



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.



Bostadsförsörjning i en osäker planeringssituation

Gert Dahlqvist m fl

INSTITUTET FÖR
BYGGDOKUMENTATION

Accnr

Plac *Ser*

R
ANA

R95:1984

BOSTADSFÖRSÖRJNING I EN OSÄKER
PLANERINGSSITUATION

Gert Dahlqvist
Lennart Carlsson
Per Persson
Åke Svenson
Jonas Kjellander

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag
820755-6 från Statens råd för byggnadsforskning
till Karlskoga kommun.

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

R95:1984

ISBN 91-540-4188-0
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Liber Tryck Stockholm 1984

INNEHÅLL

	FÖRORD	5
	SAMMANFATTNING	7
1	INLEDNING	23
1.1	Bakgrund och syfte	25
1.1.1	Liten bakgrundsbeskrivning	25
1.1.2	Syfte	27
1.2	Kommunbeskrivning	28
1.3	Disposition - läsanvisningar.....	30
2	KBP-ARBETET I KARLSKOGA	31
2.1	Allmänt	33
2.2	Organisation och arbetssätt.....	34
2.2.1	Bostadsgruppen.....	34
2.2.2	Arbetsledning och arbetsfördelning	34
2.2.3	Politisk förankring	35
2.2.4	Tidplan	35
2.2.5	Källor och underlag	36
2.2.6	Prognosmetoder	38
2.2.7	Sociala aspekter	38
2.2.8	Ekonomiska aspekter	39
2.2.9	Anknytning till fysisk planering	40
2.2.10	Remisser	40
2.2.11	Behov av helhetssyn	40
2.2.12	Behov av närhet	41
2.3	KBP - program för bostadsförsörjnings- planering	42
2.3.1	KBP-dokument	42
2.3.2	KBPs genomförande	43
2.4	Erfarenheter av beskrivningsarbete i Karlskoga	49
2.4.1	Allmänt	49
2.4.2	Genomförda överblicksbeskrivningar	50
2.4.3	Preliminär områdesbeskrivning "sydvästra"	53
3	OMRÅDESBESKRIVNINGAR - EN KUNSKAPSBAS ...	57
3.1	Bakgrund och föreställningar	59
3.2	Genomgång av områdesbeskrivningar.....	61
3.2.1	Om kunskapsbasen	61
3.2.2	Definition och avgränsning	61
3.2.3	Om metoden och redovisningen	62
3.2.4	Redovisning av innehåll och erfarenheter. - Syften och avsedda användningsområden .	63
	- Huvudsaklig inriktning - kategori	65
	- Geografisk indelning	66
	- Initiativ	67
	- Projektledning	67
	- Medverkande aktörer	68
	- Arbetsmetod och disposition av redovisningarna	70
	- Sakfrågor	73

3.3	Resultat	75
3.3.1	Användning	75
	- Konkreta åtgärds paket	75
	- Onda cirklar bryts	78
	- Förbättrat samarbete	78
	- Större förståelse för problemen	78
	- Nya planerings- och beskrivningsmetoder	79
	- Politisk behandling	79
3.3.2	Brister	80
3.3.3	Områdesbeskrivningars roll	81
3.3.4	Krav på områdesbeskrivningar	83
3.4	Slutsatser om områdesbeskrivningar i KBP-arbetet	88
4	BOSTADSMARKNADEN OCH KBP	93
4.1	Bostadsmarknaden - ett synsätt	95
4.2	Situationen på bostadsmarknaden i Karlskoga	97
4.3	Bostadsmarknaden och KBP-arbetet	101
4.4	Vad kan förbättras i KBPs underlag?	102
4.5	De bostadspolitiska målen	104
4.6	Det bostadspolitiska handlandet	108
4.7	Vilka handlingslinjer kan man komma på?	110
5	KONKLUSION	119
5.1	Rekommendationer till Karlskoga	121
5.2	Allmänna kommentarer	125
	BILAGOR	131
	BILAGA 1 KBPs genomförande	133
	BILAGA 2 Fältpersonal för områdesbeskrivning sydväst	139
	BILAGA 3 Kommuner som besvarat enkätfrågor om områdesbeskrivningar	140
	BILAGA 4 Objektlistning i KBP för Karlskoga	141
	LITTERATURFÖRTECKNING	147
	APPENDIX: Samhällsekonomiska aspekter på bostadsförsörjningsplanering. Bengt Mattsson, Karlstad	157

Förord

I drygt ett och ett halvt decennium har det varit en obligatorisk uppgift för kommunerna att upprätta bostadsförsörjningsprogram (KBP). Under denna period har förutsättningarna för bostadsbyggandet ändrats radikalt, varigenom inriktningen förskjutits från en omfattande nyproduktion av flerbostadshus och småhus till reparations-, ombyggnads- och tillbyggnadsverksamhet. Detta tillsammans med samhällsutvecklingen i stort har lett fram till en osäker planeringssituation. Arbetssättet för KBP har dock inte anpassats till de förändrade förhållandena i erforderlig omfattning. Om man bortser från vissa ansatser till en helhetssyn så menar vi att man idag, i stort sett, upprättar KBP med samma teknik som användes vid programmets införande.

Med denna utgångspunkt diskuterar vi i den här rapporten några ansatser till ett tänkbart arbetssätt för framtida bostadsförsörjningsprogram. Beroende på begränsad resurstilldelning (20 % av sökt anslag hos BFR) har det inte varit möjligt att ge projektet den bredd och det djup som ursprungligen avsågs. Istället för ett arbete i flera steg har vi tvingats koncentrera vår insats till vissa frågor, vilket också medfört en viss glidning i syftet.

Efter ett etableringsskede, med programbeskrivning och medelsansökan hos BFR, kunde arbetet starta under hösten 1982 för att sedan pågå under 1983. Avdelningschef Gert Dahlkvist (projektledare), planchef Per Persson och socialchef Åke Svenson samtliga Karlskoga kommun samt Lennart Carlsson och Jonas Kjellander från K-konsult i Örebro har ingått i projektets arbetsgrupp. Gruppen har träffats kontinuerligt för avstämningar och planering av arbetet. Under arbetet har samråd skett med en referensgrupp bestående av Karl-Gustav Palmér Bostadsstyrelsen, Laila Nord Planverket, Knut Strömberg Statens institut för byggnadsforskning, Marja Walldén Stockholms universitet och Monica Yngvesson Kristianstads kommun. Bostadsgruppen i Karlskoga kommun har också beretts tillfälle att avge synpunkter på en preliminär version av slutrapporten. För det särskilda avsnittet om samhällsekonomiska aspekter på bostadsförsörjningsfrågor står Bengt Mattsson vid Högskolan i Karlstad.

Vår förhoppning är att uppnått resultat ska fungera som inspirationskälla och ge vägledning i det praktiska KBP-arbetet i såväl Karlskoga som andra kommuner samt att det dessutom kan utgöra en av byggstenarna vid utvecklandet av en mer tidsenlig arbetsmodell.

Avslutningsvis riktar vi ett särskilt tack till Ingegerd Hellström, vid Karlskoga kommuns stadskansli, som svarat för utskriften av rapporten.

Karlskoga i december 1983

Gert Dahlkvist	Per Persson	Åke Svenson
Lennart Carlsson	Jonas Kjellander	

SAMMANFATTNING

KBP-arbetet i Karlskoga

Organisation	KBP-arbetet bedrivs av en projektgrupp (bostadsgruppen), bestående av kanslichefen, exploateringschefen, socialchefen, planchefen och chefen för stadskansliets planeringsavdelning. Bostadsgruppen arbetar direkt under kommunstyrelsens planeringsutskott.
Arbetsledning och arbetsfördelning	Ansvaret ligger hos kanslichefen, som leder gruppens sammankomster. För utrednings- och programarbetet ansvarar chefen för planeringsavdelningen, medan kontakterna med externa intressenter är fördelade på flera personer. Kanslichefen förankrar och fångar in synpunkter från politikerna.
Tidplan	Bostadsgruppen binder inte upp planeringsarbetet till den tidpunkt (1 feb) då programmet ska inlämnas till länsbostadsnämnden, utan strävar i stället att få en tidsmässig samordning med GPF-arbetet. KBP antas, som regel, av kommunfullmäktige i mars månad.
Källor och underlag	Den viktigaste källan är föregående års bostadsförsörjningsprogram. Andra källor är primärt bostadsföretagens planer, gällande fysiska planer och förvaltningarnas verksamhetsplaner. Bedömningen av behovsbilden görs med hjälp av dels underlag om bostads- och tomtköerna, dels en framskrivning av boendetätheten. Analysen, som i hög grad präglats av hårddata, har inte varit tillräckligt bred. Behovet av förändringar i de enskilda bostadsområdena har inte fångats upp.
Prognosmetoder	När det gäller befolkningsprognoser så har kommunen under de senaste åren utgått från en målsättningsfolkmängd. Hushållsutvecklingen uttrycks i form av boendetäthetstal och som en utveckling av antalet hushåll efter hushållsföreståndarens ålder.
Sociala aspekter	Som representant för socialkontoret bevakar socialchefen dels frågor som hänger samman med socialtjänstens verksamhetsplanering och dels det breda "sociala synsättet" i bostadsförsörjningsplaneringen.

Detta ger naturligtvis små möjligheter att ta tillvara socialtjänstens erfarenheter. Inom socialtjänsten finns en mycket bristfällig kunskapsdokumentation om sociala aspekter i boendet och boendemiljön. Arbetet med bland annat områdesbeskrivningar ger dock en förhoppning om att kunna utveckla en sådan kunskap.

- Ekonomiska aspekter** Kommunalekonomiska överväganden har styrt väldigt lite eller haft ringa betydelse i KBP-arbetet. Ekonomiska kalkyler har t ex oftast saknats i anslutning till att områdesplaner och detaljplaner tagits fram.
- Anknytning till fysisk planering** Det är avsikten att sambandet mellan KBP och fysisk planering ska återspeglas i beslut om prioritering av planärenden. Av skilda skäl har detta inte alltid fungerat. En orsak är att två huvudmän - KS och BN - kan ha olika uppfattningar om såväl angelägenhetsgrad som planinnehåll och plankvalitet. Samspelet mellan parterna har inte utvecklats. En annan orsak kan vara att den fysiska planeringens strategiska roll inte uppmärksammas tillräckligt. Till svårigheterna i samspelet hör också att kortsiktiga politiska ambitioner inte alltid kan fås att överensstämma med den tid som krävs för en komplicerad förnyelseplanering på detaljnivå.
- Remisser** Hittills har det bara förekommit ett remissarbete och då kring programmet 1982-86. I stort sett tillstyrkte remissinstanserna det förslag som lades.
- KBP-dokumentet** KBP-dokumentet innehåller en allmänorienterande del och en faktaredovning. Underlaget för politisk förankring är inte så detaljrikt, såtillvida att flertalet av redovisningsblanketterna till bostadsstyrelsen inte tagits med.
- KBPs genomförande** För att belysa KBPs roll i bostadsförsörjningsplaneringen har en undersökning rörande KBP-dokumenterna i Karlskoga fr o m 1975 genomförts. Sammanlagt har 38 KBP-projekt planerats och av dessa har 27 genomförts. De 38 projekten fördelar sig på 29 nybyggen och 9 ombyggen. Totalt har genomförandegraden varit 66 % under hela perioden.

Ytterligare några resultat av undersökningen är att:

- Den beräknade planeringstiden har för 71% av projekten varit 2 år eller mindre. Men endast 34% har klarat denna planeringstid.
- 17 projekt har genomförts inom en verklig planeringstid på högst 2 år.
- Av de 11 projekt som haft en längre beräknad planeringstid än 2 år har endast 3 genomförts enligt planerna. Närmare hälften har ej startats.

De mest dominerande skälen till tidsförskjutningar i objektens genomförande har varit avsättningssvårigheter p g a förändrad efterfrågesituation (marknaden), planändringar, finansierings- eller andra ekonomiska problem samt oklara program (t ex områdets eller husens utnyttjande). Därutöver kan nämnas policy-frågor (nybyggande kontra tomma lägenheter), handelns struktur (överetablering), grundläggningssvårigheter, hevarandefrågor och i ett fall en stark allmän opinion som motsatt sig utbyggnad.

Den metod som vi använt för att analysera bostadsförsörjningsprogram bör utvecklas för att stärka säkerheten i analysen. Förutom att mäta KBPs genomförande ska metoden ses som ett sätt att stimulera den lokala diskussionen kring KBP.

Beskrivningsarbete
i Karlskoga

I den avslutande delen i avsnittet om KBP-arbetet redovisas och kommenteras hittillsvarande erfarenheter av beskrivningsarbete i Karlskoga. Redogörelsen inrymmer de ursprungliga ansatserna med arbetsmodell samt genomförda överblicksbeskrivningar och preliminär områdesbeskrivning

Områdesbeskrivningar

Bakgrund

Som en följd av bl a bostadsförsörjningslagen 1980 har den kommunala bostadsplaneringen fått en vidgad roll. Denna innebär att kvalitetsaspekterna i boendet lyfts fram, vilket medför ett ökat engagemang för socialtjänsten och krav på ett bättre planeringsunderlag. En förståelse för de boendes situation kräver ökad kunskap om boendemiljön i sin helhet. Den s k "områdesinriktade helhetssynen" innebär därför att i stort sett endast områdets geografiska begränsning utgör ramen för en sådan kunskapsinhämtning.

En områdesbeskrivning är dokumenterad kunskap om människors miljö och levnadsförhållanden i ett specifikt geografiskt område. Vi har analyserat det beskrivningsarbete som hittills utförts på olika håll med hjälp av ett femtiotal exempel på områdesbeskrivningar, enkäter till ett fyrtiotal kommuner samt litteraturstudier. Beskrivningarna har studerats ur följande aspekter:

- Syften och avsedda användningsområden
- Huvudsaklig inriktning-kategori
- Geografisk indelning
- Projektledning
- Medverkande "aktörer"
- Arbetsmetod och disposition av redovisningarna
- Sakfrågor

Resultat av områdesbeskrivningar

Ökad kunskap ger självklart ett bättre beslutsunderlag, varför det är naturligt att man i många kommuner framhåller en generell användning av områdesbeskrivningarna som "informationskälla" eller "fakta- och diskussionsunderlag". Områdesbeskrivningarna utgör också en möjlighet för "obekväma" uppgifter att komma fram. Mera specifikt kan man skilja på följande typer av resultat:

- Konkreta åtgärds paket
- Förbättrat samarbete
- Större förståelse för problemen
- "Onda cirklar" bryts
- Nya planerings- och beskrivningsmetoder

De flesta kommuner (över 75 %) anger att områdesbeskrivningarna behandlas politiskt i någon form. Detta behöver dock inte innebära något politiskt beslut. Några kommuner behandlar materialet endast informellt i politiska föreningar och liknande. I något fall framhålls just bristen på formell status som ett hinder för en verklig användning av beskrivningarna.

Brister

Den stora resursåtgången är en av de mest uppenbara bristerna vid hittills genomförda områdesbeskrivningar. Ändå upplevs de ofta som alltför svepande och otillräckligt detaljerade. En annan brist ligger i svårigheten att tolka och nyttiggöra resultatet. Detta hänger samman med problemen att förmedla ett omfattande innehåll för att väcka, inte minst politikernas, intresse.

Krav

De krav som brukar ställas på områdesbeskrivningar kan indelas i form- respektive innehållskrav.

FORMKRAV

Områdesbeskrivningar ska:

- vara rullande, d v s kunna bedrivas löpande
- ha en lättillgänglig form
- vara enhetligt strukturerade
- vara generellt användbara
- utföras av fältarbetare och de boende själva

INNEHÅLLSKRAV

Områdesbeskrivningar ska:

- beskriva både problem och resurser
- vara åtgärdsinriktade
- analysera orsaker och bakgrund
- vara geografiskt begränsade
- redovisa intresse motsättningar

Områdes-
beskrivningar
i KBP

Områdesbeskrivningar har endast i liten utsträckning utnyttjats konkret i KBP-arbetet. Detta hindrar inte att de kan få ökad betydelse på sikt genom att innehållet fördjupas och genom att KBP-arbetet i sig bättre anpassas till den "vidgade rollen".

Det probleminriktade synsättet medför en fokusering av intresset till speciella problemområden. Ett sådant synsätt kan dölja för bostadsförsörjningen övergripande frågor. Områdesbeskrivningars roll i KBP skulle kunna förstärkas med en tydligare åtgärdsinriktning. Flera skäl talar för detta.

Om en beskrivning utformas parallellt med en tänkbar handlingslinje så kan en växelvis påverkan ske. Flera sådana handlingslinjer kan förankras konkret i området, samtidigt som beskrivningarna kan göras korta och enkla. Mot bakgrund av konkreta handlingslinjer är det nämligen lättare att skilja relevant information från planlöst inventerande. Det är också lättare att beskriva sin egen situation, liksom att förstå orsakssambanden om beskrivningarna refereras till möjliga scenarios. Handlingslinjerna kompletteras således med konsekvensbeskrivningar. Med ett sådant angreppssätt kommer beskrivningsarbetet därför att kunna utnyttjas s k scenarioteknik och resultatet förhoppningsvis bli mer tillämbart än vad som idag är fallet.

Bostadsmarknaden och KBP

Bostadsmarknaden -
ett synsätt

Bostadsmarknaden definierar vi med bostadsstocken som utgångspunkt. Hushållens upplevda behov uttrycks genom flyttningsrörelser mot attraktiva bostäder (av olika anledning) och efterfrågan på nya eller andra bostäder. Byggintressenterna producerar ett nytt utbud genom ny- och ombyggnad. En viss avgång sker successivt.

Bostadsmarknadens mekanismer, framförallt hushållens motiv och agerande, betraktar vi som motorn i processen.

Förutom hushållen finns byggintressenter, kommunen och näringslivet som aktörer på den lokala bostadsmarknaden. Hur bostadsmarknaden fungerar ligger i hög grad utanför kommunens påverkan i form av arbetsmarknaden, folkmängdsutvecklingen och regel-finansieringssystemen för bostadsektorn.

Situationen på
bostadsmarknaden i
Karlskoga - en
problembild

Situationen på bostadsmarknaden i Karlskoga kan summariskt karaktäriseras enligt följande:

- Förändringar i hushålls- och ålderssammansättningen liksom sänkta realinkomster genererar behov av framförallt mindre lägenheter.
- Tomma lägenheter "ackumuleras" till områden med redan tomma lägenheter.
- Grupphusmotstånd.
- Svag villamarknad.
- Självbyggarintresset finns kvar
- Bostadsrättsintresset ökar.
- Intresset att bo centralt ökar.
- Fortfarande finns byggintressenter som vill starta nya objekt.

Bostadsmarknaden och
KBP-arbetet

Hur svarar då KBP-arbetet mot den problembild som givits på bostadsmarknaden? En analys, som bygger på objektlistorna i de två senaste bostadsförsörjningsprogrammen, visar följande:

- KBP-styrda och andra planmässiga argument väger lätt mot byggintressenternas ekonomiska motiv. Erforderliga styrmedel saknas.
- Underlag för att bedöma uppdykande objekt i ett helhetsperspektiv eller utifrån planmässiga överväganden har ofta saknats.
- Initiativ som saknar "affärsidé" eller inte kan "säljas" till en byggintressent kommer inte igång.
- Beslut om objekt har ofta tagits utan direkt samband med KBP-arbetet.
- Ombyggnadsobjekten avser begränsade åtgärder varför det är svårt att i KBP lägga synpunkter på lämpligheten av dessa. Allmänt sett vill man dock undvika lägenhetssammanslagningar.

D v s KBP-arbetets uppgift att bedöma och styra förändringar i bostadsbeståndet har i mycket liten mån varit kopplat till problembilden på bostadsmarknaden.

Vad kan förbättras
i KBPs underlag?

Till KBPs uppgifter räknar vi följande: bedöma bostadsbehov och objekt, initiera objekt och åtgärder, dokumentera programmet samt utforma bostadspolitiska mål.

Sammanfattningsvis konstateras att underlaget för KBP-arbetet kan förbättras när det gäller:

- bedömning av bostadsköer och bostadsbehov
- bedömningsunderlag för "uppdykande" objekt eller förändringar i olika områden
- bostadsgruppens arbetsform och möjligheter att verka mera informellt. KBP-arbetet behöver tillmätas större politisk betydelse.

De bostadspolitiska
målen

Hur svarar de bostadspolitiska målen mot problembilden på bostadsmarknaden? Allmänt konstaterar vi att de problem som anges i kommunens GPF har en begränsad koppling till den problembild på bostadsmarknaden som vi givit. Delmålen och åtgärderna i GPF anger inte hur man ska agera och inte heller någon idé om hur delmålen ska uppnås. De övergripande målen har karaktären av "allas väl".

Det bostadspolitiska handlandet Vilka idéer (eller mål) präglar för närvarande kommunens handlande? Starkt förenklat kan situationen karaktäriseras enligt följande:

- ➔ Åtgärdsprogrammet för Baggängen syftar till att så brett som möjligt angripa problemet med de outhyrda lägenheterna och underskottet i hyresintäkter.
- ➔ "Hämta hem självbyggarna" är den uttalade idén om att "rädda vad som räddas kan" av hushåll som vill och kan bygga småhus i egen regi, och som tidigare flyttat från kommunen.
- ➔ En allmän satsning på villabyggandet.

En stor del av byggandet har visserligen varit och är pensionärs- och servicelägenheter, vilket dock är okontroversiellt och ligger i linje med såväl uttalade delmål som situationen på bostadsmarknaden. Situationen kan också beskrivas så att man agerar framförallt efter linjer som man politiskt kan vara ense om och som inte "drabbar" någon viktig byggintressent. Segregation, sociala problem och andra konsekvenser för olika parter eller intressenter är svårhanterliga problem.

Vilka handlingslinjer kan man komma på?

Vilka handlingslinjer eller handlingsalternativ är överhuvudtaget möjliga för kommunen? Här ges ett exempel på hur man kan arbeta med idéer till handlingslinjer för bostadsförsörjningen i Karlskoga och som berör problem-bilden på bostadsmarknaden.

- 1 "Ökad rörlighet"
- 2 "Motverka utglesningen"
- 3 "Bygg mera bostadsrätter"
- 4 "Hämta hem självbyggarna"
- 5 "Stoppa allt tills Baggängen är fyllt"
- 6 "Acceptera marknadslösningen fullt ut för tomma lägenheter"
- 7 "Riv det saneringsmogna"
- 8 "Åtgärdsprogram Baggängen"
- 9 "Lyft ur problemgrupper"
- 10 "Sprid problemhushåll"

Vitsen med att formulera de handlingslinjer man kan komma på är ju att skilja ut de handlingslinjer man tvingas välja mellan från sådana som kan gälla generellt. När man listat upp alla idéer man kan komma på kan man försöka diskutera vilka samband som finns mellan dem och värdera dem.

- Vilka idéer eller filosofier utesluter eller konkurrerar med varandra?
- Vilka samverkar med andra?
- Vilka kan alltid tillämpas?
- Vilka "strategier för KBP" kan man komma på?

Även om idéerna och filosofierna är summariskt redovisade som "koncept" kan man konstatera att områdesbeskrivningar är ett redskap för att få en uppfattning om hur det kan åstadkommas och vilka konsekvenser som blir följden. Skillnaden är att sådana områdesbeskrivningar kan ges mera precisa och avgränsade syften än vad som vanligen är fallet.

Man kan konstatera att resultatet blir ett underlag av annan karaktär för KBP-arbetet än det som det områdesvisa och problemorienterade beskrivningsarbetet givit. Inom ramen för projektet har vi dock inte kommit dithän att idéerna utvecklats och underställts politisk värdering. Detta bör vara nästa steg.

Konklusion

De slutsatser som vi drar av projektet formulerar vi i första hand som rekommendationer till Karlskoga kommun och i andra hand som allmänna kommentarer om KBP-arbetet.

Rekommendationer till Karlskoga

Som allmänna slutsatser om KBP-arbetet och situationen i Karlskoga vill vi lyfta fram följande

1 Mera nyanserad behovs- och problembild. _____

För att göra behovs- och problembilden mera nyanserad, och lyfta fram frågan om bostadsstockens "passform" för ålders- och hushållsförändringar inom den krympande eller oförändrade folkmängden, skulle man kunna utveckla ett dialogförfarande med intressenter på bostadsmarknaden.

2 Bättre uppfattning om KBPs roll och styrkraft.

Ett sätt att få ett bättre grepp på KBPs roll som styrinstrument kan vara att genomföra en uppföljning av äldre KBP-dokument. De metoder vi använt vid vår analys av KBPs genomförande kan studeras närmare i avsnitten om KBP-arbetet i Karlskoga respektive Bostadsmarknaden och KBP.

3 Mera informella arbetsformer

KBP-arbetet, som till stor del består i samordning och samråd, skulle fungera bättre om arbetsformerna till en del kunde ges mera prestigelös och informell prägel. Dessutom behöver Bostadsgruppen befogenhet att initiera och resurser att genomföra utredningsarbete av olika slag.

4 Klarare handlingslinjer och mål

Det viktigaste just nu för Karlskoga anser vi vara att få klarare handlingslinjer och mål som har betydelse för problembilden på bostadsmarknaden.

Ett vanligt problem i en beslutsprocess är att när man analyserar sitt inventeringsmaterial så inser man att man borde ha samlat en annan sorts information. Därför bör man formulera handlingslinjer (eller strategier) så fort som möjligt. En annan aspekt på att sätta handlingslinjer (och beslut) i fokus är att människor beskriver problem mycket olika, medan en beskrivning av konkreta åtgärder eller agerande tolkas mera entydigt. Detta lyfter också fram de bostadspolitiska frågorna och kan fånga upp intresset hos politiker och allmänhet. Vi har skisserat en metod att arbeta med sådana frågor i Karlskoga (se avsnittet Bostadsmarknaden och KBP).

Motiven för att fortsättningsvis fokusera intresset på att agera och fatta beslut är:

- syftet med fortsatta områdesbeskrivningar kan preciseras
- "uppdykande objekt" kan bedömas efter klarare linjer
- kommunen kan agera och ta initiativ med mera konsekvens
- möjligheten att översätta handlingslinjer till beslut bör ge KBP-arbetet större politisk betydelse

Ytterligare ett motiv för fokusering på handlingslinjer är att samhällsekonomiska bedömningar kan ges en grund. Konsekvenserna av att agera kontra att inte agera alls från kommunens sida kan också jämföras.

5 Underlag för samhällsekonomisk bedömning

Bengt Mattsson har i sin delrapport behandlat hur den s k "Halmstadsmodellen" bör utvecklas som ett verktyg att jämföra samhällsekonomiska konsekvenser av alternativa objekt. Som situationen i Karlskoga är just nu tror vi inte att en tillämpning av denna modell är det mest angelägna. Däremot är vår uppfattning att en bedömning av samhällsekonomiska konsekvenser av olika handlingslinjer kan ge underlag och argument.

Allmänna kommentarer

Avslutningsvis ger vi några allmänna synpunkter på arbetssätt, KBP-arbetets organisation och områdesbeskrivningar.

Om KBPs problem

Tidigare var KBPs problem "planeringsproblem". På 60-talet gällde det att samordna och få till stånd tillräckligt många lägenheter och tillhörande service. På 70-talet gällde det att prioritera och planera småhusbyggnad. Situationen har nu förändras radikalt. Allt fler kommuner och tätorter upplever stagnation och tillbakagång i folkmängdsutvecklingen. KBPs problem är inte längre enbart "planeringsproblem".

Situationen gäller hur man ska hantera problemen med tomma lägenheter. Som förut, men mera accentuerat, handlar det om hur man ska hantera de sociala problem och mekanismer som driver fram segregerade områden i negativ mening. Det handlar om hur man ska hantera de byggobjekt och byggintressenter som trycker på och som inte riskerar avsättningsproblem. Det gäller hur man från kommunens sida ska se på bostadsföretagens ROT-verksamhet. Det gäller också hur man ska ställa sig till den bostadsefterfrågan som ändå finns trots folkmängdsstagnationen.

Slutsats:

Det är sakfrågorna, vilka ser olika ut från kommun till kommun, som är svåra och som därmed ställt KBP-arbetet i en svår situation.

Det är sagt att arbetet med kommunala bostadsförsörjningsprogram ska ske utifrån en "helhetssyn på boendet". Innebörden i detta och vad som kan uppnås genom detta är diffust på grund av följande oklarheter:

- 1 Den ideologiska och teoretiska grunden för helhetssynen.
- 2 Kommunens påverkansmöjligheter.
- 3 KBPs uppgift i kommunens verksamhet.

Diskussioner om KBP-arbetets innehåll tenderar ofta att reduceras till tal om metoder och former för arbetet. Den "politiska dimensionen" på sakfrågorna när det gäller boendet och hur bostadsmarknaden fungerar är svårhanterad och kontroversiell, inte minst i det kommunala perspektivet.

Om KBPs uppgift

Den mest påtagliga frågan som KBP-arbetet varje år ställs inför är

- * Finns anledning att förändra förra årets KBP när det gäller inriktningen och de förväntade besluten om objekt.

Den "yttersta" uppgiften är ju att fastställa varför, var, vad, när, hur och vem som skall bygga eller förändra i det befintliga beståndet.

Om KBP som generativ process

KBP-arbetet kan ses som en "generativ process" där vissa frågor föder andra, vilket i sig initierar behov av underlag för bedömningar. I och för sig är det så planeringsprocesser alltid fungerar, men inte alltid fullt medvetet. Ofta tas planeringsunderlag fram av det skälet att "man brukar göra så" eller "det gjorde vi förra gången" eller "kan vara bra att ha" etc.

Betraktar man KBP-arbetet som en "generativ process" innebär detta att det spelar ingen roll var man börjar (med exempelvis problembeskrivning eller åtgärdsförslag) och det är till och med en fördel om man börjar på olika ställen samtidigt.

Men

Inför frågan "hur beskriva situationen" är det naturligt att anlägga ett problemlorienterat synsätt för att besvara frågan om "att ändra förra KBP". Detta leder logiskt till att intresset fokuseras på problemområden. Områdesbeskrivningar är då ett arbetsredskap för att hämta in kunskap om situationen. Problemen "reduceras" lätt till ett specifikt områdes problem, vilket inte är detsamma som KBPs problem. Detta blir ännu tydligare om synsättet eller analysen är åtgärdsinriktad.

Ett annat sätt att närma sig KBP-arbetets problem och komplettera planeringsunderlaget är att resonera utifrån andra ställen i den "generativa processen", framförallt "vilka lösningar finns på problemen" och "vilka handlingslinjer kan man komma på". Detta innebär att man försöker fokusera intresset på handlingslinjer som kan översättas till kommunala beslut.

Om KBPs organisation

En slutsats vi drar av detta är att frågan om KBP-arbetets organisation i en kommun egentligen är mindre intressant. Denna fråga blir naturligtvis intressant om organisationen och brist på befogenheter och resurser hindrar "rätt personer" att arbeta, eller hindrar att man överhuvudtaget arbetar med sakfrågorna. Detta betyder också att varje kommun får sin egen organisation av KBP-arbetet utifrån vilka politiker och tjänstemän som är intresserade och lämpade. Däremot finns det knappast någon tvekan om att det är lämpligt att KBP-arbetet är direkt underställt kommunstyrelsen och dess planerings- eller arbetsutskott. Detsamma gäller om KBPs givna roll att samordna och initiera.

Om områdesbeskrivningar

Slutligen när det gäller områdesbeskrivningar vill vi åter betona att värdet för KBP-arbetet framförallt ligger i det långa perspektivet. Områdesbeskrivningar ger med den geografiska orienteringen ett gemensamt underlag för samarbete såväl mellan förvaltningar som med bostadsföretag och brukare.



INLEDNING

1.1	Bakgrund och syfte	25
1.1.1	Liten bakgrundsbeskrivning	25
1.1.2	Syfte	27
1.2	Kommunbeskrivning	28
1.3	Disposition - läsanvisningar.....	30

1.1 BAKGRUND OCH SYFTE

1.1.1 Liten bakgrundsbeskrivning

Projektet har tillkommit på initiativ av Karlskoga kommun, där tankarna på en mer fördjupad analys i sin tur framsprungit direkt ur den praktiska bostadsförsörjningsplaneringen. Förutom den labilitet som präglar bostadsmarknaden kan olika hot- och problembilder som tornat upp sig anges som bakgrund till projektet. Folkmängdsutvecklingen och arbetsmarknaden sviktar, arbetslösheten tilltar, den sociala polariseringen och segregationen förstärks på bostadsmarknaden, antalet tomma lägenheter ökar med koncentration till ett större bostadsområde, ett mindre behov av villor och små lägenheter kvarstår. Med detta följer tilltagande svårigheter att göra framtidsbedömningar och även på kort sikt förefaller hållbarheten på bostadsplanerna att vara låg. Situationen är på intet sätt unik för Karlskoga, utan känns igen i flera kommuner.

De angivna omständigheterna medför krav på ett förbättrat kunskapsunderlag, eftersom planeringsinsatser även fortsättningsvis väntas ha stor betydelse för bostadsförsörjningen. Nuvarande instrument för planeringen är också trubbiga. De metoder och tekniker som används under rådande stagnationsfas är i stort sett de som tidigare utformats under och anpassats för ett expansivt utvecklingsskede.

I Karlskoga har speciellt följande problem uppmärksamats i samband med bostadsförsörjningsplaneringen:

- Bostadsförsörjningsprogrammen har ansetts sakna verklighetsförankring, genom att de inte är hållbara och att en rad beslut fattas utanför den egentliga bostadsförsörjningsplaneringen. Program och verklighet stämmer således dåligt överens.
- Osäkerhet om behov av nya byggnadsobjekt med tanke på ett stort antal tomma lägenheter.
- Oenighet om behovsbilden på grund av bl a bristfälligt bedömningsunderlag.
- Osäkerhet om vilka konsekvenser folkmängds- respektive arbetsmarknadsutvecklingen får för bostadsbyggnadsbehovet.

Vid antagandet av bostadsförsörjningsprogrammet för perioden 1982-1986, i mars 1982, beslutade kommunfullmäktige i Karlskoga att ett omfattande utredningsarbete skulle genomföras för att ge framtida bostadsförsörjningsprogram en bättre grund. FoU-projektet ska ses som ett led i detta större utredningsarbete.

Projektet tillkom i ett läge då det förekommit en omfattande bostadspolitisk debatt inom kommunen. Debatten hade präglats av meningsmotsättningar där, lite grovt sett, nybyggande av flerbostadshus med hyresrätt ifrågasatts mot bakgrund av det ökande antalet tomma lägenheter i kommunen (Baggängsområdet).

De som krävde byggstopp för nyproduktion av hyreslägenheter hävdade bl a

att de tomma lägenheterna är ett tecken på lägenhetsöverskott,

att "varje" ny lägenhet därför ger en tom i Baggängen,

att det är oförsvarbart ur ekonomisk synpunkt att bygga nytt, då kommunen numera får betala de tomma lägenheterna,

att nyproduktion endast bör omfatta servicelägenheter.

Försvararna av den nyproduktion som var aktuell (ett kvarter med blandad bebyggelse, servicelägenheter - ordinarie lägenheter) hävdade å sin sida bl a

att nyproduktion tillgodoser faktiskt behov av lägenheter i centrala delar,

att de tomma lägenheterna ligger i ett annat område än där servicelägenheter behövs (tyngdpunkten beträffande servicelägenheter är redan tidigare snedfördelad mot området med tomma lägenheter),

att blandningen servicelägenheter - ordinära lägenheter tillgodoser ett långsiktigt mål och att därför inte endast servicelägenheter bör byggas på grund av kortsiktiga ekonomiska problem,

att de tomma lägenheterna inte bara är ett uttryck för lägenhetsöverskott, utan i lika hög grad - i sin koncentration till Baggängen - är ett resultat av en starkt social segregation, som inte kan lösas genom att man helt slutar att bygga nytt (d v s Baggängen kan ej fyllas genom att man slutar bygga),

att nybyggande är viktig ur sysselsättningssynpunkt

Om man ser ytterligare lite bakåt hade man också under senare hälften av 70-talet fört en ganska intensiv debatt om villabyggandet - där frågan om förhållandet gruppbebyggelse, självbyggande, byggande på landsbygden etc. varit aktuell. I detta sammanhang spelade också grannkommunernas lägre tomtpriser och möjligheter att snabbt kunna erbjuda tomter en stor roll.

Ett starkt incitament till att starta projektet var därför viljan att finna en plattform för bostadsförsörjningsplaneringen. Detta i form av ett fastare kunskapsunderlag beträffande bl a behovsutvecklingen, för att därigenom säkrare kunna bedöma storleken på ett eventuellt lägenhetsöverskott.

1.1.2

Syfte

Den mer genomgripande analysen skulle sikta till att utveckla ett arbetssätt som ger bättre underlag för bedömning av skilda behov samt ställningstaganden till såväl enskilda objekt som inriktningen på kommunens totala insatser inom bostadsförsörjningsområdet.

För FoU-projektet har det primära syftet varit att ge ansatser till hur man kan utveckla KBP-arbetet i Karlskoga genom att

- * analysera nuvarande KBP-arbete,
- * fånga upp filosofier kring KBP-arbete och speciellt belysa områdesbeskrivningars roll,
- * pröva ett områdes- och probleminriktat beskrivningsarbete i Karlskoga.

Ytterligare ett syfte har varit att söka belysa samhälls-ekonomiska bedömningars betydelse för bostadsförsörjningsplaneringen samt vilka villkor som gäller för en samhällsekonomisk utvärderingsmodell för KBP-arbete.

1.2 KOMMUNBESKRIVNING

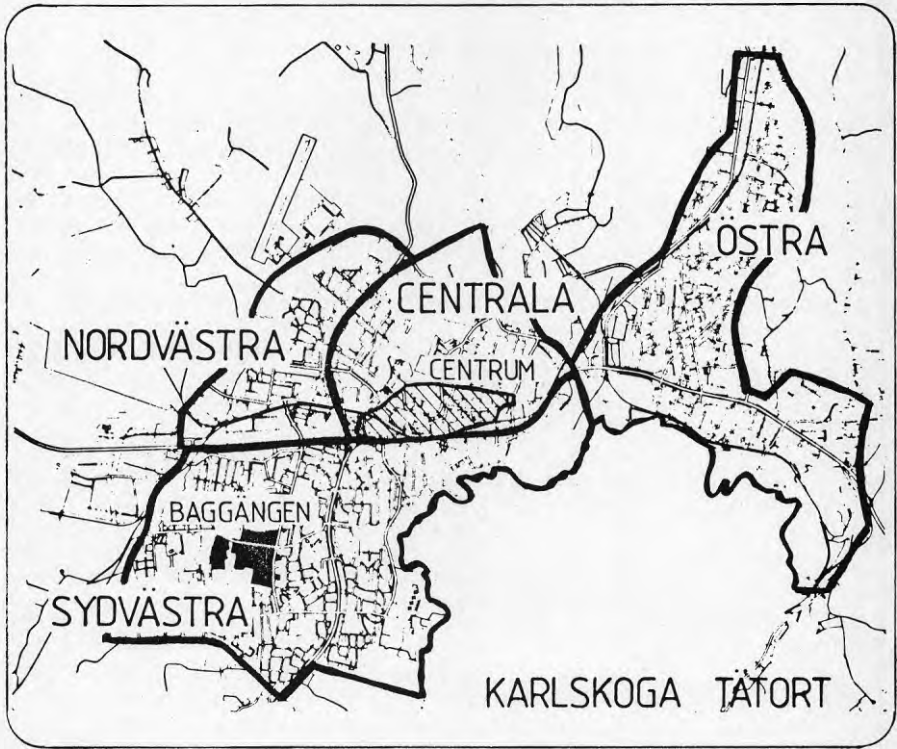
Karlskoga kommun ligger i ett gränsområde mellan Värmland, Närke och Västmanland. Den ingår i Örebro län men tillhör landskapet Värmland och Karlstad stift.

