en utvärderingsprocess.

"De som styrde mest" identifieras med stöd av stegvisa intervjuer och kontroller i kommunala dokument enligt vad som beskrivs i kapitel 2 ovan.



## TIDEN MED BORGERLIG MAJORITET

Vem/vilka styr mest?

Under den borgerliga tiden kom centerpartiet att få en stark ställning i besluts- och planeringsprocessen för utbyggnaden av barnomsorgen. Centern besatte kommunalrådsposten såväl för den sociala roteln som den administrativa. Den förra roteln ansvarade för barnomsorgen och den senare för långsiktig kommunal planering. Även ordförandeposterna i sociala centralnämnden och kommunstyrelsen tillsattes med centerpartister. Kommunrådet för sociala sektorn var samtidigt ordförande i sociala centralnämnden. Ett starkt triumvirat från centern innehade sålunda fyra för barnomsorgsutbyggnaden centrala poster.

Moderata samlingspartiet hade större inflytande på barnomsorgsplaneringen än folkpartiet, trots att folkpartiet var det av de borgerliga partierna, som främst talade för en utbyggnad av den kommunala barnomsorgen. Folkpartiet hade helt enkelt inte de rätta positionerna inom den kommunala apparaten för barnomsorgsutbyggnad. (1)

Moderaterna kanaliserade sitt inflytande via kommunalrådet för den tekniska roteln, en rotel inom vilken bl a byggnadsnämnd och fastighetsnämnd sorterade. Kommunalrådet hade ansvar för byggande och fysisk planering på detaljplanenivå, medan centerns administrativa kommunalråd hade ansvar för den översiktliga men också för den integrerade fysiska och ekonomiska planeringen. Fördelningen av ansvaret för den fysiska planeringen inbjöd till viss konkurrens mellan de två kommunalråden. Detta kom att inverka på centerns uppläggning av strategin för barnomsorgsutbyggnaden.

Förutom ansvarskonflikter inom den fysiska planeringen fanns en konflikt eller oklarhet beträffande ansvarsfördelningen mellan kommunalrådet för långsiktig kommunal planering och kommunstyrelsens ordförande med ansvar för ekonomisk planering. Visserligen hade centern bägge posterna, men de besattes av olika personer och frågan om vad som är ekonomisk och vad som är integrerad översiktlig fysisk och ekonomisk planering kan alltid ställas. Denna oklarhet i ansvarsfördelning kom att inverka hämmande på centerns politiska framtoning och opinionsbildning för barnomsorgsutbyggnaden. (2)

- (1) Tiden 74-76 fanns fyra kommunalrådsposter med ansvar för vardera administrativa, sociala, tekniska och kulturroteln. Folkpartiet innehade den sistnämnda.
- (2) Panel- och nyckelpersonintervju, deltagande observation samt dokumentstudier utpekar entydigt den administrativa roteln kommunalråd som den som drev barnomsorgsutbyggnaden och som den som lade upp strategin. Enligt honom själv fanns denna oklarhet, som gjorde att han inte kunde gå ut så starkt och tydligt som han hade velat i barnomsorgsfrågan. Några oklarheter mellan honom och kommunalrådet för sociala roteln rådde inte, trots att den senare bör betecknas som beställare av utbyggnaden, enligt vederbörande.

Någon motsvarande oklarhet på förtroendemannanivå i ansvarsfördelning mellan beställaren, sociala roteln med sociala centralnämnden å ena sidan och planeraren, administrativa roteln å den andra har inte exponerats. Möjligen framtonar denna konflikt på tjänstemannanivå, mellan socialförvaltningens barnomsorgsavdelning och kommunstyrelsens utredningskontor.

Den bild av konkurrens och ansvarsöverlappningar som beskrivits ovan tecknades tydligt i panel- och nyckelpersonsintervjuerna 1979. De intervjuade hänförde konflikterna till personlig konkurrens mellan individuella förtroendemän.

Viss kan individuella intressen hos starka politiker ge sin förklaring till hur strategier för planering läggs upp. För planeringsforskning är det intressant att se hur den övergripande kommunala organisationen, formell eller informell, inverkar på hur planeringen kommer att gå till i praktiken, även oavsett motiven är personliga eller strukturella. Antagligen är organisationsförändringar delvis ett resultat av starka politikernas fördelning av makt och ansvar sig emellan och delvis ett resultat av strukturella förändringar. Den borgerliga blockpolitiken torde förstärka behovet av revir och anger i så fall det förstnämnda motivet för omorganisation.

#### Formell organisation som styrmedel

Den 1 januari 1975 trädde en ny planeringsorganisation i kraft i Örebro kommun. Organisationen var utarbetad av personalnämndens kansli på initiativ av kommunalrådet för den administrativa roteln. Denne var för övrigt ordförande i personalnämnden.

Genom omorganisationen kom den fysiska översiktliga planeringen att kopplas bort från byggnadsnämnden och till kommunstyrelsen. Stadsarkitektkontoret delades i plankontor och stadsarkitektkontor. De båda kontoren sorterade därmed under olika rotlar och tjänade olika beslutande kommunala organ. Organisationsförändringen kan tolkas som resultatet av en maktkamp mellan teknisk och administrativ rotel, men ligger samtidigt helt i linje med utvecklingen i Sverige av kommunal organisation för planering. (1)

Till kommunstyrelsen kopplades ett särskilt arbetsutskott för planering "planeringsutskottet" (PU), en politisk parlamentariskt sammansatt församling som behandlade och beslutade i planärenden. PU blev ett betydelsefullt politiskt organ i plansammanhang eftersom planantagandet i Örebro är delegerat från kommunfullmäktige till byggnadsnämnden (2). Planärendena skall enligt delegationsordningen behandlas i KS innan BN fattar beslut. I praktiken har beslutsfattandet i stor utsträckning kommit att ske i PU (3). Denna del av omorganisa-

- (1) Bygglagutredningen, som arbetade vid den här tiden, förordade en starkare koppling av fysisk planering till kommunstyrelsen för att underlätta integrerad fysisk och ekonomisk planering.
- (2) Detaljplaner antas enligt grundregeln i byggnadslagen (BL § 26) av kommunfullmäktige innan de fastställs av länsstyrelsen. Delegationsförfarandet är ovanligt.
- (3) Enligt den tjänsteman som handlägger det formella vidareförändrat av kommunens stadsplaneärenden (juni 1984).

tionen kan ses som ett resultat av en maktkamp mellan de båda centerpartisterna, ordföranden i kommunstyrelsen respektive kommunalrådet för administrativa roteln. Men den kan också betraktas som en effektivisering av kommunstyrelsens arbete som blev nödvändig, när styrelsen kompetensområde vidgades (1). Antalet planärenden var alltför många för att alla kunna behandlas i KS.

Den strategi som skulle styra utbyggnaden av barnomsorgen satte PU och dess utrednings- och plankontor i centrum. Socialförvaltningens förskole- och barnomsorgsplaner var inte utformade som planeringsunderlag. Underlaget togs därför fram av utredningskontoret som formulerade det förslag till utbyggnadsbeslut som tillfogades socialförvaltningens planer. Det administrativa kommunalrådet uttrycker själv situationen så här:

"Jag visste precis i vilka trådar jag skulle dra. Jag kunde ju använda hela den kommunala förvaltningen så som man spelar på ett piano." ... "Den mängd av beslut på olika plan som måste fattas för att daghem slutligen skall kunna byggas, är av den arten, att de inte kan fattas av en facknämnd, som t ex sociala centralnämnden. Jag fick gehör i KS för mina krav att föra upp planeringsansvaret dit." (personlig intervju 79-11-30).

#### Strategens syn på planeringsprocessen

Kommunalrådet för administrativa roteln var enligt det empiriska materialet (2) den informella strategen och beställaren av daghemsutbyggnaden. Han betraktar beslutet att bygga ut barnomsorgen med daghem som ett komplext initierande beslut. Uttalandet: "Den mängd av beslut på olika plan som måste fattas för att daghem slutligen ska kunna byggas är av den arten att de inte kan fattas av en facknämnd" (se ovan) uttrycker insikten att ett initierande politiskt beslut knappast kommer att genomföras beslutsenligt om beslutsfattaren inte deltar i genomförandet.

Vad strategen poängterar, är att ett kommunalpolitiskt beslut som att bygga fler daghem inom sig döljer en rad nya politiska beslut, vanligen avsedda att fattas av olika facknämnder. Om det initierande beslutet kräver en rad olika facknämndsbeslut för att kunna genomföras (vilket är fallet formellt sett), så kan beslutsfattaren av det initierande beslutet inte styra dess genomförande. Det är ju inte ens säkert att han deltar i de olika facknämndsbesluten. Alltså måste inte bara det initierande, utan också de nödvändiga följdbesluten fattas på samma nivå, nämligen central kommunal.

- (1) Samtidigt pågående planärenden i Örebro var ca 100 vid den här tiden. Dubbelt så många var aktuella för handläggning inom överskådlig tid. Ett detaljplaneärende beräknades idealt ha en handläggningstid om halvvannat år och behandlades upprepade gånger i PU.
- (2) Enligt panel- och nyckelpersonsintervjuer 1979 samt enligt direktobservation.

Vad vår strateg poängterar (1979) är detsamma som senare be-  
driven forskning om genomförandet av politiska beslut visar:  
En genomförandeprocess av ett initierande beslut omfattar en  
politiska beslutsprocess av stor omfattning. Det blir därmed  
meningslöst att lägga upp en strategi för att genomföra enstaka  
politiska beslut. Hela beslutskomplex med mellanliggande verk-  
ställighet måste ses som en helhet. (1)

Omorganisationen hade dukat för en strategi där fysiska miljö-  
förändringar styrdes centralt från PU, oavsett de krävde for-  
mella beslut på vägen av SCN, BN, FN, PN m fl facknämnder.  
Förslaget till omorganisation utformades inom organisations-  
kontoret, för vilket en av de blivande socialdemokratiska  
kommunalråden vid denna tid hade tjänstemannaansvaret. Att  
denna tjänsteman påverkade omorganisationen kan enligt kommu-  
nala bedömare anses klart (2). Organisationen kan därmed (se  
nedan) tänkas ligga i linje även med en strategi som starka  
krafter inom socialdemokratiska partiet skulle förorda.

---

(1) Planeringsprocessen bör därför, enligt min mening, inte  
heller studeras som något kopplat till enstaka politiska  
beslut. Hela beslutskomplexet, t ex angående daghemsut-  
byggnad och berörd planeringsprocess bör identifieras och  
granskas i sin helhet.

(2) Panelintervju 1979.

## TIDEN MED SOCIALDEMOKRATISK MAJORITET

Socialdemokraternas strategi för fullt utbyggd barnomsorg senast 1981 utvecklades redan före 1977, men kom inte till synligt uttryck förrän efter maktövertagandet vid nyåret 1976/77.

Vem/vilka styr mest?

Det är inte helt okomplicerat att tolka vilka som styrde mest, i frågan om barnomsorgens utbyggnad, inför och efter maktövertagandet av socialdemokraterna. Att dokument och intervjuer ger olika svar är inte särskilt märkvärdigt. Jag tillmäter panel- och nyckelpersonkrets större tilltro än formella dokument med hänvisning till forskning kring frågan om vem som styr (1). Men även personerna inom panel- och nyckelpersonkretsen hävdar olika styrgrupper som de mest inflytelserika. Skälen för de skiftande svaren kan vara flera. Åtminstone sju fall är tänkbara:

1. den intervjuade tolkar maktförhållanden utifrån den position bedömaren själv har,
2. inflytandet har växlat under beslutsprocessens gång och bedömare avser olika skeden (2),
3. vissa bedömare har svarat på frågan om vilka som styr i kommunen som helhet, medan frågan var vilka som lade upp strategin just för barnomsorgsutbyggnaden,
4. bedömare har svarat utifrån vilka som borde, enligt den formella processen, styrd och inte utifrån faktiska förhållanden, bland annat förför att de inte har tillräcklig insyn,
5. vissa bedömare bemödade sig att framhålla de som styrde i kulisserna, medan andra bedömde styrning utifrån vem som agerade mest aktivt på stora möten i frågan,
6. maktstrukturen var mer komplicerad än under den föregående perioden. Fler delade på makten. Individualistiska exponeringar av makt undveks, då dessa strider mot de socialistiska idealen om kollektivets makt,
7. maktfördelningen kunde lättare döljas inom ett parti än inom en koalition av flera konkurrerande partier.

Så t ex utpekades vissa icke formellt ansvariga politiker för barnomsorgsfrågan som i hög grad styrande. Dessa i sin tur pekade ut de formellt ansvariga. De formellt ansvariga pekade ut både sig själva och de andra utpekade. I det fallet drar jag slutsatsen att de icke formellt ansvariga som utpekats

- (1) Angående min analys se Schéele 2, avsnitt 4 och 7.  
Angående baslitteratur se not 1 sid 57 ovan. Jag stöder mig även på Dahl, 1961, Bachrach Baraz 1972, Daun 1970, Elander, Strömberg, 79-08-08.
- (2) Beslutsprocessen kan enligt Cederlund delas in i initiativ, berednings- och beslutsskedet (1980, sid 35-39).



hade stor möjlighet att styra vid sidan av de formella beslutsfattarna. Det fanns sannolikt en tendens att överbetona de formellt styrande aktörerna.

De som, enligt min bedömning, lade upp strategierna, ett fåtal starka politiker och några handplockade tjänstemän, betonade sina egna förvaltningar, men sig själva endast om de satt i sådan formell position att de borde styra. Tjänstemännen betonade politikerna, medan dessa betonade de socialdemokratiska föreningarna, rådslagen om barnomsorgen inom partiet under oppositionstiden, samt andra politiker. Min bedömning av vilka som lade upp strategin grundar sig på hur livfullt, detaljerat och insiktsfullt vederbörande beskrev strategin vid intervju-tillfället, kombinerat med övriga panelens bedömningar i sin tur kontrollerade utifrån antaganden 1-6.

En förutsättning för min bedömning var att jag själv redan hade god kontroll över hur det gick sedan. Jag kunde därmed skilja ut de som refererade ex post från dem som yppade ex ante-visioner av ett snabbt genomförande. Ex ante-skildringar skilde sig från verkligheten, medan ex post-dito avbildade den. De som enbart hade en ex post-version är jag mindre benägen att stämpla som en initierande strategi, än en som har en utarbetad vision av hur genomförandet var tänkt.

#### Strategier och strateger

I följande avsnitt ska jag skissera min tolkning av hur strategin utformades samt vilka positioner de hade som styrde mest i det skedet. Gruppen var inte helt igenom identisk med den som formulerade målen och heller inte med den som genomförde planerna.

Till strategin hänför jag utformningen av organisationen för utbyggnadsplanering, formuleringen av planeringsuppgiften, sammankallandet av de, som skulle ingå i planeringsorganisationen samt sättet att presentera planeringsuppgiften. Ursprunglig tidplan hänför jag såväl till strategin som till beslut i sakfrågan.

#### Justerad formell organisation som generell bas för styrning

Den formella organisationen för planering från tiden före maktskiftet bibehölls med några justeringar. Den cheftjänsteman på organisationskontoret, som under den borgerliga majoritetstiden hade upprättat förslagen till ny kommunal organisation, var samma person som efter maktskiftet blev ordförande i kommunstyrelsen. Han betecknades som den som nu styrde mest i kommunen som helhet. Det är fullt tänkbart att han som tjänsteman åt det borgerliga blocket lade upp de stora linjerna för en organisation, som skulle komma att passa hans politiska intentioner.

Rotlarnas kompetensområden förändrades något. Sålunda undveks de ansvarsöverlappningar som det borgerliga blocket dragits med. Ekonomiska frågor avskildes från administrativa roteln och lades entydigt direkt under KS och dess ordförande. Planering hörde entydigt till den administrativa roteln och inte ens vad gäller detaljplanering under den tekniska, som dock hade ansvaret för byggandet.



PU bibehölls som utskott i planeringsfrågor till KS, men hade som ordförande KS. Därmed undveks den oklara informella kompetensfördelningen mellan PU och KS. PU kunde i högre grad än tidigare ges kompetens att fatta slutgiltiga beslut i planfrågor utan risk för att KS åsidosattes.

PU blev, liksom tidigare, det formella beslutande organet för integrerad ekonomisk och fysisk planering. Genom sin sammansättning fanns i PU nu förutsättningar för att bredda integrationen till att även gälla social och kulturell planering. PU bestod nämligen av, förutom KS' ordförande, de fyra rotelansvariga kommunalråden samt fyra oppositionsråd från det borgerliga blocket (c, c, fp, m). Denna, i förhållande till den borgerliga tiden, breddade integrativa organisation betonades i och med rotlarnas mer jämlika ställning i PU. Helt jämlika var de inte. Den administrativa roteln hade genom vice ordförandeposten något större formellt inflytande.

Omorganisationer i den formella strukturen skedde senare under genomförandet av barnomsorgsutbyggnaden. Dessa beaktas som en faktor i genomförandet (se Schéele 2, avsnitt 7).

#### Projektorganisation för daghemsutbyggnad får skraddarsydd målskrud

Ovan påstår jag att socialdemokraternas strategi för barnomsorgsutbyggnaden utformades redan före maktskiftet. Att det var så, visar den snabbhet med vilket genomförandet kunde dras igång.

Den 13 januari 1977 beslutade KS att återremittera barnomsorgsplan 1976-81 (egentligen 1977-81) till sociala centralnämnden för utarbetande av nytt förslag till utbyggnad. Den sjuttonde samma månad kallade ordföranden i sociala centralnämnden tillsammans med kommunalråden för sociala och tekniska rotlarna till ett upptaktsmöte för utbyggnaden av barnomsorgen. De kallade var förtroendemän och tjänstemän för de förvaltningar som ansågs berörda, nämligen sociala centralnämnden, fastighetsnämnden, plankontor och utredningskontor, byggnadsnämnden samt Stiftelsen Hyresbostäder, tillsammans ett tjugotal aktörer. Denna mötesform benämndes "Stora gruppen" och fick sedermera som styrande organ inte så stor betydelse. Avsikten med "Stora gruppen" torde ha varit att med stor tydlighet ge barnomsorgsutbyggnaden högsta prioritet.

När väl detta var gjort bildades mindre, mer informella projektgrupper inom de berörda förvaltningarna. Integrerande kanal på tjänstemannanivå var f d socialchefen som fick ett särskilt uppdrag att kanalisera beslut och påskynda genomförandet av planen för 1978 års barnomsorgsutbyggnad. Integrerande kanal på förtroendemannanivå var PU och kommunalrådsberedningen. (1)

(1) Kommunalrådsberedningen var en informell mötesrutin för de fem socialdemokratiska kommunalråden.

### Medvetet integrerad planering

"Stora gruppen" är intressant för oss av andra skäl än som eventuellt styrande organ. Kallelse-listan visar vilka kommunala förvaltningar som ansågs berörda. Ordförande valet till upp-taktsmötet visar vilket organ som betonades som huvudansvarigt för genomförandet. Detta visar i sin tur huvudmetoden för utbyggnaden av barnomsorgen, vilket utvecklas nedan.

"Stora gruppen" var rationellt sammansatt med tanke på sin uppgift, att omfatta alla som skulle fatta beslut i frågan under genomförandets gång. Utbyggnaden skulle nämligen i huvud-sak ske genom att anordna daghemsplatser. Därmed var planeran-de och tekniska förvaltningar berörda. Därför krävdes den breda integrationen som, förutom nämnda organ, även omfattade kommunal och allmännyttig fastighetsförvaltning.

Det är alldeles klart att strategin utformades som en medvetet integrerad social, ekonomisk, fysisk och teknisk planering. Ett uttryck för medveten integrering är att de förtroendemän, som enligt min tolkning lade upp strategin, särskilt poäng-terade kommunalrådsberedningens centrala betydelse för ut-formning av denna. Visserligen lades, enligt ovan, strategin upp redan innan kommunalrådsberedningen existerade, men dessa poster tilldelades informellt redan under hösten 1976 efter valet och beredningen kan ha fungerat som ett skuggorgan.

Den socialdemokratiska ledningen styrde inte integreringen från samma organisatoriska organ som den borgerliga. Bestäl-larna, d v s sociala centralnämnden och kommunalrådet för sociala roteln drev alltmer aktivt initiering och ledning (strategi) samt genomförande. Behovsutredningar beställdes direkt från socialförvaltningen.

Inom socialförvaltningen skapades inför 1978 års utbyggnad ett informellt beställarorgan som kan liknas vid en byggherre-institution. Detta var en nygammal roll för socialförvaltningen. Under den stora tätortsexpansionens början på 40- och 50-talen hade barnvårdsnämnd och fattigvårdsstyrelsen goda möjligheter att påverka program och utformning av bostads-områden med komplement och service (1). När bostadsbyggandet började rulla efter rationella rutinartat programmerade ruti-ner tog byggnadsnämnd och sedermera kommunstyrelse över hela ansvaret för utformningen av boendemiljöerna. I brytningstider gällde det, som t ex nu för sociala centralnämnden, att återta initiativet för utformningen av program för boendemiljön (2). "Genomförandegruppen" betraktar jag som en sådan inbrytargrupp. Den prioriterade kontinuerligt olika utbyggnadsförslag sins- emellan och fattade informella vidareförande- respektive bord-lägningsbeslut. Denna grupp, som leddes av både ordföranden för SCN och kommunalrådet för sociala roteln, var liten och effek-tiv. Endast en handfull tjänstemän deltog med f d socialchefen som samordnare. "Genomförandegruppen" kom att fungera som

(1) Se Schéele 3, sid 84, 85.

(2) Tidigare inbrytningar gjordes vid mitten av 60-talet, då barnomsorgsbehovet kraftigt artikulerades. Samma tjänsteman som nu hade särskilt uppdrag att driva utbyggnaden drev då som barnvårdsdirektör inbrytningen. Se Schéele 3, sid 100-101.

strategi och "grindvakt" (1) under 1978 års vidareförande.

Förutom socialförvaltningens interna "Genomförandegrupp" fanns sedan den borgerliga tiden "Tomtletargruppen", med ett par tjänstemän från socialförvaltningen och ett par från husbyggnadskontoret (kommunens dåvarande byggherreorgan). Gruppen var inte större än att den rymdes i en personbil. Arbetsuppgiften var att resa runt i centralorten för att leta daghemstomter. Alla impediment, obebyggda tomter och gröna plättar markerades på karta och lämnades till plankontoret för vidare utredning. Denna uppgift lär ha formulerats av utredningskontoret före 1977, på den tiden kontoret drev daghemsutbyggnaden.

För samordning av upphandling och byggande av daghemmen fanns den sk "Projektkommittén för barnstugebyggande". Ordförande var tekniska rotelns kommunalråd tillika fastighetsnämndens ordförande, d v s den formella byggherren och beställaren. "Projektkommittén" träffades mindre frekvent än "Genomförandegruppen" och diskuterade enbart tekniska, ekonomiska och tidplanemässiga aspekter på genomförandet. För övrigt bestod gruppen av stadsbyggmästaren med medhjälpare, ordföranden i SCN, socialförvaltningens projektledare för barnomsorgsutbyggnaden samt dess egen fastighetstekniker.

#### Snabbt genomförande styr strategin

Den praktiskt omöjliga tidplanen var politiskt nödvändig. Kanske var brådskan det viktigaste motivet bakom en strategi för samordning mellan olika förvaltningar. Tidplanen kan också förklara hur uppgiften att bygga ut barnomsorgen kom att presenteras mer som en lokalanskaffningsfråga än som en fråga om lokalisering och utformning av en service.

Vid upptaktsmötet med "Stora gruppen" tonade nämligen den egentliga beställaren, ordföranden i SCN, ner den tidskrävande processen för utredning, lokalisering och planläggning, d v s den fysiska planeringen. Huvudsaken tycktes vara att snabbt få fram befintliga lokaler eller nybyggen någonstans i centralorten.

Det kan således ha legat en strategisk tanke i att lyfta fram lokalanskaffningsfrågan på bekostnad av lokaliseringen. Vinklingen kan också ha bottnat i en bristande kännedom hos denna beställare om den fysiska planeringens lämplighetsprövande, konfliktreglerande och legaliserande funktioner.

Planerarna uttryckte vid mötet skepsis både över den snäva tidplanen och över ett långsiktigt behov av så många daghem (2). De reagerade också negativt över den i deras tycke lekmanmässiga formuleringen av uppgiften (3). Efter diskussion om såväl sakfrågan som planeringsprocessen avslutades mötet med att uppgiften av SCNs ordförande formulerades som ett led i ungdomsvårdande social verksamhet, varvid han starkt betonade hur viktigt det var att alla "samverkade på sådant sätt som behövdes" (2). Menade han männe: "Gör hur ni vill, bara det blir något resultat!"

(1) Strömberg 1984, sid 17.

(2) Haag, Gösta, Mötesanteckningar 1977-01-17.

(3) Enligt nyckelpersonsintervju 1979.

### Varför projektorganisation

I oktober 1977 skedde socialchefsbyte på grund av pensionering. Den nya socialchefen beskriver sin upplevelse av projektorganisationen för barnomsorg som en av många liknande organisationsformer för att genomföra viktiga politiska frågor:

"'Stora gruppen' från upptaktsmötet 1977 fungerade inte under 1978. Det fanns i stället en svagt sammahållen helt informell projektorganisation. Organisationen kring daghemsutbyggnaden är därför litet förvirrande för nykomlingar. De tog en stund att sätta sig in i mönstret för alla dessa parallellt förekommande projektorganisationer för olika prioriterade frågor. Vi jobbar ofta informellt här. De olika projektgrupperna tillsätts som tecken på att en fråga är prioriterad. Grupperna upphör att fungera utan att man egentligen märker det, som ett symptom på att projektgruppen har slutfört sin arbetsuppgift. Ibland får man höra: 'Det är så helvetes med grupper'. Jag har en känsla av att antalet projektgrupper stiger och stiger, tills alla finner att de inte hinner med annat än att sitta i grupper. Då upphör man för en stund den sortens arbetsorganisation för att efter hand börja bygga upp nya grupper igen." (1979-11-29)

Projektorganisationen var således en organisationsform som väl passade beslutet om snabb utbyggnad. "Stora gruppens" sammansättning med kommunalråd, nämndordföranden och förvaltningschefer gav planeringsuppgifter högt symbolvärde och hög status. I de mindre grupperna inom respektive förvaltningar med handplockade engagerade handläggare var det möjligt att komma överens. Arbetsformen utvecklade samförstånds lösningar, genom att täta möten kring en gemensam ansvarsfråga rent gruppdynamiskt föder konsensus. Därmed blir beslutsfattandet effektivt. Besluten genomförs. De förvaltningsövergripande grupperna blir integrationsinstrument, också det nödvändigt för snabbt genomförande.

En projektledare som har som enda arbetsuppgift att ansvara för genomförandet "institutionaliserar denna avsikt". Institutionen är ett mycket starkt medel för att säkra ett genomförande. Hans yrkesidentitet bärs enbart upp av, att uppgiften verkligen blir genomförd. Att lyckas blir för honom en förutsättning både för personlig och professionell självkänsla. Hans yrkesroll blir i sig en institution för avsikten att bygga ut barnomsorgen. I det aktuella fallet blev den verkliga beställarens projektledare (f d socialchefen) en verklig "eldsjäl".

### Förtroendemän och tjänstemän i blandroller

I avsnittet om beslut ovan påstår jag att förtroendemännen inte formulerat utbyggnadsuppgiften så klart att tjänstemännen självständigt skulle kunna genomföra den målenligt. Påståendet stöds av att strategin för genomförande innebar intimt samarbete mellan förtroendemän och tjänstemän i synnerhet på beställarsidan, men även på program- och plansidan.

Ett målinriktat genomförande hängde således på kontinuerlig politisk aktivitet och på en politikerroll som i hög grad

närmade sig planerarnas, med deltagande i diskussioner om alla de detaljfrågor som dyker upp efterhand i ett planerings-  
ärende. Strategin var ambitiös men skör. Så snart en viktigare  
politisk fråga dyker upp på arenan för den politiska processen,  
riskerar genomförandet av denna fråga att förlamas, eftersom  
politisk medverkan förutsätts av övriga aktörer. Politikern  
kan ju inte vara överallt och engagera sig i alla frågors  
genomförande samtidigt.

Men strategin innebar också att en eldsjäl på tjänstemanna-  
nivån hade genomförandansvaret. Denna eldsjäl förutsattes  
säkert (som gammal socialdemokrat) att per egen maskin uttolka  
de socialdemokratiska målen för barnomsorgen under vidareförän-  
det av planeringen.

Strategin är ett intressant exempel på hur förtroendemän i  
sitt agerande närmar sig tjänstemannarollens detaljplanerande  
och effektuerande samtidigt som enstaka trogna tjänstemän  
ges utrymme att underhand göra politiska överväganden. Motivet  
för blandrollerna var i det här fallet de höga kraven på effek-  
tivitet. Den från demokratiska utgångspunkter ideala uppdel-  
ningen mellan politik och förvaltning fick stå tillbaka. Men  
bara så länge det var särskilt viktigt att bygga daghem...



## INITIERANDE STRATEGIER UNDER BORGERLIG OCH SOCIALDEMOKRATISK TID

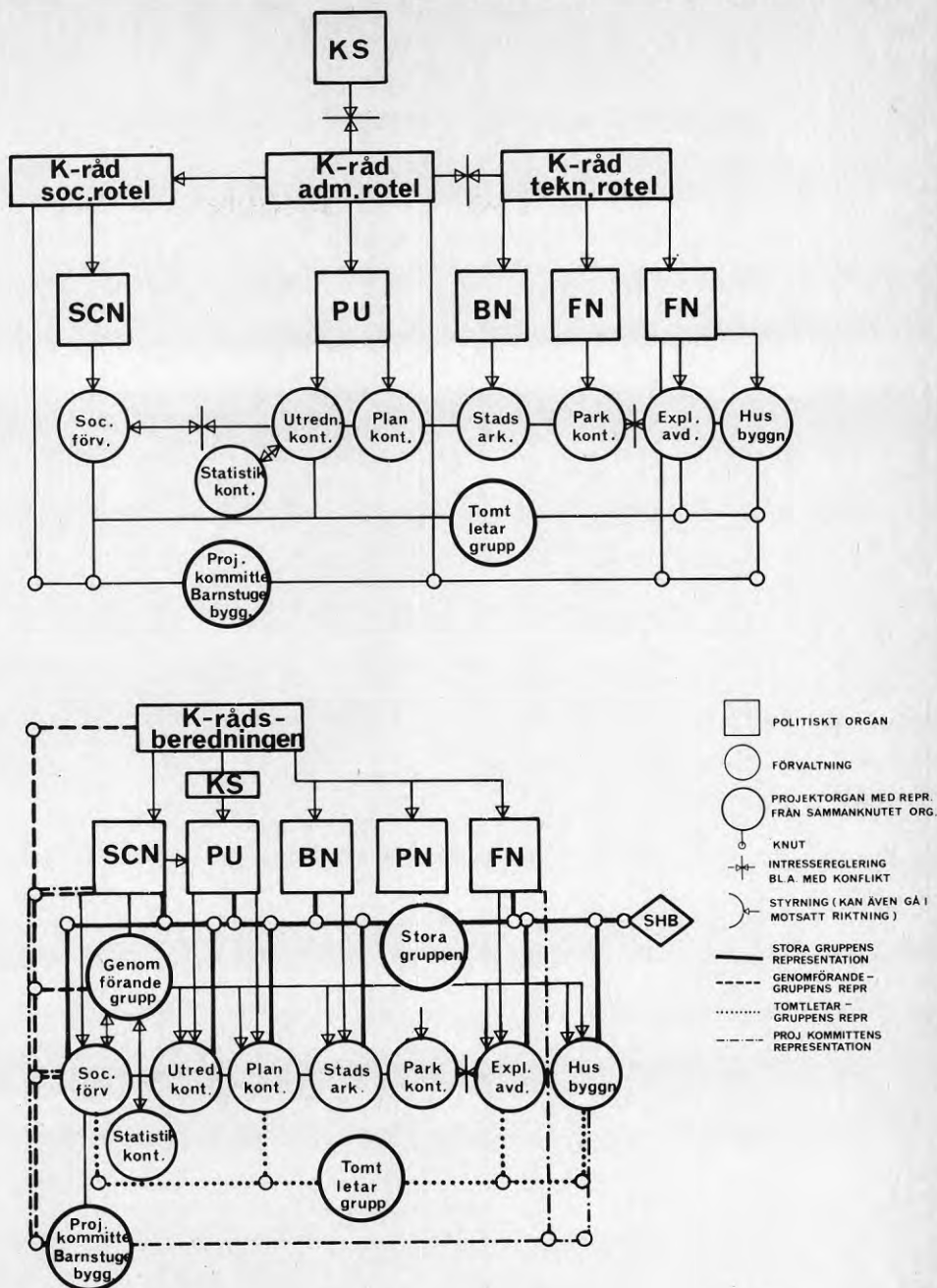
Hur tänkte sig de som styrde uppläggnigen av barnomsorgsutbyggnaden (egentligen daghemsbyggandet) att de skulle kanalisera nödvändiga beslut? Hur skulle de utforma en organisation som gav dem möjligheter att styra genomförandet?

Mina tolkningar av strategierna före och efter årsskiftet 1976/77 ger möjligheter till jämförelser. Vilken strategi skulle komma att bli mest framgångsrik, när det gällde att snabbt få fram nya daghem? För trots olika utbyggnadsbeslut under de bägge perioderna kom huvuduppgiften att bli densamma för de bägge blocken: Att under året efter beslut bygga och öppna en rad nya daghem. Fem daghem eller tio spelar ingen roll. En komprimerad planeringsprocess är förutsättningen för att ett enda nybyggt daghem ska kunna slå upp sina dörrar enligt en sådan tidplan.

I figurerna nedan redovisas min tolkning av hur strategierna för de bägge blocken kom att konkretiseras till planeringsorganisationer med en blandning av formella och informella organ. Strukturerna gäller för initialskedet av utredning, lokalisering och planläggning, d v s för 1976 (borgerlig) respektive 1977-78 (socialdemokratisk).

Figurerna illustrerar grafiskt vad som beskrivits i avsnittet ovan: A. Socialdemokraternas kommunalrådsberedning skulle visa sig ha större förutsättningar för att samordna den sociala planeringen med den ekonomiska och fysiska. B. Konflikter mellan olika sektorer på förtroendemannanivå blev inte lika synliga - om sådana nu existerade - under den socialdemokratiska som under den borgerliga tiden. C. Beställarrollen hos sociala centralnämnden förstärktes av socialdemokraterna med "Genomförandegruppen" och dess samordnare. Dennes erfarenhet som inbrytare och infiltratör i den fysiska planeringen användes medvetet i uppläggnigen av strategin. Olika planerande och utredande organ arbetade informellt direkt åt "Genomförandegruppen" i stället för via olika kommunala nämnder enligt den formella sektoriserade struktur, som framträder tydligare under den borgerliga tiden. I denna sektoriserade apparat fick sektorschefer möjligen större utrymme att bibehålla sin byråkratiska hierarki, till förfång för integration och smidighet. Men framförallt fick den borgerliga organisationen inte tid till sitt förfogande.





Figur 2: Blandning av formell och informell organisation för daghemsutbyggnaden efter 1975. Överst, det borgerliga blockets strategi 1976 samt därunder den socialdemokratiska kommunledningens 1977-78. Endast de viktigaste organen och styrkanalerna är medtagna.



DEL III ÄRENDESTUDIER OM  
FEMTON NYA DAGHEM



## Kapitel 7. B E S L U T O C H R E S U L T A T

Planen att bygga ett stort antal nya daghem är underordnat att under 1978 tillskapa 49 nya daghemsavdelningar i kommunen. Det motsvarar ca 735 platser. Kapital reserveras i 1978 års budget för en utbyggnad i form av nybyggen för hela paketet. Barnomsorgsplanen redovisar för samma år en utbyggnad om 580 daghemsplatser.

Budgeten för 1978 ger således ett mycket väl tilltaget ekonomiskt utrymme för den plan som utarbetades för samma år. 15 komplementärare lokaliseringar för daghem fanns i kommunala dokument 1977/78 för genomförande 1978.

De budgeterade utbyggnadsplanerna är i sin tur en konsekvens av vallöftet inför 1976 års kommunalval: Socialdemokraterna lovade att bygga ut barnomsorgen så att "det omedelbara behovet av barnomsorgsplatser tillgodoses senast 1977" samt att det totala behovet var tillgodosett senast 1981.

Resultatet under 1978 blev 69 nybyggda platser. Ytterligare 92 tillkom genom att disponera om befintliga barnstugor och öppna lägenhetsdaghjem.

Skillnaden mellan budgeterade och byggda platser illustrerar de svårigheter och hinder som fanns att driva en förändringsprocess trots att politiska och ekonomiska beslut redan var fattade. Dessa problem kartläggs i del III. Kartläggningen är summarisk men täcker i gengäld samtliga möjliga studieobjekt för studieåret 1978, med tidigare angivna avgränsningar. Förändringsprocessen följs upp till den första oktober 1983, vilket motiverats ovan.

## Kapitel 8. GENOMFÖRANDE

## INLEDNING

Vilka grannskap?(1)

Inom socialdemokratin i Örebro fanns sedan tidigare vissa mål om vilka barn som den kommunala barnomsorgen i första hand skulle byggas ut för innan full behovstäckning uppnåtts. Målen kan konkretiseras till en prioritetsordning för lokaliseringar (Schéele 2, avsnitt 5). En sådan prioritering redovisades inte inför genomförandet. Det handlade ju om att bygga ut till full behovstäckning. Det var därför frågan om att bygga var helst man kom fram, förutsatt att det var inom centralorten och att grannskapet hade någon påvisbar eller förväntad brist på barnomsorg.

Informella beslut om vilka av de 15 utbyggnadsärendena som skulle prioriteras gjordes under genomförandets gång inom socialförvaltningen. Prioriteringen hänförde sig snarare till tekniska möjligheter att snabbt genomföra än till målen för barnomsorgen. Prioritetsordningen kom på så sätt att styras av beställarnas föreställning om genomförandet. Denna föreställning bygger i början av processen på uppgifter från de tekniska kontoren om dessas möjligheter att effektuera planlagda tomter för barnomsorg. De byggde också på husbyggnadskontorets uppgifter om tid och kostnader för ny-, om- respektive tillbyggnader enligt de aktuella ärendena.

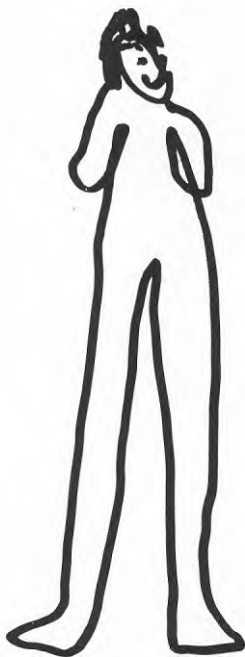
Flera av de bostadsområden, som på så sätt kom att bli aktuella för komplettering byggdes innan det var praxis att reservera mark eller lokaler för barnomsorg (före 1965). De flesta av de aktuella grannskapen byggdes under den tid (1965-71) då man i Örebro öppnade daghem allteftersom efterfrågan steg. "Från början" var, enligt den allmänna meningen, daghemsbehovet i princip täckt där. Andra berörda bostadsområden byggdes då man trots välkänd brist på daghemsplatser inte reserverade mark i tillräcklig utsträckning för barnomsorgens behov, nämligen efter 1971.

De 15 studieobjekten är således både ett uttryck för ändrade levnadsvanor eller levnadsvillkor hos de boende och ett uttryck för ändrade attityder och prioriteringar bland beslutsfattarna angående människors (mödrars) behov av offentlig omsorg för sina barn. Vi kommer att få en provkarta på möjligheter och hinder att komplettera boendemiljöer som ursprungligen byggdes enligt olika syn på vardagslivet och boendets organisation.

Berörda grannskap är nedan listade efter ålder. De studerade ärendena är i det följande nummerade efter den listan. På så sätt kommer de att behandlas i ordning efter det aktuella bostadsområdets ålder. Först kommer ärenden som avser daghemsutbyggnaden inom f d Örebro stad, därefter dito i samhällen utanför gamla stadsgränsen.

(1) Grannskap används i det följande som synonym till bostadsområde trots att man kan diskutera om det aktuella bostadsområdet är organiserat som ett verkligt "grannskap" enligt stadsplanehistoriskt accepterade kriterier.

Ärendena är markerade på kartan i figur 2, enligt i ärendet föreslagen lokalisering av daghemstomt. Av figur 3 framgår planeringsområdena för barnomsorg giltiga till 83-01-01. De illustrerar en administrativ indelning av centralorten. Områdena 02, 04, 05, 06, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 28 berörs.







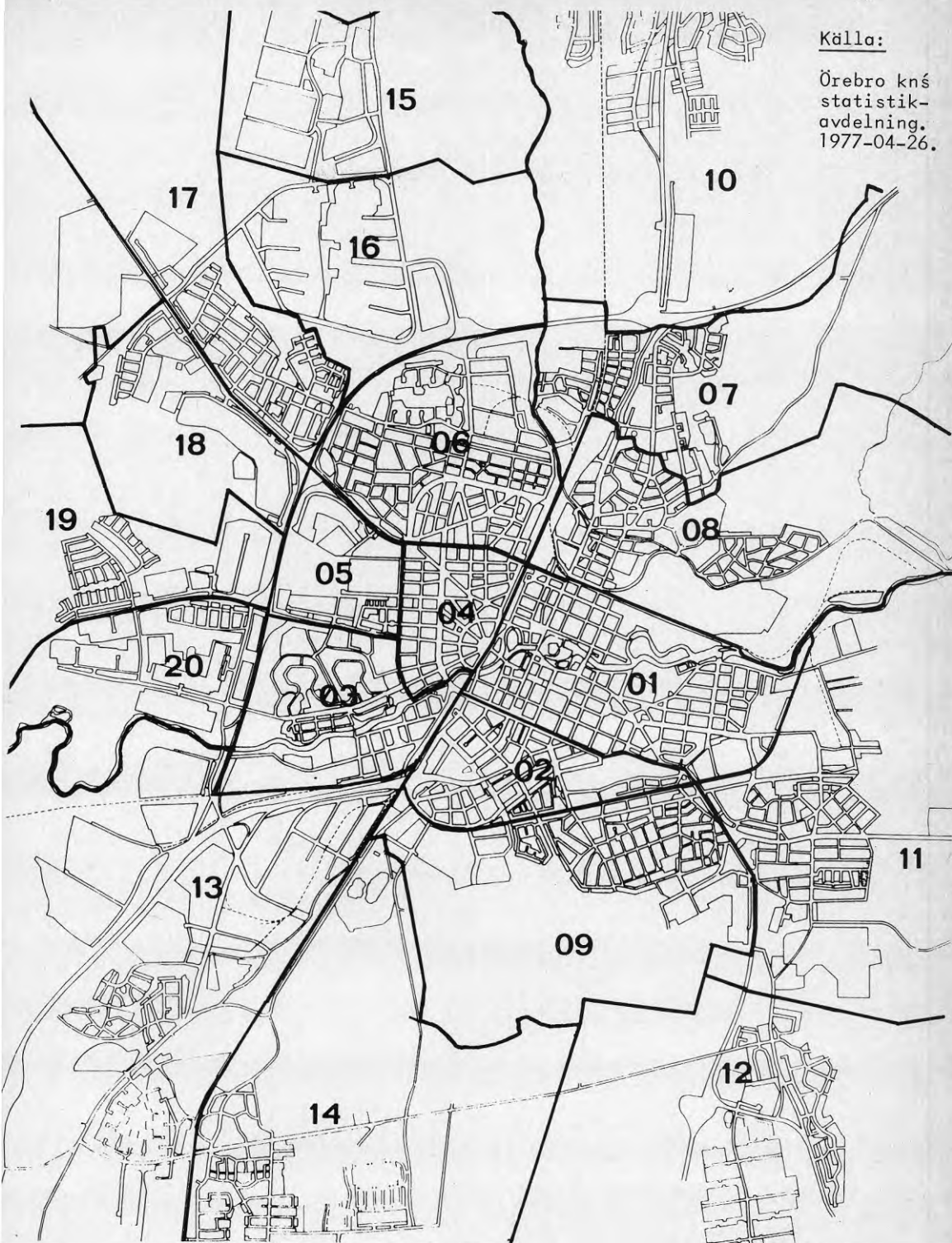
Figur 2: Femton daghemsärenden

De berörda grannskapen är:

- ALMBY Egnahemsbebyggelse av mycket blandad ålder. Främst äganderätt, men även bostads- och hyresrätt förekommer.
- HJÄRSTA Egnahemsbebyggelse från 30-talet och senare på äldre delen kanten till stenstaden. Äganderätt.
- HJÄRSTA Småhusbebyggelse av varierande ålder. Bostadsrätt yngre delen och äganderätt.
- SÖDER Blandad bostadsbebyggelse i kanten av södra city. Blandade upplåtelseformer.
- MARKBACKEN Kommunala bostadsstiftelsens flerbostadshusområde från 50-talet. Hyresrätt.
- VARBERGA Kommunala bostadsstiftelsens flerbostadshusområde från 60-talet. Hyresrätt.
- BRICKE- Kommunala bostadsstiftelsens flerbostadshusområde BACKEN I från 70-talet. Hyresrätt.
- BRICKE- Till övervägande delen mycket exklusiv villabe- BACKEN II byggelse från 70-talet. Äganderätt.
- LUNDBY Flerbostadshus och gruppbyggda kopplade småhus från tidigt 70-tal. Bostads- och äganderätt.
- OXHAGEN I Friliggande styckebyggda och gruppbyggda kopplade småhus från 60- och 70-talen. Äganderätt.
- ADOLFSBERG Småhusbebyggelse från 60- och 70-talen. Övervägan- de delen exklusiv villabebyggelse men också grupp- byggda hus. Äganderätt.
- MARIEBERG Äldre industriort strax söder om f d Örebro Stad. Ingår numera i Örebro Centralort och har blandad bostadsbebyggelse dock främst egnahem.
- LILLÅN Ort strax norr om f d Örebro Stad. Ingår numera i Örebro Centralort. Större delen av bostadsbe- byggelsen är styckebyggda småhus från 60- och 70-talen, men även tät gruppbebyggelse från samma tid förekommer. Främst äganderätter men också bostads- och hyresrätter förekommer.
- HOVSTA Ett gammalt stationssamhälle norr om staden. Ingår numera i Örebro Centralort. Har äldre glesare villabebyggelse men till övervägande delen grupp- byggda småhus från 70-talet. Ägande- och bostads- rätter.

Källa:

Örebro kns  
statistik-  
avdelning.  
1977-04-26.



Figur 3: Örebro kommun. Områden för barnomsorg. Berörda grannskap.

### Vad är ett ärende?

Varje här redovisat projekt ("ärende"), numrerat från 1-15, omfattar flera kommunala förvaltningars ärenden. De har i ett eller annat skede och från en eller annan utgångspunkt varit ett ärende inom flera förvaltningars verksamhetsområde. De omfattar alla ett ärende inom socialförvaltningens verksamhetsplan, ett budgetärende inom drätselkontoret, ett planärende och/eller byggnadslovsärende inom stadsbyggnadskontoret och i förekommande fall ett husbyggnadsärende inom fastighetskontoret. Ytterligare förvaltningar behandlar ärendena men utan samordningsansvar. Jag betraktar således hela besluts- och genomförandeprocessen för ett daghems tillkomst, som ett ärende oavsett fördelning av ansvar på flera fackförvaltningar.

### Ärenderubricering

Ärendena identifieras nedan med löpnummer, namn och grannskaps-tillhörighet. Ordningsföljden har motiverats ovan. Namnet är det vedertagna i den kommunala handläggningen.

- |                      |                      |
|----------------------|----------------------|
| 1. KV ORGANISTEN,    | Almby                |
| 2. TEGNERLUNDEN,     | Hjärsta, äldre delen |
| 3. FÄRDEMANSGATAN,   | Hjärsta, yngre delen |
| 4. KV OXBACKEN,      | Söder                |
| 5. VÄSTRA MARK,      | Marbacken            |
| 6. KV TALGOXEN,      | Varberga             |
| 7. KV KRONOJORDEN,   | Varberga             |
| 8. BJÖRKKRISVÄGEN,   | Brickebacken I       |
| 9. STENÅSVÄGEN,      | Brickebacken II      |
| 10. LUNDBY SÖDRA,    | Lundby               |
| 11. KV PEDAGOGEN,    | Oxhagen I            |
| 12. SMEDSTORPSVÄGEN, | Adolfsberg           |
| 13. MARIEBERG,       | Marieberg            |
| 14. BÄCKVÄGEN,       | Lillån               |
| 15. HOVSTA CENTRUM,  | Hovsta               |

### Läsanvisningar

Ärendestudierna är redovisade enligt en systematisk mall. Systematiken ska underlätta jämförelser mellan olika ärenden. Den ska också göra det möjligt för läsaren att urskilja vad i min beskrivning av händelsernas gång som grundar sig på uppgifter i protokoll eller andra skriftliga handlingar och vad som grundar sig på personers muntliga uppgifter eller egna observationer. Läsaren ska kunna urskilja hur jag vid bedömning

av vad som skett och inte skett vägt skriftliga källor mot muntliga, informella mot formella när olika utsagor strider mot varandra. Bland annat därför framgår uppgiftslämnarens roll i ärendehandläggning och beslut. Skriftliga källor redovisas.

Arbetet med att återskapa händelseförlopp liknar detektivens. Korskontroller mellan intervjuuppgifterna från olika personer och mellan muntliga och skriftliga källor blir viktiga. Rimlig tidtabell kollas. (1)

Beskrivningsmallen är uppbyggd som följer:

Inledande fotografier eller figurer illustrerar föreslagen lokalisering av det nya daghemmet.

LÄGE 77/78:

Här beskrivs geografiska demografiska och socioekonomiska planeringsförutsättningar för att bygga daghemmet på föreslagen plats. Tolkningarna av förutsättningar och bakgrund är min egen.

Källor: Statistisk årsbok för Örebro kommun diverse årgångar, övrig kommunal statistik/kartor, egna besök på platsen, barnomsorgsplan 1978-1982 med underlagsmaterial, övriga barnomsorgsplaner med underlagsmaterial.

MÅL 78:

Här definieras kommunens mål för 1978 angående daghemsutbyggnad i respektive barnomsorgsområde.

Källor: Barnomsorgsplan 1978-1982 med underlagsmaterial, intervjuer med nyckelpersoner, främst inom den sk "Genomförandegruppen".

PLAN:

"Genomförandegruppens" plan för att under 1978 uppnå målet enligt ovan.

Källor: Genomförandegruppens handanteckningar, intervjuer med gruppmedlemmar och "Tomtletargruppen".

VERKLIGHET:  
(1983-10-01)

Min bedömning av vad som faktiskt hände utifrån en vägning av övrigt redovisat underlagsmaterial. Beskrivningen börjar med en redovisning av det eventuella resultatet, det öppnade daghemmet. Om planen inte genomförts redovisas dagsläget 1983-10-01. Därefter beskrivs händelseförloppet från nyåret 1978 eller tidigare och fram till dagsläget.

(1) Om orsaker till motstridiga uppgifter, om utelämnad information vid intervjuer, om vad man kan fråga om och vad som måste stödjas av skriftliga källor, se Schéele 2, avsnitt 3.



Källor: Övrigt redovisat underlagsmaterial.

KALENDER:

Kalendern redovisar datum för och en kort beskrivning av viktiga händelser och beslut som rör såväl det enstaka ärendet som alla 15 tillsammanantagna. Den kronologiska ordningen möjliggör kontroll av muntliga uppgifter om besluts- och planeringsprocess. Kronologin belyser också förhållandet mellan formell och informell process liksom samordning och information mellan olika fackförvaltningar.

Källor: Offentliga kommunala beslutsdokument och i avsaknad av sådana, muntliga uppgifter från berörd tjänsteman med stöd av dennes dagbok.

GENOMFÖRANDETID:

Tidperioden mellan politiskt beslut och den dag då de första barnen togs emot för inskolning på daghemmet. Nyåret 1977 bedömer jag som tidpunkten för politiskt beslut om utbyggnad av barnomsorgen enligt vallöftet inför kommunalvalet 1976. En kompletterande genomförandetid för planering och planläggning redovisas, d v s perioden från fastställande av den ettårsbudget som omfattar medel för byggande av daghemmet till fastställelse- och/eller byggnadslovsdatum. Den kompletterande genomförandeperioden har valts för att kunna diskutera hinder i planeringen och hinder på grund av "dålig planberedskap" jämfört med hinder i den övriga beslutsprocessen.

Källa: Kalendern

AKTÖRERS BEDÖMNING:

Här citeras ur intervjuer med nyckelpersoner, betraktare och brukare beträffande ärendehantering och orsakerna till att det gick som det gick. Intervjuerna är genomförda kring årskiftet 1979/80. Där den behandlade processen pågick tiden kring intervjutillfället har exakt intervjudatum redovisats, för att läsaren ska kunna bedöma vad intervjupersonen kunde känna till och vad som låg förborgat i framtiden.

"F" betecknar förtroendemän inom angiven rotel. "T" betecknar tjänstemän inom angiven förvaltning.

Källor: Egna intervjuer med förtroendemän, handläggande tjänstemän, oppositionsråd och daghemsföräldrar från föräldraföreningen IMSE.

FIGURER:

På plankartor redovisas ärendets lokalisering i grannskapet samt stadsplaneärendet så som det fastställdes (oftast enligt nämndremissförslaget). Ibland redovisas även tidigare förslag.

KOMMENTARER:

Här redovisar jag min personliga bedömning av varje ärendes hantering i ett försök att förklara varför det gick som det gick. Jag spekulerar kring dolda motiv och dold process samt



varje ärendes roll i den övergripande planen för barnomsorgs-  
utbyggnaden. Min bedömning av vem som vinner och vem som för-  
lorar på resultatet görs utifrån olika intressenters perspektiv.

#### Sammanfattningsvis

Text under "LÄGE", "MÅL" och "KALENDER" hänför sig främst  
till källor i kommunala dokument och sådana sakuppgifter som  
går att kontrollera.

Text under "PLAN" och "AKTÖRERS BEDÖMNING" hänför sig främst  
till muntliga uppgifter från intervjuade personer och har inte  
alltid kunnat kontrolleras.

