



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

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



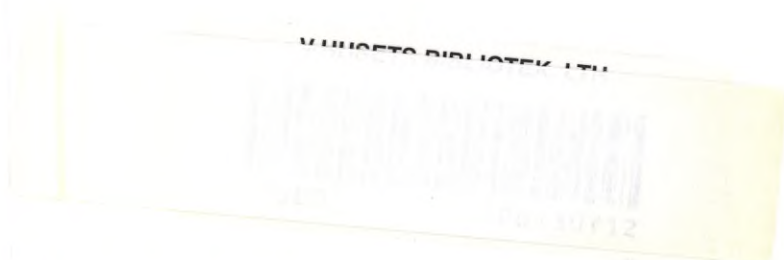
**Rapport**

**R24:1974**

**Kommunal markpolitik  
i tre norrlandsstäder  
1950–1970**

**Bo Johansson & Ella Ödmann**

**Byggforskningen**



# Kommunal markpolitik i tre norrlandsstäder 1950 – 1970

Bo Johansson & Ella Ödmann

*Rätten att bebygga mark är knuten till äganderätten till marken. Genom planläggning bestämmer kommunen bebyggelseutvecklingen. Genomförandet är emellertid beroende av att överensstämmelse råder mellan kommunen och markägaren om bebyggelsens utformning. En kommun måste på ett eller annat sätt försäkra sig om denna överensstämmelse. Det kommunala markägandet anses vara ett effektivt medel för att ha inflytande över plangenomförandet. Under senare årtionden har genom lagstiftning införts en rad markpolitiska hjälpmedel för att underlätta för kommunen att föra en aktiv markpolitik. I rapporten presenteras en studie av det kommunala markägandets utveckling och förhållande till planläggning och plangenomförande i tre norrlandsstäder 1950–1970. Studien exemplifierar överensstämmelsen mellan centralt anvisade mål för en kommunal markpolitik och praxis på det lokala planet. Studiens syfte är att ge underlag för diskussioner om lämpliga medel för plangenomförande.*

## Utgångspunkter

Denna studie har gjorts inom ramen för ett projekt som behandlar översiktsplanering och stadstillväxt i Luleå, Umeå och Sundsvall under perioden 1950–1970. Utgångspunkt i studien är att teckna en allmän bild över markpolitik i de tre kommunerna under en 20-årsperiod för att mot bakgrund av beskrivna exempel på den kommunala markpolitiska utvecklingen och dess nuläge diskutera överensstämmelsen mellan i olika sammanhang uttalade mål för markpolitiken. Valet av Luleå, Umeå och Sundsvall betingades således av att studien utgör del av ett större forskningsprojekt. Uppgifter om några av de studerade aspekterna har insamlats för Linköping i syfte att jämföra resultaten med norrlandskommunerna. Linköping anvisades av centrala bostadsmyndigheten som exempel på kommun med föredömlig markpolitik.

## De tre studerade kommunernas representativitet

Vad beträffar faktorer som ställer krav på god kommunal markberedskap så-

som snabb befolkningstillväxt, högt bostadsbyggande och industriell expansion är de studerade kommunerna representativa.

Vad beträffar markägostruktur och fastighetsstruktur finns några specifika drag i de studerade kommunerna. Städerna är grundade i slutet av 1500-talet resp. början av 1600-talet på donationsjord. Genom de restriktioner som fanns rörande förfogandet över donationsjord har den varit en faktor som påverkat bebyggelseutvecklingen. Stadstillväxten har huvudsakligen ägt rum på mark som varit privat eller som övergått från privat till kommunal ägo för tätbebyggelsebehov. Den andra faktorn berör fastighetsstrukturen. Ett karakteristiskt drag i denna i de studerade områdena är de privata jord- och skogsbruksfastigheternas starka ägosplittring och den långsmala formen på skiftena invid älvarna. I dessa avseenden skiljer sig de studerade områdena från landet i övrigt. Ägosplittringen har berett och bereder kommunerna svårigheter vid plangenomförandet, då förhandlingar måste föras med många markägare. De långsmala skiftena har i viss mån påverkat omfånget av det kommunala markinnehavet. I några fall har endast en mindre del av ett skifte fallit inom gränsen för planerad bebyggelse, men kommunen har måst förvärva hela skiftet och på så sätt blivit ägare till mark utanför generalplaneområdet. Emellertid kan detta särdrag i fastighetsstrukturen endast i ringa grad förklara vissa betydande markinnehav utanför gränserna för generalplaneområdena.