Med en folkmängd på 35 944 invånare vid utgången av 1982 var kommunen i befolkningshänseende den 55:e i storleksordningen av Sveriges 284 kommuner. Alltsedan 1970 har kommunen haft ett vikande befolkningsunderlag. Folkmängden har sedan 1970 minskat med drygt 3 000 personer. Denna befolkningsutveckling står i bjärt kontrast till 1950- och 1960-talens expansiva perioder. Huvuddelen av kommunens invånare eller drygt 90 % bor i kommunens enda tätort, Karlskoga.

Industrisektorn, som är den mest betydelsefulla för kommunens näringsliv, följs av servicesektorn. Av de ca 19 000 yrkesverksamma återfinns ca 9 700 inom industrin och ca 8 200 inom servicesektorn. Dessa sektorer inrymmer kommunens i särklass största arbetsgivare, AB Bofors (med närmare 8 100 anställda), Karlskoga kommun (3 000 anställda) och landstinget - Karlskoga lasarett - (ca 1 300 anställda). Som regionalt centrum har kommunen en stor betydelse för sysselsättning och service för angränsande kommuner. I konsekvens med detta förekommer ett stort pendlingsutbyte med framför allt Degerfors, Storfors och Örebro kommuner.

Kommunen har ett ungt bostadsbestånd där andelen omoderna lägenheter är relativt begränsad (5 %). Av det totala antalet lägenheter (ca 16 000) är knappt 10 % byggda före 1930. Andelen lägenheter i småhus (40 %) är mindre än i länet som helhet (43 %). Boendetätheten uppgår idag till 2,3 boende/hushåll.

Trots att drygt 300 lägenheter står tomma (med koncentration till ett område, en boendeform och ett bostadsföretag) noteras ett stort antal bostadssökande i såväl bostads- (ca 1 800) som tomtkö (ca 900). Köerna ger dock ingen riktig bild av den verkliga efterfrågan.



1.3 DISPOSITION - LÄSANVISNINGAR

Vi har valt att dela upp rapporten i följande huvuddelar: sammanfattning, inledning, KBP-arbetet i Karlskoga, områdesbeskrivningar - en kunskapsbas, bostadsmarknaden och KBP, konklusion, bilagor samt appendix (samhällsekonomiska aspekter på bostadsförsörjningsplanering). Rapportens uppläggning gör det möjligt att endast ta del av de avsnitt som man är intresserad av och avstå från de resterande. Konklusionen bör dock inte studeras separat utan företrädesvis tillsammans med sammanfattningen.

Det inledande avsnittet ger, tillsammans med förordet, bakgrunden till och övriga förutsättningar för projektets tillkomst. De därpå följande tre avsnitten har framförallt till uppgift att vara en dokumentation av olika delar av projektarbetet.

I avsnittet om KBP-arbetet ger Karlskogas representanter i arbetsgruppen sin subjektiva syn på hur KBP-arbetet i Karlskoga faktiskt går till (i de markerade textrutorna). För den utomstående är det snarare tekniken än innehållet som torde vara av intresse vad gäller avsnittets fortsättning, som handlar om KBP-analys och det områdesorienterade beskrivningsarbetet.

Avsnittet om områdesbeskrivningar avviker från övriga avsnitt. Kapitlet kan betraktas som en komplettering till och fördjupning av tidigare utförda studier av områdesbeskrivningar. Vi bedömer avsnittet som, intressant inte bara för KBP-arbete utan även i övriga sammanhang där områdesbeskrivningar är aktuella.

I delen om bostadsmarknaden och KBP vill vi särskilt peka på sättet att beskriva bostadsmarknaden, angivna åtgärder för att förbättra KBPs underlag samt förslaget till metod för analys av olika handlingslinjer. En beskrivning av bostadsmarknadens funktion borde, enligt vår mening, återfinnas i varje kommuns KBP som grund för bostadsplaneringen.

De slutsatser som återfinns i konklusionen kan, även om de i första hand formuleras som rekommendationer till Karlskoga kommun, tillämpas mer generellt. I sammanhanget ska också observeras att även de tre närmast föregående avsnitten innehåller slutsatser, som dock inte överförts till konklusionen.

Bengt Mattsons bidrag om samhällsekonomiska aspekter kan med fördel läsas fristående från de övriga då kopplingen dem emellan inte är speciellt stark.

2

KBP-ARBETET I KARLSKOGA

2.1	Allmänt	33
2.2	Organisation och arbetsätt.....	34
2.2.1	Bostadsgruppen.....	34
2.2.2	Arbetsledning och arbetsfördelning	34
2.2.3	Politisk förankring	35
2.2.4	Tidplan	35
2.2.5	Källor och underlag	36
2.2.6	Prognosmetoder	38
2.2.7	Sociala aspekter	38
2.2.8	Ekonomiska aspekter	39
2.2.9	Anknytning till fysisk planering	40
2.2.10	Remisser	40
2.2.11	Behov av helhetssyn	40
2.2.12	Behov av närhet	41
2.3	KBP - program för bostadsförsörjnings- planering	42
2.3.1	KBP-dokument	42
2.3.2	KBPs genomförande	43
2.4	Erfarenheter av beskrivningsarbete i Karlskoga	49
2.4.1	Allmänt	49
2.4.2	Genomförda överblicksbeskrivningar	50
2.4.3	Preliminär områdesbeskrivning "sydvästra"	53

2.1 ALLMÄNT

Beskrivningen av KBP-arbetet i Karlskoga avser att belysa problem i det praktiska arbetet och att studera KBPs roll i bostadsförsörjningen. På vilket sätt uppstår exempelvis hinder i KBP-arbetet? Vilka ställningstaganden har gjorts och vilka underlag har saknats?

Beskrivningen bygger på intervjufrågor. De kommentarer som redovisas är personliga synpunkter från medlemmar i bostadsgruppen, ibland entydiga och ibland motstridiga.

Några tankar från arbetsgruppen angående krav och förväntningar på KBP:

- "KBP skall företrädesvis behandla sakfrågor inom följande områden:

- . utbud och efterfrågan på bostadsmarknaden
- . analys av bostadsbyggnadsbehovet
- . ny- och ombyggnadsverksamhet under planperioden med analys av de skilda ställningstaganden som gjorts.

Viktiga frågor att besvara blir då:

"Vad, hur mycket och var ska byggas? Hur ser bostadsbeståndet ut och vilket behöver vi?"

I programmet bör man således behandla behovssituationen, de skilda överväganden som man gör samt den planering som man kommer fram till.

- KBP bör ta ställning till:
 - . "Att utjämna olikheter och orättvisor mellan de skilda stadsdelarna".
 - . "En kontinuerlig förnyelseprocess över hela kommunens yta".
 - . "En jämnare och rättvisare fördelning av resurser i boendeservice".
- Kraven och förväntningarna ligger i linje med bostadsstyrelsens intentioner. Helhetssynen liksom de bostadssociala frågorna står i focus.

2.2 ORGANISATION OCH ARBETSSÄTT

2.2.1 Bostadsgruppen

KBP-arbetet i Karlskoga bedrivs numera av den s k bostadsgruppen, bestående av kanslichefen, exploateringschefen, socialchefen, planchefen och chefen för stadskansliets planeringsavdelning. Bostadsgruppen arbetar direkt under kommunstyrelsens planeringsutskott. De tidigare s k bostadsbyggnads- och saneringsprogrammen låg helt under dåvarande fastighetsnämndens ansvarsområde.

Kommentarer från arbetsgruppen

- "Det finns en viss konflikt gentemot kommunens organisation. Vissa personer, som kanske borde ingå i gruppen, står utanför. Ytterst blir det en avvägningsfråga mellan att få en bred representation och att få en arbetsduglig grupp. Bostadsgruppens sammansättning bedöms dock för närvarande som tillfredsställande."
- "Riskerar vi även i den här planeringsformen att tappa den ekonomiska anknytningen (liksom i den fysiska planeringen alltför länge)? Skulle ekonomikontoret vara representerat?"

2.2.2 Arbetsledning och arbetsfördelning

Ansvar ligger hos kanslichefen, som leder gruppens sammankomster. För utrednings- och programarbetet ansvarar avdelningschefen på planeringsavdelningen, medan kontakterna med externa intressenter är fördelade på flera personer. De diskussioner som förts inom gruppen utgör delvis en grund för det som dokumenteras.

Kommentar från arbetsgruppen

"Arbetet är alltför polariserat. Kontakterna med bostadsföretagen är ej tillräckligt kontinuerliga. Det skulle vara positivt med ett mer informellt samt mindre stramt organiserat arbete".

2.2.3 Politisk förankring

Kanslichefen förankrar och fångar in synpunkter från politikerna. I övrigt förs en diskussion med politikerna vid sammanträdena i planeringsutskottet.

Planeringsutskottet som funnits sedan slutet av 70-talet sammanträder varje månad. Det är framförallt vid dessa tillfällen som man diskuterar bostadsförsörjningsfrågor, men även i anslutning till behandling av detaljplaner. Några detaljerade politiska direktiv har inte givits och politikerna har inte heller ingripit i sakfrågorna. Däremot har diskussioner förts kring de enskilda objekten och möjligheterna att realisera dessa enligt tidplanerna.

Kommentarer från arbetsgruppen

- "Samspelet mellan politiker och tjänstemän är inte tillräckligt utvecklat. Det är för formellt och har en väl smal kontaktyta".
- "Knytningen till byggnadsnämnden är dålig. Framför allt saknas ett ordentligt politiskt samarbete mellan kommunstyrelsen och byggnadsnämnden".

2.2.4

Tidplan

Bostadsgruppen anser sig inte bunden av inlämningstidpunkten (1 feb) för programmet till länsbostadsnämnden, utan strävar i stället att få en tidsmässig samordning med GPF-arbetet. Vart tredje år i anslutning till de allmänna valen, sker en fullständig genomgång av GPF. Detta medför en grundligare genomgång av KBP med samma intervall. Tanken är att ett förslag till KBP skall skickas på en bredare remiss under december-januari till kommunens förvaltningar, Hyresgästföreningen, bostadsföretagen och partigrupperna. I realiteten har dock inte denna arbetsmodell fungerat. KBP antas, som regel, av kommunfullmäktige i mars månad.

Kommentar från arbetsgruppen

"Eftersom kommunen har en i tiden samordnad ekonomisk planering, där budget och långtidsplanen arbetas fram parallellt ligger tidpunkten för KBPs antagande väl till. KBP-dokumentet blir på så vis en planeringsförutsättning för verksamhetsplaneringen. Samtidigt är antagandetidpunkten inte det centrala, utan KBP-proceduren bör vara kontinuerlig och löpa över hela året."

2.2.5 Källor och underlag

Den viktigaste källan för KBP-arbetet är föregående års bostadsförsörjningsprogram. Andra källor är primärt bostadsföretagens planer, gällande fysiska planer och förvaltningarnas verksamhetsplaner. Genom en rundringning till bostadsföretagen samlas uppgifter in om deras planer (beräknad nyproduktion av lägenheter, typer osv). Samtidigt görs en bedömning av behovsbilden med hjälp av dels underlag om bostads- och tomtköerna som erhålls från bostadsförmedlingen, dels en framskrivning av boendetätheten.

Bostadsgruppen har också försökt att ge en bild av de önskemål (bostadsområde, lägenhetsstorlek etc) som finns hos de som står i kommunens bostadskö. Samtidigt har det dock påtalats att bostadskön med sin nuvarande uppbyggnad inte är realistisk, eftersom den inrymmer en mängd olika brister. Tomtkön har inte analyserats på samma sätt. Kommunstyrelsen har dock nyligen beslutat att en särskild enkät skall gå ut till de som står i tomtkön för att få en bättre uppfattning om deras önskemål.

Någon djupare analys av de förändringar som sker genom t ex modernisering och rivning av bostadsbeståndet har inte gjorts. De beräkningar som utförts i detta avseende (i bostadsstyrelsens blankettunderlag) har varit av mer schablonmässig natur.

Analysen, som i hög grad präglats av hårddata, har således inte varit tillräckligt bred. Behovet av förändringar i de enskilda bostadsområdena har inte fångats upp. Det har varit svårt att bedöma behovet i det långa perspektivet. Kommunen har inte heller försökt skapa en handlingsberedskap genom att planera för alternativa framtider.

— Kommentarer från arbetsgruppen —

○ Om underlaget

"Kontakterna med bostadsföretagen borde vara mer intima och kontinuerliga under arbetets gång. Bostadsföretagen vet ju i regel vad de vill och informationen blir lätt enkelriktad utan någon egentlig dialog."

"En behovsbild som grundar sig på bostadskön blir ytlig eftersom kön är ett dåligt mätinstrument. Behovsbilden har inte kopplats till t ex bostadsföretagens kunskaper eller till förvaltningarnas planering. Man ser mera till totalbilden än till specifika behov i olika områden. Det är viktigt att man skiljer på efterfrågan och behov. Efterfrågan speglas endast delvis av kön, eftersom många anmäler sig slentrianmässigt till kön eller, som fallet ofta är i tomtkön, väntar på idealtillfället. Dessutom har bl a HSB sin egen kö vid sidan av kommunens. Ytterligare andra skaffar bostad privat genom informella kanaler.

I underlaget till KBP saknas också en bild av t ex förändringar i befintligt bestånd och omflyttningar, d v s en aktuell bild av skeendena på bostadsmarknaden."

○ Om hur man skulle kunna få en rättvisare efterfråge- och behovsbild.

"Arbeta med områdesbeskrivningar!"

"Gör djupdykningar på det sätt som har gjorts i forskningsprojektet genom att gå ut med enkätfrågor till olika intressenter på bostadsmarknaden som t ex bostadsföretagen, bostadsförmedlingen, mäklarna etc.

Vi skulle också kunna se till att köerna ger en bättre bild av efterfrågan. Kösystemet ska överföras på data vilket möjliggör en bättre uppföljning och särskilda intresseförfrågningar bland de köande."

2.2.6 Prognosmetoder

När det gäller befolkningsprognoser så har kommunen under de senaste åren utgått från en målsättningsfolkmängd. Förutom vissa näringslivsantaganden baserar sig prognosen på önskemål från de ledande politikerna.

I prognosen gör man antaganden om födelse- och dödstal samt flyttningsströmmarna under perioden. Befolkningsprognosen är en av grundstenarna i KBPs behovsberäkningsdel.

En viss draghjälp får man också från länsstyrelsens prognosarbete. Kommunen har arbetat med alternativa målsättningsfolkmängder, men i det senaste programmet med enbart ett alternativ. I prognoserna har man antagit en mindre nedgång i folkmängden under de närmast föreliggande åren, varefter prognostalet för åren framåt fått ligga på i stort sett samma nivå.

Hushållsutvecklingen uttrycks i form av boendetäthetstal och som en utveckling av antalet hushåll efter hushållsföreståndarens ålder¹⁾. Material från bostadsstyrelsen, med antaganden om hushållskvoternas utveckling, har utgjort grund för prognostiseringen av hushåll efter hushållsföreståndarens ålder. Vid beräkningarna av hushållskvoter har också hänsyn tagits till lokala bedömningar av skilda slag, som t ex att utvecklingen mot fler småhushåll bromsas av förhållandet att ungdomar av ekonomiska skäl tvingas bo kvar hos föräldrarna längre eller flyttar hem.

De resultat som man fått fram genom beräkningar av hushållskvoter har ställts mot en sammanställning av tänkbara byggobjekt. Den därpå följande avvägningen har ofta inneburit en anpassning av byggvolymen till behovsberäkningarna.

2.2.7 Sociala aspekter

Sociala aspekter i bostadsförsörjningsplaneringen kan sägas innefatta dels bevakning av frågor som hänger samman med socialtjänstens verksamhetsplanering dels bevakning av sociala synsätt i bostadsförsörjningsplaneringen. Den första delen avser således att bostadsförsörjningsplaneringen inrymmer aktuella projekt beträffande t ex utbyggnad av servicelägenheter samt bostadskomplement såsom daghem och dagcentraler. I den senare delen kan sociala aspekter sägas innefatta frågor rörande

1) KBP 1982-86, sid 9

aktuell nybyggnad, ombyggnad etc i förhållande till bostadssociala behov, upplåtelseformer, lägenhetsstorlekar, bostadsområdets struktur, regler för bostadsförmedling m m. I alla dessa frågor berör sociala aspekter hur frågorna hanteras i förhållandet till dels mål i kommunens GPF, dels mål enligt socialtjänstlagen. Sådana mål kan i GPF vara t ex "allsidig befolkningssammansättning" och i socialtjänstlagen "jämlighet i levnadsvillkor".

I bostadsgruppen ingår socialchefen som representant för socialkontoret. Denna representation innebär att den första punkten om bevakning av frågor som hänger samman med socialtjänstens verksamhetsplanering kan tillgodoses i bostadsförsörjningsplaneringen. I den andra delen har bevakningen hittills också fått ske genom socialchefens representation. Detta ger naturligtvis små möjligheter att ta tillvara socialtjänstens erfarenheter. Inom socialtjänsten förekommer en mycket begränsad kunskapsproduktion när det gäller sociala aspekter och deras samband med boende och boendemiljö. I arbetet med bland annat områdesbeskrivningar finns en förhoppning att kunna utveckla en sådan kunskapsproduktion, som bör kunna komma till nytta i bostadsförsörjningsplaneringen.

2.2.8

Ekonomiska aspekter

KBP är en planeringsförutsättning för bl a verksamhetsplaneringen och därmed också den ekonomiska planeringen. Förvaltningarnas beräknade investerings- och driftbehov utgår således till viss del från KBP. Tidmässigt ligger KBPs politiska antagande omedelbart i anslutning till påbörjandet av verksamhetsplaneringen.

Kommunalekonomiska överväganden har trots detta styrt väldigt lite eller haft ringa betydelse. Ekonomiska kalkyler har t ex oftast saknats i anslutning till att områdesplaner och detaljplaner tagits fram. I det utredningsarbete som bostadsgruppen fick i uppdrag att genomföra vid KBP 1982-86 så utarbetades ett ekonomiskt bedömningsunderlag. Avsikten var att detta skulle ligga till grund för förhandlingar med bostadsföretagen för att eventuellt kunna senarelägga eller helt utesluta vissa objekt ur KBP (företrädesvis flerbostadshusprojekt i de centrala delarna av tätorten). I avvaktan på utredningsarbetet lades projekten på is under i stort sett ett år. Resultatet blev dock att endast ett projekt lyftes ur programmet i sin ursprungliga form, medan de övriga åter lyftes in. Se i övrigt den särskilda objektlistningen i bilagedelen.

2.2.9 Anknytning till fysisk planering

Det är avsikten att sambandet mellan KBP och fysisk planering ska återspeglas i beslut om prioritering av planärenden. Av skilda skäl har detta inte alltid fungerat. En orsak är att två huvudmän - KS och BN - kan ha olika uppfattningar om såväl angelägenhetsgrad som planinnehåll och plankvalitet. Samspelet mellan parterna har inte utvecklats i takt med att svårigheterna ökat i fråga om bostadsförsörjningens inriktning.

En annan orsak kan vara att den fysiska planeringens strategiska roll inte uppmärksammas tillräckligt och därför inte utvecklats att vara en integrerad del av kommunplaneringen.

Till svårigheterna i samspelet hör också att kortsiktiga politiska ambitioner inte alltid kan fås att överensstämma med t ex den tid som åtgår för en komplicerad förnyelseplanering på detaljnivå.

Kommentar från arbetsgruppen

"Det är svårt att få en klar bild av sambanden KBP - fysisk planering - planprioritering. 'Vem börjar? Och var?'"

2.2.10 Remisser

Hittills har det bara förekommit ett remissarbete och då kring programmet 1982-86. I stort sett tillstyrkte remissinstanserna det förslag som lades.

2.2.11 Behovet av helhetssyn

Helhetssynen är grunden för bostadsgruppens arbete. Organisatoriskt har detta tagit sig uttryck i gruppens sammansättning. Här sammanförs kunskap och erfarenhet från olika professioner inom kommunens förvaltningar.

—Kommentarer från arbetsgruppen—

Om vad man missar i "helhetsbilden"

- Utjämning mellan stadsdelar och grannskap.
- Utjämning mellan de ekonomiska villkoren för olika sorter av boende.
- Förmågan att hantera bostadsförsörjningsfrågor i ett helhetsperspektiv men samtidigt se behovet i enskilda delområden.
- En rättvis behandling av boendet i flerbostadshus. Nuvarande syn på boendet innebär bästa möjliga för villaboendet. "Dom andra" kommer på undantag.
- Kopplingar till övriga sektorer, t ex skola och teknisk försörjning. Fortfarande för hög grad av sektorstänkande! Skolan bör slå ordentligt larm, precisera konsekvenser med olika tidsperspektiv etc. Tekniska kontoret bör göra motsvarande analyser med tanke på kapacitetsutnyttjande, optimering etc.

2.2.12

Behovet av närhet

—Några kommentarer från arbetsgruppen—

"Ett nyckelord efterlyses, kan det vara "närhet"? Vi och beslutsfattarna på högre nivå lever och verkar på distans från problemen. Varför måste vi annars organisera fram en områdesbeskrivning? Hur många beslutsfattare och tjänstemän bor i Baggängen, Ekeby etc?

En bättre "närhet" kunde uppnås i t ex organisationen genom prestigelösa och informella, men ändå seriösa och kontinuerliga, samråd och överläggningar mellan alla parter inom bostadsförsörjningsområdet. Inte bara årligt inlämnande av statistik och interna program."

"Det kanske gäller så mycket mera när frågan om bostäder alltmer gäller omvandling/förnyelse. Närheten gäller också ifråga om relationer politiker-tjänstemän, 'Rollspelet'! Vi riskerar att prata förbi varandra, att arbeta i tomrum ..."

2.3 KBP - PROGRAM FÖR BOSTADSFÖRSÖRJNINGSPLANERING

2.3.1 KBP-dokument

Själva KBP-dokumentet innehåller en allmänorienterande del och en faktaredovisning. I förstnämnda del behandlas följande områden:

- Bakgrund och syfte
- Bostadspolitiska mål
- Bostadsmarknaden (Funktion, utbud och efterfrågan samt bostads- och småhus-/tomtköerna)
- Bostadsbyggnadsbehov (Påverkande faktorer, befolkning, hushåll, hushållsprognos, avgång ur lägenhetsbeståndet, lägenhetsreserv och behovsberäkning)
- Ny- och ombyggnadsverksamhet
- Bostadssociala frågor (områdesbeskrivningar samt boende för vissa grupper)

Faktaredovisningen inrymmer blanketter från bostadsstyrelsen samt beskrivningar av aktuella utbyggnadsområden (ny- och ombyggnad).

Går man tillbaks i tiden och tittar på programförslagen så är det endast i de senaste omgångarna som man förutom redovisningsblanketter återfinner en utvecklad textmässig del. Utvecklingsarbetet, som påbörjades i och med att bostadsgruppen fick ansvaret för bostadsförsörjningsprogrammen, har i stor utsträckning följt bostadsstyrelsens tankegångar. Underlaget för politisk förankring är inte så detaljrikt, såtillvida att flertalet av redovisningsblanketterna till bostadsstyrelsen inte tagits med.

—Kommentar från arbetsgruppen—

- "I många kommuner arbetas det fram en program-/måldel för KBP och en objektsdel. Som regel sker den politiska förankringen av dessa delar vid skilda tidpunkter.

Arbetet i Karlskoga kommun är likartat, men här ligger måldelen integrerad i GPF. Arbetsmodellen fungerar tillfredsställande, varför den bör kunna användas även fortsättningsvis."

- "Dokumentet som sådant går naturligtvis att utveckla ytterligare. I fråga om struktur och lättillgänglighet känns det dock som vi kommit en bra bit på väg."

2.3.2 KBPs genomförande.

För att belysa KBPs roll i bostadsförsörjningsplaneringen har vi genomfört en undersökning rörande KBP-dokumenterna i Karlskoga fr o m 1975. Undersökningen omfattar således perioderna 1975-79 till 1983-87. Under denna period har 38 KBP-projekt planerats och av dessa har 27 genomförts. Det skall dock noteras att vissa av de planerade projekten 1983-87 kommer att genomföras 1984 eller senare (t ex Brickegården).

De 38 projekten fördelar sig på 29 nybyggnadsobjekt och 9 ombyggnader. Av nybyggnaderna har ca 73 % genomförts. Motsvarande siffra för ombyggnaderna är 56 %. Totalt har genomförandegraden varit 66 % under hela perioden.

En fullständig redovisning av alla projekt som finns upptagna i något av programmen under undersökningsperioden lämnas i bilagda tabell (bilaga 1). Tabellen visar i vilket KBP-dokument som projektet första gången togs upp samt vilket år som då antogs för byggstart (kol 2), den beräknade planeringstiden (kol 3), om och när byggstart skett (kol 4), vilken fördröjning av projektet som skett samt orsaken till detta (kol 5 och 7), samt den verkliga planeringstiden för projektet (kol 6). Som komplement till bilagan vill vi även hänvisa till bilaga 4 som utgör en listning av objekt i KBP 1982-1986 och 1983-1987. Listningen innehåller viss analys av ställningstaganden m m i de enskilda objekten. Listan redovisas och kommenteras närmare under avsnitt 4.3 nedan.

I det följande har vi sammanställt och analyserat vissa data ur denna tabell (bilaga 1).

Tabell 2.1 redovisar den beräknade planeringstiden i förhållande till resp KBP-dokument (planperioden).

Tabell 2.1 Planeringstid för planerade KBP-projekt

Planeringsperiod	Antal planerade projekt under perioden	Beräknad planeringstid antal år						Genomsnittlig planeringstid antal år
		1	2	3	4	5	6	
1975/79	6	2	-	-	1	-	3	4
1976/80	8	4	3	1	-	-	-	1,6
1977/81	2	2	-	-	-	-	-	1
1978/82	10	3	2	2	2	1	-	2,6
1979/83	2	2	-	-	-	-	-	1
1980/84	0	-	-	-	-	-	-	0
1981/85	3	1	1	1	-	-	-	2
1982/86	3	2	1	-	-	-	-	1,33
1983/87	4	4	-	-	-	-	-	1
Summa	38	20	7	4	3	1	3	2,1

En analys av de projekt som planerats att bli genomförda visar att av de totalt 38 projekten skulle 20 projekt, dvs 53 % genomföras samma år som de kom upp i KBP, 7 eller 18 % skulle ha ett års planeringstid och resterande 11 projekt skulle ha två års planeringstid eller mer. Den genomsnittliga planeringstiden för alla 38 projekten var planerad till ca 2 år.

Även om man inte kan tala om en entydig trend så antyder tabellen en utveckling mot kortare genomsnittlig planeringstid för objekten. Vi ser också att antalet planerade projekt är färre under den senare delen av perioden i förhållande till det inledande skedet. Här ska observeras att ett projekt registrerats som planerat endast första gången då det kommit med i något KBP. I KBP 1980-1984 saknades således helt "nya" objekt.

I tabell 2.2 redovisas en sammanräkning av hur projekten i KBP fördelar sig på beräknad planeringstid i förhållande till verklig planeringstid. Det senare här mätt i avvikelsetid från den planerade.

Tabell 2.2 Antalet objekt med hänsyn till beräknad planeringstid och avvikelse från beräknad planeringstid.

Beräknad planeringstid	Senareläggning i förhållande till ber starttid(antal proj)						Ej påbörjat	Summa planerade proj.
	0 år	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år		
1 år	10	4	3	-	-	-	3	20
2 "	3	-	2	-	-	-	2	7
3 "	1	-	-	1	-	-	2	4
4 "	1	-	-	-	-	-	2	3
5 "	-	-	-	-	-	-	1	1
6 "	-	-	1	1	-	-	1	3
Summa	15	4	6	2	-	-	11	38

Av de 27 genomförda objekten kom ca 55 % (15 st) till utförande planenligt. Majoriteten av dessa 10 st (67 %) hade en beräknad planeringstid om 1 år. Korta planeringstider är för övrigt signifikativt för samtliga projekt som omfattats av undersökningen. För ungefär 70 % av dessa objekt översteg planeringstiden inte 2 år.

Tabell 2.3 innehåller delvis samma data som tabell 2.2. Uppställningen är dock något annorlunda med utgångspunkt från planeringsperiod. Tabellen kan också ses som en komplettering till och utbyggnad av tabell 2.1.

Tabell 2.3. Avvikelse mellan planering och påbörjande.

Planeringsperiod	Antal påbörjade projekt	Avvikelse mellan plan. tid och påbörjande antal år						Ej påbörj. objekt	Genomsnittlig avvikelse på påbörjade objekt antal år
		0	1	2	3	4	5		
1975/79	4	2	-	1	1	-	-	2	1,25
1976/80	8	4	3	1	-	-	-	-	0,7
1977/81	2	1	-	1	-	-	-	-	1
1978/82	5	2	-	2	1	-	-	5	1,75
1979/83	2	2	-	-	-	-	-	-	0
1980/84	0	-	-	-	-	-	-	-	0
1981/85	2	1	-	1	-	-	-	-	0,67
1982/86	2	1	1	-	-	-	-	1	0,5
1983/87	2	2	-	-	-	-	-	2	0
Summa	27	15	4	6	2	-	-	11	0,8

Om man studerar de 27 genomförda projekten framgår att tiden från det att projekten nämnts i KBP och till att det genomförts var i genomsnitt mindre än ett år. Den genomsnittliga avvikelse tiden uppvisar ett något annorlunda förhållande än den genomsnittliga planeringstiden. Någon direkt trend går inte att utläsa i avvikelse tidens förändring under perioden.

Några resultat i undersökningen av KBPs genomförande är:

- Av de 38 projekten har 11 ej påbörjats (29 %).
- Den beräknade planeringstiden har för 27 av projekten (71 %) varit 2 år eller mindre. Men endast 13 projekt har klarat denna planeringstid (34 %).
- 17 projekt har genomförts inom en verklig planeringstid på högst 2 år.
- Av de 11 projekt som haft en längre beräknad planeringstid än 2 år har endast 3 genomförts enligt planerna och endast 6 överhuvudtaget. 5 av dessa projekt har således ej startats.
- ca 75 % av de redovisade projekten har genomförts, medan ca 25 % ännu ej genomförts (startats).

Ovan använd metod att analysera bostadsförsörjningsprogram kan, förutom syftet att mäta KBPs genomförande, ses som ett sätt att följa upp KBP för att få till stånd en lokal diskussion kring KBP. Detta är angeläget, inte minst mot bakgrund av att behovet av KBP ifrågasatts. En analys av detta slag kan förtydliga den förda debatten som i mycket hög grad bygger på lösa grunder. Vid en jämförelse över tiden måste man ta hänsyn till olika förändringar som inträffat (t ex i regelsystem, efterfrågebild, planberedskap) genom någon form av känslighetsanalys, vilket vi inte gjort. Ett fortsatt utvecklingsarbete bör därför ta sikte på att utveckla metoden, varigenom säkerheten i analysen kan stärkas i takt med att metodmässig erfarenhet erhålles. Den objektlista som redovisas som bilaga till avsnittet Bostadsmarknaden och KBP ska ses som en del av analysinstrumentet.

Några allmänna kommentarer från arbetsgruppen

- "KBP styr i allför liten utsträckning".
- "Även om KBP inte fungerar tillfredsställande som styrinstrument så bidrar dokumentet till att stimulera den politiska debatten. Man får inte horta från att en stor del av de projekt som initieras i KBP realiserar på ett tillfredsställande sätt. Samtidigt finns det andra projekt där man inte ordentligt tänkt igenom konsekvenserna. Vi tror att KBP kan utvecklas till ett förnämligt instrument. Ytterst handlar det dock om inställningen till och vilken roll politiker och tjänstemän tillskriver dokumentet. Finns en positiv inställning så finns förutsättningarna."
- "Man tar KBP väldigt lite på allvar som planeringsdokument. Ändringar görs i programmet, utan att man i tillräcklig utsträckning är medveten om konsekvenserna. Man tar planen, men bygger ibland annat. KBP är inte ett internt politiskt instrument utan mer en listning av ekonomiska projekt."

2.4 ERFARENHETER AV BESKRIVINGS- ARBETE I KARLSKOGA

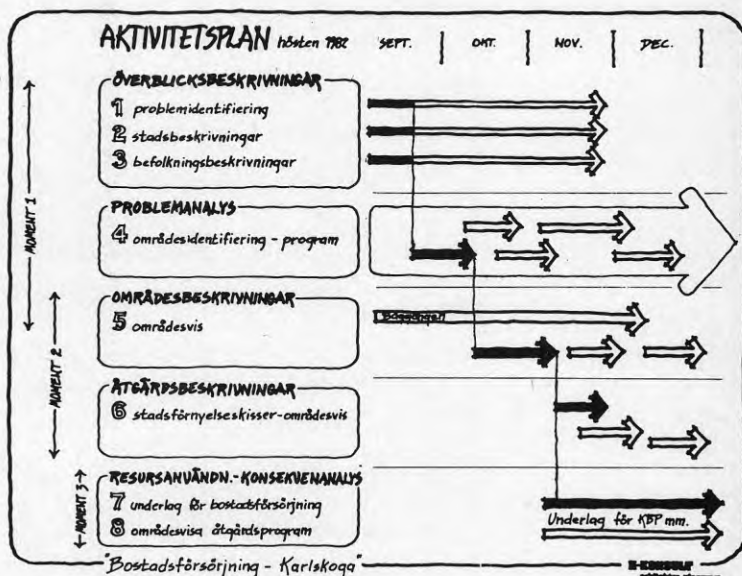
2.4.1 Allmänt

De ursprungliga ansatserna i det praktiska arbetet med beskrivningar i Karlskoga framgår av arbetsmodellen nedan. Tanken med ett sådant områdesinriktat synsätt förutsatte en linjär kunskapsprocess med övergång från ett stort geografiskt område till utvalda stadsdelar eller grannskap; d v s en gradvis ökad detaljering eller "punktbelysning" av problemen. Det innebär samtidigt en övergång från problemanalys till åtgärdsprogram. Föreställningen var att svepande "överblicksbeskrivningar" skulle ligga till grund för en områdesidentifiering. Därpå skulle områdesvisa åtgärdsbeskrivningar med resursanvändnings- och konsekvensanalyser utgöra själva underlaget för KBP.

Baggängen intog en särställning. Detta "problemområde" hade man redan vänt ut och in på samtidigt som ett åtgärdsprogram var under slutförande.

Alltså:

Avsikten med centraliserade överblicksbeskrivningar var att sälla ut områden, kanske revidera områdesindelningen och styra beskrivningarna. Principen innebär att gå från en centraliserad sektorsindeldad bild mot en lokal "helhetsbild".



2.4.2 Genomförda överblicksbeskrivningar

Till grund för överblicksbeskrivningarna gjordes en enkel mall med exempel på frågeställningar som skulle tas upp. En särskild mall skickades till bostadsföretagen. Arbetsgruppen ansvarade för insamling och sortering av olika typer av information:

- | | | |
|----------|--------------------------|---|
| 1 | Problemidentifiering | Förvaltningarna
Bostadsföretagen
Kansliet m fl |
| 2 | Stadsbeskrivningar | "Planerarbedömningar"
bl a tekniska kontoren
och bostadsföretagen |
| 3 | Befolkningsbeskrivningar | Data från stadskansliet |

Beskrivaren ombads, för att undvika statiska bilder, att ta upp:

➔ FÖRUTSÄTTNINGAR

- . Kvaliteter - Kapacitet - Utnyttjandegrad
- . Egenskaper
- . Problem - orättvisor
- . Skillnader - likheter (jämförelser)

➔ TENDENSER

- . "Potentiella problem"
- . Framtidsvisioner

➔ FÖRÄNDRINGAR (önskvärda och nödvändiga)

- . Idéer till lösningar
- . Pågående - Planerade
- . Särskilda undersökningar - resultat med angivande av aktualitet - tidsperspektiv

➔ "ANDRAS" VERKSAMHETSOMRÅDEN

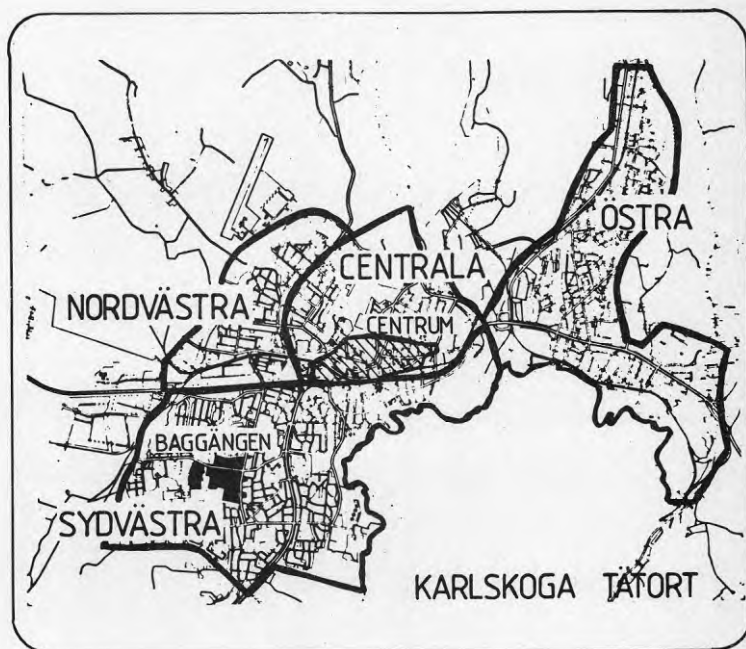
Några "korta" reflektioner (Frivillig uppgift - konfidentiell behandling)

- . Förutsättningar
- . Tendenser (enl ovan)
- . Förändringar
- . Samverkansmöjligheter

Följande instanser bidrog med överblicksbeskrivningar som var mer eller mindre utförliga och huvudsakligen författade av chefstjänstemän:

- Socialkontoret
- Stadskansliet
- Personalkontoret
- Ekonomikontoret
- Informationskontoret
- Tekniska kontoret
- Stadsarkitektkontoret
- Hälsovårdskontoret
- Fritidskontoret
- Kulturförvaltningen
- Brandförsvaret
- Skolförvaltningen
- Stiftelsen hyresbostäder i Karlskoga
- Riksbyggen
- HSB

Beskrivningarna behandlade hela tätorten uppdelad på fyra områden. I några fall behandlades också "glesbygdsområdena".



Redovisningen

Överblicksbeskrivningarna var som framgått sektorsinriktade och uppdelade på "beskrivare" (förvaltningarna). Socialkontoret gjorde i sin redovisning en uppdelning på avdelningarna barnomsorg, äldreomsorg samt individ- och familjeomsorg.