"VERKLIGHET"-beskrivning är visserligen min tolkning av  
övrigt underlagsmaterial, men min strävan har varit att enbart  
ta med händelser som går att belägga.

Min analys av respektive ärende presenteras under "KOMMENTARER".

Föreliggande text i kapitel 8, utom kommentarerna, har varit  
utsänd till alla intervjuade samt till referensgruppen för  
att inhämta synpunkter på sakuppgifter och tolkningar. Mycket  
få anmärkningar erhöles. De begränsades till sakfel på detalj-  
nivå. De har korrigerats.



## 1. KVARTERET ORGANISTEN; ALMBY

F d Tybble gård  
skulle kunna bli  
bra barnmiljö



Tomten är rymlig  
och spännande. Ut-  
sikten över Örebro  
och Kilsbergen är  
strålande



## LÄGE 77/78:

Almby är en stadsdel sydost om centrum. Där bor drygt 2 300 människor. Stadsdelen har större andel pensionärer än kommunen som helhet. Bebyggelsen består av bostäder mot söder och industrier mot norr och Svartåns utlopp i Hjäl-maren. (Se figur 2) De 1 113 bostäderna är av mycket skif-tande ålder, karaktär och standard. Ungefär hälften finns i flerbostadshus. Småhusen är mestadels friliggande villor.

I barnomsorgsområdet (se område 11, fig 3) finns inget dag-hem. Enligt barnomsorgsplan 1978-82 finns 1976 31 platser i familjedaghem för de 254 förskolebarn som bor i området.

Planen anger en brist på 90 platser 1976 och 169 platser 1982. Kön till daghem är lång (71 barn 1976).

MÅL 78:

Att under året bygga ett daghem i området.

PLAN:

I kvarteret Organisten finns ett stort obebott gammalt trähus i två våningar (f d Tybble gård). Mangårdsbyggnaden skulle kunna byggas om till daghem. Arkitektkonsult anlitas och skisser för ombyggnad tas fram. Samtidigt drivs ärendet på plankontoret. Stadsplaneändring krävs då markanvändningen ändras från boende till barnomsorg.

VERKLIGHET:  
(1983-10-01)

Efter nyårshelgen 1980 togs de första barnen emot för inskolning på Almy daghem vid Strombergsgatan i kv Dellen, Almy. Daghemmet är nybyggt och ersätter det planerade i kv Organisten, som aldrig byggdes om.

Planändringen för kv Organisten stöter inte på några allvarliga hinder vid kontorssamrådet utan förs fram för att sändas ut på nämndremiss i mars 1978. Under hand gör fastighetskontoret kostnadsberäkningar för ombyggnaden av mangårdsbyggnaden. Det stora ekonomiska hindret anses vara kravet enligt byggnormen (SBN) att ha hiss till andra våningen.

Genomförandegruppen beslutar av ekonomiska och tekniska skäl att avföra kv Organisten från dagordningen. Eftersom behovet av daghem kvarstår, letar man efter alternativa lägen i samma barnomsorgsområde. En park i norra Almy befins vara en outnyttjad tomt för allmänt ändamål enligt en stadsplan från 1959. För ett genomförande fordras nu bara bygghandlingar på en barnstuga, byggnadslov och pengar för att bygga.

Barnstugan upphandlas i ett paket om fem på totalentreprenad av BPA. Bygglov erhålls i slutet av året, pengar utanordnas och bygget kan sättas igång före årsskiftet 1978/79. Ett år senare står barnstugan klar att tas i bruk.

KALENDER

1977-10-13

Kommunstyrelsens planeringsutskott (PU) beslutar att sända elva planförslag avseende förskoletomter på s k förenklat kontorssamråd. Ett av planförslagen gäller förskola och fritidshem i befintligt bostadshus i kv Organisten, Almy. (1)

1977-11-02

Kommunfullmäktige fastställer budgeten för 1978. Den innehåller medel för anordnande av 49 ej lokaliserade nya daghemsavdelningar. Det motsvarar ca 735 platser. (1)

1977-11-23

Sociala centralnämnden antar barnomsorgsplan 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig till förmån för en utbyggnad om 85 % av planens förslag för hela perioden. Enligt planen ska 580 nya ej lokaliserade daghemsplatser anordnas under 1978 förutom de ca 200 platser som skulle anordnas föregående år. (1)

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.

- 1978-01-10 Plankontoret presenterar elva planförslag till förskoletomter för kontorssamråd. Ett av förslagen avser förskola i kv Organisten. (1)
- 1978-01-31 Genomförandegruppen behandlar planförslaget för kv Organisten inom ramen för kontorssamrådet och antecknar positivt utlåtande. (1)
- 1978-02-09 Plankontoret rapporterar till PU att två förvaltningar i kommunen haft anmärkningar på planförslaget inom ramen för kontorssamrådet angående trafikfrågor och befintlig vegetation. (1)
- 1978-02-15 Kommunfullmäktige behandlar barnomsorgsplan 1978-82. Ärendet bordläggs på grund av pågående undersökning av daghemskön. (1)
- 1978-02-09 PU beslutar att föra planförslaget vidare inom ramen för ett paket om tio förskoletomter. (1)
- 1978-03-09 PU beslutar att lyfta ur planförslaget för kv Organisten ur paketet om tio förskoletomter för att sända de återstående nio på nämndremiss. (1)
- 1978-03-14 Genomförandegruppen beslutar att inte föra förslaget om förskola och fritidshem i kv Organisten vidare, då det enligt husbyggnadsdirektören var klart olämpligt. (1)
- 1978-03-15 Kommunfullmäktige fastställer sociala centralnämndens förslag till barnomsorgsplan för 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig. (1)
- 1978-03-28 Genomförandegruppen beslutar att på nytt undersöka behovet av daghemsplatser i Almby. (1)
- 1978-04-11 Genomförandegruppen diskuterar barnomsorgsbehovet i Almby. (1)
- 1978-04-19 Kommunfullmäktige fastställer som bilaga till KERP-en det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet 1978-82 (KBP) vari barnstuga i kv Organisten i Almby är upptagen som byggnadsprojekt med byggstart 1978. (1)
- 1978-05-08 Projektkommittén för barnstugebyggnad antecknar som aktuellt barnstugeprojekt bl a kv Dellen, Almby.
- 1978-11-01 Kommunfullmäktige fastställer budget för 1979 vari ingår medel för byggande av barnstugor som bl a avser förskola i kv Dellen, Almby. (1)
- 1978-11-21 Byggnadsnämnden medger byggnadslov för förskola på stg 305 i kv Dellen i Almby församling, Örebro kommun. (1)
- 1978-12- Byggstart.

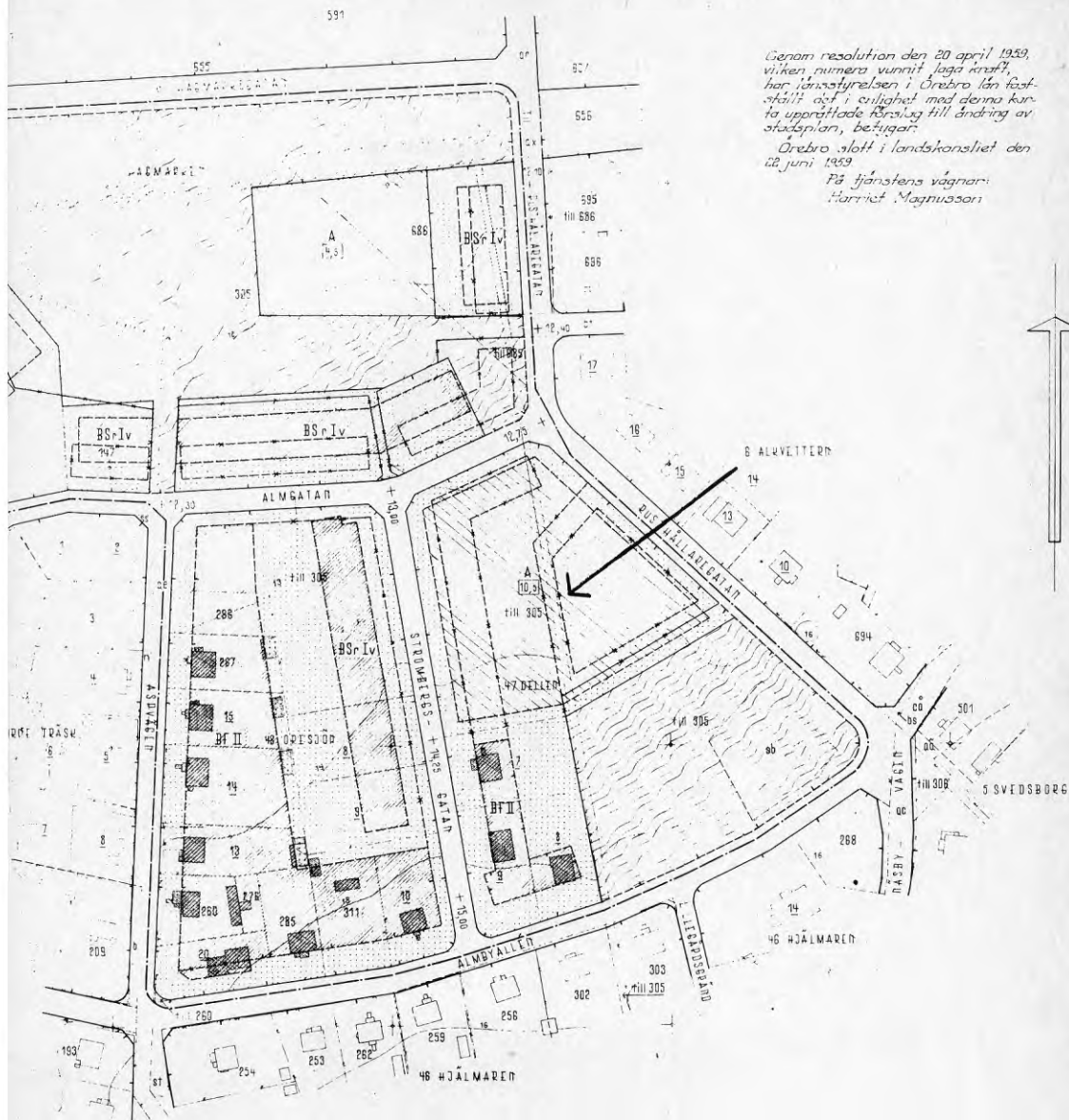
(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.

1980-01-02 De första barnen tas emot för inskolning på Alby daghem i kv Dellen. (2)

GENOMFÖRANDE: Från politiskt mål 1977-01-01 till öppnande är det tre år d v s 36 månader. Från avsättande av medel i ettårsbudgeten till öppnande är det 25 månader.

- AKTÖRERS F, sociala roteln: Tekniker ansåg att det blev för dyrt att  
BEDÖMNING: bygga om. Vi tog en bit parkmark i stället.  
(79/80)
- F, sociala roteln: Trafikproblem lade hinder i vägen.
- F, planroteln: Känner inte till ärendet.
- F, tekniska roteln: Ärendet gick bra. Vi lade daghemmet på annan plats än vad vi ursprungligen tänkt.
- F, administrativa roteln (ekonomi): Kommer inte ihåg.
- T, socialförvaltningen: Huset för gammalt. Orimligt dyrt att handikappanpassa jämfört med det antal platser man skulle få.
- T, socialförvaltningen: Husbyggnad sa ifrån.
- T, plankontoret: Planändring inget hinder, men byggnaden svår att utnyttja.
- T, plankontoret: Planändring inget hinder. Kostnader hinder.
- T, byggnadsnämnden: Vi studerade detaljer innan vi konstaterade om lokaliseringen var bra eller ej. Tvåvåningslösningar aldrig bra för daghem eller för handikappanpassning.
- T, husbyggnadskontoret. Jag sade ifrån meddetsamma. "Kan aldrig bli bra sa jag". Dellen blir bra. Fast jag skulle vilja ha annat tak. BPA bygger bara med platta tak. Jag vill ha sadeltak och fasadtegel.
- IMSE:S Föräldraförening : (kontaktgrupp med barnomsorgs-avdelningen). Det förslaget känner vi inte till.
- F, oppositionsråd I: Ingen kommentar.
- F, oppositionsråd II: Konstigt att tjänstemännen inte kunde hitta den tomten på vår tid. Så som vi bad att de skulle leta! En byggklar tomt!





Figur 4: Utsnitt ur stadsplan för del av Almbysåsen, fastställd 1959-06-22. Utsnittet visar två obebbyggda tomter för allmänt ändamål. Tomterna är (har varit) planerade som parkmark. (kv Dellen vid pilen)

## KOMMENTARER

Exemplet Organisten

visar att bedömning av kostnaderna för att bygga om enligt handikappnormer och andra till byggnadslovets kopplade byggnadstekniska krav hindrade utnyttjandet av en rymlig befintlig byggnad i lämpligt läge.

Beslut och beslutsunderlag

Det politiska beslutet att bygga daghem i Almby grundar sig på målet att daghem ska finnas i varje grannskap samt att barnfamiljernas ställning särskilt ska stärkas i äldre boendemiljöer och i centralt belägna områden.

Den politiska bedömningen av behovet är därmed inte så beroende av ett tekniskt och statistiskt beslutsunderlag. Daghemmet ska mer fungera som grannskapskomplement i syfte att påverka befolkningsstrukturen än som ett svar på artikulerat aktuellt behov.

Behovet av daghem ifrågasätts inte på allvar av de styrande under genomförandeprocessen.

Tekniskt bedömningsunderlag

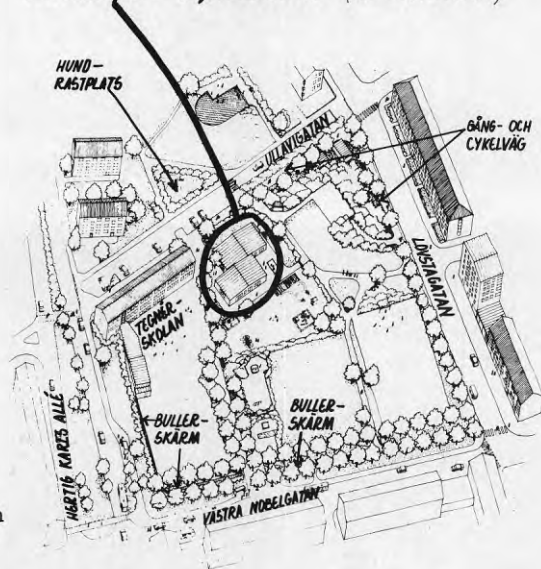
När väl den för allmänt ändamål planlagda tomten i kv Dellen "hittas" är detta alternativ fördelaktigare för samtliga inblandade intressenter. Någon kostnadsjämförelse mellan "dyr ombyggnad" och "nybyggnad" (som alltid är dyr) görs mig veterligt inte. Konsensus uppnås sådant underlag förutan.

Genomförande och resultat

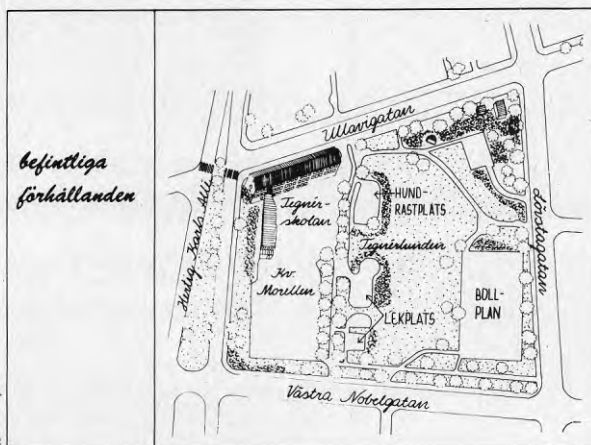
Uttalade hinder för att genomföra utbyggnaden i kv Organisten är husbyggnadskontorets kommentarer till den egna kostnadsberäkningen. Bakomliggande faktorer var valet av en tvåvåningsbyggnad.

Uttalade hinder är husbyggnadskontorets mer allmänna tveksamhet mot att bygga om en så gammal byggnad enligt moderna krav. Dolda brister skulle kunna riskera kostnadshöjningar som inte går att förutse.

## 2. TEGNERLUNDEN; HJÄRSTA, äldre delen

*barnstuga i Tegnerlunden (kv Morellen)*

Figur 5: Information till grannar



Figur 6: Information till grannar. Nuläge

LÄGE 77/78: Tegnerlunden är en stadspark på kanten till nordvästra delen av "Stenstaden" d v s den del av centrala Örebro som karakteriseras av innerstadsbebyggelse. Parken sträcker sig genom två större kvarter. I kv Morellen, dit ett daghem föreslås, finns i parken en gammal folkskola som fortfarande är i bruk. Närmast parken finns flerbostadshus. För övrigt domineras grannskapet av äldre egnahemsbebyggelse. "Barnomsorgsområdet" i den här delen av staden är vidsträckt. Det omfattar Baronbackarnas bostadsområde, Hjärsta, äldre delen, nordvästra Stenstaden samt Holmens villaområde och Holmens industriområde.

Barnomsorgsplan 1978-82 anger att 340 förskolebarn bor i området (06) 1976. De antas minska till 1982. Här finns två daghem med 64 platser sammanlagt och 40 familjedaghemplatser. 72 barn står i kö. Ändå anges behovet bara till 60 platser. Man förutsätter att de barn som bor i området ska få disponera samtliga omsorgsplatser där, vilket är önskvärt men orealistiskt. Ca 2 000 barn i kommunen står i barnomsorgskö 1976. Inom det aktuella planeringsområdet finns många industriarbetsplatser. Folk pendlar hit med sina barn i brist på omsorgsplatser där de bor. Av de barn som 1978 har daghemplatser i området är det bara 39 % som bor där.

MÅL 78:

I planeringsområdet ska byggas ett daghem under 1978.

PLAN:

Flera lägen för daghem diskuteras. Gamla Hjärsta skola har disponibla lokaler. Tegnerlunden är rymlig och skulle kunna härbärgera nybygge. Alternativet Tegnerlunden drivs. Det kräver planändring.

VERKLIGHET:  
(1983-10-01)

Den åttonde februari 1982 togs de första barnen emot för inskolning på Larsgården, ett lägenhetsdaghem om en avdelning (12 barn) i Baronbackarna. Daghemmet ligger 3 km norr om Tegnerlunden i norra kanten av barnomsorgsområdet, mot Vivalla, kommunens daghemstättaste bostadsområde. (se figur 2).

Kommunen har inte antagit planförslaget för Tegnerlunden. Hjärstaskolan, eller annan lokal aktuell 1978-79 har heller inte tagits i anspråk för barnomsorg. Larsgården representerar barnomsorgsområdets nytillskott av daghemplatser sen 1968 då områdets andra daghem öppnades.

Planärendet Tegnerlunden läggs fram inför s k förenklat kontorssamråd 1977-11-30. Samrådet gav en rad synpunkter varav alla utom avgasfrågan kunde tillgodoses vid en justering av planskissen. Anmärkningar mot buller och avgaser förs vidare till naturvårdsverket som dock inte avstyrker daghemsbygget. Bullerutredningen visar att bullernivån kan bli acceptabel (under 55 db(A) ) i hela parken. Därmed är ärendet moget för beslut om nämndremittering i april 1978. Allmänheten informeras genom en särskild folder. (se fig 5, 6 och 7).

Några mätningar av luftföroreningar görs inte inför nämndremissen. Debatten i press och bland beslutsfattare om daghemslokaliseringen handlar i hög grad om avgaser. När ärendet är ute på nämndremiss publiceras i DN rapporter från mätningar av luftföroreningar i Stockholms innerstad och negativa konsekvenser för barn enligt vetenskapliga utredningar i USA.

Allmänheten och särskilt daghemsföräldrar reagerar mot avgasproblem vid flera befintliga daghem i Örebro, varav ett är alldeles nyöppnat. Man begärde mätningar av luftföroreningar. Sådana utförs på flera platser, bl a vid Hertig Karls Allé, Tegnerlunden. Kunskap om hur resultaten skall tolkas finns inte. Detta leder till att ett pilotprojekt för beräkning och analys av luftföroreningar startas av naturvårdsverket med bl a örebromätningarna som underlag.

Efter avslutad nämndremissomgång bordläggs planärendet av PU i väntan på ny kunskap från pilotprojektet om hur mätningar av luftföroreningar ska tolkas. Någon sådan kunskap har inte skapats före 1980 års prutningar i 1981 års budget för barnomsorgen. Ärendet vilar.

Under 1981 ändras ovan nämnda lägenhet i Baronbackarna till en daghemsavdelning. Den kan knappast betraktas som ersättning för ett eventuellt daghem i södra barnomsorgsområdet.

. Bristen var 57

platser vid årsskiftet 1982/83 enligt kommunstyrelsens beräkningar.

#### KALENDER

- 1977-10-13 PU beslutar att föra planförslag för barnstuga i kv Morellen m m, Tegnerlunden till förenklat kontorssamråd. (1)
- 1977-11-02 Kommunfullmäktige fastställer budgeten för 1978. Den innehåller medel för anordnande av 49 ej lokaliserade nya daghemsavdelningar. Det motsvarar ca 735 platser. (1)
- 1977-11-23 Sociala centralnämnden antar barnomsorgsplan 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig till förmån för en utbyggnad om 85 % av planens förslag för hela perioden. Enligt planen ska 580 nya ej lokaliserade daghemsplatser anordnas under 1978 förutom de ca 200 platser som skulle anordnats föregående år. (1)
- 1977-11-30 Förenklat kontorssamråd hålls om planförslag i kv Morellen m m (Tegnerlunden) avseende barnstuga i parken. (2)
- 1978-01-31 Genomförandegruppen diskuterar möjligt anordnande av barnomsorgsplatser i Tegnerlunden. (1)
- 1978-02-15 Kommunfullmäktige behandlar barnomsorgsplan 1978-82. Ärendet bordläggs på grund av pågående undersökning av daghemskön. (1)
- 1978-03-14 Genomförandegruppen antecknar att frågan om att anordna daghem vid Hjärsta skola är helt klar. Beräknad byggstart är augusti-september 1978. (1)
- 1978-03-15 Kommunfullmäktige fastställer sociala centralnämndens förslag till barnomsorgsplan för 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig. (1)
- 1978-03-28 Genomförandegruppen beslutar att undersöka behovet av daghemsplatser i Hjärsta, med anledning av att skolan lämnar Hjärsta skola i april. (1)
- 1978-04-13 PU behandlar planförslaget kv Morellen m m, Tegnerlunden. Beslut fattas om att revidera förslaget med avseende på trafiklösningen. (1)

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.

(2) Enligt nämndremisshandlingar, 1978-06-16, plankontoret, Örebro kommun.



- 1978-04-19 Kommunfullmäktige fastställer som bilaga till KELP-en det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet 1978-82 (KBP) vari barnstuga i Tegnerlunden är upptagen som byggnadsprojekt med byggstart 1978. (1)
- 1978-04-27 PU beslutar att sända planförslaget kv Morellen m m, Tegnerlunden på nämndremiss. (1)
- 1978-06-16 Plankontoret sänder ut planförslaget enligt ovan på nämndremiss. (1)
- 1978-12-07 PU bordlägger efter avslutad nämndremissomgång planärendet kv Morellen m m, Tegnerlunden. (1)
- 1979-02-15 PU bordlägger planärendet kv Morellen m m, Tegnerlunden. (1)
- 1979-04- Kommunfullmäktige fastställer som bilaga till KELP-KBP 1979-83 (det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet) vari redovisas byggnadsprojekt i Tegnerlunden avseende barnstuga med byggstart 1979. (1)

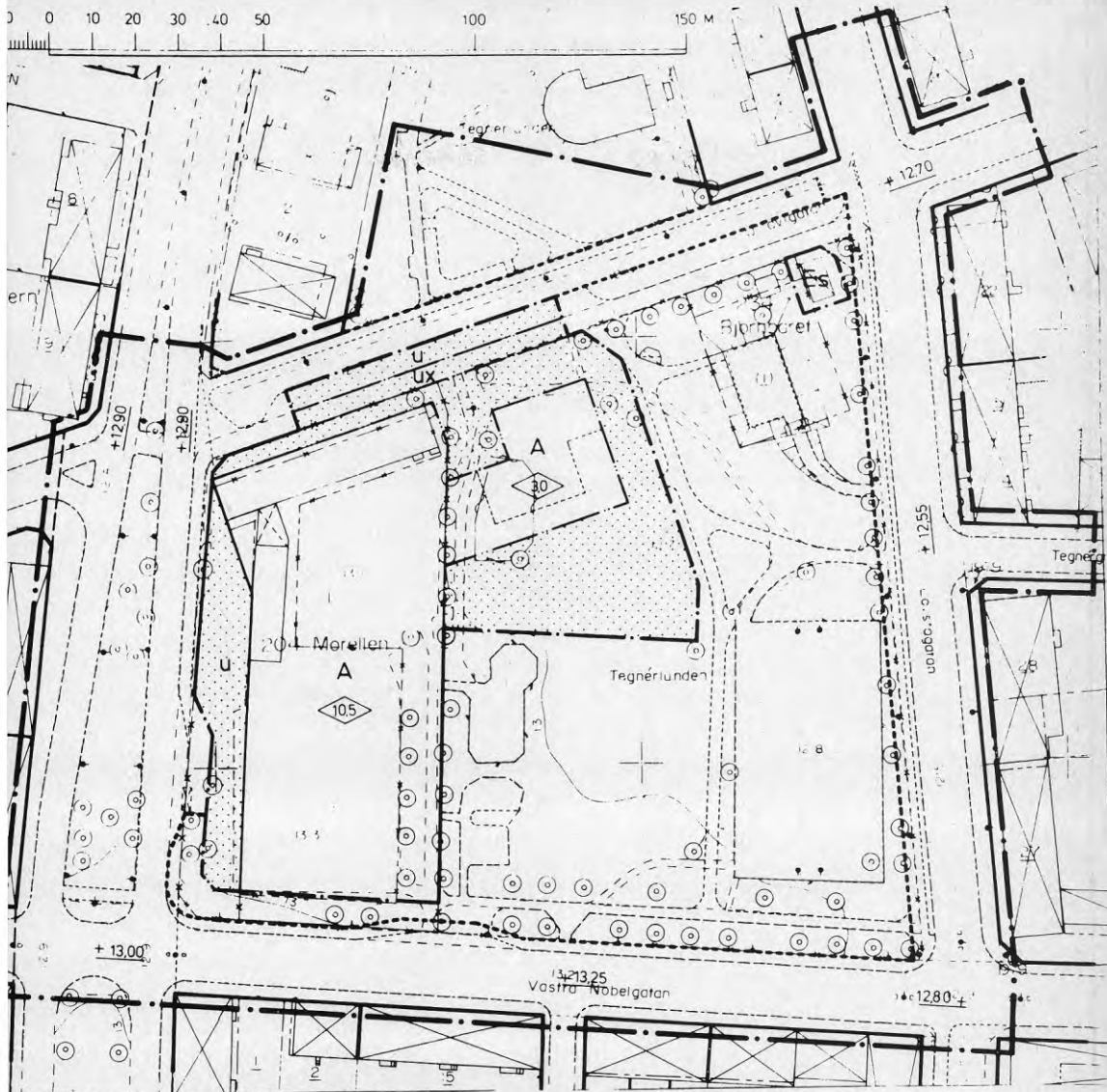
AKTÖRERS  
BEDÖMNING:  
(79/80)

- F, sociala roteln: Tekniskt intressant. Vi har inte byggt den barnstugan, eftersom de åtgärder man måste vidta mot buller för barnstugans del skulle ge ekoeffekter för de boende runt omkring. Det var inte parkmarken som var ett hinder.
- F, planroteln: Plangenomförandet var hindret, inte byggprocessen. Tidigare hade vi inte varit så uppmärksamma på avgasproblem, men vid tiden för planarbetet med detta projekt kritiserades vi för att ha byggt daghemmet i Karl-Johansparken så nära en trafikled. Den debatten påverkade oss.
- F, tekniska roteln: Klart för utställningsbeslut. Trafikhinder gör att vi avvaktar.
- F, tekniska roteln (BN): Bullerproblem. Hälsovårdsnämnden bromsar.
- F, adm o ekon roteln: Blev väl inget? Trafikproblem, infart och buller.
- T, socialförvaltningen: Det förslaget är värt en särskild mäsas. Man kom i konflikt med mark avsatt för skyddsrumsmämål.
- T, plankontoret: En miss, buller och luft hinder. Ärendet vilar.
- T, plankontoret: Blev det inget? Var det för mycket buller?
- T, byggnadsnämnden: Har inte sett ärendet.
- T, husbyggnadskontoret: Det sprack på bullerfrågan. Det blev så populärt med buller som hinder. Jag tycker definitivt man kunde ha byggt. Hälsovårdsnämnden hindrade. Man viker sig lätt när någon sätter upp ett stopptecken. Man tar inte strid. Man har så mycket annat. Man har inte ork eller tid. Men behovet (av daghemsplatser) kan väl inte vara så stort då heller.
- T, budget o ekon: Daghemmet kommer senare om det då fortfarande visar sig att det finns behov. Ska egentligen inte bli fler daghem i gamla området eftersom det inte finns direkt behov där efter 1980. Politikerna har inte sådan helhetssyn att de använder daghem som planeringsinstrument i äldre områden för att jämma ut åldersfördelningen bland de boende.

IMSE:S Föräldraförening: Har aldrig hört talas om Tegnerlunden.

Oppositionsråd I: Vi reserverade oss. Dålig trafiklösning.





STADSPLANEKARTA

A GRANSBETECKNINGAR

- STADSRÄNSGRANS BEGÄREN 3 METER UTMÅN OCH ÖFRÄDE
- FÖRSLAGT MÄRKE
- GALLANDER ÖMRÅDESGRANS
- GALLANDER BESTÄMMELSEGRANS
- UTGÅNDE ÖMRÅDESGRANS
- UTGÅNDE BESTÄMMELSEGRANS
- INRÖKESGRANS
- BESTÄMMELSEGRANS

B ÖMRÅDESBETECKNINGAR

ALLMÄN PLATS

- GATA
- PARK ELLER LÄPPANFÄRING

BYGGNADSKVARTER

- A UTMÅN ELLER ALLMÄN INOMRÅDE

UTVALDMÅTT

- E5 INOMRÅDE ELLER ÖFRÄDE

GRUNDKARTA

- FÖRSLAGT MÄRKE
- BYGGNADSBETECKNING
- FASTIGHETSBECKNING
- STREET, BEH. HÄCK
- WÄGSTRÄKA
- SLÄNT
- TRANSFORMATOR
- BESTÄMMELSEGRANS
- FRÅD
- ÖMRÅDESGRANS, GALLANDER, ÅSTRÅN
- BESTÄMMELSEGRANS, GALLANDER, ÅSTRÅN
- STENAR
- STUDIER
- MILJÖANPASSNING

ÖVRIGA BETECKNINGAR

- MARK
- WÄG
- GALLANDER
- BYGGNADSBETECKNING
- BYGGNADSBETECKNING

# N-remiss

FÖRSLAG TILL ÄNDRAD STADSPLAN FÖR

**Kv 204 MORELLEN mm**

I OLAUS PETRI FÖRSAMLING

I ÖREBRO KOMMUN

REMISSMATERIAL 1978 06 16  
PLANKONTORET ÖREBRO KOMMUN

## PLANKARTA

Figur 7: Förslag till ändrad stadsplan för Tegnerlunden, kv Morellen.

## KOMMENTARER

Exemplet Tegnerlunden

visar hur komplicerat det politiska och planerande vardagsarbetet kan vara. Uttalade mål för den närmaste framtiden skymts bakom en intressereglering i nuet mellan tysta föräldrar i kö till daghemsplatser och aktiva medvetna föräldrar med krav på god miljö för sina barn, mellan dem som vill ha parkmark och dem som vill ha daghem, mellan dem som vill och dem som inte vill bygga ut barnomsorgen. Regleringen påverkas i hög grad av massmedia. Tidpunkten för beslut och genomförande har stor betydelse.

Beslut och beslutsunderlag

Det politiska beslutet att bygga daghem i Tegnerlunden bygger ursprungligen på en övergripande strävan att öka barnfamiljernas möjligheter att bo i stenstaden samt att utjämna olikheterna i daghemsutbyggnaden i de olika stadsdelarna.

Den politiska bedömningen av behovet är därmed till att börja med inte så beroende av statistiska uppgifter om barnantal och förvärvsfrekvens bland kvinnor. Men sådant underlag finns och visar att behovet är stort i förhållande till befintliga resurser.

När uttalade hinder (omgivningshygien) uppträder omvärderar politikerna behovet. Nu är Tegnerlunden angelägen endast om inte Västra Mark kommer att byggas. Planärendet föreslås först föras vidare till fastställelse med motivet att erhålla en reservtomt för allmänt ändamål i bra läge. Men i konflikten mellan parkmark och obestämt allmänt ändamål väljer man slutligen att behålla parkmarken. Länsstyrelsen antas (ohörd) inte acceptera att ett obestämt allmänt ändamål ska ta över gällande parkändamål. När länsstyrelse och kommun i andra sammanhang har olika uppfattningar om markanvändningen i kommunen brukar kommunen hävda sin självbestämmanderätt. Kommunala beslutsfattare tycks låta länsstyrelsen ohörd få rollen som nejsägare.

Uttalade hinder är omgivningshygien. Men statliga experter och den kommunala hälsovårdsnämnden avstyrker efter noggranna diskussioner inte daghemsbygget. Tvärtom menar man att daghem mitt i parker är att föredra före daghem i bottenvåningar av innerstadens bebyggelse, eftersom parkluft är renare än trottoarluft. Luftmättningsresultaten ger dock inga garantier mot framtida besvär. Vad man vet är att daghemstomten ligger mitt i parken med en stor skoltomt mellan sig och Karlslundsgatan (den aktuella leden) medan samma gata i hela sin längd genom Örebro kantas av bostadsbebyggelse på bägge sidor. Alla dessa bostäder plus delar av den övriga innerstadsbebyggelsen skulle rimligen dömas ut före ett daghem mitt i Tegnerlunden.

Beslutsfattarnas villrådighet ger utrymme för opinionsbildning. Tidpunkten är synnerligen lämpad för dem som bildar opinion mot daghemmet. De har stöd av miljödebatten både centralt och lokalt. I Stockholm och riksmassmedia debatteras Stockholms innerstads avgasrisker för barn. I Örebro oroar sig

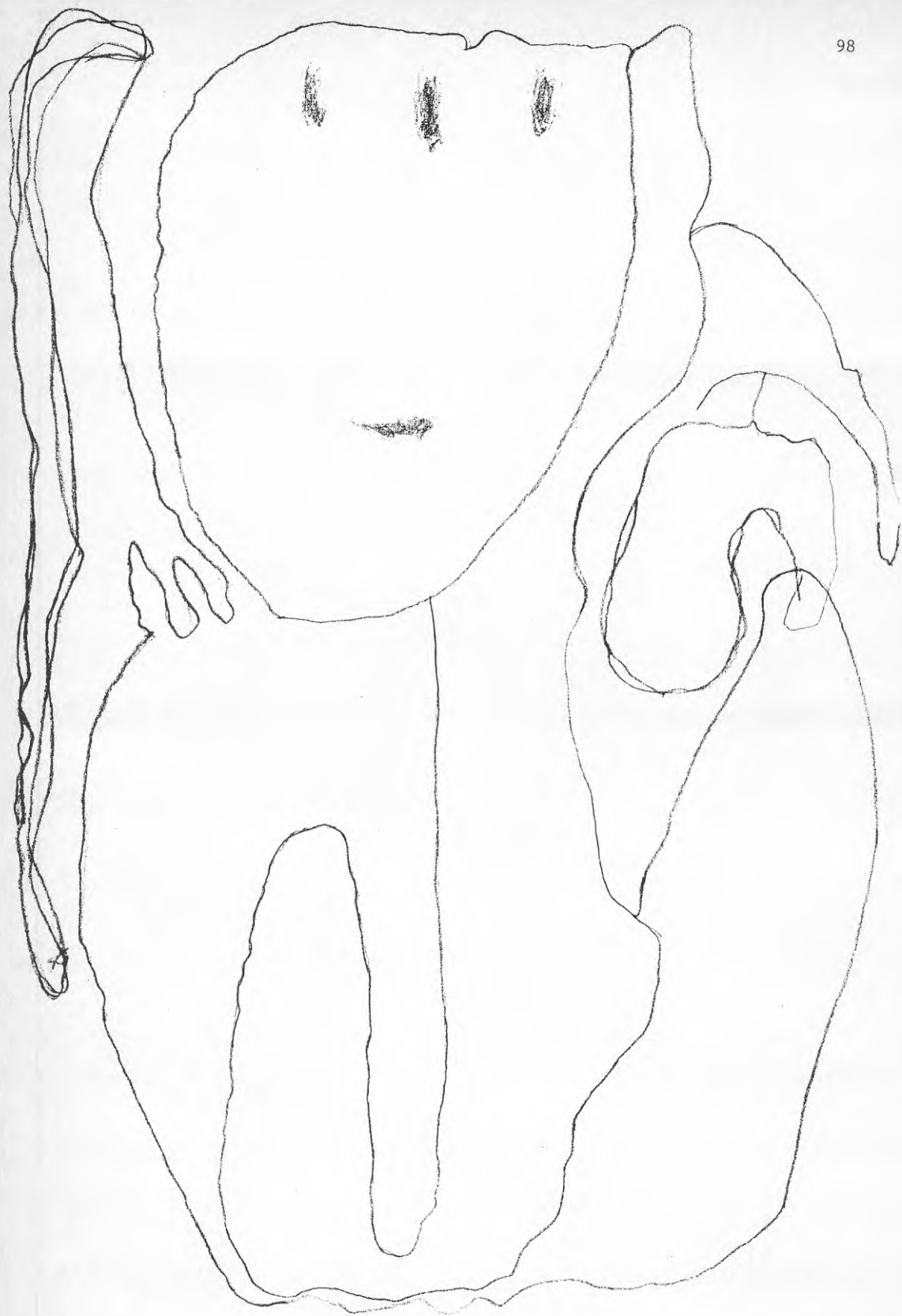
föräldrar med barn på ett nybyggt daghem i direkt anslutning till Karlslundsgatan närmare centrum för risker med avgaser och kräver skyddsåtgärder.

En månad innan planförslaget för daghemstomt i Tegnerlunden sänds ut på nämndremiss har ett parallellt ärende bordlagts med hänvisning till dålig omgivningshygien. Det var planerna att bygga daghem i kv Oxbacken nära en motorvägsutfart ut ur Örebro innerstad. (Se ärende 4) I det fallet löstes problemet med att man fann ett annat läge för daghemmet.

Även Tegnerlundsärendet bordläggs av PU efter nämndremitteringen. Inte på grund av remissvaren, som i stort sett var positiva utan därför att den tunga beslutsfattaren var frånvarande från mötet (kommunalrådet för sociala roteln).

Outtalade hinder är beslutsfattarnas svaga tilltro till behovet av daghem. Sociala centralnämnden som är den enda nämnd som inte besvarar nämndremissen har som skäl för detta muntligen angett att man vill veta utgången av ärendet Västra Mark innan Tegnerlundsremissen besvaras. Om Västra Mark kan genomföras, så vill man avvakta med Tegnerlunden tills man vet riskerna med avgaserna. Vad som inte framgår av samtalsanteckningarna är hur avgasproblematiken ska bedömas om Västra Mark inte genomförs. Behov av daghem ställs mot miljöhindren. Detta kan uttryckas som att miljöhindren används som politiskt alibi för att inte genomföra planerna.

Det uttalade hindret blir uttalat när PU åter tar upp ärendet i februari 1979 och förklarar det vilande med motiveringen att behovet av daghem är vikande. Vid det tillfället förs ärendet Västra Mark fortfarande mot ett genomförande utan hinder. När det senare visar sig att Västra Marks daghem inte byggs, tas Tegnerlunden ändå inte upp till förnyad prövning.



## 3. FÄRDEMANSGATAN; HJÄRSTA, yngre delen

Strax t v om daghemmet går östra tomtgränsen. T h vidtar villabyggelsen



Skogen, som är daghemsbarnens lekplats ligger på parkmark



LÄGE 77/78: I den yngre delen av Hjärsta finns inget daghem och inte heller någon deltidsgupp. Hela barnomsorgsområdet (17) är bebyggt med småhus. Där finns inte så många förskolebarn längre.

I barnomsorgsplanen 1978-82 redovisas för år 1976 205 boende förskolebarn och ett behov av barnomsorg för knappt hälften. Några har familjedaghemplatser och bristen blir enligt beräkningar 73 heldagsplatser det året. Behovet antas minska i framtiden. Omflyttningen är liten och barnen växer upp.



Idag får barnen söka daghemsplatser i näraliggande Varberga eller Mellringe bostadsområde. Vivalla ligger också inom cykelavstånd. Alla dessa områden är avskärmade från Hjärsta med stora trafikleder.

- MÅL 78:** Att under 1978 bygga ett daghem i barnomsorgsområdet.
- PLAN:** "Tomtletargruppen" finner ett parkområde i villabebyggelsen som skulle kunna rymma ett daghem. Enligt gällande stadsplan omfattar "parken" en obebyggd tomt för allmänt ändamål. Att bebygga tomten med daghem är därmed möjligt utan planändring. En ändring är emellertid nödvändig då den befintliga tomten är olämpligt utformad. För att vinna tid väljer man att vänta med planändringen tills daghemsbyggnaden står på plats.
- VERKLIGHET:**  
(1983-10-01) I november 1979 tas de första barnen emot på "Hjärstastugan" vid Färdemansgatan för inskolning, Daghemmet har fyra avdelningar och rymmer 60 barn.
- Vårvintern 1978 prioriterar "genomförandegruppen" ärendet Färdemansgatan eftersom det torde gå snabbt att genomföra utan hinder.
- Grannars protester mot daghemsbyggande i "deras park på deras bollplan" lämnas utan avseende. Byggnationen har stöd i gällande stadsplan (från 1955).
- Daghemmet börjar byggas enligt planerna hösten 1978 och öppnas den 5 november året därpå för inskolning av det första barnet.
- Planändringen har ännu inte genomförts. Lekgården ligger på parkmark.

#### KALENDER

- 1977-11-02 Kommunfullmäktige fastställer budgeten för 1978. Den innehåller medel för anordnande av 49 ej lokaliserade nya daghemsavdelningar. Det motsvarar ca 735 platser. (1)
- 1977-11-23 Sociala centralnämnden antar barnomsorgsplan 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig till förmån för en utbyggnad om 85 % av planens förslag för hela perioden. Enligt planen ska 580 nya ej lokaliserade daghemsplatser anordnas under 1978 förutom de ca 200 platser som skulle anordnats föregående år. (1)
- 1978-02-15 Kommunfullmäktige behandlar barnomsorgsplan 1978-82. Ärendet bordläggs på grund av pågående undersökning av daghemskön. (1)
- 1978-03-14 Genomförandegruppen antecknar att fyra planlagda tomter kan bebyggas med daghem. En av dem är tomten för allmänt ändamål i ett grönområde vid Färdemansgatan, Hjärsta. Byggstart beräknas till augusti-september 1978.
- 1978-03-15 Kommunfullmäktige fastställer sociala centralnämndens förslag till barnomsorgsplan för 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig. (1)

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understryket organ.



- 1978-03-28 Genomförandegruppen beslutar att prioritera bl a daghemsbygget vid Färdemansgatan. (1)
- 1978-04-19 Kommunfullmäktige fastställer som bilaga till KELP-en det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet 1978-82 (KBP) vari 14 barnstugor är upptagna som byggnadsprojekt med byggstart 1978 dock ej den vid Färdemansgatan. (1)
- 1978-04- Informationsmöte med sakägare (grannar) angående byggnadslov för barnstuga vid Färdemansgatan. Sakägarna protesterar mot att deras grönområde ska tas i anspråk. (2)
- 1978-05-02 Sociala centralnämnden hemställer hos kommunstyrelsen om medel ur årets budget för att bygga barnstuga bl a vid Färdemansgatan. (1)
- 1978-05-08 Projektkommittén för barnstugebyggande antecknar Färdemansgatan som aktuellt barnstugebyggnadsprojekt. 45 platser ska stugan rymma. (1)
- 1978-06-25 Kommunstyrelsen beslutar enhälligt att bevilja medel för att bygga barnstuga bl a vid Färdemansgatan. (1)
- 1978-09-27 Byggnadsnämnden beviljar byggnadslov för barnstuga vid Färdemansgatan. (1)
- 1978-10- Byggstart. (3)
- 1978-11-01 Kommunfullmäktige fastställer budget för 1979 vari ingår medel överförda från 1978 års budget för byggande av barnstuga vid Färdemansgatan. (1)
- 1979-11-05 De första barnen tas emot för inskolning vid Hjärsta daghem. (4)
- GENOMFÖRANDE-  
TID: Från politiskt beslut om mål 77-01-01 till öppnande är det 34 månader. Från avsättande av medel i ettårsbudgeten till byggnadslov är det 10 mån och till öppnande är det 23 månader.
- AKTÖRERS  
BEDÖMNING:  
(79/80) F, Samtliga: Daghemmet är klart. Inga problem.  
T, socialförvaltningen: Kringboende markägare protesterade. Vi hade stormiga möten. Villaägarna betraktade tomten som parkmark. Byggnadslovsavdelningen företrädde kommunen vid mötena på ett föredömligt sätt.

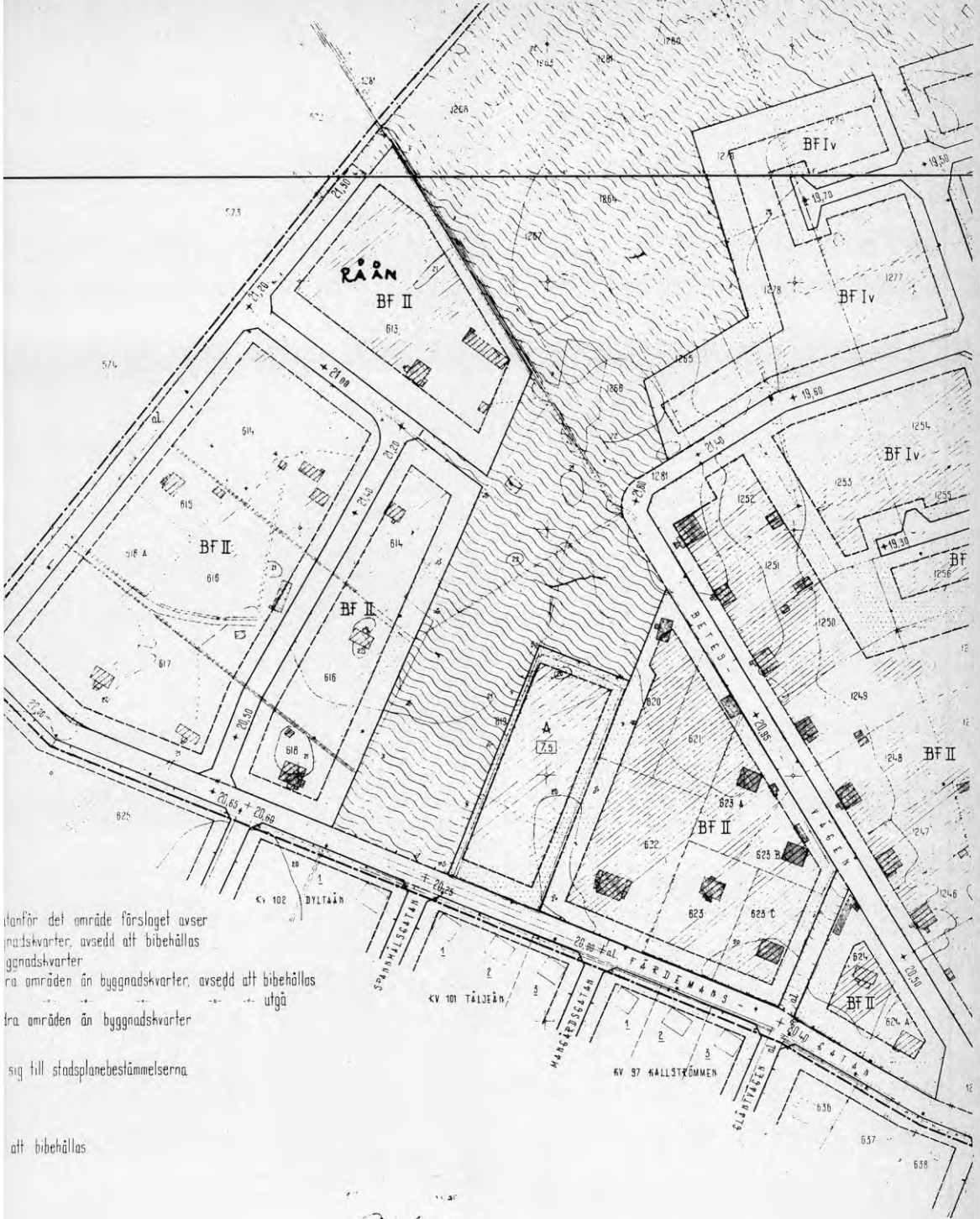
(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.

(2) Enligt uppgift från byggnadslovsavdelningen.

(3) Enligt uppgift från fastighetskontoret.

(4) Enligt uppgift från Hjärsta daghem.

- T, utredningskontoret: Inga bekymmer med det ärendet.
- T, plankontoret: Exempel på en gammal plan som gjordes av en mycket framsynt planarkitekt. Det finns en rad planer i Örebro från den tiden med reservtomter för allmänt ändamål i anslutning till parker. Idag kan det vara problem med att ta dem i anspråk, eftersom folk betraktar dem som parkmark.
- T, byggnadsnämnden: Vi ville planändra i samband med byggnadslovshandlingen. Det gällde ju bara att byta en markbit med Parknämnden. Vi ritade om planen direkt på en kopia, fick intyg från grannarna för att slippa utställning, hade positiva förhandsbesked från länsarkitekt och överlantmätare. Arbetet var gjort på en vecka. Men man beslöt att handlägga planändringen i sedvanlig ordning och därvid är det.
- T, övriga: Inga problem, bara lite bråk från grannar.
- IMSE:S Föräldraförening: Daghemmet är redan klart.
- F, Oppositionsråd: Tomten är okey, synd att de inte hittade den på vår tid.



För det område förslaget avser  
 byggnadskvarter, avsedd att bibehållas  
 byggnadskvarter  
 ra områden än byggnadskvarter, avsedd att bibehållas  
 tra områden än byggnadskvarter  
 sig till stadsplanebestämmelserna  
 att bibehållas

**Figur 8: Gällande stadsplan för del av Hjärsta, fastställd av Kungl  
 Maj:t 55-10-21**

## KOMMENTARER

Exemplet Färдемansgatan

är förhållandevis okomplicerat. Resultatet blev bra från barnomsorgens utgångspunkter. Men det belyser problemet att genomföra mycket gamla planer. Kringboende känner inte till planernas intentioner och blir självfallet upprörda, när vad de upplever som väl avgränsad parkmark ska bebyggas. I det här fallet kunde den "förlorade" obebyggda marken kompenseras med nya anordningar i den planlagda parken, så att möjligheter till lek och rekreation inte försämrades.

Beslut och beslutsunderlag

Det politiska beslutet att bygga daghem i Hjärsta grundar sig på målet att daghem ska finnas i varje bostadsområde eller stadsdel. Här gäller det också att öka barnfamiljernas möjligheter att bo i en äldre stadsdel med bra barnmiljö för övrigt.

Den politiska bedömningen av behovet är solklar. Det finns inget daghem men det finns barnfamiljer och en småhusbyggelse som kan attrahera nya barnfamiljer. Det tekniska bedömningsunderlaget (prognosen) visar emellertid att antalet förskolebarn förväntas avta eftersom omflyttningen i området är liten och barnen växer upp.

Genomförande och resultat

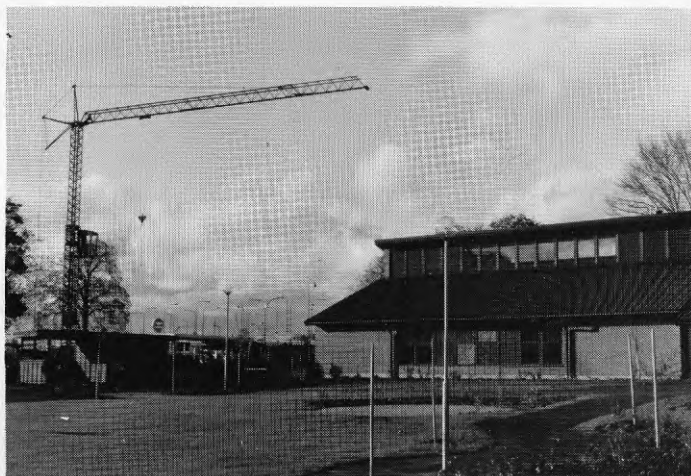
Genomförandet, i meningen planläggning, illustrerar den taktik som plankontoret använder för att vinna tid. Man undviker att ändra planen i samband med byggnadslovshandlingen för att därmed också undvika erinringar och eventuella överklaganden från sakägare. Även om risken bedömdes mycket liten för att granskande myndigheter skulle ge eventuella klaganden rätt, så hade ärendet kunnat förskjutas åtskilliga månader. Att man ännu idag inte ändrat planen så att den stämmer med de nya förhållandena kan ses som ett tecken på att planändringar prioriteras efter styrkan i den konflikt som råder om ändring inte sker. Rättssäkerhetsskåpet ges lägre prioritet.

Man kan emellertid fråga sig om det fanns någon risk alls för erinringar mot en plan utformad enligt byggnadslovet. Byggnadsnämnden hade skaffat s k grannintyg som i detta fall, där det allmänna intresset av planändringen är mycket begränsat, gör utställning överflödigt. Nämnden hade dessutom inhämtat positiva förhandsmeddelanden från överprövande myndigheter både vad gäller planfrågor och fastighetsbildning. Ett rimligt tillvägagångssätt hade varit en förenklad planprocess utformad för enklare planändringar. Ett sådant förfarande kunde motsvara ovan nämnda skriftliga godkännande från sakägarna kombinerat med ömsesidiga beslut om att avstå från utställning. Förfarandet motsvarar rimliga krav på såväl effektivitet som rättssäkerhet. (Se t ex Lekblad, Göran Enkel planändring, arbetsmetoden, Stadsbyggnadskontoret, Örebro kommun, 1984-01-19, stencil).