## De markpolitiska målen

Byggnadslagstiftningens passiva karaktär torde blivit särskilt uppenbar, när stat och kommun från senare delen av 1940-talet började påta sig en aktiv roll inom bostadsförsörjningen med styrning av bostadsbyggandets omfattning, inriktning och lokalisering. I samband med beviljande av statliga lån för bostadsbyggande prövades enligt bostadslånekungörelsen tomtkostnaderna dvs markkostnaden plus kostnaden för gator och ledningar. Denna kostnadsgranskning blev formellt utgångspunkt

# Byggforskningen Sammanfattningar

R24:1974

Nyckelord:

kommunal markpolitik, tätort, plangenomförande, översiktsplan

Rapport R24:1974 hänför sig till forskningsprojekt 166 vid Statens institut för byggnadsforskning. Projektet har finansierats med anslag från Statens råd för byggnadsforskning.

UDK 711.14  
711.28

SfB A  
ISBN 91-540-2388-2

Sammanfattning av:

Johansson, B & Ödmann, E, 1974, *Kommunal markpolitik i tre norrlandsstäder 1950–1970*. (Statens institut för byggnadsforskning) Stockholm. Rapport R24:1974, 102 s., ill., 20 kronor + moms.

Rapporten är skriven på svenska med sammanfattning på svenska och engelska.

Distribution:

Svensk Byggtjänst  
Box 1403, 111 84 Stockholm  
Telefon 08/24 28 60

Grupp: samhällsplanering



ten för bostadsmyndighetens markpolitiska aktivitet. Denna kom under 1960-talet att omfatta direkta och indirekta åtgärder långt utöver en kostnadsgranskning. Bostadsstyrelsen inleder sin skrift "Att pröva markpriset" med att i några kärnfulla satser slå fast betydelsen av tesen om det kommunala markägandet. "Ett ändamålsenligt och rationellt samhällsbyggande förutsätter att erforderlig mark står till förfogande på rätt ställe och vid rätt tidpunkt. Planläggning av mark som inte är disponibel för det ändamål för vilket marken planlägges är ofta meningslös. Tillgången på mark måste med andra ord säkerställas på ett eller annat sätt för att planläggningen skall få reell innebörd." ... "På grund av markfrågans betydelse i planeringssammanhanget är det nödvändigt att en målmedveten markpolitik bedrivs såsom ett led i samhällsplaneringen." I proposition 100/1967 uttalar departementschefen att "Kommunerna bör bygga upp en så god markberedskap att mark är säkerställd för minst tio års byggande."

Under 1960-talet har en rad markpolitiska hjälpmedel införts såsom kommunal förköpsrätt, statliga lån för kommunala markförvärv och för tomträtt, förenklade rutiner för marktransaktioner mellan stat och kommun, ständig vinstbeskattning på markförsäljningar. Under 1970-talet har reformarbetet fortsatt i syfte att förverkliga det kommunala inflytandet över bebyggelseutvecklingen. Successivt som markpolitiska reformer genomförts har en skärpning skett av motsättningarna mellan allmänna och enskilda intressen av att ha rätten att disponera över mark som en förutsättning för byggande. De motstående intressena har blivit särskilt markerade i början av 1970-talet.

### **Markägostruktur och plandispositioner**

Under 1950-talet var den kommunalägda marken inom undersökningsområdet relativt omfattande sett i relation till befintliga stadsstorlekar. Den utgjordes emellertid huvudsakligen av donationsjord och för Sundsvalls del var denna donationsjord dessutom vad beträffar topografi och delvis topografi i kombination med väderstrecksorientering inte lämpad för bebyggelseexploatering. Mark i kommunal ägo funktionsbestämdes i ringa utsträckning i de studerade översiktsplanerna från 1950-talet och andra markägares markområden har måst anvisas för den förändring av markutnyttjandet som stadstillväxten innebar. Planförfattarna till de studerade översiktliga plandokumenterna har indirekt beaktat rådande markägostruk-

tur som ett hinder för annars önskvärda plandispositioner. Vissa större markägares strategiskt belägna markinnehav ifrågasätts inte. För att säkra ett plangenomförande överdimensioneras den funktionsbestämda marken.

En analys av genomförandet av 1950-talets översiktsplaner visar följande.