Kommentarer och erfarenheter

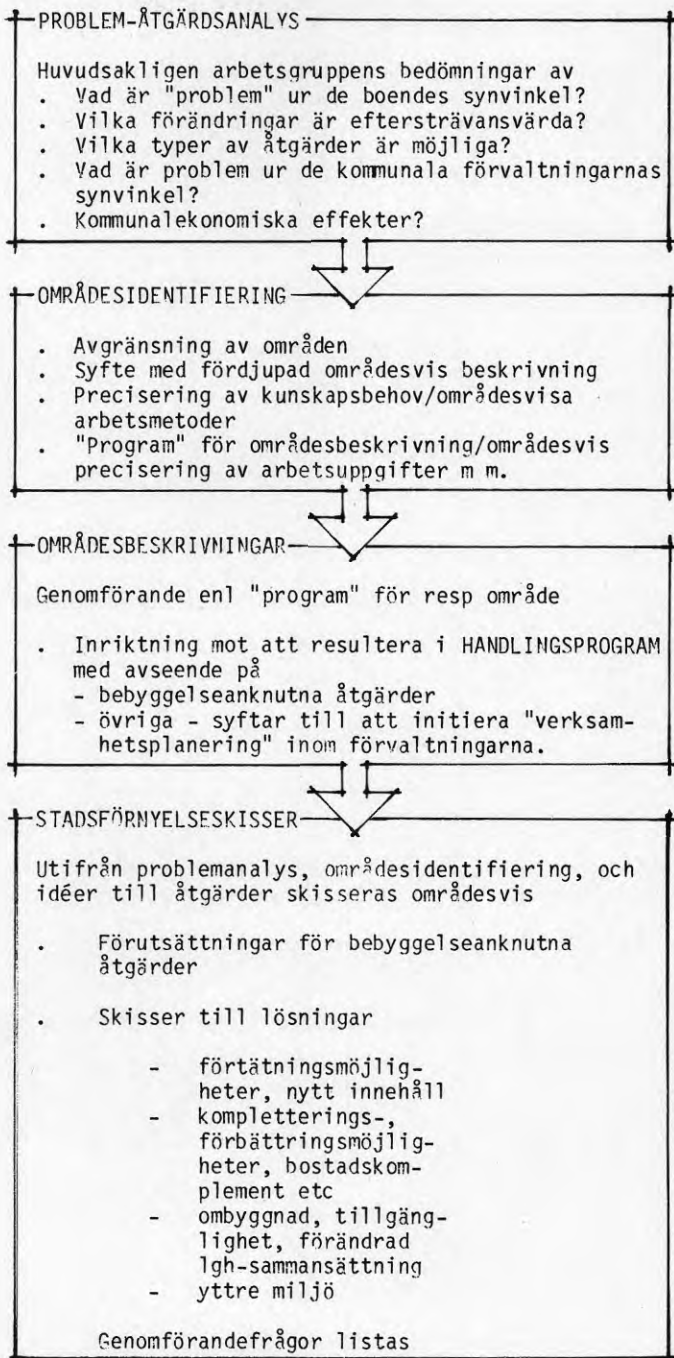
Överblicksbeskrivningarna kan sägas ha motsvarat förväntningarna i den meningen att de genom kortfattade översikter kan underlätta att sätta de lokala aspekterna i ett större sammanhang. Detta bör vara ett stöd i det kommande fältarbetet.

I många fall utgör dock innehållet mera en beskrivning av verksamheten än en problembeskrivning. Beträffande t ex barnomsorgen talas om problem för verksamheten; ej direkt för barnen. Överblicksbeskrivningarnas största värde låg därför i beskrivningen av verksamheterna i sig samt pågående och planerade åtgärder.

Samtidigt kan det ifrågasättas huruvida överblicksbeskrivningarna bidrog med nya problem- och områdesidentifieringar. Detta hänger delvis samman med hur frågorna ställdes, men torde också vara en resurs- och attitydfråga. Det är enklast och minst tidskrävande att presentera hårda data över verksamheten som sådan. För tjänstemän i central ställning är det också naturligare att identifiera problem för verksamheten än att formulera problem för dem som verksamheten skall tjäna.

2.4.3 Preliminär områdesbeskrivning "sydvästra"

Det fortsatta arbetet var tänkt att omfatta följande moment:



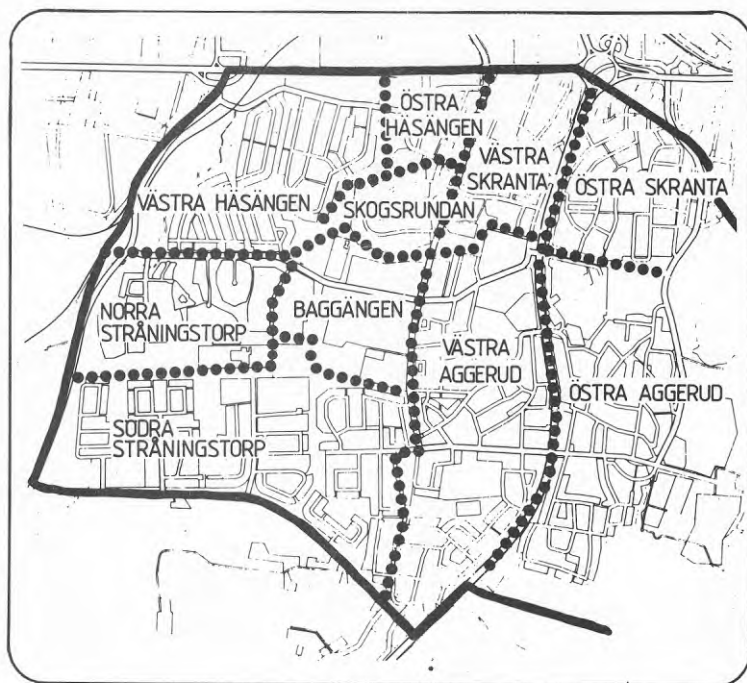
En preliminär områdesbeskrivning för område "Sydvästra" var emellertid redan påbörjad. Detta dels för att vinna tid och tillämpa beskrivningsmodellen på ett pilotområde, och dels för att område "Sydvästra" från början var givet som beskrivningsobjekt (omfattar bl a "problemområdet" Baggängen).

Samma instanser som bidrog med överblicksbeskrivningar presenterade områdesbeskrivningar för "Sydvästra". Avsikten var att få en mer detaljrik beskrivning med starkare anknytning till bostadsområdena men med samma struktur som överblicksbeskrivningarna d v s:

- förutsättningar
- tendenser
- önskvärda förändringar
- "andras" verksamhetsområden

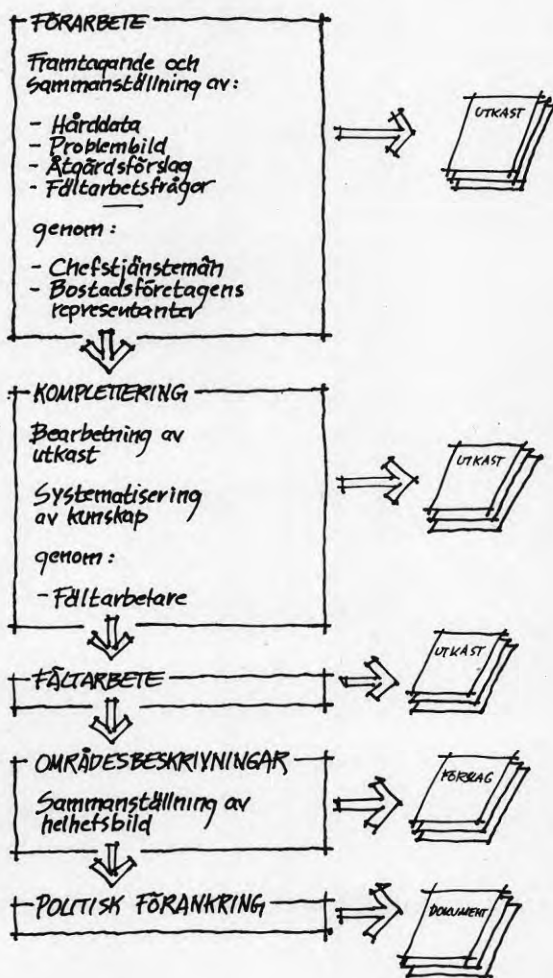
Även för områdesbeskrivningarna gjordes en särskild mall till bostadsföretagen och förvaltningarna.

Område "Sydväst" är i sin tur indelat i tio "grannskap" enligt kartan nedan.



Arbetsgruppen sammanställde ett utkast till områdesbeskrivning ¹⁾ med hjälp av eget och inkommet material. Tre grupper med fältarbetare använde sedan utkastet som faktaunderlag i nästa steg som var en sammanställning av fältarbetarnas erfarenheter från och synpunkter på området. Först därefter var det tänkt att det egentliga fältarbetet skulle inledas enligt fältarbetarnas egna program. Sammansättningen av fältgrupperna framgår av bilaga 2.

ARBETSMODELL FÖR OMRÅDESBESKRIVNINGAR - KARLSKOGA



1) Områdesbeskrivning Sydvästra/Utkast, Karlskoga kommun (november, 1982)

Kommentarer och erfarenheter

De områdesbeskrivningar som kom in till kansliet skilde sig, med några undantag, knappast från överblicksbeskrivningarna ifråga om infallsvinkel eller detaljeringsgrad. Detta kan bero på:

1. Otydliga direktiv med avseende på skillnader mellan områdes- respektive överblicksbeskrivning.
2. Att beskrivningarna gjordes i "fel" ordning.
3. Att det oftast inte gjordes någon överblicksbeskrivning för område "sydväst", vilket gjorde avsedda beskrivningsnivåer otydliga.
4. Att område "sydväst" är för stort för att kunna hanteras på en mera detaljerad nivå (ca 11 000 inv).

"Fältexperternas" områdesbeskrivning

Kansliets utkast till områdesbeskrivning användes som stöd för "fältexperternas" beskrivningsarbete, vilket delvis kan avläsas i de synpunkter som framkom.

Samtidigt var fältexperternas områdesbeskrivning jämförelsevis konkret och inte sektoriserad tack vare gruppernas tvärfackliga sammansättning. Deras synpunkter handlar i första hand om föreningsliv och aktiviteter, och i andra hand om service, förvaltning, kommunikationer och fysisk miljö.

I stora drag har fältexperternas synpunkter bekräftat det som antyds i arbetsgruppens utkast till områdesbeskrivning. De i utkastet nämnda förslagen har diskuterats och oftast anammats samtidigt som man kompletterat med flera konkreta detaljförslag; sådant som man "kom på" om än utan strukturering eller synpunkter på själva genomförandet. Fältexperternas beskrivningar innehåller mindre fakta än förvaltningarnas, men är mera talande och framförallt lättillgängliga.

3 OMRÅDES- BESKRIVNINGAR

3	OMRÅDESBESKRIVNINGAR - EN KUNSKAPSBAS ...	57
3.1	Bakgrund och föreställningar	59
3.2	Genomgång av områdesbeskrivningar.....	61
3.2.1	Om kunskapsbasen	61
3.2.2	Definition och avgränsning	61
3.2.3	Om metoden och redovisningen	62
3.2.4	Redovisning av innehåll och erfarenheter.	63
	- Syften och avsedda användningsområden .	63
	- Huvudsaklig inriktning - kategori	65
	- Geografisk indelning	66
	- Initiativ	67
	- Projektledning	67
	- Medverkande aktörer	68
	- Arbetsmetod och disposition av redovisningarna	70
	- Sakfrågor	73
3.3	Resultat	75
3.3.1	Användning	75
	- Konkreta åtgärds paket	75
	- Önda cirklar bryts	78
	- Förbättrat samarbete	78
	- Större förståelse för problemen	78
	- Nya planerings- och beskrivningsmetoder	79
	- Politisk behandling	79
3.3.2	Brister	80
3.3.3	Områdesbeskrivningars roll	81
3.3.4	Krav på områdesbeskrivningar	83
3.4	Slutsatser om områdesbeskrivningar i KBP-arbetet	88

3.1 BAKGRUND OCH FÖRESTÄLLNINGAR

Den kommunala bostadsplaneringen kan sägas ha fått ett vidgat innehåll i och med bostadsförsörjningslagen 1980 som utökar bostadsbyggnadsprogrammen till att gälla inte bara antal bostäder utan även miljöförbättringar i vid mening. I propositionen framhålls att detta kräver en fördjupad kunskap om hur det är i bostadsområdena. Man föreställer sig att bostadssociala inventeringar ska belysa:

"... dels bostadsförhållandena, dels de förutsättningar som bostadsmiljön ger för att tillfredsställa de boendes behov av kontakt, verksamhet m m av betydelse för deras välfärd och möjligheter att utnyttja miljöns förutsättningar".

genom att:

"... redovisa hur bostadsområdet fungerar för olika hushåll och individer. Det gäller bl a att samla den kunskap som finns hos de boende själva, hos bostadsföretagens anställda, i föreningar och hos de kommunalt anställda".

Samtidigt utökas socialtjänstens engagemang i samhällsplaneringen med krav på att tillföra underlag och att aktivt delta.¹⁾ Ambitionen är att all samhällsplanering ska styras av "Sociala behov och krav".

En viktig bakgrund till reformerna är att kommunerna successivt tilldelas ett större ansvar för genomförandet av bostads- och miljöpolitiken samtidigt som "välfärdsplaneringen" varit bristfällig med allvarliga problem i bostadsmiljöerna som följd. Kritiken har medfört krav på bättre planeringsunderlag och mera klart uttalade sociala mål. Den ekonomiska utvecklingen ska inte längre dominera samhällsplaneringen på bekostnad av social utveckling, och socialvården ska bryta sig ur den passiva städgumme-rollen.

1) Proposition 1979/80:1 Om socialtjänsten.

Områdes- och problemorientering har blivit honnörssord framför den traditionella sektorsorienteringen. Flera omständigheter har bidragit till att understryka vikten av en områdesinriktning:

- I tider med knappa resurser ställs högre krav på en omsorgsfull planering. Detta kan innebära bl a områdesvis samordning av tidigare strängt sektorsindelade verksamheter och resurser. Framförallt gäller det att, kanske i okonventionella lösningar, använda lokala områdesspecifika resurser i stället för att skjuta till utifrån i alla lägen.
- Planering avser alltmer åtgärder i "befintliga miljöer". (Jämför t ex stadsförnyelsefrågornas och ROT-sektorns ställning på senare år). Frågorna blir mer invecklade med flera inblandade parter vilket ställer högre krav på en områdesinriktad helhetssyn jämfört med traditionella planeringssituationer på jungfrulig mark. Planeringen måste bygga på ingående kunskap om lokala förhållanden. I detta ligger också insikten om att avsedda resultat kräver en samstämmighet mellan olika planer. En sådan samstämmighet kan endast grundas på gemensam kunskap om problem och brister.
- Stor förvirring råder beträffande målformulering och problembeskrivning. För att planeringen skall kunna utgå från människornas situation krävs inte minst ett ökat medborgarinflytande. Detta kräver i sin tur en områdesinriktning och en organisation på lokal nivå. (Jämför t ex kommundelsnämnderna).

3.2 GENOMGÅNG AV OMRÅDESBESKRIVNINGAR

3.2.1 Om kunskapsbasen

Genomgången av områdesbeskrivningar har skett parallellt med det i kapitel 2.4 nämnda beskrivningsarbetet i Karlskoga och har därför inte tillfört något till den praktiska upplägningen av dessa beskrivningar. "Kunskapsbasen" tjänar istället som jämförelsematerial vid utvärderingen av beskrivningarna, som underlag för uppläggning av kommande beskrivningar och som underlag för en analys av områdesbeskrivningars möjliga roll i KBP-arbetet.

3.2.2 Definition och avgränsning

En områdesbeskrivning är dokumenterad kunskap om människornas miljö och levnadsförhållanden i ett specifikt geografiskt område.

I vid bemärkelse kan därför allt ifrån den rikstäckande låginkomstutredningen till byalagsarbete på gårdsnivå, eller inventeringsmaterial från dataregister till barn-teckningar, hänföras till områdesbeskrivningar. En genomgång av det material som i olika kommuner betecknas som områdesbeskrivningar belyser genast begreppets mångtydighet.

Vi tvingas inledningsvis att acceptera en bred definition. En utförlig och konkret kravlista för att sälla i mängden skulle bara visa att den inte helt kan uppfyllas av någon områdesbeskrivning. Vi återkommer till huruvida det är möjligt eller önskvärt att ställa generella krav.

Endast ambitionen att få till stånd en planering med sociala förtecken låter vi därför avgränsa vår tolkning. Vi har tagit med sådana beskrivningar som är avsedda att vidga planeringsunderlaget (speciellt i bostadsförsörjningen) med hjälp av områdesinriktade "helhetsbilder". En sådan vilja uttrycks i mycket av det man kallar områdesbeskrivningar ute i kommunerna.

3.2.3 Om metoden och redovisningen.

En avsikt är att utvärdera resultaten av genomförda områdesbeskrivningar och belysa vad som saknas i dessa liksom i forskningen på området. Resultaten och användningen av områdesbeskrivningar kan antas vara beroende av främst syftet, men också av arbetsmetod, redovisningsform, organisation, "beskrivningsaktörer", områdesstorlek o dyl. Dessa samband bör belysas för en förståelse av vad områdesbeskrivningar kan ge som underlag till KBP.

Genomgången och analysen av områdesbeskrivningar grundas på följande delmoment/källor:

1. Genomgång, utgående från vissa gemensamma kriterier, av ett femtiotal områdesbeskrivningar från hela landet. Se litteraturförteckning.
2. Enkät till ett fyrtiotal kommuner som arbetar med områdesbeskrivningar. (se bilaga 3). Svarsfrekvensen var 60 % trots en ganska krävande frågelista.
3. Litteraturstudier av redovisningar, sammanställningar och forskning kring områdesbeskrivningar.

Genomgång av hittillsvarande beskrivningsarbete behandlas med avseende på följande kriterier:

- Syften och avsedda användningsområden
- Huvudsaklig inriktning - kategori
- Geografisk indelning
- Initiativ
- Projektledning
- Medverkande "aktörer"
- Arbetsmetod och disposition av redovisningarna
- Sakfrågor

Slutligen diskuteras resultat och användning, bl a politisk behandling, tid- och resursfrågor, roll i KBP-arbetet samt vilka slutsatser man kan dra av detta.

3.2.4 Redovisning av innehåll och erfarenheter

Syften och avsedda användningsområden

I Bostadsstyrelsens skrift om bostadssociala inventeringar ¹⁾ anges några överordnade syften:

- ge ökad kunskap om boendemiljöer och levnadsförhållanden i bostadsområdena
- ge underlag för resursfördelning mellan kommunelar
- ge förutsättningar för boendemedverkan (gemensamt underlag förenklar argumenteringen)
- skapa gemensamt planeringsunderlag och ökat samarbete
- "feedback" från tidigare planeringsinsatser.

En genomgång av beskrivningsmaterial och enkätsvar visar att endast första och i viss mån andra punkten (t ex i stadsförnyelsesammanhang) är vanliga syften vid påbörjande av områdesbeskrivningar. Ökat samarbete över "revirgränser" återfinns ofta som ett positivt resultat eller som en nödvändighet men inte som ett uttalat syfte. "Att ge förutsättningar för en bredare boendemedverkan" anges endast i undantagsfall som ett syfte. ²⁾

Man kan givetvis hävda att alla dessa generella syften föreligger samtidigt. Om man däremot ser till vilka primära syften som uttryckligen motiverat de enskilda beskrivningarna erhålls följande bild.

1) Bostadsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens planverk (1982)

2) Ex. Norra Göta, Borås,
Helenelund, Sollentuna
Hedemora

För hälften av de studerade beskrivningarna är syftet att tjäna som underlag för stadsförnyelse (t ex förtätning i befintliga bostadsområden) och/eller som underlag till förbättringsåtgärder (miljöförbättringar, att vända "onda cirklar" o dyl). Ca 20 % har som primärt syfte att tjäna bostadsförsörjningsplaneringen (t ex analys av behov och efterfrågan eller problem med tomma lägenheter). I övriga fall kan det primära syftet inordnas i någon av följande formuleringar:

- Att tjäna som underlag för medelsfördelning
- Att utveckla metoder för förnyelseplanering
- Att pröva metoder för områdesbeskrivningar och fältarbete
- Att utgöra underlag för brukarplanering
- Att stimulera samarbete över förvaltningsgränserna och väcka intresse för samlade åtgärder
- Eller bara mycket vagt formulera "få ökad social kunskap", belysa problemen o s v.

Denna fördelning av olika angivna syften bekräftas av enkätundersökningen. Enkätsvaren antyder också att man ofta är osäker på syftet och användningen av områdesbeskrivningarna i mera konkreta former. Trots att till exempel endast åtta kommuner angivit bostadsförsörjningsplanering som ett syfte så har 17 kommuner angett KBP som ett avsett användningsområde.

Man vill alltså mycket och sätter stora förhoppningar till beskrivningarnas användbarhet i olika sammanhang. Delvis torde detta spegla en önskan att åstadkomma områdesvisa helhetslösningar. Beträffande användningsområden återfinns ofta den generellt formulerade avsikten att tillämpa materialet i "fysisk planering". En grupp (ca 25%) avses att användas konkret i en förestående områdesplan eller detaljplan. Ungefär lika många, men oftast inte desamma, ska användas i KBP-arbetet. Närmare hälften är avsedda att användas i framförallt social planering, förvaltningarnas verksamhetsplanering eller övrig sektoriell planering (trafik, energi, varuförsörjning m m).

Från Örebro nämns särskilt kommundelsnämnderna, en tvärfacklig "användare" som torde växa i betydelse ju fler kommuner som skaffar sig kommundelsnämnder.

Huvudsaklig inriktning - kategori

När det gäller inriktningen på områdesbeskrivningar kan man urskilja följande kategorier även om det inte finns några klara gränser emellan dem. ¹⁾

Social områdes- beskrivning

Utgör vanligen underlag i verksamhetsplaneringen. Inriktad på servicefrågor och fördelning av kommunala resurser mellan olika kommundelar.

Exempel på nyckelord: Serviceunderlag, behov, kapacitet, utglesning, hushållssammansättning.

(Ex. "Behovs- och servicebeskrivningar för kommundelar i Göteborg".)

Bostadssocial områdes- beskrivning

Sociala förhållanden i vid bemärkelse. Oftast underlag för t ex förnyelseprojekt i bostadsområden och på en mera detaljerad nivå.

Exempel på nyckelord: Identifikation, rykte, förankring, sociala nätverk, resurser, svaga grupper, missbruk, föreningsliv, levnadsnivåkomponenter.

(Ex. "Rosvik - en förort" Norrbottenprojektet Rapport 19).

Fysisk stads- beskrivning

Traditionellt underlag t ex i områdesplanering med inriktning på fysiska åtgärder.

Exempel på nyckelord: Markutnyttjande, förtätning, underhåll, standard, miljöfaktorer, närlimat, friitor, barnsäkerhet, tillgänglighet, störningar, kommunikationer.

(Ex. "Brynäs - arbetsrapport" Gävle 1980).

Statistisk, ekonomisk och teknisk redo- visning

Hårddata - Ingår mer eller mindre i alla planeringsunderlag.

Exempel på nyckelord: Plansituation, teknisk försörjning, energiförbrukning, dagbefolkning, ekonomiska tröskelvärden, befolkningspyramid.

(Ex. FoB, Demopak, ledningskartor m m).

1) Andra indelningar förekommer också, till exempel i Göteborgs kommun (med avseende på geografisk nivå eller på problem - respektive åtgärdsinriktning):

Behovs- och servicebeskrivning
Kommunövergripande probleminventering
Social analys för bestämt objekt
Social områdesbeskrivning.

Grannskaps-
arbete

Beskrivningsarbetet integrerat med direkta åtgärder.

Exempel på nyckelord: Aktionsplanering, boendemedverkan.

(Ex. "Det är möjligt! Om upprustning av utemiljön i ett 60-tals område". BFR T34:1979).

"Boendesociala inventeringar" nämns särskilt i samband med bostadsförsörjningsreformen¹⁾ för att också fokusera just miljön och människornas situation i bostadsområdena. Vi använder som tidigare nämnts samlingsbegreppet områdesbeskrivningar och skiljer på olika inriktningar: service-anknutna, bostadssociala, fysiska eller statistiska.

I "grannskapsarbetet" är inte beskrivningar det centrala, man jobbar konkret med problemen och åtgärdspaketet.

Geografisk indelning

En annan viktig aspekt på områdesbeskrivningar avser den geografiska begränsning som följs.

Vilka områdesnivåer arbetar man med?

kommun/kommundel	3 000 inv
primärområde	1 000 - 3 000 inv
basområde	1 000 inv
centrumområde	

En områdesbeskrivning arbetar ibland med flera nivåer. Men allra vanligast är kommundelnivån (ca 50 %) följt av primärområdesnivån. Basområden, som kan vara på kvartersnivå, behandlas som väntat i de mycket konkreta projekten med t ex grannskapsarbete.²⁾ I några fall har man koncentrerat sig på ett centrumområde.³⁾

1) Lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande

2) Ex: Gröna Kullen, Gävle

3) Ex: Åtvidaberg
Rågsved
Helenelund, Sollentuna

Initiativ

Områdesbeskrivningarna initieras som regel från kommunen, av förtroendevalda lika ofta som av tjänstemän. I de fall initiativet kommer från politikerhåll sker det vanligen genom kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen (inkl planutskott, plankommitté eller motsvarande). Tjänstemanna-initiativet kommer i första hand från:

- . Kommunkansliet (t ex planeringssekreteraren)
- . Planeringskontor eller motsvarande
- . Särskild tvärfacklig tjänstemannagrupp (Bostadsgrupp, GPF-grupp eller liknande. Lyder oftast under kommunstyrelsen)

och i andra hand från:

- . Socialkontor eller motsvarande
- . Stadsbyggnadskontor eller motsvarande

I något fall har initiativet kommit från fältarbetare¹⁾.

I övrigt kan initiativ komma från allmännyttiga bostadsföretag, eventuellt tillsammans med Hyresgästföreningen²⁾ eller från statliga myndigheter³⁾.

Projektledning

I några fall leder kommunstyrelsen arbetet direkt⁴⁾ även om det vanligen leds av tvärfackliga tjänstemannagrupper. Dessa kan vara temporära för ändamålet⁵⁾ eller befintliga fasta grupper som exempelvis "Bostadsgruppen" i Uppsala, "Samordningsgruppen" i Linköping och "Arbetsgruppen för KBP" i Örebro.

I övriga fall förekommer projektledning genom exempelvis planeringssekreteraren⁶⁾, av socialförvaltningen⁷⁾ eller i enstaka fall av fastighetskontoret⁸⁾.

- 1) Ex: "Äldre bostadsområden", Göteborg
- 2) Ex: Norrestad, Landskrona
- 3) Ex: Norrbottenprojektet (Länsstyrelsen i Norrbottens län och Socialstyrelsen)
- 4) Ex: Härryda och Kristianstad
- 5) Ex: Haninge
- 6) Ex: Ljusdal
- 7) Ex: Sollentuna
- 8) Ex: Rosengård, Malmö

Medverkande aktörer

När det gäller vilka som utför och sammanställer beskrivningarna kan man urskilja två grupper. Den största gruppen är den där förvaltningarna medverkar.

Socialförvaltningen är i stort sett alltid med och vanligen också fritids-, skol- och kulturförvaltningarna. Ofta medverkar också personal från kommunkansli, planeringskontor och/eller stadsbyggnadskontor. Fastighetskontoret deltar i enstaka fall.

Intresseorganisationerna (främst Hyresgästföreningen men också fackliga och politiska grupper) är vanligt förekommande aktörer liksom, mindre ofta, bostadsföretagen genom sina förvaltningar i första hand.¹⁾ Personal från sjukvårdssektorn deltar också relativt ofta. Andra som kan vara representerade emellanåt är:

- gatukontoret (Norrköping)
- drätselkontoret (Norrköping)
- kyrkoförsamlingen (Örnnäset, Luleå)
- trafikbolaget (Tungelsta, Haninge)
- bostadsförmedlingen (Norrköping)
- arbetsförmedlingen (Haninge, SAISP)
- polisen (Haga-Bosvedjan, Sundsvall)

Den andra gruppen omfattar de beskrivningar som till större delen utförs av externa forskare²⁾ och/eller konsulter³⁾. Dessa projekt har färre "beskrivare" involverade jämfört med den förra gruppen. Samtidigt är risken mindre att någon ledande förvaltning dominerar över de andra. Även i en tvärfacklig grupp har någon ledningsansvar. Huvudaktören tenderar ofta att vinkla projektet till det egna verksamhetsfältet.

- 1) Ex: Örnnäset, Luleå
- 2) Ex: Tungelsta, Haninge
"Höjden-Slätten", Trollhättan
- 3) Ex: Norrestad, Landskrona
Norra Göta, Borås
Halmstad
Wenlock Barn, England

Invånarnas
medverkan

De boende deltar i cirka hälften av beskrivningarna. Detta sker indirekt genom enkäter och intervjuer, vilket är vanligast, eller direkt genom deltagande i studiecirk- lar¹⁾ och bostadsmöten²⁾. I en del beskrivningar deltar barn och ungdomar genom skoluppsatser³⁾.

Den mest aktiva "boendemedverkan" förekommer naturligen i grannskapsarbetena där man också själva arbetar med genomförandet⁴⁾. I sällsynta fall medverkar även de som arbetar i området (dagbefolkningen)⁵⁾.

Fältarbetare
eller
"byråkrater"

Bland "beskrivarna" (oräkna de boende själva) är det alltsedan SAISP-projektet⁶⁾ inte så vanligt förekommande med fältarbetare som man skulle kunna ha anledning att förvänta. Med fältarbetare avses sådana som har daglig kontakt med de boende i sitt arbete, exempelvis social-assistent, barnvårdare, fritidsledare, hemsamarit eller kvarterspolis. Endast i cirka 20% av fallen utgör fältarbetarna en tungt vägande grupp bland "beskrivarna"⁷⁾. Detta utesluter inte att de boende medverkar i sådana fall där planerare/konsulter eller kommunala "byråkrater" svarar för beskrivningsarbetet.

När fältarbetare medverkar är som väntat socialförvaltningen oftast representerad, ibland som enda förvaltning⁸⁾.

Urval

Urvalet av eventuellt medverkande fältarbetare görs av respektive förvaltning. I Östersund (SAISP) uttrycktes särskilda krav på deltagarna:

- flera års yrkespraktik
- vana från grupparbete
- starkt geografisk anknytning
- särskilt visat intresse

1) Ex: Tungalsta, Haninge

2) Ex: Norrestad, Landskrona

3) Ex: Rågsved, Stockholm

4) Ex: Rosengård, Malmö
Willows, England

5) Ex: Sörsedan, Varberg

6) Sociala aspekter i samhällsplaneringen
Kommunförbundet (1979)

7) Ex: Bratthammar m fl, Göteborg
Örnäset, Luleå

8) Ex: Kroksbäck, Malmö
Värmdö

Tillvägagångssätt

Arbetsmetod och disposition av redovisningarna

Beskrivningarna, med eller utan fältarbetare, utförs ofta i någon form av tvärsektoriellt grupparbete. Några återkommande "Informationskanaler" bör framhållas:

- Kunskapsinhämtning från den kommunala planeringsapparaten.
- Här avses registerstudier, sammanställningar av befintliga hårddata eller utredningar m m. Detta görs i grupparbetet eller "serveras" av kommunen som ett utgångsmaterial vars framtagande inte ska behöva belasta "beskrivarna". 1)
- Kunskapsinhämtning från fältarbetare.
- Mjukdatainsamling från fältarbetare, men utan fältarbete, kan betecknas som SAISP-inriktning efter kommunförbundets utvecklingsprojekt "Sociala aspekter i samhällsplaneringen" i Östersund, Haninge och Åtvidaberg.²⁾
- Kunskapsinhämtning från bostadsförvaltare och andra verksamma i området.
- Kunskapsinhämtning från övriga organisationer och föreningar.
- Mjukdata genom t ex remissförfarande. Gäller organisationer som på något sätt representerar "brukarintressen", t ex partigrupper eller Hyresgästföreningens kontaktkommittéer.

1) Ex: Tungelstaprojektet, Haninge

2) Uttalad SAISP-inriktning tillämpades senare i bl a Alingsås, Kristianstad, Luleå, Norrköping och Sollentuna.

Kunskapsinhämtning från de boende¹⁾ genom olika former av fältarbete

- Omfattar - intervjuer (vanligast)²⁾
- enkäter³⁾
 - brukarmedverkan genom studiecirklar, boendemöten, skoluppsatser och liknande⁴⁾
 - uppsökande verksamhet inklusive fältstudier och observationer⁵⁾
 - grannskapsarbete⁶⁾

Särskilda resurser avsätts ibland för att etablera fältkontor i området.⁷⁾

Redovisning

Texter med personliga beskrivningar är den naturligaste formen för redovisning av mjukdata. Denna form förekommer också i ca 75% av de studerade beskrivningarna. Mera okonventionella former av mjukdataredovisningar t ex film-sketcher eller teckningar är sällsynta. I Solna använde man "sannsagor" för att beskriva levnadsförhållandena. Det är annars påfallande sällan som bilder, fotografier eller ens kartor ingår i redovisningarna.

Hårddata i form av kurvor och tabeller ingår i redovisningen i mer än hälften av beskrivningarna. De kan utgöra stommen i en beskrivning som i t ex Härryda, men vanligare är att redovisa hårddata som bilaga/komplement eller inflätat i textbeskrivningar. Det bör påpekas att hårddata-redovisningar oftast inte belyser ytterligheterna och det som avviker kraftigt. Det är ju ofta där man kan avläsa början till framtida problem. Statistiken brukar släpa efter.

- 1) Kan också vara före detta boende (ex telefonintervju med utflyttade från "Höjden/Slätten" i Trollhättan) eller "latenta" invånare (ex enkät till bostadskön i Jönköping och Stora Essingen i Stockholm)
- 2) Ex: Gullviksborg, Malmö
Bomiljö 75, Stockholm
- 3) Ex: Degerfors
Härryda
Uppsala
- 4) Ex: Hedemora
Norrestad, Landskrona
Stora Essingen, Stockholm
- 5) Ex: Rågsved
- 6) Ex: Rosengård, Malmö
Gröna Kullen, Gävle
- 7) Ex: Kommendantsängen, Göteborg
Kroksbäck, Malmö

Skildringarna av levnadsförhållanden saknar alltså sådan visualiseringsteknik, som skulle kunna tillföra flera dimensioner till beskrivningarna. I Brynäs i Gävle har Statens institut för Byggnadsforskning utfört försök med systematiserad redovisning av jämförbara boendekvaliteter (friytor, hinder, buller, tillgänglighet m m) i form av kartsymboler och liknande. ¹⁾ Sådana metoder behöver vidareutvecklas för att bli praktiskt hanterbara.

Hur innehållet struktureras

Trots en strävan att arbeta med tvärfackliga grupper är det fortfarande vanligast (över 50%) med indelning av materialet i traditionella sektorer (befolkning, service, trafik, kultur o s v). Därefter följer målgruppsindelningen. Denna innebär vanligen en uppdelning på åldersklasser²⁾ men kan också avse t ex "hushållskategorier".³⁾ Ibland uppmärksammas särskilda målgrupper, t ex handikappade.⁴⁾

Målgruppsindelningen kan medföra att vissa grupper "hamnar mellan stolarna". Vanligt är t ex att barnens, ungdomarnas och de äldres situation tas upp medan andra åldersgrupper faller ifrån. (Samtidigt kan dock invändas att åldersgruppen 30-50 är den som ändå lättast hävdar sina intressen).

I 20-25% av beskrivningarna struktureras materialet efter s k "levnadsnivåkomponenter" (hälsa, utbildning, arbete, politiska resurser o s v.) Detta görs ofta i kombination med målgruppsindelning. Vanligast är att man använder levnadsnivåkomponenter ur den s k låginkomstutredningen.

Andra principer som kan förekomma sporadiskt är uppdelning på beskrivare⁶⁾, uppdelning på förvaltningar⁷⁾ eller scenarioteknik⁸⁾.

Tid- och resursfrågor

Resursåtgången är sällan dokumenterad. Bostadssociala områdesbeskrivningar har oftast, delvis på grund av att det saknats rutiner, krävt stora resurser. Dessutom engageras många personer, ibland upp mot ett femtiotal.⁹⁾

1) Bostadsdata på Brynäs. SIB M 79:14

2) Ex: Alingsås
Traneberg, Stockholm

3) Ex: Kristianstad
Älmhult

4) Ex: Gärdeåsen, Ljusdal

5) Ex: Norrbottenprojektet
Bratthammar m fl, Göteborg

6) Ex: Sigtuna

7) Ex: Jönköping
Kristianstad (m a p åtgärdsförslagen)

8) Ex: Varberg

9) Ex: Örnäset, Luleå

Därför har de heller ännu inte etablerats som rullande arbetsinslag i kommunerna. Mera specifika beskrivningar, typ servicebeskrivningarna i Göteborg, kan dock vara årligen återkommande.

Sakfrågor

När det gäller innehållsliga sakfrågor beskrivs i första hand:

- Befolkningen (med betoning på social miljö i 50% av fallen)
och/eller
- Boendet (med betoning på närmiljö i 50% av fallen)

Befolkning

I samband med det förra behandlas ibland specifikt hälsofrågorna¹⁾ samt uppväxt- och familjeförhållanden.²⁾ "Ekonomiska resurser", uttrycks i exempelvis förekomst av socialunderstöd eller bostadstillägg. Mera sällan diskuteras "politiska resurser".³⁾

Boende

Specifika aspekter på boendet och närmiljön kan vara lägenhetsstandard, trångboddhet, bostadskomplement, buller, luftföroreningar, vegetation, friytor, säkerhet, kommunikationer, tillgänglighet, kvarboendemöjligheter m m.

Övrigt

Beskrivning av arbetsförhållandena för de som arbetar i området förekommer nästan inte alls. Servicefrågor, företrädesvis den samhälleliga servicen (inkl utbildning), behandlas däremot för det mesta liksom fritids- och kulturfrågor. Med exempelvis "kultur" avses dock vanligen biblioteksservice, inte medverkan i kulturella aktiviteter i allmänhet.

Stadsbildafrågor eller "estetiska förhållanden" är sällsynta inslag i områdesbeskrivningar. Härmed avses också de kulturhistoriska aspekterna.

- 1) Ex: Norra Göta, Borås
Norrbottneprojektet
- 2) Ex: Bratthammar, Guldringen m fl i Göteborg
- 3) Ex: Helenelund, Sollentuna
Östersund (SAISP)

Historiska skildringar brukar underlätta förståelsen av orsakssamband i levnadsbeskrivningar. Men också sådana inslag är sällsynta i beskrivningsmaterialet. 1)

Det brukar framhållas att en beskrivning av "resurser" och positiva egenskaper är minst lika angelägen som problembeskrivningar. Områdesbeskrivningarna är dock mestadels "negativa" i detta avseende. Endast cirka 20% lyfter fram resursbeskrivningar som en del av materialet. 2)

De allra flesta beskrivningar är följdaktligen problem-inriktade. Färre än 20% är åtgärdsinriktade nämligen grannskapsarbetena och en del av de som är avsedda att användas i konkreta (stadsförnyelse-) projekt. 3)

Grannskapsprojekten är speciella i den meningen att de inte i första hand är beskrivande. De ägnar sig åt direkt genomförande av förbättringar, företrädesvis i närmiljön (gemensamma lokaler, gårdsutformning o dyl).