## 4. KVARTERET OXBACKEN, SÖDER



Det blev en kyrka i stället för daghem



Tomten ligger nära motorvägsinfart och bensinstationer

LÅGE 77/78: Kvarteret Oxbacken ligger i kanten av Södra Stenstaden.

Ett av stadens äldsta daghem ligger på Söder, men det räcker inte alls för upptagningsområdet som också försörjer pendlande barn från ytterområden med daghemsplatser. Här finns ju många kontorsarbetsplatser och Aspholmens industriområde ligger nära. Ett studentbostadsområde, nu bebott av alla kategorier örebroare, ligger i området.



Enligt B0-plan 78-82 bor 176 förskolebarn i området 1976. Behov av heltidsplatser inom barnomsorgen bedöms omfatta 50 % av barnen och bristen uppges till 50 platser 1976. 1982 beräknas bristen ha stigit till 108 platser om ingen utbyggnad görs. Flera barnfamiljer beräknas flytta in i nybyggda bostäder i området.

Kv Oxbacken ligger nära en större park (Drottningparken). Gustavsviks friluftsområde ligger också inom räckhåll för en barnstuga i kvarteret. Samtidigt tuschas kvarteret av en motorledsinfart (Södra infarten). I skyddsområdet mellan leden och Oxbacken finns bensinstationer. Kvarteret är obebyggt så när som på två kontorshus i ett respektive två plan. För området gäller stadsplaner fastställda 1903, 1944 och 1969. (Se fig 9).

**MÅL 78:** Att under 1978 bebygga en tomt i kv Oxbacken med en frikyrka samt en barnstuga för tre daghemsavdelningar.

**PLAN:** Kommunstyrelsens planeringsutskott (PU) beslutar 77-10-13 att sända ett planförslag enligt ovan nämnda mål på remiss till berörda förvaltningar. Avsikten är att driva planärendet genom alla "stationer" under våren 1978 samtidigt med upphandling av byggnationen. Byggstart skall ske under hösten.

**VERKLIGHET**  
(1983-10-01)

Efter jul 1980 tas de första barnen emot för inskolning på daghemmet Tågmästaren i kvarteret med samma namn. Daghemmet har 2 avdelningar och är anordnat i bostadslägenheter i flerbostadshus. Något daghem har ännu inte byggts vare sig i kvarteret Oxbacken eller på annan tomt i barnomsorgsområdet.

Kontorssamrådet godkände vårvintern 1978 planerna på att bygga en barnstuga i kvarteret Oxbacken. Hälsovårdsförvaltningen hade synpunkter på bulleravskärmning och föreslog efter mätningar av buller och avgaser liksom naturvårdsverket att stugan skulle byta plats med den längre bort från trafiken lokaliserade kyrkan. Några rekommenderade värden för omgivningshygien överskreds emellertid inte med den ursprungliga placeringen.

Omprövning av placering i kvarteret av barnstugan ledde till att plankontoret vidhöll läge enligt det tidigare planförslaget. Barnstugan behövde den tomtyta som kunde fås i den bredare delen av kvarteret (se fig 19). PU beslöt att sända ut planförslaget på nämndremiss. Samtliga tekniska och en rad andra nämnder hade inget att erinra mot förslaget. Sociala centralnämnden och hälsovårdsnämnden ansåg läget olämpligt för barnstuga på grund av buller och avgaser från motorleden. Planerna på att bygga en barnstuga i kvarteret skrinlades. Senare fastställs en plan för kvarteret Oxbacken i syfte att där bygga kyrka och kontor.

Barnstugeärendet bordläggs i maj 1978 i väntan på sanering av några kvarter för bostadsbebyggelse på Söder (Tågmästaren, Mältaren, Bryggaren) som allmännyttiga Stiftelsen Hyresbostäder ämnade genomföra.

Under 1980 blir det möjligt att anordna daghem i anpassade bostadslägenheter som byggs i kvarteret Tågmästaren på Söder. Daghemmet kan öppnas i slutet av 1980.



## KALENDER

- 1977-10-13 Kommunstyrelsens planeringsutskott (PU) beslutar att sända förslag till ändring av stadsplan för kv Oxbacken, i syfte att bereda plats för kyrka samt daghem med 45 platser, på s k förenklat kontorssamråd. (1)
- 1977-11-02 Kommunfullmäktige fastställer budgeten för 1978. Den innehåller medel för anordnande av 49 ej lokaliserade nya daghemsavdelningar. Det motsvarar ca 735 platser. (1)
- 1977-11-23 Sociala centralnämnden antar barnomsorgsplan 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig till förmån för en utbyggnad om 85 % av planens förslag för hela perioden. Enligt planen ska 580 nya ej lokaliserade daghemsplatser anordnas under 1978 förutom de ca 100 platser som skulle anordnats föregående år. (1)
- 1977-11-30 Kontorssamråd om planförslag i kv Oxbacken hålles. (2)
- 1978-02-15 Kommunfullmäktige behandlar barnomsorgsplan 1978-82. Ärendet bordläggs på grund av pågående undersökning av daghemskön. (1)
- 1978-03-15 Kommunfullmäktige fastställer sociala centralnämndens förslag till barnomsorgsplan för 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig. (1)
- 1978-04-13 PU beslutar att sända planförslaget för kv Oxbacken på begränsad nämndremiss. (1)
- 1978-04-19 Kommunfullmäktige fastställer som bilaga till KERP-en det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet 1978-82 (KBP) vari barnstuga i kv Oxbacken är upptagen som byggnadsprojekt med byggstart 1978. (1)
- 1978-05-09 Genomförandegruppen beslutar utreda behov av lokaler för daghem i kv Tågmästaren i samma barnomsorgsområde som kv Oxbacken. (1)
- 1978-05-23 Plankontoret sänder planförslag för daghem i kv Oxbacken på nämndremiss. (1)
- 1978-05-23 Genomförandegruppen beslutar att avföra förslaget att bygga daghem i kv Oxbacken från dagordningen på grund av dålig omgivningshygien i kvarteret. (1)
- 1978-05-26 Nerikes Allehanda informerar om att SNs ordförande hävdar att daghem inte ska byggas i kv Oxbacken p g a luftföroreningar. Platser i flerbostadshus i kv Tågmästaren ska ersätta daghemmet i Oxbacken. (1)
- 1978-08-24 PU beslutar att föra Oxbackenplanen vidare med daghemstomten ersatt av tomt för kontorsändamål. (1)

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.

(2) Enligt planhandlingar, plankontoret.

- 1978-09-05 Genomförandegruppen konfirmerar att Oxbacken avförts från dagordningen. (1)
- 1979-06-26 Byggnadsnämnden beviljar byggnadslov för bostadshus i kv Tågmästaren. (1)
- 1980-10- odat. Socialförvaltningen redovisar i preliminär verksamhetsrapport för 1980 att 27 nya daghemsplatser anordnats i kv Tågmästaren under året. (1)
- 1980-12-28 De första barnen tas emot för inskolning på daghemmet Tågmästaren. (2)

GENOMFÖRANDE-  
TID:

Från politiskt beslut 1977-01-01 till daghemmets öppnande är det 48 månader eller fyra år. Från beslut om avsättande av medel i ettårsbudgeten (1978) till byggnadslov är det 19 månader och till öppnande 37 månader.

AKTÖRERS  
BEDÖMNING:  
(1979/80)

- F, samtliga: Buller hindrade.
- F, adm o ekon roteln: Blev det inget? Jag trodde det gick bra när daghem och kyrka bytte plats!
- T, socialförvaltningen: Jag föreslog att vi skulle köpa en villa i närheten i stället.
- T, socialförvaltningen: Det skulle blivit dålig barnmiljö. Vi vek oss när hälsovårdsförvaltningen var negativ.
- T, utredningskontoret: Förslaget slaktades under nämndremissen.
- T, plankontoret: En miss. Buller och avgaser hinder. Ärendet vilar. Jämför Tegnerlunden.
- T, ekonomiavdelningen: Det var för mycket bly i avgaserna enligt debatten. Idag har vi ett bättre läge på förslag vid Klerkgatan, där det finns ett hus som kan rivas. Varför hittade inte plankontoret den tomten tidigare?

IMSEs föräldraförening: Har inte hört talas om förslaget.

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.

(2) Enligt uppgift från daghemmet Tågmästaren.



# Kv 102 OXBACKEN

## Stadsplaneförslag

(kv. Tågmästaren)

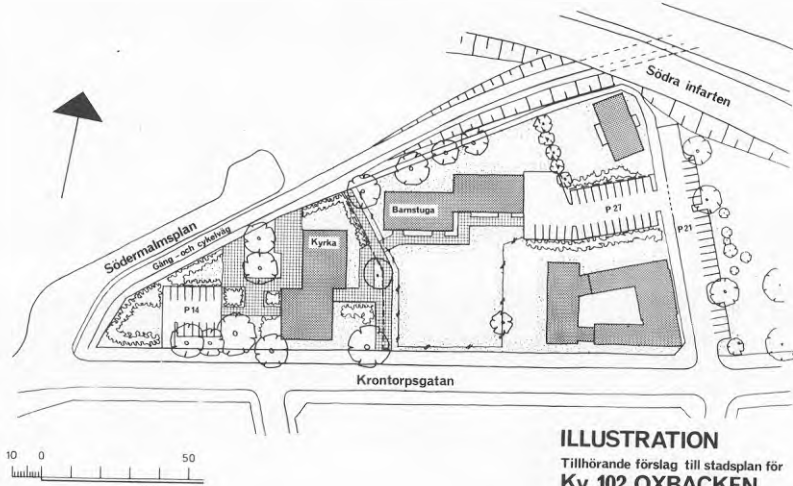
# N-remiss

**780523**

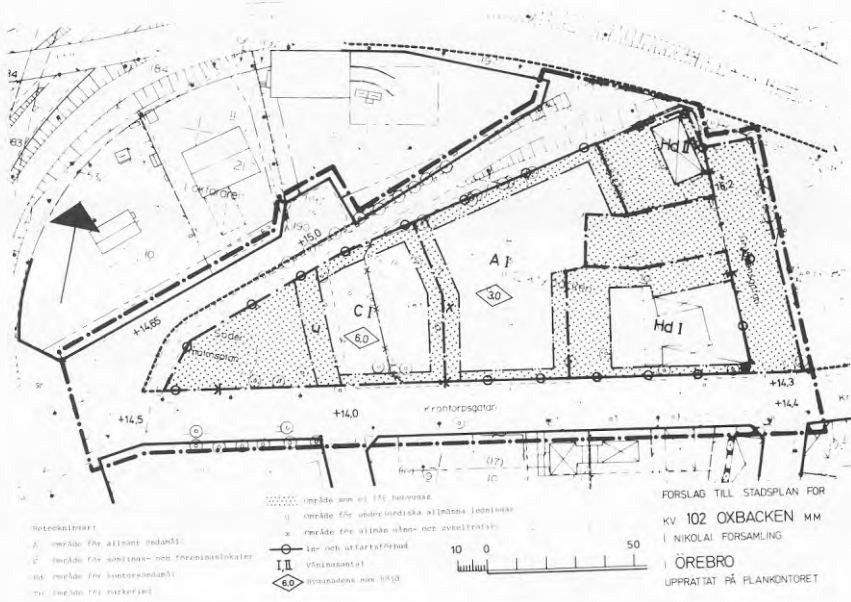
 ÖREBRO KOMMUN  
Plankontoret

Handläggare  
CO GRANATH

Figur 9: Kvarteren Oxbacken och Tågmästaren. (Tågmästaren min markering på försättsbladet till nämndremissen ang kv Oxbacken.)



**ILLUSTRATION**  
Tillhörande förslag till stadsplan för  
**Kv. 102 OXBACKEN**



**Figur 10:** Illustrationsplan och stadsplan enligt förslag som sändes ut på nämndremiss

# Byggstart för daghem 300 nya platser 1979

NA 26/5

Sex nya barnstugor och ett fritidshem ska nu sättas igång i Örebro. Sociala centralnämnden begär att få använda drygt 14,5 miljoner kronor för att fullfölja dessa planer. Fritidshemmet placeras i Almby Folkets hus som emellertid också ska kunna användas av stadsdelens föreningsverksamhet.

Genom utbyggnaden av de sex barnstugorna tillförs barnomsorgen drygt 300 nya platser. En del av dessa kan tas i anspråk under senhösten, de övriga blir färdiga i början av 1979. Samtliga ska dock påbörjas i år, uppger nämndens ordförande Bertil Eriksson. Byggekostnaden uppgår till 14,5 miljoner och avser nybyggnad, tillbyggnad, omändring och upprustning. Därtill vill sociala centralnämnden ha närmare 130 000 kronor att använda till konstnärlig utsmyckning av barnstugorna. I juni tar fullmäktige ställning till sociala centralnämndens hemställan och ungefär samtidigt ska byggnadsnämnden bevilja erforderliga byggnadslov. Under tiden begär man också in anbud på

barnstugorna. Allt för att spara tid.

## I Almby

Ett av de nya daghemmen byggs i Almby, som är en stadsdel som saknar barnstuga. Där blir det nu fyra avdelningar med totalt 60 platser. Sammanlagt har idag 25 barn boende i Almby plats på daghem i andra delar av staden.

60 platser blir det också i den nya barnstugan vid Björkrisvägen i Brickebacken. I detta område finns för dagen omkring 240 barn i kö. Behovet av barnomsorg inom Gälletstaområdet ska också tillgodoses i Brickebacken vilket ökar behovet med ytterligare 35-50 platser. Ungefär lika många brickebacks barn har plats på daghem i andra stadsdelar. Den tredje barnstugan uppförs vid Dolomitvägen i Lundby. Även den får fyra avdelningar. Cirka 150 barn står f n i kön.

Inte heller i Hjärsta finns det daghemsplatser. Nu ska det dock byggas en barnstuga med tre avdelningar (45 platser) och den placeras vid Färdemansgatan. Den aktuella kön är ett 50-tal barn.

Vid Karlslunds skola ska uppföras en barnstuga med 60 platser för att främst täcka in behov-

et av daghemsplatser för barnen i Oxhagen. Där finns nu en kö med 106 barn.

Barnstuga vid Drottning Kristinas väg i Marieberg ska byggas ut med 30 platser. I den nuvarande byggnaden finns lokaler för en deltidsgrupp om 20 barn. Daghemmet är det första i Marieberg-Mosåsområdet.

## Motstånd

Ytterligare en barnstuga in- gick ursprungligen i detta paket som nu läggs fram för godkännande. Det gäller den i området mellan Varberga och Mellringe. Placeringen av barnstugan som var planerad för fyra avdelningar har rönt motstånd från den boende och projektet har därför tills vidare lagts på is.

Även en planerad barnstuga i kvarteret Oxbacken invid Södra infarten inhiberas, säger Bertil Eriksson. Läget är inte särskilt väl valt och förmodligen kommer man nu att inrikta arbetet på att försöka få fram en barnstuga i den planerade nybebyggelsen på Söder och som stiftelsen ska svara för. Det handlar således om saneringen i kvarteret Tågmästaren, Mältaren och Bryggaren.

Nerikes  
Allehanda  
78-05-26

**Augaser  
och buller  
inget för  
barnstuga**

Örebro kommun har planer på att bygga en barnstuga i området mellan Södermalmsplan och Drottningparken. Det innebär att barnstugan förläggs ganska nära Södra infarten. Detta skapar om- givningsproblema. Problemet, konstaterar hälsovårdsförvalt- ningen, som hyser starka betänkl- igheter mot den föreslagna pla- ceringen av barnstugan. Buller och luftföroreningar kan på sikt skapa verkligt stora problem. Det tycks också politikerna befarar då ärendet som skulle ha behandlats vid hälsovårdsnämndens sam- manträde i tisdags utgick.

I sitt utlåtande säger hälso- värdsförvaltningen att: "man får tveksamt till förslaget. Barnstugan hamnar redan från början i en miljö som gränsar till det oaccep- tabla. Därför bör barnstugan inte byggas såvida inte ett annat läge kan ordnas. Förvaltningen har dis- kuterat problemet med ut- redningskontoret för att finna en annan plats genom att helt enkelt överta den granntomt som är av- sedd för ett kyrkobygge. Förvalt- ningen anser emellertid att barn- stugans föreslagna placering kom- mer att skapa problem i framtiden och att det då också blir svårt att vidta förbättringsåtgärder."

Nerikes  
Allehanda  
78-05-25

Figur 11: Klipp ur ortspressen



Exemplet Oxbacken

påminner mycket om det vid Tegnerlunden. Dessa planärenden drevs parallellt och råkade befinna sig på förslagsstadiet när debatten om risker med bly i avgaser var aktuell i Örebro och på riksplanet våren 1978. Därav de till synes tvära och dåligt samordnade kasten i beslut att driva eller inte driva frågan om lokalisering av ett daghem till Oxbacken.

Exemplet illustrerar svårigheter att samordna beslut inom olika kommunala förvaltningar. Likaså illustreras fenomenet att erinringar från en facknämnd angående en specifik lösning på en fråga kan få alla andra nämnder att lägga ner handläggningen av frågan som sådan.

Beslut och beslutsunderlag

Det politiska beslutet att bygga daghem på Söder påstås grunda sig på att öka barnfamiljernas möjligheter att bo i stenstaden.

Den politiska bedömningen av behovet tycks främst grunda sig på det principiella beslutet enligt ovan samt på att befintligt daghem skulle kunna ersättas av bättre lokaler. Det befintliga daghemmet ligger i bottenvåningen av ett kontors- och bostadshus i trafiksanerad innerstadsmiljö. Det har egen lekgård och ligger i anslutning till park.

Enligt befolkningsberäkningar och bedömningar av flyttningsrörelser och förvärvsfrekvenser är behovet av fler daghemsplatser mycket lägre här än i de flesta andra aktuella områden som föreslås kompletteras med daghem.

Genomförande och resultat

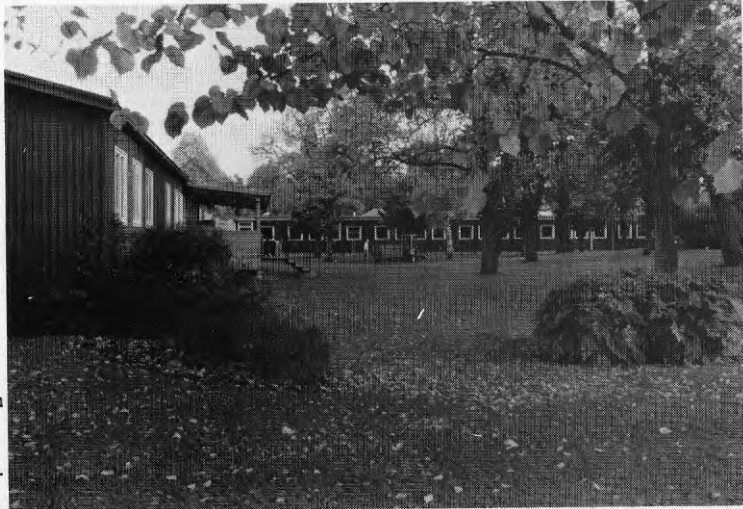
Olika känslighet inför debatten och skilda möjligheter att snabbt bordlägga ett ärende får förklara hur en förvaltning kan avföra ett ärende från dagordningen samtidigt som en annan driver samma ärende med hög prioritet (se kalendariet). För sociala centralnämnden gällde ärendet enbart lokalisering av förskoleverksamhet eller inte. För kommunstyrelsen och planroteln gällde motsvarande ärende planändring i ett kvarter för att uppfylla löften till byggherrar om ersättningstomter.

Att mycket hinner hända under den tid färdigritade planförslag ligger på tryckeriet illustreras tydligt av kalendariet. Man kan givetvis fråga sig om kontakterna mellan förvaltningarna var tillräckligt goda och om beställaren av förskoletomten verkligen visste vad den ville.

Det nu aktuella ersättningsobjektet i kv Tågmästaren kom ursprungligen upp på dagordningen som ett självständigt förslag. Sedermera blev det en ersättning till Oxbacken. Den tidigare planen om tre avdelningar (45 platser) i friliggande barnstuga på egen tomt reviderades till två (27 platser) i bottenvåningen av ett bostadshus, närmare trafikleden än Oxbackstomten och helt utan egen lekgård. Resultatet ger inte bättre barnmiljö än vare sig Oxbacken eller det äldre daghemmet i grannskapet.



## 5. VÄSTRA MARK, MARKBACKEN



Västra Marks sjukhuspark sedd från den västra hittills obyggda delen mot paviljongerna i planområdets mitt

LÄGE 77/78: Västra Marks sjukhusområde ligger på Väster mellan bostadsområdena Markbacken och Tengvallsgatan, hyresbostäder ägda av den kommunala bostadsstiftelsen. Bostäderna är byggda mellan 1959 och 1964. Inte i något av bostadsområdena byggdes någonsin något daghem, trots att det var det normala för varje allmännyttigt bostadsområde i Örebro som byggdes före och efter dessa. Tiden för byggandet av bostäderna sammanfaller med en stagnation av daghemsutbyggnaden i hela landet (A4:81 sid 25).

Från tid till annan har daghemsfrågan i Markbacken diskuterats inom Sociala Centralnämnden utan att några lokaler anskaffats. Varberga och Oxhagen, bostadsområden byggda strax efter Markbacken har förutsatts täcka även det områdets behov.

I B0-plan 78-82 redovisas en brist på 73 omsorgsplatser på heltid för förskolebarn 1976 förutsatt att barn har sin omsorg ordnad i det barnomsorgsområde (05) där de bor. Bristen antas sjunka till 69 platser år 1982 förutsatt att behovet då är 56 %-igt. Jämfört med andra barnomsorgsområden bedöms bristen betydande här även på sikt.

Västra Marks sjukhus är ett specialistsjukhus för tung mentalvård samt vårdhem för psykiskt utvecklingsstörda. Bebyggelsen inom sjukhusområdet uppfördes under 1900-talets början och tjänade fram till 1928 som trängregemente. Därefter har den haft nuvarande användning. Väster om sjukhusområdet ligger Trängens Idrottsplats med betydande fri-områden.

**MÅL 78:** Inom Västra Marks sjukhusområde ska ett daghem byggas under 1978. Alternativt skall lokaler i Markbackens bostadsområde byggas om till daghem.

**PLAN:** Västra Marks sjukhusområde skall planläggas respektive planändras för att göra det möjligt att bygga dagcenter och bostäder för utvecklingsstörda samt daghem för barn som bor i närliggande bostadsområden. Daghemstomt skall erhållas genom markbyte med landstinget. Byggstart beräknas till hösten 1978 för daghemmet.

Enligt alternativ plan ska befintliga lokaler i bostadsområdet Markbacken ändras till daghemsavdelningar.

**VERKLIGHET:**  
(1983-10-01)

I början av december 1981 tas de första barnen emot för inskolning på Marklyckans daghem. Marklyckan, ett kollektivhus med stor andel servicebostäder för äldre, ligger ett par kvarter längre bort från Markbackens bostadsområde än det alternativa läget vid Västra Mark. Marklyckans daghem har två avdelningar. Det ligger inte i Markbackens bostadsområde.

Lokaler i Markbacken har inte tagits i anspråk för något daghem. Inte heller har planerna att bygga daghem vid Västra Mark genomförts.

Genomförandegruppen driver lokaliseringalternativet Västra Mark som planerat under slutet av år 1977 och hela 1978. Under den tiden löses planärendet och markfrågan. Pengar finns avsatta i 1978 års kapital- och driftsbudget.

Under hösten 1978 protesterar personal vid Västra Mark mot att daghem ska byggas på sjukhusområdet. Chefläkaren är däremot positiv när han bedömer lokaliseringen från medicinska, psykiatriska och sociala utgångspunkter och i patienters och barns perspektiv. Han viker sig senare till förmån för personalens uppfattning om att barn inte ska blandas med utvecklingsstörda och psykiskt sjuka. Personalen hävdar att de boende kan vara farliga för barnen. "Blandningen" består i att ett daghem lokaliseras vid sidan av vård- och boendeavdelningar och mellan försvarets förråd och en gymnastikhall (se fig 12). Kortaste avstånd mellan vårdlokal och daghem är 70 meter.

Alltunder det att planärendet förs till fastställande och markbyte genomförs mellan kommun och landsting, diskuteras lämpligheten att lokalisera daghemmet vid Västra Mark. Västra Mark ska omstruktureras de allra närmaste åren. De boende ska flytta till småhusliknande gruppboheter. Det f d regementet ska eventuellt användas för helt annat ändamål. Men opinion mot lokaliseringen finns nu även inom socialförvaltningen och bland daghemsföräldrar. Skyddsombudet och granskningsgruppen inom socialförvaltningen ifrågasätter lokaliseringen och begär utredning. Ärendet läggs på is någon gång i mitten av 1979 för att svalna. Enligt vissa förtroendemän ämnar man ta upp lokaliseringen till förnyad prövning när Västra Mark är omstrukturerat eller nedlagt.

Riksbyggen bygger 1980 ett servicehus för äldre ett par kvarter från tomten vid Västra Mark. Socialförvaltningen underhandlar med byggherren om att omvandla del av bottenplanet till daghem. Lokaler för fotvård, gymnastik och terapi tas på byggstadiet i

anspråk och anpassas för sitt nya ändamål. Byggnadslov ges utan dispens från stadsplanen som anger bostadsändamål för hela tomten. Dispensfrågan tas inte upp av det skälet att motivering för dispens är svår att ge. Närmiljön och trafiksituationen lämpar sig enligt handläggande byggnadslovstjänsteman inte för daghem. Byggnadsnämnden förutsätter att stadsplanen ska ändras och en trafiksanering genomförs dels av omgivningshygieniska skäl, dels för att ge barnen kontakt med parkmark. Leggården på tomten är mycket liten. Idag två år efter det att daghemmet öppnade har trafiksaneringen inte genomförts.

Under 1981 läggs Västra Marks specialistsjukhus ned och omvandlas till en modern institution för utvecklingsstörda. Omvandlingen avser både lokaler och verksamhet. Regementsbyggnaderna överges successivt. Gruppboistäder byggs vid sidan av sjukhusområdet enligt stadsplanen från 1979 (se fig 12). Dagcentraler byggs i regementsmässen och som nybygge i anslutning till gruppboistäderna. De sista boende lämnar regementsbyggnaderna 1985. Byggnaderna byggs idag om till idrottsskola och folkhögskola.

Från kommunalt håll finns idag inga officiella planer på hur daghemstomten ska användas.

Inom vad som motsvarar barnomsorgsområde 5 finns fortfarande inget daghem. I Mikaelss kommunedel, som efter kommunfelsreformen 1983-01-01 omfattar bl a barnomsorgsområde 5, har inget nytt daghem anordnats sedan 1968, med undantag för ett lägenhetsdaghem om en avdelning. Området har 5 daghemsavdelningar fördelade på tre daghem. (Se ärende 2)

Bristen på platser är 57 vid årsskiftet 1982/83 enligt kommunstyrelsens beräkningar.

#### KALENDER

- 1977-01-13 Kommunstyrelsen återremitterar barnomsorgsplan 1976-81 (planperiod 77-81) till sociala centralnämnden. (1)
- 1977-01- Kommunfullmäktige fastställer tilläggsbudget för 1977, vilket bl a innebär att 17 daghemplatser kan anordnas i Markbackens bostadsområde. (1)
- 1977-04-20 Kommunfullmäktige beslutar att godkänna ändrad barnomsorgsplan 1976-81, vilket innebär att 300 icke lokaliserade platser förutom tidigare beslutade skall byggas under året, bl a i Markbacken. (1)(2)
- 1977-11-02 Kommunfullmäktige fastställer budgeten för 1978. Den innehåller medel för anordnande av 49 ej lokaliserade nya daghemsavdelningar. Det motsvarar ca 735 platser. (1)

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.

(2) Enligt genomförandegruppens anteckningar 1978-05-23.

- 1977-11-23 Sociala centralnämnden antar barnomsorgsplan 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig till förmån för en utbyggnad om 85 % av planens förslag för hela perioden. Enligt planen ska 580 nya ej lokaliserade daghemsplatser anordnas under 1978 förutom de ca 100 platser som skulle anordnats föregående år. (1)
- 1978-02-15 Kommunfullmäktige behandlar barnomsorgsplan 1978-82. Ärendet bordläggs på grund av pågående undersökning av daghemskön. (1)
- 1978-02-21 Plankontoret sänder planförslag för Västra Mark till kontorssamråd. Förslaget avser tomt för daghem samt gruppbestäder. (1)
- 1978-03-15 Kommunfullmäktige fastställer sociala centralnämndens förslag till barnomsorgsplan för 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig. (1)
- 1978-04-13 PU beslutar sända planförslag för Västra Marks sjukhus m m på nämndremiss. (1)
- 1978-04-19 Kommunfullmäktige fastställer som bilaga till KELP-en det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet 1978-82 (KBP) vari 15 barnstugor är upptagna som byggnadsprojekt med byggstart 1978, dock ej någon lokaliserad till Västra Mark eller Markbacken. (1)
- 1978-05-23 Plankontoret sänder planförslaget för Västra Marks sjukhus m m på nämndremiss. (1)
- 1978-08-24 Plankontoret redovisar resultatet av nämndremitteringen till PU, som beslutar att föra planen vidare. (1)
- 1978-09-05 Genomförandegruppen prioriterar utbyggnad av daghem i Markbacken före alla andra daghemsplaner. För övrig utbyggnad skall ny behovsberäkning genomföras. (1)
- 1978-11-26 o  
11-29 Örebro läns landsting och Örebro kommun sluter ramavtal angående marköverlåtelse, bl a mark inom Västra Marks sjukhusområde berört av planförslag till daghemstomt. (1)
- 1979-01-01 Örebro kommun tillträder marken enligt ovan. (1)
- 1979-01-09 Skyddskommittén och granskningsgruppen inom socialförvaltningen samt Sociala centralnämnden yttrar sig över förslaget att anordna daghem inom sjukhusområdet för Västra Mark. Gruppen är mycket tveksam med anledning av de boendes "psykiska handikapp med pålagringar". Ytterligare utredning krävs. (1)

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.

- 1979-02-27 Byggnadsnämnden antar förslag till ändrad och utvidgad stadsplan för Västra Marks sjukhus m m. (1)
- 1979-05-04 o  
05-06 Örebro läns landsting och Örebro kommun undertecknar gåvoavtal i enlighet med ramavtal om marköverlåtelse. (1)
- 1979-06-06 Länsstyrelsen fastställer stadsplan enligt ovan. (1)
- 1979-11-05 Socialförvaltningens barnomsorgsavdelning informerar IMSE (föräldraförening för daghemmen i kommunen) om att daghem ska byggas i Markbackens bostadsområde under perioden 1982-84. (2)
- 1980-10- Socialförvaltningen diskuterar med Riksbyggen möjligheterna att anordna daghem om två avdelningar i Marklyckan, ett kollektivhus med servicebostäder för äldre som är under produktion nära Västra Mark. (3)
- 1980-11-13 Samordningsgruppen, planroteln, beställer av innerstadsgruppen, planroteln, en trafikutredning och planutredning med anledning av att daghem ska anordnas i Marklyckan. (1)
- 1980-11-19 Kommunfullmäktige fastställer 1981 års budget vari medel för drift av daghem i Markbacken är upptaget. Kapitalbudget för daghem finns ej. (1)
- 1980-11-26 Byggnadsnämnden ger byggnadslov (utan dispens från stadsplan) till daghem i Marklyckan. (1)
- 1981-10-08 PU beslutar att en planutredning ska göras i syfte att ändra stadsplanen för området kring Karlsgatan utanför Marklyckan så att Karlsgatan kan stängas av framför daghemmet.
- 1981-12-07 De första barnen tas emot för inskolning på Marklyckans daghem. (4)
- 1983-10-01 Planarbete enligt PUs uppdrag 81-10-08 pågår. Ärendet är ej prioriterat. (5)
- GENOMFÖRANDE-  
TID: Från politiskt beslut 1977-01-01 till daghemmets öppnande är det 60 månader eller fem år. Från beslut om avsättande av medel i ettårsbudgeten (1978) till byggnadslov är det 36 månader och till öppnande 49 månader.
- Från beslut att avsätta medel i ettårsbudgeten till planfastställelse avseende Västra Mark är det 18 månader.

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.

(2) Enligt uppgift från IMSE.

(3) Enligt uppgift från socialförvaltningen oktober 1980.

(4) Enligt uppgift från Marklyckans daghem.

(5) Enligt uppgift från plankontoret 83-10-01.



AKTÖRERS F, sociala roteln: Ärendet vilar. Personalopinion på Västra  
BEDÖMNING: Mark var ett hinder. Vi befarade att vi inte skulle kunna ta  
(79/80) en diskussion mellan personal och daghemsföräldrar i den frågan.  
Kanske skulle diskussionen ge oss ett bakslag. Vi väntar  
tills man avvecklat Västra Mark. De boende skall flytta ut i  
kollektivbostäder. När detta är gjort, borde de farhågor som  
fanns ha lagt sig. Kan de boende bo ute i kollektivbostäder,  
kan de ju inte vara farliga för daghemsbarnen.

Med bakslag menar jag om den allmänna opinionen skulle reagera  
mycket hårt mot personalens inställning och låsa förhandlings-  
läget för oss eller om daghemsföräldrar skulle reagera i linje  
med vårdpersonalen och med sin opinion motverka en integrering  
av de utvecklingsstörda och på så sätt agera tvärt emot dessas  
föräldrar eller anhöriga. Någon sådan debatt ville vi inte  
heller ge några förutsättningar för.



- F, planroteln: Vi hade många problem under detaljplanearbetet. Grannar klagade och man hade problem med att klara förskoleverksamheten, så vi lade ner det projektet.
- F, tekniska roteln: Personalen vid Västra Mark protesterade. Det var vårt hinder för genomförande.
- F, byggnadsnämnden: Planen är klar men personalen vid avd lade hinder i vägen.
- F, ekon o adm roteln: Lite bekymmersamt av annorlunda skäl. Ömtåligt att diskutera. Vissa typer av problem kan cementeras, fixeras om man inte är mycket försiktig i sitt sätt att hantera frågan. Det är ledsamt, det är besvärligt, det är inte bra att sådana här problem finns. Jag är därför försiktig med att kommentera dem. Vi kommer nämligen att gå vidare här. Vi har kontakter med landstinget. Vi har klarat planfrågan, även om det var besvärligt med tillfarer.

Den typ av problem som vi har med personalen vid Västra Mark har jag lyckligtvis inte hört talas om från daghemsföräldrahåll.

- T, socialförvaltningen: Vi hade diskussioner med psykiatern P P angående placering av daghem på Västra Mark. P P tyckte att det var en utmärkt idé. De patienter som då fanns på Västra Mark finns nu t ex i Nora, där de vandrar omkring och är helt oförargliga enligt P P. Personalen ansåg inte att det var lämpligt med en integrering och de reagerade mycket bestämt. Psykiatern ändrade sig sedan av hänsyn till personalen. Personalens beskrivning av sina patienter gjorde att vi inte ville riskera en öppen debatt. Man kan misstänka att personalen egentligen inte ville bli av med ett grönområde.

Det är beklagligt att den här typen av fördomar gentemot patienter skall förekomma. Min tolkning av politikernas tillbakadragande är att man inte ville utsätta FUB för en nedsättande debatt. Det kunde bli starka reaktioner från föräldrar till de boende på Västra Mark. Man ville heller inte riskera nedsättande debattinlägg från IMSE. Men jag har inte hört några negativa synpunkter från IMSE eller från andra daghemsföräldrar.

- T, socialförvaltningen: Verkligt het fråga. Jag upplever det som en vilja som kom bort, när man inte genomförde daghemsbygget vid Västra Mark.

För övrigt diskuterade vi en rad andra lokaliseringar i närheten. Det finns flera obebyggda tomter, men det visade sig att de redan var tänkta för annan markanvändning. Ändå undrar jag varför inte t ex Virginska skolans obebyggda mark kan komma ifråga (tomt inom barnomsorgsområdet).

- T, socialförvaltningen: Vi trodde verkligen att daghemmet skulle byggas. Det påverkade projektet Kronojorden (ärende 7) på så sätt att det inte blev lika viktigt att driva fram.

Vi koncentrerade oss på Västra Mark, men personalen reagerade och det gjorde även IMSE.

- T, socialförvaltningen: Enligt personalen har patienterna psykiska pålagringar på sin utvecklingsstördhet. Vissa patienter har ömhetsproblem. Det kan bli fråga om att patienter kramar, drar i håret, gör sexuella närmanden. Nämner personalen sådana risker, vet vi hur det går. Sedan är det en annan sak om personalen nämnder dem för att få behålla sin park.

Själv tycker jag att det inte är klokt att det inte ska gå att få fram en tomt för daghem till Markbackens bostadsområde utan att ta mark inne i en park till ett mentalsjukhus. Vi har hela Trängen. Vi har en hel del parkmark väster om institutionsbyggnaderna på sjukhusområdet. Vi har tre provisoriska längor till Markbackens skola. Vi har lägenheter som kan göras om. Vi har en butiklokal i Markbacken som kunde bli disponibel.

- T, utredningskontoret: Där behövs daghem. Vet inte varför det inte gick. Vi borde haft ett daghem där.
- T, plankontoret: Det gick bra! Planen är fastställd. Vi hade vissa diskussioner med landstinget om marken. Va, har de inte byggt något daghem? Varför inte?
- T, plankontoret: Ärendet är klart. Daghemmet ska byggas. Det var inga problem. Va, ska det inte byggas? Ja, då beror det väl på förhandlingsproblem mellan kommun och landsting.
- T, bygglovavdelningen: Hösten 1978 diskuterade vi lämpligt läge för barnstugan med hänsyn till patienterna. Det sades att patienterna uppförde sig i onormalaste laget.

IMSE:S föräldraförening: Västra Mark blev inte av bl a på grund av oss. Personalorganisationen på Västra Mark tog kontakt med IMSE. Vi var där en söndag och vårdarna var där och visade oss var daghemmet skulle ligga. Personalen berättade att den typ av patienter som var på just den här avdelningen, kunde skrämna barnen. Patienterna kan inte prata. De skriker mycket. De har maniska rörelser, som skrämmer barnen.

Själva såg vi inget, vi tittade, men det var inga på gården. Men personalen berättade. Vi gick igenom korridoren och mötte flera som var helnakna, en som hade blöja och en annan som hade ishockeyhjälm som skydd. Jag har aldrig mött sådana förut. Personalen sa att vi skulle akta oss för att det kunde hända att någon kom fram och gav oss örffilar utan att varna först. De skulle också kunna komma fram och krama oss.

Vi fick inga örffilar, men möter mina barn en utvecklingsstörd människa, så blir det en chockupplevelse. En gång gick vi i Södra Ladugårdsskogen och vi mötte 5-6 utvecklingsstörda. Barnen blev skrämda.

Personalen menade också att en patient som brukade kramas inte alltid kunde bedöma hur den skulle krama. Patienten kunde ta i håret och lyfta. Vad skulle barnen säga då?

Vi reagerade också mot att ett daghem skulle ligga liksom i en fängseliknande miljö.

Efter det mötet yttrade vi oss tillsammans med personalen från Västra Mark på ett måndagsmöte (informationsmöte mellan barnomsorgsadministratörer och IMSE:s arbetsgrupper). Vi sa att vi inte trodde att några föräldrar skulle våga ha barn på det daghemmet, men vi vet att det är en känslig fråga, så vi visste egentligen att vi inte borde säga vad vi tyckte. FUB, de utvecklingsstördas föräldraorganisation, skulle kanske reagera negativt om vi skulle säga vad vi tyckte. Men vi sa att just den typ av patienter som var på avd XX skulle skrämna barnen. Att det skulle bli en annan patientkategori på Västra Mark så småningom visste vi inte då vi var på Västra Mark och vi hade heller inte fått det klart för oss från kommunen. Men vi vet ändå inte. Det finns förstås olika patientkategorier. De som klarar av att bo för sig själva, lär inte må bra av att integreras med gravare utvecklingsstörda. Det finns ju så väldigt litet forskning om detta, men så sägs det. Då borde väl inte friska barn integreras med utvecklingsstörda heller. Man vet ju ingenting om det.

Personalen gjorde inte detta för att undvika merarbete för att behöva passa sina patienter mer utan för att patienterna inte var lämplig miljö för barnen.

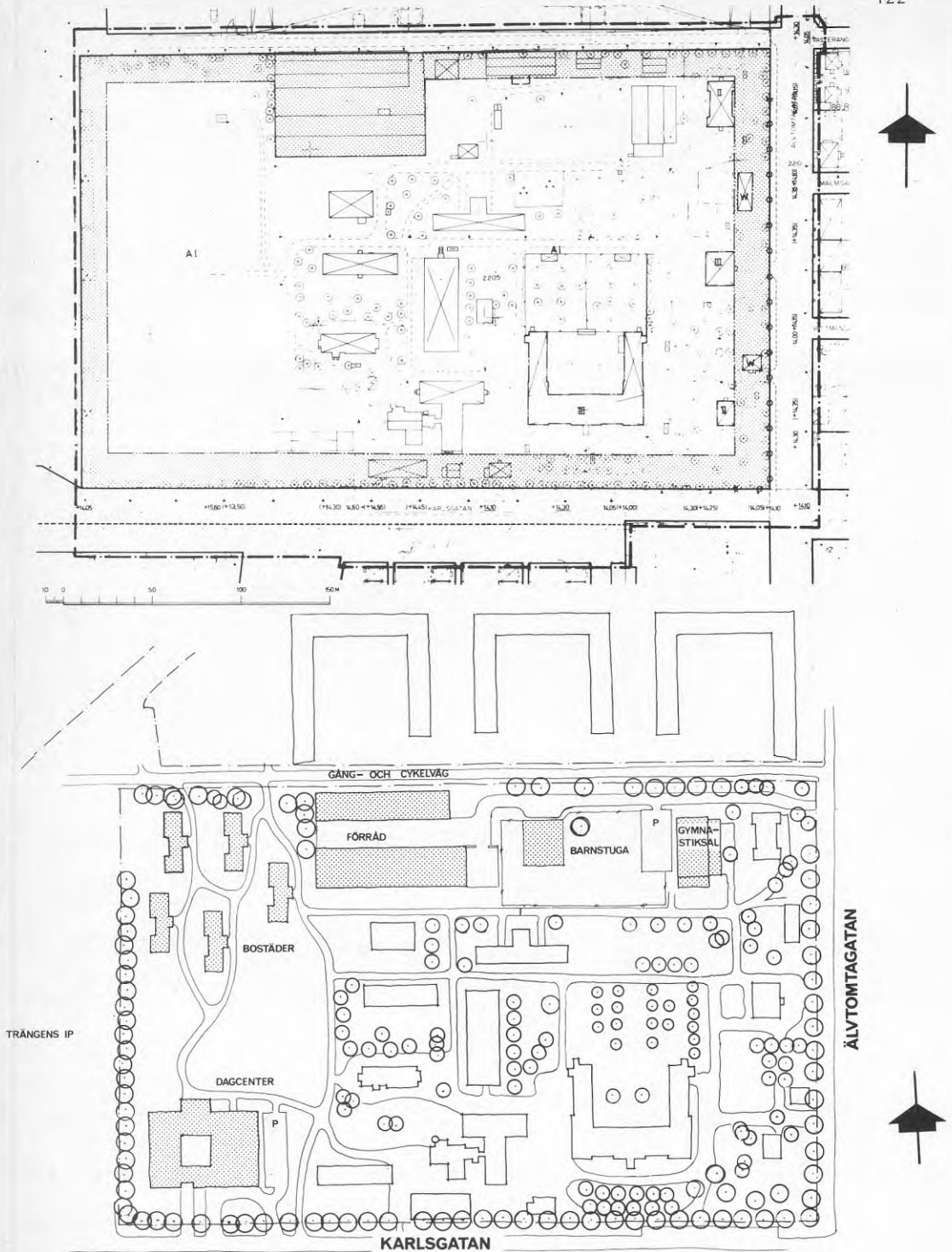
Vi tror att tomtplatsen kom till därför att landstinget bytte mark med kommunen. Kommunen gav landstinget mark vid RSÖ och så fick kommunen bara Västra Mark. Vi föreslog ett annat läge mitt emot läkarstationen. Där fanns två tomter, varav en var disponibel. Vi vet inte varför det inte gick. Kanske kommunen inte ägde den tomten.

F, oppositionsråd I: Alla beslut gjorde oss tveksamma.

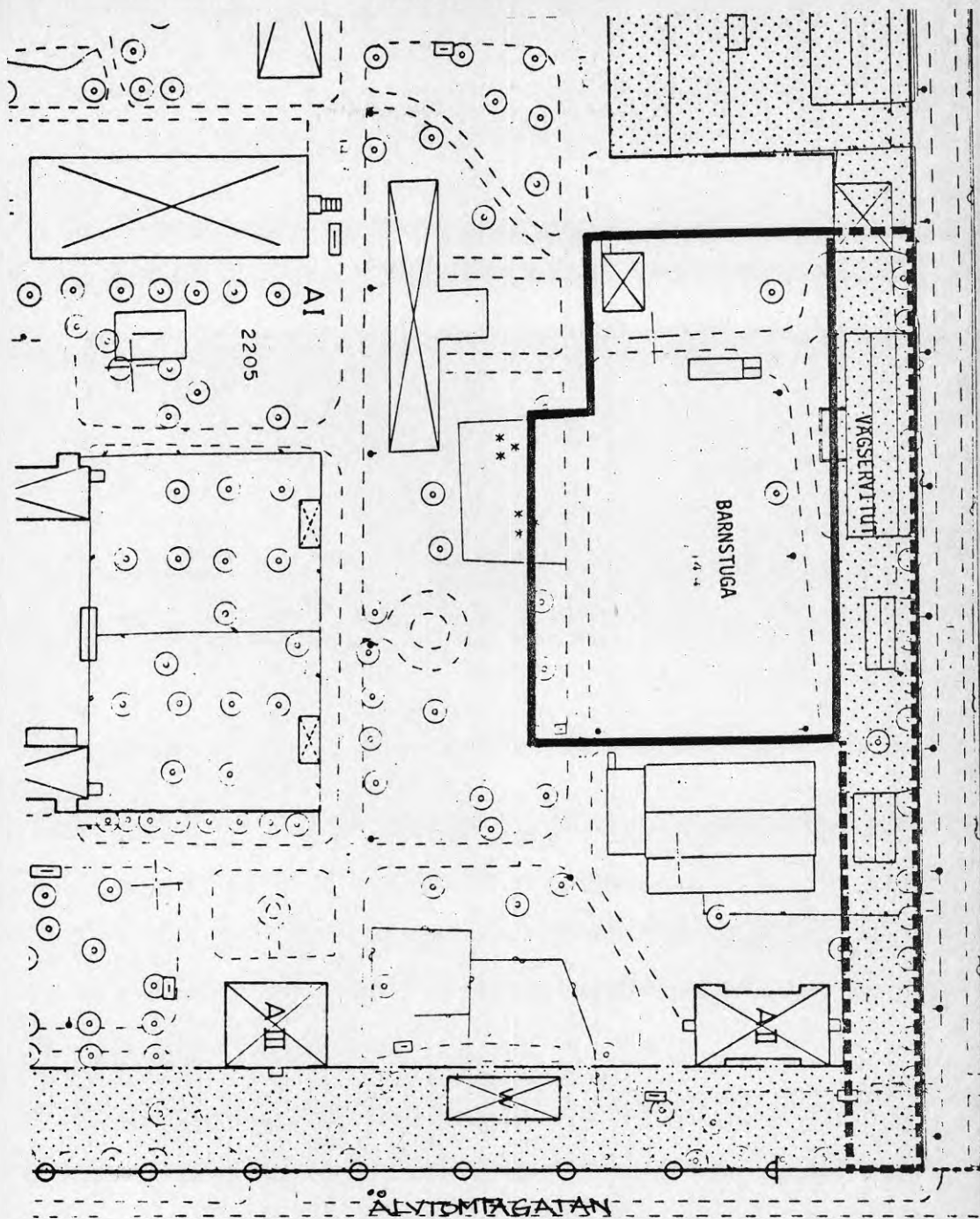
Kompletterande telefonintervju:

AKTÖRS  
BEDÖMNING:  
(83-09-27)

T, Örebro läns landsting, sociala avdelningen: De byggde aldrig daghemmet. De lyssnade på fel personal som gav fel information vid fel tillfälle. Jag ringde upp dem och undrade hur de kunde lyssna på sådan information. Jag frågade varför de inte frågade fler personalgrupper eller oss. Vilket århundrade lever vi i?



Figur 12: Överst gällande stadsplan för Västra Mark, därunder illustrationsplan enligt intentionerna för den fastställda planen.



**Figur 13:** Bilaga till gåvoavtal mellan Örebro kommun och Örebro läns landsting angående överlåtelse av mark till kommunen. Avtalet gäller det med grov svart heldragen linje markerade området.



## KOMMENTARER

Exemplet Västra Mark

är speciellt. Man kan diskutera om det är ett intressant typfall eller ett irrelevant särfall. Ärendestudien visar i vart fall att planering knappast kan vara rationell, när beslut som ska styra planeringen inte är det.

Under intervjuerna med beslutsfattare frågade jag vilket av de 15 exemplen som skulle vara särskilt intressant för vederbörande att få beskrivet. Västra Mark fick då flest röster. Argumenten var att förekommande fall av brukarinflytande är intressant att studera, att typfallet inte var så ovanligt, att man ville få underlag till seriös diskussion om hur dylika ärenden skulle hanteras eller att man ville veta mera om den verkliga orsaken till att ärendet vilade.

Beslut och beslutsunderlag

Politiskt beslut att bygga daghem i Markbackens barnomsorgsområde fattas redan hösten 1976 när en tilläggsbudget för 1977 görs upp i väntan på maktskiftet. Vid årsskiftet klubbas tilläggsbudgeten.

Politisk bedömning av behovet bygger på mångårig medvetenhet om att Markbacken som det enda av centralortens grannskap med allmännyttiga bostäder inte har något eget daghem. Statistiken visar självfallet ett stort behov eftersom pendling till daghem utanför bostadsområdet inte ingår i förutsättningarna för den statistiska beräkningen av behovet.

Behovet av daghemmet ifrågasätts inte någon gång under ärendets gång. Inte heller då ärendet bordläggs 1979. Beslutsunderlaget kommer i stället att domineras av psykologiska faktorer. Psykologiska problem under genomförandet blir i sig beslutsunderlag. Aktörers attityder blir hinder.

Genomförande och resultat

Uttalade hinder är personalens vid Västra Mark<sup>6</sup> protester och granskningsgruppens inom socialförvaltningen krav på fortsatt utredning.

Outtalade hinder är personlig tveksamhet hos tjänstemän och förtroendemän inom socialförvaltningen till "samlokalisering" av barnomsorg och vård av psykiskt utvecklingsstörda.

Tekniskt bedömningsunderlag är följande: Daghemstomten omfattar ca 5 200 kvm och rymmer sålunda ett daghem för 65 platser enligt planverkets rekommendationer (80 kvm/plats). Det planerade daghemmet ska ha plats för 45 barn. Avståndet från tomtgräns till byggnaden med den "tunga" avdelningen är 100 m. Vårdbyggnaden skulle kunna rymma industriell verksamhet utan att enligt normer "störa" förskoleverksamheten. Buller från 10 000 (1) passerande bil/dygn skulle på det avståndet inte heller anses störa daghemmet.

(1) Jämförelsen är lite haltande men ger en tankeställare. 10 000 bilar per dygn motsvarar en trafikled med en tillåten hastighet på 70 km/tim.



Ekonomiskt hinder finns inte. Tomtmarken är kommunal.

Eftersom socialförvaltningen och de tekniska förvaltningarna har helt olika bedömningsunderlag, psykologiskt respektive tekniskt, försvåras samordningen dem emellan. De tekniska förvaltningarna har inte heller inblick i socialförvaltningens underlag eftersom det är av informell natur, tillika känsligt. Att använda det som grund för formellt beslut blir inte möjligt. Därför tillåts den tekniska delen av ärendet genomföras trots informellt beslut inom socialförvaltningen att inte använda sig av resultatet.

Bristen på samordning och överblick visar sig också när kommunala aktörer tillfrågas om ärendet var problematiskt eller ej. Medan samtliga förtroendemän och socialförvaltningens tjänstemän ansåg ärendet mycket problematiskt så ansåg tjänstemännen på de tekniska kontoren ärendet oproblematiskt tillika avklarat och avslutat. De senare kände heller inte till om deras arbete, planläggningen, efterföljdes av byggande. Snarare tog de detta för givet, eftersom de på sin tid fått arbeta under stor tidspress med order att prioritera planärendet.

Marklyckan blir räddningsplankan för både politiker och tjänstemän inom huvudmannanorganet (socialförvaltningen). Marklyckan genomförs trots att formella planhinder inte kan undanröjas och trots objektivt mätbar lägre kvalitet: Färre platser, lägre utrymmesstandard, sämre utemiljö, direkt dålig trafikmiljö samt läge utanför det aktuella barnomsorgsområdet!

#### Intressenters ställningstaganden

Personalen på Västra Mark, d v s konsumenter av den byggda miljön i oförändrat skick, har objektivt sett intressen som står i konflikt med konsumenterna av den förändrade byggda miljön, nämligen daghemsbarnen, deras föräldrar och daghemspersonalen. Ändå har de alla samma inställning till daghemsbyggandet.

Vårdpersonalens inställning till bokstavig förtätning av sin arbetsmiljö med lokaler för annan verksamhet är begriplig, men kan knappast bedömas väga tyngre än det allmänna intresset av fler daghemsplatser i kommunen. Denna bedömning görs också av såväl byggnadsnämnd som länsstyrelse. Dessa organ är enligt lagen skyldiga att väga enskilda intressen mot allmänna i samband med att stadsplanen antas respektive fastställs. Personalen uttalar inte heller att egna intressen strider mot lokaliseringen. Kanske inser de att dessa skulle väga för lätt. Istället framför de farhågor för integration av barn och utvecklingsstörda. Men integration mellan de inlåsta utvecklingsstörda som föräldrarna fått besöka, och daghemsbarnen skulle inte behöva förekomma oreglerat. För övrigt går ju planerna för avveckling av Västra Mark ut på att integrera de utvecklingsstörda med kommunmedborgarna. De utvecklingsstörda flyttar för närvarande till gruppboheter i närheten. Några röster om faror för allmänheten har inte höjts.