I Luleå har i generalplanen anvisad mark inte räckt till för expansionen och områden utanför generalplanen har tagits i anspråk. Markägandet kan knappast antas haft inverkan på exploateringen i Luleå. En trolig förklaring är i stället att avvikelseområdena tillsammans med redan utbyggda områden utgjort lämpliga produktionsenheter. I Umeå har stora områden tagits i anspråk som inte angivits för bebyggelse i översiktsplanen. Samtidigt har i översiktsplanen funktionsbestämda områden lämnats obebyggda. Lokaliseringen av kommunens markinnehav, de genom ersättningsförvärv till Kronan ansträngda kommunala resurserna och svårigheten att nå förhandlingsresultat med militären om markdisposition är faktorer som samverkat till att tyngdpunkten i stadsbygden på ett markant sätt förskjutits österut i förhållande till vad som anges i översiktsplanen. I Sundsvall är avvikelser från planen och icke utnyttjade funktionsbestämda arealer inom planområdet av mindre omfattning. I Skön (numera Sundsvalls kommun) måste däremot område utanför generalplaneområdet tas i anspråk. Kommunens markinnehav kan här ha varit en av flera faktorer, som inverkat på lokaliseringen av bebyggelsen utanför planområdet.

### **De centrala stadsdelarnas omvandling**

Den stadsomvandling som ägt rum i de tre städernas centrala delar under den studerade perioden domineras i hög grad av en omvandling med volymmässigt stora enheter för kommersiell försörjning och med trafikanordningar för att tillgodose den expanderade privatbilsismen. Takten i genomförandet är olika inom olika delar av de centrala stadsområdena och fastighetsvärdena högst skiftande. De kommersiella stråken sammanfaller med höga markvärden.

Förändringar i fastighetsinnehavet i de centrala stadsdelarna har kartlagts med ledning av de allmänna fastighetstaxeringarna från 1957, 1965 och 1970. Vid den första karteringstidpunkten var den privata byggsektorn, dvs privata byggherrar och byggföretag, ägare till förhållandevis få enheter. Under perioden fram till 1965 skedde i alla tre städerna en markant ökning av byggfö-

retagens fastighetsinnehav. I Umeå och Sundsvall mer än tredubblades den byggföretagsägda marken och i Luleå fördubblades den. I förhållande till kommunägd mark för annat än allmänt ändamål var byggsektorns fastighetsinnehav dominerande. Vid karteringstillfället 1970 har byggföretagens markinnehav ökat ytterligare, trots att en del saneringsföretag avslutats och fastigheterna i samband därmed överlåtits på ny ägare.

### **Kommunalt råmarksinnehav 1970 och de kommunala markanvändningsplanerna**

I förhållande till här studerade översiktsplaner från 1950-talet har det kommunala markägandet utvecklats så, att kommunen nu i betydande utsträckning äger den mark som i översiktsplanerna bestäms för olika funktioner. Anmärkningsvärt är emellertid att mycket omfattande kommunala markinnehav faller utanför det område som anges för expansion de närmaste årtiondena. Dessa ocentrala markköp har skett under senare delen av 1960-talet, markpolitiska handlingsprogram har saknats, förvärvsanledning har oftast inte preciserats, finansiering har skett genom kortfristig upplåning. I fullmäktigeförsamlingarna har fråga väckts om bättre insyn i markpolitiken. Om kommunernas kortsiktiga markpolitik kan konstateras, att huvuddelen av exploateringsmark för bostadsbyggandet förmedlas genom kommunerna. Kompletterande och därmed både finansiellt och personellt krävande markköp görs emellertid kort före produktionen. I Linköping, den kommun som kontrollstuderats, finns likartade tendenser i den kommunala markpolitiken. Sammanfattningsvis skulle man om här studerad under 1960-talet bedriven markpolitik kunna säga, att den ännu inte hunnit utvecklas så att den svarar mot de centralt formulerade målen för den kommunala markpolitiken. I proposition 150/1974 föreslås ett principiellt krav på att kommunen skall ha förmedlat marken för flerfamiljshus för att statliga lån skall kunna utgå. Om det kommunala markägandet antas vara ett medel för att underlätta ett plangenomförande, som ger balans i stadsstrukturen, sänker produktionskostnaderna och möjliggör en kvalitetskontroll bla över utformningen av friytor ger här utförd studie inte belägg för att kommunalt markägande leder till måluppfyllelse i dessa avseenden. Andra medel torde behöva utvecklas för att göra marken ointressant som spekulationsobjekt och för att uppnå önskvärda kvaliteter i bostadsbyggandet.