- 1) Ex: Haga-Bosvedjan, Sundsvall
Brynäs, Gävle
- 2) Ex: Norra Göta, Borås
Tungelsta, Haninge
Älmhult
Östersund
- 3) Ex: Norrestad, Landskrona
Kortedala, Göteborg

3.3 RESULTAT

3.3.1 Användning

De flesta områdesbeskrivningar med hjälp av fältpersonal är ännu så färska att användning i den långsiktiga kommunala planeringen inte kan konstateras. Resultaten får kanske därför också bedömas med hänsyn till möjlig och avsedd användning.

I vilken utsträckning områdesbeskrivningar verkligen används som underlag i politiska avvägningar är naturligtvis svårt att mäta. Den formella politiska behandlingen av områdesbeskrivningar speglar möjligen vilken betydelse de tillmätts. Vi återkommer till detta.

Ökad kunskap ger självklart ett bättre beslutsunderlag varför det är naturligt att man i många kommuner framhåller en generell användning av områdesbeskrivningarna som "informationskälla" eller "fakta- och diskussionsunderlag". Områdesbeskrivningarna utgör också en kanal för obekväma uppgifter att komma fram. Mera specifikt kan man skilja på följande typer av resultat:

- Konkreta åtgärds paket
- Förbättrat samarbete
- Större förståelse för problemen
- "Onda cirklar" bryts
- Nya planerings- och beskrivningsmetoder

Konkreta åtgärds paket

Distinktionen mellan mål, program och åtgärd har aldrig varit entydig. Det som i ett sammanhang kallas för åtgärd kan i ett annat betecknas som mål och tvärtom. Områdesbeskrivningarna visar tydligt att det inte finns någon klar gräns mellan definitionen av ett problem och formulandet av motåtgärder. Ju mer man tränger in i problemets art och dess orsaker desto tydligare kan åtgärder liksom åtgärdernas begränsningar definieras. (Jfr "Att beskriva ett problem är i sanning att lösa det").

Om vi här begränsar oss till åtgärdsförslag i den mest konkreta tolkningen kan dessa naturligtvis betecknas som ett sorts resultat även före genomförandet. De flesta åtgärdsförslagen återfinns av förklarliga skäl bland de områdesbeskrivningar som haft ett konkret speciellt syfte; t ex att ge underlag till förbättring av boendemiljön i ett bostadsområde.¹⁾ Åtgärdsförslagen kan hänföras till fysiska åtgärder, procedurfrågor eller systemförändringar. Nära 20% av beskrivningarna innehåller inga konkreta åtgärdsförslag alls.

1) Ex: Örnäset, Luleå

Fysiska
åtgärder

Fysiska åtgärdsförslag är vanligast och brukar avse någon eller några av följande områden:

- ombyggnad, tillbyggnad och förtätning¹⁾
- komplement och lokaler²⁾
- trafiksanering³⁾
- yttre miljöupprustning⁴⁾

Oftast förekommande är åtgärder på detaljnivå och på kort sikt. Dessa belastar i första hand bostadsföretagen och i andra hand kommunen.

Exempel på hur sådana resultat följts upp i genomförandet kan nämnas från Norrköping där inriktningen på kompletteringsbebyggelse styrdes av beskrivningar kring integrations- och kvarboendeproblematiken i ett förnyelseområde.

I ett annat planeringsområde, i Kristianstad, justerades lägenhetstyper och storlekar genom den information som områdesbeskrivningen förmedlat.

Procedur-
frågor

Procedurfrågor avser förändringar som gör att saker och ting fungerar bättre, t ex kontakterna mellan boende och bostadsföretag, samordning av hur lokaler utnyttjas, hur service av olika slag kan fungera bättre och bli effektivare. De vanligaste typerna av sådana åtgärdsförslag är:

- kompletterad samhällsservice (vanligast) inkl sociala åtgärder
- ny användning av lokaler och lägenheter
- drift och underhållsfrågor (även hyresfrågor)
- stimulera aktiviteter och föreningsliv
- riktad information

- 1) Ex: Kortedala, Göteborg, Stora Essingen, Stockholm
- 2) Ex: Bratthammar m fl, Göteborg, Kristianstad
- 3) Ex: Norra Göta, Borås
- 4) Ex: Gröna Kullen, Gävle

Vanligast är åtgärdsförslag som medför stora kommunala kostnader, nämligen utökad samhällsservice.

Ett konkret exempel är Sigtuna där beskrivningar av ungdomars situation initierat särskilt riktade fritidssociala åtgärder.

System- förändringar

Med systemförändringar avses organisatoriska förändringar eller ändrade regler som förbättrar boende och service, nya former för medinflytande i planering och förvaltning, nya upplåtelseformer, former för bostadsanvisning, hyresrabatter m m. De vanligast förekommande "systemförslagen" rymms under följande rubriker:

- Inflytandefrågor. Medborgarmedverkan.
Nya former för hyresgästförvaltning
- Decentraliserad förvaltning
- Lokal bostadsförmedling, "riktad förmedling"
- Förändring av samhällsservice och verksamheter
- Samutnyttjande av lokaler och samverkan mellan "institutioner"
- Nya verksamheter
- Riktad utbildning

Gemensamt för dessa är att de innehåller de för kommunen minst kostsamma åtgärdsförslagen. Tvärtom är de ofta kostnadsbesparande.

Från Sundsvall nämns som exempel att synpunkter som framfördes i en områdesbeskrivning medfört bättre samutnyttjande av vissa kommunala anläggningar.

Onda cirklar bryts

Denna typ av resultat är ofta kopplad till projekt med aktiv boendemedverkan t ex i studiecirkelform (Hedemora) eller i grannskapsarbete (Rågsved). Från England (Wenlock Barn & Willows) finns exempel på sådant grannskapsarbete där åtgärdsförslag direkt övergår i genomförande, genom att man i en speciell projektbudget avsatt medel för omedelbara åtgärder. Det engagemang som väcks hos de boende kan hållas vid liv endast om de förväntningar som uppstått kan infrias med snabba synliga resultat,

Förbättrat samarbete

Detta uttrycks, på olika sätt, i nästan alla kommuner som arbetar med områdesbeskrivningar. Det kan gälla inom kommunen mellan planeringskontor och mellan förvaltningar, liksom med organisationer eller bostadsföretagens förvaltningar. Den geografiska orienteringen ger ett gemensamt underlag för samarbete.

SAISP-projektet har visat att det är bra om alla förvaltningar är med. Fältpersonalen är ofta inte bekant med planeringssidan varför det är bra med detta samarbete under arbetets gång.

Större förståelse för problemen

Ett ökat engagemang, inte bara bland fältarbetare utan också bland planerare och politiker har konstaterats på många håll. Ökad förståelse har också medfört en fördjupad debatt både internt i kommunen och i allmänhet. (Östersund, Kristianstad, Luleå, Norrköping).

Politikernas attityder kan ha påverkats av områdesbeskrivningarna så att de till exempel:

"... är mer benägna att satsa pengar på vissa saker i det löpande arbetet, som helgöppna fritidsgårdar, insatser mot drogmisbruk o s v ..."

Kristianstad

eller så att

"ungdomars lokalbehov har tagits upp till politisk behandling"

Värmdö

"De nya och ovanliga infallsvinklar som kommer från icke-planerare har mest varit nyttigt som tankeställare för oss på planavdelningen och förhoppningsvis då påverkat vår planering".

— Alingsås —

Nya planerings- och beskrivningsmetoder

I några kommuner har nämnts att beskrivningsarbetet resulterat i utveckling av nya planeringsmetoder inom kommunen. (Norrbottneprojektet, Haninge).

"Det är säkerligen alltför tids- och arbetskrävande att arbeta med flera sorters områdesbeskrivningar; därför satsar vi på en modell som kan ge bidrag i olika planeringssammanhang".

— Sollentuna —

Politisk behandling

De flesta kommuner (över 75%) anger att områdesbeskrivningarna behandlas politiskt i någon form. Detta behöver dock inte innebära något politiskt beslut. Några kommuner behandlar materialet endast informellt i politiska föreningar och liknande. ¹⁾ I något fall framhålls just bristen på formell status som ett hinder för en verklig användning av beskrivningarna.

Den vanligaste formen av politiskt beslut är annars att kommunstyrelsen godkänner eller antar. Det kan ske i beredningsutskott, arbetsutskott och liknande och det kan avse valda delar ur en beskrivning. I t ex Kristianstad har kommunstyrelsen antagit endast åtgärdsprogrammet ur områdesbeskrivningen.

En annan form är att kommunfullmäktige antar eller godkänner områdesbeskrivningen vilket kan ske genom att den ingår i KBP. ²⁾

En tredje väg är antagande eller godkännande i berörda nämnder; socialnämnd, fritidsnämnd, kulturnämnd och skolstyrelse. ³⁾ En formell behandling i byggnadsnämnden är sällsynt. ⁴⁾

- 1) Ex: Norrköping, Jönköping
- 2) Ex: Krokomb
- 3) Ex: Sollentuna
- 4) Ex: Gävle

3.3.2 Brister

De svagheter och brister som man upplever i beskrivningsarbetet på olika håll är ofta samstämmiga.

För det första upplevs områdesbeskrivningarna som alldeles för resurskrävande. De tar för lång tid att arbeta fram. Ändå kan de upplevas som alltför svepande och med otillräcklig detaljering.

För det andra är man osäker på hur resultatet ska tolkas och nyttiggöras. Man efterlyser med andra ord metoder för utvärdering av områdesbeskrivningar.

Ett tredje "hinder" har att göra med organisationsformer och attityder inom kommunapparaten. Den geografiska orienteringen och helhetsperspektivet i beskrivningsarbetet stämmer dåligt med kommunens sektorsbundna organisation och planering.

Det kan vara svårt att engagera alla berörda förvaltningar och framförallt att väcka politikernas intresse för områdesbeskrivningar. Ofta är politikerna ljumt inställda medan aktörerna kanske är mycket positiva - "känns att vi deltar".

Till sist pekar man på själva uppläggnings- och ledningen av beskrivningsarbetet. Det är svårt att finna bra former för de boendes medverkan. Samtidigt finns det också en motsättning mellan önskemålet att låta synpunkterna styra inriktningen och kravet på en allsidig belysning av området.

"Det bästa sättet att arbeta fram beskrivningarna var att samla ihop olika personalkategorier till ett möte där de fick beskriva hur de upplevde olika områden. Då kunde vi sammanställa materialet lättare och leda in diskussionerna mot de frågeställningar vi önskade belysa. Annars var det lätt att frågorna bara kom att handla om smärre åtgärdsförslag typ trafikljus, trottoarkanter i stället för att bedömningarna om vad som var fel och positivt kom fram".

3.3.3 Områdesbeskrivningars roll

Om vi inriktar oss i första hand på beskrivningarnas roll i bostadsförsörjningsplaneringen kan vi konstatera på grundval av enkätsvaren att de i liten utsträckning konkret utnyttjats i KBP-arbetet. Även om det kan ha varit en ambition att utnyttja dem praktiskt i KBP så har mer än hälften av de svarande ansett att så inte är fallet. En del av dessa understryker dock att beskrivningarna ger "bakgrundsinformation" eller "underlättar totalbedömningen".

Följdaktligen har områdesbeskrivningar oftast inte påverkat resultatet av KBPs utformning; "inte ännu" enligt flera svaranden. I några fall anser man att beskrivningar har påverkat KBP indirekt, t ex som "underlag för modell om utformning av en bostadsgrupp". 1) Några citat får exemplifiera sådana fall där en områdesbeskrivning ändå har påverkat det konkreta innehållet i ett KBP:

"...Bl a har den påvisade utvecklingen i centrala staden medfört att byggandet där utökats ..."

Trollhättan

"... Ändrad lägenhetsfördelning jämfört med den "Schabloniserade". Tidigareläggning men även förskjutning av exploateringsobjekt ..."

Örebro

"... Områdesbeskrivningarna har medfört viss "bristanalys" som i vissa fall lett till kompletterande insatser. I vissa fall i form av bostadsbyggande ..."

Varberg

1) Älmhult

Om slutsatser
i kommunerna
angående
genomförda
områdesbe-
skrivningar
i allmänhet

Huvuddelen av de tillfrågade i kommunerna anser generellt att områdesbeskrivningar är nyttiga och kommer att bli än mer viktiga som planeringsinstrument på sikt. Förbehållen avser främst resursåtgången liksom kraven på mera målinriktade beskrivningar.

"... Små och stora frågor att åtgärda.
Allmänt stoff som är svårt att använda.
Svårt att verkställa och följa upp resultatet.
Svårt att få tillräckligt bra förankring bland
såväl tjänstemän som politiker. Vilken är med-
borgarnas roll? ... Beskrivningarna måste tas
fram på ett naturligare sätt om de skall över-
leva".

Kristianstad

"... Tillför mycket men tar lång tid att genom-
föra ..."

Gävle

"... De är torftiga ..."

Härryda

"... De är utomordentligt viktiga ..."

Älmhult

"... Det var både nyttigt och lärorikt. Skulle
vi göra om arbetet skulle vi nog lägga upp det
annorlunda mot bakgrund av de erfarenheter vi
fått ..."

Värmdö

Sammanfattningsvis kan man konstatera att användningen av områdesbeskrivningar ännu inte motsvarar de höga ambitioner som anges i syftet med dem.

3.3.4 Krav på områdesbeskrivningar

De krav som kan ställas på områdesbeskrivningar varierar med hänsyn till syftet. Med tanke på att syftet ofta är opreciserat blir, som tidigare nämnts, de krav som uttrycks i olika sammanhang mycket generella och till många delar motstridiga. Nedan följer en genomgång av de huvudkrav som brukar ställas.

Formkrav

Områdesbeskrivningar ska:

- vara rullande, d v s kunna bedrivas löpande
- ha en lättillgänglig form
- vara enhetligt strukturerade
- vara generellt användbara
- utföras av fältarbetare och de boende själva

Innehållskrav

Områdesbeskrivningar ska:

- beskriva både problem och resurser
- vara åtgärdsinriktade
- analysera orsaker och bakgrund
- vara geografiskt begränsade
- redovisa intresse motsättningar

Områdesbeskrivningar ska vara rullande

Detta krav följer av målsättningen att områdesbeskrivningar ska utgöra underlag för exempelvis KBP och annan rullande planering, inte tvärtom. De ska alltså vara ett stöd även i den översiktliga "politiska" delen av KBP-arbetet. Hittills har de genomförts senare i planeringskedjan och i bästa fall påverkat den mera detaljerade "tekniska" delen av KBP såvida de inte legat ännu senare, t ex i detaljplanearbetet.

För att komma till användning måste de således vara aktuella och kontinuerligt följa utvecklingen på områdesnivå. Ett naturligt följdkrav är att beskrivningarna ska vara billiga och enkla att genomföra. De kan därför inte alltid göras detaljerade vilket strider mot kravet att beskriva konkreta jordnära problem. Det måste finnas något "att ta på", d v s innehållet får inte vara alltför svävande.

Områdesbeskrivningar ska vara lättillgängliga

Detta är också ett krav om arbetet ska komma till användning. För att politiker, fältarbetare och allmänhet ska kunna tillgodogöra sig innehållet på ett snabbt och enkelt sätt krävs att det är kort och kärnfullt. I denna ambition finns samtidigt en risk att problembeskrivningen förenklas och att ett omfattande material, i avsikt att förkortas, bearbetas i efterhand och därmed också slätas ut. Avgörande mål- och intressekonflikter som annars skulle ha påvisats kommer kanske inte med i redovisningen. Här finns alltså ytterligare en konflikt mellan olika form- och innehållskrav.

Områdesbeskrivningar ska vara enhetliga

En enhetlig struktur är nödvändig om beskrivningarna ska vara direkt jämförbara så att de kan hanteras i exempelvis KBP. Samtidigt strider det mot kravet på problemorientering och att arbetet ska anpassas till områdets förutsättningar. En styrning kan visserligen underlätta fältarbetet men kan också verka som en tvångströja så att vissa problem aldrig blir belysta. Problemen kan ju vara artskilda mellan olika områden.

En tänkbar kompromiss är att förse fältarbetarna med endast allmänna direktiv rörande syftet samt instruktioner om vissa gemensamma basuppgifter. Grupperna kan sedan själva styra innehåll och uppläggning. En allsidig belysning av ett område kräver visserligen lite styrning men också handlingsutrymme för okonventionella infallsvinklar.

Områdesbeskrivningar ska vara generellt användbara

Detta förutsätter återigen en enhetlig struktur. När resurser satsas på områdesbeskrivningar är det motiverat att kräva en utformning som medger användning i många sammanhang; KBP, förvaltningarnas planering, bostadsföretagens verksamhet o s v. Att få till stånd väl fungerande fältgrupper är i sig en stor del av beskrivningsarbetet. Det är då en fördel om dessa, som i Åtvidaberg, kan medverka även i andra planeringsuppgifter.

De boende ska medverka i beskrivningarna

Detta är ett formkrav som uppstår då beskrivningsarbetet i sig anses vara ett självändamål genom att gripa in i området och initiera "positiva processer". Samtidigt innebär detta ett långsiktigt arbete där sociala processer i området kan ge mera djupgående förändringar till skillnad från kommunala insatser på kort sikt som närmast syftar till att angripa "symptomen".

Det är viktigt att uppbyggda förväntningar infrias snabbt för att de inte ska omvändas till ökad passivitet och likgiltighet. Ett sätt kan vara att avsätta "icke öronmärkta" pengar till arbetsgruppens förfogande för omedelbara åtgärder. I annat fall kanske det är bättre att "gå ut" så sent som möjligt så att åtgärderna hinner förberedas och förankras i "byråkratin" för att sedan snabbt kunna genomföras. Men detta strider mot kravet på boendemedverkan.

Av pilotprojekten i England kan man dra slutsatsen att det är bättre att driva förändringsprojekt på förvaltningssidan än på planeringssidan.

Områdesbeskrivningar ska beskriva både problem och resurser

Med probleminriktningen uppmärksammas i bästa fall det som är relevant för de boende, till skillnad mot inventeringar av "dammsugarmodell" som beskriver allt som kan beskrivas och lyfter fram det som lättast låter sig beskrivas. Sociala inventeringar kan dock få en slagsida mot vad som är problem. Lika viktigt är att definiera vilka positiva kvalitéer som finns att slå vakt om och förstärka i planeringen.

Områdesbeskrivningar ska vara åtgärdsinriktade

Åtgärdsinriktningen kan innebära att beskrivningarna betonar de problem som går att påverka genom kommunala och lokala åtgärder. Materialet skall kunna översättas i politiska beslut om t ex resursfördelningsfrågor. För KBP innebär det bl a att kvantifiera och lokalisera åtgärds-paket. En motsättning är att problembeskrivningarna bör innehålla mjukdata, något som är svårt att behandla i jämförbara kvantitativa termer.

Områdesbeskrivningar ska analysera bakgrund och orsakssamband

Detta är ett nödvändigt krav för förståelsen av vilka problem som kan påverkas och vilka åtgärder som är mest effektiva. Problem kan ha uppstått genom kommunens eget agerande eller förblivit olösta på grund av ett felaktigt eller ofullständigt beslutsmaterial.

En analys av orsakssamband leder dock ofta till uppfattningen att grundorsakerna till social ohälsa ligger utanför kommunens kontroll och att kommunens insats mest kan mildra symptomen för dem som drabbas. Drar man konsekvenserna av detta kanske man, som i Kristianstad, framhåller problem och åtgärder inom i första hand bebyggelseplaneringen eftersom det är främst inom denna sektor som kommunen verkligen kan påverka.

Områdesbeskrivningar ska vara geografiskt begränsade

Områdesorienteringen är en förutsättning för att KBP-arbetet ska "utgå från människors situation" och för att människor ska vara motiverade att engagera sig. Ju mindre område desto större engagemang. Området ska också vara så begränsat att slutsatserna blir intressanta och hanterbara. Alltför stora geografiska enheter kan leda till alltför generella slutsatser eller inga slutsatser alls.

Samtidigt ska de vara tillräckligt stora för att medge ur driftssynpunkt rationella åtgärds paket.

Områdesavgränsningen bör sammanfalla med vad som av de boende uppfattas som en naturlig enhet. Samtidigt ska den helst stämma med kommunala verksamhetsdistrikt och statistikområden, vilket kan vara oförenliga krav. Kommun- delsnämnder bör kunna bidra med en mera enhetlig områdesindelning.

Områdesbeskrivningar ska redovisa intresse- mot- sättningar

Här avses även målkonflikter. Om KBP-arbetet innebär ställningstagande till fördelning av kommunala resurser bör konflikterna lyftas fram i områdesbeskrivningarna i stället för att slätas över. Det kan gälla intresse- mot- sättningar av fördelningspolitisk art eller intresse- mot- sättningar som kan försvåra genomförandet av vissa åtgärder.

Här ingår också ett underlag för konsekvensbeskrivningar av olika åtgärder, (scenarioarbete) konsekvenser i ett område föranlett av åtgärder i ett annat; konsekvenser för en målgrupp föranlett av insatser för en annan o s v.

En annan typ av motsättningar kan också finnas anledning att redovisa, nämligen om olika beskrivare har olika syn på "hur det är". Också här finns en risk att materialet slätas ut genom att någon tjänsteman i efterhand fastställer vilken syn som är den "riktiga".

3.4 SLUTSATSER OM OMRÅDES - BESKRIVNINGAR I KBP-ARBETET

Kan områdesbeskrivningar då spela en strategisk roll i KBP-arbetet?

Beskrivningen av det faktiska KBP-arbetet i Karlskoga tillsammans med genomgången av områdesbeskrivningarna kan ge uttryck av att så inte är fallet. Slutsatserna nedan av "kunskapsbasen" liksom av de praktiska erfarenheterna från beskrivningsarbetet i Karlskoga är dock att områdesbeskrivningar kan och bör inta en strategisk roll, men då med mera "riktade" syften än vad som brukar vara fallet.

Som framgått är områdesbeskrivningar oftast probleminriktade.

Antingen ...

har de tillkommit inför en mycket konkret planeringsuppgift där både område och problem i stort sett är identifierade. Beskrivningens roll blir då kanske en bekräftande inventering och i bästa fall en fördjupad förståelse av problemen, ett underlag för "samlade helhetslösningar"

eller också ...

har de tillkommit för att användas i många olika sammanhang. Syftet är då mera oklart ("socialt kunskapsunderlag" eller "ökad förståelse ...") samtidigt som det blir svårare att precisera och begränsa innehållet.

I det förra fallet spelar områdesbeskrivningen naturligtvis en strategisk roll i den konkreta planeringssituationen. Den kan också påverka KBP genom att t ex ge argument för en viss lägenhetsfördelning i ett aktuellt projekt eller argument för att helt stoppa något annat projekt. Men den spelar ingen strategisk roll i det övergripande KBP-arbetet.

I det senare fallet kan områdesbeskrivningen ofta fylla en långsiktig uppgift genom att stimulera till debatt, förståelse och samverkan. "Ökad kunskap är alltid ett bättre beslutsunderlag". Men den ger inte direkt någon ledning beträffande ställningstaganden i ett förestående KBP-arbete.

Det probleminriktade synsättet, medför en fokusering av intresset till speciella områden med problem. En slutsats blir att ett sådant synsätt kan dölja för bostadsförsörjningen strategiska frågor. Områdesbeskrivningars roll i KBP skulle kunna förtydligas med ett mera åtgärdsinriktat angreppssätt. Det innebär att beskrivningarnas innehåll och inriktning utformas parallellt med tänkbara handlingslinjer så att beskrivningen och handlingslinjerna växelvis kan påverka varandra. Ett led i utredandet av sådana handlingslinjer skulle därmed utgöras av områdesbeskrivningar med tydligare och avgränsade syften.

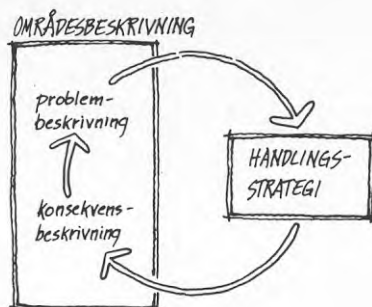
ALLTSÅ

Hellre: Korta, enkla och "riktade" beskrivningar, ej begränsade till en smal sektor men väl mot bakgrund av konkret formulerade handlingslinjer.

Än: Tunga, omfattande och planlösa områdesbeskrivningar som behandlar allt som över huvudtaget går att beskriva.

Innebörden är samtidigt att en linjär "kunskapsprocess" vid utformning av beslutsunderlag inte är fruktbar. D v s föreställningen om en process där man först beskriver och analyserar för att sedan identifiera problemen och till sist föreslå åtgärder i en logisk följd stämmer inte med verkligheten och är inte heller önskvärda. Allt detta sker i själva verket samtidigt, eller i en s k "cyklisk process"¹⁾. Det finns alltid förutfattade meningar om problemen och om åtgärder, som påverkar varandra. Beskrivningarna bygger alltså, medvetet eller omedvetet, på beskrivarens värderingar om vilka problem som prioriteras och föreställningar om vad som kan göras.

1) Jfr Hickling, Aids to strategic choice revisited (1979)



I en sådan cyklisk process kan man således börja var som helst. Handlingslinjerna, även om de känns ofullständiga, bör formuleras så tidigt som möjligt för att möjliggöra en revidering av beskrivningen och problemanalysen som i sin tur kan utveckla handlingslinjerna o s v.

Om en problembeskrivning kan ge upphov till en handlingslinje så kan också beskrivningen av en handlingslinje (konsekvensanalys) leda till att problembilden fördjupas.

Ett vanligt problem i en beslutsprocess är ju att när man analyserar sitt inventeringsmaterial så inser man att man borde ha samlat en annan sorts information på ett annat sätt. 1) (Jfr "Att lära sig av sina misstag"). Därför bör man formulera handlingslinjer så tidigt som möjligt innan man anser att ens tillnärmelsevis all informations-samling (områdesbeskrivningen) är avslutad. Då har man också möjlighet att gå tillbaks och komplettera beskrivningen utifrån andra infallsvinklar som visat sig vara relevanta, innan pengarna är förbrukade.

Det kan invändas att kompletteringar ändå görs i rullande områdesbeskrivningar. Detta förutsätter dock att ett rullande beskrivningsarbete verkligen etableras vilket i sig kräver att beskrivningarna görs mindre omfattande än vad som idag oftast är fallet.

Om konkreta handlingslinjer således ska "rikta" områdesbeskrivningarna blir en annan slutsats att någon form av scenarioteknik skulle kunna bilda en stomme i fältarbetarnas eller de boendes beskrivningsarbete. Ofta är det lättare att formulera och kanske förstå sin situation om den relateras till andra "möjliga bilder" (hotbilder och/eller positiva möjligheter).

Att undvika stillbilder

En hypotes är att områdesbeskrivningar med dessa utgångspunkter blir mindre statiska. Man bör lättare kunna närma sig en "orsaksanalys". När ett beskrivningsarbete inleds uttrycks ofta ambitionen att ta upp orsakssamband bl a för att kunna analysera vad som ligger inom eller utanför kommunens påverkan (t ex Kristianstad). Sådana ambitioner har man i hittillsvarande områdesbeskrivningar inte kunnat följa upp och framhålls också som en principiell svårighet när det gäller att dra generella slutsatser ur en mjuk-databeskrivning.

1) Hickling (1979)

En annan aspekt på beslutsfokuseringen, eller i detta fall fokusering av åtgärder och konkreta handlingslinjer, bör nämnas. Människor beskriver problemen mycket olika, medan beskrivning av konkreta åtgärder tolkas mera entydigt. Därmed kan man vara mera säker på att man utgår från en minsta gemensam nämnare i sina beskrivningar.

"...Det är nödvändigt att tydligare än hittills klargöra vad man skall beskriva och varför innan man börjar. Det är också nödvändigt att ha klart för sig vilka problem man kan påverka och belysa dem. De hittills gjorda områdesbeskrivningarna har blivit för mycket beskrivande och för lite åtgärdsinriktade ..."

Stockholm

"... Man får inte begränsa sig till att ta fram slutsatser i en rationell och traditionell mening. Vi behöver öka vår kunskap om levnadsbetingelser för olika människor. Med hjälp av politikernas värderingar bör vi sedan kunna arbeta fram slutsatserna ..."

Norrköping

"... Beskrivningarna har för mycket blivit en beskrivning av befintliga förhållanden. Om möjligt ska i fortsättningen effekter av olika typer av bostadsbyggande bättre redovisas. Begränsat intresse från politikerna att arbeta fram omfattande områdesbeskrivningar ..."

Jönköping

Kan då områdesbeskrivningarna förväntas få en större betydelse som underlag för den långsiktiga planeringen?

Indirekt får de med all sannolikhet en större betydelse genom att sprida kunskap om lokala problem och genom att stimulera till ett nytt planeringstänkande utan revirgränser.

En direkt betydelse kan de få enligt resonemang i en rapport till KPP-projektet:¹⁾

- 1) Om man kan belägga samband mellan kommunala insatser, utformning av bostadsområden och besvärliga levnadsförhållanden.
- 2) Om politikerna sätter sig in i och tar hänsyn till de kunskaper som framkommer i områdesbeskrivningar.

Det förra är visserligen mycket svårt att belägga, men man bör lättare se sambanden om idéer till konkreta handlingslinjer kan styra uppläggning och inriktning av områdesbeskrivningar.

Också det senare kan kanske uppnås om beskrivningarna anknyter till åtgärder eller agerande som lätt kan översättas till politiska beslut.

1) KPP-projektet om människan i kommunala planer. BFR 7:1981 sid 53.



BOSTADS- MARKNADEN OCH KBP

4	BOSTADSMARKNADEN OCH KBP	93
4.1	Bostadsmarknaden - ett synsätt	95
4.2	Situationen på bostadsmarknaden i Karlskoga	97
4.3	Bostadsmarknaden och KBP-arbetet	101
4.4	Vad kan förbättras i KBPs underlag?	102
4.5	De bostadspolitiska målen	104
4.6	Det bostadspolitiska handlandet	108
4.7	Vilka handlingslinjer kan man komma på? .	110

4.1 BOSTADSMARKNADEN - ETT SYNSÄTT

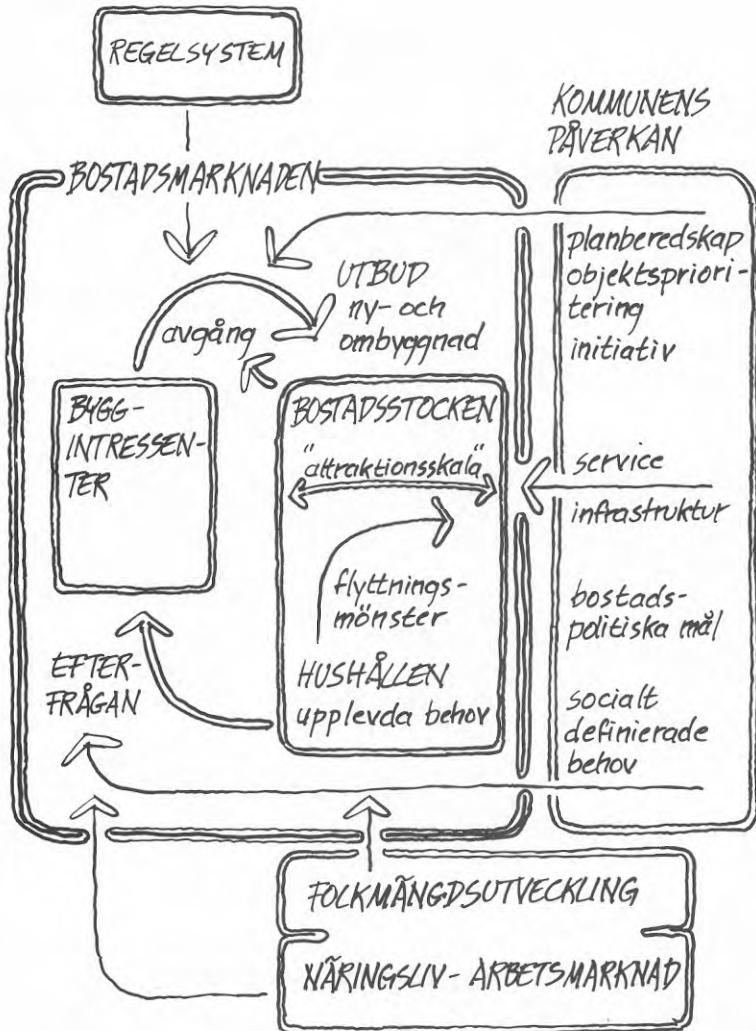
Bostadsmarknaden definierar vi med bostadsstocken som utgångspunkt. Hushållens upplevda behov uttrycks genom flyttningsrörelser mot attraktiva bostäder (av olika anledning) och efterfrågan på nya eller andra bostäder. Byggingressenterna producerar ett nytt utbud genom ny- och ombyggnad. En viss avgång sker successivt.

Bostadsmarknadens MEKANISMER, framförallt hushållens motiv och agerande, betraktar vi som motorn i processen.

Förutom hushållen finns andra aktörer på den lokala bostadsmarknaden som direkt påverkar den.

- BYGGINTRESSEENTER
d v s bostadsföretag, fastighetsägare och entreprenadföretag. Dessa
 - tolkar eller avläser efterfrågan
 - skapar ett utbud av ny- och ombyggda lägenheter
- KOMMUNEN
genom sina olika organ och förvaltningar
 - skapar planberedskap, prioriterar objekt
 - är huvudman för visst bostadsbyggande, t ex servicehus, småhus för försäljning
 - som "katalysator", bostadsförmedling, bostadssubventioner, definierar bostadsbehov och bostadspolitiska mål
- NÄRINGSLIVET
genom att företag
 - hjälper anställda att skaffa bostad
 - behöver lokaler och konkurrerar ut bostadsfunktioner, d v s kontorisering.

Självfallet är arbetsmarknaden, folkmängdsutvecklingen och regelsystemen för bl a bostadsfinansiering och bostadssubventionering avgörande för hur bostadsmarknaden FUNGERAR. De mest avgörande faktorerna ligger därför utanför kommunens möjligheter att påverka.



Vår definition av bostadsmarknaden

4.2 SITUATIONEN PÅ BOSTADS - MARKNADEN I KARLSKOGA

Situationen i Karlskoga präglas av en stagnerande eller minskande folkmängd och av att bostadsområdet Baggängen med totalt drygt 1 000 lägenheter har ca 300 outhyrda varav hälften består av 3 RoK (juni 1983). År 1978 var antalet permanent outhyrda lägenheter ca 30, d v s en kraftig ökning har skett. I övrigt finns praktiskt taget inga permanent outhyrda lägenheter. Problemet med tomma lägenheter drabbar därför en boendeform i ett område som ägs av den kommunala bostadsstiftelsen. 1982 uppgick underskottet av hyresintäkter till ca 4,5 mkr, vilket täcktes av kommunen.

Totalt fanns 16 966 hushåll i kommunen 1980 företrädesvis i Karlskoga tätort. Andelen småhus är ca 40% (länet 46%). Av kommunens lägenheter ägs 23,5% av allmännyttan, 24,2% av bostadsrättsföreningar, 41,0% av enskilda personer samt resterande 11,3% av annan ägare.

Återhållsamhet präglar därför bedömningar av nya projekt. De intressenter som vill bygga löper dock ingen större risk att drabbas av avyttringsproblem. Det finns alltid en efterfrågan på bostäder i "bra lägen".

Intresset för bostadsrätter har ökat. Små och framförallt billiga lägenheter efterfrågas också. Tidigare fanns ett överskott av framförallt 2 RoK. De nya servicehusen har också medfört en del rörelser på bostadsmarknaden.

Något större uttalat intresse för alternativa boendeformer finns ej.

På småhusmarknaden noteras en avvaktande hållning. Det finns ett motstånd mot gruppbyggda småhus. Däremot efterfrågas tomter för styckbyggda egnahem ("självbyggare"). Under senare delen av 70-talet byggdes ca 1 400 småhus. "Småhusvägen" kom sent och med för stor andel gruppbyggda hus enligt många bedömning.

Baggängen fullföljdes i början av 70-talet trots ett begynnande avyttringsmotstånd. Kommunen lyssnade till optimistiska tongångar om sysselsättningen inom industrin, framförallt Bofors. Detta i kombination med att "småhusvägen" släpptes fram sent anses som ett strategiskt misstag. Stora delar av de grupper som efterfrågade småhus i början av 70-talet flyttade framförallt till Degerfors och Storfors.

Ett problem för KBP är således att bedöma hur stort lägenhetstillskott i nyproduktionen som kan släppas fram utan att förvärra situationen med outhyrda lägenheter i Baggängen. Aktuella objekt har attraktiva lägen, till stor del med bostadsrätt. Problemen med Baggängen är inte bara den stora andelen 3 RoK, som har svag efterfrågan, utan framförallt att det är ett starkt segregerat område med sociala problem. Baggängen är det mest framträdande "lågstatusområdet" med det minst attraktiva boendet. I rent fysisk bemärkelse är dock området inte uppseendeväckande dåligt.

Även om folkmängden inte ökar finns en efterfrågan på attraktiva bostäder i attraktiva områden. Detta är en av flera "mekanismer" som driver fram flyttningsrörelser på bostadsmarknaden. I andra "ändan" finns lågstatusområden med det minst attraktiva boendet, även om detta till stor del är oförtjänt och mera handlar om fördomar. Självfallet är det inte bara en fråga om "status" utan om att där finns sociala problem som medför otrygghet i sin närmaste omgivning.

"Lika barn leka bäst" är en stark drivkraft på bostadsmarknaden. Intresset för bostadsrätter kan sannolikt till en del förklaras som en garanti för "likvärda" grannar.

I en expansiv folkmängdsutveckling fungerar lågstatusområden som genomgångsbostäder. En viss överdimensionering av bostadsstocken har varit ett mål i sig för att möjliggöra en rörlighet på bostadsmarknaden. När så folkmängdsutvecklingen under en relativt kort period stagnerar, är det ju logiskt att lågstatusområdena får tomma lägenheter. Detta förstärker i sig lågstatusrollen, d v s man får en ond cirkel.

Sänkta realinkomster och osäkerhet på arbetsmarknaden har accentuerat andra kriterier på attraktivitet än "statusaspekten".

Man kan således förmoda att

- med stagnation i folkmängdsutvecklingen förstärks rollen av "lågstatusområden", d v s de onda cirkelarna blir svårare att bryta.
- med sänkta realinkomster (och bostadssubventioner som inte "hänger med") får priset för en bostad större betydelse än förut som flyttningsmotiv.

Det är först när behov uttrycks i en efterfrågan som hushållen direkt agerar på bostadsmarknaden. Då kan man avläsa vem som vill och kan flytta. Bostadsbehov uttrycks i högre grad som socialt definierade behov än som efterfrågebild. Speciellt med den kraftiga hyresutvecklingen på bostadsmarknaden drabbas betalningssvaga grupper. Eftersom det är efterfrågebilden som i första hand styr förändringarna och tillskottet i bostadsbeståndet kan man anta att detta på längre sikt leder till att bostadsstocken "passar" allt sämre till bostadsbehovet.

Speciellt gäller det:

- ungdomar i åldrarna 18 - 22 år som behöver egen bostad
- växande barnfamiljer som behöver större bostad
- människor som flyttar isär och behöver var sin bostad. Ofta blir den privatekonomiska situationen då drastiskt försämrad.