IMSE-föräldrarnas ställningstagande är anmärkningsvärt. Utan att skaffa sig information från flera håll, utan att analysera vårdpersonalens situation, utan att diskutera fallet med daghemsföräldrar utanför arbetsgrupperna (det finns mötesrutiner för föräldrarepresentanter från alla daghemsavdelningar i kommunen), tar de ställning i affekt över personliga upplevelser som grundar sig på fördomar. De låter sig skrämmas av berättelser som inte bekräftas av faktiska händelser. De följer inte upp ärendet för att bevaka att den ratade tomtens ersätts med annan, något som rimligen kunde ha förväntats om deras argument varit seriösa.

En organisation för förskoleföräldrar har objektivt sett allt att vinna på att ett nytt daghem av vedertagen kvalitet byggs och intet förutsebart att förlora på en lokalisering till den planlagda tomtens.

Kommunen genom sociala roteln, huvudmannen för barnomsorg, har enligt politiskt beslut intresset att utvidga verksamheten. I huvudmannens eget intresse ligger att fördela resurser mellan sina olika intressenter. Därför är det önskvärt att bygga ut barnomsorgen med acceptabel kvalitet till så lågt pris som möjligt. I sjukhusparken finns av olika skäl (dock ej genom markbyte) gratis tomtmark. Läget i staden är lämpligt. En planläggning är förhållandevis okomplicerad. Att kommunen driver en lokalisering av daghemmet till sjukhusparken måste bedömas ligga i linje med huvudmannens och förskoleverksamhetens intresse.

## 6. KVARTERET TALGOXEN, VARBERGA

Den ljusa daghems-  
längan framför bo-  
stadshuset skulle  
byggas till i vin-  
kel mot kullen tv



Gott om plats för  
en tillbyggnad  
finns även mot NV,  
Varbergaskogen  
dvs mot skogen i  
bakgrunden



LÄGE 77/78: Hyreshusområdet Varberga byggdes 1962-65. Det omfattar 1 685 lägenheter i flerfamiljshus om två plan. I området bodde ursprungligen både tjänstemän, företagare och arbetare i olika inkomstklasser. Nu har de två första kategorierna kraftigt minskat till förmån för lågutbildade eller utbildade arbetare. Hela tiden har där bott många ensamstående mödrar med barn. Den gruppen ökar alltjämt. Omsättningen är hög i området. Fullständiga familjer med fler barn flyttar ut och ersätts med fåpersonershushåll.

1976 bodde 651 barn i åldern 0-6 år i barnomsorgsområdet. (Varberga och Mellringe). Samtidigt fanns 242 omsorgsplatser.

I Varberga fanns då tre daghem förutom Talgoxen, som syns på bilden ovan. Det synliga behovet av daghemspplatser har varierat kraftigt sen Varberga byggdes. Från att ha varit mycket stort under 60-talet, sjönk det under 70-talet så kraftigt att disponibla platser stundtals fanns på daghemmen. Det verkliga behovet kan diskuteras. Andelen ensamstående arbetslösa kvinnor med förskolebarn är högre här än i andra grannskap.

BO-plan 78-82 redovisar en brist på 76 barnomsorgsplatser i barnomsorgsområdet 1976, trots att den officiella daghemskön då omfattar 107 barn. Man förutsätter att alla daghemspplatser disponeras av barn som bor i området. Men till Varberga pendlar många daghemsbarn från yngre bostadsområden utanför barnomsorgsområdet. 1978 är pendlarna 37 % av samtliga daghemsbarn i området. Ännu större andel bor utanför Varberga.

1982 antas förskolebarnen i området ha minskat till drygt halva antalet jämfört med 1976. Behovet av barnomsorg bedöms då vara 54,4 % av alla boende, vilket är den fjärde lägsta antagna behovsnivån för de 20 barnomsorgsområdena i kommunen. För 1982 redovisar planen sålunda ett överskott på 36 platser även om ingen utbyggnad sker. Det statistiska underlaget för bedömning av framtida daghemsbehov bygger på en rad antaganden som kan ifrågasättas med tanke på kommunens särskilda ansvar för barn med behov av stöd och stimulans.

MÅL 78: Att under 1978 börja bygga daghem såväl norr som söder om det långsträckta Varberga.

PLAN: Daghemmet Talgoxen är en elementbyggd barack i ett plan i södra Varberga. Den rymmer två avdelningar med 30 platser. Byggnaden ligger i anslutning till vidsträckta parkområden mellan Oxhagens och Varbergas bostadsområden. En tillbyggnad kräver planändring. Parkmark ska ändras till tomtmark för förskoleändamål. Den inhägnade lekgården omfattar redan den mark som krävs vid en tillbyggnad. Planändringen förändrar således inte rådande markanvändning. Man räknar med en snabb handläggning av formalia så att bygget kan genomföras under 1978.

VERKLIGHET: Talgoxen har ännu inte byggts till. Inte heller har något daghem byggts i norra Varberga eller i Mellringe.

Stadsplaneändringen för kv Talgoxen fastställdes i augusti 1978 bara två månader efter det att den antagits av byggnadsnämnden. Planen ingick i ett paket om 8 stadsplaner för daghemstomter som sändes för fastställelse till länsstyrelsen sommaren 1978. Förberedande samråd med länsarkitekten och länsstyrelsens "plansamråd" (sammanträde mellan statliga organ på länsnivå, med intresse i kommunal fysisk planering) möjliggjorde extra skyndsamt handläggning inom länsstyrelsen.

Genomförandegruppen diskuterar Talgoxen-ärendet redan i januari 1978. Den ekonomiskt ansvariga tjänstemannen befarar att tillbyggnaden blir för dyr och påminner om att Västra Mark kan betraktas som ett alternativ. Det ärendet är "klart", enligt aktuella uppgifter. Projektledaren hävdar emellertid att "sociala aspekter måste beaktas" när daghem i Varberga planeras. (Han menar då att daghemmet ska byggas även om det blir dyrt och även om det kan tyckas överflödigt enligt gängse betraktelsesätt, eftersom Varberga är ett grannskap med sär-

skilda behov av stöd) (enligt intervju). Annan tjänsteman nämner att Talgoxen kan ersätta daghem med dåliga lokaler på andra håll i Varberga.

I mitten av mars figurerar Talgoxen åter i genomförandegruppens anteckningar. Tomtbildningen hör till de okomplicerade bland aktuella daghemstomter. Men redan vid nästa möte 14 dar senare beslutar gruppen att avföra Talgoxen från dagordningen på grund av för höga beräknade ombyggnadskostnader enligt förslag från kommunens husbyggnadskontor. Mötet beslutar vidare att betrakta Kronojorden som ersättning och därför forsera det ärendet.

Anledningen till att planen inte genomförs är dels förmodade höga kostnader och andra svårigheter att bygga till en barnstuga under drift, dels ovana vid brukarsamråd dels komplicerat huvudmannaskap.

Att en tillbyggnad skulle kunna bli knepig att genomföra praktiskt hade man aktuella prov på både i Marieberg (ärende 13) och i Östra Stenstaden.

I Östra Stenstaden utökades ett daghem till sju avdelningar, trots brukarprotester. Mariebergsärendet drevs på stadsplanestadiet parallellt med Talgoxenärendet. Även det gällde en tillbyggnad. Samråd och sammandrabbningar med personal och föräldrar vid de bägge tillbyggda daghemmen ledde till att Talgoxenbygget sköts upp. Socialförvaltningens tjänstemän orkade inte med fler brukarsamråd just då (enligt intervju). Brukarna befarades oroa sig för störningar från bygget och miljöfaror för barnen och ha uppfattningar i utformningsfrågor.

Byggherrefrågan var en affär mellan Stiftelsen Hyresbostäder i Örebro och husbyggnadskontoret i kommunen. Vem skulle bygga till? Var gick gränsen mellan hyresvärdens och hyresgästens ansvar? Skulle kommunen köpa det befintliga daghemmet återstod problemet att ansluta tekniska system till en "främmande" byggnad. Intimt samråd var under alla förhållanden nödvändigt och ansågs komplicerande vid tidsbrist.

Stiftelsen Hyresbostäder i Örebro har inte varit representerad vid något av de möten som refererats ovan.

#### KALENDER

- 1977-10-13 Kommunstyrelsens planeringsutskott (PU) beslutar att sända elva planförslag avseende förskoletomter på s k förenklat kontorssamråd. Ett av planförslagen gäller tillbyggd förskola i kv Talgoxen, Varberga. (1)
- 1977-11-02 Kommunfullmäktige fastställer budgeten för 1978. Den innehåller medel för anordnande av 49 ej lokaliserade nya daghemsavdelningar. Det motsvarar ca 735 platser. (1)
- 1977-11-23 Sociala centralnämnden antar barnomsorgsplan 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig till förmån för en utbyggnad om 85 % av planens förslag för hela perioden. Enligt planen ska 580 nya ej lokaliserade daghemsplatser anordnas under 1978 förutom de ca 100 platser som skulle anordnats föregående år. (1)

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.



- 1978-01-10 Plankontoret presenterar elva planförslag till förskoletomter för kontorssamråd. Ett av förslagen avser förskola i kv Talgoxen. (1)
- 1978-01-31 Genomförandegruppens medlemmar redovisar skilda uppfattningar om Talgoxen-ärendet ska föras vidare. (1)
- 1978-02-09 Plankontoret rapporterar till PU att fyra förvaltningar inom ramen för kontorssamrådet i kommunen haft synpunkter på planförslaget angående formalia och bullerfrågor. Stiftelsen hyresbostäder frånträder sin roll som byggherre. (1)
- 1978-02-15 Kommunfullmäktige behandlar barnomsorgsplan 1978-82. Ärendet bordläggs på grund av pågående undersökning av daghemskön. (1)
- 1978-03-09 PU beslutar att sända planförslaget för kv Talgoxen på nämndremiss inom ramen för ett paket om tio planförslag för förskoletomter. (1)
- 1978-03-14 Genomförandegruppen bedömer Talgoxen som ett okomplicerat planärende och beslutar om vidareförande. (1)
- 1978-03-28 Genomförandegruppen avför ärendet från dagordningen. (1)
- 1978-05-11 Plankontoret rapporterar till PU att planförslaget för kv Talgoxen hör till de tre av tio förslag i paketet med förskoleplaner som godkänts reservationslöst av samtliga nämnder inom ramen för nämndremissen. (1)
- 1978-06-20 Byggnadsnämnden antar förslag till ändrad stadsplan för kv Talgoxen. Inga erinringar hade framförts under utställningstiden. (1)
- 1978-08-17 Länsstyrelsen fastställer planförslaget enligt ovan. (1)
- 1983-10-01 Kommunen har inga officiella planer på att bygga ut daghemmet Talgoxen. (2)

GENOMFÖRANDE-TID: Från beslut att avsätta medel i ettårsbudgeten (1978 års) till planfastställelse är det 9 månader.

AKTÖRERS F, sociala roteln: Känner inte till något hinder.

BEDÖMNING:  
(79/80)

F, sociala roteln: Det blev för dyrt.

F, planroteln: Jaså, det blev inget? Ja, från flera förvaltningar hade man en halvhjärtad inställning till förslaget.

Vi politiker hade särskilda motiv för en utbyggnad i Varberga, men när invändningarna kom så kunde vi inte komma vidare.

Vi har ofta drivit planfrågor hårt. Ibland har vi antagit planer men ibland har vi fått ge vika. Varför den här planen inte genomförs beror antingen på att det inte är särskilt bråttom eller på att förslaget inte blev särskilt bra. Tekniska hinder

(1) Enligt skrifelse kalenderns datum från i texten understruket organ.

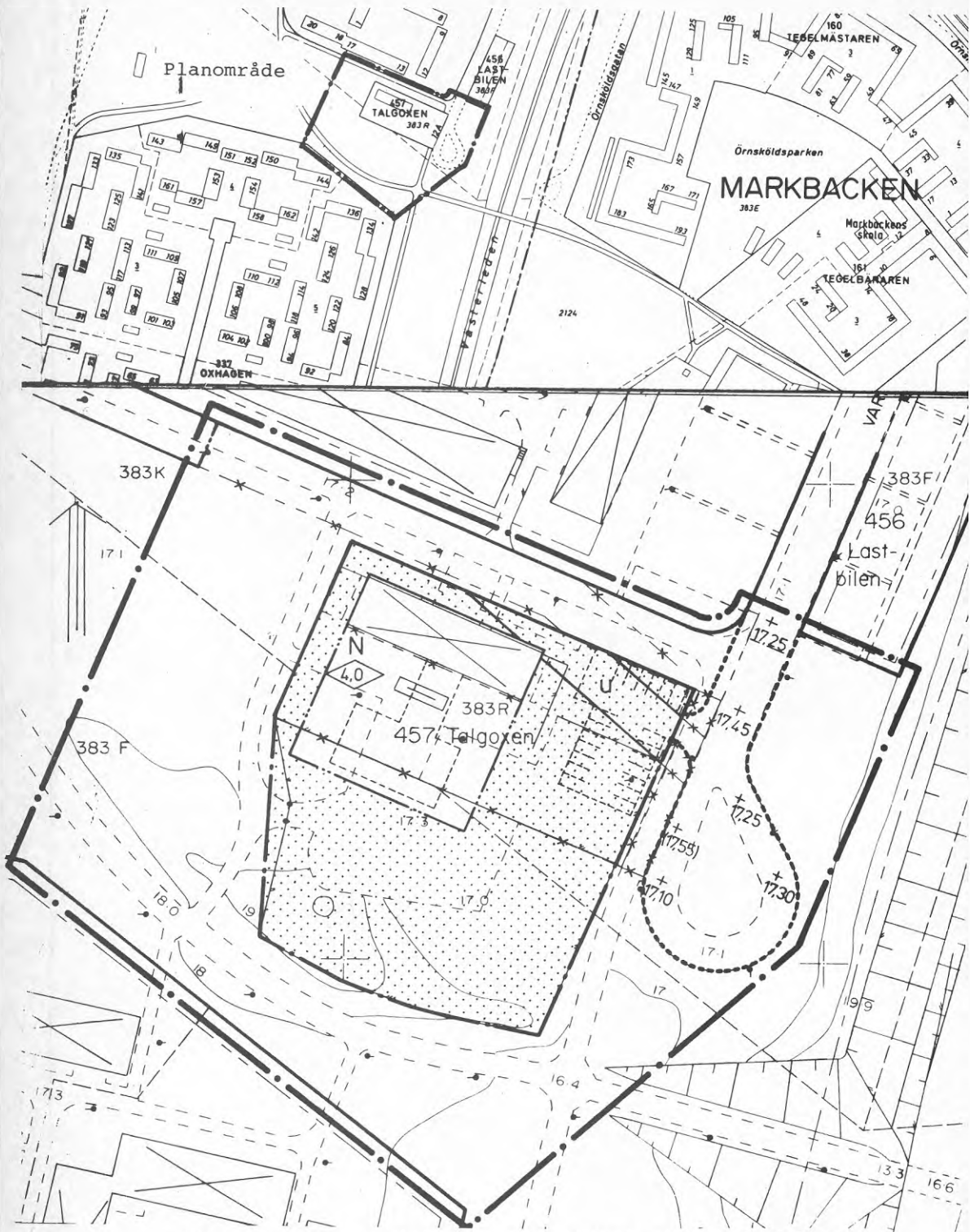
(2) Enligt uppgift från socialförvaltningen samt enligt ettårsbudget och barnomsorgsplan.



går att lösa även om de fördröjer. Men när någon invänder mot lämpligheten så "tar" det mera. Då viker vi oss och satsar på något alternativ där det är lättare att komma fram. Vi undviker de svårare konflikterna. Men orken har väl tagit slut. Det känns så särskilt när det gäller Varberga.

Behovet har jag svårt att svara på. Det bedömer sociala roteln. Oppositionen sa att vi inte behövde så mycket platser för nativiteten sjönk, men vi sa att det finns ett så stort undertryckt behov att vi kunde hålla på att bygga i flera år oavsett hur låg nativiteten var. Men vi upplevde faktiskt inte efterfrågan lika stark längre.

- F, tekniska roteln: Vet inte vad det finns för hinder. Det borde inte finnas något. Ärendet har inte varit uppe i byggnadsnämnden för byggnadslovsprövning.
- T, socialförvaltningen: En tillbyggnad blir för dyr och är svår att bygga när daghemmet är igång. Vi orkar inte med fler kontrovärser med föräldrar och personal.
- T, utredningskontoret: Jaså, blev det inget? Ja, då var det väl inget behov där då? Kurvan för antalet förskolebarn stupar brant ner för Varberga.
- T, plankontoret: Planen är klar, inga problem.
- T, byggnadslovsavdelningen: Har varken sett eller hört talas om ärendet. Inte har det varit här på remiss, väl?
- T, husbyggnadskontoret: Jag backade ur. Det är ju Stiftelsens hus och tomt.
- T, ekonomiavdelningen: Det blev för dyrt att bygga till.
- F, oppositionsråd: Det vore bra med en undersökning om varför Talgoxen aldrig byggdes.



Figur 14: Utdrag ur stadskartan samt gällande plan för kv Talgoxen

Exemplet Talgoxen

var ett okomplicerat planärende. Varken under remissbehandling eller utställning framlades några hinder för stadsplaneändringen. Alla förutsättningar för byggstart tycks finnas: Stadsplan, pengar, politiska beslut. Ändå blir det ingen tillbyggnad.

Beslut och beslutsunderlag

Det politiska beslutet att bygga daghem i såväl södra som norra (ärendet, Kronojorden) Varberga grundar sig dels på att området har få daghemsplatser i förhållande till boende förskolebarn dels på befolkningens svaga socioekonomiska resurser. Varberga kan anses ha särskilda behov av väl utbyggd barnomsorg på grund av stor andel ensamstående mödrar med låg utbildning samt relativt stor andel låginkomsttagare och arbetslösa samt invandrare.

Den politiska bedömningen av behovet bygger därför från början mer på andra områdesegenskaper än de som barnomsorgsplanen redovisar. Barnomsorgsplanen visar en prognos för framtida behov i varje delområde enligt en och samma mall. Mal-len bygger på kvantitativa uppgifter om demografi och kvinnors dittillsvarande förvärvsfrekvens samt dagbarnvårdares egna barn (de sistnämnda ingår efter år 1978 ej i behovsunderlaget).

Efterhand behandlas de båda planerade varbergadaghemmen som alternativ till varandra, vilket gör bägge till osäkra projekt. Inget är överordnat det andra. När Talgoxen läggs ner betraktar både Västra Mark och Kronojorden som ersättningsobjekt.

Genomförande och resultat

Uttalade hinder är husbyggnadskontorets bedömning av byggnadskostnaderna.

Uttalade hinder, sådana som jag kan uttolka ur intervjuer med aktörer, är att flera ärenden drivs parallellt eller nästan parallellt och därför påverkar varandra. Hinder för att föra ett ärende vidare tolkas som hinder att föra ett annat vidare. Likaså kan ett ärende bordläggas eller läggas ner därför att ett annat just då ser ut att gå lättare att driva. När det är klart att ersättningsobjekt inte heller är genomförbara, är det svårt att åter ta upp de nedlagda okomplicerade ärendena som t ex Talgoxen. Yttre förutsättningar för att driva frågan har då ändrats. Det är inte givet nya uttalade hinder som uppkommit, utan lika gärna outtalade. I det här fallet är det nya uttalade hindret budgetläget 1980. Socialförvaltningen fick då i uppgift att pruta i sitt förslag till 1981 års budget. Detta gjordes genom att sänka ambitionerna för daghemsutbyggnaden i kommunen.

Liksom tidigare redovisade exempel gäller här att en förvaltning anser ett ärende klart och avslutat medan en annan har bordlagt frågan och en tredje avfört den från sin dagordning utan att det för den skull kan anses "klart". Kalendariet illustrerar också att beslut sker i omvänd ordning mot vad man kunde föreställa sig. Plankontoret kommer därför att driva en planfråga vars syfte inte längre är aktuellt.

1978

LOTT A





## 7. KV KRONOJORDEN, VARBERGA

Mellringe med  
fältet mot Var-  
berga. Här place-  
rades daghemmet  
enligt förslag  
sönt på nämndre-  
miss



Här går jag från  
den nedre bilden  
mot den övre, ge-  
nom "Lillskogen".  
Här placerades  
daghemmet enligt  
det ursprungliga  
förslaget sönt  
till kontorssam-  
råd



## LÄGE 77/78:

Norr om Varberga, som beskrivs i exemplet ovan, ligger Mellringe. Mellringe byggdes 1967-1970, direkt efter det att Varberga färdigställdes. Området rymmer 338 bostäder med bostadsrätt och enskilt ägande. Precis hälften av dem är enbostadshus, omväxlande villor, rad- och kedjehus. Här bor företrädevis tjänstemän och företagare. Omsättningen är låg i området.

Förhållanden för barnomsorgsområdet redovisas i exemplet ovan.

Varbergas nordvästligaste hus vetter mot "Lillskogen" och Mellringe.



**MÅL 78:**

Att i Varberga/Mellringe bygga ett daghem norr om Varberga mellan de båda bostadsområdena samt bygga ut daghemmet Talgoxen i Södra Varberga. Byggstart för de två projekten beräknades till 1978.

**PLAN:**

Mellan Mellringe och Varberga finns vidsträckt planlagd parkmark som också används som park. Det smalaste "gattet" mellan områdena är skogbevuxet. "Lillskogen", som partiet kallas är en utlöpare av Varbergaskogen. På kanten till Lillskogen planerar man att bygga en barnstuga för 4 avdelningar. En stadsplan måste upprättas. Stadsplaneärendet ska drivas tillsammans med elva andra stadsplaneärenden om förskolor. Stadsplanen beräknas vara klar i april 1978. Parallellt med att planärendet drivs ska anbudsfrågningar ske.

**VERKLIGHET:**  
(1983-10-01)

Förslaget till ändrad stadsplan för kv Kronojorden är ännu inte antaget av kommunen.

Nyåret 1978 är "genomförandegruppen" inom socialförvaltningen positiv till utbyggnadsplanerna i kv Kronojorden. Men redan i februari börjar man diskutera behovet av alla för 1978 planerade barnomsorgsplatser i kommunen. En eventuell bantning av fritidshemsutbyggnaden skulle kunna föra med sig att planerade nybyggen skulle kunna räcka för att genomföra både 1978 och 1979 års daghemsutbyggnad. Samtidigt drivs



planer på lägenhetsdaghem och dito fritidshem i Varberga vidare liksom tillbyggnadsplanerna för Talgoxen.

I mars forceras beslutsgången för en rad prioriterade daghemsstadsplaner, i vilka Talgoxen men inte Kronojorden ingår. Planerna ska vara antagna av byggnadsnämnden i juni enligt en detaljerad tidplan för beslut. Senare i mars befinns Talgoxen svårigenomförbar och Kronojorden betraktas nu som ersättare för det projektet och sätts som sådant in i tidplanen.

Vid nämndremissbehandlingen av ärendet i april 1978 godkänner majoriteteten (§) planförslaget. De borgerliga grupperna i fastighetsnämnd, parknämnd och byggnadsnämnd reserverar sig mot förslaget. Som skäl anges att daghemstomten skulle ta parkmark i anspråk.

I maj diskuterar "genomförandegruppen" barnomsorgsplanen för åren 1979-82. Behovsberäkningarna ändras så att hemarbetande fädernas barn samt dagbarnvårdarens barn inte räknas med i behovsunderlaget. Däremot ska vissa deltidsarbetandes barn ingå. En "skrivelse angående barnstugeutbyggnad" diskuteras och man konstaterar att tidigare planerat antal tillkommande platser under 1978 nu även avser utbyggnaden under 1979.

Förslaget att bygga barnstuga i Lillskogen (se fig 16) mötte på starkt motstånd bland de som bodde närmast i Varberga och Mellringe. En namninsamling genomfördes som stöd för en protestskrivelse. De boende menade att Lillskogen var värdefull för de små barnen i grannskapet, eftersom de inte kunde tillåtas vara i Varbergaskogen, där de kunde gå vilse eller möta "fula gubbar". Protesterna och samråd mellan plankontor och bostadsrättsförening i Mellringe och hyresgästföreningen i Varberga ledde till en omprojektering och nytt planförslag. Här skulle barnstugan i stället placeras i den öppna parken mellan Varberga och Mellringe (se fig 15).

Ärendet behandlades i "plansamråd" hos länsarkitekten i april 1978. Länsstyrelsen rekommenderade (med tvekan, enligt planarkitekten men utan tvekan enligt protokoll) att ärendet skulle föras vidare.

I och med fastställandet i kommunfullmäktige av 1979 års ettårsbudget avförs Kronojorden från dagordningen. Outnyttjat anslag för byggande av daghem i Varberga är inte överfört till den nya budgeten. "Detta sammanhänger bl a med ändrade behovsberäkningar" kommenteras i budgeten.

Ärendet dyker åter upp i flerårsplanen 1981-85 avseende daghemsutbyggnad 1981. Nu är planen att daghemmet ska ersätta två äldre souterrainvårdningsdaghem i Varbergas flerfamiljshus. Men daghemmet byggs aldrig. Planärendet har inte aktualiserats sen behandlingen i samband med nämndremissen i maj 1978.

## KALENDER

- 1977-10-13 Kommunstyrelsens planeringsutskott (PU) beslutar att sända elva planförslag avseende förskoletomter på s k förenklat kontorssamråd. Ett av de elva förslagen är kv Kronojorden i Varberga. (1)
- 1977-11-02 Kommunfullmäktige fastställer budgeten för 1978. Den innehåller medel för 49 nya daghemsavdelningar, d v s för ca 735 ej lokaliserade daghemsplatser. (1)
- 1977-11-23 Sociala centralnämnden antar barnomsorgsplan 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig till förmån för en utbyggnad om 85 % av planens förslag för hela perioden. Enligt planen ska 580 nya ej lokaliserade daghemsplatser anordnas under 1978 förutom de ca 200 platser som skulle anordnats föregående år. (1)
- 1978-01-10 Plankontoret presenterar ett planförslag inom ramen för kontorssamrådet. (1)
- 1978-01-31 Genomförandegruppen behandlar planförslaget inom kontorsamrådet och antecknar positivt utlåtande. (1)
- 1978-02-09 Plankontoret rapporterar till PU att tre förvaltningar i kommunen haft anmärkning på planförslaget inom ramen för kontorssamrådet angående lokalisering i konflikt med ledningar i mark. (1)
- 1978-02-15 Kommunfullmäktige behandlar barnomsorgsplan 1978-82. Ärendet bordläggs på grund av pågående undersökning av daghemsköen. (1)
- 1978-03-09 PU beslutar att sända planförslaget på nämndremiss inom ramen för ett paket om nio planförslag för förskoletomter. (1)
- 1978-03-15 Kommunfullmäktige fastställer sociala centralnämndens förslag till barnomsorgsplan för 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig. (1)
- 1978-03-28 Genomförandegruppen aktualiserar ärendet. (1)
- 1978-04-03 Plankontoret sänder ut 10 förskoletomter på nämndremiss, bl a Kronojorden. (1)
- 1978-04-19 Kommunfullmäktige fastställer som bilaga till KELP-en det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet 1978-82 (KBP) vari barnstuga i västra Varberga är upptaget som byggnadsprojekt med byggstart 1978. (1)
- 1978-04-00 Samråd sker mellan plankontor och fastighetsägare och nyttjanderättshavare i anslutning till planområdet i Mellringe som gränsar till planområdet. (2)
- (1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.
- (2) Beskrivning till förslag till ändrad stadsplan för kv i Långbro församling i Örebro /325 Kronojorden m m/. (Ur nämndremisshandlingarna).

- 1978-05-11 Plankontoret rapporterar till PU att nämndremissen resulterat i godkännande av planförslaget med reservationer från de borgerliga grupperna i parknämnd och fastighetsnämnd. (1)
- 1978-05-23 Plankontoret sänder ut nytt planförslag på förnyad nämndremiss (9 förskoletomter). (1)
- 1978-11-01 Kommunfullmäktige fastställer ettårsbudget för 1979. Outnyttjat anslag i 1978 års budget för byggande av daghem i Varberga är inte överfört till denna budget. (1)
- 1979-12-10 I "underlag för flerårsplan 1981-85" från socialförvaltningen till nämndens presidiekonferens föreslås att daghem med fyra avdelningar byggs i Varberga 1981. Här avses Kronojorden. (1)
- 1982-06-23 I Socialtjänstens verksamhetsplan redovisas för kommundelen Varberga/Kil (inkluderar Mellringe) ett teoretiskt överskott på daghem och familjedaghem som varierar mellan 50 och 75 platser för båda omsorgsformerna tillsammans åren 1981-87. Någon utbyggnad är inte redovisad. (1)
- 1983-10-01 Stadsplanen är inte antagen av byggnadsnämnden. (3)

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ

(2) Beskrivning till förslag till ändrad stadsplan för kv i Långbro församling i Örebro/325 Kronojorden m m/. (Ur nämndremisshandlingarna).

(3) Enligt gällande stadsplan för kv 325 Kronojorden m m samt enligt Bengt Sundström, plankontoret.

AKTÖRERS  
BEDÖMNING:  
(1979/80)

F, sociala roteln: I det ärendet har vi protester från närboende. Dessutom är det inte så stort behov av daghem just där. Kan du tänka dig, man sa: 'bygg gärna daghem i Varberga, men inte i skogen där fåglarna bygger bo' !

F, sociala roteln: Den planen drog vi tillbaka.

F, administrativa roteln: Ärendet är ett typexempel på praktiska svårigheter, där boendeopinionen tar hänsyn till befintlig parkmark. Men det blev väl ett annat daghem i Varberga i stället?

F, planroteln: Det blev intet av med det daghemmet. Det fördes väldigt konfliktfyllda diskussioner som bottnade i konflikt mellan de boende som vill ha daghem och de som inte vill. Det blev en väldigt kraftig opinion emot att bygga där. Jag gick på hörsågen från de tjänstemän som varit ute och talat i området på möten.

Där fanns också tekniska och ekonomiska problem. Vi gick ut med anbudsförfrågan för totalentreprenad. Vi fick in priser som låg högt. Men det var ju vanligt vid den tiden att alla entreprenörer höjde sina priser med ungefär 25 % över det vanliga.

F, tekniska roteln: Här hade vi protester från de boende. Lade vi daghemmet för nära Mellringe, kom klagomålen från radhusen. Lade vi daghemmet närmare Varberga, kom klagomålen därifrån. Dessutom var det en knepig stadsplan. Men länsstyrelsen har accepterat den (i samråd). Men vi har inte antagit planen.

T, socialförvaltningen: Det ärendet är ett intressant exempel på hur ärenden läggs åt sidan. Förslaget kom i skuggan av förslag till utbyggnad på Färdemansgatan, i Pedagogen, på Västra Mark, i Talgoxen och i Norra Oxhagen. Man trodde att alla dessa skulle genomföras inom en snar framtid. Därför var det inte så stor anledning att gå emot boendeprotesterna kring kv Kronojorden. Efteråt har vi liksom tappat orken att gå tillbaka till de förslag som åter borde bli aktuella, eftersom många av de fem förslag jag nämnde inte heller kom att genomföras.

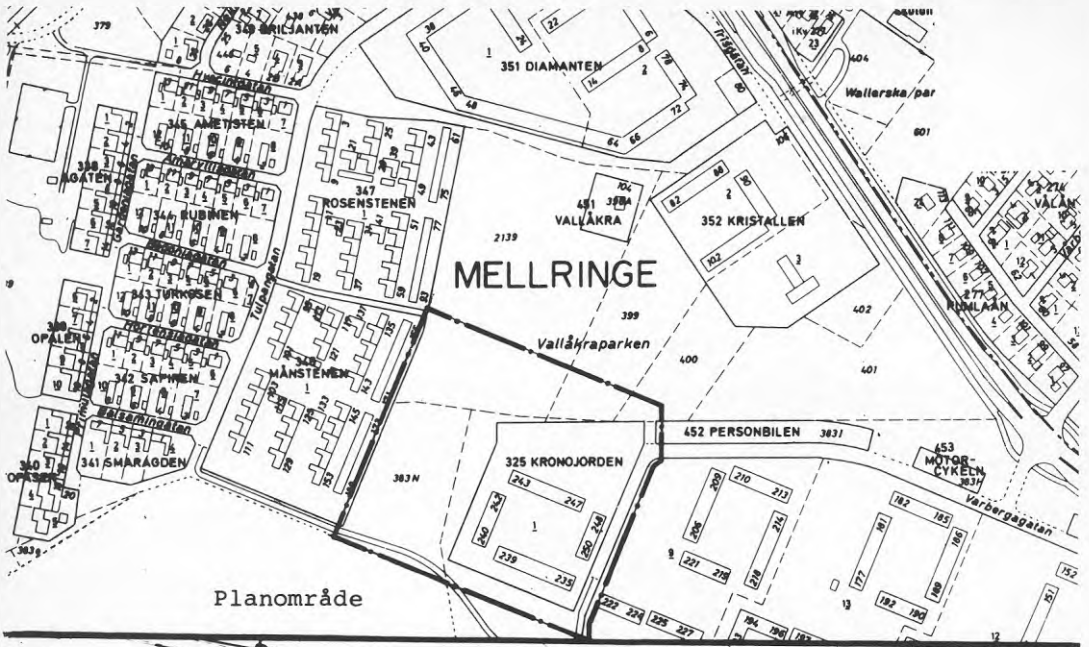
T, socialförvaltningen: Daghemmet finns med i långtidsplanen. Där var grannkonflikter. Det kändes heller inte så angeläget efter de behovsberäkningar som statistikerna kunde visa.

T, socialförvaltningen: Många har haft synpunkter på Kronojorden. Det har också varit problem med befintliga ledningar i marken. Men det finns möjliga lägen för daghemmet. Detta är ett intressant exempel på en svår genomförbar plan som skulle kunna bli bra.

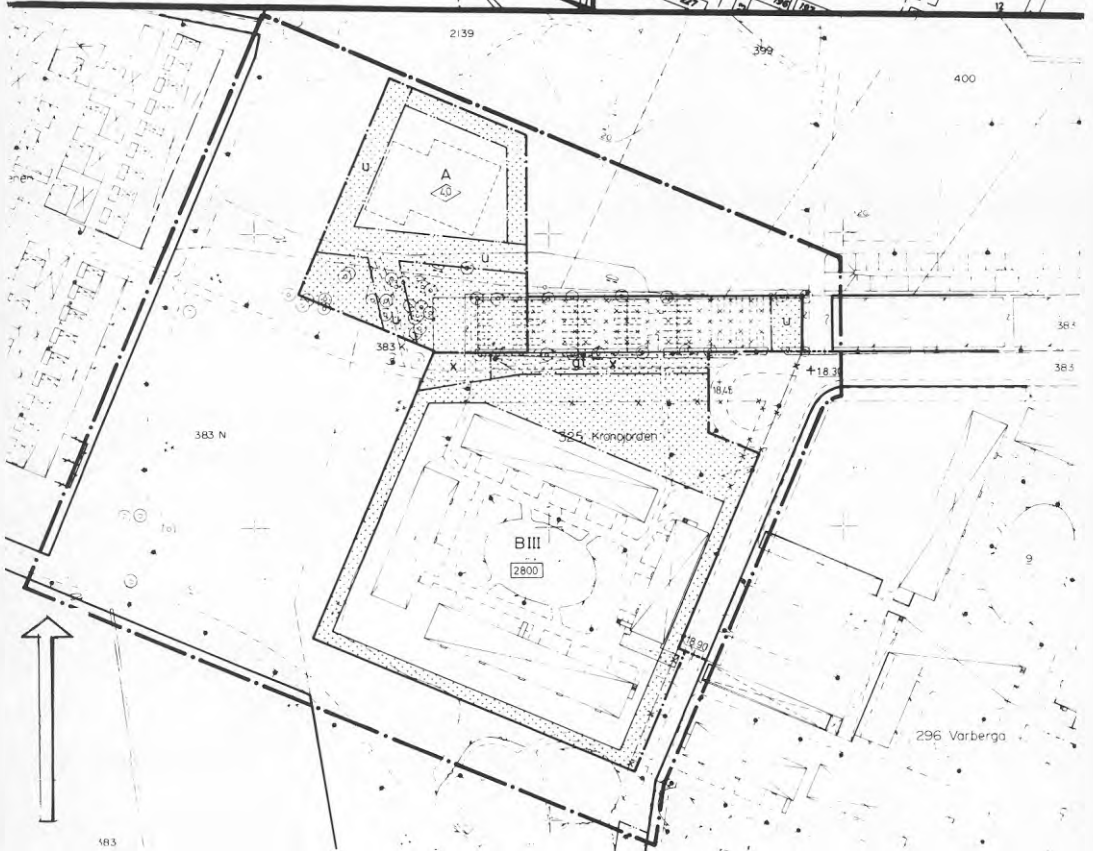
Kösituationen i Varberga var då (1978) inte sådan att det här förslaget prioriterades. Men nu, sista halvåret 1979 bedömer vi att det finns behov. Dessutom kan provisoriska lokaler ersättas med det här daghemmet (avser souterain-daghem i Varberga). Tyvärr finns det inget ekonomiskt klimat idag för att sätta igång det här projektet.

- T, utredningskontoret: Mycket, mycket, mycket, bråk.
- T, plankontoret: Det blev en miss. Grannarna klagar. Ärendet är avfört från dagordningen.
- T, plankontoret: Det blev inget. De boende reagerade och politikerna tog inte kontakt med dem. Jag lämnade namn till politikerna på de drivande bland de boende, men det blev inget möte mellan dem. Politikerna hoppade av. Sedan drev vi aldrig planen.
- T, bygglovavd: Jag har sett att man arbetat med planen, men har inte påverkat den. Jag har inte fått något formellt förslag på remiss.
- T, husbyggnadskontoret: Det sprack. Vi sökte länge andra lägen. Det var grannar som lade hinder i vägen. Sedan drog man plötsligt bort ärendet.
- IMSE föräldraförening: Man struntade väl i det förslaget. Man sa att man skulle bygga ut Västra Mark i stället.
- F, oppositionsråd: Här reserverade vi oss. Man förstör för lång tid fram en bit skog.



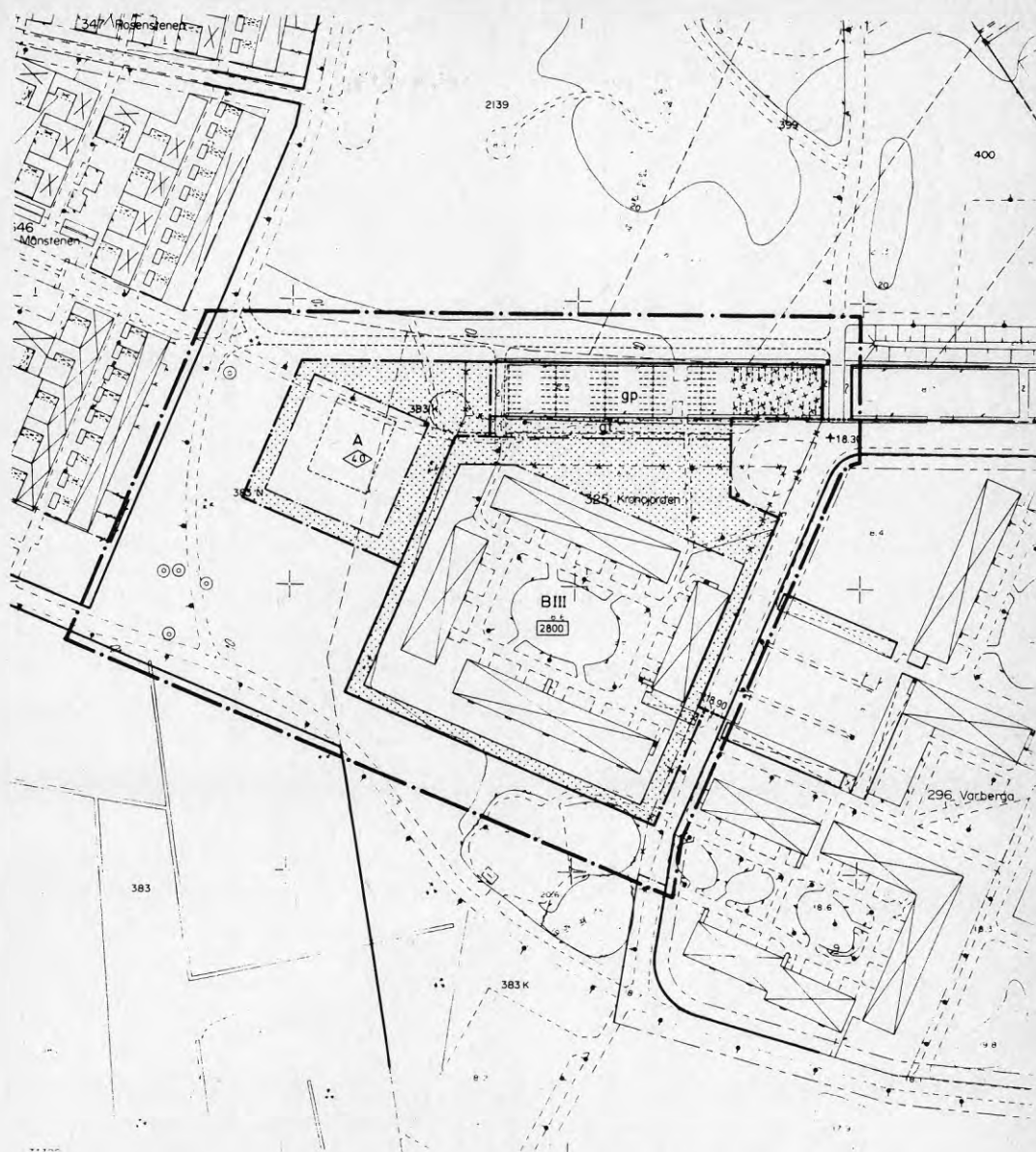


Planområde



Figur 15: Utdrag ur stadskarten (ovan).  
Planförslag enligt nämndremissen (nedan).





Figur 16: Ursprungligt förslag till ändrad stadsplan för kv Kronojorden. Lokalisering av förskoletomt i "Lillskogen". Förslaget sändes för kontorssamråd i januari 1978.

## KOMMENTARER

Exemplet Kronojorden

illustrerar tydligt hur informellt brukarinflytande kan komplicera en beslutsprocess och därigenom ominstetgöra genomförandet av en bra idé enligt de formella aktörerna.

Beslut och beslutsunderlag

Det politiska beslutet att infria vallöftet bl a genom att bygga ett daghem i grannskapet fattas 1977 så snart man funnit en tomt där.

Den politiska bedömningen av behovet av daghem i Varberga-Mellringe bygger på teoretiska, statistiska bedömningar. Dessa i sin tur bygger på antagandet att alla barn går på daghem i barnomsorgsområdet där de bor. Behovet är under de förutsättningarna svagt 1978. I verkligheten ockuperas många platser i området av inpendlande barn. I praktiken finns därför trots allt en kö till barnomsorgen på 66 förskolebarn.

För den politiska bedömningen är prognosen om grannskapets begränsade behov inget hinder så länge uppgiften är att bygga ut barnomsorgen i allmänhet i centralorten. 1977 och 1978 är detta den primära uppgiften.

1979 ändras metoderna för att beräkna behov av barnomsorg och det teoretiska behovet försvinner i området. Man utgår från att endast 55 % av förskolebarnen har behov av omsorg 1982, vilket är lågt jämfört med andra kommuner. Samtidigt har uppgiften att bygga ut barnomsorgen i centralorten som helhet ändrats till att enbart bygga daghem där de verkligen behövs vid sidan om befintliga familjedaghem. Det krävs således ett bedömningsunderlag som anger att just Varberga-Mellringe har behov av fler daghemsplatser. Sådant underlag presenteras inte.

Vad som fanns med i behovsbedömningen 1978 var Varbergas särskilda behov av stöd. I området fanns en hög andel ensamstående föräldrar med barn. Genomsnittsinkomsten för Varbergadelen är låg liksom förvärvsfrekvensen. Daghem skulle intill ett område som Varberga kunna vara ett instrument för att hjälpa föräldrar ut på arbetsmarknaden eller till möjligheter att studera. Med tanke på den socioekonomiska strukturen i området kan man även förmoda att där fanns ett dolt behov av stöd och stimulans även hos barn med hemmavarande föräldrar. För övrigt finns i området nära Kronojorden sedan 13 år två daghem i så kallade "provisoriska" souterainlokaler. Lokalerna skulle behöva ersättas. Det fanns således flera skäl att anta att det fanns behov av ett daghem. Politikerna kunde ha begärt att få fram behovsberäkningar utifrån den faktiska situationen i Varberga-Mellringe och inte enligt generella och teoretiska förutsättningar.

Genomförande och resultat

Samordningen mellan de olika fackförvaltningarna fungerar bra.

Ekonomiskt genomförbart är projektet i princip eftersom pengar avsatts i 1978 års budget till långt fler platser än vad som hinner genomföras. Bygget skulle enligt anbudsfrågningar om totalentreprenad bli dyrare än planerat. Men höga byggkostnader "ligger i tiden" och accepteras som givna. Förhandlingar om prutningar i program för tomt och byggnad genomförs inte.

Plantekniskt visar det sig ganska enkelt att utforma fler alternativa tomter för barnomsorg genom att ta i anspråk parkmark. Parkmarken är vidsträckt i grannskapet. Länsstyrelsen stöder projektet.

Byggnadstekniskt är projektet genomförbart trots hinder under mark och växlande grundförhållanden.

Det tydligast uttalade hindret för att driva projektet vidare under 1978 är protesterna från de boende. Kommunen anpassar sig genom att föreslå flera alternativa lägen för daghemmet, varigenom också tekniska hinder elimineras.

Ett outtalat hinder kan vara minnet av de många negativa synpunkter som framkommit från olika kommunala kontor och nämnder under kontors- och nämndremisstiderna 1978. Minnet kan här tänkas försvaga initiativkraften, trots att påtalade brister undanröjts.

Ett motiv 1978 att inte bygga daghemmet kan vara att man då hade förhoppningar att genomföra fler av de övriga utbyggnadsprojekten än vad man egentligen räknat med. Men inför 1979 vet beslutsfattarna att så inte blev fallet. Ändå överförs inte reserverade utnyttjade medel från 1978 till 1979 års budget för Kronojordens räkning. Medlen förs över för en rad andra daghemsprojekt, företrädesvis i de något yngre småhusområdena.

#### Irrationell planering eller mänskliga faktorn?

Statistiska beräkningar av behov bygger på förutsättningar som att barn från andra områden inte ska belägga platser i området daghem, att förvärvsfrekvensen ska vara ovanligt låg i området samt att inga andra än redan förvärvsarbetande och studerande föräldrar behöver daghem för sina barn. Förutsättningarna är politiskt godkända men både orealistiska och diskutabla från varbergabornas utgångspunkter. Resultatet blir ett beslutsunderlag som säger att behovet av daghem är svagt. Detta i kombination med brukarprotester tar musten ur politikerernas handlingskraft att driva ärendet. Deras förhoppningar ställs på näraliggande projekt. Som en följd av att den politiska viljan att driva Kronojorden försvagas, fördelar tjänstemännen mycket snabbt om sina resurser till projekt som är mer "heta". Några tjänstemannainitiativ att sätta upp ärendet på dagordningen igen när det 1980 förs in i långtidsplanen görs inte. Inte heller trycker politikerna på.

Det är intressant att konstatera att ett latent brukarinflytande till nackdel för Kronojorden tycks ha medfört att varken politiker eller tjänstemän handlade efter egna senare uttalade personliga respektive professionella bedömningar. Flera nyckelpersoner påpekade i intervjuerna årsskiftet 79/80 att Kronojorden hade kunnat bli ett bra daghem med ett fint läge. Jag är benägen att hålla med dem.

Togs brukarnas protester till alibi för att lägga ner projektet? Att fler daghemsplatser idag, 1983, inte behövs är inget skäl för att då, 1979, lägga ner ärendet. Avsaknad av efterfrågan av daghemsplatser beror på att 25 % - d v s var fjärde lägenhet står tom i Varberga. Folk som kan flyr området, en process som beslutsfattare knappast förutsåg eller ville planera för. En planering 1978-79 mot den tilltagande utflyttningen från Varberga hade lämpligen inneburit att bygga daghemmet Kronojorden, att upplåta de provisoriska daghemslokalerna för hyresgästernas kontaktverksamhet eller för kontor, att upplåta även andra lokaler för verksamheter av olika slag, att prioritera en allmän upprustning och komplettering i Varberga framför kompletteringar i de attraktiva bostadsområdena.

## 8. BJÖRKRI SVÄGEN, BRICKEBACKEN I

Daghemmet Speldosan i botten av Björkrisvägen. Bakom till höger skymtar höghusen vid Brickebackens Centrum.



## LÄGE 77/78:

Björkrisvägen ligger i Brickebacken, ett bostadsområde med 2 344 lägenheter i flerbostadshus byggt 1968-73. Björkrisvägen är en av tre angringsgator som går vinkelrätt ut från den matargata som skär tvärs igenom flerbostadsområdet (se fig 2). Under sjuttioalet har omflyttningar i området ökat och därmed också de sociala problemen.

I barnomsorgsområdet (se område 12, fig 3) ligger också villaområden av skiftande ålder. Det finns fem daghem i området, varav fyra i flerbostadsområdet.

Enligt barnomsorgsplanen 1978-82 bodde 1976 1 027 barn i åldrarna 0-6 år i barnomsorgsområdet. Knappt hälften anses enligt planen ha behov av heldagsomsorg. Det finns redan plats för 253 barn på daghem eller i familjedaghem. Resten, 245 barn, står i kö. Behovet av fler daghem anses akut. Inget barnomsorgsområde uppvisar så lång kö som Brickebackens.

Samtidigt visar statistikavdelningens prognos enligt barnomsorgsplanen 1978-82 att antalet förskolebarn halveras fram till 1982. Ändå beräknas att ytterligare 70 platser behövs för att täcka behovet då. En utbyggnad av 60 platser ingår i planen.

## MÅL 78:

Att under året bygga daghem i barnomsorgsområdet.

## PLAN:

Tomtletargruppen har funnit bra lägen för daghem på parkmark, både i kanten av flerbostadsområdet och i villaområdet. Planändringar ska möjliggöra byggande av två daghem.

VERKLIGHET:  
(1983-10-01)

I oktober 1978 började ett daghem byggas i botten av Björkrisvägen. Ett år senare kunde daghemmet "Speldosan" ta emot



de första barnen. Daghemmet rymmer 57 barn i åldrarna 1/2-6 år.

Även om verksamheten kom igång knappt ett år senare än beräknat, kan man påstå att genomförandet "gick på räls".

Genomförandegruppen konstaterar våren 1978 att tomtletargruppen funnit bra lägen för två planerade daghem i Brickebacken. En barnomsorgstjänsteman upprepar vid mötena 1978-01-31 och 1978-02-16 att det är tveksamt om det i framtiden kommer att finnas behov av två nya barnstugor. Gruppen beslutar i februari att undersöka om samtliga familjedaghem ska behållas. Deltidsdaghem kan öppnas i lek-skola i Brickebacken, som alternativ till ett av de planerade daghemmen.

Planändringen vid Björkrisvägen hör under våren till de prioriterade utbyggnadsprojekten, medan det eventuella daghemmet i villaområdet senareläggs på grund av plantekniska svårigheter.

Anbudsförfrågningar görs för fem barnstugor varav Björkrisvägen är en. BPA bygger.

Detaljplanen för Brickebackens flerbostadsområde utvidgas så att den kommer att omfatta en tomt för allmänt ändamål i kanten på gällande detaljplaneområde (se fig 17).

#### KALENDER

- 1977-01-13 Kommunstyrelsen återremitterar barnomsorgsplan 1976-81 till sociala centralnämnden.
- 1977-04-20 Kommunfullmäktige beslutar att godkänna ändrad barnomsorgsplan för 1976-81 vilket innebär utbyggnad av daghem bl a i Brickebacken. (1)
- 1977-10-13 Kommunstyrelsens planeringsutskott (PU) beslutar att sända elva planförslag avseende förskoletomter på s k förenklat kontorssamråd. Ett av de elva förslagen är det vid Björkrisvägen i Brickebacken. (1)
- 1977-11-02 Kommunfullmäktige fastställer budgeten för 1978. Den innehåller medel för 49 nya daghemsavdelningar, d v s för ca 735 ej lokaliserade daghemsplatser. (1)
- 1977-11-23 Sociala centralnämnden antar barnomsorgsplan 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig till förmån för en utbyggnad om 85 % av planens förslag för hela perioden. Enligt planen ska 580 nya ej lokaliserade daghemsplatser anordnas under 1978 förutom de ca 200 platser som skulle anordnats föregående år. (1)
- 1978-01-10 Plankontoret presenterar ett planförslag inom ramen för kontorssamrådet. (1)

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.



- 1978-01-31 Genomförandegruppen behandlar barnomsorgsplan 1978-82. Ärendet bordläggs på grund av pågående undersökning av daghemskön. (1)
- 1978-02-09 Plankontoret rapporterar till PU att tre förvaltningar i kommunen haft detaljanmärkningar på planförslaget inom ramen för kontorssamrådet angående trafik- och bullerfrågor samt befintlig vegetation. (1)
- 1978-02-15 Kommunfullmäktige behandlar barnomsorgsplan 1978-82. Ärendet bordläggs på grund av pågående undersökning av daghemskön. (1)
- 1978-03-09 PU beslutar att sända planförslaget på nämndremiss inom ramen för ett paket om tio planförslag för förskoletomter. (1)
- 1978-03-15 Kommunfullmäktige fastställer sociala centralnämndens förslag till barnomsorgsplan för 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig. (1)
- 1978-04-19 Kommunfullmäktige fastställer som bilaga till KELP-en det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet 1978-82 (KBP) vari barnstuga vid Björkrisvägen är upptaget som byggnadsprojekt med byggstart 1978. (1)
- 1978-05-11 Plankontoret redovisar för PU att nämndremissen resulterat i ett reservationslöst godkännande från alla nämnder. (1)
- 1978-06-20 Byggnadsnämnden antar förslag till ändrad stadsplan för område vid Björkrisvägens östra ände. (1)
- 1978-08-18 Länsstyrelsen fastställer stadsplanen enligt ovan. (1)
- 1978-10-01 Byggnadsnämnden meddelar byggnadslov för barnstuga i kv Björkrisvägen. (1)
- 1978-10- Byggstart. (2)
- 1978-11-01 Kommunfullmäktige fastställer budgeten för 1979, vari upptas medel för byggande av daghem vid Björkrisvägen. Medlen har överförts från 1978 års anslag. (1)
- 1979-10-08 Det första barnet tas emot på daghemmet "Speldosan". (3)

GENOMFÖRANDE-  
TID:

Från politiskt mål 1977-01-01 till daghemmets öppnande är det 33 månader. Från beslut om avsättande av medel i ettårsbudgeten 1977-11 till planfastställelse 78-08 är det 9 månader och till byggnadslov 10 samt till öppnande 22.