# Municipal land policy in three North-Swedish towns 1950–1970

Bo Johansson & Ella Ödmann

*The right to develop land is bound up with the rights of ownership. Local authorities are able to steer trends in building development by means of planning. Implementation of plans depends on the measure of agreement reached by local authorities and landowners on the structure of the development. In one way or another, a municipality must ensure that such an agreement is reached. Municipal ownership of land is considered an effective means of obtaining an influence over the implementation of plans. In the last few decades a number of instruments have been introduced in the field of land policy by means of legislation to help local governments exercise an active land use policy. The report presents a study of trends in municipal ownership of land and the relationship between the planning process proper and the implementation of plans in three towns in the northern part of Sweden between 1950 and 1970. The study quotes examples of the measure of agreement found between official goals and practice at local level. The purpose of the study is provide a basis for discussion of suitable instruments for the implementation of plans.*

## Basic standpoints

This study was conducted under the terms of reference drawn up for a project concerning comprehensive development planning and urban growth in Luleå, Umeå and Sundsvall between 1950 and 1970. The present report is the final report in a series of accounts of this project. The aim of the study presented in this report is to sketch the outlines of land policy in the three towns mentioned over a period of 20 years as a basis for discussing the measure of agreement between the goals of land policy expressed in different contexts in the light of actual examples of trends in municipal land policy.

## Representativeness of the three towns studied

The towns studied are representative as far as factors entailing requirements for a good supply of available land are concerned, e. g. rapid population growth, high level of housing construction and industrial expansion.

These towns did however exhibit some special tendencies in respect

of the structure of land ownership and real estate patterns. All three towns date from the end of the 16th and the beginning of the 17th centuries and were founded on land specially donated for the purpose by the State. Development has however been influenced by restrictions connected with such land. Urban growth has largely taken place on private land or on land transferred from private to municipal ownership to satisfy the need for dense development. The second important factor in the context of these towns is the real estate structure. A characteristic feature of this in the areas studied is the large number of different owners found in the case of private agricultural land and forests and the long, narrow shape of the parcels of land found along the banks of the rivers. In these respects the areas studied differ from the rest of the country. The large number of different owners creates problems for local authorities in respect of implementation of plans as negotiations must take place with many different landowners. Further, the long, narrow shape of the properties has to a certain extent influenced the extent of municipal landownership. In some cases, only a minor part of a given parcel of land has fallen within the boundaries set for planned development, but in spite of this the municipality has been forced to purchase the entire property, thus becoming the owner of land situated outside the area covered by the master plan. This special feature of the real estate structure can however only to a minor extent explain the municipal ownership of some large tracts of land outside the areas covered by the master plans for the towns.

## Goals in land policy

The passive nature of building legislation probably became particularly noticeable towards the end of the forties when both the State and the local authorities began to play an active part in the provision of housing and to steer the scope, orientation and location of housing construction projects. The prices of plots, i. e. the price of land plus the cost of streets and services, were scrutinized in conjunction with the granting of state loans for housing construction, this in accordance with the decree on housing loans. This scrutiny became the formal basis for the

# National Swedish Building Research Summaries

R24:1974

Key words:

municipal land policy, urban area, implementation of plans, comprehensive development plan

Report R24:1974 refers to research project 166 at the National Swedish Institute for Building Research. The project was financed by the Swedish Council for Building Research.

UDC 711.14

711.28

SfB A

ISBN 90-540-2388-2

Summary of:

Johansson, B & Ödmann, E, 1974, *Kommunal markpolitik i tre norrlandsstäder 1950–1970*. Municipal land policy in three North-Swedish towns 1950–1970. (Statens institut för byggnadsforskning) Stockholm. Report R24: 1974, 102 p., ill., 20 Sw. Cr.

The report is in Swedish with summaries in Swedish and English.

Distribution:

Svensk Byggtjänst  
Box 1403, S-111 84 Stockholm  
Sweden

actions of the housing authority in respect of land policy and grew during the sixties into a process covering measures both direct and indirect stretching far beyond the limits of a normal examination of costs. The publication "Att pröva markpriset" (Examining the price of land) issued by the National Housing Board opens with a few words which establish the significance of the theory on land ownership. "Suitable and rational urban development is only possible if the necessary land is available in the right place at the right time. Planning with reference to land which is not available for the purpose envisaged is frequently pointless. In other words, a supply of land must be guaranteed in one way or another if planning is to be of any real use." ... In view of the importance of the land issue in the context of planning it is important to have a land policy with clearly defined goals as part of the urban planning procedure. A bill (Bill 100/1967) presented by the minister in charge stated that "Municipalities should build up a stock of land corresponding to the anticipated need for building land over the next ten years."