Vår bedömning är att rörligheten på bostadsmarknaden i Karlskoga kommer att minska markant framöver dels genom att det tidigare överskottet på smålägenheter fylls, dels genom att högre hyror vid ny- och ombyggnad bromsar flyttningsrörelser. Hittills har dock inte rörligheten minskat totalt i Karlskoga (20 - 25%) men flyttningsmotiven är delvis nya. Sammanfattningsvis leder en förväntad minskad rörlighet på bostadsmarknaden enligt vår bedömning till problem genom att

- det blir svårare att bryta onda cirklar med sociala problem och outhyrda lägenheter i "lågstatusområden", framförallt Baggängen
- det blir svårare att "ta sig in" på bostadsmarknaden
- de betalningssvaga gruppernas behov kan bli eftersatta.

Sammanfattningsvis kan vi karaktärisera situationen på bostadsmarknaden i Karlskoga enligt följande:

1. Trots folkmängdsstagnationen genererar förändringar i hushålls- och ålderssammansättningen behov av framförallt mindre lägenheter. Sänkta realinkomster ger samma effekt.
2. Tomma lägenheter "ackumuleras" till områden med redan tomma lägenheter. Baggängens roll som lågstatusområde förstärks. Det blir sannolikt svårare att bryta onda cirklar.
3. Grupphusmotstånd. Kvalitéerna med ägda grupphus uppväger inte boendekostnaden och osäkerheten om kostnadsutvecklingen, möjligheter att sälja etc.
4. Svag villamarknad. Hushåll med säker och hög inkomst efterfrågar fortfarande. Svårigheter att sälja det man har.
5. Självbyggarintresset finns kvar, speciellt hos yngre barnfamiljer. Man ser en möjlighet att påverka och sänka kostnader.
6. Bostadsrättsintresset ökar. Äldre människor flyttar från villa till bekvämare boende. Barnfamiljer efterfrågar bostadsrätter i småhusform. De fördelar som man ser är mindre ekonomiskt risktagande, påverkansmöjligheter i bostaden och miljön, lägre hyresutveckling samt garanterat "socialt likvärda grannar".
7. Intresset att bo centralt ökar, bl a genom att resekostnaderna ökar vid mer perifert boende och avdragsmöjligheterna minskar.
8. Självfallet finns byggintressenter som vill starta nya objekt för att möta efterfrågan enligt punkt 5, 6 och 7 ovan.

4.3 BOSTADSMARKNADEN OCH KBP-ARBETET

Hur svarar då KBP-arbetet mot den problembild som givits på arbetsmarknaden?

En genomgång av objektlistan i KBP 1982 - 1986 och 1983 - 1987 har gjorts där initiativtagare, faktiskt gjorda ställningstaganden och problem/brister i underlag, styrmedel etc har beskrivits genom personliga reflektioner från medlemmar i Bostadsgruppen (bilaga 4). Penetreringen av faktiska "objekt" i bostadsförsörjningsprogrammen förtydligar diskussionen om KBPs "styrkraft". Den belyser samtidigt i vilka avseenden som underlag saknats för ställningstaganden till de frågor som "dyker upp". Sammanlagt återfinns 18 objekt varav 10 avser ombyggnad. 2 objekt har kommit upp på initiativ av Bostadsgruppen. Socialnämnden har initierat servicelägenheter för äldre i 6 av objekten.

En analys av kommentarerna till objekten visar följande:

- KBP-styrda och andra planmässiga argument väger lätt mot byggintressenternas ekonomiska motiv. Erforderliga styrmedel saknas.
- Underlag för att bedöma uppdykande objekt i ett helhetsperspektiv eller utifrån planmässiga överväganden har ofta saknats.
- Initiativ som saknar "affärsidé" eller inte kan "säljas" till en byggintressent kommer inte igång.
- Beslut om objekt har ofta tagits utan direkt samband med KBP-arbetet.
- Bostadsbeståndet i Karlskoga är förhållandevis ungt, vilket gör att ombyggnadsobjekten avser begränsade åtgärder och det är därför svårt att lägga synpunkter på objekten (om man undantar servicelägenheter). Allmänt vill man dock undvika lägenhetssammanslagningar med hänsyn till efterfrågan och behov av smålägenheter.

D v s KBP-arbetets uppgift att bedöma och styra förändringar i bostadsbeståndet har i mycket liten mån varit kopplat till problembilden på bostadsmarknaden.

4.4 VAD KAN FÖRBÄTTRAS I KBPs UNDERLAG?

Till KBPs uppgifter räknar vi följande:

1. Bedöma bostadsbehov

Bedömning av bostadsmarknaden och bostadsbehov

- prognosarbetet med folkmängds- och åldersutveckling m m anses så välutvecklat som det låter sig göras. Osäkerheterna kan knappast elimineras.
- bostadsköerna återspeglar inte det verkliga behovet av bostäder utan är snarare ett uttryck för en förhoppning att komma åt en mera attraktiv bostad (eller område). I lägenhetskön står för närvarande 1 800 personer, i tomt/småhuskön ca 900 personer samt i HSBs egen kö står ca 400 sökande. Köerna kommer att ses över.

2. Bedöma objekt

"Objektlistan" i KBP utgör en blandning av objekt, som funnits med i bilden sedan tidigare år, och av "uppdykande" objekt. Genomförandet har under senare år legat på ca 66%. Det ej genomförda förklaras främst av att KBP enligt objektlistan generellt tenderar att övervärdera byggnadsvolym. Byggnadsobjekt dyker också upp med kort varsel vid sidan av KBP.

- Underlaget för att bedöma framförallt uppdykande objekt bör kunna förbättras. I första hand gäller det bedömningar utifrån följande utgångspunkter:
 - vad är bra för området?
 - vad blir följderna för andra områden?
 - helhetsbedömningar, handlingslinjer för vad man vill uppnå, bostadspolitiska mål.

3. Initiera objekt och åtgärder

Hur bör bostadsbeståndet successivt förändras? Vilka behov kan bli dåligt tillgodosedda? Vilka kommunala initiativ krävs? Hur kan boendeförhållandena förbättras?

- . underlag för sådana bedömningar bör kunna sammanfalla enligt ovan
- . arbetsformerna för KBP bör kunna förbättras med förvaltningsövergripande samordning, förbättrat samarbete med bostadsbolag och andra byggingressenter. Mer inslag av informella kontakter.

4. Dokumentera programmet

Det årliga dokumentet som antas av kommunfullmäktige och översänds till Länsbostadsnämnden och Bostadsstyrelsen anses numera tillfredsställande.

5. Utforma bostadspolitiska mål

Dessa återfinns för närvarande i GPF formulerade dels som övergripande mål, dels som delmål och åtgärder relaterade till problem.

I vilken mån de bostadspolitiska målen är väsentliga för problembilden på bostadsmarknaden och präglar kommunens handlande ska vi fortsättningsvis se närmare på.

I övrigt kan vi sammanfattningsvis konstatera att underlaget för KBP-arbete bör förbättras när det gäller

- . bedömning av bostadsköer och bostadsbehov (även bedömningar av bostadsstockens framtida "passform" för förändrade behov som genereras bl a av befolkningens åldersutveckling)
- . bedömningsunderlag för "uppdykande" objekt eller förändringar i olika områden
- . bostadsgruppens arbetsform och möjligheter att verka mera informellt både inom och utom kommunala förvaltningar. KBP-arbetet behöver tillmätas större politisk betydelse.

Generellt kan vi också konstatera att områdesbeskrivningar i dessa avseenden är ett bra redskap även om de framförallt är nyttiga i det långa perspektivet. Områdesbeskrivningar och processer att genomföra dem måste ges tid att verka.

4.5 DE BOSTADSPOLITISKA MÅLEN

Hur svarar de bostadspolitiska målen mot problembilden på bostadsmarknaden?

I Karlskoga kommuns GPF 1983 är de bostadspolitiska målen preciserade som delmål och åtgärder enligt följande:

	problem	delmål och åtgärder
1	Oönskade segregations-tendenser i bostadsom-råden.	Som ett led i kommunens strävan att motverka och mildra den negativa segre-gationens effekter ska förvaltningarna i sin planering prioritera re-surser till de områden där behoven av kommunal servi-ce är störst.
2	Vissa grupper har svårt att komma in på bostads-marknaden.	Speciell hänsyn ska tas till resurssvaga grupper för att därigenom öka möjligheterna för dessa att erhålla en bra bostad i en god miljö.
3	I samband med moderni-seringen av bostadsbestån-det försvinner många små-lägenheter, vilket min-skar kvarboendemöjlighe-terna för små hushåll.	Mot bakgrund av det växan-de antalet småhushåll bör produktionsinriktningen i högre grad inriktas mot mer små lägenheter. Även mindre och billigare små-hus med olika upplåtelse-former bör om möjligt uppföras.
4	Det snabbt ökande antalet åldringars krav på annor-lunda utrustad och mer tillgänglig bostad.	Möjligheterna att i kommande flerbostadshusom-råden och i befintlig bebyggelse integrera s k servicelägenheter ska bevakas i samband med bostadsförsörjningsplane-ringen och den fysiska planeringen.
		Äldre människor och handikappade ska beredas möjlighet att bo kvar i sin invanda miljö. De ska därvid erhålla individuell service men också stimule-ras till egen aktivitet.

5

Kollektiva boendealternativ finns endast i begränsad utsträckning.

Kommunen ska medverka till att skapa möjligheter för kollektivt boende.

6

Det stora antalet tomma lägenheter, med huvudsaklig koncentration till ett bostadsområde, fungerar inte som omflyttningslägenheter utan utgör en stor kommunalekonomisk belastning.

Kommunen ska aktivt verka för att sprida lägenhetsreserven på skilda bostadsområden.

7

I vissa bostadsområden är lägenheterna mindre fullgoda och ensidigt sammansatta samtidigt som utemiljöerna och tillgången till service inte är fullt tillfredsställande.

Fördelningen mellan skilda boende- och upplåtelseformer samt lägenhetsstorlekar ska i högre grad än tidigare ske utifrån ett mer geografiskt orienterat synsätt. En strävan ska därvid vara att såväl i nyproduktion som befintlig bebyggelse söka åstadkomma en mer varierad sammansättning och ökad integration.

Kommunen ska i samråd med berörda bostadsföretag verka för en upprustning av dåliga bostäder och utemiljöer.

Kommunen ska i största möjliga utsträckning verka för att de boende vid ombyggnad av bostäder bereds tillfälle till återflyttning.

Fältarbetarnas kunskaper om befintliga bostadsområden bör tillvaratas som en grund för utformning av framtida bebyggelseområden och för åtgärder i befintlig bebyggelse.

8

Kommunen ska verka för att berörda på hyresmarknaden aktivt eftersträvar ett vidgat boendeinflytande.

9

För att om möjligt utöka antalet lägenheter till förmedling ska kommunen sträva efter en utökning av tillgängliga bostäder genom kontakter med de privata hyresvärdarna samt överväga möjligheterna att förvärva småhus och bostadsrättslägenheter.

10

Ytterligare kontorisering av bostäder i centrum som är lämpliga för boende ska om möjligt undvikas.

Allmänt konstaterar vi att de problem som anges har en begränsad koppling till den problembild på bostadsmarknaden som vi givit. Delmålen och åtgärderna i GPF anger inte hur man ska agera och inte heller någon idé om hur delmålen ska uppnås.

De övergripande målen har karaktären av "allas väl". På en punkt föreligger dock politisk oenighet nämligen att "förutom egenbyggare ska de kooperativa och allmännyttiga företagen i första hand ges uppdragen att genomföra byggnade"

Några kommentarer:

När det gäller "problem 1", önskad segregationstendens i bostadsområden, anges att "prioritera resurser av kommunal service till områden där behoven är störst". Detta är sannolikt en marginell fråga för de mekanismer som driver fram önskad segregation.

När det gäller "problem 2", att vissa grupper har svårt att komma in på bostadsmarknaden, anges att "speciell hänsyn ska tas till resurssvaga grupper" men inte hur.

Delmålen för "problem 3, 4 och 5" är tydliga. De går ut på att "inrikta produktionen i högre grad mot mer smålägenheter", att "integrera s k servicelägenheter för äldre" och "möjliggöra kvarboende", samt att "medverka till möjligheter för kollektivt boende".

När det gäller "problem 6", att det stora antalet tomma lägenheter är koncentrerade till ett område, anges att "kommunen aktivt ska verka för att sprida dessa på olika områden". Vad är den egentliga innebörden i denna formulering? Finns någon idé om hur detta skulle kunna genomföras?

Till "problem 7" att lägenheter, miljö och service inte är fullgoda, anges att "åstadkomma mer varierad lägenhetsammansättning", att "verka för upprustning av dåliga bostäder och miljön i samråd med berörda företag", att "verka för att boende kan flytta tillbaka efter upprustning", samt att "fältarbetarnas kunskaper bör tillvaratas". Dessa delmål är i och för sig tydliga även om de inte anger hur det ska gå till.

"Delmål och åtgärder 8, 9 och 10" omfattar generella målformuleringar utan koppling till något uttalat problem. De anger "att aktivt eftersträva vidgat boendeflyttande", "om möjligt öka antalet lägenheter till förmedling", samt "om möjligt undvika ytterligare kontorisering i centrum". I vilken mån sådana välmenande men oförargliga formuleringar får genomslag i handling är osäkert.

4.6 DET BOSTADSPOLITISKA HANDLANDET

Vilka idéer (eller mål) präglar för närvarande kommunens handlande?

D v s vad präglar kommunens handlande utifrån idéer om hur man ska uppnå avsedda effekter som svarar mot problem? Hur svarar dessa idéer och handlingar mot problem-bilden på bostadsmarknaden?

Det är både vanskligt och känsligt att ställa denna typ av frågor och bedöma dem. Ställningstaganden och beslut som tas har vitt skilda orsaker och förklaringar. Inte heller är alla faktorer uttalade. Med risk för kritik ska vi ändå försöka besvara frågan genom att ge följande karaktäristik av situationen i Karlskoga. Det ligger i sakens natur att bilden kan anklagas för att vara förenklad.

1 Åtgärdsprogrammet för Baggängen syftar till att angripa problemet med de outhyrda lägenheterna och underskottet i hyresintäkter. Utgångspunkten är att området bäst förbättras genom en helhetssyn och helhetslösning. Det anses därför angeläget att genom en bred ansats och kombination av åtgärder skapa möjligheter för att påverka de negativa förhållandena. Åtgärdsprogrammet ska bidra till en positiv förändringsprocess där målen föreslås vara att:

- Höja områdets aktivitet.
- Minska ut- och omflyttningstalen, vilket leder till ökad stabilitet och ger ett bättre underlag för upprätthållande och tillskapande av olika serviceformer.
- Stimulera inflyttning.
- Få en bättre social miljö och struktur - ett bättre socialt nätverk.
- Vidta åtgärder för att stärka området genom vidgad förebyggande verksamhet och miljöförbättrande åtgärder.
- Nedbringa antalet tomma lägenheter (genom ett utökad boende eller inrymmande av skilda verksamheter).
- Reducera kommunens direkta stöd för tomma lägenheter (4,2 mkr) så att dessa resurser kan utnyttjas på ett bättre sätt (till viss del i området).

- 2** "Hämta hem självbyggarna" är den uttalade idén om att "rädda vad som räddas kan" av hushåll som vill och kan bygga småhus i egen regi, och som tidigare flyttat från kommunen. Denna idé har genomslag i handling genom att underlätta och släppa fram tomter för egenregibyggnare i attraktiva lägen. Bl a är några centrala områden aktuella.

Denna handlingslinje kan man säga har koppling till problembilden på bostadsmarknaden. Den tillgodoser en tydlig efterfrågan. I den mån självbyggandestimulansen riktas till boende utanför kommunen innebär den ingen direkt "konkurrens" med lägenhetsöverskottet. De hushåll som bygger i egen regi skulle ändå inte ta en tom lägenhet i Baggängen.

- 3** En allmän satsning på villabyggnandet är en viktig del av det bostadspolitiska handlandet. Det gäller även boende inom kommunen. Efterfrågan på villor anses oantastligt. Den jämförelse med nybyggandet av hyreslägenheter i centrala tätorten (som också är en klar efterfrågan) som kan göras i förhållande till tomma lägenheter (lägenhetsöverskott) förekommer knappast i den bostadspolitiska debatten. Kring villabyggnandet finns numera ett bokstavligt tyst samförstånd, även om meningarna går isär något om byggandet på landsbyden.

Det är således dessa tre idéer eller handlingslinjer som för närvarande präglar kommunens agerande i relation till problembilden på bostadsmarknaden. En stor del av byggandet har visserligen varit servicelägenheter, vilket ligger i linje med såväl uttalade delmål som situationen på bostadsmarknaden. Men detta är okontroversiellt och har knappast något med problemen på bostadsmarknaden att göra.

Man kan också se situationen som sådan att man agerar framförallt efter linjer som man politiskt kan vara ense om och som inte "drabbar" någon viktig byggintressent. Det är både naturligt och förståeligt att sådana handlingslinjer präglar svenska kommuners agerande. Segregation, sociala problem, olika parter eller intressenter som drabbas är ett svårhanterligt problem. Förslag till lösningar blottlägger politiska och ideologiska skiljelinjer. Naturligtvis blir det då svårare att fatta politiska beslut och få genomslag i handling.

Vi kan fortsättningsvis titta lite närmare på vilka andra idéer man kan komma på att agera efter i syfte att nå olika effekter på bostadsmarknaden och dess problembild. Grundföreställning bakom att se på vad man kan göra för att åstadkomma förändringar är att det är fruktbart att arbeta med ett åtgärdsinriktat synsätt parallellt med ett probleminriktat.

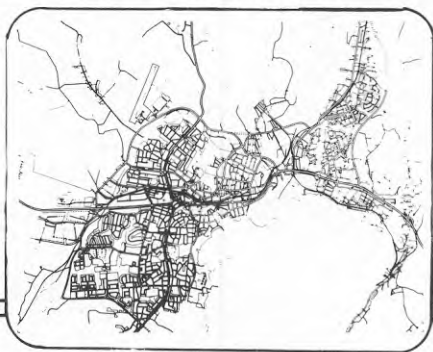
4.7 VILKA HANDLINGSLINJER KAN MAN KOMMA PÅ?

Vilka handlingslinjer eller handlingsalternativ är överhuvudtaget möjliga för kommunen? Vissa val är strategiska, d v s man måste välja den ena eller den andra vägen som t ex släppa fram eller inte släppa fram ett byggobjekt. Vissa andra ställningstaganden behöver inte vara en fråga om antingen eller. Det kan t ex gälla ett åtgärds paket som syftar till att förbättra boendet i olika områden. Däremot kan ställningstaganden vara strategiska genom att man måste prioritera insatserna.

Förslag till
tillvägagångs-
sätt

I detta avsnitt ges ett exempel på hur man som metod kan arbeta med idéer till handlingslinjer för bostadsförsörjningen i Karlskoga. De idéer eller filosofier som figureerar i den lokala debatten finns med. Resultatet präglas också per definition av sådana idéer eller filosofier som kommunen kan påverka och besluta om. Annat agerande från kommunens sida som ex.vis uppvaktning av centrala statliga myndigheter eller regeringen finns inte med. Inte heller finns möjligheterna att agera partipolitiskt med.

VILKA IDÉER ELLER FILOSOFIER KAN MAN ARBETA EFTER ?



□ BOSTADSEFTERFRÅGAN □

- Ungdomar 18 - 22 år
- Hushållsbildning
- Barnfamiljer
- Hushållssplittring
- Äldre som vill ha mindre bekvämare bostad
- Äldre, med behov av tillsyn eller hemhjälp

□ BOSTADSBEHOV □

- VAR ?
- VAD ?
... Kan kommunen påverka ?
... Kan uppnås ?
- HUR ?
... Kan det åstadkommas (underlag)
- VAD LEDER DET TILL ?
... i andra avseenden (konsekvenser)
- VAD KRÄVS ?
... av kommunen (agerande)
- Självbyggare, egna hem
- Grp.byggda småhus
- Bostadsrätter
- Hyresrätter
- Service/Grp-boende
- Alt boendeformer
kollektivhus etc

Exemplifieringen omfattar 10 summariskt redovisade idéer av olika karaktär och ett försök att beskriva samband mellan dem.

1

"ÖKAD RÖRLIGHET"

En filosofi om hur man ska kunna öka rörligheten och effektivare utnyttja det befintliga byggnadsbeståndet finns formulerad i Örebro. I korthet enligt följande.

- A "BYGG BEKVÄMA MINDRE BOSTÄDER" i alla "lokalsamhällen" eller grannskap som ska locka till sig människor som sitter i för stora villor eller lägenheter (t ex äldre).
- B SOM FRIGÖR SMÅHUS OCH STÖRRE LÄGENHETER på bostadsmarknaden, framförallt för barnfamiljer
- C SE TOMMA LÄGENHETER SOM EN RESURS.
Tömnda lägenheter och redan tomma lägenheter byggs om trapphusvis så att de passar förändrade behov, t ex för ungdomar, kollektivboende och som servicebostäder.

2

"MOTVERKA UTGLESNINGEN"

I områden där man trivs och bor kvar kan utglesningen medföra problem för såväl den kommunala som kommersiella servicen. Genom att KOMPLETTERINGSBYGGA med bostäder av olika slag (olika i olika områden) motverkas utglesningen.

- . bibehålla kommunal service m m
- . balansera ålderssammansättningen
- . sprida en bättre "social mix"

HUR?

- . prioritera om- och nybyggnadsutbud områdesvis, bl a genom en plan för prioritering av förtätning
- . utnyttja områdesbeskrivningar: "Vad är bra för området?"

3

"BYGG MERA BOSTADSRÄTTER"

Bostadsrätter ger en fördelaktig hyresutveckling för de boende och ger boendeflytande. Även icke-kooperativa bostadsrättsföreningar är tänkbara.

MOTIVEN är

- . möta en efterfrågan som märks idag
- . ger lägsta boendekostnad i nyproduktion idag

HUR?

- . skapa planberedskap för byggande i små enheter
- . hjälpa till som huvudman tills föreningen är bildad (vid icke-kooperativa)

4

"HÄMTA HEM SJÄLVBYGGARNA"

Hushåll som tidigare flyttade ut till exempelvis Degerfors och Storfors kan flytta tillbaka. Flyttningen kan bromsas.

MOTIVET är

- . påverka folkmängdsutvecklingen

HUR?

- . skapa planberedskap i attraktiva lägen, inte minst i de centrala
- . eventuellt hjälpa till med projektering och upphandling för att skapa valfrihet i utformning och eget arbete samtidigt som den lokala byggmarknaden stimuleras enligt filosofin "Bromsa pakethus - vilka primärt ger sysselsättning utanför kommunen".

5

"STOPPA ALLT TILLS BAGGÄNGEN ÄR FYLLT"

MOTIVEN är

- . att inte ytterligare försämra Stiftelsens ekonomi
- . att skapa starkare efterfrågan
- . att slippa investera mer i Baggängen

MEN

- . motsvarar de nuvarande tomma lägenheterna den aktuella efterfrågan (jfr stor andel 3 RoK)?
- . passar de för alla gruppers behov?
- . vad händer om Baggängen till slut fylls och man börjar bygga igen? Mycket talar för att Baggängen töms ännu en gång.

6

"ACCEPTERA MARKNADSLÖSNINGEN FULLT UT FÖR TOMMA LÄGENHETER"

D v s sänk priset (hyran) för varan (bostaden) tills den blir attraktiv.

LEDER TILL?

- . mera segregerat boende?
- . tömmer nyare bestånd av hyresrätter (Stiftelsens). (I och för sig sprids lägenhetsreserven enligt delmål 6 i GPF; jfr kap 4.5)

7

"RIV DET SANERINGSMOGNA"

MOTIVEN är

- . minska bostadsstocken, d v s antalet lägenheter på marknaden
- . ge möjlighet till nyproduktion
- . samtidigt kan man skapa friytor och bra utemiljöer centralt
- . ordna parkeringar och andra behov
- . få bort bullerstörda bostäder m m

8

"ÄTGÄRDSPROGRAM BAGGÄNGEN"

Få annan användning. Få bättre boendeförhållanden och miljö.

RESTEN? fortfarande tomma lägenheter

- . riva eller "malpåse" för allt utöver 50 lägenheter i reserv?
- . övergång till bostadsrätt?
- . ombyggnad till andra lägenhetsstorlekar exempelvis 3 trapphus med "minilägenheter" för ungdomar 2 vånings radhus (övervåningen rives), servicehus med hiss etc.

9

"LYFT UR PROBLEMGROUPER"

Flytta störande problemgrupper från Baggängen och andra "socialt belastade" och definierade bostadsområden till "randområden" eller centrala områden som inte har ett "namn" eller är ett väldefinierat grannskap. Ett sådant förslag hade formulerats i Örebro vilket orsakade en het debatt, även i fullmäktige som avslog.

MOTIVET är således

- . att minska ett områdes "sociala belastning" och få en mera positiv attityd hos allmänheten till framförallt Baggängen.

HUR?

- . bostadsanvisning till kategoribostäder (samlat eller utspritt) utanför etablerade bostadsområden.
- . eventuellt också avskaffa namnet Baggängen. Ge nya namn till mindre enheter.

10

"SPRID PROBLEMHUSHÅLL"

Sprid problemhushåll inom hela bostadsbeståndet

MOTIVEN är

- . att undvika ansamling av problemgrupper, som socialt belastar vissa områden
- . underlätta social anpassning eller återanpassning

HUR?

- . bostadsanvisning inom hela beståndet.

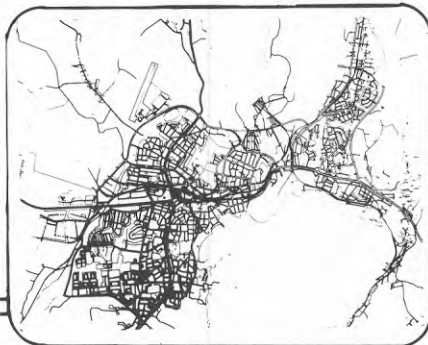
Vitsen att formulera de handlingslinjer man kan komma på är ju att sortera de handlingslinjer man tvingas välja mellan från sådana som kan gälla generellt. Skillnaden mellan olika handlingslinjer behöver inte alltid vara särskilt stor men skillnaden blir tydlig och konsekvenserna kan bedömas klarare.

Konsekvens-
analys

När man listat upp alla idéer man kan komma på kan man försöka diskutera vilka samband som finns mellan dem och värdera dem. Vad är viktigt, mindre viktigt eller oacceptabelt? Vems eller vilkas intressen tillgodoses?

- . VILKA idéer eller filosofier UTESLUTER ELLER KONKURRERAR MED VARANDRA
 - d v s vilka val är strategiska
- . VILKA SAMVERKAR MED ANDRA
 - d v s förstärker, kompletterar varann, eller kan ingå i varann
- . VILKA KAN ALLTID TILLÄMPAS
 - d v s som är eftersträvansvärda och inte ger negativa effekter i andra avseenden
- . VILKA "STRATEGIER FÖR KBP" kan man komma på
 - om det blir så att flera icke kombinerbara idéer eller filosofier anses viktiga
 - d v s komma fram till vad, och i vilken omfattning, prioritering i tid och rum.

VILKA IDEÉR ELLER FILOSOFIER KAN MAN ARBETA EFTER ?



□ BOSTADSEFTERFRÅGAN □

- Ungdomar 18 - 22 år
- Hushållsbildning
- Barnfamiljer
- Hushållssplittring
- Äldre som vill ha mindre bekvämare bostad
- Äldre, med behov av tillsyn eller hemhjälp

- VILKA UTESLUTER VARANDRA ?
- VILKA SAMVERKAR ?
dvs. förstärker eller kompletterar
- VILKA KAN ALLTID TILLÄMPAS ?
som inte ger negativa bieffekter

□ BOSTADSBEHOV □

- Självbyggare, egna hem
- Grp.byggda småhus
- Bostadsrätter
- Hyresrätter
- Service/Grp-boende
- Alt boendeformer
kollektivhus etc

Även om idéerna och filosofierna är summariskt redovisade som "KONCEPT" kan man konstatera att områdesbeskrivningar är ett redskap för att få en uppfattning om hur det kan åstadkommas och vilka konsekvenser som blir följden. Skillnaden är att sådana områdesbeskrivningar kan ges mera precisa och avgränsade syften än vad som vanligen är fallet.

Till exempel filosofin "MOTVERKA UTGLESNINGEN i områden där man trivs och bor kvar genom att KOMPLETTERINGSBYGGA" förutsätter ett underlag där man kan bedöma bl a

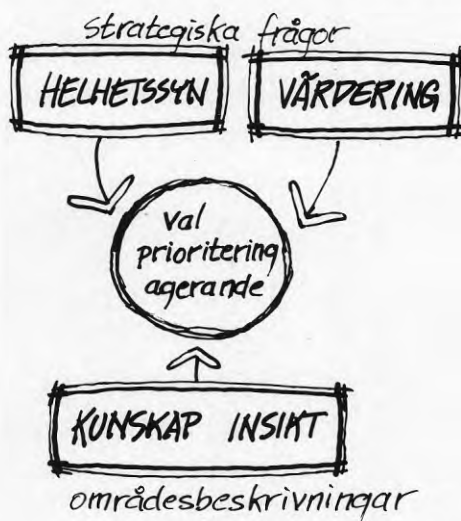
- mark som kan tas i anspråk
- befolkningens sammansättning
- kvalitéter och brister i boendemiljön
- kvalitéter och brister i service i olika former
- bebyggelsebeståndets kvalitété, behov av förnyelseåtgärder etc.

Sådana handlingslinjer, formulerade som idéer eller filosofier, som här exemplifierats behöver utvecklas och studeras närmare för att få underlag att bedöma, utvärdera och besluta.

- Underlag
- HUR kan det åstadkommas
 - vad man behöver veta, d v s vilket UNDERLAG krävs för att beskriva HUR? Områdesbeskrivningar i olika former kan vara ett redskap.
- Konsekvenserna
- VAD LEDER DET TILL i andra avseenden
 - än de effekter som man avser uppnå, d v s vilka KONSEKVENSER som blir följden för andra intressen?
- Agerande
- VAD KRÄVS av kommunen
 - för att genomföra en idé eller filosofi vilket utrednings- och planeringsarbete krävs, vilka beslut krävs, vilka ekonomiska eller "moraliska" åtaganden krävs?

Kommentar

Man kan konstatera att resultatet är ett underlag av annan karaktär för KBP-arbetet än det som det områdesvisa och problemorienterade beskrivningsarbetet givit. Problemorienterade och åtgärdsinriktade områdesbeskrivningar ger förutsättningar för kunskap och insikt om boendeförhållanden. En analys av möjliga handlingslinjer ger däremot förutsättningar för helhetssyn och bostadspolitisk värdering av kommunens möjligheter att påverka bostadsförsörjningen och problemen på bostadsmarknaden.



Inom ramen för projektet har vi dock inte kommit dithän att idéerna utvecklats och underställts politisk värdering. Detta borde vara nästa steg.

5 KONKLUSION

5	KONKLUSION	119
5.1	Rekommendationer till Karlskoga	121
5.2	Allmänna kommentarer	125

5.1 REKOMMENDATIONER TILL KARLSKOGA

Som allmänna slutsatser om KBP-arbetet och situationen i Karlskoga vill vi lyfta fram följande

1—Mera nyanserad behovs- och problembild. _____

Vi har konstaterat att den nuvarande bostadskön är en dålig mätare på behov och framförallt efterfrågan och att en översyn av reglerna för köerna pågår.

För att göra behovs- och problembilden mera nyanserad och lyfta fram frågan om bostadsstockens "passform" för ålders- och hushållsförändringar inom den krympande eller oförändrade folkmängden, skulle man kunna utveckla ett dialogförfarande med intressenter på bostadsmarknaden. Den problembild som vi beskrivit tidigare, har byggt på ett enkät- och samtalsförfarande med representanter för bostadsföretagen, hyresgästföreningen, mäklare, entreprenörer, byggfacket och de politiska partigrupperna. Vi menar att en dokumenterad behovs- och problembild bör vara en självskriven ingrediens i varje kommuns KBP.

Hur ett sådant förfarande skulle kunna utvecklas har vi inte behandlat i projektet.

2—Bättre uppfattning om KBPs roll och styrkraft. _____

En vanlig uppfattning är att styrkraften hos KBP är förhållandevis svag. Något klart bevis för att förhållandet verkligen är så finns sällan att tillgå, utan uttalandena bygger på ganska lösa grunder. Vi menar att det kan vara av intresse att söka skapa sig en bild av KBPs roll som styrinstrument. Detta inte minst mot bakgrund av att behovet av KBP ifrågasatts.

Ett sätt att få ett bättre grepp på KBP i aktuellt avseende kan vara att genomföra en uppföljning av äldre KBP-dokument. Vi är medvetna om att ett sådant förfarande kan vara förenat med metodologiska problem, vilket dock inte får tas som motiv för att inte genomföra en analys. Den analys av KBPs genomförande

som vi gjort inrymmer en objektvis redovisning, med koppling till bl a beräkning och verklig planeringstid, påbörjandeår, fördröjning av projektet och orsaken därtill samt den tidpunkt då objektet upptogs i KBP. Även genomgången av objekt listan i KBP med beskrivning av initiativtagare, faktiskt gjorda ställningstaganden och problem/brister i underlag, styrmedel etc. hör hemma i detta sammanhang.

Undersökningar av här angivet slag bör genomföras med viss regelmässighet (vart 3:e eller 5:e år), med en successiv förfining av använd metod.

3. Mera informella arbetsformer. _____

Den betydelse en funktion tillmäts, i detta fallet KBP-arbetet, återspeglas ofta i dess organisation. Bildandet av Bostadsgruppen direkt under KS planeringsutskott kan ses som ett resultat av att bostadsförsörjningens problem tillmäts större betydelse. Men det är också viktigt hur Bostadsgruppens medlemmar kan agera. Här har framförts uppfattningar om att KBP-arbetet, som ju till stor del består i samordning och samråd, skulle fungera bättre om arbetsformerna till en del kunde ges en mera prestigelös och informell prägel. Ett sätt är att föra samtal om problem och möjligheter utan att olika förvaltningar och intressenter på bostadsmarknaden officiellt behöver markera sina partsintressen.

Dessutom behöver Bostadsgruppen befogenhet att initiera och resurser att genomföra utredningsarbete av olika slag (oavsett inom vilken förvaltning det genomförs) för att belysa problem och komplettera bedömnings- och beslutsunderlag. Detta är en förutsättning om KBP ska få en vidgad och mera offensiv roll än tidigare.

4. Klarare handlingslinjer och mål. _____

Det viktigaste just nu för Karlskoga anser vi vara att fokusera intresset på att få klarare handlingslinjer och mål som har betydelse för problembilden på bostadsmarknaden.

Ett vanligt problem i en beslutsprocess är att när man analyserar sitt inventeringsmaterial så inser man att man borde ha samlat en annan sorts information. Därför bör man formulera handlingslinjer (eller strategier) så fort som möjligt, d v s redan innan man anser att all information har inhämtats. En annan aspekt på att sätta handlingslinjer (och beslut) i fokus är att människor beskriver problem mycket olika, medan en beskrivning av konkreta åtgärder eller agerande tolkas mera entydigt. Detta lyfter också fram de bostadspolitiska frågorna och kan fånga upp intresset hos politiker och allmänhet.

Vi har tidigare skisserat en metod att arbeta med sådana frågor i Karlskoga. Den går ut på att börja med att lista de idéer man kommer på om hur kommunen kan påverka förhållanden på bostadsmarknaden. Därigenom kan man sedan se vilka som är acceptabla eller inte, vilka som principiellt utesluter varann och vilka som är angelägna i övrigt.

Därefter kan man beskriva och utveckla handlingslinjer för hur idéerna praktiskt kan genomföras och utföra en analys av vilka konsekvenser som blir följden.

Det är i detta sammanhang som vi tror att scenarioteknik i olika former skulle vara fruktbar för att försöka bedöma vad olika handlingslinjer och agerande kan komma att leda till, vilka positiva och negativa effekter som kan följa, hur andra parter på bostadsmarknaden kan tänkas agera m m. I projektansökan har vi berört att avsikten var att pröva scenarioteknik i en förlängning eller fortsättning av detta projekt.

Motiven för att fortsättningsvis fokusera intresset på att agera och fatta beslut är:

- syftet med fortsatta områdesbeskrivningar kan preciseras, vilket därmed kan avgränsa beskrivningsarbetets omfattning, resursbehov och prioritering i tiden
- "uppdykande objekt" kan bedömas efter klarare linjer
- kommunen kan agera och ta initiativ med mera konsekvens
- möjligheten att översätta handlingslinjer till beslut bör ge KBP-arbetet större politisk betydelse, vilket är en förutsättning för att leva upp till KBPs vidgade roll.

Ytterligare ett motiv för fokusering på handlingslinjer är att samhällsekonomiska bedömningar kan ges en grund t ex genom att konsekvenser av olika handlingslinjer kan ställas mot varandra. Konsekvenserna av att agera kontra att inte agera från kommunens sida kan också jämföras. I Bengt Mattsons delstudie inom projektet, om samhällsekonomiska aspekter, framförs behovet av att ställa preciserade alternativ mot varandra för att samhällsekonomiska bedömningar ska bli meningsfulla som planerings- och beslutsunderlag.

5 — Underlag för samhällsekonomisk bedömning —

Bengt Mattson har i sin delrapport behandlat hur den s k Halmstadsmodellen¹⁾ bör utvecklas som ett verktyg att jämföra samhällsekonomiska konsekvenser av alternativa objekt. Som situationen i Karlskoga är just nu tror vi inte att en tillämpning av denna modell är det mest angelägna. Däremot är vår uppfattning att en bedömning av samhällsekonomiska konsekvenser av olika handlingslinjer skulle ge underlag och argument. Vilka handlingslinjer, som i första hand skulle studeras måste naturligtvis bedömas utifrån hur kommunen vill fortsätta KBP-arbetet.

1) BFR 149:1982 Stadsförnyelse i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Carl-Erik Flodin m fl.

5.2 ALLMÄNNA KOMMENTARER

Avslutningsvis ger vi några allmänna synpunkter på arbetssätt, KBP-arbetets organisation och områdesbeskrivningar.

Om KBPs problem

Tidigare var KBPs problem "planeringsproblem". På 60-talet gällde det att samordna och få till stånd tillräckligt många lägenheter och tillhörande service. Huvuduppgiften var att ge finansieringsberedskap och prioritera objekt. De kommunala bostadsföretagen fick en viktig roll i genomförandet av miljonprogrammet.

På 70-talet gällde det att prioritera och planera småhusbyggandet. Entreprenadföretagen fick en viktig roll att bygga och sälja småhusområden. Totalentreprenader minskade ibland kommunens påverkansmöjligheter i utformningen av de nya småhusmiljöerna. Det glesare och ofta utspridda byggandet försvårade försörjningen med service och kollektivtrafik.

Situationen har nu radikalt förändrats. Alltfler kommuner och tätorter upplever stagnation och tillbakagång i folkmängdsutvecklingen. Boendekostnadsnivån i nyproduktion är katastrofalt hög. Bostadssubventioneringen i olika former kommer att begränsas (t ex kapitalkostnaden och avgiftspolitik).