AKTÖRERS  
BEDÖMNING:  
(1979/80)

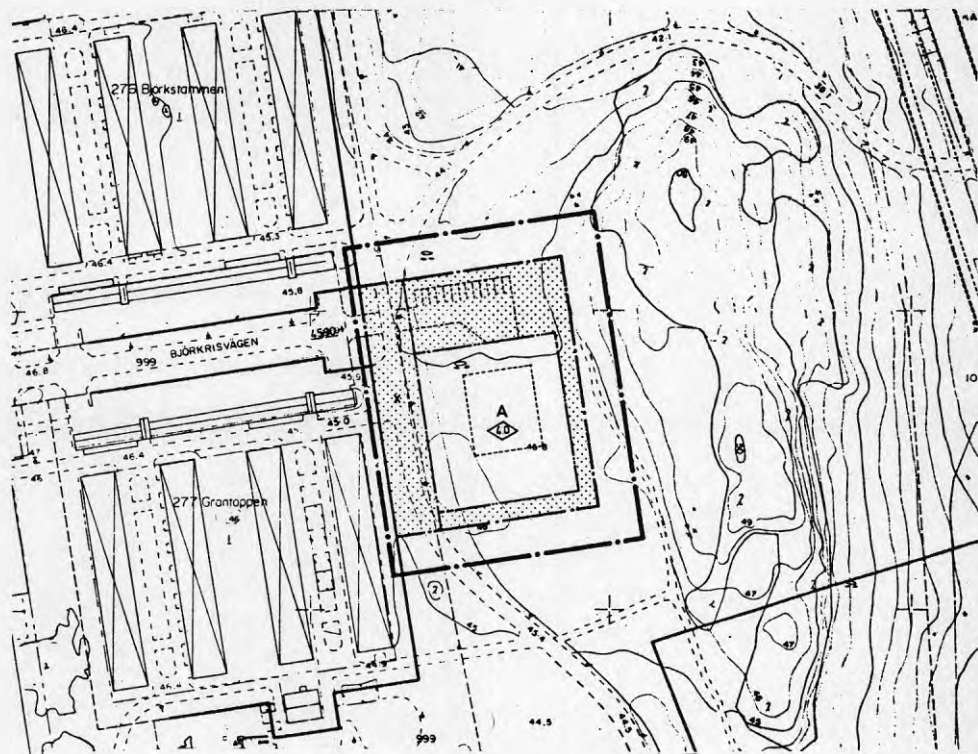
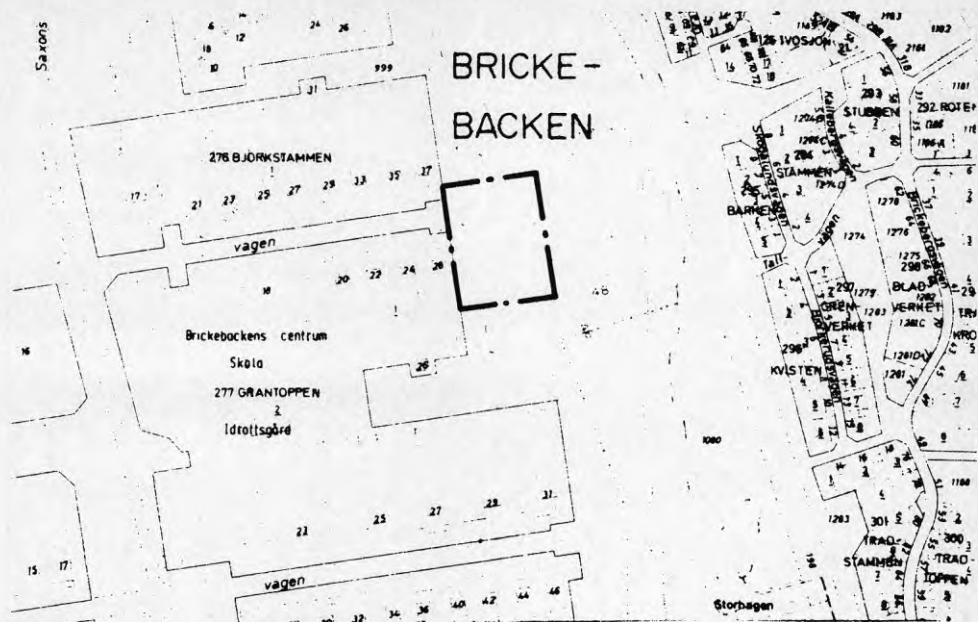
- F, sociala roteln: Björkrisvägen fick ersätta vår plan att bygga vid Stenåsvägen. Det gick bra.
- F, administrativa roteln: Det ärendet var inte så komplicerat.
- F, planroteln: Där var en del diskussioner med grannar. Vi studerade också alternativa lägen inne i bostadsområdet.

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.

(2) Enligt byggnadsavdelningen, fastighetskontoret.

(3) Enligt ekonomichefen, socialförvaltningen.

- F, byggnadsnämnden: Det gick bra.
- T, socialförvaltningen: Björkrisvägen ersatte Stenåsvägen. Det var en knepig fråga vilket som skulle väljas. Stenåsvägen låg nog lite fel (från lokaliseringssynpunkt - intervjuarens anm).
- T, socialförvaltningen: Detta är ett av två alternativ i Brickebacken. Vi ansåg inte att vi behövde mer än ett daghem där. Vi valde Björkrisvägen framför Stenåsvägen, därför att det (förra) ligger bättre till i upptagningsområdet. Stenåsvägen ligger i ett socialt sett extremt område. De som bor där har råd att skjutsa sina barn i bil, men det har inte de som bor i Brickebacken (flerbostadsdelen). Stenåsvägen är lyxmiljö.
- T, utredningskontoret: Vi valde Björkrisvägen i stället för Stenåsvägen. Ett av de två räckte.
- T, plankontoret: Planen är klar.
- T, plankontoret: Vi byggde Björkrisvägen i stället för Stenåsvägen. Det var inga problem.
- T, byggnadsnämnden: Björkrisvägen är ett bra exempel på en elegant löst kompletteringsbebyggelse.
- T, byggnadsnämnden: Projektet ingick i en paketupphandling från BPA. Planen gjordes snabbt på tidigare icke planlagd mark. Men huset kom att hamna på mark som enligt den nya planen inte får bebyggas. Jag fick ärendet så sent att jag inte hann påverka detaljplanelösningen.
- T, husbyggnadskontoret: Daghemmet är färdigt.



Figur 17: Utdrag ur stadskarta (ovan).  
 Förslag (enligt nämndremiss) till ändrad stadsplan för område vid Björkrissvägens östra ände i Brickebacken, Almbro församling i Örebro.(nedan).  
 Förslaget fastställdes sommaren 1978.

## KOMMENTARER

Utbyggnadsplanerna för Björkrisvägen bör kommenteras i samband med planerna för Stenåsvägen. Dessa båda planer är intressanta endast i relation till varandra. Frågan är: Planerades "från början" (vid årsskiftet 76/77, då socialdemokraterna återtog majoriteten från det borgerliga blocket) för en eller för två barnstugor i Brickebacken? Såväl skriftliga dokument som intervjuer ger växlande svar på den frågan.

Se vidare under kommentarer till "9. Stenåsvägen, Brickebacken II".

## 9. STENÅSVÄGEN, BRICKEBACKEN II

I dungen till höger om gångvägen ligger daghemstomten



Här ifrån Stenåsvägen/Glomman utgår gångvägen ovan (avtaget th närmast kameran) Bilvägen är planerad att stängas i höjd med gångvägen och daghemstomten (se fig 18)



LÄGE 77/78:

Stenåsvägen är en del av f d Glomman, en äldre trafikled som korsar kommunens södra del i öst-västlig riktning (se fig 2 och 18). På ömse sidor om Stenåsvägen/Glomman ligger villaområden av övervägande exklusiv karaktär. Glomman går längs höjden av en förkastningsbrant. Villorna på slutningen norr om vägen (t h om nedre fotot) har därför en strålande utsikt över stan. Området hör till Örebros "finaste" bebyggelse. Befolkningen består till stor del av välutbildade tjänstemän och egna företagare.

Läget för barnomsorgen i området framgår av lägesbeskrivningen för Björkrisvägen.



- MÅL 78: Att under året bygga daghem i barnomsorgsområdet.
- PLAN: Se plan för Björkrisvägen som också omfattar planen för Stenåsvägen.
- VERKLIGHET:  
(1983-10-01) En utvidgning av en stadsplan över tidigare icke planlagd mark samt en planändring för område vid Stenåsvägen fastställdes av länsstyrelsen på sensommaren 1978. Det var vid samma beslutstillfälle som för Björkrisvägen.

Något daghem har inte byggts. Det finns heller inga planer på att bygga något på den bildade tomten.

Den fysiska planeringen 1977 och 1978 bedrevs parallellt för Stenåsvägen och Björkrisvägen i syfte att förbereda byggande av två daghem i Brickebacken, enligt vad som framgår av stadsplanebeskrivningarna.

Planeringen inom socialförvaltningen bedrevs till att börja med också parallellt för de två projekten. Redan under våren 1978 fick projekten karaktären av varandra kompletterande möjliga utbyggnader. Det framgår av genomförandegruppens anteckningar. (2)

En verklighetsbeskrivning för projekt Stenåsvägen som ett genomfört eller ej genomfört projekt blir således helt olika beroende på vilka skriftliga och muntliga källor som används.

Angående min tolkning av "verkligheten" se kommentarerna.

Under handläggningen av planärendet framfördes en del kritiska synpunkter. I samband med kontorssamrådet diskuterades förslaget att stänga av Glomman. Nämndremissen resulterade i kritiska synpunkter från kultur nämnden på att förskolan placerades nära en trafikled (Norrköpingsleden). Det borgerliga blocket i hälsovårdsnämnden, parknämnden och fastighetsnämnden reserverade sig av två skäl: En (icke planlagd) tallunge skulle bebyggas. Stugans läge nära en trafikled. Som framgår av fig 18 är avståndet barnstuga - trafikled detsamma som för villor - trafikled.

#### KALENDER

- 1977-01-13 Kommunstyrelsen återremitterar barnomsorgsplan 1976-81 till sociala centralnämnden. (1)
- 1977-04-20 Kommunfullmäktige beslutar att godkänna ändrad barnomsorgsplan 1976-81, vilket innebär utbyggnad av daghem i Brickebacken. (1)

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.

(2) Sammanträdesdatum 1978-01-31 och -02-16.



- 1977-10-13 Kommunstyrelsens planeringsutskott (PU) beslutar att sända elva planförslag avseende förskoletomter på s k förenklat kontorssamråd. Ett av de elva förslagen avser förskoletomt vid Stenåsvägen. (1)
- 1977-11-02 Kommunfullmäktige fastställer budgeten för 1978. Den innehåller medel för 49 nya daghemsavdelningar, d v s för ca 735 ej lokaliserade daghemsplatser. (1)
- 1977-11-23 Sociala centralnämnden antar barnomsorgsplan 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig till förmån för en utbyggnad om 85 % av planens förslag för hela perioden. Enligt planen ska 580 nya ej lokaliserade daghemsplatser anordnas under 1978 förutom de ca 200 platser som skulle anordnats föregående år. (1)
- 1978-01-10 Plankontoret presenterar ett planförslag för Stenåsvägen inom ramen för kontorssamrådet. (1)
- 1978-01-31 Genomförandegruppen antecknar att "befolkningsprognosen inte ger underlag för två barnstugor om antalet familjedaghemsplatser ska behållas. (1)
- 1978-02-15 Kommunfullmäktige behandlar barnomsorgsplan 1978-82. Ärendet bordläggs på grund av pågående undersökning av daghemsköen. (1)
- 1978-02-16 Genomförandegruppens tveksamhet kvarstår. (1)
- 1978-03-09 PU beslutar att sända planförslaget på nämndremiss i ett paket om tio förslag till förskoletomter. (1)
- 1978-03-15 Kommunfullmäktige fastställer sociala centralnämndens förslag till barnomsorgsplan för 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig. (1)
- 1978-03-28 Genomförandegruppen antecknar att planfrågan för Stenåsvägen är besvärlig. Stenåsvägen ingår ej i av gruppen prioriterade utbyggnadsprojekt och nämns härefter inte i mötesanteckningar. Beslutar att låta planarbetet fortsätta. (1)
- 1978-04-19 Kommunfullmäktige fastställer som bilaga till KELP-en det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet 1978-82 (KBP) vari barnstuga vid Stenåsvägen är upptaget som byggnadsprojekt med byggstart 1978. (1)
- 1978-05-08 Projektkommitté för barnstugebyggande tar inte upp Stenåsvägen som aktuellt barnstugeprojekt bland andra aktuella projekt som t ex Björkrisvägen. (1)
- 1978-05-11 Plankontoret redovisar för PU att nämndremissen resulterat i ett godkännande från alla nämnder, dock med reservationer från minoriteten (det borgerliga blocket) i hälsovårdsnämnd, parknämnd och fastighetsnämnd. (1)

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.

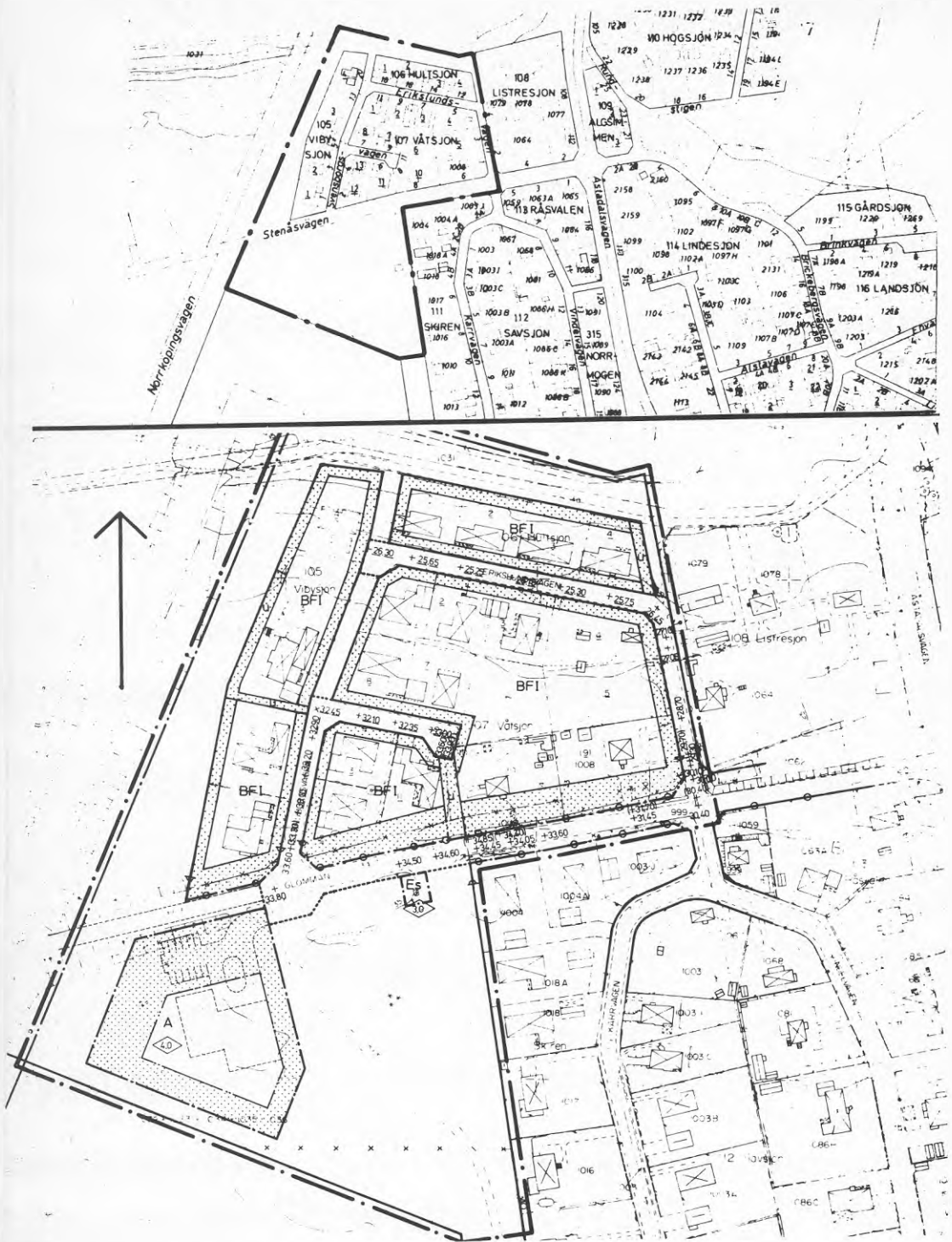
- 1978-06-20 Byggnadsnämnden antar förslag till ändrad och utvidgad stadsplan för område vid Stenåsvägen. (1)
- 1978-08-18 Länsstyrelsen fastställer stadsplanen enligt ovan. (1)
- 1983-10-01 Inga planer på att genomföra stadsplanen finns i kommunen. (2) Snarare diskuterar man nu om vissa daghemsavdelningar ska stängas, för att därmed bibehålla i barnomsorgsplanen rekommenderad proportion mellan daghems- och familjedaghemsplatser. (60/40 %). (3)
- GENOMFÖRANDE-  
TID: Från beslut att avsätta medel i ettårsbudgeten till planfastställelse är det 9 månader.
- AKTÖRERS  
BEDÖMNING:  
(1979/80)
- F, sociala roteln: Vi har fått ompröva det projektet och söka oss till ett bättre läge (avser med "bättre läge" Björkrisvägen, intervjuarens anm).
- F, administrativa roteln: Intressant PU-ärende! Genomförde vi inte det? Nej, vi släppte det visst, ja? Det låg i utkan-  
ten av upptagningsområdet och hade en ogynnsam placering  
mes vår trafikmiljö.
- F, planroteln: Vi har haft många diskussioner. Vi har ingen  
plan ännu.
- F, tekniska roteln: Planen är klar. Vi var inte överens med  
borgarna. Vi har inte byggt barnstugan. Daghemmet skulle  
komma att ligga lite tokigt. Vi ser förslaget till daghem  
vid Stenåsvägen som en gardering. Behovet är nog täckt i  
och med att daghemmet vid Björkrisvägen byggs. Trafikmat-  
ningen till det här daghemmet (Stenåsvägen) skulle bli  
knepig.
- T, socialförvaltningen: Stenåsvägen kommer inte att genomföras.  
Det ligger fel. I stället får vi Björkrisvägen.
- T, socialförvaltningen: Detta var ett av två alternativ i  
Brickebacken (se vidare motsvarande replik angående Björk-  
risvägen)
- T, utredningskontoret: Projektet slaktades. Vi valde Björk-  
risvägen i stället. Ett av de två räckte.
- T, plankontoret: Planen är inte utställd. Projektet vägdes  
mot Björkrisvägen.
- T, plankontoret: Planen är fastställd och klar, men tomten är  
inte bebyggd. Jag vet inte om behovet finns sedan Björk-  
risvägen byggts.
- T, byggnadsnämnden: Det ärendet har jag inte hört talas om.

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten under-  
struket organ.

(2) Socialtjänstens verksamhetsplan 1983-87. Budget 1983.

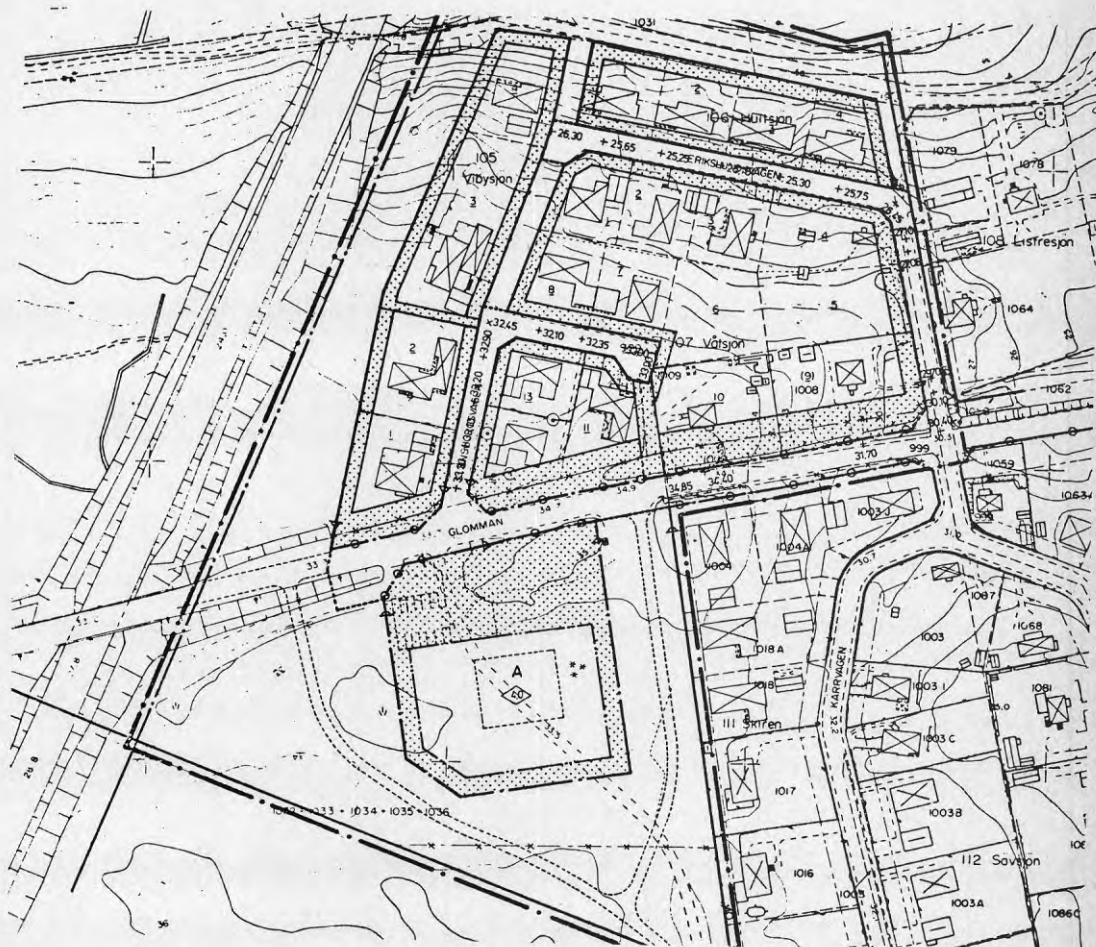
(3) Intervju kommundelschefen 1983-03-01.

- T, husbyggnadskontoret: Projektet är planlagt, men barnstugan är inte byggd. Vet ej om behovet finns längre. Man har väl tagit bort det från utbyggnadsplanerna för att det inte finns behov av det längre.
- F, oppositionsråd: Vi reserverade oss mot planläggningen. Där fanns inget närbehov. En sådan lokalisering skulle bara förorsaka biltrafik. (Avser skjutsning i bil av barn till daghemmet från bostäder utanför grannskapet.)



Figur 18: Utdrag ur stadskartan (ovan)  
Förslag till ändrad och utvidgad stadsplan för Stenåsvägen  
(f.d. Glomman) i Almby församling i Örebro enligt nämnd-  
remiss (nedan)

Dungen med daghemstomten skymtar bakom villa-  
bebyggelsen på  
Kärrvägen



Figur 19: Planförslag enligt kontorssamråd.



## KOMMENTARER

Exemplen Björkrisvägen och Stenåsvägen

illustrerar svårigheterna att i efterhand rekonstruera mål och plan för ärendena trots tillgång till beslutsdokument, handläggares minnesanteckningar och intervjuer med aktörer. Är de två platserna två av en rad möjliga att placera ett planerat daghem i Brickebacken på, eller är antagande och fastställande av de två stadsplanerna ett led i processen att bygga två daghem i Brickebacken?

Beslut och beslutsunderlag

Det politiska beslutet att bygga daghem i Brickebacken bygger, vad avser Stenåsvägen, på målet om daghem i varje grannskap samt vad avser flerbostadsområdet, på målet att stärka grannskap med socioekonomiskt svag befolkning med en väl utbyggd barnomsorg.

Den politiska bedömningen av behovet underbyggs av att kommunens längsta registrerade kö till daghem finns i Brickebacken. Visserligen visar barnomsorgsplanens prognos att barnantalet i området antagligen halveras till 1982, men även då råder brist även om 60 daghemsplatser byggs.

Genomförande och resultat

Uttalade hinder för utbyggnad av Björkrisvägen finns inte och projektet genomförs jämförelsevis snabbt. Uttalat hinder för att genomföra Stenåsvägen är den plantekniska lösningen, som emellertid justeras, så att stadsplanen kan antas och fastställas.

Uttalade hinder för Stenåsvägen är det faktum att Björkrisvägen byggs samt den stora andelen familjedaghem i Brickebacken. Under genomförandetiden försämras kvinnornas arbetsmarknad. Kommunens arbetsgivaransvar för dagbarnvårdarna tar sitt uttryck bl a i ett principbeslut att inte friställa dessa. Eftersom den försämrade arbetsmarknaden drabbar bl a dagbarnens mödrar beräknas dagbarnvårdarnas barnunderlag sjunka drastiskt om daghemmen samtidigt byggs ut. De flesta föräldrar vill nämligen ha daghem. Kommunen måste därför styra barn till dagbarnvårdare med hjälp av bibehållen brist på daghemsplatser.

Plankontoret arbetade hela tiden med förutsättningen att två daghem om vardera 60 platser ska behövas i Brickebacken. Statistik, som ska visa sådant behov, finns införd i handlingarna till kontorssamråd och nämndremiss samt i stadsplanebeskrivningarna för båda ärendena. Statistiken är i de tre nämnda dokumenten kompletterade med påståendet att: "barnomsorgsplanen föreslår två förskolor med vardera fyra avdelningar vid Björkrisvägen och Stenåsvägen". Något sådant uttalande finns dock inte i barnomsorgsplanen. Statistiken hörör från ett av socialförvaltningen till kommunstyrelsen avgivet material "Underlag för utbyggnad av barnomsorgen i delområden" (1977-02-26)

Sociala centralnämnden, beställaren, yttrar sig i planärendena vid två tillfällen, nämligen i samband med kontorssamråd och nämndremiss. Varför korrigeras inte planförutsätt-



ningarna? Varför gör beställaren inte klart att de två planerna är alternativ till varandra?

Genomförandegruppens anteckningar kan tolkas så, att den först ger tomtletargruppen i uppdrag att finna så många tomter att de totala utbyggnadsplanerna för kommunen som helhet skulle gå att genomföra under 1978. När så lokaliseringsförslagen efterhand granskas i perspektivet av förhållandena i respektive kommunedel, blir genomförandegruppen tveksam till om man skall lokalisera två av daghem just till Brickebacken, bara för att det är lätt att skaffa tomtmark där.

Genomförandegruppens tveksamhet återspeglas inte i PUs beslut att föra bägge planärendena vidare, trots att det finns personunion på kommunalrådsnivå mellan de båda organen.

Vare sig av budget för 1978, 1979 eller av de ekonomiska långtidsplanerna framgår att man planerar att bygga endast ett daghem i Brickebacken. Det framgår inte heller att man ska bygga två just där.

En förklaring till att beställaren, sociala centralnämnden, genom PU låtit bägge planerna gå till fastställelse är att man ville ha planberedskap som reserv för framtiden. Till vad nytta och i vilket tidsperspektiv tänkte man sig ha en sådan specifik planberedskap? Plankontoret var vid den här tiden hårt belastat av arbete. Alla planprojekt som förberedde daghemsutbyggnad drevs med högsta prioritet. Arbetet med Stenåsvägen utslöt sålunda arbete med någon annan politiskt lägre prioriterad plan.



## 10. LUNDBY SÖDRA, LUNDBY

Daghemmet ligger vid en liten ås mot Vivallaringen. Här sett från norr



Åsen har behållits som naturmark och ger en spännande lek-miljö. Det finns gott om plats



## LÄGE 77/78:

Lundby ligger i norra delen av Örebro centralort, i anslutning till hyreshusområdet Vivalla. Bostadsrättsområdet byggdes under åren 1970-76, direkt efter det att Vivalla, med sina 2 546 bostäder, byggts färdigt.

I barnomsorgsområdet (se område 15, fig 3) som enbart omfattar Lundby, finns ett daghem och ett andra är under ombyggnad.

Enligt barnomsorgsplanen 1978-82 bodde i Lundby 1976 592 barn i åldrarna 0-6 år. Drygt hälften (52,7 %) anses då ha behov av heldagsomsorg. Det finns redan 119 platser. Bris-

ten anses vara 193 platser. 154 barn står i kö. För 1982 antas bristen vara nere i 45 platser trots ett ökat behov, förutsatt att barnantalet i området minskat till drygt hälften i de aktuella åldrarna och 42 platser tillskapats (daghem nr 2).

- MÅL 78:** Att under året bygga ett tredje daghem i Lundby.
- PLAN:** Tomtletargruppen har funnit ett specialområde för idrottsändamål och parkmark mellan Vivalla och Lundby. En planändring till kvartersmark för allmänt ändamål ska möjliggöra byggandet.
- VERKLIGHET:** (1983-10-01) Daghemmet Ädelstenen i Lundby tog emot sina första barn den 20 augusti 1979.

Ärendet drevs som på räls.

Lokaliseringen av tomten ändras eftersom det uppstod konflikter mellan kommunala förvaltningar om markanvändningen i läget enligt det förslag som sändes på kontorssamråd.

Nämndremissen resulterade i godkännande från samtliga nämnder, men de borgerliga grupperna i såväl byggnadsnämnden, fastighetsnämnden, hälsovårdsnämnden och parknämnden reserverade sig mot beslutet. Invändningarna berörde lokaliseringen från områdesplanesynpunkt, omgivningshygien, trafikföringen och tillgängligheten samt att parkmark togs i anspråk.

Trots invändningarna drevs ärendet snabbt igenom hela beslutsprocessen och fick en rekordartat kort genomförandetid.

#### KALENDER

- 1977-10-13 Kommunstyrelsens planeringsutskott (PU) beslutar att sända elva planförslag avseende förskoletomter på s k förenklat kontorssamråd. Ett av de elva förslagen avser förskoletomt i södra Lundby. (1)
- 1977-11-02 Kommunfullmäktige fastställer budgeten för 1978. Den innehåller medel för 49 nya daghemsavdelningar, d v s för ca 735 ej lokaliserade daghemsplatser. (1)
- 1977-11-23 Sociala centralnämnden antar barnomsorgsplan 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig till förmån för en utbyggnad om 85 % av planens förslag för hela perioden. Enligt planen ska 580 nya ej lokaliserade daghemsplatser anordnas under 1978 förutom de ca 200 platser som skulle anordnas föregående år. (1)
- 1978-01-10 Plankontoret presenterar ett planförslag för södra Lundby inom ramen för kontorssamrådet. (1)
- 1978-01-31 Genomförandegruppen antecknar att behov finns för planerat nybyggt daghem i Lundby, även om man gör om tre lekskoleavdelningar till deltidsdaghem. (1)

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.

- 1978-02-09 Plankontoret rapporterar till PU att nytt läge för daghemmet i södra Lundby bör sökas i närheten av det som föreslås eftersom kontorssamrådet resulterat i anmärkningar från flera fackförvaltningar. (1)
- 1978-02-15 Kommunfullmäktige behandlar barnomsorgsplan 1978-82. Ärendet bordläggs på grund av pågående undersökning av daghemskön. (1)
- 1978-03-09 PU beslutar att sända nytt planförslag på nämndremiss i ett paket om tio förslag till förskoletomter. (1)
- 1978-03-15 Kommunfullmäktige fastställer sociala centralnämndens förslag till barnomsorgsplan för 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig. (1)
- 1978-03-28 Genomförandegruppen driver lundbyärendet som ett av sex okomplicerade ärenden av de sexton som diskuteras. (1)
- 1978-04-19 Kommunfullmäktige fastställer som bilaga till KERP-en det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet 1978-82 (KBP) vari barnstuga i södra Lundby är upptagen som byggnadsprojekt med byggstart 1978. (1)
- 1978-05-08 Projektkommittén för barnstugebyggnad antecknar Lundbyärendet som ett av sex aktuella barnstugeprojekt. (1)
- 1978-05-11 Plankontoret redovisar för PU att nämndremissen godkänts men med reservationer från de borgerliga grupperna i fyra nämnder. (1)
- 1978-06-20 Byggnadsnämnden antar förslag till ändrad stadsplan för södra delen av Lundby i Örebro. (1)
- 1978-08-16 Länsstyrelsen fastställer stadsplanen enligt ovan. (1)
- 1978-09-27 Byggnadsnämnden ger byggnadslov för daghemsbyggnad i enlighet med plan för södra Lundby. (1)
- 1978-10- Byggstart för daghemmet Ädelstenen i södra Lundby. (2)
- 1979-08-20 De första barnen tas emot på daghemmet Ädelstenen. (3)
- GENOMFÖRANDE-  
TID: Från politiskt mål 1977-01-01 till daghemmets öppnande är det 32 månader. Från beslut om avsättande av medel i ettårsbudgeten för år 1978 till planfastställelse är det 9 månader och till byggnadslov 10 månader.

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.

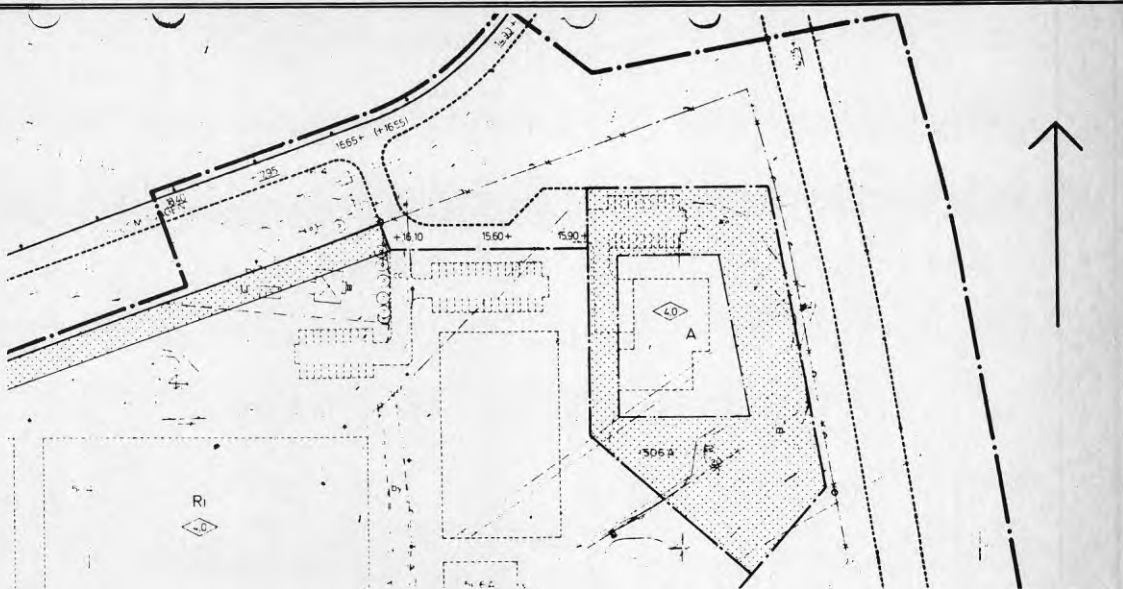
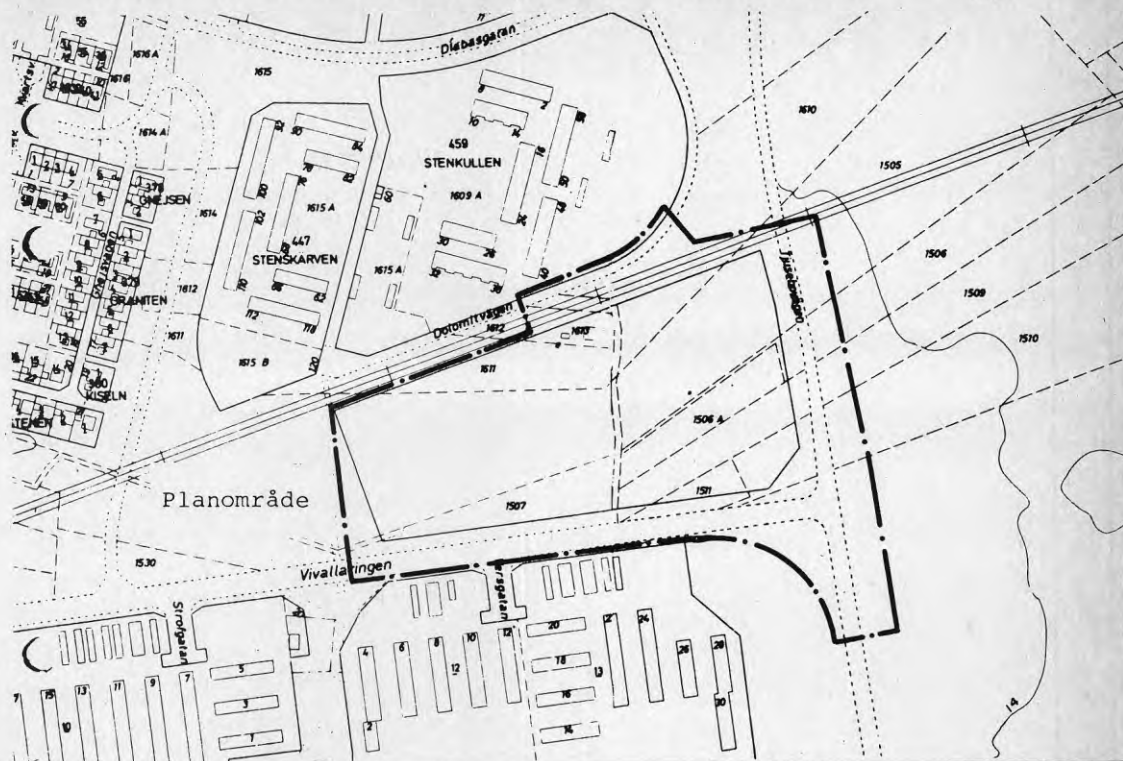
(2) Enligt uppgift från fastighetskontoret.

(3) Enligt uppgift från socialförvaltningen.



AKTÖRERS  
BEDÖMNING:  
(1979/80)

- F, sociala roteln: Det var inga särskilda problem med det ärendet.
- F, sociala roteln: Det daghemmet är klart.
- F, administrativa roteln: Lundbyärendet är ett bra skolexempel på kompletteringsplanering. Marken var lättåtkomlig och platsen bra vald. Det daghemmet inkräktar inte på annan markanvändning.
- F, tekniska roteln: Daghemmet är klart.
- F, byggnadsnämnden: Där var det inga problem.
- T, socialförvaltningen: Daghemmet är byggt och det fungerar bra.
- T, övriga: Ärendet är klart. Vi tog mark som fritidsförvaltningen hade.
- IMSE föräldraförening: Det daghemmet är klart.
- Oppositionsråd: Det gick bra. Det var ett enkelt ärende.



Figur 20: Utdrag ur stadskarten (ovan)  
 Del av fastställd ändrad stadsplan för södra Lundby i  
 Mikaelns församling i Örebro (nedan). Enligt  
 förslag sänt på nämndremiss.

Kullen mot  
Tjusebovägen  
ger fin lek miljö  
åt barnen. Slut-  
ningen har ut-  
nyttjats vid pla-  
neringen av tom-  
ten, utan att  
man städat bort  
den fria naturen.



Figur 21: Förslag till ändring av stadsplan för södra Lundby, sådant det sändes ut för kontorssamråd. Lokaliseringen ändrades senare. Se fig 20.

## KOMMENTARER

Exemplet Lundby Södra

är intressant därför att det genomfördes snabbt och rationellt utan den omprövning av behov som vidlådite andra ärenden om utbyggnad av daghem trots att en tvekan varit befogad just här redan i 1978 års perspektiv.

Beslut och beslutsunderlag

Det politiska beslutet att bygga daghem i Lundby grundar sig på målet om fullt utbyggd barnomsorg i kommunen senast 1981 med i första hand daghem.

Den politiska bedömningen av behovet uttrycks i barnomsorgsplanens uppgifter om ovanligt hög förvärvsfrekvens för lundbykvinnorna. Antagligen grundar sig bedömningen även på aktiv efterfrågan av daghem.

Den tekniska bedömningen av behovet (prognosen) säger att barnomsorgen i Lundby blir fullt utbyggd så snart 45 platser byggs för att efter 1982 övergå i överskott. I grannområdet Vivalla finns överskott på platser redan 1980. Vivalla är det daghemstätaste bostadsområdet i kommunen. Vivalla är också bostadsområdet med störst omflyttning och betydande utglesning av befolkningen. Störst är utglesningen bland småbarnshushållen. Ett framtida överskott av platser i Vivalla gör inte beslutsfattarna hörbart tveksamma till ett tredje daghem i Lundby.

Inte heller de ovanligt optimistiska prognoserna angående lundbykvinnors framtida höga förvärvsfrekvens inger tveksamhet.

Lundbybefolkningen har länge kämpat för att få sina daghem. De tycks äntligen utgöra en trovärdig kategori framtida daghemskonsumenter. De tycks också ha övertygat beslutsfattare om att de ska ha sina egna daghem och inte behöva söka platser i Vivalla.

Genomförande och resultat

Genomförandet av lundbyärendet går rekordsnabbt. Byggnadslovet för daghemmet är det första som ges av alla de som socialdemokraterna strävade att få för att kunna bygga de mellan sex- och sjuhundra daghemsplatserna som beslutats och budgeterats för 1978.

Genomförandet karakteriseras av ett rationellt förfarande där omprövningar inte företas efter det att de formella politiska besluten fattas. Det handlar tydligen om att bygga daghem var helst möjligheter och påvisbart behov finns. Prioritering mellan vilka grannskap som i första hand ska kompletteras med daghem kan inte ha förekommit.

Man kan se lundbyärendet som ett bevis för att planeringsuppgiften till att börja med var att bygga daghem överhuvudtaget för att uppfylla vallöftet. Först senare tilläts tekniska svårigheter, politiska konflikter eller medborgares motaktioner hindra ett genomförande så att det antingen försenades eller omintetgjordes.

Ett och ett halvt år efter Ädelstenen öppnat läggs två daghem ner i grannområdet Vivalla av brist på sökande till platserna. Året därpå fortsätter nedläggningarna.

Idag, 1983, har 81 daghemsplatser lagts ner. Diskussioner pågår om vilken takt den fortsatta nedläggningen av daghem i Vivalla ska hålla och vad man ska göra med lokalerna. Antalet platser i familjedaghem är hela tiden konstant. Dagbarnvårdarna ska så vitt möjligt inte friställas.

Arbetsgivarens intresse att bibehålla familjedaghemmen går före föräldrars intresse av att få daghemsplatser. Läggs daghem ner, omplaceras personal. Läggs familjedaghem ner, innebär det att dagbarnvårdare sägs upp, eftersom de inte kan omplaceras. Arbetsgivaren har således intresse av att styra efterfrågan mot familjedaghem i de grannskap där det finns gott om dagbarnvårdare. Styrningen sker effektivast genom att lägga ner daghem. Daghemspersonal kan omplaceras till andra grannskap, men det kan inte dagbarnvårdare.



## 11. KV PEDAGOGEN, OXHAGEN I

Daghemmet ligger i anslutning till en LM-skola väster om bostadsbebyggelsen i Oxhagen. Här vidtar stora friluftsområden



## LÄGE 77/78:

Kvarteret Pedagogen avslutar i väster bostadsområdena i Örebro tätort. Kvarteret består av en skoltomt med en LM-skola. Skolans upptagningsområde är vid den här tiden grannskapen Oxhagen I, II, III Norra Oxhagen, Solhaga och del av Västhaga. Barnomsorgsområdet (19) omfattar alla Oxhagenområden. I dessa finns 1 465 lägenheter. Från Pedagogen i väster mot Örebro innerstad ligger Oxhagenområdena som följer (se fig 2 vid punkt 11): Oxhagen I med 421 enbostadshus med ägande- och bostadsrätt, Oxhagen II med 137 i enbostadshus med hyresrätt, Oxhagen III med 907 i flerbostadshus med hyresrätt. Karaktären skiftar mellan de olika grannskapen vad beträffar fysisk uppbyggnad och socioekonomisk struktur. Ju längre bort från centrum; desto exklusivare är boendemiljön-såväl fysiskt som socioekonomiskt.

I barnomsorgsområdet bodde 1976 enligt barnomsorgsplan 1978-82 471 barn i åldrarna 0-6 år. En bra bit över hälften (53,3 %) av barnen anses ha behov av heldagsomsorg. Av de 251 barn som behöver plats har samma år 137 en plats. 106 barn står i den kommunala barnomsorgskön.

1982 beräknas 58,7 % av barnen behöva heldagsomsorg. Efter som ett nytt bostadsområde "Norra Oxhagen" planeras byggas under åren 1976-80 beräknas antalet förskolebarn öka till 650 år 1982. Kön förväntas därmed öka till 245 barn.

## MÅL 78:

Att under året bygga ett daghem vid LM-skolan i Oxhagen I samt att parallellt med utbyggnaden av det nya bostadsområdet "Norra Oxhagen", norr om Oxhagen I, bygga daghem och fritidshem inom det området för dess behov.

## PLAN:

Tomtletargruppen har funnit att det finns plats för en barnstuga på skoltomten väster om bostadsbebyggelsen. En

barnstuga i det läget skulle kunna bereda plats åt barn inte bara i Oxhagenområdena utan också i Solhaga-Västhaga, där det är brist på platser. En ändring av byggrätten för stadsplanen undanröjer formella hinder för att bygga barnstugan på skoltomten.

VERKLIGHET:  
(1983-10-01)

Den 20 augusti 1979 togs de första barnen emot på Karlslunds daghem i kvarteret Pedagogen.

Genomförandet gick "enligt ritningarna" men tidplanen fick ändras ett antal gånger. Ett år senare än beräknat var projektet dock genomfört.

Ärendet är ett av de elva förskolebyggen som sänts ut på kontorssamråd i januari 1978. Parkkontoret poänterar då att värdefull vegetation bör bevaras. Vägförvaltningen föreslår att en bullerberäkning bifogas planförslaget. Genomförandegruppen behandlar ärendet på sitt möte den 31 januari och antecknar att man förutom bygget i Pedagogen ska bygga två barnstugor i Norra Oxhagen, ett lägenhetsdaghem i Oxhagen III samt disponera en lekskoleavdelning i Solhaga för daghem. Allt inom barnomsorgsområde 19. Vid sitt marsmöte konstaterar gruppen att Pedagogen hör till de enklaste daghemsprojekten när det gäller "tomtbildning" (markfrågan). Ärendet hör bl a därför till de prioriterade. Man planerar byggstart före sommaren.

Inom ramen för nämndremissen i april-maj reserverar sig den borgerliga gruppen inom parknämnd, fastighetsnämnd och hälsovårdsnämnd mot planförslaget i kv. Pedagogen på grund av att läget anses hota vacker vegetation, ge dålig tillgänglighet och trafikolycksrisker samt "försämra miljö genom luftföroreningar och trafikbuller".

Inga erinringar inkommer under utställningstiden, kommunen antar planförslaget och länsstyrelsen fastställer det utan anmärkning.

I maj sammanträder projektkommittén för barnstugebyggande, varvid man fastslår att 60 platser ska byggas i kv. Pedagog. Daghemsbygget upphandlas av BPA i ett paket om fem stugor.

I underlagsmaterialet för barnomsorgsplan 1979-83 redovisas en planerad barnstuga i kvarteret Pedagogen. Av statistiken framgår att barnstugan beräknas tas i drift under 1978. Detta är planerna i juni samma år.

Alla hinder för byggnadslov och byggstart är nu undanröjda. Byggstart sker i oktober 1978, samtidigt som byggnadslov erhålls. Byggnationen tar normalt ca ett år. Här räcker 9 månader.

- 1977-10-13 Kommunstyrelsens planeringsutskott (PU) beslutar att sända elva planförslag avseende förskoletomter på s k förenklat kontorssamråd. Ett av de elva förslagen är kv Pedagogen. (1)
- 1977-11-02 Kommunfullmäktige fastställer budgeten för 1978. Den innehåller medel för 49 nya daghemsavdelningar, d v s för ca 735 ej lokaliserade daghemsplatser. (1)
- 1977-11-23 Sociala centralnämnden antar barnomsorgsplan 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig till förmån för en utbyggnad om 85 % av planens förslag för hela perioden. Enligt planen ska 580 nya ej lokaliserade daghemsplatser anordnas under 1978 förutom de ca 100 platser som skulle anordnats föregående år. (1)
- 1978-01-10 Plankontoret presenterar ett planförslag för kv Pedagogen inom ramen för kontorssamrådet. (1)
- 1978-01-31 Genomförandegruppen behandlar ärendet inom ramen för kontorssamrådet och antecknar att kv Pedagogen har ett bra läge. Gruppen antar att tomten ska vara klar för byggnation i april samma år. (1)
- 1978-02-09 Plankontoret rapporterar till PU att två förvaltningar i kommunen samt vägförvaltningen haft anmärkningar på planförslaget angående trafik- och bullerfrågor samt befintlig vegetation. (1)
- 1978-02-15 Kommunfullmäktige behandlar barnomsorgsplan 1978-82. Ärendet bordläggs på grund av pågående undersökning av daghems-kön. (1)
- 1978-03-09 PU beslutar att sända planförslaget på nämndremiss i ett paket om nio förslag till förskoletomter. (1)
- 1978-03-14  
o-28 Genomförandegruppen antar att tomtbildningen för bl a kv Pedagogen är klar i juni. Ärendet prioriteras. (1)
- 1978-03-15 Kommunfullmäktige fastställer sociala centralnämndens förslag till barnomsorgsplan för 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig (1)
- 1978-04-19 Kommunfullmäktige fastställer som bilaga till KELP-en det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet 1978-82 (KBP) vari barnstuga öster om Karlslundsskolan är upptagen som byggnadsprojekt med byggstart 1978. (1)
- 1978-05-02 Sociala centralnämnden hemställer hos kommunstyrelsen att medel ska ställas till förfogande för byggande av barnstuga i kv Pedagogen samt att fastighetsnämndens husbyggnadskontor får i uppdrag att verkställa byggnationen. (1)

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.

- 1978-05-08 Projektkommittén för barnstugebyggnad antecknar att 60 daghemsplatser är aktuella att byggas i kv Pedagogen. (1)
- 1978-05-11 Plankontoret redovisar för PU att nämndremissen resulterat i reservationer från de borgerliga grupperna i parknämnd, fastighetsnämnd och hälsovårdsnämnd angående plankvaliteter. Byggnadsnämndens borgerliga grupp har reserverat sig med hänsyn till det planerade daghemets läge i upptagningsområdet. (1)
- 1978-06-18 Kommunstyrelsen beslutar att frigöra medel för byggande av barnstuga i kv Pedagogen. (1)
- 1978-06-20 Byggnadsnämnden antar förslag till ändrad stadsplan för kv 472 Pedagogen. (1)
- 1978-08-17 Länsstyrelsen fastställer planförslaget enligt ovan. (1)
- 1978-10-24 Byggnadsnämnden ger byggnadslov för barnstuga i kv Pedagogen. (1)
- 1978-10- Byggstart för "Karlslunds daghem". (2)
- 1978-11-01 Kommunfullmäktige fastställer budget för 1979, vari medel för byggande av Karlslunds daghem reserveras. (1)
- 1979-08-20 Karlslunds daghem tar emot sina första barn för inskolning. (3)
- GENOMFÖRANDE-  
TID: Från politiskt mål 1977-01-01 till daghemets öppnande är det 32 månader. Från beslut om avsättande av medel i 78 års budget till planfastställelse är det 9 månader och byggnadslov 11 månader.
- AKTÖRERS  
BEDÖMNING:  
(1979/80)
- F, sociala roteln: De borgerliga protesterade, men nu är det daghemmet klart.
- F, administrativa roteln: Det var inga problem med det ärendet.
- F, planroteln: Jag känner inte till så mycket om det ärendet, men det kan inte ha tillhört de problematiska.
- F, byggnadsnämnden: Det är grönt.
- T, socialförvaltningen: Det ärendet är klart. Det flöt fint och lätt.
- T, socialförvaltningen: Daghemmet är byggt och klart. Det var det lättaste av alla kompletteringsprojekt att genomföra. Resultatet blev också bra. Miljön är förnämlig. Det gick verkligen väldigt fint. En enda synpunkt som gjorde det lite jobbigt kom in. Det var från parkförvaltningen. Vi måste ta hänsyn till befintliga träd, men det gick bra. Träden ger ju också daghemmet högre kvalitet.