The 1960s saw the introduction of a number of instruments in the field of land policy, e. g. the municipality's option on the purchase of land, state loans to help finance the purchase of land by municipalities, simplified routines for land transactions between the State and local authorities, taxation of all profits derived from the sale of land. The reforms have continued into the seventies in an effort to render municipal influence over building development a fact. Along with the implementation of reforms in the sphere of land policy conflicts between public and private interests have been brought to a head in respect of the right to own land as a prerequisite for construction. The conflicts of interests became particularly marked at the beginning of the seventies.

### Structure of land ownership and plans

During the fifties the amount of land owned by the towns in question was fairly extensive in relation to their respective sizes at the time. It consisted, however, largely of land donated by the King at the town foundation. In the comprehensive development plans studied which dated from the fifties municipally owned land was hardly ever indicated for development. The authors of the comprehensive development plans studied have indirectly taken the prevailing structure of land ownership into consideration, regarding it as an obstacle in the path of otherwise desirable planning patterns. Strategically situated land in the possession of certain major landowners was not queried. At the same time, land for which the use was indicated, was overdimensioned to ensure imple-

mentation.

Analysis of the implementation of comprehensive development plans from the fifties revealed the following:

In Luleå land covered by the master plan proved insufficient for expansion taking place and areas lying outside the limits of the master plan have had to be used for development. The nature of land ownership can hardly be thought to have had any influence on land development in Luleå. A probable explanation is that areas lying outside the limits of the plan constituted along with areas already developed what was regarded as suitable production units. In Umeå large areas have been developed which were not marked out for building development in the comprehensive plan. Parallel to this, areas for which functions were defined in the comprehensive plan have been left untouched. The location of municipally owned land, the strain on municipal resources with purchases of convenient real estates to be given to the State instead of money as compensation for the acquisition of Crown land and the difficulties experienced in getting results from the Armed Forces in negotiating for land constitute factors which have combined to push the centre of the urban area a good deal eastwards in relation to what is stipulated in the comprehensive development plan. In Sundsvall there has been less deviation from the plan and less of a tendency to leave areas whose use is defined untouched. However, in Skön (which now lies within the boundaries of Sundsvall) areas outside that covered by the master plan had to be used. Here municipally owned land may have been one of several factors influencing location of development outside the area covered by the plan.

### Transformation of the town centres

The transformation that took place in the central parts of the three towns over the period studied is largely dominated by appearance of large units, in terms of volume, for commercial purposes and traffic arrangements designed provide for the increasing number of cars. The rate of implementation varies from quarter to quarter in the town centres and property values cover a vast range. The commercial developments coincide with the highest land prices.

A survey of changes in the ownership of properties in the central parts of the towns was conducted using the rateable values assessed in 1957, 1965 and 1970 as a guide. On the occasion of the first survey, the private construction sector, i. e. private investors and development companies, owned a relatively small amount of land in terms of units. However, up to 1965 there was a marked increase in the amount of real estate owned by construction companies in all three towns. In Umeå and Sundsvall

the amount of land owned by construction firms was more than tripled, while in Luleå it was doubled. The real estate owned by the building sector predominated in comparison with municipally owned land for purposes other than public use. When a further survey was conducted in 1970 it was found that the amount of land owned by construction firms had increased still further despite the fact that a number of urban renewal concerns had wound up operations and that their properties had acquired new owners.

### Municipal ownership of undeveloped land in 1970 and municipal land use plans

If compared to the comprehensive plans from the 1950s studied the trend in municipal land ownership now is that the municipalities possess a large amount of the land designated for various purposes in the comprehensive development plans. It is worth noting, however, that much of the land owned by the towns in question lies outside the area marked out for expansion during the next few decades. These decentralized purchases took place during the latter part of the sixties; no plans of action for land policy were drawn up, in most cases no reason was given for the acquisition and purchases were financed by short-term loans. The question of greater insight into land policies has been raised at meetings of the respective municipal councils. As regards short-term municipal land policy it is true to say that most of the land used for housing construction is made available through the local authorities. The purchase of strips of land in order to get a complete development area takes place until a short time before the start of construction operations. This requires considerable resources both in terms of funds and staff. To sum up, one might say as regards the land policy of the sixties covered by the study that it has not yet reached the point in its development at which it would correspond to the goals set up at central level for municipal land policy. Bill 150/1974 proposes that it be made a requirement that local authorities make available the land to be used for multi-family housing if state loans are to be granted. If municipal ownership of land is assumed to be a mean of facilitating the implementation of plans, thus lending an element of balance to the urban structure, permitting lower production costs and quality control, e. g. of the design of open space, this study offers no evidence of the fact that municipal land ownership might lead to the fulfilment of the goals in these respects. Other means should be developed of rendering land an uninteresting object for speculation and of achieving the qualities we wish to see in our housing sector.