Ungdomsarbetslösheten försvårar etableringen av "eget liv" med egen bostad. Hushålls- och ålderssammansättningen ger fortsatt behov av mindre lägenheter. Framförallt yngre flyttar från stagnerande orter. Äldreomsorgsfrågan och äldreboendet sätts i fokus.

KBPs problem är inte längre enbart "planeringsproblem".

Situationen gäller bl a hur man ska hantera problemen med tomma lägenheter, vilka i slutänden är en allvarlig ekonomisk belastning för kommunen (i egenskap av ägare till det drabbade bostadsföretaget). I en stagnerande bostadsmarknad fungerar inte längre tomma lägenheter som en lägenhetsreserv i den meningen att rörligheten främjas. Tvärtom kan tydligare skillnader i attraktivitet mellan olika områden öka trycket på de attraktiva och därmed minska rörligheten. Samtidigt minskar också utrymmet att genom nybyggnad möta efterfrågan på attraktivt boende i attraktiva områden.

Som förut, men mera accentuerat, handlar det om hur man ska hantera de sociala problem och mekanismer som driver fram segregerade områden i negativ mening.

Det handlar om hur man ska hantera de byggobjekt och byggintrössenter som trycker på och som inte riskerar avsättningsproblem.

Det gäller hur man från kommunens sida ska se på bostadsföretagens ROT-verksamhet, så att situationen inte förvärras och så att stadsförnyelsen ses i ett samhällsligt perspektiv.

Det gäller också hur man ska ställa sig till den bostads- efterfrågan som ändå finns trots folkmängdsstagnationen. Det finns grupper som efterfrågar självbyggeri av villor, bostadsrätter, centrala lägen, kvarboende i attraktiva områden men i mindre och bekvämare bostäder, kollektiva boendeformer, små och billiga lägenheter m m.

Slutsats: Det är sakfrågorna (problemen i sak), vilka ser olika ut från kommun till kommun, som är svåra och som därmed ställt KBP-arbetet i en svår situation.

Det är sagt att arbetet med kommunala bostadsförsörjningsprogram ska ske utifrån en "helhetssyn på boendet". Innebörden i detta och vad som kan uppnås genom detta är egentligen diffust p g a följande oklarheter:

- 1 Den ideologiska och teoretiska grunden för helhetssynen.

Boendet har många aspekter: Vilkas behov och intressen ska tillgodoses? De boende, de bostadssökande, bostadsföretagen, servicefunktionen etc? Vems "Helhetssyn" handlar det om?

- 2 Kommunens påverkansmöjligheter.

Kommunens och kommuninvånarnas "omvärldsfaktorer" är många, bl a arbetsmarknad, levnadsstandard, regelsystem, statlig bostadspolitik, sociala och kulturella mönster m m.

Vilka frågor kan kommunen arbeta med?

Vem löser problemen i en kommun?

3. KBPs uppgift i kommunens verksamhet.

Vilka beslut fattas inom ramen för KBP-arbetet?

Vilka beslut fattas på andra håll och som enbart sammanställs i KBP-arbetet?

Vilka berörs av de beslut som fattas inom ramen för KBP?

Diskussioner om KBP-arbetets innehåll tenderar ofta att reduceras till tal om metoder och former för arbetet. Den "politiska dimensionen" på sakfrågorna när det gäller boendet och hur bostadsmarknaden fungerar är svårhanterad och kontroversiell, inte minst i det kommunala perspektivet.

Om KBPs uppgift

Den mest påtagliga frågan som KBP-arbetet varje år ställs inför är

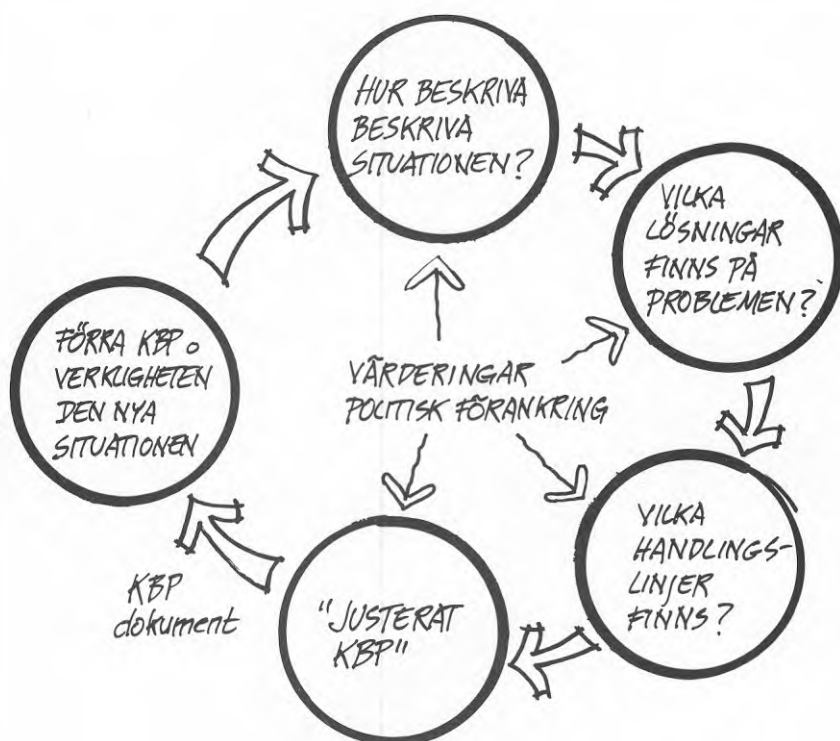
- Finns anledning att förändra förra årets KBP när det gäller inriktningen och de förväntade besluten om objekt (år 2 i förra KBP)
- Den "yttersta" uppgiften är ju att fastställa varför, var, vad, när, hur och vem som skall bygga nytt eller förändra i det befintliga beståndet.

Frågan måste bedömas utifrån förra årets KBP och verkligheten, dvs vad som skett under året. Intresse för nya objekt kan ha väckts. Obalanser på bostadsmarknaden kan ha uppmärksammats. Arbetsmarknaden och sysselsättningen kan ha förändrats osv. För att besvara frågan måste man på något sätt ta reda på, bedöma och värdera om situationen har förändrats.

Om KBP som generativ process

KBP-arbetet kan ses som en "generativ process", där vissa frågor föder andra, vilket i sig initierar behov av underlag för bedömningar. I och för sig är det så planeringsprocesser alltid fungerar, men inte alltid fullt medvetet (t ex förutsättningar mål - alternativ - värdering - beslut/plan, eller bedömning - möjligheter - handlingslinjer - val/plan etc). Det finns massor av exempel på hur underlag tas fram till ingen eller liten nytta. Ofta tas planeringsunderlag fram av det skälet att "man brukar göra så" eller "det gjorde vi förra gången" eller "kan vara bra att ha" osv.

KBP-ARBETET SOM EN GENERATIV PROCESS



Betraktar man KBP-arbetet som en "generativ process" innebär detta att

- 1 det spelar ingen roll var man börjar
- 2 det är till och med en fördel om man börjar på olika ställen samtidigt

MEN

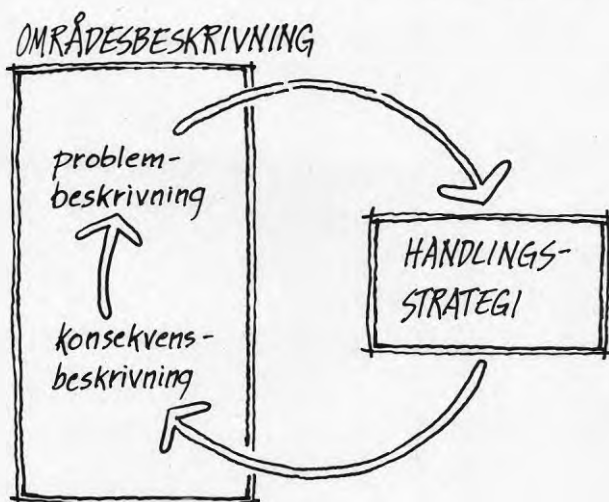
Inför frågan "HUR BESKRIVA SITUATIONEN" är det naturligt att anlägga ett problemorienterat synsätt för att besvara frågan om "att ändra förra KBP". Detta leder logiskt till att intresset fokuseras på problemområden (t ex Baggängen). Områdesbeskrivningar är då ett arbetsredskap för att hämta in kunskap om situationen. Grundföreställningen är

"i analysen av problemen finns kärnan till lösningar på problemen".

Problemen "reduceras" lätt till ett specifikt områdesproblem, vilket inte är samma som KBPs problem. Detta blir ännu tydligare om synsättet eller analysen är åtgärdsinriktad.

Detta att resultatet inte i första hand svarar mot KBPs problem bekräftas både av områdesbeskrivningar som gåtts igenom och av det beskrivningsarbete som tillämpats i Karlskoga. I Karlskogas fall har det problemorienterade beskrivningsarbetet inte tillfört KBP-arbetet (ej Bostadsgruppen) något nytt, utom vid ett specifikt ombyggnadsobjekt. Däremot har samarbetet mellan förvaltningarna förbättrats.

Ett annat sätt att närma sig KBP-arbetets problem och komplettera planeringsunderlaget är att resonera utifrån andra ställen i den "generativa processen", framförallt "vilka lösningar" finns på problemen och "vilka handlingslinjer kan man komma på". Detta innebär att man försöker fokusera intresset på handlingslinjer som kan översättas till kommunala beslut. "Det man inte kan komma att tänka på kan man heller inte göra något åt".



Om KBPs organisation

En slutsats vi drar beträffande KBPs organisation är att detta egentligen är mindre intressant. Så länge som man inom kommunen arbetar med sakfrågorna är det mindre intressant om det sker inom ramen för KBP, GPF, ett stadsbyggnadskontor, en socialförvaltning eller på annat sätt. Det är dock viktigt att den person som arbetar med frågor är intresserad av dem.

Frågan om KBP-arbetets organisation blir naturligtvis intressant om organisationen och brist på befogenheter och resurser hindrar "rätt personer" att arbeta, eller hindrar att man överhuvudtaget arbetar med sakfrågorna.

Detta betyder också att varje kommun får sin egen organisation av KBP-arbetet, utifrån vilka politiker och tjänstemän som är intresserade och lämpade.

Däremot finns det knappast någon tvekan om att det är lämpligt att KBP-arbetet är direkt underställt kommunstyrelsen eller dess planerings- eller arbetsutskott. Detsamma gäller om KBPs givna roll att samordna och initiera t ex samtal med intressenter på bostadsmarknaden, utredningsarbete som underlag för bedömning av enskilda objekt och åtgärdsprogram m m.

Om områdesbeskrivningar

Slutligen när det gäller områdesbeskrivningar vill vi återigen betona att värdet för KBP-arbetet framförallt ligger i det långa perspektivet. Områdesbeskrivningar ger med den geografiska orienteringen ett gemensamt underlag för samarbete såväl mellan förvaltningar som med bostadsföretag och brukare. De föder nya samarbetsformer och för samman politiker och tjänstemän som har ett engagemang i invånarnas boendeförhållanden.

BILAGOR

BILAGOR	131
BILAGA 1 KBPs genomförande	133
BILAGA 2 Fältpersonal för områdesbeskrivningar sydväst	139
BILAGA 3 Kommuner som besvarat enkätfrågor om områdesbeskrivningar	140
BILAGA 4 Objektlistning i KBP för Karlskoga	141

Tabell KBPs GENOMFÖRANDE
En redovisning av beräkнад och verklig planeringstid för projekt i Karlskoga kommun.
(KBP fr o m perioden 1975-79).

Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6	Kol 7
Objekt Nummer, namn samt nybyggnad alt ombyggnad	Upptaget i KBP 1:a gången KBP-perioden/ beräkn påbörj	Beräknad planerings- tid Antal år	Genomförande- år för påbörj. alt "Ej påbörj."	Fördröjn. av projekt. år för av- vikelse mellan ber start och på- börj. Kol 4-Kol 2	Verklig plan.tid Kol 3 + Kol 5 Antal år	Kol 7 Orsak till fördröjning av projekt Kommentar till Kol 5 - Kol 6
1 Fisksjöom- rådet Nyb	1975-79/75	0	1975	0	0	
2 Knektåsen Nyb	1975-79/75	0	1975	0	0	
3 Kv Storken Nyb (se även obj 25)	1975-79/78	0	Ej påbörj.	-	-	Centrumplaneringen. Osäkert program.
4 Bricke- gården Nyb	1975-79/80	5	Ej påbörj.	-	-	Sviktande folkmängds- utveckling.
5 Båtshaken Nyb	1975-79/80	5	1983	3	8	Avsättningsvårig- heter.
6 Kv Elefan- ten Nyb	1975-79/80	5	1982	2	7	Stadsplanens utnytt- jande. Politiska diskussioner ang handels struktur.
7 Dalen 1 Nyb	1976-80/76	0	1976	0	0	
8 Dalen 2 Nyb	1976-80/76	0	1977	1	1	

Kol 1 Objekt Nummer, namn samt nybyggnad alt ombyggnad	Kol 2 Upptaget i KBP 1:a gången KBP-perioden/ beräkn påbörj	Kol 3 Beräknad planerings- tid Antal år	Kol 4 Genomförande- år för påbörj. alt "Ej påbörj."	Kol 5 Fördröjn. av projekt. År för av- vikelse mellan ber start och på- börj. Kol 4-Kol 2	Kol 6 Verklig plan.tid Kol 3 + Kol 5 Antal år	Kol 7 Orsak till fördröjning av projekt Kommentar till Kol 5 - Kol 6
9 Strånings- torp	Nyb 1976-80/76	0	1977	1	1	1977 kom 54 hus i gång Grundläggningssvårig- heter. Resten för- sköts (65 st). Planändring.
10 Kv Säker	Nyb 1976-80/76	0	1977	1	1	
11 Dalen 3	Nyb 1976-80/77	1	1977	0	1	
12 Dalen 4	Nyb 1976-80/77	1	1979	2	3	Utvidgad plan från 13 till 18 hus.
13 Kv Lustig (kv Skogen)	Nyb 1976-80/77	1	1977	0	1	
14 Kv Nät- vingen	Nyb 1976-80/78	2	1978	0	2	
15 Löten etapp 1	Nyb 1977-81/77	0	1977	0	0	
16 Stråningsstorps gård	Nyb 1977-81/77	0	1979	2	2	Planändring för anpass- ning till efterfrågan.

Kol 1 Objekt Nummer, namn samt nybyggnad alt ombyggnad	Kol 2 Upptaget i KBP 1:a gången KBP-perioden/ beräkn påbörj	Kol 3 Beräknad planerings- tid Antal år	Kol 4 Genomförande- år för påbörj. alt "Ej påbörj."	Kol 5 Fördröjn. av projekt. År för av- vikelse mellan ber start och på- börj. Kol 4-Kol 2	Kol 6 Verklig plan.tid Kol 3 + Kol 5 Antal år	Kol 7 Orsak till fördröjning av projekt Kommentar till Kol 5 - Kol 6
17 Kv Duvan Nyb	1978-82/78	0	Ej påbörj	-	-	Ekonomisk o planmäs- sig svårighet med tom- tens utnyttjande. För höga förväntningar på affärs- och kontors- lokaler som det ändå finns överskott på.
18 Löten etapp 2 Nyb	1978-82/78	0	1978	0	0	Planändring. Ekonomi.
19 Kv Puman Nyb	1978-82/78	0	1980	2	2	Osäkerhet med hela området. Policy-fråga i förhållande till tomma lägenheter.
20 Kv Kors- nåbben Nyb	1978-82/79	1	Ej påbörj	-	-	Pionen 1981 13 hus, 1983 återstoden dvs 41 hus. 1982 ej marknad för köp. Senare intres- se för bostadsrätt.
21 Kv Pionen Nyb	1978-82/83	5	1981 o 1983	0	3-5	

Kol 1 Objekt Nummer, namn samt nybyggnad alt ombyggnad	Kol 2 Upptaget i KBP 1:a gången KBP-perioden/ beräkning påbörjad	Kol 3 Beräknad planerings- tid Antal år	Kol 4 Genomförande- år för påbörjad alt "Ej påbörjad"	Kol 5 Fördröjning av projekt, år för av- vikelse mellan ber- start och på- börjad. Kol 4-Kol 2	Kol 6 Verklig plan.tid Kol 3 + Kol 5 Antal år	Kol 7 Orsak till fördröjning av projekt Kommentar till Kol 5 - Kol 6
22 Nedre Skrantan Kv Papegojan Nyb	1978-82/80	2	Ej påbörjad	-	-	Ej ekonomiskt moti- verat. Planering för bevarande.
23 Kv Örnens Nyb	1978-82/80	2	1983	3	5	Ekonomiska svårig- heter. Policy-fråga i förhållande till tomma lägenheter.
24 Kv Avtryck- aren Nyb	1978-82/81	3	Ej genomfört	-	-	Allmän opinion.
25 Servicehus/ kv Storken Nyb	1978-82/81	3	1981	0	3	
26 Kv Laxen Nyb	1978-82/82	4	Ej påbörjad	-	-	
27 Dalen 5 Nyb	1979-83/79	0	1979	0	0	Okänt program.
28 Lovarts- vägen Nyb	1979-83/79	0	1979	0	0	

Kol 1 Objekt Nummer, namn samt nybyggnad alt ombyggnad	Kol 2 Upptaget i KBP 1:a gången KBP-perioden/ beräkn påbörj	Kol 3 Beräknad planerings- tid Antal år	Kol 4 Genomförande- år för påbörj. alt "Ej påbörj."	Kol 5 Fördröjn. av projekt. År för av- vikelse mellan ber- start och på- börj. Kol 4-Kol 2	Kol 6 Verklig plan.tid Kol 3 + Kol 5 Antal år	Kol 7 Orsak till fördröjning av projekt Kommentar till Kol 5 - Kol 6
29 Kv Björnen Omb	1981-85/81	0	1983	2	2	Man ändrade från 25 hus till 10. Kommunen övertog efter att HSB fått ekonomiska svårig heter realisera bo- stadsrätt. Trycket på styckebyggandet ökade.
30 Kv Bygg- mästaren Omb	1981-85/82	1	1982	0	1	
31 Kv Pantern, Jaguaren Omb	1981-85/83	2	Ej påbörj	-	-	Oklarhet om områdets och husens utnyttjande
32 Kv Geologen Omb	1982-86/82	0	1982	0	0	
33 Kv Penn- fisken Nyb	1982-86/82	0	1983	1	1	Omprojekterat område pga lånesväri gheter.

Kol 1 Objekt Nummer, namn samt nybyggnad alt ombyggnad	Kol 2 Upptaget i KBP 1:a gången KBP-perioden/ beräkn påbörj	Kol 3 Beräknad planerings- tid Antal år	Kol 4 Genomförande- år för påbörj. alt "Ej påbörj."	Kol 5 Fördröjn. av projekt. År för av- vikelse mellan ber- start och på- börj. Kol 4-Kol 2	Kol 6 Verklig plan.tid Kol 3 + Kol 5 Antal år	Kol 7 Orsak till fördröjning av projekt Kommentar till Kol 5 - Kol 6
34 Kv MejseIn Omb	1982-86/83	1	Ej påbörj	-	-	Genomförande av ser- vicolägenheter fordrar flyttning av befint- liga hyresgäster i lägenheter, låg rör- lighet i Sandviken.
35 Kv Lavskri- kan 2 Omb	1983-87/83	0	1983	0	0	
36 Moränvägen Omb	1983-87/83	0	1983	0	0	
37 Poeten 3 Omb	1983-87/83	0	Ej påbörj	-	-	
38 Kv Rödingen Omb	1983-83/83	0	Ej påbörj	-	-	

Anm. 1) Projekt upptaget 1975-79 kan följas bakåt. I övrigt kan tidigare KBP ej analyseras.
2) Endast projekt som varit beräknade att påbörjas 1983 eller tidigare har tagits med.

FÄLTPERSONAL FÖR OMRÅDESBESKRIVNING SYDVÄST

Grupp A

Daghemsföreståndare (förskollärare)
Barnomsorgsassistent
Hemvårdsassistent
Dagbarnvårdare
Barnvårdare (barnsköterska)
Vårdbiträde
Folkskollärare
Småskollärare
Konsumentsekreterare
Kvarterspolis
Skolkurator
Områdeschef

Grupp B

Förskollärare
Dagbarnvårdare
Socialsekreterare
Fritidsledare
Biblioteksassistent
Skolsköterska
Barnpsykolog
Ordningspolis
Fritidsledarpraktikant
Arbetsledare

Grupp C

Daghemsföreståndare (förskollärare)
Förskollärare
Vårdbiträde
Fritidspedagog
Socialsekreterare
Vårdbiträde
Fritidsgårdsföreståndare
Områdesassistent
Skolsköterska
Invandrarkonsulent
Högstadielärare
Sjuksköterska
Bostadsförmedlingsföreståndare
Distriktsarbetsterapeut
Sjuksköterska
Fastighetsförvaltare
Skolkurator

KOMMUNER SOM BESVARAT ENKÄTFRÅGOR OM
OMRÅDESBESKRIVNINGAR:

Alingsås
Flen
Gävle
Härryda
Haninge
Hedemora
Jönköping
Kristianstad
Krokom
Linköping
Ljusdal
Norrköping
Sundsvall
Sollentuna
Stockholm
Sigtuna
Trollhättan
Uppsala
Varberg
Värmdö
Älmhult
Örebro
Östersund

OBJEKTLISTNINGEN I KBP FÖR KARLSKOGA

OBJEKT	INITIATIVTAGARE	STÄLLNINGSTAGANDEN	PROBLEM OCH BRISTER I UNDERLAG, STYRMEDEL M M
Ö TÄTORTEN			
Kv Mejseln (Ombyggnad till servicelägenheter)	Socialnämnden	Tanken har varit att genom ombyggnad i stället för nybyggnad tillskapa servicelägenheter i ett område som saknar sådana. Val av läge har gjorts i samband med bl a lokaliseringsbeslut avseende servicecentral i stadsdelen. Problem har funnits med: - Stor efterfrågan på lägenheter - Låg rörlighet - Att tömma lägenheterna så att ombyggnad kan påbörjas Beslut har nu fattats att kommunen ska stå för omkostnader för flyttning, tomma lägenheter etc i avvaktan på ombyggnad.	Styrmedel för att få lägenheter tillgängliga för den här typen av ombyggnad saknas.
Kv Rödningen (Ombyggnad samt ev servicelägenheter)	HSB	Programarbete pågår. Beslut på tjänstemannaplanet om samarbete kommunen HSB för att få kommunala önskemål tillgodosedda.	Underlag avseende behov/efterfrågan saknas. Helhetsbilden är oklar. Kan insatser göras utan områdesbeskrivning eller bör man avvakta?
Kv Pennfisken (Nybyggnad)	Ursprungligen AB Bofors, numera Skånska Cementgjuteriet	Byggnadsnämnden har godkänt, med berörda sakägares medgivande, att kvarteret utnyttjas bättre än vad gällande stadsplan medger. Under hand har projektet förändrats från stora friliggande villor till flera måttligt stora, parvis kopplade hus.	Byggnadsnämndens agerande har skett utan direkt samband med KBP-arbetet

OBJEKTLISTNINGEN I KBP FÖR KARLSKOGA

OBJEKT	INITIATIVTAGARE	STÄLLNINGSTAGANDEN	PROBLEM OCH BRISTER I UNDERLAG, STYRMEDEL M M
C TÄRTORTEN			
Kv Duvan (Nybyggnad)	Beträffande nybyggnad i stort; AB Karlskogabyggen. Beträffande servicelägenhe- ter: Social- nämnden	Tanken är att utnyttja byggbar mark i centrum för att tillgodose önskemål om centralt belägna lägenheter. Att spränga in tio servicelägenheter grundas på behov av servicelägenheter i stort, samt närheten till service- huset i Nickkällan. Överläggningar har förts om att lägga projektet på is.	Konflikt med tomma lägenheter. Projektering med stora kostnader för bolaget har medfört att det varit svårstoppat. KBP har "sanktionerat" projektering. Hur undvika detta?
Kv Örnen (Nybyggnad)	-"-	-"-	-"-
Kyrkotorp (Nybyggnad)	Skånska Cementgjuteriet.	Högsta planprioritet enligt beslut i kommunstyrelsen. SCG förhandlar med kommunen om förvärv av obebyggd mark i kvarteret.	Projektet har i princip prioriterats utanför bostadsför- sörjningsprogrammet. Totalanalys och programmässigt underlag saknas. Konflikt med behov av reservmark i centralt läge.
Ekehjelmsvägen (Ombyggnad)	Bostadsgruppen	"Behov av små, billiga äldreboende". Sannolikt i kommunal regi.	Upptagits i KBP utan att vidare initiativ tagits. Ågar- och byggherrefrågan oklar. Även användningen av byggnaderna har varit oklar. Förhandlingar om försäljning av byggnaderna till ett allmännyttigt bostadsföretag har förts. Dessa har dock inte lett till något resultat, varför projektet legat still under lång tid.

OBJEKTLISTNINGEN I KBP FÖR KARLSKOGA

OBJEKT	INITIATIVTAGARE	STÄLLNINGSTAGANDEN	PROBLEM OCH BRISTER I UNDERLAG, STYRMEDEL M M
<u>C TÄTORTEN</u>			
Lavskrikan (Ombyggnad)	Fastighetsägaren	Byggnadslov tillstyrkt av kommunen för ombyggnad av 39 st enrummare till 29 st små 2 rok. Inga direkta ställningstaganden i övrigt.	
<u>NV TÄTORTEN</u>			
Kv Elefanten (Inkl tio service-lägenheter)	John Mattson Byggnads AB, Socialnämnden har aktualiserat behov av service-lägenheter.	"Nybyggnaden grundas helt på JM:s intressen." "Försök har gjorts att stoppa projektet genom förhandlingar". "Mark i centrala lägen bör utnyttjas. Särskilt med hänsyn till bristen på centralt belägna bostäder. Lämpligt med handikapplägenheter på grund av närhet till servicehus".	Svårt för kommunen att få kontakt med den privata byggherren när det gäller att spränga in servicelägenheter. Detta fördröjde genom att ombyggnadsarbeten fick göras med kommunala medel i efterhand. Elefanten är ett icke prioriterat objekt till KBP. Förhandlingar fördes med byggherren om att stoppa projektet. Detta visade sig också vara möjligt, men i slutskedet bestämde politikerna sig ändå för att inte motsätta sig ett realiserande av projektet (pga alltför höga inlösenkostnader).

OBJEKTLISTNINGEN I KBP FÖR KARLSKOGA

OBJEKT	INITIATIVTAGARE	STÄLLNINGSTAGANDEN	PROBLEM OCH BRISTER I UNDERLAG, STYRMEDEL M M
--------	-----------------	--------------------	---

NV TÄTORTEN

Bigatan (Ombyggnad)	Stadsarkitektkontoret	När framtiden för pensionärsbostäderna vid Spelgatan analyserades framkom klara motiv för att i stället prioritera Bigatan, som dels har bättre läge, dels har bättre förutsättningar för komplettering med servicefunktioner etc. Enligt AB Karlskogabyggnadsprogram ska beståndet under alla omständigheter rustas.	Svårigheter att hitta former för att driva den här typen av objekt
------------------------	-----------------------	---	--

Poeten 3
(Ombyggnad)

Socialnämnden	-	Lägenheterna eftertraktade varför det varit svårt att initiera ombyggnad till servicelägenheter. Desutom är flertalet av hyresgästerna äldre.
---------------	---	---

Kv Björnen
(Nybyggnad)

Ursprungligen HSB, numera kommunen.	Efter HSBs försök att bygga om och till samt komplettera med nybyggnader har projektet ändrats till renodlat styckebyggnadsobjekt under KS. Förhandlingar togs upp med HSB om att stoppa projektet i sin ursprungliga form. Kommunen löste in projektet.	Det slutliga valet av bostadsform etc har aldrig skett i ett helhetsperspektiv t ex mot bakgrund av hur omsorgsservicen i stadsdelen ska utvecklas.
-------------------------------------	--	---

OBJEKT	INITIATIVTAGARE	STÄLLNINGSTAGANDEN	PROBLEM OCH BRISTER I UNDERLAG, STYRMEDEL M M
SV TÅRTORTEN			
Kv Pionen (Nybyggnad villor)	Kommunen/Stiftelsen	Ambitiöst program där kommunstyrelsen, Byggnadsnämnden, Stiftelsen och en konsult medverkat. Ursprunglig tanke var att blanda olika typer av byggnadsformer och byggnadsstorlekar och upplåtelseformer etc. Vid slutligt beslut (efter upphandling) frångick man den genomförda planeringen och tog ställning efter aktuell marknadsituation samt bostadspolitiska och entreprenadekonomiska överväganden.	Svårigheter att styra efter bl a de sociala överväganden som låg till grund för planeringen. I en ekonomisk bedömning väger planmässiga överväganden lätt. Ställningstagandet har negativa konsekvenser för gemensamhetsanläggningar och service i området. Projektet borde ha ingått bland de man förhandlade om att lägga på is.
Kv Båtshaken (Nybyggnad) 8 gruppbyggda hus.	L-E Lundberg 1979-1980 Myresjöhus 1983	Avsättningssvårigheter för exploateringen medförde att projektet utgick 1980. Återkom 1983 p g a ägarbyte. Inga ställningstaganden utöver accepterandet av projektet, vad avser sista omgången. "Exploatören säljer hus och tomter utanför tomtkän".	Projektet in i KBP först när allt var klart (sista omgången).
Moränvägen (Ombyggnad)		Fanns beslut om rivning. Med utgångspunkt från stadsarkitektkontorets invändningar och intresse att bevara miljövärden samt då en ekonomisk intressent (JM) fanns tillgänglig ändrades förutsättningarna. Vid ställningstagande till ombyggnad sökte man ta hänsyn till lägenhetsfördelning i Baggängen, där det fanns många tomma lägenheter.	Beslutet fattades i princip utanför KBP. Stadsarkitektkontoret menade att husen borde byggas om till radhus för att inte konkurrera så hårt med Baggängen. I stället valde dock exploatören, efter en genomförd marknadsundersökning, att bygga om husen till bostadsrättslägenheter.

OBJEKTLISTNINGEN I KBP FÖR KARLSKOGA

OBJEKT	INITIATIVTAGARE	STÄLLNINGSTAGANDEN	PROBLEM OCH BRISTER I UNDERLAG, STYRMEDEL M M
<u>SV TÄRTORTEN</u>			
Kv Geologen (Ombyggnad till servicehus)	Underhandskontakter mellan socialnämnden och kommunstyrelsen.	Tanken var att utnyttja tomma lägenheter och begränsa de ekonomiska problem dessa medförde och att försöka ändra befolkningssammansättningen i området samt kunna öka servicenivån beträffande servicelägenheter. Projektet fanns ej med i tidigare äldreomsorgsplan.	Någon egentlig möjlighet att bedöma intresset att flytta in i området var svårt vid utredningstiden. Viss konflikt med att boende i området hade flyttats till det aktuella kvarteret bl a genom tidigare ombyggnad till daghem. Strukturplan för ombyggnadsarbeten saknades.
Kv Geologen - kontor (Ombyggnad för Bofors)	Kommunen genom sin näringslivsfunktion.	Kan ses som ett tidigt led i arbetet med ett åtgärdsprogram för Baggängen där olika beslut fattas successivt.	Konflikter vid lokalisering med hänsyn till andra planer. Strukturplan saknades. Kommunens försök till alternativ lokalisering i området gick ej att realisera.
Kv Geologen - (Ombyggnad - övrigt)	Bostadsgruppen Stiftelsen	Se åtgärdsprogram för Baggängen.	

LITTERATUR

LITTERATUR

- Arbetet med kommunala bostadsförsörjningsprogram 1983, (Bostadsstyrelsen.) Stockholm.
- Björnberg, U, Svensson, I, Brännberg, G, 1982, Socialvårdens kunskaper och erfarenheter för samhällsplaneringen - rapport från en förstudie. (Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet.) Göteborg.
- Bostadssociala inventeringar, resultat av rundringning, 1982-09-30. (Bostadsstyrelsen) /Opublicerad stencil./
- Developing a local housing strategy, 1978, (US Department of housing and urban development.) Washington.
- Framtidsbedömningar för regional och lokal samhällsplanering, 1981, (Föreningen för kommunal statistik och planering.) Stockholm.
- Guinchard, CG, Hansson, H-O, 1977, Bostadsförsörjningsprogrammet - förutsättningar, mål och metoder. (Uppsala kommun, planeringskontoret.) Uppsala.
- Henricson, I, Strömberg, K, 1982, Outhyrda lägenheter. (Statens institut för byggnadsforskning.) M82:6, Gävle.
- Hickling, A, 1979, Aids to strategic choice revisited. (Centre for Organisational and Operational Reserch.) Jan., London. /Opublicerad stencil./
- Holfelt, I m fl, 1981, KPP-projektet om planerande människor i kommunen. (Statens råd för byggforskning.) R8:1981, Stockholm.
- Hur står det till i bostadsområdet? En skrift om bostadssociala inventeringar, 1982, (Bostadsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens planverk.) Stockholm.
- Hårsman, B, 1982. Tröghet - inte priset - präglar förändringar på bostadsmarknaden. (HSBs Riksförbund.) Att bo, 3, årg 32, p 26 - 29. Stockholm.
- Johansson, U, 1982, Att vända ett bostadsområdes negativa utveckling - rapport från pilotprojekt i England. (Statens råd för byggforskning.) R61:1982, Stockholm.
- Kommunala bostadsförsörjningsprogram 1981 - 1985, 1981, (Bostadsstyrelsen, planeringsbyrån.) Statistik/utredningar/information 1981:32, Stockholm.

Kommunal planering i förändring. Samverkan mellan stat och kommun. Förenklingar av bostadsförsörjningsplaneringen 1982. (Betänkande av stat-kommungruppen. Kommundepartementet) SOU 1982:37, Stockholm.

Lindberg, B, 1982, Att bo och vara - Om system för beskrivning och värdering av bostads- och stadsdelsegenskaper. (Statens råd för byggnadsforskning.) R71:1982, Stockholm.

Lindberg, G, 1980, Att granska bostadsområden. (SABO) Utvecklingsprojekt allmännyttig bostadsförvaltning, Stockholm.

Lovén, J, 1981, Om bidrag till en bättre social balans i våra städer - en beskrivning av vad som kan göras. (Europeiska kampanjen för stadsförnyelse. Internationellt seminarium i Norrköping 1 - 4 juni 1981. Svensk rapport.) Norrköping.

Malmborg, L, 1981, Kommunal planering i Kalmar - Planeringsprocessens framväxt, nuläge och utvecklingsmöjligheter. (Statens råd för byggnadsforskning.) R91:1981, Stockholm.

Malmsten, B, 1981, Genomförandeproblematiken i bostadsförsörjningen - en förstudie.

Palmér, KG, 1980. Bostadsförsörjningsprogram och bostadssociala inventeringar. (Föreningen för samhällsplanering.) Plan, 5 - 6, dec, årg 34, p 264 -269. Stockholm

Palmér, KG, 1982. Hur står det till i bostadsområdet? (Svenska kommunal-tekniska föreningen.) Stadsbyggnad, 3, årg 48, p 9 - 12. Stockholm.

Plan 1981. (Föreningen för samhällsplanering.) 3 - 4, juli, årg 35. Stockholm.

Planering för bostadsförsörjning i 30 kommuner, 1981, (Föreningen för kommunal statistik och planering.) Rapport 1982:2, Stockholm.

Program för områdesplaner, 1977, (Statens planverk.) Rapport 37, Stockholm.

Reimers, RH, 1980, Idéer om förändringar av arbetet med KBP, Stockholm. /Opublicerad stencil/

Reimers, RH, 1980, Förslag till uppläggning av KBP, Stockholm. /Opublicerad stencil./

Reimers, RH m fl, 1981, KPP-projekt om kommunala bostadsbyggnadsprogram. (Statens råd för byggnadsforskning.) R3:1981, Stockholm.

SAISP - Sociala aspekter i samhällsplaneringen, 1979, (Kommunförbundet) Stockholm.

Siksjö, O, Blix, J, Svensson, E, 1976, Att välja och samla bostadsdata. (Statens institut för byggnadsforskning.) M76:14, Stockholm.

Siksjö, O, Blix, J, Svensson, E, 1978. Att redovisa och analysera bostadsdata. (Statens institut för byggnadsforskning) M78:21, Gävle.

Skantze-Carlsund, C m fl, 1981, KPP-projektet om människan i kommunala planer. (Statens råd för byggnadsforskning.) R7:1981, Stockholm.

Sociala utgångspunkter i samhällsplaneringen, erfarenheter och försök, 1980. (Socialstyrelsen SOA-projektet), Malmö.

Svefors, P, 1982, Överskott på lägenheter - en resurs? (Statens råd för byggnadsforskning.) R16:1982, Stockholm.

Svensson, R, 1981. Omvälvning för planerarna. Utmaning för socialarbetarna. Socionomen 4, 1981, p 9 ff, Stockholm.

Svensson, R, 1981. Konflikter och fördelningsproblem måste lyftas fram! Socionomen 5, 1981, p 4 ff, Stockholm.

Utveckling av bostadsförsörjningsplaneringen. Strategiska val - referensgruppen, feb 1983, Köping. /Opublicerad stencil./

Vem kan lösa problemen i en kommun? Information från ett forskningsprojekt om kommunal framtidsplanering. (KTH.) Stockholm.

Asvärn, G, 1982, Tungelsta - projektet. Bostads-social inventering. (Statens råd för byggnadsforskning.) R105:1982, Stockholm.