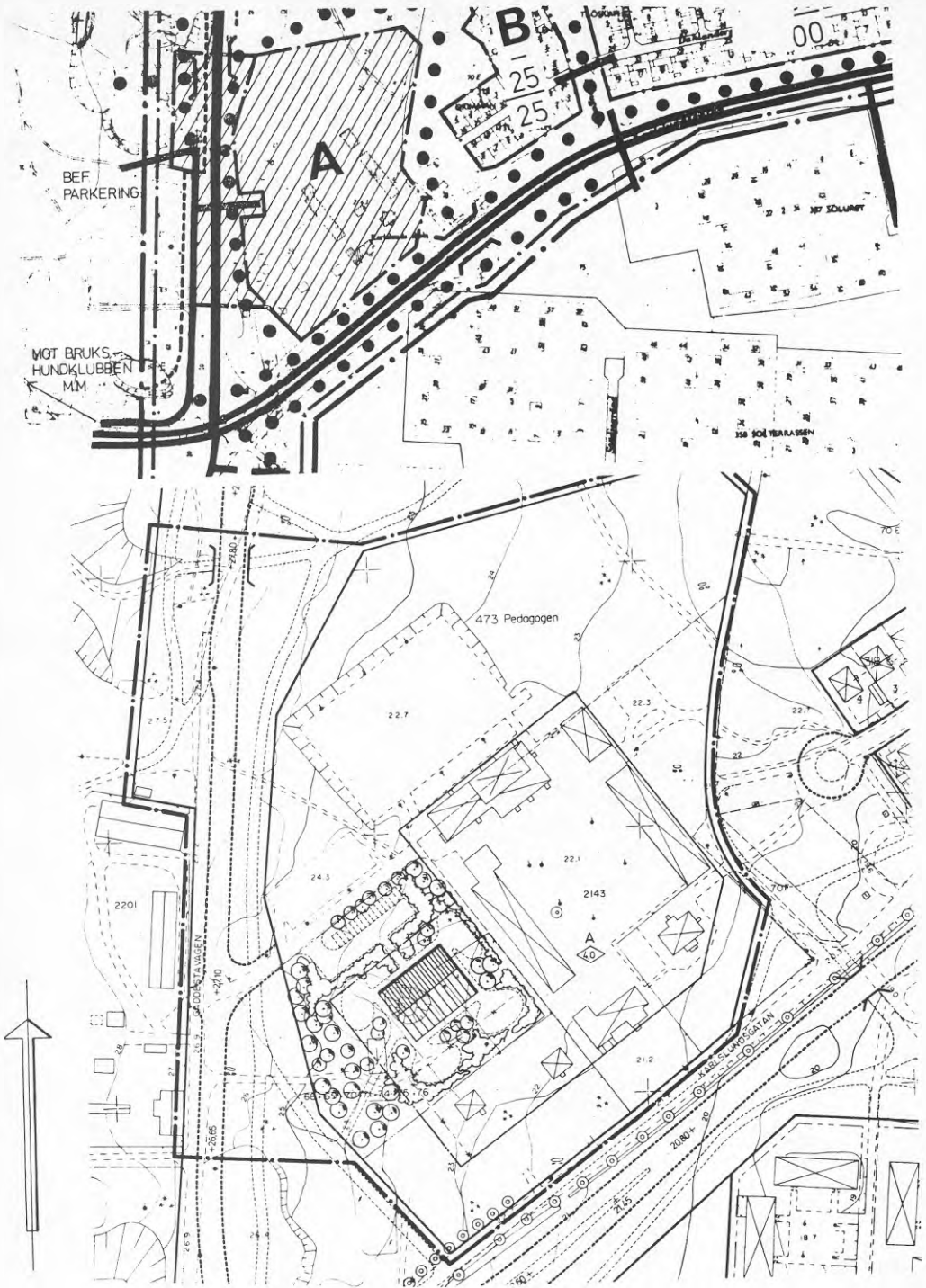
(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.

(2) Enligt uppgift från fastighetskontoret.

(3) Enligt uppgift från socialförvaltningen.

- T, utredningskontoret: Processen gick raka spåret. Daghemmet är redan byggt. Det ligger bra men inte riktigt mitt i sitt upptagningsområde. Men i stället ligger det där man far förbi på väg in till stan. Då slänger man in ungen vid skolan och skogen.
- T, plankontoret: Inga bekymmer.
- T, byggnadsnämnden: Ett hyggligt och bra exempel på kompletteringsbebyggelse. Möjligen ligger barnstugan lite för nära trafikytor. Man diskuterade lite i byggnadsnämnden från borgerligt håll om läget för stugan.
- T, husbyggnadskontoret: Den barnstugan blev bra.
- IMSE-föräldraförening: Daghemmet är nyöppnat. Vi fick aldrig se någon ritning på det. På våra möten med socialförvaltningen brukar tjänstemännen tala om för oss vilka daghem som ska öppnas under kommande år. Tidigare när vi hade en arkitektförälder med, så brukade han titta på ritningarna. Men det var två, tre år sen vi såg en ritning sist.
- F, oppositionen: Vi reserverade oss mot att det daghemmet skulle byggas.





Figur 22: Utdrag ur år 1976 antagen områdesplan för OXhagen. Förslag till ändrad stadsplan för kv 473 Pedagogen i Långbro församling i Örebro, enligt nämndremiss. Nu gällande (nedan).

## KOMMENTARER

Exemplet Pedagogen

är bokstavligt talat pedagogiskt. Det illustrerar hur kompletteringsplanering kan gå till när det närmar sig idealbilden av den "formella", officiellt vedertagna planerings- och beslutsprocessen.

Beslut och beslutsunderlag

Det politiska beslutet att bygga daghem i grannskapet fattades 1977 så snart man funnit en tomt.

Den politiska bedömningen av behovet är okontroversiell. Fler bostäder är under utbyggnad i området. Barnen som redan bor där går i hög utsträckning på daghem i angränsande områden. Pendling ska motverkas. Till skillnad från varbergabarnen vinner oxhagenbarnen på den policyn både på kort och lång sikt.

Genomförande och resultat

Samordnad planering fungerar bra mellan de olika förvaltningarna. Barnstugeprojektet förs tillsammans med andra aktuella förslag till nya barnstugor in i bostadsbyggnadsprogrammet för byggstart 1978.

Plantekniska hinder undanröjs rationellt.

Det formella hindret (byggrätten) är lätt att undanröja. Tomtens lämplighet är svår att bestrida. Barnstuga kan placeras 80 m från den större trafikleden (Karlslundsvägen) och 60 m från matarleden till Norra Oxhagen. Tomten har rik vegetation. Det finns bostadsbyggnader mellan daghemmet och trafikleden. Det är svårt att tänka sig att mätningar skulle visa att läget är riskabelt av omgivningshygieniska skäl.

Det finns stora möjligheter att bereda alla barn tillräcklig friyta för utevistelse i näraliggande skogsreservat.

Det ligger inga ledningar eller andra tekniska serviceanläggningar i vägen under mark. Grundförhållandena är acceptabla.

Uttalade hinder är reservationer från de borgerliga grupperna i flera facknämnder. Samtidigt framhåller sig samma grupper som kraftfulla daghemsbyggare under den tid då de var vid makten (1974-76) Reservationerna bygger formellt på sakskäl: hotad vegetation, trafikfaror, hygien, läge i upptagningsområdet. Efter en saklig bedömning enligt ovan är det svårt att tro att de borgerliga politikernas reservationer redovisar de verkliga skälen mot ett daghem enligt planen. I så fall blir det svårt att förstå tidigare beslut om daghemslokaliseringar som de borgerliga fattat. Motiv för reservationerna mot daghem i kv Pedagogen torde vara att markera sin ställning i opposition, ge igen för motpartens reservationer under den tid denna var i minoritet samt förhålla för att hindra majoriteten från att uppfylla sitt vallöfte: Att bygga bort daghemskön.

Hindrandet hade sin betydelse. Den borgerliga oppositionen hade under det senaste året av sin tid i majoritetsställning drivit daghemsutbyggnaden som en viktig fråga. Flera daghem byggdes också som ett resultat av de borgerligas planering. Socialdemokraterna skulle helst inte ges tillfälle att överträffa de borgerliga partierna i en fråga som var viktig för marginalväljarna.

## 12. SMEDSTORPSVÄGEN, ÖSTRA ADOLFSBERG

Söder om befintlig småhusbebyggelse i Adolfsberg på kommunalägd obebbyggd mark, (se t h om vägen) finns plats både för ett daghem och fler villor



Men villaägarna protesterar. Marken används som friområde (dvs för kompost)



## LÄGE 77/78:

Smedstorpsvägen genomskär villabebyggelse i Adolfsberg (se fig 23) i nord/sydlig riktning. Vägen fortsätter söderut genom icke planlagd mark, där några äldre sommarstugor ligger.

Bebyggelsen närmast den tänkta daghemstomten består av såväl styckebyggda villor från 60-talet som gruppbyggda småhus från 70-talet. De senare, som främst ligger öster om Smedstorpsvägen, ingår i "Södra Ladugårdsskogen", ett småhusområde med hårt reglerad tät låg bebyggelse av 1 1/2-plans enbostadshus. I Södra Ladugårdsskogen ligger 556 småhus. I området väster därom finns 547 småhus och 11 lägenheter i flerbostadshus.

Inom barnomsorgsområde 14, som omfattar nämnd bebyggelse (se fig 3) samt några enstaka bostäder vid Gustavsviks flygfält finns sammanlagt 921 bostäder.

Enligt barnomsorgsplanen 1978-82 bodde 1976 i område 14, Södra Ladugårdsskogen, 374 barn i åldrarna 0-6 år. Endast 43 % av dem anses ha behov av heldagsomsorg. Det finns bara 57 platser, så bristen är ändå stor. 104 platser fattas. 98 barn står i den kommunala barnomsorgskön.

1982 antas förskolebarnen vara något färre men behovet har ökat till 49 %. Det innebär att i stort sett samma antal platser behövs då som fyra år tidigare. Enligt statistiken beräknas 42 daghemsplatser byggas under perioden. Ladugårdsskogens daghem öppnas också 1977.

**MÅL 78:** Att under året bygga ännu ett daghem i eller intill Södra Ladugårdsskogen i Östra Adolfsberg.

**PLAN:** I sydvästra delen av barnomsorgsområdet finns obebyggd mark i kommunens ägo. Marken är inte planlagd. Den gränsar i norr mot Södra Ladugårdsskogens villabebyggelse. Planen är att utvidga småhusområdet söderut och i samband med det avsätta en tomt för barnstuga med fyra daghemsavdelningar. Läget framgår av foto på sidan 179 samt av figur 23, sid 186.

**VERKLIGHET:** (betraktad 1983-10-01) Något ytterligare daghem har ännu inte tillkommit i barnomsorgsområdet sedan Ladugårdsskogens daghem öppnade 1977. Däremot har ytterligare 167 bostäder byggts.

Förskoletomten vid Smedstorpsvägen ingår i det paket om elva förskoleplaner som plankontoret sänder ut på kontors-samråd i januari 1978.

Genomförandegruppen nämnder ärendet Smedstorpsvägen endast en gång i sina sammanträdesanteckningar från mötena under 1978. Det är med anledning av kontorssamrådet, då man bedömer lokaliseringen av ett daghem vid Smedstorpsvägen som bra.

Kontorssamrådet i januari 1978 resulterade i att ärendet därefter kom att behandlas separat i förhållande till paketet om ursprungligen elva förslag till förskoletomter.

Skäl till detta lämnas i plankontorets sammanställning av remissvaren från samrådet. Eftersom planen förutom förskoletomt innehåller ett 50-tal bostäder i småhus bör det studeras mer ingående än vad som gjorts. Flera remissinstanser har också bett att få längre tid för sin bedömning.

Planförslaget vidarearbetas utan att man kommer till något resultat som anses genomförbart. Grannar klagar. Sociala trafiknämnden diskuterar trafiken på Smedstorpsvägen som kommer att alstras av daghemmet och de planerade villorna. Trafiken anses vara en påtaglig olägenhet för kringboende.

Ett och ett halvt år senare, i juni 1979, aktualiseras planen av socialförvaltningen. Man begär hos PLANSAM att en plan för daghem vid Smedstorpsvägen utarbetas som kan fast-



ställas under 1980 för att man under det året ska kunna bygga daghemmet. I PLANSAM diskuteras då alternativt läge vid gamla Adolfsbergsskolan norr om Glomman (se fig 23).

Olika planförslag utarbetas och ett "slutligt" sänds på remiss till socialförvaltningen ett år senare. Sociala centralnämnden beslutar då att begära uppskov med att besvara remissen för att på nytt bedöma behovet av daghemsplatser i barnomsorgsområdet. Bedömningsunderlaget har förändrats på två punkter:

Ladugårdsskogens daghem drivs till hösten av landstinget för barn inskrivna vid omsorgsstyrelsen. Därefter ska kommunen överta ansvaret för verksamheten och då kan 5 platser vid vardera tre avdelningar disponeras för den ordinarie kommunala daghemsverksamheten.

Statistikavdelningens nya behovsberäkningar pekar i motsats till samma avdelningens beräkningar ett år tidigare på ett överskott av daghemsplatser år 1981.

Sociala centralnämnden drar senare slutsatsen att en av de tidigare planerade fyra daghemsavdelningarna inte behöver byggas. Samtidigt påpekar nämnden att läget vid Adolfsbergsskolan inte är lämpligt med tanke på att skolan ligger norr om trafikleden Glomman, medan huvudparten av bostäderna ligger söder därom. Planskild korsning över Glomman finns inte och planeras inte heller. Skolan skall dessutom inte användas mer än ett par år och samverkan mellan skola och förskola blir då inte aktuell. Inte heller kan förskolan med fördel senare disponeras för fritidshem om behovet av daghemsplatser viker.

Nämnden begär därför i juli 1980 att en lokaliseringsstudie genomförs för tomt till tre avdelningars barnstuga i sydvästra delen av barnomsorgsområdet. En sådan görs och resulterar i tre alternativa lägen, bl a i det ursprungliga vid Smedstorpsvägen. Ett annat läge mitt i ett befintligt villakvarter förordas emellertid. Den tänkta tomten är en befintlig handelsträdgård med tomträtt. Handelsträdgården skulle kunna bebyggas med ett tiotal kedjehus, varav tre skulle kunna disponeras för daghem. I en framtid kunde daghemmet konverteras till bostäder.

Sociala centralnämnden förordar nämnda alternativ, men uttalar samtidigt att man inte vill påskynda planläggningen med behov av daghem som motiv. En del köande föräldrar har vid förfrågan "ångrat sig" och föredrar att behålla de familjedaghemsplatser som de för närvarande har för sina barn.

Förhandlingarna med tomträttsinnehavaren leder inte till något resultat.

På grund av det svaga intresset från beställaren av barnstugan läggs förhandlingarna ned.

I februari 1983 står 178 barn i kö enbart till daghemmen i barnomsorgsområdet. 24 platser beräknas stå till förfogande vid skolstarten hösten 83. För övrigt är omsättningen av barn på daghemmen mycket låg.

- 1977-10-13 Kommunstyrelsens planeringsutskott (PU) beslutar att sända elva planförslag avseende förskoletomter på s k förenklat kontorssamråd. Ett av de elva förslagen är område vid Smedstorpsvägen. (1)
- 1977-11-02 Kommunfullmäktige fastställer budgeten för 1978. Den innehåller medel för 49 nya daghemsavdelningar, d v s för ca 735 ej lokaliserade daghemsplatser. (1)
- 1977-11-23 Sociala centralnämnden antar barnomsorgsplan 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig till förmån för en utbyggnad om 85 % av planens förslag för hela perioden. Enligt planen ska 580 nya ej lokaliserade daghemsplatser anordnas under 1978 förutom de ca 200 platser som skulle anordnats föregående år. (1)
- 1978-01-10 Plankontoret presenterar ett planförslag vid Smedstorpsvägen inom ramen för kontorssamrådet. Enligt planhandlingarna beräknas 74 barn sakna plats 1979. (1)
- 1978-01-31 Genomförandegruppen behandlar planförslaget inom kontorssamrådet och antecknar positivt utlåtande. (1)
- 1978-02-09 Plankontoret presenterar för PU resultatet av kontorssamrådet och föreslår att planförslaget förs vidare som ett separat ärende. (1)
- 1978-02-15 Kommunfullmäktige behandlar barnomsorgsplan 1978-82. Ärendet bordläggs på grund av pågående undersökning av daghems-kön. (1)
- 1978-03-15 Kommunfullmäktige fastställer sociala centralnämndens förslag till barnomsorgsplan för 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig. (1)
- 1978-04-19 Kommunfullmäktige fastställer som bilaga till KELP-en det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet 1978-82 (KBP) vari något barnstugebyggande vid Smedstorpsvägen inte är upptaget som byggandsprojekt under programperioden. (1)
- 1978-06-05 Kommunstyrelsens statistikavdelning presenterar underlag för barnomsorgsplan 1979-83 vari framgår att 22 barn antas sakna daghemsplats i Östra Adolfsberg 1979. (1)
- 1978-10-12 PU beslutar att låta ärendet Smedstorpsvägen vila i avvaktan på sociala centralnämndens utredning om behovet av barnomsorgsplatser i området. (1)
- 1979-04-07 Kommunstyrelsens statistikavdelning presenterar "Underlag för utbyggnad av barnomsorgen i delområden 1980-1984, del 2: behov av omsorg för barn 0-6 år. Prognos 1980-1984". Där visas att om 45 nya daghemsplatser byggs (fyra avdelningar) 1980 kommer bristen på platser vara 30 st 1981.

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.

- 1979-06-21 Samordningsgruppen för bostadsbyggande och planarbete (PLANSAM) diskuterar propå från socialförvaltningen om behov av stadsplan vid Smedstorpsvägen för byggande av daghem. Alternativ lokalisering vid Adolfsbergsvägen diskuteras. (1)
- 1979-10-11 PU beslutar att detaljplanearbete för barnstuga vid gamla Adolfsbergsskolan ska genomföras. Stadsplan ska föreligga vecka 25/80. (1)
- 1979-10-25 Kommunstyrelsen fastställer det kommunala bostadsförsörjningsprogrammet (KBP) 1980-84, vari barnstuga vid Smedstorpsvägen finns upptagen som byggnadsprojekt med byggstart 1980. (1)
- 1980-01-09 Socialförvaltningen presenterar "Underlag till flerårsplan" för kommunstyrelsen varav det framgår att aktuellt läge för ny barnstuga 1980 bl a föreslås vara Södra Ladugårdsskogen. (1)
- 1980-04-11 Plankontoret sänder förslag till stadsplan för förskola vid gamla Adolfsbergsskolan (del av stg 697 och 698) på nämndremiss. (1)
- 1980-04-29  
o-05-07 Sociala centralnämnden begär uppskov med besvarandet av remissen enligt ovan samt undersöker på nytt behovet av daghemsplatser i området och möjligheter att anordna daghem i befintliga lokaler. (1)
- 1980-05- odat. Kommunstyrelsens statistikavdelning presenterar underlagsmaterialet "Barnomsorgen i kretsarna. Barnomsorgsplan 1981-1985", varav det framgår att om 45 daghemsplatser byggs 1980 ger prognosen ett överskott på 18 platser 1981. (1)
- 1980-07-30 Socialförvaltningen begär att PLANSAM beställer en lokaliseringsutredning för barnstuga om tre avdelningar i sydvästra delen av Ladugårdsskogens barnomsorgsområde (i trakten av Smedstorpsvägen). (1)
- 1980-09-05 PLANSAM beslutar att beställa en lokaliseringsutredning enligt ovan av plankontoret. (1)
- 1980-09-10 Socialchefen föreslår drätselkontoret, i syfte att pruta i 1981 års budget, att 100 platser av beräknad utbyggnad inom barnomsorgen för 1981 ersätts med överinskrivning vid daghemmen. (1)
- 1980-10-24 Plankontoret presenterar en lokaliseringsutredning enligt ovan. Utredarna förordar ett alternativ vid Motorpsvägen och Magister Nilssons väg efter samråd med socialförvaltningen med förbehållet att markfrågan kan lösas. (1)

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.

- 1980-11-03 PLANSAM beslutar att planarbete och markförhandlingar ska fortsätta för lokalisering av barnstuga och kedjehus enligt alternativet Motorpsvägen/Magister Nilssons väg. (1)
- 1980-11-12 Sociala centralnämnden beslutar förorda alternativet Motorpsvägen/Magister Nilssons väg. (1)
- 1980-11-0-12- Förhandlingar med innehavaren av tomträtten drivs utan resultat. (2)
- 1983-10-01 Inga planer på att genomföra stadsplanen finns i kommunen. (3)

AKTÖRERS  
BEDÖMNING:  
(1979/80  
el enl uppg)

F, sociala roteln: Planen vid Smedstorpsvägen skulle genomföras i samband med att bostäder byggdes. Men platsen för daghemmet är nu omprövad (intervju 1979-11-14).

F, planroteln: Det var ett stämmigt ärende. De boende ville inte ha daghem som granne. Man ville inte acceptera den trafik som daghemmet skulle medföra. Det ledde till alternativa lägen vid gamla Adolfsbergsskolan, vid Glomman (trafikled). En plan är under arbete. Vi kommer att genomföra den i det läget (intervju 1979-11-21).

F, administrativa roteln: Ärendet Smedstorpsvägen körde fast. Förslaget innebar från början lokalisering av ett daghem, men planerarna ville passa på att komplettera med gruppbbygelse i samma plan. Då körde vi fast på trafikfrågor.

Vi har börjat om med det ärendet med placering av daghemmet i ett annat läge (intervju 1980-01-04).

F, byggnadsnämnden: Där hade vi en massa problem med villaägarna. Nu diskuterar vi andra lägen för barnstugan (intervju 1979-11-20).

T, socialförvaltningen: Smedstorpsvägen har de trixat bort efter min tid. Nu diskuterar man alternativt läge norr om Glomman vid gamla Adolfsbergsskolan. Men trafiken dit fungerar inte. Jag tänker aktualisera barnhemmet (söder om Glomman) (intervju 1979-11-27).

T, socialförvaltningen: Det var befolkningsstrukturen kring lägen vid Smedstorpsvägen som försvårade ett genomförande där för oss. Där bodde för mycket äldre människor som klagade. Planfrågorna var också ett hinder.

Angående det alternativa läget vid gamla skolan så är vi tveksamma på grund av trafikfrågan. Barnen bor ju söder om Glomman och måste korsa vägen (1979-11-21).

T, socialförvaltningen: Vid Smedstorpsvägen visade sig trafikföringen bli besvärlig. Man hade planer på att enklirikta trafiken till daghemmet och stänga av privatbilism. Men då blir det svårt att komma dit. Man ökar ju trafikmängden för de kringboende på ett olyckligt sätt med ett daghem i det läget. Nu planläggs för ett daghem vid Adolfsbergsskolan på andra sidan Glomman (intervju 1979-12-17).

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.

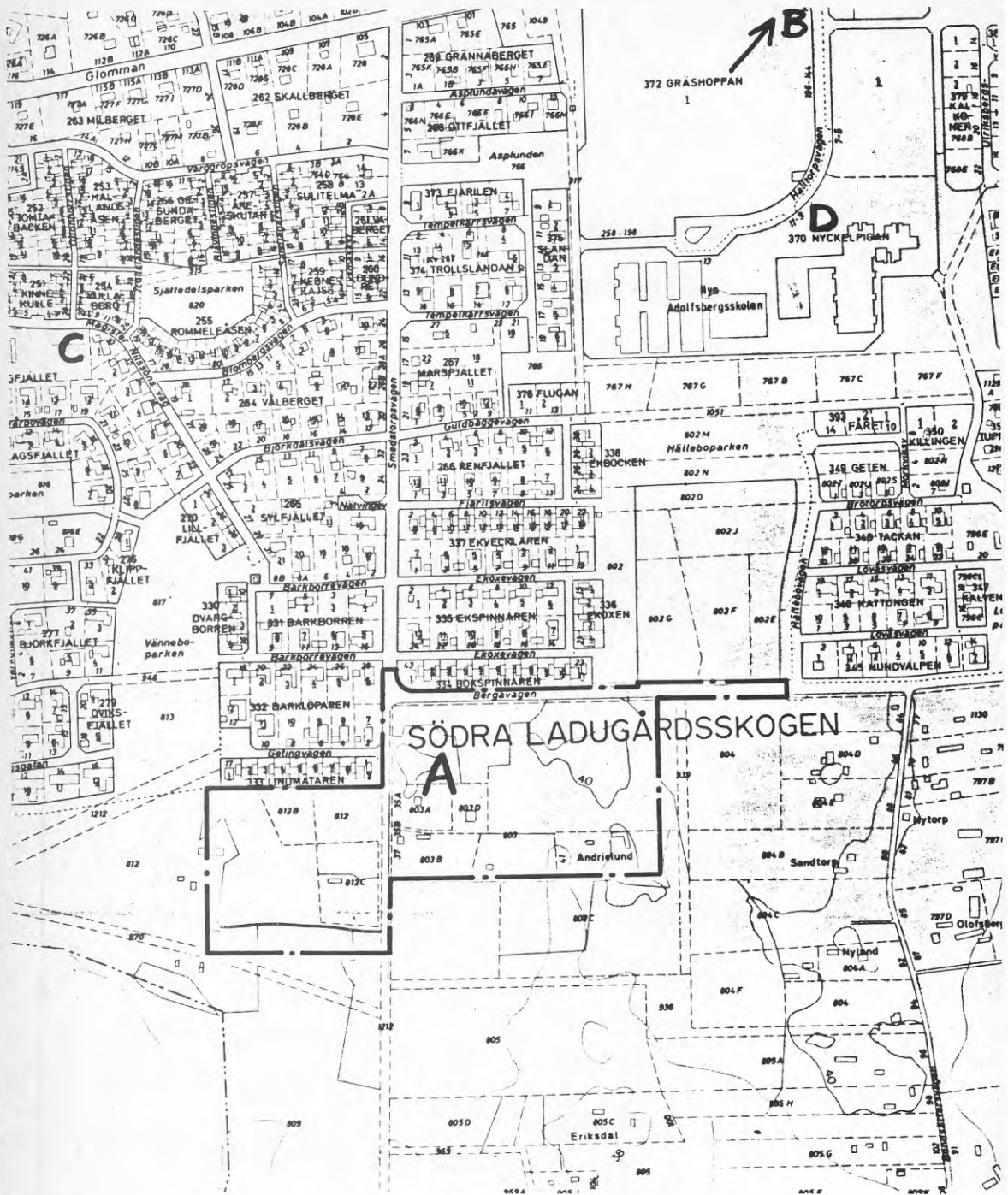
(2) Enligt uppgift från exploateringsavdelningen, fastighetskont.

(3) Socialtjänstens verksamhetsplan 1983-87. Budget 1983.

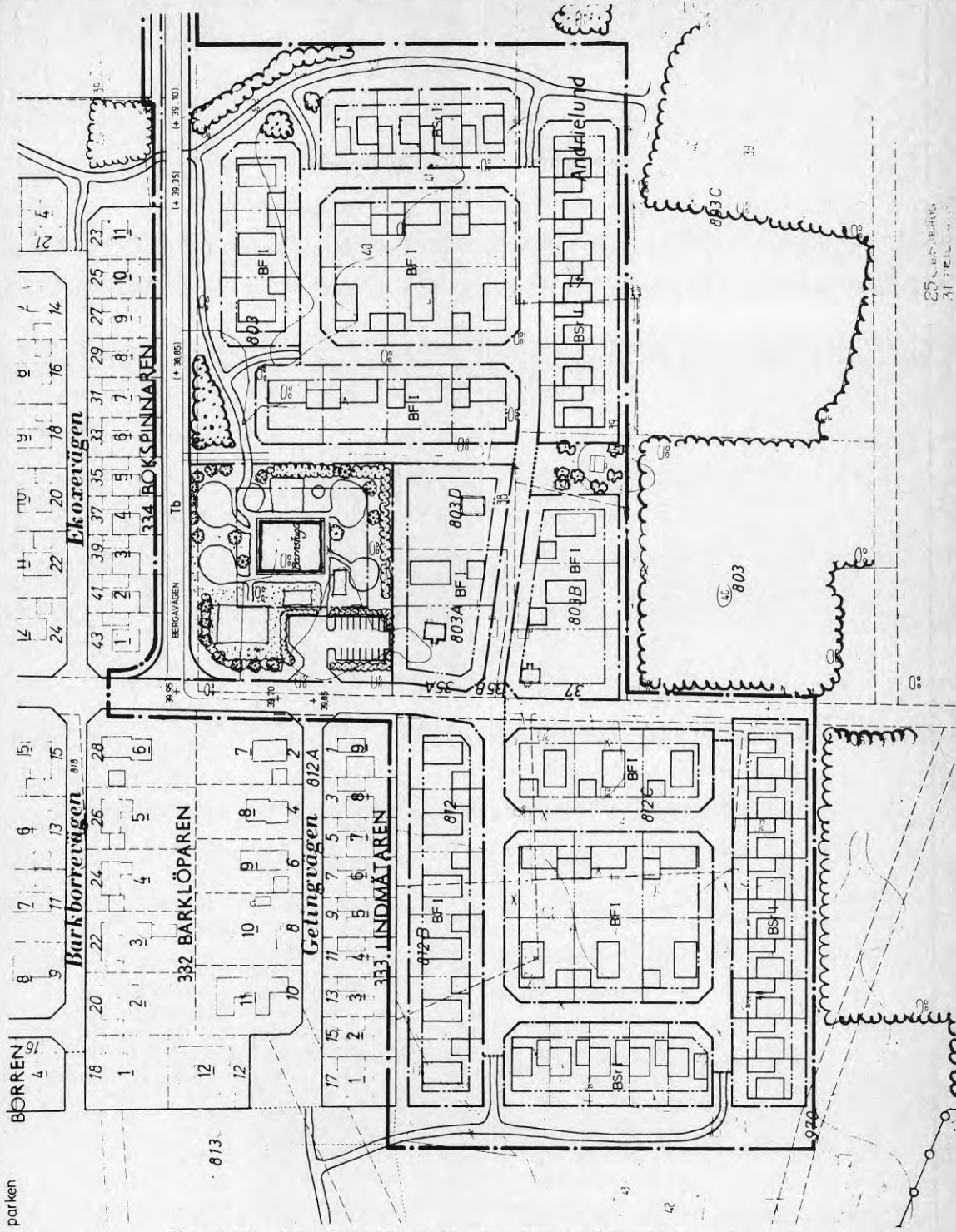
- T, utredningskontoret: Tomten kom för långt söderut. Man har nu ett nytt förslag till lokalisering norr om Glomman (intervju 1979-12-17).
- T, plankontoret: fastighetskontoret bromsade. De ville inte köpa marken. Nu är Smedstorpsvägen ersatt med ett annat läge vid gamla Adolfsbergsskolan (intervju 1979-11-15).
- T, plankontoret: Det blev inget. För krånglig trafikföring. Det är nu ersatt av förslag till annat läge vid gamla Adolfsbergsskolan (intervju 1979-11-23).
- T, byggnadsnämnden: Läget har åkt fram och tillbaka. Nu är det aktuellt med ett läge norr om Glomman. Men hur ska man nå barnstugan från bostadsområdet? Hur ska parkeringsplatsbehovet tillgodoses? (intervju 1979-12-06)
- T, husbyggnadskontoret: Det daghemmet kommer nog att byggas senare i ett nytt läge vid gamla Adolfsbergsskolan. Det planläggs i det läget nu. Man kommer att behöva en gångtunnel. Annars är läget inte så tokigt. Man åker förbi på vägen till jobbet och lämnar in barnet. Det är ju så det går till (intervju 1979-11-28).
- T, socialförvaltningen: Planarbete pågår. Ett nytt läge är föreslaget (intervju 1979-11-22).
- IMSE föräldraförening: Det ärendet känner vi inte till.
- F, oppositionsråd: Vi reserverade oss mot planförslag vid Smedstorpsvägen.







Figur 23: Utdrag ur stadskartan. A anger läge Smedstorpssvägen, B anger Gamla Adolfsbergsskolan, C anger läge prioriterat av lokaliseringsutredningen 1980, D anger barnomsorgsområdets enda daghem öppnat 1977



Figur 24: Förslag till stadsplan för område vid Smedstorpsvägen i Adolfsberg utsänt för kontorssamråd 78-01-10.

parken

Exemplet Smedstorp svägen

Utgör ett av de mer komplicerade ärendena i studien. Det exemplifierar hur ärendehandläggningen påverkar beslutsprocessen. Här tänker jag på att beslutsprocessen komplicerades av att planärendet kom att innehålla inte bara förskoletomten utan också ett 50-tal bostäder. Komplexiteten medförde längre handläggningstid. Detta i sin tur gjorde ärendet sårbarare. Motstridiga intressen hade all tid i världen att utvecklas och ta överhanden.

Beslut och beslutsunderlag

Det politiska beslutet att bygga daghem i Ladugårdsskogen grundar sig på målet om fullt utbyggd barnomsorg med daghem som bas i centralortens alla delar.

Den politiska bedömningen av behovet bygger till att börja med helt på de tekniska beräkningarna av antalet barn med behov av omsorg. Efterhand tycks bedömningen ändras. Formellt sker ingen omprövning av behovet. Sättet att driva ärendet eller inte driva det antyder dock att den politiska bedömningen av behovet omprövas redan nyåret 1978 och definitivt nyåret 1981, trots att antalet barn kommer att öka mer än prognosen visat.

Den tekniska bedömningen av behovet vid planeringen av daghemsutbyggnaden gäller hur många förskolebarn som i framtiden kommer att bo i det aktuella barnomsorgsområdet. Här bedömer statistikkontoret att barnantalet i nyare bostadsområden kommer att minska från 3 år efter färdigställandet. Till stöd för en sådan bedömning har man erfarenheten från andra nyare bostadsområden. Förskolebarns familjer flyttar mer än andra hushåll under ett bostadsområdes första år. Enligt bostadsbyggnadsprogrammet 1978-82 ska endast 44 bostäder byggas 1978. Därefter ska inga nya bostäder byggas. Detta bekräftas i alla senare bostadsbyggnadsprogram. Någon "påfyllning" med nya barnhushåll är därför inte att vänta. Barnalstringen avtar också efter de första åren i ett nytt område. Någon betydande ersättning för de barn som växer upp till skolåldern är därför inte heller att vänta.

År 1978 och därefter byggs 150 nya bostäder. Eftersom bostadsbyggnadsprogrammet är prognosunderlag görs som en följd härav en felbedömning av barnantalet.

En annan bedömning som kan diskuteras gäller den andel av de boende barnen som anses ha behov av heldagsomsorg. Andelen antas 1977 vara lägre än för kommunen som helhet, endast 49 % 1979. I området bor övervägande välutbildade tjänstemän i mellan- och höglönegrupper. Bostäderna är upplåtna med äganderätt. Dessa fakta talar för relativt hög kvinnlig förvärvsfrekvens. 1980 görs denna del av prognosen om och det nya antagandet är att hela 64 % av barnen behöver heldagsomsorg. Å andra sidan har prognosen för antal barn också ändrats och då till ett lägre barnantal för 1980 än vad man tidigare antog.

I prognosmaterialet antas att alla familjedaghemplatserna ska vara kvar även sedan daghemmet byggts. Ett eventuellt platsöverskott kommer därigenom att helt belasta behovsbilden för daghemmet.

Andelen familjedaghem i området är mycket högre än för kommunen som helhet. Det kan tolkas som ett resultat av bristen på daghemsplatser men också som ett uttryck för föräldrarnas önskemål.

Undersökningar av dagbarnvårdares situation som genomförts i andra orter har dock visat att många kvinnor arbetar som dagbarnvårdare i väntan på daghemsplats för de egna barnen.

När daghem byggs ut undergrävs därigenom samtidigt möjligheterna att behålla alla familjedaghemsplatser om dessa är många i förhållande till daghemsplatserna. Lokala undersökningar av barnomsorgskön i Örebro har också visat att det finns fler barn i familjedaghem som egentligen önskar daghemsplats än tvärtom. Bedömningen att antalet familjedaghemsplatser ska bibehållas i en framtid kan därför diskuteras.

Summan av kardemumman blir för behovsbildens vidkommande att man 1979 antar att det kommer att finnas en brist på 30 platser 1981, medan man ett år senare i stället antar att det kommer att finnas ett överskott på 18 platser. I båda fallen förutsätts en utbyggnad med ca 45 daghemsplatser. Självklart påverkas beslutsfattare av denna förändring i det tekniska beslutsunderlaget.

Men det finns ju också ett uttalat behov vid sidan av olika statistiska antaganden:

I socialförvaltningens tjänsteutlåtande (1980-11-12) angående den lokaliseringstudering som plankontoret gjorde sommaren 1980, påpekar man att det fanns stor efterfrågan på barnomsorgsplatser i hela barnomsorgsområdet. Dessutom fanns en lång kö av familjer som önskar byta från familjedaghem till daghem eller från daghem i andra kommuner till plats i den egna. Däremot fanns inga barn från andra delar av kommunen placerade på daghem i Södra Ladugårdsskogen.

Den akuta bristen på platser och den i förhållande till efterfrågan sneda fördelningen mellan familjedaghem och daghem motsäger det tekniska bedömningsunderlaget så tydligt att det knappast kan vara osäkerhet om framtida behov som förklarar varför utbyggnadsprojektet inte genomförts.

Det ekonomiska beslutsunderlaget är konstant fram till hösten 1980. Medel för daghemsutbyggnad finns hela tiden reserverade i större omfattning än vad som används. Uppdraget från kommunstyrelsens ekonomi- och personalutskott att pruta bort fem miljoner kronor från 1981 års budget ger en förklaring. Förvaltningschefens förslag till drätselkontoret innebär att barnomsorgen får pruta tre av de fem miljonerna. Två miljoner motsvarar minskad barnomsorgsutbyggnad i förhållande till budget med 100 platser. Vid en bedömning av var man ska spara är det tänkbart att man valt kommuner där befolkningen har relativt stora ekonomiska resurser. I Adolfsberg kan man bättre än i de flesta andra kommuner klara av att ordna barnomsorgen privat. Beslutsfattare kan också mena att de väl utbildade föräldrarna i Adolfsberg trots önskemål om daghem kan ha sina barn i de förhållandevis resursstarka familjedaghemmen i grannskapet. Daghemmen skulle i ett sådant socioekonomiskt och pedagogiskt perspektiv behövas bättre i områden där resurssvaga hushåll bor.



För att testa, om beslutsfattarna valt bland möjliga prutningar i ett sådant perspektiv, behöver vi veta vilka andra daghem i kommunen som enligt planerna skulle byggas samma år. Vi vet idag vilka som faktiskt kom till.

Av de 15 nya barnstugor som granskas i denna studie återstår efter 1980 nio ogenomförda projekt. Dessutom finns planer på att bygga daghem i nyexploateringsområden.

1981 öppnades fem nya daghem, varav ett av annan byggherre än kommunen, tre äldre lades ned och ett övertogs av lands-tinget.

Den enda gemensamma nämparen för de fyra daghem som kommunen anordnade under 1981 är att de efter omprövningar av föreslagna lokaliseringar installeras i befintliga lokaler. I Örebro har man tidigare varit återhållsam med att lösa daghemsutbyggnaden i den formen, även om den blir billigare.

#### Genomförande och resultat

Orsaken till att daghemsbygget i Ladugårdsskogen trots faktiskt behov inte blev av är sannolikt en kombination av flera omständigheter. En "informell process" motverkade ett rationellt genomförande av de formella besluten. Processen kan beskrivas genom följande händelser:

- o Planärendet blev mer komplicerat än de övriga i det prioriterade förskolepaketet med sin kombination av bostäder och förskola. Det kom därför att särbehandlas.
- o Då planärendet "trillade ur" det prioriterade paketet kom prioriteringsstämpeln att blekna. Ärendet "glömdes bort".
- o När ärendet aktualiserades igen var det fortfarande väl komplicerat till sitt program.
- o Man försökte komma fram på enklare sätt genom att enbart driva förskoleutbyggnaden samt söka befintliga byggnader, men de lokaliseringar som då blev möjliga var klart olämpliga.
- o Återgången till komplexet bostäder och daghem kom i en tid då kommunala förvaltningar arbetade med besparingsplaner. Försöken att lösa markfrågan för det prioriterade förslaget drog ut på tiden.
- o Till slut var tiden mogen för att i besparingsperspektivet fatta tilltro till ett tekniskt bristfälligt prognosunderlag som sade att det inte fanns behov för mer än halva daghemmet. Överinskrivningar och familjedaghem kunde klara det behovet.
- o Arbetsmarknadsläget gjorde det olämpligt att riskera att dagbarnvårdare blev utan barn.
- o Det politiska alibit för att lägga ner ärendet hade skapats.

Hela tiden var efterfrågan på daghemsplatser särskilt stor i barnomsorgsområdet.



## 13. MARIEBERG, VÄSTRA ADOLFSBERG



## LÄGE 77/78:

Mariebergs samhälle ligger i västra Adolfsberg (se punkt 13 fig 2). Samhället består av blandad äldre egnahemsbebyggelse. Där finns inget daghem. Däremot finns en deltidsförskola med en avdelning i anslutning till samhällets låg- och mellanstadieskola.

Till barnomsorgsområdet (nr 13, se fig 3) hör förutom Marieberg de delar av Adolfsberg som ligger väster om järnvägen. Marieberg ligger längst i norr. Söder därom ligger ett bostadsrättsområde med flerbostadshus, Solfjädern. Det byggdes under senare delen av 60-talet och omfattar 204

bostäder. Till Solfjäders hör ett daghem med samma namn. Söder därom finns ett område med gruppbyggda småhus, Brunns-gärdet. Det byggdes ungefär samtidigt som Solfjäders och innehåller 387 bostäder. Även detta område har ett daghem. Längst söderut i barnomsorgsområdet ligger äldre villabebyggelse av burgnare karaktär än Mariebergs. Inte heller här finns något daghem.

Enligt barnomsorgsplan 1978-82 bor i barnomsorgsområdet år 1976 373 barn i åldrarna 0-6 år. Av dessa har 47 plats i deltidsgupp. Av de återstående 326 anses drygt 50 % ha behov av heldagsomsorg. Eftersom det bara finns 116 platser i daghem och familjedaghem så är det 1976 en brist på ca 50 platser. 61 barn står i kö, vilket kan bero på att några platser disponeras av barn som inte bor i området. 1982 beräknas bristen och efterfrågan vara oförändrad. Av statistiken att döma planeras inget daghem byggas i barnomsorgsområdet under planeringsperioden.

MÅL 78:

Att under året bygga daghem i Marieberg.

PLAN:

Deltidsförskolan i Marieberg avses byggas ut med två avdelningar för daghem. För området gäller dels en antagen områdesplan och en fastställd byggnadsplan. Områdesplanen anger "förskola" för ett område som skulle kunna rymma den befintliga förskolan med tillbyggnad. För ett genomförande fordras att området planläggs.

VERKLIGHET:  
(1983-10-01)

Den 28 januari 1980 tog man emot de första daghemsbarnen för inskolning i Mariebergs daghem, en tillbyggnad till deltidsförskolan.

Mariebergsärendet är ett av de elva som ingick i det paket förskoleplaner som kommunstyrelsens planutskott beslöt sända ut för kontorssamråd i oktober 1977. Samrådet i januari 1978 resulterade i en detaljmärkning från gatukontoret. Senare samråd med markägare i anslutning till planområdet resulterade inte heller i några anmärkningar eller synpunkter. Vid nämndremittering av ärendet godkändes planförslaget reservationslöst av samtliga nämnder, vilket bara gäller tre av de elva planförslagen. Planen kunde därför antas i juni 1978. Inte heller under utställningstiden framfördes några erinringar. Länsstyrelsen fastställde planen i augusti samma år.

Genomförandegruppen är vid sitt sammanträde i januari 1978 tveksam till behovet av daghemmet. Projektledaren för daghemsutbyggnaden menar att daghemmet, om det blir överskott på platser, kan användas av deltidsgupper från grannområden. Man beslutar att undersöka ett sådant framtida behov. Därefter beslutar man att inte bygga för deltidsgupp i Mosås, utan låta barn därifrån gå i Marieberg.

Ärendet glider igenom den tekniska planprocessen utan att stöta på några hinder. Genomförandegruppen undersöker på nytt behovet av daghemsplatser i Marieberg, alltmedan plan-ärendet förs till antagande och fastställelse.

Pengar finns avsatta för ändamålet och bygget kan sättas igång.

Oppositionen har intet att erinra mot de löpande besluten.

- 1977-10-13 Kommunstyrelsens planeringsutskott (PU) beslutar att sända elva planförslag avseende förskoletomter på s k förenklat kontorssamråd. Ett av de elva förslagen är ett område vid Drottning Kristinas väg i Marieberg. (1)
- 1977-11-02 Kommunfullmäktige fastställer budgeten för 1978. Den innehåller medel för 49 nya daghemsavdelningar, d v s för ca 735 ej lokaliserade daghemsplatser. (1)
- 1977-11-23 Sociala centralnämnden antar barnomsorgsplan 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig till förmån för en utbyggnad om 85 % av planens förslag för hela perioden. Enligt planen ska 580 nya ej lokaliserade daghemsplatser anordnas under 1978 förutom de ca 100 platser som skulle anordnats föregående år. (1)
- 1978-01-10 Plankontoret presenterar ett planförslag vid Drottning Kristinas väg inom ramen för kontorssamrådet. (1)
- 1978-01-31 Genomförandegruppen antecknar tveksamhet om behov av daghem. Beslutar undersöka omgivande samhällens framtida behov av deltidsskolor i Marieberg. (1)
- 1978-02-14 Genomförandegruppen beslutar att inte bygga deltidsskolor i Mosås. Marieberg ska försörja Mosås. (1)
- 1978-02-15 Kommunfullmäktige behandlar barnomsorgsplan 1978-82. Ärendet bordläggs på grund av pågående undersökning av daghemskön. (1)
- 1978-03-09 PU beslutar att sända planförslaget på nämndremiss i ett paket om tio förslag till förskoletomter. (1)
- 1978-03-14 Genomförandegruppen antecknar att bl a Marieberg planen är en av de som är lättast att genomföra och därför ska drivas till antagande i juni. Samtidigt antecknas att Marieberg (som enda ärende) inte prioriteras av socialförvaltningen. (1)
- 1978-03-15 Kommunfullmäktige fastställer sociala centralnämndens förslag till barnomsorgsplan för 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig. (1)
- 1978-03-28 Genomförandegruppen beslutar att på nytt undersöka behovet av daghem i Marieberg. (1)
- 1978-04-19 Kommunfullmäktige fastställer som bilaga till KLP-en det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet 1978-92 (KBP) vari barnstuga i Marieberg är upptagen som byggnadsprojekt med byggstart 1978. (1)
- 1978-05-08 Projektgruppen för barnstugebyggnad tar upp Marieberg som ett aktuellt barnstugebygge omfattande två avdelningar. (1)
- 1978-05-11 Plankontoret rapporterar till PU att nämndremissen resulterat i ett reservationslöst godkännande av planförslaget. (1)
- 1978-06-05 Kommunstyrelsens statistikavdelning redovisar i underlagsmaterial till barnomsorgsplan 1979-83 en brist på mellan 20 och 30 platser i heldagsomsorg under planperioden, förutsatt att inget daghem byggs, d v s ett överskott på platser om planerat daghem byggs. (1)

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.

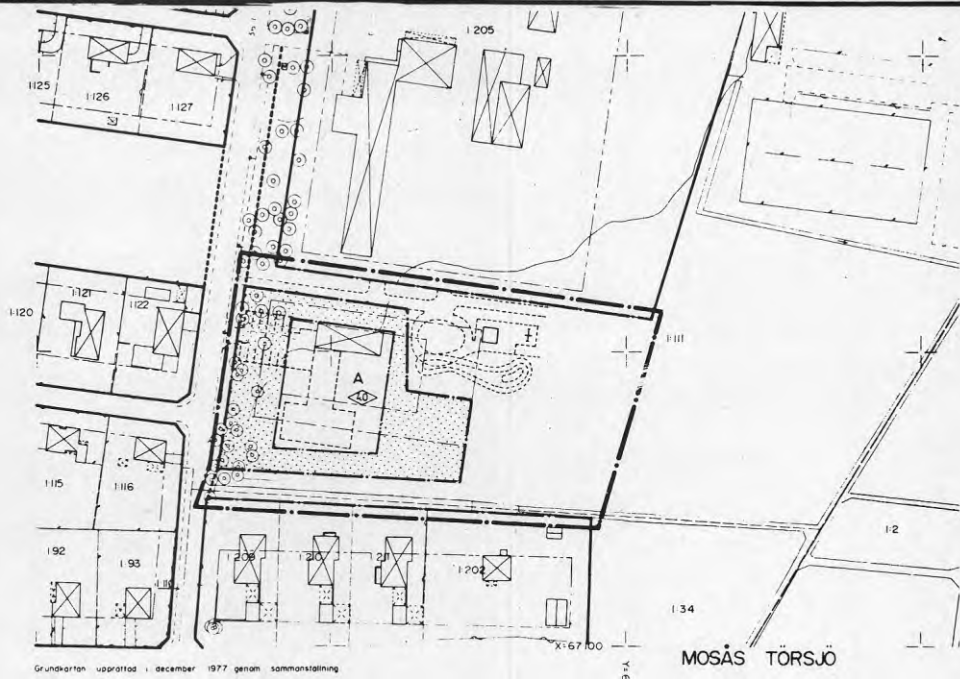
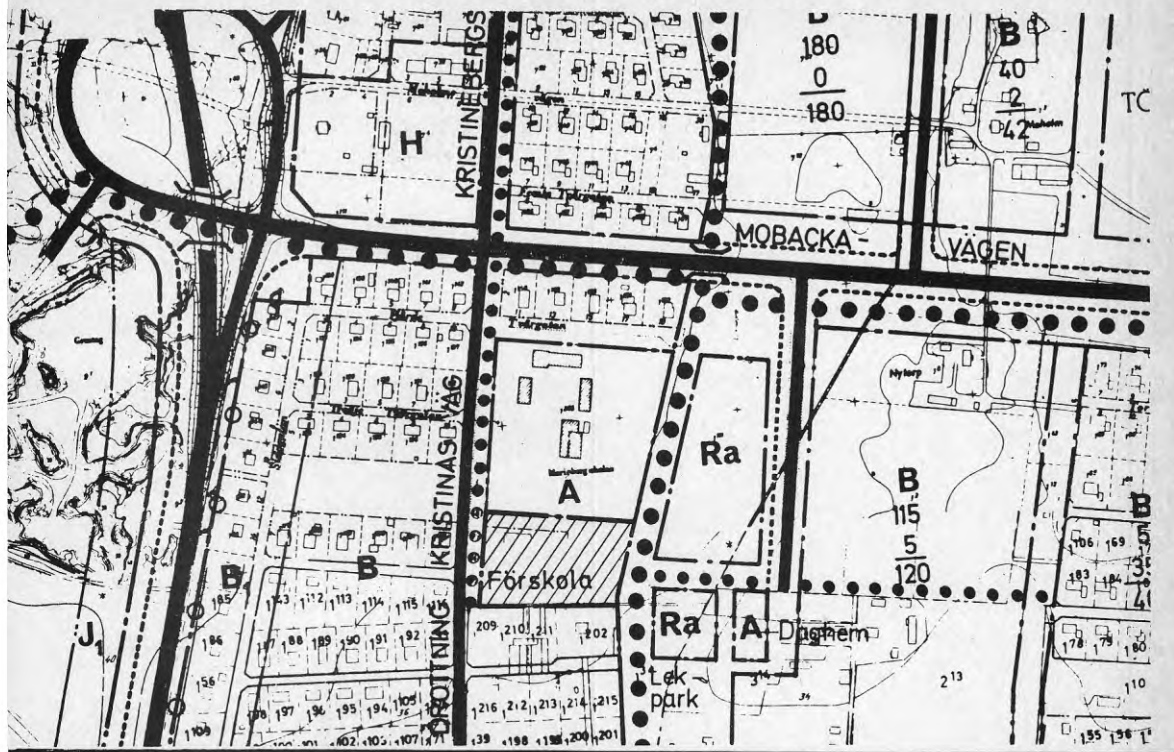
- 1978-06-20 Byggnadsnämnden antar förslag till stadsplan för område vid Drottning Kristinas väg i Mariebergs samhälle, Mosjö socken i Örebro. (1)
- 1978-08-17 Länsstyrelsen fastställer planen enligt ovan. (1)
- 1978-10-24 Byggnadsnämnden beviljar byggnadslov för tillbyggnad av förskolan i Marieberg. (1)
- 1978-11-01 Kommunfullmäktige fastställer budgeten för år 1979 vari ingår öronmärkta pengar för byggande av två daghemsavdelningar i Marieberg överförda från 1978 års budget. (1)
- 1979-04- Byggstart. (2)
- 1980-01-28 De första barnen tas emot på Mariebergs daghem. (3)
- GENOMFÖRANDE-  
TID: Från politiskt mål 77-01-01 till öppnande är det 37 månader. Från avsättande av medel i ettårsbudgeten till planfastställelse är det 9 månader och till byggnadslov 11 månader och till öppnande 25 månader.
- AKTÖRERS  
BEDÖMNING:  
(1979/80)
- F, sociala roteln: Daghemmet är klart.
- F, administrativa roteln: Det ärendet minns jag inte.
- F, planroteln: Det ärendet känner jag inte till.
- T, socialförvaltningen: Daghemmet är klart. Jag vet inte varför det gick att genomföra en tillbyggnad medan deltidsgrupperna var igång i Marieberg, när det inte ansågs kunna gå i Varberga med Talgoxen. Det kan vara att man har daghem i Talgoxen men "bara" en deltidsgrupp i Marieberg. Med tanke på de klagomål som ändå kom från personalen i Marieberg under byggnadstiden om hur svårt det var att ha hand om barn vid en byggnadsplats, så blev vi tveksamma till om vi ville upprepa den situationen i Varberga.
- T, socialförvaltningen: Tillbyggnaden är klar. Vi hade problem med markens bärighet. Och grannarna klagar fortfarande: "Inte kan det behövas daghem här", säger de. Men det finns en kö och vi vet att vi kommer att kunna belägga alla platser när det är dags för inflyttning.
- T, utredningskontoret: Det gick bra.
- T, plankontoret: Ärendet är klart. Det var inga bekymmer.
- T, byggnadsnämnden: Det ärendet känner jag inte till.
- T, husbyggnadskontoret: Där håller vi på att bygga nu. Det går bra. Lite gruff från grannar har det varit, men de tystnade snart (avser under byggnadstiden).

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.

(2) Enligt uppgift från fastighetskontoret.

(3) Enligt uppgift från socialförvaltningen.





Figur 25: Utdrag ur antagen områdesplan för Marieberg.  
 (ovan). Förslag till stadsplan inför kontorssamråd för område vid Drottning Kristinas väg i Mariebergs samhälle, Mosjö socken, i Örebro kommun.  
 (nedan)



## KOMMENTARER

Exemplet Marieberg

är ett skolexempel på hur ett plan- och byggnadsärende drivs när det snabbt följer den formella beslutsprocessen utan några avvikelser av informell natur och utan att stöta på några betydande hinder för genomförande. Ärendet liknar därvidlag Björkrisvägen, Södra Lundby och Pedagogen.

Beslut och beslutsunderlag

Det politiska beslutet att bygga daghem i Marieberg grundar sig på att daghem ska finnas i varje grannskap. I Marieberg finns inget.

Den politiska bedömningen av behovet är solklar eftersom det inte finns något daghem i grannskapet. Näraliggande grannskap har också relativt svagt utbyggd barnomsorg, eftersom bebyggelsen är av egnahemskaraktär och inte omfattades av Örebros tidigare ambitiösa daghemsutbyggnad på samma sätt som den kommunala bostadsstiftelsens områden med flerbostadshus.

Den tekniska bedömningen (prognosen) visar en begränsad brist på platser. Barnomsorgsplanen innehåller inga uppgifter som tyder på att daghemsutbyggnad förordas just i Marieberg.

Genomförande och resultat

Projektledaren för daghemsutbyggnaden driver genomförandet utan att låta sig hindras av de tveksamma. Han vet möjligen att det gäller att handla medan tid är, om det överhuvudtaget ska bli tillräckligt många daghem byggda i kommunen. Årsskiftet 1977/78 står 1952 barn i kommunen i kö till heldagsomsorg efter det att kön "rensats" från passiva köande. Uppgiften måste ha uppfattats som att bygga daghem varhelst behov kunde påvisas och snabbt genomförande var möjligt.

Sett i dagens perspektiv handlade projektledaren alldeles rätt från barnens utgångspunkt. Adolfsberg/Mosjö har kommunens längsta daghemskö. I mars 1983 stod 178 barn i kö enbart till daghemmen. Till hösten 1983 beräknas där finnas 24 platser disponibla för de köande att slåss om.

En jämförelse med ärende 12, Östra Adolfsberg, ger perspektiv på hur viktigt det kan vara att handla snabbt, när man handlar daghem!

En jämförelse med ärende 10, Lundby Södra, visar hur hazardartat resultatet kan utfalla, när de politiska besluten om genomförande inte omprövas kontinuerligt. Vad som blev rätt i Marieberg, blev fel i Lundby. Tillgängligt beslutsunderlag hade kunnat förutsäga detta.

## 14. BÄCKVÄGEN, LILLÅN

Daghemmet Bettorp  
under uppförande,  
sett från Riksväg  
60 (Faluvägen)



Daghemmet har  
placerats så att  
värdefull vegeta-  
tion sparas



## LÄGE 77/78:

Lillån är ett samhälle 2 km norr om gränsen till f d Örebro Stad med 2 760 invånare vid årsskiftet 77/78. Befolkningen är mycket ung. Här bor bara 6 % ålderspensionärer mot 17 % i kommunen i snitt. Bostadsbebyggelsen omfattar 893 bostäder varav de allra flesta i enbostadshus. Flerbostadslägenheterna är bara 15 % av alla. Välutbildade tjänstemän är starkt överrepresenterade i samhället.

Lillån utgör ett eget barnomsorgsområde. Här finns ett daghem och några familjedaghem med tillsammans 61 platser 1976. Enligt barnomsorgsplan 1978-82 bor det samma år 184 barn i åldrarna 0-6 år. Behovet antas vara uppe i 51 % redan då.

Markbehandlingen är välgjord med varierande ytor av asfalt, sand, plattor, gräs och grus. Utrymmet kan ingen klaga på. Bebyggelsen tar slut med daghemmet och åkermark vidtar.



Här bevaras en gammal grund och får fungera som mysgröp åt barnen



Den beräknade bristen på platser blir därmed 123 st. Ändå är det bara 70 barn som står i den kommunala barnomsorgskön. Det kan tyda på att ovanligt stor andel av befolkningen ordnar sin barnomsorg privat.

1982 beräknas behovet av kommunal heldagsomsorg vara uppe i 57,7 % enligt ovan nämnd plan. Men under tiden beräknas åldersklassen ha minskat så bristen på platser tills dess beräknas ha sjunkit till 80 stycken. Här förutsätts att en planerad daghemsavdelning anordnas i en befintlig byggnad under planeringsperioden.

Södra skolans söderfasad skymtar tv. I bakgrunden grönsåstråket, där man i ett tidigt skede diskuterade att lägga daghemmet.



Här syns grönsåstråket fotograferat strax norr om skolan. Härifrån kan man nå stråket från bilväg.



**MÅL 78:** Att under året bygga daghem i Lillån.

**PLAN:** Den ursprungliga planen var att bygga en förskola i ett parkstråk invid "Södra skolan i Lillån", en låg- och mellanstadieskola. Inför 1978 övergick planen till att gälla en lokalisering i södra kanten av Lillåns bebyggelse, på icke planlagd mark mellan riksväg 60 och avfarten från den till bebyggelsen öster därom.

**VERKLIGHET:** Efter nyårshelgerna 1981 togs de första barnen emot för inskolning på daghemmet "Bettorp" vid Bäckvägen i Lillån. (1983-10-01)

Ärendet kommenteras inte av genomförandegruppen vid något av deras tio dokumenterade möten under 1978 med ett undantag. Det var vid genomgången av kontorsremissen där man är positiv till läget, med reservation för närheten till trafikleden.

Stadsplanearbetet flyter och den tidigare föreslagna lokaliseringen diskuteras inte mer (se foton ovan).

Både på tjänstemanna- och politikernivå diskuteras de negativa effekterna av närheten till Riksväg 60. Problemen klaras med en bullervall mot riksvägen. Att daghemstomten ligger inklämd mellan trafikleden och avfarten till bostadsbebyggelsen i sydöstra delen av Lillån kommenteras inte. Inte heller ifrågasätts behovet av daghemmet. Förslaget om planläggning av villabebyggelsen strax norr om daghemmet läggs på is. Daghemsplanen drivs exklusivt och fastställs tillsammans med sju andra förskoleplaner sommaren 1978.

Pengar finns i budgeten för 1978. Men byggnadslov söks inte förrän ett och ett halvt år senare. Under tiden skjuts pengarna fram i tiden från budget till budget. Först 1980 byggs daghemmet.

#### KALENDER

- 1977-10-13 Kommunstyrelsens planeringsutskott (PU) beslutar att sända elva planförslag avseende förskoletomter på s k förenklat kontorssamråd. Ett av planförslagen gäller förskola vid Bäckvägen i Bettorp, Lillån. (1)
- 1977-11-02 Kommunfullmäktige fastställer budgeten för 1978. Den innehåller medel för anordnande av 49 ej lokaliserade nya daghemsavdelningar. Det motsvarar ca 735 platser. (1)
- 1977-11-23 Sociala centralnämnden antar barnomsorgsplan 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig till förmån för en utbyggnad om 85 % av planens förslag för hela perioden. Enligt planen ska 580 nya ej lokaliserade daghemsplatser anordnas under 1978 förutom de ca 200 platser som skulle anordnats föregående år. (1)
- 1978-01-10 Plankontoret presenterar elva planförslag till förskoletomter för kontorssamråd. Ett av förslagen avser daghem vid Bäckvägen i Lillån. (1)
- 1978-01-31 Genomförandegruppen behandlar planförslaget vid Bäckvägen inom kontorssamrådet och antecknar positivt utlåtande. (1)
- 1978-02-09 Plankontoret rapporterar till PU att sex förvaltningar i kommunen haft anmärkningar på planförslaget angående trafik- och bullerfrågor samt befintlig vegetation. (1)
- 1978-02-15 Kommunfullmäktige behandlar barnomsorgsplan 1978-82. Ärendet bordläggs på grund av pågående undersökning av daghemsköen. (1)
- 1978-03-09 PU beslutar att sända planförslaget på nämndremiss inom ramen för ett paket om tio planförslag för förskoletomter. (1)

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.



- 1978-03-15 Kommunfullmäktige fastställer sociala centralnämndens förslag till barnomsorgsplan för 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig. (1)
- 1978-04-19 Kommunfullmäktige fastställer som bilaga till KELP-en det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet 1978-82 (KBP) vari barnstuga vid Bäckvägen i Lillån är upptagen som byggnadsprojekt med byggstart 1978. (1)
- 1978-05-11 Plankontoret rapporterar till PU att nämndremissen resulterat i godkännande av planförslaget med reservation från den borgerliga gruppen i hälsovårdsnämnden. (1)
- 1978-06-20 Byggnadsnämnden antar förslag till stadsplan för område vid Bäckvägen i Lillåns samhälle i Hovsta socken och Olaus Petri församling i Örebro kommun. (1)
- 1978-08-16 Länsstyrelsen fastställer planförslaget enligt ovan. (1)
- 1978-11-01 Kommunfullmäktige fastställer budget för 1979 vari ingår medel för byggande av barnstugor som (enligt 1980 års budget) bl a avser förskola i Bettorp. (1)
- 1979-12-07 Kommunfullmäktige fastställer budget för 1980 vari ingår medel överförda från föregående års budget att utbetalas 1980 för byggande av förskola i Bettorp, Lillån. (1)
- 1979-12-10 Socialförvaltningen redovisar i sitt underlag till flerårsplan (KELP) för 1981-85 förslag till utbyggnad av förskola i Bettorp, Lillån år 1980.
- 1980-03-25 Byggnadsnämnden beviljar byggnadslov för förskola i Bettorp. (1)
- 1980-04- Byggstart. (2)
- 1981-01-01 De första barnen tas efter helgerna emot för inskolning på daghemmet Bettorp. (3)

GENOMFÖRANDE-  
TID: Från politiskt beslut om mål 77-01-01 till öppnande är det 49 månader. Från avsättande av medel i ettårsbudgeten till planfastställelse är det 9 månader och till byggnadslov 28 månader samt till öppnande 37 månader.

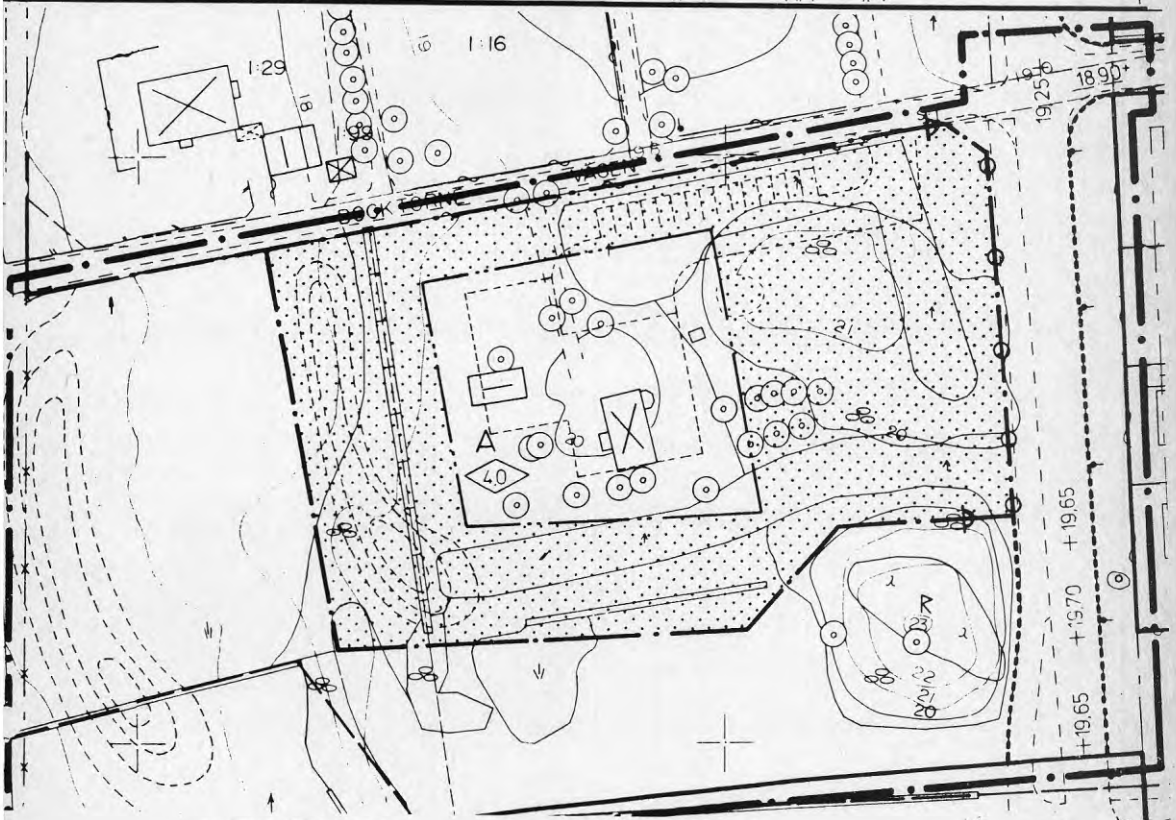
- AKTÖRERS  
BEDÖMNING:  
(1979/80)
- F, sociala roteln: Projektet är aktuellt just nu. Bullermätningar har gett klartecken.
- F, administrativa roteln: Det är ett okomplicerat ärende. Det är klart.
- F, planroteln: Det visar inga stora problem med det, bara lite diskussioner med grannar.

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ.

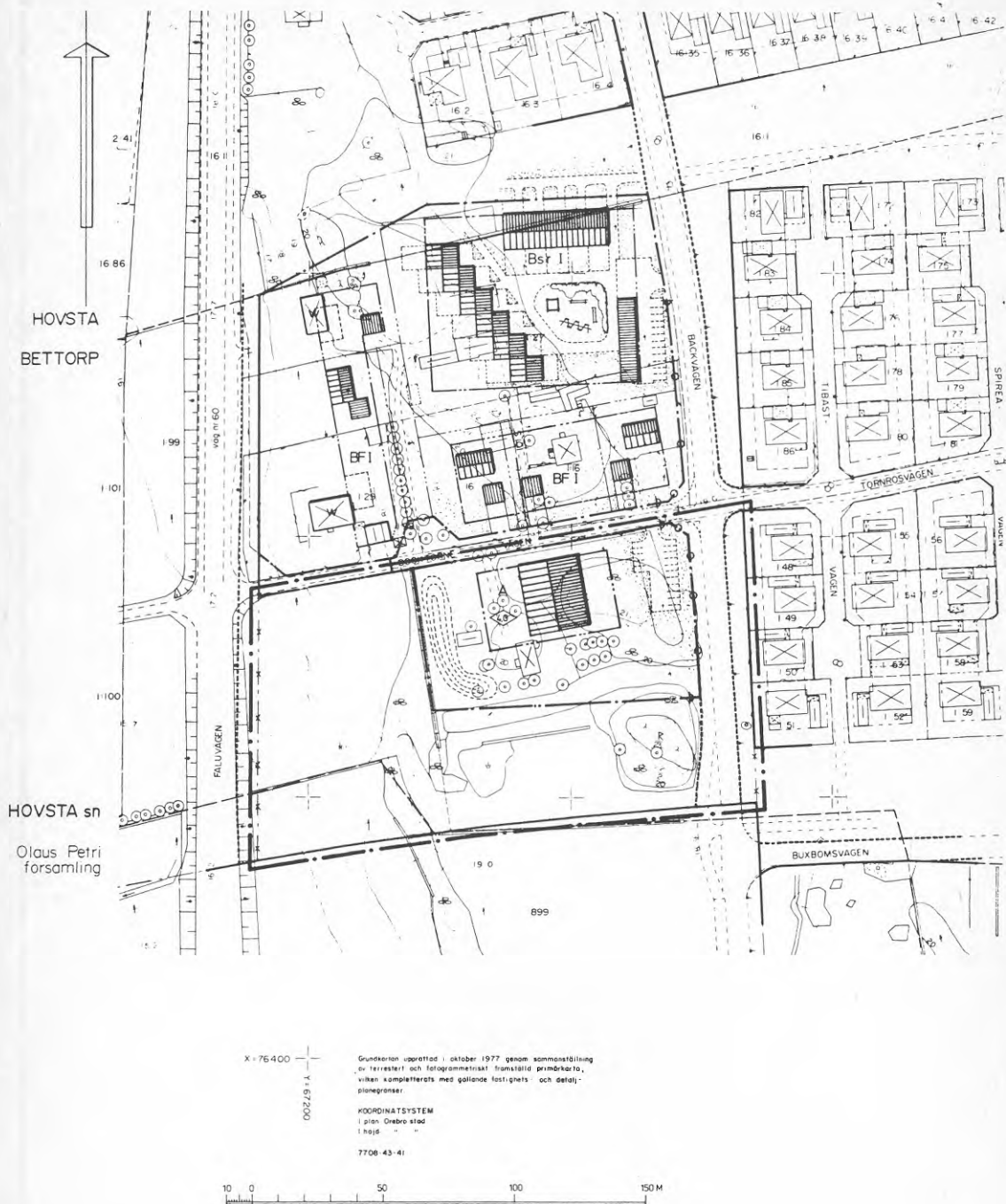
(2) Enligt uppgift från fastighetskontoret.

(3) Enligt uppgift från socialförvaltningen.

- F, byggnadsnämnden: Det ärendet har gått mycket smidigt.
- T, socialförvaltningen: Vi hade först ett annat alternativ till lokalisering av daghemmet längre norrut i Lillån, vid skolan. Jag tror det var parkkontoret som inte ville släppa till parkmark där.
- T, socialförvaltningen: Ja, det var ett knepigt val mellan alternativa tomter i Lillån. Vid Bäckvägen har vi trafikleden, som ger bullerproblem. Dessutom finns där fornlämningar. Läget vid skolan hade gett bättre miljö.
- T, socialförvaltningen: Projektering skall just börja. Vi skall ge ut anbudsunderlag. Vi har fått beslut i kommunfullmäktige om projekteringspengar. I morgon (18/12-79) skall BPA träffa mig och NN på husbyggnadskontoret. Vi skall diskutera hur vi skall justera den sedvanliga planlösningen med tanke på den nya organisationen inom daghemmen. Barnstugan måste passa till en gruppindelning för 1-7-årsgrupper och 1-3-årsgrupper. Det beror på de stora köerna bland 1-3-åringar. Vi tog inte hänsyn till dem tidigare därför att man inte orkade med att lösa mer problem då. Det har vi igen nu.
- T, socialförvaltningen: Vi fick beslut om Bäckvägen nu i senaste fullmäktige. Vi bygger 1980.
- T, utredningskontoret: Det var inga bekymmer.
- T, plankontoret: Jag är tveksam till lokaliseringen.
- T, plankontoret: Ärendet är klart. Det finns en fastställd plan. Det gick smidigt. Hälsovårdsnämnden krävde en bullervall. Inga plansynpunkter var bekymmersamma.
- T, byggnadsnämnden: Det ärendet har jag inte sett till. Jag vet inte ens var Bäckvägen ligger.
- T, husbyggnadskontoret: Vi håller på med upphandlingen. BPA kommer att bygga.
- T, exploateringsavdelningen: Det fanns ett alternativt läge vid skolan. Det läget var bättre, men det gick inte att klara trafiken dit. Sen skulle det läget ta för mycket parkmark i anspråk.
- IMSE föräldraförening: Det förslaget har vi inte hört talas om.



Figur 26: Utdrag ur stadskarta, del av Lillån. (ovan).  
 Förslag till stadsplan, sänt på nämndremiss, för område  
 vid Bäckvägen i Lillåns samhälle i Hovsta sockan och Olaus  
 Petri församling i Örebro kommun. (nedan).



Figur 27: Illustrationsplan till stadsplaneförslag för område vid Bäckvägen i Lillån. Nämndremisshandling.

## KOMMENTARER

Exemplet Bäckvägen

är intressant därför att besluts- och planprocessen var till synes politiskt och tekniskt okomplicerad. Ingenting i dokument eller intervjuer tyder på något annat. Ändå genomförs inte planen förrän nästan två år efter antagandet i byggnadsnämnden.

Beslut och beslutsunderlag

Det politiska beslutet att bygga daghem i Lillån grundar sig på målet med fullt utbyggd barnomsorg i centralortens alla delar.

Den politiska bedömningen av behovet bygger först på den tekniska prognosen, men när lokaliseringen bestäms till Bäckvägen möjligen även på att läget nära Faluvägen kan göra daghemmet attraktivt för förbiressande från andra kommundelar.

Genomförande och resultat

Att processen syns okomplicerad kan bero på att alla komplikationer sorterades bort mer effektivt än i andra liknande ärenden. Den lokalisering som gav konflikter på tjänstemannanivå avförs från dagordningen. Komplikationen med villor i samma detaljplan som förskolan "klippas" bokstavligen bort ur planen. Förskoletomten görs till eget planområde. Ärendet kan jämföras med ärende nr 11 "Pedagogen" i Karlslund av två skäl: lokaliseringen och dröjsmålet.

I Karlslund lyckades man placera förskolan i anslutning till skolan, trots ianspråktagande av parkmark. Den borgerliga gruppen i parknämnden reserverar sig mot beslut att godkänna planförslaget, men körs över av majoriteten. I Lillån kommer motsvarande diskussion inte ens upp på den formella politiska arenan utan avgörs till synes på tjänstemannanivå. Diskussionen om den alternativa planeringen vid skolan var avslutad redan 1977.

Min bedömning av lokaliseringen är följande: Parkområdet vid skolan är mycket vidsträckt. Trafikföring till en tomt vid skolan är möjlig enligt gällande plan. Läget vid skolan är möjligt. Det är också bättre av flera skäl. Samverkan förskola-lågstadium underlättas. Syskonens möjligheter att hämta och lämna småsyskon på daghemmet underlättas. Förskolan kan i framtiden användas som fritidshem. Läget i upptagningsområdet är mer centralt. Omgivningarna är ännu bättre än vid Bäckvägen, eftersom barnen når vidsträckt park i stället för åkermark. Sakliga skäl för att inte närmare pröva lokaliseringen vid skolan är svårt att finna. Varför avfördes alternativet från arenan innan det behandlats ens på kontorsremiss?

Min spekulering är att parkkontoret lyckades på tjänstemannanivå avfärda en bra lokalisering redan innan de olika politiska organen haft uppe detaljlokaliseringen på dagordningen.

I karlsundsärendet reserverar sig fyra facknämnders borgerliga grupper mot planförslaget. I lillåändet är det



bara hälsovårdsnämnden, som reserverar sig mot lokalisering vid Faluvägen. Den nämnden hade en relevant kvalitetsfråga att bevaka, nämligen omgivningshygien. Den politiska enigheten är således påtaglig i lillårendet. Jämfört med hållningen i andra planärenden för förskoletomter är den uppseendeväckande.

Således: politiskt enighet råder och pengar finns avsatta. I kön till daghem i kommunen står 1 952 barn enligt en vid planfastställelsen 1978 alldeles färsk undersökning. Inaktuella köande har då avförts från kön.

I Lillån står vid samma tillfälle 81 barn i "akuta kön". Daghemmet ska rymma två avdelningar med 37 platser. Prognostiserat behov av fler platser än daghemmet rymmer finns så länge som tidens prognoser sträcker sig (till 1983).

Varför bygger man inte daghemmet förrän över ett år senare än Karlslunds och Brickebackens och Lundbys?

## 15. Hovsta centrum, Hovsta

Daghemstomten tittar fram tv om dungen och framför blandskogen i bakgrunden. Här är daghemmet ännu inte byggt



Daghemmet Fyrklövern, sett i samma perspektiv som ovan



## LÄGE 78/79:

Hovsta är ett f d stationssamhälle 8 km norr om Örebro centralort mellan järnvägen mot Frövi och riksvägen mot Falun. Se fig 2. Där bor vid årsskiftet 78/79 drygt 1 500 personer. 40 % av befolkningen är under 16 år mot 25 % i snitt i kommunen. Nästan inga pensionärer bor kvar i Hovsta. Majoriteten av hushållen är barnfamiljer. Omflyttningen är minimal.

Bebyggelsen består dels av äldre egnahemsbebyggelse från tiden innan samhället inkorporerades med Örebro kommun, dels

av gruppbyggda småhus byggda under 70-talet. Den ursprungliga bebyggelsen omfattar ca 200 bostäder medan det nyare tillskottet är ca 800.

I Hovsta bor 1976, enligt barnomsorgsplan 1978-82, 458 barn i åldrarna 0-6 år. Hälften av dem har behov av heldagsomsorg. Eftersom det bara finns 80 platser i daghem och familjehem tillsammans, är bristen 150 platser. Det står 110 barn i kö, vilket tyder på att många ordnar omsorgen privat.

1980 beräknas antalet barn ha ökat, främst genom inflyttningen i nybyggda bostäder. Behovet antas också ha ökat, så bristen är då uppe i 261 platser förutsatt att ett planerat daghem i södra Hovsta verkligen byggs. Bristen är således mycket stor och den ökar med tiden.

MÅL 78: Att under året bygga ytterligare ett daghem i Hovsta förutom samhällets andra daghem som för närvarande byggs i södra delen av Hovsta.

PLAN: I anslutning till centrum med skola och daghem finns förutsättningar att lokalisera ännu en barnstuga på icke planlagd mark. Den tänkta platsen ligger norr om centrum på åkermark invid en markant trädbevuxen kulle. Enligt tidplanen ska marken planläggas under våren -78 och börja byggas senare under året.

VERKLIGHET  
(83-10-01) Den 9 november 1981 togs de första barnen emot för inskolning på daghemmet Fyrklövern vid Hovsta Centrum. Kommunen hyr lokaler av Svenska Riksbyggens bostadsrättsförening för Hovsta Centrum.

Under våren 1978 driver genomförandegruppen planärendet i syfte att genomföra det fram till fastställelse. Gruppen prioriterar planärendet mer på grund av att det förefaller vara lätt att driva igenom, än för att barnstugeplatserna känns särskilt angelägna. Gruppen beslutar att avvakta med att bygga barnstugan.

Avvakten dokumenteras tydligast i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen, eftersom Riksbyggen och inte kommunen är byggherre. Budgeten dokumenterar därför inte i sin kapitalbudget beslut om plangenomförande. Av driftsbudgeten framgår inte vilka daghemsplatser som motsvarar angivna resurser. I KBP 1978-82 tas hovstadaghemmet upp som byggprojekt med byggstart 1978, men enligt efterföljande KBP ska bygget inte sättas igång förrän 1981. Riksbyggen som är byggherre anmärker på detta. Men byggherren måste avvakta tills kommunen annonserar sig som aktuell hyresgäst. Detta sker genom informella kontakter, men kan inte utläsas i projektets intervjuer.

Ärendet kommer upp på dagordningen igen vintern 1979, i samband med utarbetande av ett serviceprogram för Hovsta. Skolan, fritidsförvaltningen och socialförvaltningen behöver lokaler till höstterminsstarten 1980 och statskyrkan önskar bygga ett församlingshem.

Olika lösningar diskuteras. Slutligen enas intressenterna om att barnstugan ska byggas i det läge som planlades 1978 med lokaler för fyra avdelningar. Skolan ska disponera halva lokalytan för tre klassrum så snart som möjligt, d v s från höstterminen 1981. Daghemmet ska få ersättningslokaler i nyproducerade småhus. Under läsåret 80/81 disponerar skolan provisoriska lokaler. Kyrkan bereds tomt för att bygga församlingshem genom ändring och utvidning av gällande stadsplan för centrum.

En planändring genomförs 1981 och daghemmet kan byggas så att lokalerna står färdiga för skolan till hösten 1981. Byggnadslov söks således inte förrän knappt två år efter det att kommunen antagit den första stadsplanen.

Vid ansökningstillfället står det klart att skolan ska disponera halva daghemmet. Under byggnadstiden drar skolan sig ur de planerna. Det finns inte underlag för tillräckligt många klasser enligt nya statsbidragsbestämmelser för klassstorlekar. Utan statsbidrag finns inga möjligheter att bibehålla det planerade lägre elevantalet per klass. Skolan klarar sig nu med egna lokaler samt en ny barack på daghemstomten.

#### KALENDER

- 1977-10-13 Kommunstyrelsens planeringsutskott (PU) beslutar att sända elva planförslag avseende förskoletomter på s k förenklat kontorssamråd. Ett av de elva förslagen är område vid Hovsta centrum. (1)
- 1977-11-02 Kommunfullmäktige fastställer budgeten för 1978. Den innehåller medel för 49 nya daghemsavdelningar inklusive utrustning, d v s för ca 735 ej lokaliserade daghemsplatser. (1)
- 1977-11-23 Sociala centralnämnden antar barnomsorgsplan 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig till förmån för en utbyggnad om 85 % av planens förslag för hela perioden. Enligt planen ska 580 nya ej lokaliserade daghemsplatser anordnas under 1978 förutom de ca 200 platser som skulle anordnats föregående år. (1)
- 1978-01-10 Plankontoret presenterar ett planförslag för område vid Hovsta centrum inom ramen för kontorssamrådet. (1)
- 1978-01-31 Genomförandegruppen behandlar planförslaget inom kontorsamrådet och antecknar att den planerade tredje barnstugan i Hovsta behövs, trots att en andra kommer att byggas under året. (1)
- 1978-02-09 Plankontoret rapporterar resultatet av kontorssamrådet till PU. Två förvaltningar i kommunen har anmärkningar på planförslaget angående trafikfrågor, teknisk service och befintlig vegetation. (1)

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ

- 1978-02-15 Kommunfullmäktige behandlar barnomsorgsplan 1978-82. Ärendet bordläggs på grund av pågående undersökning av daghemskön. (1)
- 1978-03-09 PU beslutar att sända ett reviderat planförslag på nämndremiss inom ramen för ett paket om tio planförslag för förskoletomter. (1)
- 1978-03-14 Genomförandegruppen antecknar att Hovstaplånen hör till de enklare att färdigställa. Ärendet prioriteras därför för vidareförande till antagen plan i juni. (1)
- 1978-03-15 Kommunfullmäktige fastställer sociala centralnämndens förslag till barnomsorgsplan för 1978-82. Den borgerliga gruppen reserverar sig. (1)
- 1978-03-28 Genomförandegruppen beslutar skjuta fram genomförandet av Hovstaärendet till 1979. (1)
- 1978-04-19 Kommunfullmäktige fastställer som bilaga till KEMP-en det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet 1978-82 (KBP) vari barnstuga vid Hovsta centrum är upptagen som byggnadsprojekt med byggstart 1978. (1)
- 1978-05-11 Plankontoret rapporterar till PU att nämndremissen resulterat i godkännande av planförslaget förutsatt att bullervall fastställs i planen med reservationer för de borgerliga grupperna i hälsovårdsnämnden. (1)
- 1978-05-23 Genomförandegruppen behandlar Riksbyggens förvåning över att barnstuga nr III i Hovsta inte finns med bland de aktuella projekten. Gruppen beslutar driva planärendet vidare, men avvakta genomförandet i väntan på ny behovsutredning.
- 1978-06-20 Byggnadsnämnden antar förslag till ändrad och utvidgad stadsplan för Hovsta centrum i Hovsta och Axbergs socknar i Örebro kommun. (1)
- 1978-08-16 Länsstyrelsen fastställer planen enligt ovan. (1)
- 1979-03-21 Kommunfullmäktige fastställer som bilaga till KEMP det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet för 1979-83 vari barnstuga i Hovsta centrum upptas som aktuellt byggnadsprojekt med byggstart 1981. (1)
- 1979-10-25 Kommunstyrelsen fastställer det kommunala bostadsförsörjningsprogrammet för 1980-84 vari barnstuga vid Hovsta centrum upptas som byggnadsprojekt med byggstart 1981. (1)
- 1979-11-28 Samordningsgruppen lämnar på uppdrag av PLANSAM beställning till plankontoret på serviceprogram för Hovsta angående skolstyrelsens, socialförvaltningens och fritidsförvaltningens akuta lokalbehov inför ht 1980. (1)

(1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ



- 1979-12-17 Bostadsrättsföreningen Hovsta Centrum håller sammanträde med intressenter enligt ovan varvid man enas om fördelning av lokaler samt att arbeta för färdigställande av barnstuga/skolpaviljong till hösten 1981. (1)
- 1980-06-23 Samordningsgruppen lämnar på uppdrag av PLANSAM beställning till plankontoret på ändring av stadsplan för Hovsta centrum för att möjliggöra byggande av barnstuga/skolpaviljong samt församlingshem vid centrum. (1)
- 1980-10-21 Plankontoret sänder på s k förenklad nämndremiss ut förslag till ändring av plan fastställd 78-08-16 för att möjliggöra byggande enligt ovan. (1)
- 1980-11-20 Plankontoret rapporterar att den förenklade nämndremissen resulterat i anmärkningar från två facknämnder (på tjänstemannanivå) samt kyrkoförsamlingen angående byggrätt och plantekniska detaljer. (1)
- 1981-01-27 Byggnadsnämnden antar förslag till ändrad och utvidgad stadsplan för del av Hovsta centrum i Hovsta och Axbergs socknar i Örebro kommun. (1)
- 1981-04-07 Länsstyrelsen fastställer planen enligt närmast ovan. (1)
- 1980-11-11 Byggnadsnämnden beviljar Riksbyggen byggnadslov för byggande av barnstuga vid Hovsta centrum. (1)
- 1980-11-23 Byggstart. Riksbyggen är byggherre. (2)
- 1981-11-09 De första barnen tas emot för inskolning vid daghemmet Fyrklövern. Daghemsverksamheten har hela tiden disponerat hela barnstugebyggnaden. (3)

GENOMFÖRANDE-  
TID:

Från politiskt mål 1977-01-01 till daghemmets öppnande är det 58 månader. Från beslut om avsättande av medel i ettårsbudgeten till planfastställelse är det 9 månader och till byggnadslov 40 månader samt till öppnandet 47 månader.

AKTÖRERS  
BEDÖMNING:  
(1979/80)

- F, sociala roteln: Borgarna ville inte ha ännu en barnstuga i centrum. Här fördes en politisk diskussion.
- F, sociala roteln: Det daghemmet kommer väl så småningom.
- F, administrativa roteln: Det är ett besvärligt ärende från lokaliseringssynpunkt. Vi diskuterade länge husets placering. Det är svåra markförhållanden, ledningar ligger i vägen, infarten till centrum ligger väl nära, vi tar i anspråk parkmark som vanligt. Det hela är mycket besvärligt.

Ärendet har varit uppe flera gånger i PU. Det är ett bra exempel på hur besvärlig en komplettering i efterhand kan vara på grund av park, trafik och markfrågor.

- (1) Enligt skrivelse kalenderns datum från i texten understruket organ  
(2) Enligt uppgift från fastighetskontoret  
(3) Enligt uppgift från socialförvaltningen

F, planroteln: Här hade vi intensiva diskussioner med borgarna. De ville rädda dungen. Den skulle enligt deras mening reserveras för det rörliga friluftslivet. Jag sa precis tvärtom. Dungen var utmärkt utemiljö för daghemsbarnen.

Planen gick igenom till slut, men genomförandet sköts fram. Barnstugan kommer att byggas 1981.

F, tekniska roteln: Ärendet är klart. Men lokalerna får disponeras av skolan. Barnomsorgen kommer att bli lite väl centraliserad i Hovsta. Vi får dessutom göra en ny tomt strax norr om Kårstavägen för barnomsorg. (Om planerna genomförs blir det således tre daghem vid centrum, intervjuarens anm).

T, socialförvaltningen: Den barnstugan kommer 1981. Ärendet var problematiskt. Det sköts undan av borgarna, som tyckte det blev en anhopning av barn vid centrum med tre barnstugor där. De ville också reservera kullen för det rörliga friluftslivet.

T, socialförvaltningen: Ärendet är klart när det gäller planen. Idag är man överens om att daghemmet ska byggas med fyra avdelningar. Vi ska disponera en och skolan de andra tre. Vi får lägenhetsdaghem med tre avdelningar som kompen-sation. På det sättet kan vi undvika provisoriska skolbyggnader under den korta tiden vi behöver många klassrum. Det är lättare för oss än för skolan att utnyttja lägenheter och fungera ute i bostadsområden.

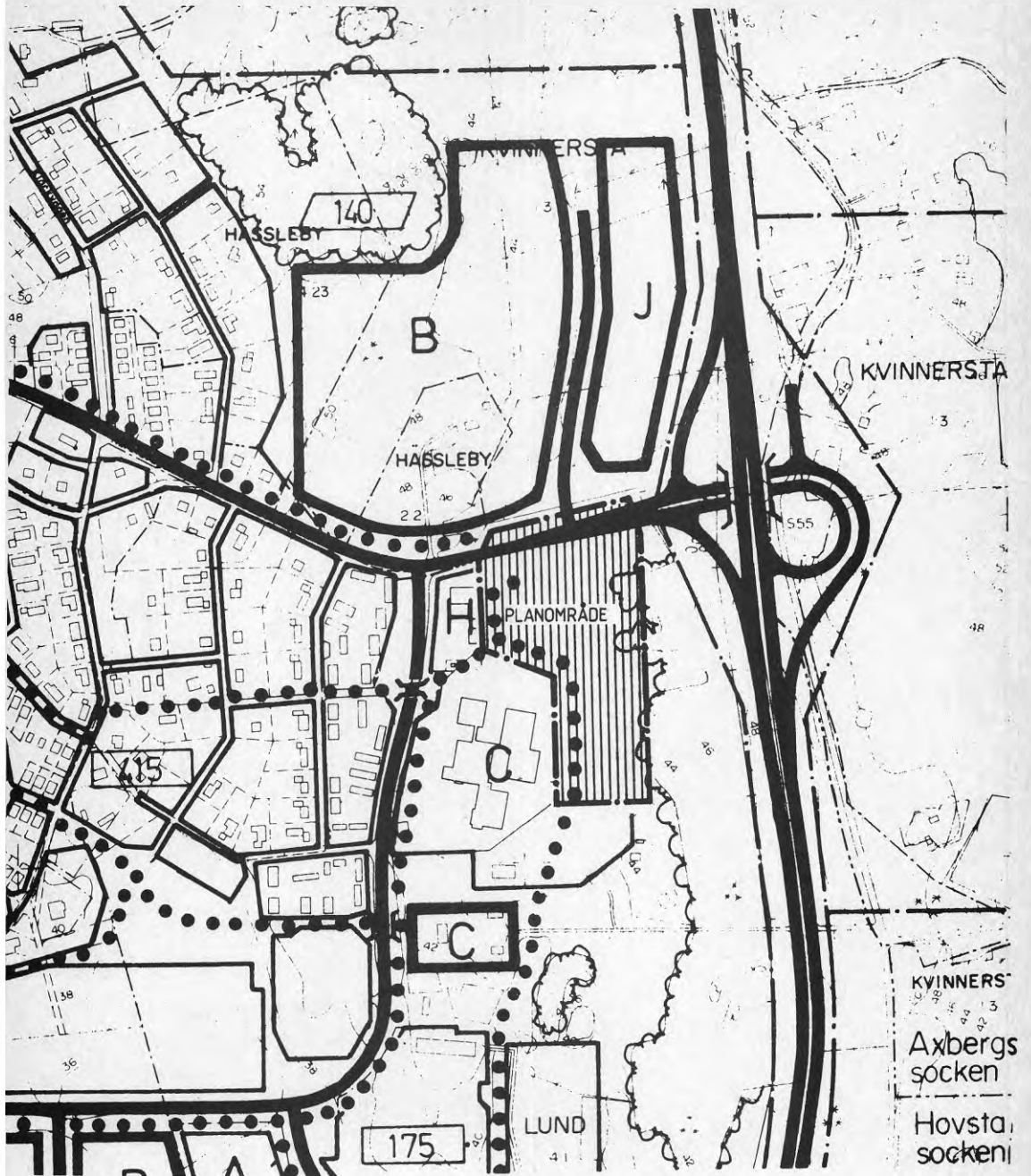
T, plankontoret: Ärendet är klart.

T, plankontoret: Planen är klar. Det är bara att bygga. Inga problem. Bara lite med parken.

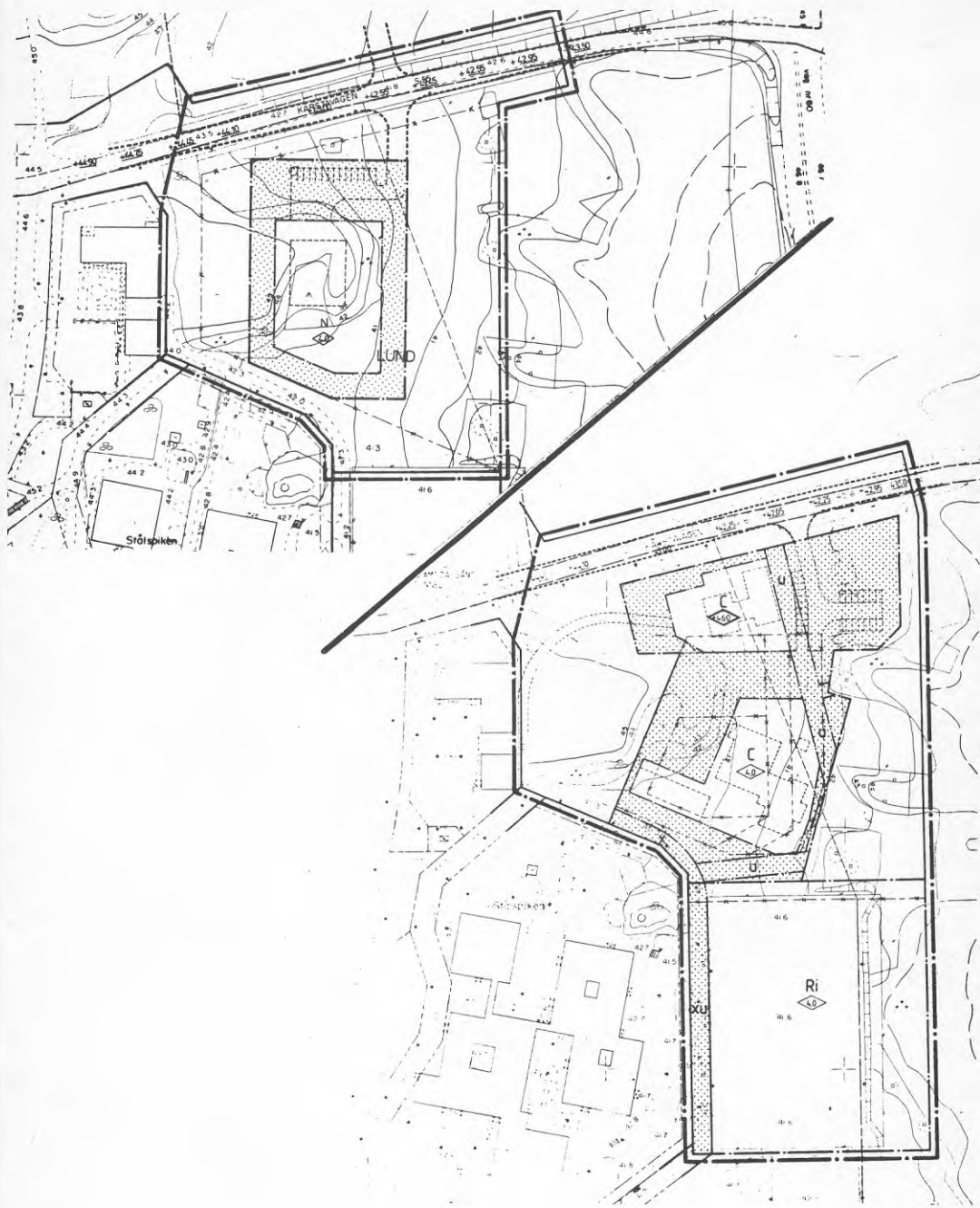
T, byggnadsnämnden: Det har jag inte hört talas om.

T, husbyggnadskontoret: Det ärendet har vi inte haft med att göra.

IMSE föräldraförening: Det har vi inte hört talas om. Det planeras visst något, men vi vet inte var det ligger. Det är märkligt att det har blivit för få daghem i Hovsta, trots att det handlar om nyplanering av bostäder där (menar att Hovsta till stor del är exploateringsområde för nya bostäder, intervjuarens anm).



Figur 28: Utdrag ur förslag till områdesplan för Hovsta aktuellt 1980.



Figur 29: Förslag till ändrad och utvidgad stadsplan för Hovsta centrum utsänt för kontorssamråd 1978 (ovan). Dito förslag sänt på förenklad nämndremiss 1980. Sedemera fastställt och genomfört (nedan).

## KOMMENTARER

Exemplet Hovsta

är intressant därför att det, trots väl dokumenterade behov av daghemsplatser, inte genomförs förrän tre år efter stadsplanen fastställs. Här påminner ärendet om Bäckvägen i Lillån.

När barnstugan väl byggs, gör man det för att hjälpa skolan med lokaler och enligt ett byggnadslov beviljat i strid mot stadsplanen (med dispens från plan). Gällande stadsplan hade ändå upprättats just för barnstugan. Den blev således föråldrad under de tre år som hann gå.

Beslut och beslutsunderlag

Det politiska beslutet att bygga daghem i Hovsta bygger på målet om fullt utbyggd barnomsorg med daghem som bas i centralortens alla delar.

Den politiska bedömningen av behovet bygger på en prognos som säger att behovet kommer att öka med tiden vilket är ovanligt i Örebro.

Genomförande och resultat

Beslutet att snabbt bereda barndaghemplatser i Hovsta genomförs inte förrän efter tre år trots att detaljerade prognoser gjorda åren 1977, 1978, 1979 och 1980 visar en brist kring 100-150 platser under 80-talet.

En anledning kan vara att man anser lokaliseringen av ännu ett daghem till Hovsta centrum mindre lyckad. Man håller befolkningen i Hovsta kort med motivet att de är starka nog att klara sin barnomsorg själva (jämför situationen i Adolfsberg).

Stadsplanen fastställs i ett läge när man tvekar att genomföra den trots att resurser för att planläggning behövs mer än väl till andra planärenden och trots att hårt avgränsade skraddarsydda stadsplaner snabbt blir föråldrade. Mark i anslutning till centrum är attraktiv. Konflikter om markanvändningen gör planer föråldrade. Detta borde kunnat förutses.

Just framtida konflikter om markanvändningen gör måhända att beslutsfattarna, när de har chansen, låter fastställa plan för mark åt en svag grupp i sammanhanget, barnen. Eller är det kommunens partsintresse av att erhålla centralt belägen mark för allmänt=kommunalt ändamål, som driver planärendet framåt?

För att fatta beslutet att utnyttja den mark man försäkrat sig om krävs mer än behov av barnomsorg. Här krävs behov av lokaler till en obligatorisk verksamhet som skolans.





## DEL IV · DET SAMMANTAGNA RESULTATET



## Kapitel 9. D E F E M T O N D A G H E M M E N

Daghemsutbyggnaden 1978-83

Tablån på nästa sida visar beslutsgången för de femton ärendena utefter en gemensam tidsaxel.

Pengar fanns reserverade i ettårsbudgetarna 1978-80 för långt fler än de sju daghem som kommunen byggde. Ytterligare två anordnades av den allmännyttiga bostadsstiftelsen och Riksbyggen såsom bantade lägenhetsdaghem. Ett nybyggdes av Riksbyggen. Resterande fem ärenden bordlades eller förklarades vilande och har sedermera avförts från dagordningen.

Av beslutsfattare uttalat motiv att inte genomföra de fem återstående daghemsbyggena är att barnomsorgen i kommunen redan var fullt utbyggd. Detta påstående kan ifrågasättas, eftersom kötiden till daghem i vissa kommundelar samtidigt var flera år lång (se Schéele 1, kap 8, ärende 2, 5, 12, 13).

Även om man skulle acceptera barnomsorgen som "fullt utbyggd", kvarstår kravet att daghem ska lokaliseras där behovet finns enligt den politiska bedömningen. Så blev inte fallet. Av de 10 daghem som anordnades, lokaliserades fyra till områden med svagt behov, medan fyra av de fem avfärdade var föreslagna att lokaliseras till högt prioriterade områden. Anledningar till avfärdande var inte att de ej genomförda ärendena var svårare att genomföra eller representerade sämre lösningar än de som genomfördes. Snarare tyder tablån på, att de daghem som hann byggas före en viss kritisk tidpunkt kom att utgöra det sammantagna resultatet. Planeringsintensiteten var mycket hög 1978. Byggandet var intensivt 1979. Vad som inte drevs till byggnadslov 1978, skulle bara undantagsvis komma att byggas.

Plan och verklighet

Strategin för daghemsutbyggnaden utgick från att planeringen skulle gå nästan på nolltid. Både förtroendemen och planerare var medvetna om den orealistiska tidplanen. Förtroendemännen var av politiska och strategiska skäl benägna att underskatta tiden för lokaliseringsprövningar, planläggningar, upphandlingar och byggande. Den alternativprövande, tekniska och legaliserande tillblivelsen av daghemsbyggnaderna sågs som ett mer eller mindre nödvändigt ont i beslutsprocessen.

Det fanns också bland strategierna från början föreställningar om att de tekniska kontoren i onödan krånglade till och förlängde planeringsprocessen. En sådan debatt var för övrigt aktuell i hela landet vid den här tiden. Olika teorier som att tjänstemän stärker sin ställning bakom lagar och normer, att de fastnat i förlegade planeringsrutiner mer lämpade för tätortsutbyggnader än bebyggelseomvandlingar (1), att staten styr kommunerna med orimliga regelverk utan att ta ekonomiska konse-

(1) Se en av en lång rad kommunala skrivelser i frågan, t ex Gisslén, Axel, 1978-09-28.

BETECKNINGAR

- ETTERSBUGETEN FASTSTÄLLS AV KOMMUNFULLMÄKTIGE, RESP ARENDE EJ SPECIFISERAT
- RESP ARENDE EJ SPECIFISERAT
- KOMMUNSTYRELSEN UTANORDNAR PENGAR FÖR BYGGANDE
- ▲ KOMMUNFULLMÄKTIGE GODKÄN- NER BARNOMSORGSPLANEN, RESP ARENDE SPECIFISERAT
- △ RESP ARENDE EJ SPECIFISERAT
- ▽ KOMMUNFULLMÄKTIGE GODKÄN- NER KBP/KELP, ARENDE SPEC
- P U BESLUTAR FÖRA ARENDET VIDARE
- ANNAT KOMMUNALT ORGAN BE- SLUTAR FÖRA ARENDET VIDARE
- LANSTYRELSEN FASTSTÄLLER STADSPLANEN
- \* BYGGNADSNÄMNDEN GER BYGG- NADSLÖV
- ★ FÖRSTA BARNET TAS EMOT PR DAGHEMMET
- × KOMMUNALT ORGAN BORDLAGGER ELLER AVFÖR ARENDET

81/

07-01

80/81

07-01

79/80

07-01

78/79

07-01

77/78

1

KV ORGANISTEN (KV DELLEN)

2

TEGNERLUNDEN

3

FARDEMANGSGATAN

4

KV OXBACKEN (TÄGMÄSTAREN)

5

VÄSTRA MARK (MARKLYCKAN)

6

TALGOXEN

7

KV KRONOLJORDEN

8

BJÖRKRISSVÄGEN

9

STENRSVÄGEN

10

LUNDBY SÖDRA

11

KV PEDAGOGEN

12

SMEDSTORPSVAG.

13

MARIEBERG

14

BACKVÄGEN

15

HOVSTA CENTRUM

NYA DAGHEM I GAMLA GRANSKAP  
15 ARENDEN Figur 30  
BESLUTSGRÄNSEN  
1977-10-01 - 1981-12-31  
ANNIKA VON SCHEELE/IBFL/KTH  
1983-10-01

kvenser av fördyringar, dryftades i massmedia bland politiker och även av alternativrörelser (1).

Mitt bidrag till kunskapen om normer och tidsspillan är en enkel sammanställning av daghemsärendenas genomförandetider. Vad var det egentligen som tog tid? Se tabell 5 nedan.

Ärendena klassificeras enligt två olika villkor för genomförande respektive med eller utan konkret resultat. De fyra grupperna blir: A. Planlagd tomt finns att tillgå. Endast byggnadslov krävs för rättsligt korrekt genomförande. Ärende genomfört. B. Planändring/planläggning krävs förutom byggnadslov. Ärende genomfört. C: Som B, men ej genomfört trots att plan faststälts. D: Som B men ej genomfört. Plan ej heller antagen. Ärendena är listade inom sin grupp efter genomförandetider definierade i tabellen som "typ I".

### Beslut

Gruppindelningen visar entydigt vilket politiskt beslut som styr om ett daghem verkligen kommer till stånd eller ej. Ett politiskt initiativ i form av beslut i SCN, KS eller KF om att ett daghem ska byggas ett visst år säger inte att så blir fallet. Att en plan antagits och fastställts för ändamålet och under tidspress garanterar inte att beställaren utnyttjar den för byggande. Att pengar är budgeterade för såväl byggande som drift garanterar inte heller ett genomförande. Men att byggnadslov begärts och erhållits tycks vara en garanti för att daghemmet verkligen byggs och tas i bruk. Allt enligt den begränsade erfarenhet som de femton ärendena utgör.

Varför framstår byggnadslovet som det faktiska beslutet om genomförande? Antagligen för att det fattas efter det att exploateringsavtal slutits mellan byggherre och entreprenör. Avtalet förutsätter att KS utanordnat pengar för projektering och byggande. Först i och med exploateringsavtalet är kommunen bunden att genomföra beslutet. Följs inte avtalet kan konsekvenserna bli dyrbara. Dessutom står det ovillkorliga genomförandet, själva byggandet, och hänger på spaden när byggnadslovsbeslutet fattas. Redan en vecka efter beslutstillfället är byggprocessen igång, en process som inte endast består av ord utan av hårdvaluta: pengar och byggnadsmaterial, maskiner och arbetare. Sådan ärendehandläggning går inte utan vidare att bordlägga.

### Tider

Jämför vi gruppen A med gruppen B visar det sig något förvånande, att ärenden som inte kräver planläggning tar längre tid än de som kräver sådan. Hur stämmer det med debatten om planberedskap och planhinder?

(1) Se t ex RRVs revisionsrapport Dnr 1978:765 (1979-10-15) i vilken RRV hemställer att berörda statliga myndigheter ska redogöra för åtgärder för att förenkla normsystemet för barnomsorgen och dess utbyggnad. Se även Prop 1980/81:205 om förenklade statliga regler inom barnomsorgen. De nämnda dokumenten är resultat av några års debatt i frågan om den statliga styrningen.