Österlin, M, 1982. Sociala områdesbeskrivningar. (Göteborgs socialförvaltning.) Januari, Göteborg. /Opublicerad stencil./

OMRÅDESBESKRIVNINGAR M M

Kommun	Dokument, sammanfattning eller referat
Alingsås	<u>Noltorp</u> , Nulägesbeskrivning och nulägesbedömning. /stencil/
Borås	Bogsjö, I, Nilsson, I, Förnyelse av ett bostadsområde från 40-talet. Norra Göta i Borås, 1981. (Statens råd för byggnadsforskning.) T34:1981, Stockholm.
Degerfors	<u>Projekt Bruket</u> , 1981. /ref./
Gävle	<u>Gröna Kullen</u> - Upprustning av gårdsmiljöer. (Stadsförnyelsekampanjen 80 - 81.)
Göteborg	Göransson, J m fl, 1976. Vad händer med <u>Kommendantsängen?</u> (Statens råd för byggnadsforskning.) T15:1976, Stockholm.
Göteborg	Områdesbeskrivning. <u>Bratthammar, Guldringen, Skattegården</u> , 1980, Göteborg.
Göteborg	<u>Kortedala</u> - särtryck ur stadsförtätning i Göteborg delrapporterna 3 och 4, 1982, (Stadsbyggnadskontoret.) Göteborg.
Göteborg	Förnyelse av äldre bostadsområden, 1982, (Stadsbyggnadskontoret, Generalplaneavdelningen.) Göteborg. /informationsstencil/
Göteborg	Behovs- och <u>servicebeskrivning</u> med delområdesprognos för delområden i Göteborg, 1980. (Stadskontoret.) 1980:1, Göteborg.
Halmstad	Stadsdelsbeskrivning med idéer till förändringar, <u>Öster</u> , Halmstad, 1982. (K-KONSULT)
Halmstad	Stadsdelsbeskrivning med idéer till förändringar, <u>Väster</u> , Halmstad, 1982. (K-KONSULT)
Halmstad	Trakt: <u>Linehed - Andersberg</u> , områdesbeskrivning, 1980-09-01. (Arbetsgruppen för områdesplanering/ K-KONSULT).
Halmstad	Beskrivning, <u>Nyatorp</u> , Öster, 1982
Haninge	Åsvärn, G, 1982, <u>Tungelsta</u> -projektet. Bostads-social inventering. (Statens råd för byggnadsforskning.) R105:1982, Stockholm.
Haninge	SAISP, 1979 (Kommunförbundet), Stockholm.
Härryda	Fem bostadsområden, 1978. /ref/.
Jönköping	Underlag för KBP 1981 - 1985. /ref/

- Kristianstad Projektet sociala aspekter i samhällsplaneringen i Kristianstad - diskussionsunderlag, 1980. (Planeringskontoret)
- Projektet sociala aspekter i samhällsplaneringen i Kristianstad - Beskrivningar av områdena: Gamlegården, Centrum och Åhus, 1980. (Planeringskontoret)
- Landskrona Spelregler för planering av Norrestad./Norrestad - från idé till verklighet, 1981. (Landskrona kommun, AB Landskronahem, Hyresgästföreningen)
- Ljusdal Del I Bostadskön, 1973
Del II Gärdeåsen, 1973
- Ludvika Områdesbeskrivning, Ludvika gård och Hocksberg, 1981.
- Luleå Områdesbeskrivning Örnnäset, 1980.
- Lund Serviceutredningar 1979 - 84. (Lunds kommun)
- Malmö Gullviksborgsprojektet. Social planering i samband med förnyelse av ett bostadsområde från 60-talet, 1980 (MKB).
- Malmö Rosengård i Malmö. Förnyelse i ett 60-talsområde, 1981. (Malmö stadsbyggnadskontor, Malmö kommuns fastighetskontor/Stadsförnyelsekampanjen 80 - 81.)
- Malmö Kroksbäck i Malmö. Upprustning av ett 60-talsområde, 1981. (FOJAB, Stadsförnyelsekampanjen 80 - 81.)
- Malmö Kroksbäck stadsförnyelse. Fakta/nuläge, utredningar, planer, beslut, pågående åtgärder. Försök till helhetssyn i ett bostadsområde, 1981-11-20. (Bilaga till bostadsförsörjningsprogrammet 1982 - 1986.)
- Nacka Boende- och befolkningsstruktur, 1970. /ref/
- Norrbottens län Norrbottenprojektet. 1977-82, ref i: Hur står det till i bostadsområdet, 1982. (Bostadsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens Planverk) p 134.148.
- Norrköping Bakgrundsmaterial I och II. Bostadssociala inventeringar för områden med flerbostadshus från 1930- och 1940-talen, 1979-02-22. (Bostadsförsörjningsgruppen.)
- Sollentuna Situationen i Helanelunds Centrum. En social beskrivning av ett bostadsområde i Sollentuna kommun, 1980-11-12. (Socialkontoret, Sollentuna kommun.)
- Stockholm Traneberg stadsdelsstudie, 1979. /ref/

- Stockholm Rågsved stadsförnyelse som motor för sociala förändringar, 1981. (Stadsförnyelsekampanjen 80 - 81.) Stockholm.
- Stockholm Landström, L, Åsvarn, G, 1975. Bomiljö 75, Stockholm
- Stockholm Riktlinjer för upprustning av Stora Essingen, 1982. (Stockholms, stadsbyggnadskontor, fastighetskontor och Social servicecentral 3.)
- Stockholm Koinberg, S, Stenmark, B, Holm, T. Det är möjligt! Om upprustning av utemiljön i ett 60-talsområde, 1979. (Statens råd för byggnadsforskning.) T34:1979, Stockholm.
- Sundsvall Planeringsunderlag för Haga - Bosvedjan, 1981. (Stadsbyggnadskontoret.)
- Tierp Bostadssocial inventering Örbyhus, 1981. /ref/
- Trollhättan Områdesbeskrivning Trollhättan 1978 - 1980 Krongårdsprojektet. /ref/
- Trollhättan Lindberg, G, 1980. Att granska bostadsområden. "Höjden" och "Slätten". (SABO). Utvecklingsprojekt allmännyttig bostadsförvaltning, Stockholm.
- Uppsala Löpen, Gränby m fl. /ref/
- Uppsala Hansson, H-O, Öman, S-E, 1974. Social kartering av Uppsala. /ref/
- Varberg Sörsedamsområdet områdesbeskrivning, 1980. /ref/
- Värmdö Diskussionsunderlag till bostadsförsörjningsprogram, 1981. /ref/
- Västerås Områdesbeskrivning Södra Vallby, 1980. /ref/
- Åtvidaberg SAISP, 1979, (Kommunförbundet) Stockholm.
- Ålmhult Centralorten. Del II Inventeringar och planeringsunderlag, 1982.
- Ålvdalen Särna. Rapport 2. Inventering och problemskrivning. (White) /ref/
- Örebro Kommundelsbeskrivning Asker - Stora Mellösa.
- Östersund SAISP, 1979 (Kommunförbundet) Stockholm.
- England Johansson, U, 1982. Att vända ett bostadsområdes negativa utveckling; Willows, Tulse Hill och Wenlock Barn. (Statens råd för byggnadsforskning) R61:1982, Stockholm.

APPENDIX

**Samhällsekonomiska aspekter
på bostadsförsörjningsplanering**

Bengt Mattsson, Karlstad

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	SYFTE	2
2	SAMHÄLLSEKONOMISKA PROBLEM VID BOSTADS- BYGGANDE OCH BOSTADSPLANERING. NÅGRA EXEMPEL ...	3
2.1	Bostadsbyggande, bostadsinvestering och bostadskonsumtion	3
2.2	Spridningseffekter av förändrat byggande	8
2.3	Efterfrågan på bostäder	9
2.4	Utbud av och efterfrågan på bostäder i framtiden	9
2.4.1	Efterfrågan på bostäder under de kommande 10 åren	10
2.4.2	Utbudet av bostäder under de kommande 10 åren	13
2.4.3	Syntes av efterfrågan och utbudet	15
2.5	Ytterligare exempel	16
2.5.1	Resultatnormer - metodnormer	17
2.5.2	Mätning	18
2.5.3	Differentierade krav	19
2.5.4	Externa effekter	19
2.5.5	Estetik m m	20
3.	SAMHÄLLSEKONOMISK BEDÖMNING AV BOSTADS- FÖRSÖRJNINGSPLANER	22
3.1	Hur skall man välja modell?	22
3.2	Kort beskrivning av Halmstadsexemplet	25
3.3	Några kritiska invändningar mot Halmstadsundersökningen	26
3.3.1	Hyresnivån som mått på betalningsviljan	26
3.3.2	Markvärdenas betydelse i en samhälls- ekonomisk kalkyl	28
3.3.3	Indirekta skatter	29
3.3.4	Vilka restriktioner gäller för kalkylen?	30
3.3.5	"Samhällsekonomisk värdering av övriga kringkostnader"	32
3.3.6	Ett par småsaker	34
3.4	Förslag till önskvärd utvärderingsmodell vid bostadsförsörjningsplanering	35
4.	SAMHÄLLSEKONOMISK BEDÖMNING I KARLSKOGAFALLET - NÅGRA YTTERLIGARE SYNUNKTER	37
4.1	Alternativ	37
4.2	"... i en osäker planeringssituation"	37
4.3	Baggängen	39
4.3.1	Vi accepterar marknadslösningarna	40
4.3.2	Marknadslösningen accepteras ej	40

1. SYFTE

Avsnittet om samhällsekonomska aspekter inrymmer två olika delar. Den första är en exempelsamling över samhällsekonomska problem som kan vara aktuella vid bostadsbyggande och bostadsplanering. Motivet till att redovisa exempel är att de samhällsekonomska problemen, konsekvenserna etc ofta är svåra att ens exemplifiera för icke-ekonomer. Dessa har ofta en betydligt snävare syn på vad ekonomi är än vad ekonomer försöker hävda att det är. Avsikten är att förklara för arkitekter, planerare, sociologer etc vad samhällsekonomi är och varför samhällsekonomska bedömningar är viktiga (nödvändiga).

I den andra delen avhandlas hur byggnadsplaner kan utvärderas med hjälp av samhällsekonomska kalkyler (dvs hur bör en samhällsekonomska studie av alternativa bostadsförsörjningsplaner vara utformad? Vilka ekonomiska ställningstaganden bör man göra?) Utgångspunkten för denna studie är en nyligen publicerad rapport "stadsförnyelse i ett samhällsekonomska perspektiv" med empiri från Halmstad (Flodin C-E m fl - BFR R 149:1982). Behandlingen utgår i stor utsträckning från Halmstadsundersökningen eftersom det vore dålig forskningsekonomi att konstruera något eller några nya exempel på stadsförnyelse.

Katalogen med exempel jämte metoddiskussionen för en samhällsekonomska studie får ses som en grundplatta inför fortsatta fördjupade studier inom bostadsförsörjningsområdet i Karlskoga kommun. Förutom att vara en informationskälla torde materialet även kunna tjäna som vägledning för liknande analyser i andra kommuner.

2. SAMHÄLLSEKONOMISKA PROBLEM VID BOSTADSBYGGANDE OCH BOSTADSPLANERING. NÅGRA EXEMPEL.

2.1 Bostadsbyggande, bostadsinvestering och bostadskonsumtion

Den mycket kraftiga minskning av antal nyproducerade lägenheter som skett i Sverige efter miljonprogrammets genomförande (1 milj lägenheter byggdes under 10-årsperioden 1965-1974) är väl känd och framgår av tabell 1 nedan.

Tabell 1: Antal påbörjade lägenheter jämna år perioden 1964-1980

<u>År</u>	<u>Antal lgh</u>
1964	87.167
1966	89.361
1968	106.234
1970	109.843
1972	104.046
1974	85.311
1976	55.812
1978	53.742
1980	51.438

År 1970 - med nära 110.000 bostäder - är statistikens toppår. Nedgången har fortsatt även efter 1980 och för 1982 är siffran över igångsatt antal lägenheter 40.000-45.000. 1:a kvartalet 1983 representerar ett nytt "bottenrekord" med 8.000-9.000 igångsatta lägenheter.

Den svenska byggnadsindustrin har påverkats av ovanstående men inte lika kraftigt som man möjligen skulle vänta sig. Man bygger andra saker än lägenheter. Man har i ökad utsträckning givit sig in på ROT-området (reparationer, om- och tillbyggnader).

Den svenska byggnadsindustrins förädlingsvärde för perioden 1970-1980 belyses i nedanstående tabell. (Förädlingsvärde är den term man använder i nationalräkenskapssammanhang när man vill beräkna en branschs bidrag till den totala produktionen (BNP)). Eftersom olika sektorer (bransch) i stor utsträckning levererar till varandra - byggnadsindustrin köper brädor från sågverken, tegel från tegelbruken etc - skulle man vid summering av varje branschs produktionsvärde dubbelräkna en hel del varor och tjänster. För att undvika det beräknar man förädlingsvärdet, som erhålles genom att man från varje sektors produktionsvärde drar bort vad sektorn köpt från andra sektorer (t ex brädorna och teglet ovan). Summerar man alla sektorers förädlingsvärde - och då naturligtvis även den offentliga sektorns - erhåller man BNP. För att få ett mått på byggnadsindustrins relativa betydelse har vi därför satt förädlingsvärdet i relation till det totala förädlingsvärdet i Sverige samma år eller m a o BNP.

Tabell 2: Byggnadsindustrins förädlingsvärde i fasta priser (1975 års) samt i relation till BNP resp år

<u>År</u>	<u>Byggnadsindustrins förädlingsvärde i milj kr (1975 års priser)</u>	<u>Byggnadsindustrins förädlingsvärde i % av BNP samma år</u>
1970	21.275	8,1
1972	21.810	8,1
1974	20.950	7,1
1976	20.901	6,9
1978	22.054	7,3
1980	22.915	7,2

Källa: Stat. Med. N 1982:2.5

En viss minskning jämfört med början av 1970-talet kan således konstateras men från mitten av 1970-talet har nivån stabiliserats på ca 7% av BNP.

I nationalräkenskaperna kan vi också utläsa hur förädlingsvärdet fördelas på löner (inkl kollektiva avgifter), driftsöverskott och kapitalförslitning. En bransch i kris borde kännetecknas av fallande driftsöverskott. I tabell 3 nedan visas den procentuella utvecklingen för ovan nämnda tre komponenter.

Tabell 3: Procentuella andelen av förädlingsvärdet som gått till löner (inkl kollektiva avgifter), driftsöverskott och kapitalförslitning 1970-1980 för sektorn byggnadsindustri

<u>År</u>	<u>löner</u>	<u>i %: drifts- överskott</u>	<u>kapitalför- slitning</u>	<u>summa</u>
1970	78,2	15,7	6,1	100
1972	73,1	20,8	6,1	100
1974	75,0	18,5	6,5	100
1976	75,6	18,1	6,3	100
1978	76,2	17,3	6,5	100
1980	76,2	17,8	6,0	100

Källa: Egna beräkningar med utgångspunkt från nationalräkenskapsdata i Stat. Med., serie N

Lägst andel har driftsöverskottet - förvånande nog - år 1970. (Förvånande därför att 1970 är det år då byggandet av bostäder kulminerade och produktionsapparaten rimligen borde varit fullt utnyttjad. Hög efterfrågan och högt kapacitetsutnyttjande leder i allmänhet till stigande driftsöverskottsandel (och fallande löneandel). Så var fallet för de flesta branscher just 1970, då vi i Sverige hade en konjunkturtopp.) Fr o m 1974 har driftsöverskottsandelen varit tämligen stabil runt 18%. Även om vi skall vara medvetna om svagheten i ovanstående kraftigt aggregerade data kan vi i alla fall säga att någon omfattande kris för byggnadsverksamheten kan vi inte spåra, trots att produktionen av nya lägenheter gått ned till mindre än hälften av vad den var i genomsnitt 1965-1974. (Vi har tidigare anfört tänkbara förklaringar till detta.)

Byggandet av bostäder innebär att man ökar mängden realkapital i samhället. Ökning av realkapital kallas på ekonomiskt språk för investering. Tar man ingen hänsyn till att en del av de maskiner, byggnader, bostäder, vägar etc som tillskapas under ett år behövs för att ersätta förslitna maskiner, bostäder etc i den befintliga kapitalstocken talar man om årets bruttoinvestering. Drar man bort denna kapitalförslitning från bruttoinvesteringssiffran erhålles motsvarande periods nettoinvestering. I tabell 4 redovisas bruttoinvesteringarna i permanenta bostäder 1970-1980 i löpande priser samt dessa investeringars andel av de totala bruttoinvesteringarna.

Tabell 4: Bruttoinvesteringar i permanenta bostäder i milj kr (löpande priser) samt dessa investeringars andel av totala bruttoinvesteringar resp år.

1.	2.	3.
<u>År</u>	Bruttoinvesteringar i permanenta bostäder i milj kr (löpande priser)	<u>2.</u> <u>totala bruttoinvest.</u>
1970	9.717	25,2%
1972	11.207	24,8%
1974	11.275	20,5%
1976	13.042	18,2%
1978	19.212	24,2%
1980	24.914	23,7%

Efter ett fall i mitten på 1970-talet är investeringarna i permanenta bostäder tillbaka till ungefär samma andel (ca 25%) av bruttoinvesteringarna som gällde i början av 1970-talet. Att investeringsandelen inte sjunkit beror givetvis på förändringar av både täljare och nämnare. Täljarens utveckling framgår av tabell 4. Nämnaren (totala bruttoinvesteringar) har visat en fallande tendens under i stort sett hela 1970-talet. Satt i relation till BNP har bruttoinvesteringarna fallit från ca 24% till 18-19% år 1980. (BNP har under perioden endast ökat med 1% per år i reala termer, dvs med inflationen bortrensad.)

Förutom att boendet har effekter på produktions- och investeringssidan kan vi i nationalräkenskaperna också avläsa hur mycket hushållen konsumerar av bostäder per år (eller kvartal). För hyreslägenheterna har bostadskonsumtionens värde bestämts utifrån gällande hyror. För egna hem har ett beräknat hyresvärde uppskattats. Hushållens bostadskonsumtion, totala konsumtion och den förra i relation till den senare visas i nedanstående tabell.

Tabell 5: Hushållens bostadskonsumtion, totala konsumtion (båda i löpande priser) samt den förra i relation till den senare 1970-1980 (jämnade år).

1. År	2. Bostadskonsumtion i milj kr	3. Total konsumtion i milj kr	4. $\frac{2}{3}$ i %
1970	16.393	91.023	18,0
1972	17.940	108.151	16,6
1974	21.138	136.264	15,5
1976	32.182	179.543	17,9
1978	41.577	217.188	19,1
1980	51.804	267.553	19,4

Källa: Egna beräkningar från Statistiska Meddelanden serie N resp år.

Bostadskonsumtionsandelen har varierat mellan 16 och 19%. De högsta värdena återfinns mot slutet av vår period. Bostadskonsumtionen bestäms endast till en liten del av årets produktion av bostäder. Man konsumerar ju en viss del av hela bostadsbeståndet. (Det totala antalet lägenheter var vid slutet av perioden ca 3,6 milj. Med en nyproduktion på 50.000 lgh motsvarar (brutto-)tillskottet endast 1,4%.) Vi kunde således vänta oss en relativt stabil utveckling av bostadskonsumtionen. De tal i kronor vi noterar för bostadskonsumtionen beror dock inte endast på kvantitetsförändringar (att vi konsumerar fler m² lägenhetsyta) utan också på prisförändringar (att vi får betala mer per m² bostadsyta). Ök-

ningen av bostadskonsumtionen från 1976 till 1978 med 29% och från 1978 till 1980 med 25% (inflationen var drygt 20% i båda fallen) representerar därför huvudsakligen en ökning av bostädernas relativpris. Från 1979 har konsumentpriserna för bostäder (exkl bränsle och lyse) ökat snabbare än totala konsumentprisindex. (Se t ex Levnadsförhållanden. Nr 33, 1982).

2.2 Spridningseffekter av förändrat byggande

Förändras byggandet har det inte endast effekter på byggnadsindustrin utan på leverantörer till denna, t ex metallvaruindustrin och transportsektorn. Förändras byggnadsvolymer påverkas således inte endast sysselsättningen bland byggnadsarbetare utan även inom metall och transport. Vilken effekt på underleverantörer vi har av en ursprunglig produktionsförändring har vi möjlighet att avläsa i de input-outputtabeller som SCB publicerat sedan mitten av 1960-talet. Den senaste gäller situationen år 1975 (Statistiska Meddelanden N 1980:3 Appendix, "Input-outputtabeller för Sverige 1975") och delar in ekonomin i 88 sektorer.

En betydande nackdel med input-outputberäkningar för Sverige är att de görs relativt sällan. Den senast publicerade gäller således förhållanden för 8 år sedan. De inputkoefficienter som redovisas kan - beroende på ändrad teknik, minskad andel småhus, annan regional fördelning etc - ha hunnit ändrats en hel del sedan de publicerades. Med en mer frekvent publicering skulle färskare data kunna erhållas och en säkrare kunskap om hur förändringar av byggandet slår på olika näringsgrenar.

2.3 Efterfrågan på bostäder

Under efterkrigstiden har skett en kraftig förbättring av boendestandarden i Sverige. Få omoderna lägenheter existerar nu och obetydlig andel är trångbodda. (För belägg och definition av "omodern" och "trångbodd" se 'Levnadsförhållanden nr 33, SCB 1982). Jämfört med länder med motsvarande inkomstnivå ligger den svenska bostadskonsumtionen i allmänhet högre vad gäller kvalitet och kvantitet. (Se "Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 1982".)

Den svenska bostadskonsumtionen påverkas på olika sätt av den offentliga sektorn. En påverkan är villaägarnas rätt till underskottsavdrag för ränteutgifter. Med en marginalskatt på 80% - år 1980 motsvarar detta en beskattningsbar årsinkomst på ca 110.000 kr - betyder underskottsavdrag för ränteutgifter på 20.000 kr "brutto" endast en "nettoränta" på 4.000 kr för husägaren. En annan stödform är statliga lån med låga räntor. Ett tredje exempel på stöd är bostadsbidrag. Bostadsbidragen är av tre typer: statliga, statskommunala och kommunala till pensionärer.

2.4 Utbud av och efterfrågan på bostäder i framtiden

Ibland hörs röster i debatten som säger att man skall bygga Sverige ur krisen. Förespråkarna för denna åsikt pekar på att ökat byggande leder till ökad sysselsättning såväl i byggnadsindustrin som hos underleverantörer till denna. Ibland sägs också att nya bostäder leder till ökad efterfrågan på möbler, gardiner etc. Vi har ovan bekräftat att det förhåller sig så och pekat på att man via input-outputtabeller kan kvantifiera de effekter på underleverantörer som uppstår. Få betvivlar att ovanstående beskrivning är riktig. Det sorgliga är bara att därav inte följer att vi skall expandera byggandet. Motsvarande effekter får vi om

vi satsar på att stimulera efterfrågan på bilar, skrivmaskiner eller ishockeyklubbor. Avgörande för om vi skall öka byggandet måste vara två saker: 1. Hur angeläget bedömer konsumenter och/eller politiker att ökad mängd bostäder är jämfört med andra varor? (Hur ser efterfrågan ut?), 2. Vad kostar en ökad produktion? (Hur ser utbudssambandet ut?). Låt oss mycket kort försöka säga något om efterfrågan och utbud i ett 10-årsperspektiv.

2.4.1 Efterfrågan på bostäder under de kommande 10 åren

Ett antal faktorer pekar på att efterfrågad kvantitet inte kommer att öka, utan kanske snarare att minska fram till mitten av 1990-talet. Låt oss kortfattat ange de faktorer vi tror är viktigast.

1. Befolkningens utveckling och sammansättning: Bortsett från migrationen över landets gränser är den svenska befolkningen nu ungefär konstant och visar snarast tendenser till minskning. En positiv nettoinvandring har gjort att befolkningen fortfarande ökar något om än obetydligt. De flesta bedömare förutser en fortsatt minskning i invandringen och kanske att nettoinvandringen om några år byts till motsatsen.

En motverkande faktor utgör de stora ålderskullarna som nu befinner sig i 18-20 års ålder och som om några år kan förväntas bilda familj och efterfråga egen bostad.

2. Regional omflyttning: Under 1960-talet skedde en snabb ökning av befolkningen i storstäderna. Detta skapade hög efterfrågan på bostäder där. Storstädernas tillväxt har avtagit och någon större omflyttning av människor i landet är knappast trolig.

3. Bostadsstocken: Som redovisades ovan är det svenska bostadsbeståndet både nytt, av hög kvalitet och motsvarar ganska stor yta per boende.
4. Inkomstutvecklingen: De svenska hushållens realinkomster har sjunkit under senare år. BNP har ökat mycket långsamt och ökningen har till stor del gått till den offentliga sektorn. Hur kommer framtiden att gestalta sig? Ingen tror på en återgång till 1960-talets tillväxt av BNP. Den perioden måste anses vara exceptionell. Möjligen kan vi för den kommande 10-årsperioden uppnå, säg 2% real BNP ökning per år. Vilka anspråk ställs på denna ökning? Den kan gå till privat konsumtion (däribland bostäder), privata investeringar, den offentliga sektorn och till ett minskat importöverskott. Låt oss börja bakifrån:

Minskat importöverskott: Storleken på detta har under senare år varit ca 4% av BNP. För att inte få en stor utlandsskuld, stigande räntekostnader till utlandet och än mindre möjligheter att föra en självständig ekonomisk politik bör detta underskott nedbringas. En betydande del av den framtida produktionsökningen måste därför ta formen av en ökad export av varor och tjänster till utlandet.

Offentlig sektor: Den offentliga sektorns utgifter motsvarar nu ca 70% av BNP medan dess inkomster endast är ca 60%. Vi har ett kraftigt - framförallt statligt - underskott. Den svårighet vi redan nu har att finansiera de offentliga utgifterna, vilket underskottet kan sägas vara en indikation på, kommer knappast att tillåta en större tillväxt i de offentliga utgifterna än av BNP. En majoritet i riksdagen är säkert för en långsammare ökning av de offentliga utgifterna. Ett möjligt mål skulle kunna vara att de tilläts stiga med hälften av BNP-ökningen.

Privata investeringar: Näringslivets investeringar var 52 mdr kr under 1982 eller 8% av BNP. Motsvarande siffra

var under första hälften av 1970-talet 10,4%. (SOU 1982: 14, tabell 6.1.) Nästan alla ekonomer är överens om önskvärdheten i att näringslivets investeringar ökar. Långtidsutredningen preciserar sig till en ökning i reala termer på 6% per år för resten av 1980-talet. (SOU 1982: 14, avsnitt 1.4.) Skälen till att de privata investeringarna och framförallt industriinvesteringarna behöver öka är att det bedöms vara nödvändigt för att minska importöverskottet och för att öka sysselsättningen.

Privat konsumtion: För att klara av minskat importöverskott (eller annorlunda uttryckt för att minska det utländska sparandet) och för att öka de privata investeringarna skall alltså den offentliga sektorns expansion krympas. Det räcker dock inte med den neddragning som ovan nämndes utan även privat konsumtion måste öka väsentligt långsammare än BNP. Enligt Långtidsutredningen innebär detta en ökning av privat konsumtion på 0,7% per år.

Om det privata sparandet - som år 1982 var rekordlågt: 2% av disponibel inkomst - kan ökas kan ovanstående privata konsumtionsökning kombineras med en något snabbare ökning av hushållens disponibla inkomster.

5. Bostadssubventioner: Som vi såg ovan har priset på bostäder från år 1977 ökat snabbare än övriga priser. Vår bedömning är att denna utveckling kommer att fortsätta. Vår bedömning därvidlag grundas framförallt på att den "subvention" av boendet som man haft hittills kommer att minska, och detta oberoende av regering. Bostadsbidragen har i reala termer sjunkit sedan flera år. Någon ökning är knappast trolig mot bakgrund av statens och kommunernas allt kraftigare försök att minska utgifter och budgetunderskott. Den föreslagna skattereformen (enligt de principer som mittenpartierna och socialdemokraterna kom överens om "den underbara natten") innebär en kraftig

Ökning av boendekostnaderna för villaägare, speciellt för dem med dyrare hus. En ökad vilja att snabbare höja räntorna på statliga bostadslån verkar åt samma håll, dvs det pris konsumenten får betala för sitt boende kommer att öka mer än andra priser.

2.4.2 Utbudet av bostäder under de kommande 10 åren

1. Produktivitetsökningar inom byggnadssektorn : För en viss förbättring av produktiviteten (output per enhet input, t ex byggnadsyta per arbetstimma) talar den ökade konkurrens och den utslagning av byggnadsföretag som skett de senaste åren. Dels bör denna utveckling innebära att sämre företag slagits ut, dels att "slack" i organisationen hos kvarvarande företag bör minska. Vissa tekniska förbättringar kommer dessutom troligen att ske även i framtiden.

Mot produktivitetsförbättringar talar att "de långa seriernas tid" verkar vara förbi. Under miljonprogrammet kunde 1.000-talet lägenheter eller 100-tals småhus projekteras och byggas inom ett område. Numer byggs i betydligt mindre skala. De enkla och billiga betongfasaderna och de standardiserade småhusen har också fått ge vika för mer "personligt" utformade men därför också dyrare hus. I den mån standardkrav höjs kommer kostnaden per m² att stiga av detta skäl. (Under senare år kan märkas ett ökat intresse hos myndigheter, byggare, hyresgäster m fl för sänkta standardkrav eller åtminstone ökad flexibilitet i kravutformningen. En ökad övergång till resultatnormer från metodnormer är också en utveckling som bör kunna verka produktivitetshöjande.)

Sammanfattningsvis ser vi således krafter som verkar bå-

de för och mot produktivitetsoökningar. Vår bedömning är att krafterna för produktivitetsoökningar - i ett "kärvt ekonomiskt läge" både för byggföretag och för landet som helhet - kommer att vara något starkare. Vi tror således på en viss men långsam produktivitetsoökning inom byggnadssektorn.

2. Ersättningen till produktionsfaktorerna: Arbetskraften är här den dominerande och mest intressanta. Byggnadsarbetarna hade under 1960-talet en betydligt högre timlön än industriarbetarna. Nedanstående tabell visar detta och att skillnaderna under 1970-talet kraftigt utjämnats.

Tabell 6: Lön för vuxna män inom byggnadsverksamhet och industri i kr per timma i löpande priser.

1. <u>År</u>	2. <u>Byggnads- verksamhet</u>	3. <u>Industri</u>	4. <u>2/3</u>
1956	6,11	4,62	1,32
1958	6,92	5,21	1,33
1960	7,96	5,77	1,38
1962	9,22	6,78	1,36
1964	10,74	7,94	1,35
1966	13,61	10,26	1,33
1968	15,19	11,83	1,28
1970	17,72	14,28	1,24
1972	20,67	17,54	1,18
1974	24,03	21,32	1,13
1976	31,26	28,16	1,11
1978	38,01	33,18	1,15
1980	45,84	40,58	1,13

Källa: SOS Löner resp år.

Vår bedömning är att industrin kommer att ha en snabbare produktivitetsoökning än byggnadsverksamheten. Vi tror där-

för att en viss fortsatt utjämning kan ske. Krav från byggnadsarbetarna om att hänga med i industriarbetarnas löneökning kommer att innebära löneökningar för byggnadsarbetarna som överstiger produktivitetsökningen. Att löneökningarna kommer att överstiga produktivitetsförbättringarna kommer dock att gälla flera områden inom ekonomin, t ex tjänsteproduktionen. Vår bedömning är att produktionskostnaderna för bostäder inte kommer att stiga mer än priserna på varor och tjänster i allmänhet.

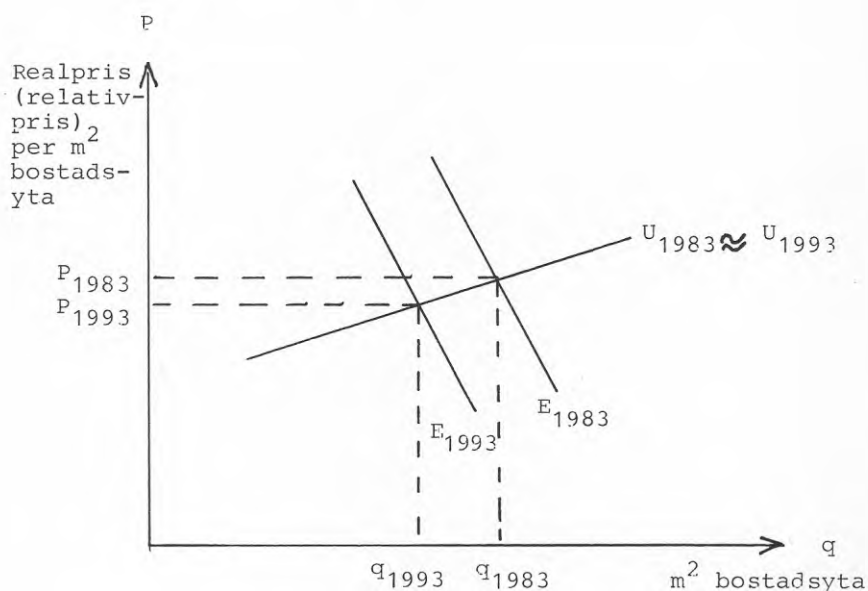
2.4.3 Syntes av efterfrågan och utbudet

I nedanstående figur har vi försökt åskådliggöra nettoeffekterna av våra punkter ovan. Priset per m^2 bostadsyta på den lodräta axeln är det s k relativpriset, dvs priset på lägenhetsyta i relation till alla andra priser. Stiger priset på boende med 10% medan andra priser ökar med 8% har relativpriset ökat med (ca) 2%. Stiger båda med 10% är relativpriset oförändrat.

Den enda faktorn på efterfrågesidan som talade för en ökning var de stora ålderskullarna f_n i 18-22 årsåldern. Övriga faktorer (minskade subventioner, minskad befolkningstillväxt, långsam-obefintlig inkomstökning mm) talar för en minskad efterfrågad kvantitet bostadsyta vid givna reala priser. Dessa faktorer anser vi vara väsentligt kraftigare och vår bedömning blir därför en ej obetydlig förskjutning åt vänster av efterfrågekurvan från E_{1983} till E_{1993} .

På utbudssidan tror vi, som vi redovisade ovan, att kostnadsökningen per m^2 lägenhetsyta kommer att ungefär motsvara den allmänna prisökningen, dvs att U_{1983} inte nämnvärt kommer att skilja sig från U_{1993} . (Se figur 1.)

Figur 1: Utbud och efterfrågan på nyproducerade bostäder 1983 och 1993.



Den relativa kraftiga efterfrågesänkningen tror vi således kommer att innebära att priset på (kvalitetsmässigt lika) bostadsyta om 10 år har ökat något mindre än den allmänna prisnivån (mätt genom konsumentprisindex). Jämviktskvantiteten innebär ett mindre årligt tillskott av bostäder än f n . Avvikelser från jämviktsprispildning är naturligtvis tänkbara i den kraftigt reglerade bostadsmarknaden. Ett pris ovanför P_{1993} innebär då att andelen outhyrda lägenheter ökar.

2.5 Ytterligare exempel

De flesta icke-ekonomer anser troligen att avsnitt 2.1-2.4 ungefärligen täcker vad en samhällsekonom kan bidra med

vad gäller bostadsbyggande och bostadsplanering. För en samhällsekonom är så inte alls fallet. Vi ser bara 2.1-2.4 som exempel gällande framförallt konsekvenserna för starkt aggregerade storheter (total bostadskonsumtion, totala bostadsinvesteringar etc). För oss är ekonomi så mycket mer. För lekmannen är ekonomi något som ofta knyts till pengar. För fackmannen handlar ekonomi om hur man använder olika resurser (arbete, kapital, teknik, mark) och vilka konsekvenser olika användningar får för samhället, företaget, staten, kommunen eller den enskilde. Låt oss exemplifiera.

2.5.1 Resultatnormer - metodnormer

Bostadsbyggandet är kringgärdat av många bestämmelser. En hel del av dessa (rörande hållfasthet, soprums utformning, energikrav etc) finns återgivna i "Svensk byggnorm" (SN). För en samhällsekonom är det uppenbart att utformningen av dessa regler kan ha och har betydande samhälls-, företags-, stats-, kommunal- och privatekonomiska konsekvenser. En viktig fråga gäller om normerna är utformade så att man kräver vissa metoder eller att man kräver vissa resultat. Generellt gäller att viss effekt kan nås till lägre kostnad om man kräver vissa resultat men lämnar frihet i valet av metod. Istället för att kräva t ex vissa k-värden för väggar, tak, golvbjälklag, fönster etc bör man kräva ett visst totalt resultat. Byggaren kan då - beroende på klimatologiska förutsättningar, terrängens utseende, husköparens preferenser etc - uppnå den önskade effekten genom att ibland överskrida och ibland underskrida k-värdena för enskilda delar. Vill husköparen ha många fönster krävs kanske 3-glasfönster för att energikraven skall nås. Skall byggnaden däremot ha få fönster räcker det kanske med 2-glas. Kräver vi ett resultat kommer en vinstintresserad och kunnig byggare att anpassa k-värdena på varje del så att han uppfyller energihushållningskravet till lägsta möjliga kostnad. Detta skulle

endast av en slump ske genom metodkrav. (För undvikande av missförstånd vill vi påpeka att ovanstående inte är någon kritik mot SBN:s energikrav. Där återfinns visserligen krav på k-värden för enskilda byggnadsdelar men endast som ett normfall. Kan man påvisa att man når samma eller bättre totaleffekt genom annan kombination är detta tillåtet. Se "Kommentarer till Svensk byggnorm. Energihushållning mm." Statens Planverk 1977:3.)

2.5.2 Mätning

Vi mäter i Sverige i allmänhet vattenförbrukning, telefonsamtal och elförbrukning per hushåll. Avloppsvatten och energikonsumtionen per hushåll i flerfamiljshus är exempel på storheter som inte mätes. En intressant samhällsekonomisk fråga är vilka saker som är lönsamma att mäta och vilka som inte är det. Mätning eller ej får - ibland ganska betydande - konsekvenser på resursanvändningen. Samtidigt gäller att det är resurskrävande att mäta. Så länge samhällets fördelar i form av minskad förbrukning är större än de kostnader som mätningen innebär bör man mäta, annars ej. Detta innebär också att vissa saker kan vara intressanta att mäta nu, medan det tidigare inte var motiverat och tvärtom. Under 1960-talet byggdes en hel del lägenheter-villor, där man inte mätte den individuella elförbrukningen. En del av dessa hade även uppvärmning av el. Planverket har beräknat ("Energihushållning i befintlig bebyggelse." Statens Planverk, Dnr B 1719/76, 1976.) att den årliga energiförbrukningen för villor med eluppvärmning skulle falla med 5% (av 30.000 kWh) vid individuell mätning. Kostnaden för mätning kan påverkas vid byggnadsplaneringen. Låga kostnader för mätning gör mätning motiverad i större omfattning och kan därmed påverka vår energiförbrukning, vattenförbrukning etc.

2.5.3 Differentierade krav

Vi anförde i avsnitt 2.5.1 argument för att resultatnormer borde föredras framför metodnormer. Generellt gällande resultatnormer kan dock innebära ett slöseri med samhällets resurser. Låt oss exemplifiera inom energiområdet.

För att bestämma vilka energikrav vi skall ställa bör samhällets marginella kostnader för att tillföra energi studeras. I den mån energikostnaderna är väsentligt olika för olika energislag (fjärrvärme, direktvärmande el, lokal olje- eller ved-eldning etc) är det motiverat med differentiering av energihushållningskraven med avseende på uppvärmningsform. Antag att man i en kommun har ett område som till låga kostnader kan försörjas med fjärrvärme och en annan del, där oljeuppvärmning med högre marginalkostnader är det bästa alternativet. Om inte kostnaderna för differentierade energikrav är höga bör man i denna situation ställa högre krav (lägre k-värde) på energihushållningen i det område, där tillförd energi är dyrast. Detta innebär att den samhälls-ekonomiskt bästa lösningen är att husen med oljeuppvärmning är bättre isolerade, i större omfattning har treglasfönster etc än vad som bör gälla husen med fjärrvärme.

2.5.4 Externa effekter

Man brukar inom samhällsekonomi säga att externa effekter är sådant som faller utanför beslutsfattarens kalkyler. Om företagets kalkyler slutar vid fabriksskorstenen och avloppstrumman ut i sjön kommer företaget att underskatta de kostnader som dess verksamhet medför för samhället. (Dylika miljöeffekter är exempel på negativa externa effekter.) När det gäller bostadsförsörjning finns åtskilliga exempel på externa effekter. Att installera hissar i hus eller att göra

hus "handikappvänliga" medför kostnader för det kommunala bostadsbolaget. (Ytterst faller kostnaderna på de boende eller till en del kanske också på kommunens skattebetalare.) En betydande del av fördelarna med en dylik bostadsutformning kommer dock landstingen till del framförallt i form av mindre efterfrågan på långvårdsplatser. Från samhällsekonomisk synpunkt är det av underordnat intresse hur fördelar och kostnader i ett dylikt fall fördelas. Avgörande för om hissar skall installeras etc bör vara om de totala fördelarna är större än de totala kostnaderna. Faller en stor del av fördelarna på landstingen medan ett kommunalt bostadsföretag får stå för kostnaderna finns en betydande risk för att samhällsekonomiskt motiverad installation ej kommer att ske.