Tabell 5: Genomförandetider i månader för femton daghemsärenden i Örebro. Genomförandet från politiskt initiativ till resultat se I, för planläggning se II, för ev planläggning och politiskt beslut om slutförande se III, för beslutsfattande se IV.

genomförande från	I 77-01-01	II 77-11-02 budget 78	III 77-11-02 budget 78	IV planfastställelse	
till Ärendenr	öppnande	planfastställelse	bygglov	bygglov	
A. 3	34	-	10	-	ärenden som ej krävde planläggning
1	36	-	12	-	
4	48	-	19	-	
5,5(1)	60	-	36	-	
<hr/>					
B. 10	32	9	10	1	ärenden som krävde planläggning /ändring
11	32	9	11	2	
8	33	9	10	1	
13	37	9	11	2	
14	49	9	28	19	
15	58	9	42	33	
<hr/>					
C. 6	-	9	-	-	ärenden som ej slutfördes trots planläggning
9	-	9	-	-	
5	-	18	-	-	
<hr/>					
D. 7	-	-	-	-	ärenden som planlades, men där inget förslag gick till antagande
12	-	-	-	-	

Dessutom visar sig planläggningstiden vara extremt kort (se tid II), medan tiden för att fatta beslut om att byggnadslov ska sökas (2) varierar kraftig (se tid IV). Den sistnämnda varierar mest! Tiden från bygglov till inflyttning varierar knappt alls. Variationerna illustreras i stolpdiagrammet, figur 31.

- (1) 5 representerar Västra Mark medan 5,5 representerar Marklyckan.  
 (2) Tid från ansökan till beviljat byggnadslov varierar från 0 till 1 månad.

Tvärtemot myten, så visar de femton daghemsärendena att den tekniska och rättsliga hanteringen av ärendet, d v s planläggning, byggnadslovsgranskning och byggande gick snabbt och att variationen i tidsåtgång mellan ärendena i de avsnitten var liten, medan beställarens beslutsfattande om vidareförande ibland drog ut på tiden, om frågan inte helt enkelt bordlades.

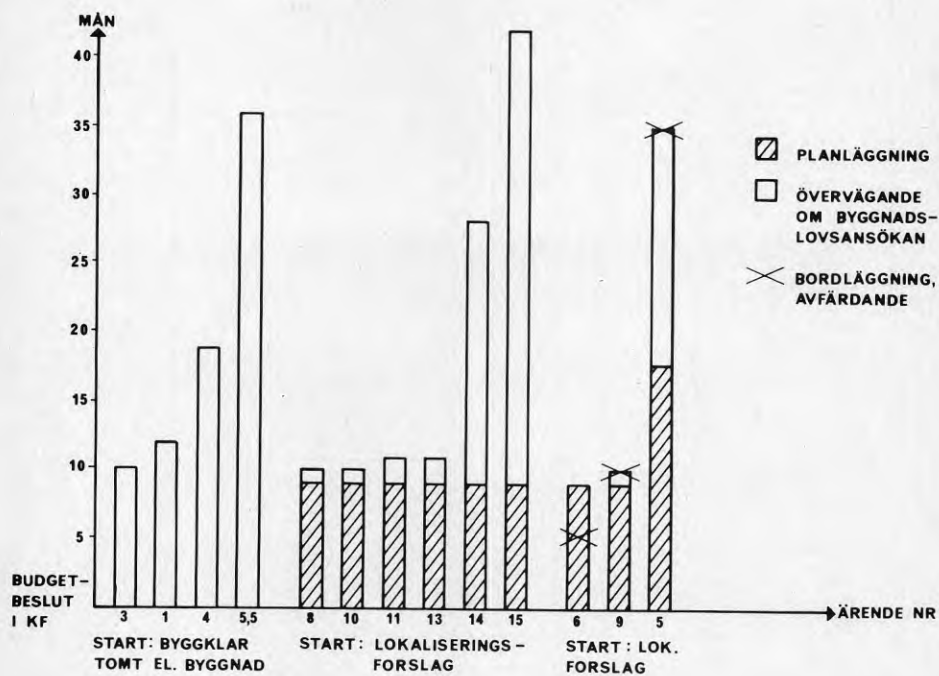
I efterhand kan man som ett empiriskt resultat konstatera att genomförandet bär på kontinuerligt politiskt beslutsfattande och att sådant tar tid. Det direkta verkställandet av beslut som ligger fast och hålls aktuella, tycks kunna nedbringas till standardiserade tidperioder. I Schéele 2 granskas vad beslutsfattandet innebär för typ av avvägningar.

Mot mina påståenden kan man hävda, att de icke genomförda ärendena är sådana, där förvaltningarna inte lyckades i sin verkställighet. Det kan ha varit den utdragna tekniska handläggningen som bidrog till att de politiska besluten blev inaktuella. Möjligen, men tidsuträkten berodde också på politiska överväganden om alternativa val. Under tiden inträdde intresseförskjutningar. Det var dessa som blev bordläggningsdrivande, inte de tekniska problemen. Sådana går alltid att lösa om besluten står fast.

Vem kan för övrigt påstå, att ett daghem inte hade kunnat byggas på Kronojorden? Eller på Västra Mark? Eller på någon av alla föreslagna tomter i Adolfsberg? Eller i Tegnerlunden? Daghemmen hade haft lika goda kvaliteter i dessa lägen som någonsin de byggda.

Resultaten visar, enligt min mening, att fysisk planering och upphandling drevs mycket rationellt under 1977 och 1978, måhända tack vare att den personella kapaciteten då var hög. Även 1979 drevs icke bordlagda ärenden, medan hela frågan om att bygga daghem tycks ha fallit i glömska 1980.

Vilka som "glömde" eller bordlade frågan, tjänstemännen eller förtroendemännen, beställaren eller verkställaren, diskuteras i Schéele 2, liksom varför det blev som det blev. I den skriften beskrivs även hur planeringen bedrevs år från år med de femton daghemsärendena som granskningsunderlag.



Figur 31: Tid för överväganden och för verkställanden.

## Kapitel 10. BARNOMSORGEN I KOMMUNEN

Barnomsorgsutbyggnaden 1976-83

Den 1 januari 1984 fanns i kommunen 4 950 platser i den kommunala barnomsorgen för de 9 207 barn i åldrarna 0-6 år som bodde där. Det är drygt 400 platser mindre än vad man 1979 (då jag intervjuade beslutsfattare och planerare) beslöt att bygga före 1984 (enligt BOP 1980-84). Platserna var fördelade med 2 692 i daghem (54 %) och 2 258 i familjedaghem (46 %). Av alla kommunens barn 0-6 år fick 53 % plats (se tabell 6). Utbyggnadens fördelning över åren framgår av nedanstående tabell.

Tabell 6. Utbyggnad av den kommunala barnomsorgen.

För förskolebarn i Örebro åren 1976-1983. (Källa: Statistikavdelningen för åren -76, -77, -78, samt kommunens årliga rapporter till Socialstyrelsen därefter. Källan är osäker, då samma uppgift ur olika dokument inte alltid stämmer.

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	tot efter 1975	
Daghem	19	381	161	329	187	327*	45 <sup>^</sup>	-28*	2431	
Familjedaghem (0-6 år)	7	533	200	93	-36	220	16	68	1101	
	26	914	361	422	151	547	61	40	3532	
Summa 77-81		2395 pl varav 1385 i dh och 1001 i fdh								

\* Varav minst 100 genom överinskrivning  
<sup>^</sup>Varav 50 genom ytterligare överinskrivning  
\* Trots minst 50 genom ytterligare överinskrivningar

Den inramade delen av tabell motsvarar den del av utbyggnaden som enligt vallöftet 1976 skulle leda till att barnomsorgen var fullt utbyggd i kommunen. Inom den perioden ändrades inte vallöftets mål om fullt utbyggd barnomsorg senast 1981.

Enligt 1976 års beräkningar skulle full utbyggnad motsvara ca 2 550 platser totalt (se tabell 2).

Enligt tabell 6 ovan har ca 2 400 platser tillskapats. Ett hundratal av dem får anses kvitta 1976 års nedgång i platsantal. Inte heller var det enligt löftet fråga om att bygga ut med hjälp av överinskrivningar. Ytterligare ett hundratal får räknas bort. Återstår ca 2 200 platser vilket knappt motsvarar vad man lovade, förutsatt att behovsbilden inte förändrats under tiden. Löftet var nämligen inte formulerat i antal platser utan som "full behovstäckning".

Eftersom källorna är osäkra presenterar jag nedan den platsstatistik som är underlag för tabell 6. Använder jag BOP i stället för förvaltningsstatistik enligt uppgifter i tabell 6, skiljer sig utbyggnaden på uppemot 300 platser vissa år för en omsorgsform. Det är således inte möjligt att ur tabell 6 dra säkra slutsatser om vilket år respektive omsorgsform främst fick sina tillskott.

Man kan emellertid konstatera att det borgerliga blocket inte hann skörda resultaten av sina ansträngningar för att före valet bygga ut barnomsorgen. De kom i stället under socialdemokraternas första år, då socialdemokraterna ytterligare spädde på med platser bl a genom att definiera om platsantalet per daghemsvadledning samt kraftigt utöka familjedaghemsversamheten. 1978 års planering gav utslag under 1979. Den nominella ökningen av platser 1981 bestod till stor del av överinskrivningar.

Tabell 7. Antal platser i daghem och familjedaghem.

Barn 0-6 år i Örebro kommun. Avser befintliga platser. Källa Statistikavdelningen åren 75-78. Socialförvaltningens årliga rapporter till Socialstyrelsen:

31/12 år	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Form									
Daghem	1360	1379	1760	1921	2250	2437	2764	2719	2692
Familjedaghem	1150	1157	1690	1897	1990	1954	2174	2190	2258
Summa platser	2510	2536	3450	3818	4240	4391	4938	4909	4950

Full behovstäckning eller ej?

Hur ska man pröva om vallöftet att bygga ut barnomsorgen till full behovstäckning genomförts? Har behovet av barnomsorg verkligen sjunkit i förhållande till vad man trodde 1976?

Vad säger kommunen själv i sina dokument?

Någon barnomsorgsplan för perioden 1982-85 upprättades inte 1981, vilket var unikt. Av statlig statistik och senare barnomsorgsplaner framgår att Örebro 1982 hade fullt utbyggd barnomsorg, med platser för de 49 % som hade behov. Året innan det magiska 1981 redovisas däremot i statlig statistik en brist omfattande 6 % av alla barn. 1981 beräknades 60 % ha behov av kommunal barnomsorg. Om kommunen före 1982 kan sägas ha byggt bort barnomsorgen så förutsätter det att behovet från ett år till ett annat sjunkit från 60 % till 49 % av alla barn. Det betyder att 11 %, ytterligare 1 012 barn, uteslöts ur kön i förhållande till föregående år. Se tabell 8.

Behovsberäkningarna ändrades 1982 på följande grunder:

1. Det kom att födast fler barn än beräknat.
2. Kvinnors förvärvsfrekvens visade sig stiga mer än beräknat enligt nya FOB-en som kom 1980.
3. Behovet bedömdes enligt politiska beslut på annat sätt



vilket innebar att barn till ensamstående hemmavarande fäder inte som tidigare ansågs ha behov av kommunal omsorg, att barn till dagbarnvårdare inte ansågs ha behov av omsorg (må vara att vissa mödrar var dagbarnvårdare i väntan på annat arbete), att barn födda under året samt deras syskon räknas vara berättigade till kommunal barnomsorg, d v s ej ha behov av sådan.

Beräkning enbart enligt punkten 3 ovan sänkte det "teoretiska behovet" med ca 2 300 barn, d v s med över 25 % av alla barn i kommunen (1). Resultatet av det nya sättet att beräkna var att behovsstegringen stannade vid ett hundratal barn, trots att objektiva mått enligt punkterna 1 och 2 ovan, borde peka mot skyn.

Barnomsorgssituationen 1981/82 respektive 1983/84 enligt policystudien

Den översiktliga bilden av barnomsorgsutbyggnaden är, att det finns plats för ungefär hälften av alla barn i Örebro inom den kommunala barnomsorgen, givet en begränsad andel barn under tre år. Ungefär lika många barn har behov av sådan, givet att behov definieras politiskt enligt ovan.

Barnomsorgen kan därmed sägas vara fullt utbyggd och vallöftet uppfyllt. Till detta kan läggas, att ingen annan kommun i Sverige med så stor andel av alla barn i den kommunala barnomsorgen redovisade för 1981 så liten brist på platser i förhållande till bedömt behov.

Socialförvaltningen i Örebro rapporterade våren 1984 till socialstyrelsen, att alla barn 0-6 år som hade behov av kommunal barnomsorg fick sådan (2)!

Barnomsorgssituationen 1983/84 enligt ärendestudierna "Femton nya daghem"

Möjligheterna att få daghemsplats är närmast utopisk i några kommundelar, medan andra har daghem som drivs med tomma platser. Barn under ett år tas bara undantagsvis emot i kommunal barnomsorg. I praktiken existerar inte valfrihet mellan daghem och familjedaghem eftersom fördelningen mellan dessa bägge former varierar kraftigt mellan kommundelarna. Andelen familjedaghemplatser varierar mellan 83 och 25 % för barn 0-6 år. Den aggregerade fördelningen som redovisas i avsnittet ovan, 54 % daghems- och 46 % familjedaghemplatser, ser ju mycket oförargligare ut för den som vill ha valfrihet!

Varje kommundel har idag ansvar för sin barnomsorg (31/12 1984). Det finns ingen kommunal överblick över vare sig fördelningen mellan platser i daghem och familjedaghem eller över kötider inom olika stadsdelar. Offentliga utbyggnadsplaner på sikt existerar inte.

(1) Örebro kommun, 1982-06-17, statistikavdelningen.

(2) Blankett 1. "Uppgift om daghem ur plan 1983-87", Örebro kommun. Odaterad (ur SOS enkätmaterial).

Intresse för samordnad bild över planeringssituationen tycks inte finnas. Där överkapacitet råder stängs daghem och lokaler används för annat. Där brist föreligger skriks detta inte ut på torget. Befintliga lokaler anskaffas efterhand i det tysta med stöd av fastighetsförvaltningen i kommunen och enligt strategin: "Man tager vad man haver". Lokaler som av en tillfällighet råkar bli disponibla någonstans i kommundelen tas i anspråk.

Vem som bevakar barnens, deras familjers och grannarnas intresse av lämpligt lokaliserade och lämpligt utformade trivsamma och hälsosamma lokaler för barns arbete, lek och inläring är oklart. Det tycks som om kreativ målinriktad planering för att tillfredsställa olika brukargrupperns behov av miljöförändringar ersatts av administration. Detta intryck är giltigt för vissa kommundelar men är förhoppningsvis missvisande för andra.

#### Motstridiga resultat

Hur kan policystudien visa att socialdemokraternas vallöfte 1976 och 1979 uppfylldes, samtidigt som ärendestudierna visar ett fläckvis skriande behov? För att förstå de bägge motbilderna krävs en analys 1) av hur barnomsorgspolitiken utvecklas under genomförandets lopp, 2) av den planerande organisationen som kanal och aktör vid intresseregleringar, beslutsfattande och genomförande, 3) av orsakerna bakom detta handlande samt 4) av vilka konsekvenser det egentligen fick för förskolebarn i Örebro.

En sådan analys görs i skriften Sagt och gjort - från beslut till resultat i kommunal planering (Schéele 2).

#### Barnomsorgssituationen i siffror

Boende barn i kommunen och antal platser år från år i kommunal barnomsorg framgår av tabellerna 8-10 nedan.

Tabell 8. Behovstäckning 1980 och 1981 i % av beräknad andel barn 0-6 år med behov av heldagsomsorg enligt fem barnomsorgsplaner från 1975-80.

Behovstäckning år	enl plan nr				
	1	2	3	4	5
1980	63	72	93	93	93,5
1981	-	73	100	100	100

Förklaringar  
 Plan nr 1 = Förskoleplan 1975-80  
 Plan nr 2 = Barnomsorgsplan 1976-81  
 Plan nr 3 = Barnomsorgsplan 1978-82  
 Plan nr 4 = Barnomsorgsplan 1979-83  
 Plan nr 5 = Barnomsorgsplan 1980-84

Tabell 9. Antal barn 0-6 år i Örebro kommun samt deras behov av omsorg enligt prognoser för fem barnomsorgsplaner 1975-1980  
(Källa: Johnny Sehlin, Örebro kommuns statistikavd., opublicerat underlagsmaterial)

År	Antal barn totalt					Behov pga föräldrars förvärsarbete i 20-w tim per vecka, studier m m					Övriga behov av omsorg									
	/enl plan					Antal, enl plan nr ***					Procent, enl plan nr *					Antal barn ** enl plan nr				
	nr 1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
1970			116390					42480	42480		39,5	36,50	36,50							
1974	113410					4480														14701470
1975	11324	109710		109710	109710	4586	4729	4948	4948	4948	40,5	43,1	45,10	45,10	45,10	45,10	372	138	348	348
1976	11401	10985		106340		4731	4800	4909			41,5	43,7	46,2							-395
1977	11486	10918		103280		4881	4837	4949	4885		42,5	44,3	47,2	47,3						-421
1978	11454	10781	10153	9985	98520	4982	4841	4901	4833	4768	43,5	44,9	48,3	48,4	48,4					-443
1979	11519	10751	10027	9859	9684	5126	4902	4961	4881	4793	44,5	45,6	49,5	49,5	49,5					-466
1980	11604	10754	9832	9664	9538	5280	4990	5000	4890	4827	45,5	46,2	50,8	50,6	50,6					-489
1981		10753	9623	9455	9397	5032	5006	4888	4858		46,8	52,0	51,7	51,7						78
1982			9565	9397	9364	5006	4961	4943			53,0	52,8	52,8	52,8						44
1983				9432	9464			5083	5100			53,9	53,9	53,9						280
1984					9504			5228												272

Kommentarer: Prognosen över totalt antal boende barn för de första planerna mycket optimistisk. Hade plan nr 1 byggd på samma prognos som plan nr 4 hade behovet 1975 omfattat 900 färre barn. Hade å andra sidan 1974 års prognos legat till grund för plan nr 4 hade ca 700 ytterligare platser behövt byggas för att uppfylla vallöftet.

#### Förklaringar

- o Plan nr Se tabell 8
- \* Anger faktiska förhållanden
- \*\* %-satsen stiger för varje plan med ca 1 % enbart mellan plan 2 och 3 p g a antagande om fler studerande mödrar resp ensamstående fäder än tidigare.
- \*\* Plan 2 och 3 ökat behov p g a antagande om fler "barn med särskilda behov"
- \*\* Plan 4 och 5 reducerat behov bl a p g a att daghemsvårdarens egna barn och barn under 1 år samt deras syskon avfördes ur behovsstatistiken samtidigt \*\*\*.
- \*\* Ökat behov p g a höjd konstaterad förvärvsfrekvens för mödrar och fler födda barn.

Tabell 10. Antal platser i daghem och familjedaghem. Befintliga och planerade enligt 5 barnomsorgsplaner från 1975 till 1980 (Källa: Johnny Sehlin, Örebro kommuns statistikavd., opublicerat underlagsmaterial)

År 31/12	Antal platser daghem *					Antal platser f dh **					Summa platser **				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
1970															
1974	13850		12490	12490		14000	6750	6750			27850	19240	19240		
1975	1415	13600		13600	13600	1475	11500	15400	15400	15400	2890	25100		29000	29000
1976	1475	1410	13790			1475	1150				2950	2560			
1977	1505	1655	1774	17600		1475	1205	16900			2980	2860	3036	34500	
1978	1565	1950	2274	2200	19210	1475	1260	1412	1890	18900	3040	3210	3686	4090	38110
1979	1565	2115	2624	2410	2359	1475	1315	1582	2060	2060	3040	3430	4206	4470	4419
1980	1565	2285	2989	2597	2546	1475	1370	1742	2215	2215	3040	3655	4731	4812	4761
1981		2285	3171	2783	2732		1425	1876	2370	2371		3710	5047	5153	5103
1982			3171	2826	2774			1876	2406	2406			5047	5232	5180
1983				2897	2896			2466	2466					5363	5362
1984					2975				2526						5501
Planerat tillskott i antal platser under perioden															
	+180	+925	+1792	+1137	+1054	+75	+275	+719	+776	+636	+255	+1200	+2511	+1913	+1690

Förklaringar

Plan nr Se tabell 8

o Anger befintliga platser

\* 1: Av Socstyrs godkända platser, 2: Enl SCN verksamhetsplan, 3: Enl SCN verksamhetsplan el motsvarande, 4: Enl SCN verksamhetsplan el motsvarande, 5: Enl SCN verksamhetsplan el motsvarande.

\*\* 1: Inkl på deltid i fdh, 2: Exkl på deltid i fdh, 4: Inkl på deltid i fdh, 5: Inkl på deltid i fdh.

(Utdrag ur program till projekt Komplettering med daghem i grannskap, sid 4-9)

Utkast

Teoribildning och fältarbete

"PM. DP 1 inom ramprogrammet för BFL/KTH: Ang fortsatt forskning i Örebro". (bif), beskrivs den gemensamma plattformen för fortsatt forskning i Örebro: Forskningen ska vara processinriktad samt behandla brukarnas möjligheter att påverka miljöförändringar.

I det följande skisseras en modell för hur undersökningen genom studier av tidigare forskning parallellt med fältarbete kring ett konkret problem ska utveckla en teori om brukarens villkor i planeringen.

Teoriens sats består av en rad satsar som stöds av tidigare Örebroforskning (sats 2-5) eller utgör bas för fältarbete inom denna undersökning (sats 1 och 6). Satserna 1-6 anvisar tillsammans modellen för hur den totala undersökningen bör läggas upp.

SATS 1. VERLIGHETEN VISAR H U R  
byggd miljö ser ut idag

En teori om miljökompletteringar måste utgå ifrån den miljö som ska kompletteras. Teorin svarar då på frågan hur typ: "Hur ser den miljö ut idag som vi vill komplettera (med daghem)?" Teorin har en deskriptiv fas.

Tes om beskrivningsmöjligheter är:

Tes - Fysisk och social miljö är beskrivningsbar i delar som utgår från vissa formulerade frågeställningar.

Detta innebär att vi måste göra klart för oss varför vi vill beskriva ett utsnitt av en miljö.

SATS 2. HISTORIEN BELYSER V A R F Ö R  
byggd miljö i en viss tid behöver kompletteras

En teori ska hjälpa oss att förstå. Alltså måste den vara förklarande. Den ska svara på frågan varför: "Varför behöver vi komplettera vår stadsbygd (med daghem)?"

Teser om förklaringsmöjligheter är:

Teser - Byggd miljö från olika tider är tillsammans arkiv över sociala, ekonomiska och politiska processer. Var och en är minnesbilder från dåtidens förhållanden.

- Mål och normer från olika tider av planering och byggande belyser tidens ambitioner och repressioner.



Det innebär att vi kan studera den fysiska miljön och därmed lära oss något om villkoren för den tid då miljön skapades. Studier av mål och normer från tiden då miljön planerades ger oss något om bakgrunden till dessa villkor. Från den byggda mikromiljön genom dess styrmedel når vi upp till de system som styrde det sociala livet på den tiden. Går vi sen vidare till de system som idag styr motsvarande sociala liv och granskar dagens mål och normer så ser vi räckvidden av den sociala, ekonomiska och politiska förändring som ligger bakom dagens krav på förändringar i den fysiska miljön. Vi ser orsaker i makromiljö till brister i mikromiljön (t ex brist på markreservationer för förskolor).

Kunskap om orsaker ger oss den kraft som behövs för att förändra - antingen den fysiska ramen - eller det sociala livet - så att samstämmighet uppnås.

SATS 3. KONFLIKTER ILLUSTRERAR H U R  
byggd miljö bör kompletteras

En teori ska lära oss att utveckla något. Alltså måste den vara normativt beskrivande. Den ska svara på frågan hur: "Hurudan stadsbygd vill vi ha (för våra förskolebarn)?"

Teser om möjligheter att beskriva miljökvaliteter är:

Teser Konflikter mellan socialt liv och byggd miljö kan bero på

- förändringar i det sociala livet sedan den tid då den byggda miljön skapades. Konflikterna belyser då en social process.
- avståndet mellan beslutsfattare och brukare. Konflikterna belyser då en icke brukaranpassad tillblivelseprocess eller förvaltning.

Det innebär att vi genom att vara uppmärksamma på hinder för ett gott socialt liv (en god barnomsorg) i den befintliga miljön kan fånga upp väsentliga krav på den. Genom att vara uppmärksamma på vad som ger möjligheter i den befintliga miljön kan vi bevaka goda kvaliteter i densamma.

SATS 4. PARTSFÖRHÅLLANDEN FRAMTVINGAR STÄLLNINGSTAGANDEN FÖR V E M  
byggd miljö ska kompletteras

En teori ska utgå från det samhällssystem vari den ska användas. Planering i vårt samhälle är ett "passningsarbete" mellan olika intressenters eller aktörers krav på miljön. Dessa krav är såväl samstämmiga som motstridiga. Alltså måste teorin anvisa en skyldighet att klart uttala vems eller vilkas krav på miljön som gäller eller ska gälla över andras. Teorin ska svara på frågan för vem: "För vems skull ska vi komplettera vår stadsbygd (med daghem)?" (7). En teori om brukarnes villkor i planeringen måste särskilja brukarens krav. Men bru-

(7) Svaret på frågan är inte självklart. Daghem kan byggas för barns, för föräldrars, för barnvårdares, för kvinnors och/eller för produktionens skull.

## Bilaga 1:3

karen är ingen homogen grupp. En teori om villkor innehåller teori om makt och om medbestämmande. Teorin måste beakta risken eller möjligheten för att olika brukargrupper konkurrerar eller samverkar med varandra liksom med tidigare i planeringsprocessen medbestämmande aktörer.

Tes om brukaraktören är:

Tes - Olika brukargrupper har motstridiga krav på miljön.

Det innebär att aktörer måste klassificeras utifrån sin roll vid den aktuella planeringen. Inom gruppen brukare måste olika brukarkategorier särskiljas på sätt som är relevant för det aktuella planeringsproblemet.

SATS 5. GENERALITET MÖJLIGGÖR VAL AV V I L K E N byggd miljö som ska kompletteras för vem

En teori ska vara giltig inom vissa gränser. Alltså måste gränser anges.

Tes för avgränsning är:

Tes - Ovanstående satser gäller för alla planeringsproblem vid miljökompletteringar.

Det innebär att daghemsbyggande bara är ett av många önskvärda kompletteringar i befintlig miljö som kan förklaras med historia, beskrivas utifrån kunskap om hinder och möjligheter för en viss brukarkategori i dagens miljö. Det innebär vidare att vissa gemensamma eller liktydiga orsaker till hinder och möjligheter kan sökas på en gemensam övergripande nivå.

SATS 6. RÅDANDE STYRSYSTEM ANVISAR N Ä R OCH P Å V I L K E T S Ä T T byggd miljö kan kompletteras

En teori blir en strategi om den också innehåller anvisningar om på vilket sätt och vid vilken tidpunkt en aktör ska gå tillväga för att få tillstånd en önskvärd miljöförändring. Tidpunkten visar när det önskvärda blir möjligt. Strategin ska svara på frågorna när och hur: "Vid vilket tillfälle och på vilket sätt kan jag påverka eller styra en komplettering av vår stadsbygd (med daghem)?"

Tes för angreppssätt är:

Tes - Rådande formella och informella styrsystem för förändrad markanvändning belyser ekonomiska och politiska strukturer i dagens samhälle.

Det innebär att dagens planeringsrutiner på kommunal nivå behöver kartläggas, eftersom en strategi för miljöförändring ( t ex med komplettering av stadsbygd med daghem) inte bara kan utgå från vad som är önskvärt utan också från vad som idag är möjligt. Medan ekonomiska strukturer snarare än ekonomin i sig visar ramar för dagens möjligheter, så visar politisk vilja förmågan att utnyttja dem. Det önskvärda får ange rikt-

ningen av strategins framtida utveckling.

Kommentarer till satserna utifrån tidigare örebroforskning

- Sats 2 Den andra satsens del I styrks av resultaten från projekten "Örebro, tätortsexpansioner och rumsliga processer" (1) och "Processer i bostadsområden i ett barnomsorgsperspektiv" (2).

Den byggda miljön i Örebro, särskilt de större bostadsområden som byggts upp efter krigen, ser i stort sett ut som de gjorde när de var nya, om man undantar tecken på åldrande och förslitning. Detta är varken nödvändigt eller alltid till fördel för brukaren. Satsen är inte en truism utan ett konstaterande varav följer att grannskap från olika tider symboliserar dessa tiders sätt att betrakta boendet. De visar också vilka möjligheter och begränsningar som fanns att realisera rådande ambitioner.

Den andra delen av satsen styrks av samma projekt. Genomgång av normer och mål från tiden för planering och byggande av bostadsområden under 50-, 60- och 70-talen visar att dessa kunde vara satta i relation till landet i övrigt. I vissa avseenden kunde ambitionerna vara högre. Så var fallet med utbyggnad av social service. Men det har inte varit så, att mål hela tiden höjts i takt med "utvecklingen" i landet eller i kommunen. Vissa ambitioner har sedermera sänkts eller blivit inaktuella. Dagbemsbyggandet, t ex, hölls under 50-talet på en nivå som motsvarade efterfrågan. Under 60-talet steg efterfrågan så kraftig att ambitionsnivån "sänktes" till att uppnå en av kommunen antagen norm för utbyggnaden. Att bygga bort efterfrågan var inte längre aktuellt, trots att utbyggnaden var kraftigare än någonsin. Liknande utveckling rådde inom bostadsbyggandet. Trots ökat byggande motsvarade omfattningen av färdigställda bostäder allt sämre den aktiva efterfrågan. En kvot för bostadsbyggandet antogs, i detta fall av staten, eftersom den inte kunde acceptera investeringar i bostadsbyggandet till den grad som kommunerna var beredda att göra. Exemplet visar hur kvantitativa normer och regler kan tillbakavisa krav på radikala miljöförändringar. Det är tänkbart att kvalitativa normer har haft samma effekt.

Satsen i sin helhet anvisar ett historiskt perspektiv som en förutsättning för att förstå varför närmiljön ser ut som den gör. Det innebär att de två nämnda studierna kommer att ligga till grund för beskrivningar av närmiljöns innehåll och form som syftar till att förklara varför miljön har sådana begränsningar att komplettering blivit aktuell.

- Sats 3 Den tredje satsen styrks av resultat från projekten "BIBOP" och projektet "Studie av yngre skolbarns livsvillkor i två bostadsområden i Örebro" (STYS) (3).

Studier inom ramen för projekt BIBOP av dagbemsbyggnader och bostäder från olika tider visar att det inte bara är otidsenlig utrymmes- och utrustningsstandard som gör äldre lokaler mer tungarbetade än nya. Kvaliteter, som rumssamband, rumsindelning och måttförhållanden skiljer dessa åt och medför svårigheter att driva en verksamhet, eller att bo så som dagens

## Bilaga 1:5

brukare önskar. Daghemmens tidigare stränga åldersindelade verksamhet återspeglas i äldre daghems planlösningar. Samarbeta i arbetslag försvåras i sådana lokaler inte bara av sociala relationer utan också av byggda "barriärer".

Intervjuer med skolbarn inom ramen för projekt STYS visade att beslutsfattare inom planeringsprocessen inte hade samma kunskap om hur barnmiljö borde vara utformad som barnen själva. Planerare hade sällan studerat resultatet av sina planer och kunde därför inte veta hur de egentligen fungerade. Bl a nämnda studier kommer att ligga till grund för en analys av vad som är "god miljö" och därmed hur den befintliga miljön bör kompletteras. Analysen bör anvisa vilket av alternativa lösningar som är bäst för barnen.

- Sats 5 Sats fem påstår att det finns en viss generalitet i ovan förda resonemang. I denna undersökning kommer enligt resonemang under "Problemområde, specifikt", barnomsorgsperspektivet från projekt BIBOP att behållas. Kompletteringsplanering handlar då om planering för byggande av förskolor i redan ianspråktagen tät stadsbygd.
- Sats 4 Sats fyra styrks av resultat i Projekt "Brickebacken" (5). Brukargruppers önskemål om förändringar av den service som finns i grannskapscentrat går stick i stäv med varandra. I denna undersökning tar vi ställning för de förskolebarn som behöver plats på daghem. Det innebär att i projekt BIBOP (2) utförd analys av "god barnomsorgsmiljö" kommer att ligga till grund för analys av den färdigställda daghemsmiljöns kvaliteter.
- Sats 6 Den sjätte satsen anvisar behovet av en kartläggning av dagens planeringsrutiner på kommunal nivå. Detta är inte tidigare gjort. Därför kommer en fältstudie i Örebro att läggas upp för att täcka denna kunskapslucka.

#### Sammanfattning av modellens utseende

Historiska studier förklarar varför en miljökomplettering krävs. Studier av konflikter mellan socialt liv och fysisk miljö visar hurudan miljön bör vara, d v s vad planeringen ska leda till. Ställningstagande för en specifik brukarkategori ger svar på vad som är funktionell respektive dysfunktionell planering d v s vi vet vems behov som planeringen ska tillfredsställa.

Modellen kan användas till förmån för vilken aktör som helst. Studier av dagens verklighet ger oss slutligen svar på när och hur planeringen skall bedrivas dels för att problemet skall undanröjas dels så att den som ska använda miljön ska kunna delta i eller på annat sätt påverka planeringen.

Svar på varför daghem behövs och hur de bör se ut med hänsyn tagen till förskolebarnen kan hämtas i tidigare utförd Örebro-forskning samt i annan forsknings- och utredningsverksamhet. Var de bör ligga och hur de ska tillskapas tillhör de frågor som denna undersökning ska inhämta kunskap om. Historiska och kvalitativa studier kompletteras därmed med kvantitativa och

## Bilaga 1:6

planprocesstekniska samt med studier av planeringsprocessen som en social process. Parallellt med studier av det konkreta problemet, "fältarbetet", ska teoribildningen vidareutvecklas.

1. Egerö, B
2. Schēele, A
3. Ögren, K
5. Fleetwood (Söderman, L, Folkesson, H, Thiberg, S



POLICYSTUDIEN: intervjublankett  
panelintervju, KOMP, 1979

IP: (namn) barnomsorgsplan 1976-1981  
intervjuvarv I reservationen 1976  
underlag plan  
övriga intressen i utbyggnaden

Ang situationen kring barnomsorgsplan 1980-1984  
interjuvarv II oppositionens uppfattning  
underlag plan  
övriga intressen i utbyggnaden

Frågor:

1. Vilka politiker drev frågor kring planen  
pådrivare för utbyggnad  
bromsare av plan resp av utbyggnad
2. Vilka tjänstemän (adm, soc, fys, fstg, ek, hus, etc)  
drev på  
bromsade
3. Vilka näringslivs el liknande representanter  
drev på  
bromsade
4. Vilka opinionsbildare var aktiva  
för utbyggnad  
mot utbyggnad
5. Vilka brukargrupper (föräldrar personal övriga) agerade  
för utbyggnad  
mot utbyggnad
6. Vilka intresseorganisationer i övrigt  
för  
mot
7. Vilken typ av aktörer hade det största inflytandet  
som pådrivare  
som bromsare
8. Hur gick man vidare efter beslut kring planen
9. Vilka grupper eller individer lade upp strategin

## Bilaga 2:2

PANELINTERVJU

KOMP

DAT

## BAKGRUNDSDATA IP:

1. Kön
2. Ålder
3. Utbildning  
Yrke/befattning            år                            år                            år
4. Familj    Barn ålder
5. Barnomsorg i fam
6. Boendeform
7. Vilka av nämnda aktörer känner du mest genom att du ofta samarbetar med dem
8. Vilka känner du mest "privat"
9. Är du släkt med någon
10. Vem av nämnda har störst möjlighet att påverka planeringsprocessen politiska beslutsstadiet innan planen är antagen genomförandet (från planantagande till driftsstart)
11. Vad innebär "planering" för dig
12. Har du själv någon möjlighet att påverka planeringen eller beslutsfattandet kring plan och plangenomförande

## Bilaga 3:1

## PANELINTERVJU 1976 (BIBOP)

(utdrag ur "Daghem och grannskap", BFL rapport 3:1979, remissupplaga, sid 10:3-10:4)

Metod 20 personer lottades fram var och en representerande en "cell" inom den kommunala hierarki som planerar daghems- och familjedaghemsutbyggnaden resp verksamheten. De 20 cellerna var:

toppolitiker (perioden 1973-76):

- kommunalråd för sociala roteln
- dito administrativa roteln (ekonomisk långtidsplanering, fysisk planering)
- dito tekniska roteln (fysisk detaljplanering, byggande, fastighetsförvaltande)

politiker med ordförandeposter (perioden 1973-76):

- styrelse, nämnds- eller utskottsordförande inom sociala roteln
- dito, med ansvar för fysisk planering eller byggande inom administrativa eller tekniska rotlarna

övriga politiker (perioden 1973-76):

- inom sociala roteln

chefstjänstemän:

- för socialförvaltningen
- för förvaltning som bedriver fysisk planering (plankontor, utredningskontor)
- för förvaltning som bedriver ekonomisk planering

övriga tjänstemän:

- inom socialförvaltningen
- inom förvaltning för fysisk planering

särskilt berörda tjänstemän:

- chef för sektionen för barntillsyn, sedermera avdelningen för barnomsorg
- övrig administrativ tjänsteman inom barnomsorgsavdelningen med arbetsuppgifter av administrerande eller förmedlande art
- dito

personal i driften:

- förskollärare verksam på daghem
- barnsköterska verksam på daghem
- dagbarnvårdare

brukare:

- föräldragrupp från studiecirkel på ett daghem
- ledamöter i IMSEs arbetsgrupper (3)

Summa 20 celler med 18 IP samt 2 IP-grupper.

Intervjuerna genomfördes som strukturerade samtalsintervjuer. Dessa berörde åtta frågeområden med ca sex frågor inom varje område. De åtta områdena handlade om:

- |                          |  |
|--------------------------|--|
| Inledning                | - daghem och familjedaghem allmänt (varför finns daghem, (4) vilka barn går på daghem)   |
| Om mål                   | - mål för verksamheten (IPs mål, samhällets, bästa omsorgsformen, karakteristika för bra daghem)   |
| Om plan                  | - fysisk planering för daghem (hur planera, lokalisera, utforma i enlighet med målen)  |
| Om verkligheten          | - IPs kunskap om verksamheten på daghem (har IP varit på något daghem, vad gör man där, för- och nackdelar med olika omsorgsformer inklusive förälder hemma)   |
|                          | - bra och dåliga daghem (finns det bra och dåliga daghem, karakteristika, orsaker, bostadsområdets roll, statusskillnader, föräldrars val av omsorgsform resp institution, konsekvenser)   |
| För bearbetning          | - IPs och andras roll (inom planering, verksamhet)   |
|                          | - IPs bakgrund "val" av omsorgsform för egna barn, IPs ålder)  |
| Kommentarer till metoden | Intervju som var av idéskapande karaktär ger inte underlag för generaliseringar. Urvalet innebar följande: I åtta av de 20 cellerna existerar bara en individ. Där var urvalet således enbart strategiskt. I de övriga förtroende och tjänstemannacellerna varierade antalet per cell mellan två och ca 1 300. |

- (3) IMSE är en organisation för daghemsföräldrar i Örebro kommun som är uppbyggd av representanter från alla daghem samt av fyra arbetsgrupper. Styrelsemedlemmar finns ej. IP-grupp var förtroendevalda aktiva arbetsgruppsmedlemmar.
- (4) Daghem betecknar i detta avsnitt såväl daghem som familjedaghem.

ÄRENDESTUDIEN: intervjuunderlag, panel- och nyckelpersons-intervju 1979, KOMP

Följande daghemsprojekt är aktuella 1977-79 i Örebro centralort (se karta)

IP ombeds kommentera vart och ett utifrån fråga 1-4.

1. Hur är läget för resp ärende? Var i processen ligger det, tidplan?
2. Vad är din roll?
3. Hur anser du att det går? Varför?
4. Vilka är inblandade? Vilka hindrar, försvårar, driver fram?
5. Välj ut ett projekt (ärende) som du tycker är ett bra skolexempel på planering och där resultatet också blivit bra.
6. Välj ut ett exempel på ett krångligt ärende, som ändå gick att genomföra samt ett som var så krångligt att det inte gick. Dina exempel ska samtidigt vara sådana som du tycker vore intressanta att få belysa och diskutera.
7. Har jag glömt förteckna något aktuellt ärende/projekt?

Hovsta centrum: Planutvidgning vid parkmark vid daghemstomt i befintligt tätortscentrum.

Lundby: Ändring av specialområde av skyddszonskaraktär vid bostadsbebyggelse.

Tegnerlunden: Ändring av parkmark inom "Stenstaden".

Kv Kronojorden: Ändring av parkmark vid bostadsbebyggelse.

Kv Talgoxen: Utvidgning av befintligt A-område över parkmark vid bostadsbebyggelse.

V Mark: Ändring av parkmark inom landstingets sjukhusområde.

Krontorpsgat: Ändring av specialområde av skyddszonskaraktär samt av parkmark vid kontors- och servicebebyggelse.

Kv Organisten: Ändring av parkmark vid bostadsbebyggelse.

Stenåsvägen: Ändring av Bs-område samt utvidgning av plan.

Björkrisvägen: Ändring av parkmark i bostadsbebyggelse.

Smedstorpsvägen: Ändring av parkmark vid bostadsbebyggelse.

Kv Pedagogen: Ändring av byggnadsyta inom befintligt A-område, avsett för skola, vid bostadsbebyggelse.



## Bilaga 4:2

Marieberg: Stadspaneläggning av byggnadsplan i avsnitt för parkmark delvis av skyddszonskaraktär samt för A-område.

Diskuterat ianspråktagande av A-område i äldre fastställda planer.

Färdemansgat: Ianspråktagande av A-område, avsett för lekskola som är omgivet av parkmark och bostadsbebyggelse.

Karl Johans Park: Ianspråktagande av A-område avsett för frikyrka och omgivet av parkmark inom "Stenstaden".

Bäckvägen: Planläggning i anslutning till bostadsbebyggelse i Lillån.

Norra Oxhagen: Planläggning i samband med planläggning för bostadsändamål på jordbruksmark.

Gustavsvik: Planläggning i samband med planläggning för bostadsändamål på f d flygfält.

Mål och riktlinjer för omsorgen om barn och ungdomar enligt socialtjänstlagens § 12

Sol 12§ "Socialnämnden skall

verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden

i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom

sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsyn till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

- o All den verksamhet som socialtjänsten bedriver för barn- och ungdomsgrupper kallas Omsorger om barn och ungdom.
- o Målen för socialtjänstens arbete med barn och ungdomar är att
  - '... i samarbete med föräldrarna ge varje barn bästa möjliga betingelser att rikt och mångsidigt utveckla sina känslö- och tankemässiga tillgångar,
  - ... lägga grunden till att barnet utvecklas till en öppen, hänsynsfull människa med förmåga till inlevelse och till samverkan med andra samt att kunna komma fram till egna omdömen och problemlösningar,
  - ... hos barnet lägga grunden till en vilja att söka och använda kunskap för att förbättra såväl egna som andras levnadsvillkor.'
- o Förebyggande arbete för barn och ungdom är en av socialtjänstens viktigaste uppgifter.
- o Kommunen har huvudansvaret för att samhället planerar, bygger och anordnar verksamheter för barn och ungdomar.
- o För socialtjänstens del gäller detta ansvar förskola, d v s daghem och deltidsgupper, samt fritidshem och kommunala familjedaghem. Socialtjänsten ska också bedriva uppsökande verksamhet, ge information och rådgivning samt behandling och social hemhjälp.
- o Om behovet inte tillgodoses på annat sätt ska kommunen sörja för att de barn som på grund av föräldrarnas förvärvsarbete, studier eller andra skäl behöver omvårdnad får det.
- o Kommunen är skyldig att anvisa plats i förskola för barn från och med höstterminen det år barnet fyller sex år.

## Bilaga 5:2

- o Genom uppsökande verksamhet ska socialnämnden ta reda på vilka barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling. De ska anvisas plats i förskola tidigare.
- o Socialnämnden ska vidare verka för att de barn som behöver plats i förskola eller fritidshem verkligen utnyttjar sina platser samt informera deras föräldrar om verksamhetens syfte.
- o Socialnämnden ska i sitt arbete med barn och ungdom samarbeta med skolstyrelsen, fritidsnämnden och kultur- nämnden liksom mödra- och barnhälsovården."

(sid 110, 111, Socialtjänst, översikt över socialtjänst-  
reformen, 1980).

## KÄLLOR

Böcker, artiklar m m

Balbus, Isac, The concept of interest in Phuralist and Marxian Analysis, ur Politics and Society, volym 1. 1971.

Brunsson, Nils, Jönsson, Sten, Beslut och handling. Om politik-  
kers inflytande på politiken, Liber förlag, Stockholm. 1979.

Brunsson, Nils, Styrproblem och styrmetoder i kommunal verksam-  
het, ur Kommunalt självstyre, sken eller verklighet? Akademi-  
litteratur, Stockholm. 1983.

Büchert, Erik, Velfaerd, levevilkår, livskvalitet... Et teore-  
tisk bidrag till levevilkårsforskningen 7, Nordrefo, 1981:3-4,  
Universitetsforlaget. 1981.

Bäck, Mats, Att studera politik, Högskolan i Örebro, Skrift-  
serie 16, Örebro. 1981.

Cederlund, Kerstin, Administrativ verksamhet som projekt,  
exempel från den offentliga sektorn, bilaga till SOU 1980:6,  
Lund. 1980.

Collomy, William, On interests in politics, ur Politics and  
society. 1972.

Dunleavy, Patric, Urban Political Analysis, Mac Millan. 1980.

Floderus, Åsel, Kan kommunerna styra bebyggelseutvecklingen?,  
T 16:1981, Byggforskningsrådet, Stockholm. 1981.

Fog, Hans, Forskning om kommunal planering från 50-tal till  
90-tal, G 10:1983, Byggforskningsrådet, Stockholm. 1983.

Gisslén, Axel, Kommunalrådskansliet, Till KS. Forskarverksam-  
het med ändrade arbetsformer inom kommunens planeringsverksam-  
het 1978-09-28 (stencil).

Gustafsson et al, Kommunaldemokrati och planering, Rapport  
5:1981, Byggforskningsrådet, Stockholm. 1981.

Hermerén, Göran et al, KPP-projektets metodik, R 11:1981,  
Byggforskningsrådet, Stockholm. 1981.

Hernes, Gudmund, "Makt, blandingsøkonomi og blandingsadministra-  
sjon", i Hernes, Gudmund (red), Forhandlingsøkonomi og bland-  
ningsadministrasjon, Universitetsforlaget. 1978.

Hjern, Benny, Lundmark, Kjell, Blandekonomi och postweberiansk  
förvaltningsforskning. Administrativa lärdomar av svensk re-  
gionalpolitisk forskning, i Statsvetenskaplig tidskrift nr  
4/1979, sid 257-266.

Hjern, Benny, Förvaltnings- och implementationsforskning,  
Statsvetenskaplig tidskrift nr 1. 1983.

Lind, Hans, Westberg, Håkan, GPF, Gemensamma planeringsföretsättningar. En utvärdering, Byggforskningsrådets rapport R 91:1978, Byggforskningen, Stockholm. 1978.

Lindblad, Ingemar, Om den politiska vetenskapens grunder, Almqvist och Wiksell, Kungälv. 1974.

Michaeli, Inga, Samhällsplanering och medveten förändring. En diskussion om den handlingsinriktade planeringens relevans vid samhällelig planering, M 18:81, Statens institut för byggnadsforskning, Gävle. 1981.

Municio, Ingrid, Implementationsforskning. En litteraturöversikt, i Statsvetenskaplig tidskrift nr 3/1982, sid 183-190.

Parry, Geraint, Political Elites, Allen & Unwin. 1969.

RRV, revisionsrapport dnr 1978:765. Statlig styrning av samhällets barnomsorg: 1: Lokaler och utemiljöer. 1979-10-15. RRV.

Sannerstedt, Anders, Statsvetenskap, socialt arbete och implementering av socialtjänstreformen, Statsvetenskaplig Tidskrift nr 3. 1984.

Saunders, Peter, Urban politics. A sociological interpretation, Penguin Books Ltd, Harmondsworth. 1979.

Schéele von, Annika, Daghem och grannskap i Örebro, Byggnadsfunktionslära, KTH, Örebro. 1982.

Schéele von, Annika, Fem grannskap i Örebro, A 23:1981, Byggnadsfunktionslära, KTH, Stockholm. 1981.

Schéele von, Annika, Lägenhetsdaghem, lite bättre, lite lättare, A 11:1984, Byggnadsfunktionslära, KTH, Stockholm. 1984.

Strömberg, Tord, Kommunalsocialismen inför verkligheten, Örebro Studies 2, Department of humanities, Örebro. 1984.

#### Kommunala dokument

Örebro kommun, Barnomsorgsplaner för 1975-80, 1976-81, 1978-82, 1979-83, 1980-84, 1981-85. (Därefter finns inga antagna BOP)

Örebro kommun, Verksamhetsplan, Socialtjänsten, 1983-1987.

Örebro kommun, KERP och KBP för perioderna 1976-80 - 1981-85.

Örebro kommun, Budgetar för åren 1976-1983.

Örebro kommun, plankontoret, 11 förskoletomter, kontorsremiss, 77-10- (odat).

Örebro kommun, plankontoret, 9 förskoletomter, nämndremiss, 1978.

Övriga kommunala källskrifter se varje ärendes notapparat, kap 3.



Proposition

Prop 1980/81:205. Om förenklade statliga regler inom barnomsorgen.

## ÖVRIG LITTERATUR

Alvarsson, Anders, Samordnad ekonomisk - fysisk - social kommunplanering, R 28:1974, Byggforskningsrådet, Stockholm. 1974.

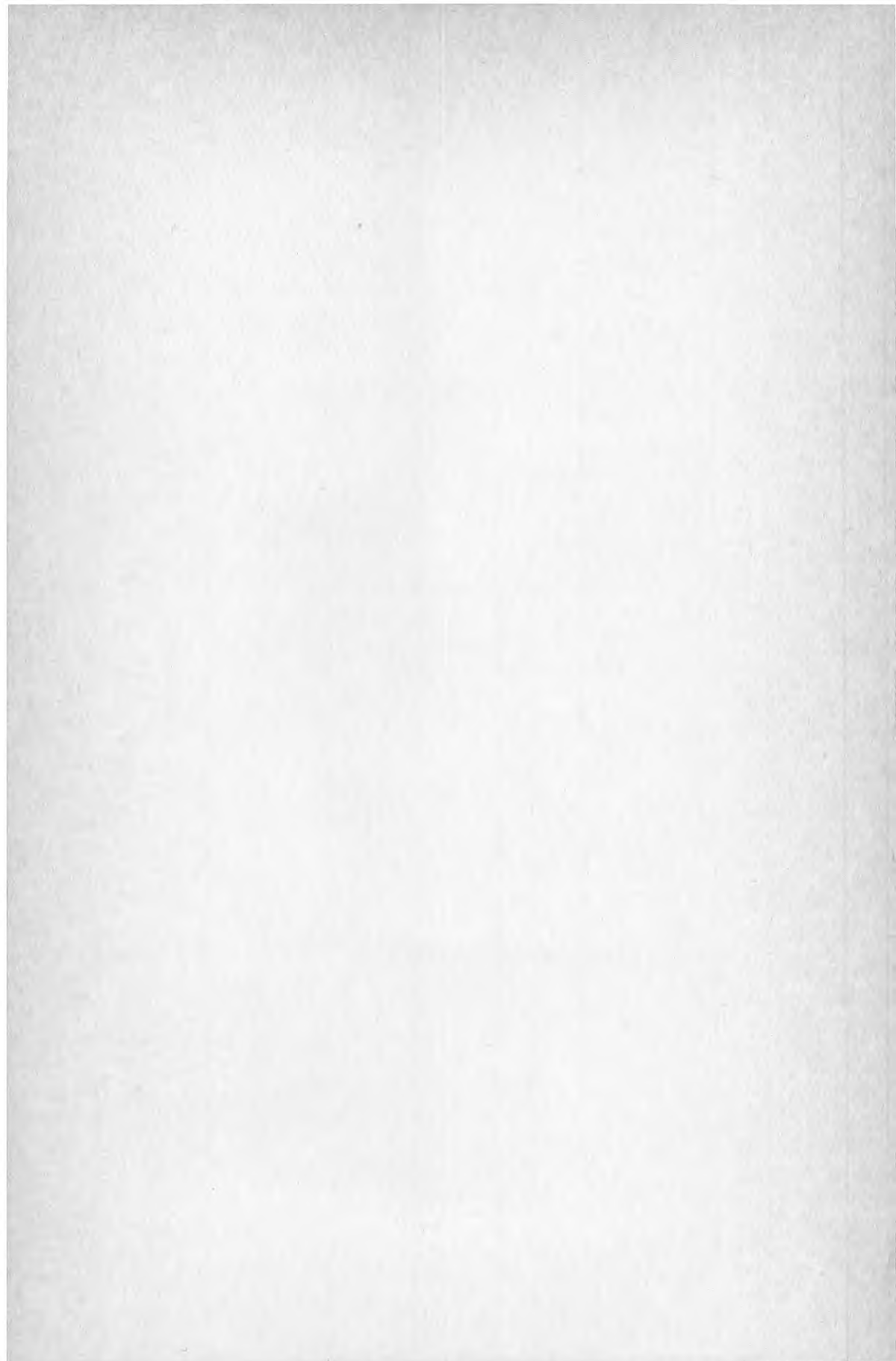
Alvarsson, Anders, Skola barnomsorg. Arbetsmetoder i den kommunala planeringen, R 70:1977, Byggforskningsrådet. 1977.

Curman, Jöran, m fl, Processanalys av den fysiska planeringen, R 17:1976, Byggforskningsrådet, Stockholm. 1976.

Folkesdotter, Gerd, Vidén, Sonja, Stadsomvandling i plan och verklighet, R 53:1974, Byggforskningsrådet, Stockholm. 1974.

Jen vik, Hans, Från behovsplanering till resursallokering. Ändrade förutsättningar för integration mellan fysisk och ekonomisk planering, R 101:1982, Byggforskningsrådet. 1982.

Maunsbach, Kerstin, Att bedriva programarbete på områdesplaner, R 28:1978, Byggforskningsrådet, Stockholm. 1978.





**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 790165-1  
från Statens råd för byggnadsforskning till Avdelningen  
för Byggnadsfunktionslära, Tekniska högskolan, Stockholm.**

**R70: 1985**

**ISBN 91-540-4391-3**

**Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm**

**Art.nr: 6705070**

**Abonnemangsgrupp:  
Y. Byggnadsfunktion**

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

**Cirkapris: 55 kr exkl moms**