För att få till stånd den önskvärda utformningen kan således styrmedel behöva införas. Dessa kan vara utformade som statliga bidrag till hissinstallation. (Kriterier för val av styrmedel är en alltför omfattande fråga för att gå in på i detta sammanhang.)

2.5.5 Estetik mm

Man hör ibland folk säga att det är mest ekonomiskt att bygga enkla, "fula" hus, att inte plantera träd i bostadsområden, att dra kraftledningar tvärsöver ett bostadsområde istället för i en "krok" runt detsamma osv. Så ser inte vi samhällsekonomer på saken. Vacker miljö, vackra hus etc är också en resurs som har ett värde och som vi måste hålla med. Det kan därför vara oekonomiskt att bygga fula hus, att ha en torftig miljö runt husen etc. Hur skall man då avgöra hur långt man bör gå i sina estetiska, miljömässiga och andra krav? I princip avgörs detta i samhällsekonomiska kalkyler genom att individernas betalningsvillighet

för den vackrare utformningen ställs mot den ökade kostnad som den (kanske) medför. Det är givetvis ofta svårt att få goda mått på betalningsvilligheten för vackrare miljö. Beslutsfattaren eller planeraren måste kanske själva försöka göra en bedömning. Vi går inte in på detta svåra - men ej olösliga - problem här. Vi nöjer oss med att slå fast att det inte alls är samhällsekonomiskt önskvärt med så enkel utformning av byggnader eller så torftig miljö som möjligt. Från samhällets synpunkt kan det mycket väl istället vara oekonomiskt med massiva betongfasader, identiska byggnader etc.

3. SAMHÄLLSEKONOMISK BEDÖMNING AV BOSTADSFÖRSÖRJNINGSPLANER

3.1 Hur skall man välja modell?

Åtskilliga studier finns gällande effekter av olika bebyggelseutformning, bostadsplanering etc. Olika författare lanserar olika modeller och gör sina utvärderingar. Mer sällan förekommer att dessa modeller förankras i värdepremisser eller att man överhuvudtaget diskuterar frågan om val av modell. Vi anser dock denna fråga vara så viktig - och försummad - att vi inte kan lämna den utan kommentar.¹⁾ En första fråga kan då vara varför just samhällsekonomiska aspekter är av intresse. Vi har försökt besvara denna fråga i avsnitt 2 ovan. De kriterier vi nedan skall anföra är dock så generella att de även ger svar på varför en samhällsekonomisk bedömning är av intresse.

Man kan inte fastslå en viss mängd kriterier som den korrekta mängden a priori. Valet av kriterier måste ske i relation till vissa värdepremisser. Låt oss ange fyra viktiga - men inte uttömmande - kriterier för val av beslutsmodell i ett samhälle av svensk 1980-talsmodell:

1. Utvärderingstekniken (modellen) skall i allmänhet motsvara individuella preferenser.
2. Den skall kunna redovisas offentligt och till sina huvuddrag förstås av människorna eller av deras valda representanter.
3. Den skall vara operationell.
4. Den skall vara utformad så att den tar hänsyn till de totala effekterna för samhället (systemeffekterna).

1) För en utförligare diskussion av efter vilka principer man bör välja modell och för referenser se Juås, B., Mattsson, B., Samhällsekonomiska aspekter på bostadssanering. BFR-rapport R113:1979.

Krav 1 och 2 ovan kan sägas vara etiskt förankrade medan 3 och 4 mer gäller krav för att modellen skall kunna användas i praktiken. Grundläggande motiv för krav 1 och 2 är tron på ett demokratiskt styrelsesätt.

Krav 1 är vagt utformat. Om krav 1 hade utformats som en "fullständig överensstämmelse med individuella preferenser" hade åtskilliga problem uppstått. Arrow har (i "Social Choice and Individual Values", 2nd ed, 1963) påvisat problemen med aggregering av individuella preferenser till en kollektiv vilja. Med relativt blygsamma krav på rationalitet i aggregeringen visar han att det inte finns någon metod att nå ett entydigt kollektivt beslut. Andra problem gäller hur framtida generationers preferenser skall tas hänsyn till eller om vissa grupper i det nu levande kollektivet skall bortses från, t ex barn och/eller mentalt efterblivna. Ytterligare ett problem är att man kan ge uttryck för vissa preferenser som individ i en konkret valsituation och som samhällsmedborgare ha andra preferenser. Man kan på basis av sociala överväganden ("som samhällsmedborgare") rösta för t ex hastighetsbegränsningar vilka man som individ ändå överskrider ibland. (Nyttigheter (varor och tjänster) för vilka man (politikerna och ytterst väljarna) ej accepterar individernas preferenser utan där man vid centralt beslutsfattande har andra mål brukar kallas för "merit goods".)

Vi anser inte att det är ologiskt att man ibland utgår från individuella preferenser och ibland ej. Konsekvens behöver inte betyda att alla nyttigheter värderas på samma sätt utan snarare att värderingsmetoden står i överensstämmelse med de värdepremisser som är grundläggande för utvärderingen.

Till denna fråga återkommer vi nedan i samband med att vi diskuterar gällande marknadshyra som ett mått på bostädernas sociala önskvärdhet.

Den samhällsekonomiska utvärdering som görs i BFR-rapport R149:1982 (för en kort sammanfattning se avsnitt 3.2 nedan) är en kalkyl där även partsekonomiska beräkningar sker. (För att använda den engelske stadsplaneraren och ekonomen Lichfields vokabulär kan vi säga att Halmstadsrapporten har en uppdelning på incidens kategorier.)

Låt oss här övergripande sammanfatta hur Halmstadsundersökningen (R149:1982) uppfyller dessa mål. (Mer detaljerad kritik följer i avsnitt 3.3 nedan.) Krav 1 följer man så strikt att man tydligen anser att "merit goods" ej existerar. Speciellt stor betydelse har problemet när det gäller värdering av bostäder utifrån marknadshyror eller utifrån produktionskostnader. I Halmstadsundersökningen definieras problemet bort. ("I studien har inte ansetts ingå att göra en generell analys av den faktiska betalningsviljan för bostäder i olika lägen och av olika kvalitet i Halmstad.", s.11.) Att problemet är svårt är vi beredda att instämma i. Då det dock kan bedömas vara av stor och kanske t o m utslagsgivande effekt för val av stadsförnyelseform är det olyckligt att man inte behandlar denna fråga grundligare. (Vi återkommer nedan i avsnitt 3.3.1 till problemet.)

Vårt andra kriterium ("begripligheten") uppfyller Halmstadsundersökningen väl. Rapporten är presenterad på ett sätt som bör innebära att den är både intressant och tämligen lätt att förstå även för icke fackmän.

Operationalitetskravet (krav 3) är också i betydande grad tillgodosett i undersökningen. Värderingsambitionerna kanske är något för stora. Hur skillnader i svårvärderbara effekter som olycksrisk och/eller buller skall vägas in är, såvitt vi har kunnat se, dåligt redogjort för. De olika stadsmiljöerna är omsorgsfullt illustrerade med kartor och fotografier. Vilken relevans dessa har för beslutsfattaren finns, såvitt vi har kunnat se, ej redovisat. Är en vacker fasad,

en fin gårdsmiljö, stora lekytor etc effekter som kommer till den i kronor utförda värderingen eller ingår dessa saker i de i kronor redovisade fördelarna och kostnaderna.

Halmstadsundersökningen har en ambition att belysa systemeffekter av alternativa stadsförnyelseförslag. Konsekvenser för trafik, kommunal service, kommersiell service etc diskuteras relativt utförligt.

Sammanfattningsvis kan man således säga att Halmstadsundersökningen uppfyller eller har ambitioner som går mot uppfyllelse - av våra krav på en utvärderingsmodell. Detta gör att det kan vara speciellt intressant att diskutera med utgångspunkt från denna undersökning och se vad som kanske skulle kunnat göras ändå bättre. Uppläggningsen av det fortsatta blir att vi i nästa avsnitt 3.3 redovisar en del kritik mot denna och att vi slutligen i avsnitt 3.4 med stöd av den anförda kritiken försöker beskriva hur en utvärderingsmodell (för Karlskoga-fallet eller andra liknande framtida undersökningar) bör se ut.

3.2 Kort beskrivning av Halmstadsexemplet

Som nämnts ovan har en bedömning av de samhällsekonomiska konsekvenserna av alternativa bostadsförsörjningsprogram gjorts med exempel från Halmstad. (Flodin, C-E m fl, Stadsförnyelse i ett samhällsekonomiskt perspektiv. BFR-rapport R149:1982.) (Av förordet att döma har Magnus Holm varit ansvarig för de samhällsekonomiska avsnitten.) Rapportens problem har gällt ett val mellan två exploateringsalternativ: 1. Förnyelse av bebyggelsen i centrum i form av kvarters- eller "punkt"-sanering, 2. Råmarksexploatering och byggande av nya stadsdelar i periferin. Studien har grundats på efterkalkyler för sju exploateringar som genomförts i

Halmstad 1977-1981. Fyra av dessa gällde innerstaden och tre var råmarksprojekt i mer perifera områden. Rapporten behandlar hur man kan göra samhällsekonomiska kalkyler för dessa alternativ. En central frågeställning har gällt vilket "pris" som skall åsättas i anspråktagande av centralt belägen mark. (Flodin, 1982, s.9.)

Att det överhuvudtaget kan vara samhällsekonomiskt intressant att bygga bostäder i centrum, där markpriserna är höga, beror bl a på att man även måste ta hänsyn till transportkostnaderna. Den högre hyran i centrum kan således kompenseras av lägre transportkostnader, vilket gör att hushållens totala kostnader kan bli lägre för ett i övrigt identiskt centralt bostadsalternativ.

I utredningen görs också partsekonomiska studier för stat, kommun och hushåll.

3.3 Några kritiska invändningar mot Halmstadsundersökningen

3.3.1 Hyrnivån som mått på betalningsviljan

Man konstaterar i utredningen (s. 11) att betalningsviljan i centrala lägen och för äldre hus kan vara större än gällande hyresnivå. Sedan lämnar man dock problemet och utgår i fortsättningen från två konstaterade (genomsnittliga) hyresnivåer som mått på betalningsviljan i innerstaden resp i periferin (råmarksalternativet). Att hyresnivån i en del äldre centrala hus kan understiga betalningsvilligheten är sant. Det dominerande problemet när det gäller hyresnivå som mått på samhällelig önskvärdhet är dock ett annat, nämligen att hyrorna ofta endast täcker en (begränsad) del av boendekostnaderna. Skattebetalarna står för resten. Detta kan ske på olika sätt, t ex genom räntor under marknadsrän-

torna eller genom subventioner. Vi kan alltså säga att hushållens dokumenterade betalningsvillighet (oftast) väsentligt understiger vad samhället faktiskt betalar. Man kan säga att politikerna i bostadsstödet dokumenterat en högre betalningsvillighet för bostäder än den betalningsvillighet som hyresgäster och villaägare faktiskt visar. Detta är inget unikt för bostadssektorn utan samma förhållande gäller - i ännu högre grad - sjukvården. Den avgift som patienten betalar för öppen eller slutna vård utgör endast en mycket liten del av den kostnad motsvarande vård innebär för samhället. De flesta sjukvårdsekonomer skulle med säkerhet vara mycket kritiska till en värdering av fördelarna med t ex öppen vård som baserades på de av patienterna erlagda avgifterna. Samma principiella tveksamhet mot hyrorna bör gälla inom bostadsområdet.

Vad är då skälet till att samhället-politikerna dokumenterar en högre betalningsvillighet för bostäder än hyresgäster och fastighetsägare? Låt oss ange tre hypoteser:

- a) Ökade standardkrav i framtiden: Samhället (och fastighetsägaren) har längre planeringshorisont än hyresgästen. Om inte hyresgästen kan sälja sitt hyreskontrakt är det likgiltigt för honom hur väl lägenheten fyller framtida generationers anspråk. För fastighetsägaren lönar det sig att bygga in överkvalitet. Om samhället har lägre diskonteringsränta än fastighetsägaren (Se t ex Mattsson, B., "Lönsamhet från samhällets synpunkt." 1979 för diskussion och referenser.) behövs styrmedel för att förmå fastighetsägaren att bygga in önskvärd överkvalitet. Dessa styrmedel kan t ex vara att man ger förmånligare lån till fastighetsägare som uppfyller vissa standardkrav.
- b) fördelningspolitiska mål: Politikerna vill få till stånd en annan fördelning av konsumtionen mellan individer i samhället än vad en mer renodlad marknadslösning hade inneburit. Vill vi ge en viss grupp individer en viss

standardförbättring kan vi antingen ge dem ett bidrag, som de kan spendera efter eget gottfinnande eller så kan vi subventionera en vara som gruppen ifråga konsumerar ganska mycket av. Det kan visas att den förstnämnda metoden, att ge ett bidrag (göra en transferering), är den mest effektiva i den bemärkelsen att det krävs minsta samhälleliga uppoffring för att åstadkomma den önskade standardförbättringen. Att man ändå valt t ex bostadsbidraget som fördelningspolitiskt instrument kan bero på att det har hög måleffektivitet, dvs det når just de grupper i samhället som man vill nå. Det skulle i så fall vara de som har låg inkomst, många barn och bor dyrt.

- c) boendet är en konsumtion som bör premieras: Ett tredje tänkbart skäl för stöd till boendet är att detta är en s k "merit good", dvs god boendekvalitet är en nyttighet som hushållen ej förstår att rätt uppskatta. Om boendet är en "merit good" kommer gällande hyror att underskatta den totala betalningsvilligheten. I Halmstadsundersökningen hade det varit speciellt intressant att få information om hyornas relativa bidrag till byggnadskostnaderna i centrumförnyelse och i råmarksexploateringen. Skiljer sig dessa tal åt i nämnvärd omfattning leder den valda mätmetoden till en snedvridning jämfört med de implicita värdena politiker tilldelar de olika boendalternativen.

3.3.2 Markvärdernas betydelse i en samhällsekonomisk kalkyl

På s. 11 och s. 132 i Halmstadsundersökningen behandlas markvärdernas betydelse. På s. 11 konstateras (och en liknande formulering återfinns på s. 132) följande: "Sammantaget speglar således differensen mellan olika områdets markpriser ett kapitaliserat värde av den ström av förväntade framtida intäktsskillnader, som en köpare förbinder med differenser i områdenas olika lägesberoende egenskaper. Ett högt markvärde

ska sålunda i princip inte uppfattas som ett problem utan snarare som en tillgång ur stadsförnyelsesynpunkt eftersom det speglar en hög betalningsvilja - en hög samhällelig intäkt av förnyelsen."

Mot den första meningen ovan har vi inga invändningar. Men den andra innebär tyvärr ett tankefel. Ett högt markvärde medför inte en hög samhällelig intäkt utan en hög samhällelig kostnad för en viss bebyggelse. Tar man marken i anspråk för bostäder missar man en alternativ användning. Har denna alternativa användning ett högt värde (betalningsvilligheten för det man kan producera är hög) är (alternativ-)kostnaden för att använda marken till bostäder givetvis hög.

Antag, för att belysa ovanstående ytterligare, två alternativa bebyggelseplaneringar. Den ena sker på mark med i stort sett ingen alternativ användning. Den är för dålig att odla på. Skog växer inte heller där. Den har ej heller någon användning för industri eller fritidsändamål. Det andra bebyggelsealternativet skulle ske ovanpå en mycket rik, nyupptäckt oljefyndighet. Denna mark har ett högt alternativvärde och betalas därmed med 1.000-tals kronor per m². Den förstnämnda kanske kan erhållas för några ören per m². Det höga markpriset kan knappast ses som en intäkt vid bebyggelse ovanpå oljekällan och således ej heller som en tillgång från stadsförnyelsesynpunkt. (Om det inte är så att Holm med flera menar att det höga värdet förenklar beslutsprocessen och pekar på att denna mark absolut inte skall användas för bostäder. Det kan ju vara en tillgång vid stadsplanering att veta vad man inte skall göra. Vi tror dock knappast att det är detta författarna avser.)

3.3.3 Indirekta skatter

På s. 33 i utredningen sägs följande: "Finansiellt betingade

skatter och subventioner skall däremot normalt inte ingå i den samhälleliga kostnaden. ("Momsen" är ett exempel på en sådan finansiell skatt.)" Ordet "däremot" i citatet syftar på vad man kallar för "effektivitetsbetingade" skatter och subventioner. Skatter beroende på t ex negativa externa effekter t ex i form av försurning av miljön vid förbränning av olja) är ett exempel på dessa senare.

Här är vår bedömning att man i Halmstadsundersökningen åter gör sig skyldig till ett fel. Man förklarar i övrigt i undersökningen att man bygger sina beräkningar på människornas betalningsvillighet. Används byggnadsarbetare, tegel, trä, transporter etc till ett stadsförnyelseprojekt innebär det att man inte kan bygga villor, tilläggsisolera hus eller vad nu alternativet är. Antag att alternativkostnaden är att ett visst antal villor måste skjutas på framtiden. Vad är värdet (alternativkostnaden) i detta fall? Den måste vara bestämd av folks betalningsvillighet för villorna, dvs det pris (inkl moms) de är villiga att betala. Det finns således inte någon anledning att dra bort momsen.

Skulle man systematiskt bortse från moms vid kalkyler för kommunala bostadsförsörjningsplaner medan däremot t ex köpare av småhus fick betala moms skulle en systematisk snedvridning ske. I ett nummer av Ekonomisk Debatt (Nr 3) förra året har vi försökt belysa faran med dylika ad hoc-priser för nyttigheter eller produktionsfaktorer som säljs på marknader till köpare för andra priser. Vi nöjer oss därför med att hänvisa till denna artikel för vidare analys av problemet.

3.3.4 Vilka restriktioner gäller för kalkylen?

En samhällsekonomisk kalkyl görs alltid under förutsättning av en rad institutionella restriktioner. Man utgår från att

arbetsmarknaden inte fungerar som en fullständig konkurrens-
marknad. Man tänker sig att SJ kommer att fortsätta att ha
en monopolliknande ställning vad gäller järnvägstransporter
och föra en viss prispolitik. Man förutsätter ett visst skat-
tesystem etc. Att presentera alla dessa antaganden kan vara
mödosamt. Ett alternativt sätt är att man säger sig utgå
från en ekonomi av svensk 1983-typ och preciserar på de punk-
ter där detta antagande är oklart och där oklarheten har be-
tydelse för det speciella projektet.

En svaghet med Halmstadsundersökningen är att inget försök
till precisering görs när det gäller utifrån vilka utgångs-
punkter kalkylerna utförs. Man måste i en samhällelig kal-
kyl acceptera vissa saker. I ett stadsförnyelseprojekt kan
man t ex inte gärna i kalkylen innesluta vad en annan jord-
brukspolitik med fritt köp av jordbruksmark hade inneburit.
Eftersom Halmstadsundersökningen inte säger något explicit
om under vilka allmänna villkor man gör kalkylen är man hän-
visad till att utläsa detta "mellan raderna". Belysande är
t ex följande meningar (s.116): "Genom sina administrativa
regler och restriktioner bidrar det offentliga till en konst-
lad tillgång på mark för bostadsändamål i centrala stadsde-
lar.

I en sådan situation skulle en observerad köpeskillning på
mark underskatta markpriset i jämförelse med priset på en
fri marknad.

Genom olika fysiska och administrativa regleringar av mark-
användningen kommer vidare ofta betalningsviljan att vara
högre för mark till andra ändamål än jordbruk.

Jordbruket kan därför normalt inte konkurrera med andra mark-
användare - t ex byggföretag som vill bygga bostäder.

Det resonemang som hittills förts tyder på att observerade
markpriser, av olika skäl, kan behöva korrigeras för att pri-
set (egentligen markkräntan) skall spegla den samhällsekon-
omiska (marginal)kostnaden för markanvändningen."

Författarna till ovanstående verkar tänka sig att fria marknadens lösning alltid bestämmer den relevanta kostnaden eller fördelen i samhällsekonomiska kalkyler. Så är naturligtvis inte fallet. Finns ingen anledning att tro att regeringsriksdag kommer att föreslå fri marknadsprusbildning på ett visst område är det inte intressant att räkna på ett sådant alternativ. Intressant är istället att studera vilka kostnader och fördelar som vissa åtgärder innebär i "en viss trolig miljö" (med vissa institutionella restriktioner). Är man osäker på hur denna troliga miljö kommer att se ut kan man naturligtvis göra kalkyler för några alternativ. De förutsättningar (betydelsefulla och ej självklara) under vilka kalkylen görs måste dock definieras.

3.3.5 "Samhällsekonomisk värdering av övriga kringkostnader"

Avsnitt 8.4 i Halmstadsundersökningen har den rubrik som ovan satts inom citationstecken. I detta avsnitt behandlas hur ledig kapacitet i kommunal och kommersiell service (skolor, bussar, avlopp, affärer etc) skall behandlas i kalkyler av olika bebyggelseutformning. I utredningen sägs dock inget om andra poster som bör vara intressanta i en samhällsekonomisk kalkyl. En sådan är effekten på sjukvården av utformning och läge på nya bostäder. Antag att nya bostäder byggs i närheten av hus, där äldre personer tidigare bott och förses med hissar och vissa servicemöjligheter för äldre. För de flesta äldre människor, vars tidigare bostäder rivits, bör rimligen ett sådant alternativ vara mycket mer lockande än ett hamna i en ovan miljö i periferin och dessutom kanske med dåliga bussförbindelser till centrum. Om inte möjligheter till centralt boende med viss service erbjuds äldre personer kan ålderdomshem eller kanske t o m långvård antingen vara alternativet eller bli aktuellt mycket tidigare än annars. Dyliga effekter behandlas ej i Halmstadsundersökningen och vi har svårt att se att de fångas in av de hyreskillnader man där utgår från.

Dessa effekter är dock speciellt intressanta i en samhälls-ekonomisk kalkyl, därför att vi här i stor utsträckning har olika kostnadsbärare. Det kommunala bostadsbolaget får stå för kostnaderna för hiss och annan service i bostadsområdet. Landstinget får en stor del av fördelarna genom mindre belastning på sjukvårdsapparaten. Det är alltså möjligt att vad som är fastighetsekonomiskt olönsamt för det kommunala bostadsbolaget kan vara samhällsekonomiskt försvarbart.

Två intressanta uppgifter för en samhällsekonom finns här:

1. Att försöka utföra de beräkningar för olika kostnadsbärare som ovan nämndes.
2. Om det visar sig att en viss bebyggelsevariant är fastighetsekonomisk olönsam men samhällsekonomiskt försvarbar behövs styrmedel för att få beslutsfattarna att välja det samhällsekonomiskt önskvärda alternativet. En uppgift blir då att rekommendera ett visst styrmedelsval.

Styrmedlen kan vara utformade som statsbidrag (eller varför inte landstingsbidrag) till viss utformning i vissa fall eller vissa krav på serviceutformning eller dylikt. Ofta är inte svårigheten att hitta ett styrmedel utan att bland flera tänkbara välja det bästa. Krav på ett bra styrmedel är att det är måleffektivt, att det medför låga kostnader, att det kan anses som rättvist (t ex uppfyller villkoret "lika behandling av personer i lika omständigheter"), att det inte kraftigt sänker effektiviteten och att det inte har oönskade fördelningseffekter. (Det skulle föra alltför långt att här någorlunda utförligt behandla problemet med styrmedelsval.) I rapport R113:1979, avsnitt 5.6 finns en relativt utförlig diskussion om styrmedelsval när det gäller bostadsanering.)

3.3.6 Ett par småsaker

På s. 134 (i figuren) i rapport R149:1982 står att P_2 är betalningsviljan för tillskottet av lägenheter. Detta är fel. Betalningsviljan för tillskottet (dq) är $\frac{P_1 + P_2}{2}$.

På s. 99 (ungefär mitt på sidan) står: "Den här tillämpade internräntan skall inte förväxlas med". Det som åsyftas är inte en internränta, utan en kalkylränta eller diskonteringsränta. Internräntan kan man lösa ut från en ekvation och internräntan är ett sätt att mäta lönsamheten av en investering. Internräntan kan sedan jämföras med kalkylräntan (diskonteringsräntan) och om den förra är större säger man att investeringen är lönsam. (Internräntan bestäms så att det är den ränta som gör att nuvärdet av framtida nettoavkastningar motsvarar investeringskostnaden.) Någon dylik beräkning har inte gjorts på eller runt sidan 99 utan vad som åsyftas är en kalkylränta (diskonteringsränta).

På s. 99 fastslås att man väljer räntan 9% i den kommunala kalkylen. Av diskussionen att döma är detta en sk monetär ränta, dvs dess höjd har i betydande omfattning bestämts av inflationsantagandet. Vilka inflationsantaganden man gör har vi inte kunnat belägga. I de samhällsekonomiska beräkningarna används realräntor på 4% resp 10% (se s. 129). (Realräntor är till för att kunna jämföra reala storheter med olika "datering", t ex 1.000 arbetstimmar 1983 skall jämföras med 1 m³ olja i inbesparad energi per år från 1984 och 20 år framåt.) Det är förvillande att man utan närmare förklaring använder monetära räntor för kommunen och reala i den samhällsekonomiska kalkylen. Storleksordningen på räntorna är också något förvånande. Vid 10% inflation motsvarar 10% real ränta ca 20% monetär ränta. Detta är alltså ett alternativ i de samhällsekonomiska beräkningarna. För kommunen räknar man dock genomgående med 9% monetär ränta. Varför? Hur stor del av förklaringen till olika resultat ligger här?

3.4 Förslag till önskvärd utvärderingsmodell vid bostadsförsörjningsplanering

Vi ställde i avsnitt 3.1 upp ett antal krav på en god planeringsmodell. Den samhällsekonomiska kalkylformen [cost-benefit analysen, gärna i Lichfileds tappning med uppdelning på incidenskategorierna och med en strävan att redovisa effekter i kronor men med möjligheter att kvantifiera i andra storheter (t ex antal skadade per milj passagerarkilometer, buller i dB)] och där det även är tänkbart att man, när kvantifiering är svår, nöjer sig med beskrivning (av t ex fasaders skönhetsvärden, barriäreffekter vid dragning av en trafikled tvärs genom ett samhälle) uppfyller i hög grad de krav som kriterierna medför. Omdömet om den samhällsekonomiska kalkylen i ovan nämnda tappning beror naturligtvis på vad man jämför med. Man kan som alternativ tänka sig systematiska beskrivningar av olika KBP men utan försök till värdering i kronor. Man kan tänka sig värdering i kronor men endast av kommunens kostnader. Att den samhällsekonomiska kalkylansatsen i princip är överlägsen dessa båda torde ha framgått ovan.

Man kan som alternativ tänka sig självkostnadskalkyler i den form SCAPE-gruppen har föreslagit. (SCAPE, 1973. Kostnad och kvalitet. CTH.) Dessa kalkyler har bl a brister i att alla effekter utanför "staden" bortses från och att marknadspri- ser genomgående accepteras. Fastän dessa kalkyler av sina upphovsmän kallades samhällsekonomiska är vi med utgångspunkt från ovanstående kritik snarast benägna att kalla dem företagsekonomiska.

Ytterligare ett förslag är att man skall använda sig av s k värdeanalys (se t ex Ericsson, G. Anbudsvärdering vid totalentreprenad, BFR-rapport R24:1971). I värdeanalysen görs ett "beslutsträd", där olika egenskaper tilldelas olika vikter, t ex kostnad: 0,3, bostadskvalitet: 0,2, omgivningskvalitet: 0,15, transporter: 0,10, X: 0,10, Y: 0,05, Z: 0,10. Värdet

bestäms således helt av dessa 7 faktorer (vikternas summa är 1). Sedan bryts de olika delarna ner i underdelar. Transporterna kan t ex delas upp i busstransporter, tunnelbana, parkeringsmöjligheter etc. Dessa kan i sin tur (och med vikter) brytas ned i turtäthet, möjlighet att få sittplats etc. När man kommer längst upp i "beslutsträdet" får en panel betygsätta kvaliteten, efter t ex en 10-gradig skala, på de olika egenskaperna. Sedan kan man med hjälp av vikterna se vilket alternativ som får högst värde. En svårighet med värdeanalysen är hur långt individernas preferenser skall få gälla. Skall en representativ panel individer även bestämma vikter och vilken skala som skall gälla vid bedömningen?

En mycket ambitiöst upplagd värdeanalys (stor och representativ panel, omsorgsfull beskrivning av alla systemeffekter) torde ungefär lika bra som en mer konventionell samhällsekonomisk kalkyl motsvara våra krav på beslutsmodell. Nackdelen med en sådan värdeanalys är att den blir ganska kostsam.

Ytterligare en fördel med cb-kalkyler (samhällsekonomiska kalkyler) är att det är en metod som i ca 25 år använts inom många områden. En omfattande litteratur finns och när det gäller systemeffekter i form av återverkningar inom ett kollektiv, externa effekter etc är cb-kalkylen den metod, där man i störst utsträckning skaffat sig operationella mätmetoder.

Vår bedömning är således att kalkyler av den typ Halmstadsundersökningen är ett exempel på kan rekommenderas för utvärdering av KBP. Halmstadsundersökningen var en ex post-studie men vår rekommendation gäller även ex ante-studier, dvs som beslutsunderlag när det gäller planerade åtgärder. De invändningar vi haft mot Halmstadsundersökningen i avsnitt 3.3 måste givetvis korrigeras. Vår kritik gällde dock inga olösliga problem även om en hel del tankemöda och tid för datainsamling måste läggas ned för att punkterna 3.3.1 (hyresnivån som mått på betalningsvilligheten) och 3.3.5 (övriga kringkostnader) skall få en tillfredsställande behandling.

4. SAMHÄLLSEKONOMISK BEDÖMNING I KARLSKOGAFALLET - NÅGRA YTTERLIGARE SYNPUNKTER

Att Halmstadsundersökningen upptagit så stor plats beror - som vi inledningsvis konstaterade - på att denna ansats (med korrigeringar enligt 3.3) även bör kunna användas i Karlskogafallet. Vårt underlag för att göra en sådan bedömning är dock otillräcklig. (När detta skrives har jag precis fått i min hand ett rapportkoncept daterat 83-06-05.) Utifrån de preliminära rapporter som redovisats vill vi dock avslutningsvis göra ytterligare några påpekanden.

4.1 Alternativ

För att samhällsekonomiska bedömningar skall utföras är det viktigt att ha klart preciserade alternativ att jämföra. Ställer man inte upp ett antal alternativ - åtminstone två - för jämförelse blir resonemangen lätt väldigt allmänna och meningen med bedömningen bortfaller. Det hade gjord diskussionen av Karlskogas problem intressantare om diskussionen hade kunnat föras utifrån några (någorlunda väldefinierade) alternativ.

4.2 "... i en osäker planeringssituation"

Planeringssituationen inom bostadsområdet är nu i början av 1980-talet mer osäker än den var på 1960-talet i den bemärkelsen att bostadsköerna då garanterade att produktionen gick "att sälja". Från byggherrens synpunkt har osäkerheten således ökat. Det är nu inte alls längre säkert att man inom rimlig tid kan hyra ut de bostäder man färdigställer. Från bostadskonsumenternas (villaköparens - hyresgästens) synpunkt

är dock osäkerheten nu mycket mindre än den var för 20 år sedan. På de flesta håll och speciellt i mindre orter av Karlskogas typ vet han att han alltid kan få tag i en lägenhet eller villa. (Priserna på de sistnämnda har t o m reallt sett oftast fallit ganska avsevärt under 1980-talets början.)

En ökad osäkerhet för kommunala bostadsföretag står således mot en - på ovan sätt definierad - ökad säkerhet för bostadsköparna.

Ytterligare en aspekt på osäkerhetsproblemet är att jämföra byggnadsbranschen med andra sektorer i samhället. Det är då inte uppenbart att osäkerheten rörande framtida efterfrågan är större för bostadssektorn än t ex för bilbranschen eller för videoförsäljarna. Efterfrågevariationerna för dessa sektorer är knappast den stora skillnaden. Däremot är byggnadsbranschen extrem i sin kapitalintensitet och i att kapitalet är så långvarigt. Enligt nationalräkenskaperna (Stat. Med. serie N) var den totala kapitalmängden i Sverige år 1980 ca 2.300 mdr kr (i 1980 års priser). (Av detta kapital var 75% byggnadskapital och 25% maskinkapital.) Med hjälp av detta kapital åstadkom vi en BNP (till marknadspris) på ca 519 mdr kr. "Capital-output"-kvoten totalt i samhället blir således enligt nationalräkenskaperna 4,4. För byggnadssektorn gäller att motsvarande relation kanske är runt 20. Förhållandet mellan bostadskapital och bostadskonsumtion är således att på 1.000 kronors bostadskonsumtion går det 20.000 kr i bostadskapital.

Detta förhållande gör att en felkalkylerad efterfrågan på bostäder med 1 mdr kr jämfört med en felkalkylerad efterfrågan på bilar (med en ungefärlig genomsnittlig "capital-output"-kvot) leder till en "felinvestering" som i bostadsfallet är drygt 15 mdr kr större. Dessutom gäller att relationerna mellan kapital och produktion (output) är fixa i byggnadsfallet men variabla i t ex bilproduktionsfallet. Man kan

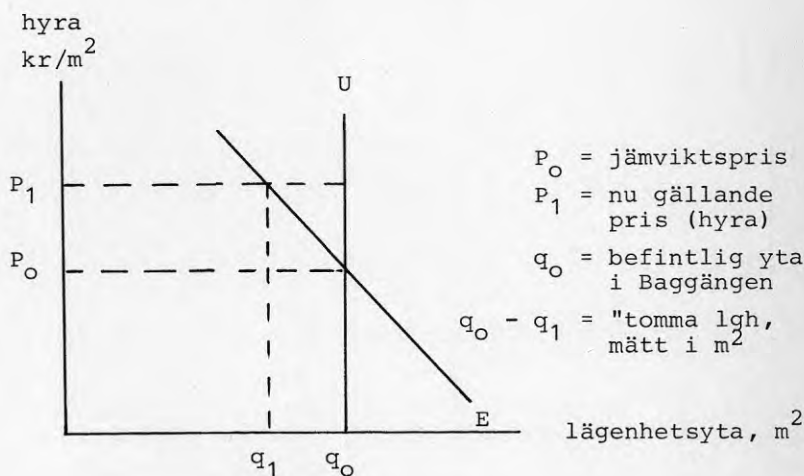
när det gäller en väntad ökad bilefterfrågan ofta klara av denna med i stort sett oförändrad kapitaluppsättning genom t ex övertidsarbete. Visar det sig att bilindustrin överskattat efterfrågeökningen kan man åter minska produktionen utan att det behöver innebära outnyttjad maskinpark.

Osäkerheten består således i att en krympande efterfrågan på en kapitalintensiv produkt skapat helt andra förutsättningar - ökad risk för felinvesteringar - för producenterna än vad gällde under 1950-, 60- och en del av 1970-talet.

4.3 Baggängen

I Karlskoga, liksom på många andra orter, är antalet lediga bostäder inte jämnt spritt över bostadsbeståndet utan koncentrerat till vissa delar. I Karlskoga gäller detta speciellt ett stort nybyggt område, som heter Baggängen. Förhållandet i Baggängen kan illustreras med nedanstående figur.

Figur 2: Utbud (U) och efterfrågan (E) på bostadsyta i Baggängen



Vad skall man då göra åt Baggängen? Antag två möjliga fall:

1. Vi accepterar marknadslösningar.
2. Det finns brister i marknadslösningarna som gör att vi inte kan acceptera dem.

4.3.1 Vi accepterar marknadslösningarna

Vi anser att de preferenser som konsumenterna har för boende och som avspeglas i ovanstående efterfrågekurva också visar den betalningsvillighet som gäller för samhället. Vi accepterar också de produktionskostnader som byggarna haft som mått på den samhällseliga alternativkostnaden.

En lösning är då att vi låter hyran för Baggängsbostäder falla till P_0 och jämvikt uppstår. Det blir så billigt att bo i Baggängen att bostäderna kommer att fyllas. En del nya flyttar in och de som bor där efterfrågar en större bostad.

En annan lösning är att undersöka om man genom att göra bostadsområdet mer attraktivt (mer lekplatser, planteringar, ny idrottshall, bättre kommunikationer etc) kan åstadkomma en förskjutning av efterfrågekurvan åt höger så att man hyr ut alla lägenheter till nu gällande hyror. Lönsamheten i de olika åtgärderna måste prövas, dvs så länge de ökade hyresintäkterna överstiger kostnaden för förbättring är det - enligt marknadstestet - lönsamt att gå vidare.

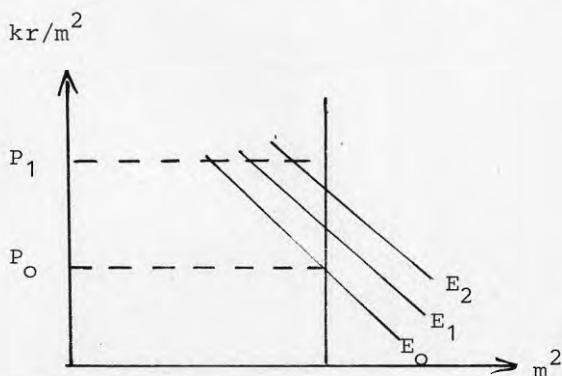
4.3.2 Marknadslösningen accepteras ej

Av olika skäl accepteras ej marknadslösningen. Dessa skäl kan vara att den segregation Baggängen är ett exempel på skapar negativa externa effekter (t ex i form av ogynnsam miljö för uppväxande generationer) och därmed större kostnader för samhället än för individerna. Kunskapen om dessa

effekter är - tror vi - ganska bristfällig. Hur mycket av ökad brottslighet, ökad förstörelse etc i områden av typ Baggängen beror på att man haft en segregerad bostadsmiljö och hur mycket beror på andra faktorer? På kort sikt är vi dock tvungna att vidtaga åtgärder trots att våra kunskaper är mycket ofullständiga på denna punkt. Ett sätt att agera är att både genomföra åtgärder för att förbättra miljön och därmed förskjuta efterfrågan åt höger och samtidigt (skattevägen) subventionera en del av hyran.

Resonemanget illustreras i figur 3 nedan. Från strikt marknadssynpunkt är åtgärder som förskjuter efterfrågan från E_0 till E_1 motiverade. Beroende på t ex de negativa externa effekterna är man dock beredd att gå vidare med åtgärder som gör Baggängen mer attraktivt. I figuren nedan motsvarar detta E_2 . Underskottet på åtgärderna från E_1 till E_2 täcks t ex skattevägen.

Figur 3: Marknadsekonomiskt motiverade ($=E_1$) och samhällsekonomiskt motiverade ($=E_2$) åtgärder i Baggängen.



Om segregation är det man vill undvika bör man göra enligt ovan och inte sänka priset. En normal hyra för en bra produkt (bra bostäder, bra miljö, bra skolor, bra transporter etc) lockar alla typer av konsumenter. En låg hyra för en halvbra produkt ger inte samma sociala mix.



**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag
820755-6 från Statens råd för byggnadsforskning
till Karlskoga kommun.**

R95: 1984

ISBN 91-540-4188-0

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6704095

**Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering**

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

Cirka pris: 55 kr exkl moms