Rapport R24:1974

KOMMUNAL MARKPOLITIK I  
TRE NORRLANDSSTÄDER  
1950-1970

MUNICIPAL LAND POLICY  
IN THREE NORTH-SWEDISH  
TOWNS 1950-1970

av Bo Johansson & Ella Ödmann

Denna rapport hänför sig till forskningsprojekt 166 vid Statens institut för byggnadsforskning. Projektet har finansierats med anslag från Statens råd för byggnadsforskning.



Statens institut för byggnadsforskning, Stockholm.  
ISBN 91-540-2388-2

LiberTryck Stockholm 1974

## FÖRORD

Denna rapport har utarbetats inom forskningsprojektet "Relationerna mellan detaljplanering och kommunal och regional översiktsplanering". Projektet ingår som ett led i de studier av planeringsprocessen som bedrivs vid Statens institut för byggnadsforskning.

Inom projektet har studerats tillämpningen av fysisk översiktsplanering med ett 20-årigt perspektiv bakåt i tiden. En sådan historisk studie har ansetts motiverad därför att kunskaperna om översiktsplaneringens roll i stadstillväxten är begränsade. Ökad kunskap om hittillsvarande tillämpning av olika planeringsmetoder och beslutssituationer är en nödvändig bakgrund till framtida förändringar av metoder och former. Med hänsyn till att nuvarande översiktsplaneinstitut introducerades i och med 1947 års byggnadslagstiftning har 1950-1970 valts som undersökningsperiod i projektet. Tidsperioden överensstämmer med den tid man sökt överblicka i de första översiktsplanerna.

I valet mellan en studie av några få aspekter på översiktsplaneringen i ett stort antal kommuner och en mer inrängående analys av planeringssituationen i några få kommuner har det senare angreppssättet föredragits. Detta för att bristen på tidigare undersökningar gör det svårt att finna relevanta aspekter på översiktsplaneringen för en brett upplagd undersökning. Ett syfte med det valda angreppssättet är således att analysen skall kunna ge utgångspunkter för studier med mer generaliserbara resultat. De valda kommunerna är Luleå, Umeå och Sundsvall. Dessa medelstora kommuner har expanderat kraftigt under undersökningsperioden och där finns också översiktsplaner från såväl början som slutet av undersökningsperioden.

Resultaten presenteras i ett antal från varandra fristående rapporter. I föreliggande rapport studeras utvecklingen av det kommunala markägandet. Markägandets betydelse för plangenomförandet diskuteras liksom graden av måluppfyllelse i förhållande till lokala eller centrala uttalanden. Den omfattande insamlingen och bearbetningen av material rörande markägostruktur och fastighetsmarknad har utförts av Bo Johansson. Jämförelseprövningen mellan översikts- och detaljplaner har utförts av Lars-Helge Thelander för Luleå, Lars Orrskog för Umeå och Gunilla Lundén för Sundsvall. Övrig materialinsamling samt analysarbetet har gjorts av Bo Johansson och Ella Ödmann gemensamt. Kartor och diagram har ritats av Agneta Cederroth, Marianne Karlqvist och Katarina Strömdahl-Lillteir under ledning av Bo Johansson och Lars-Helge Thelander. Insamling och analys av materialet i Appendix har gjorts av Gunilla Lundén. Den slutliga redigeringen av rapporten har utförts av Ella Ödmann, som också varit projektledare.

Lund i september 1974

## INNEHÅLL

|     |   |     |
|-----|---|-----|
|     | FIGURFÖRTECKNING.....   | 5   |
| 1   | INLEDNING.....  | 7   |
| 2   | PRESENTATION AV DE UNDERSÖKTA KOMMUNERNA...   | 11  |
| 3   | LAGSTIFTNING OCH ANVISNINGAR RÖRANDE<br>KOMMUNAL MARKPOLITIK.....                                 | 13  |
| 4   | MARKÄGOSTRUKTUREN OCH ÖVERSIKTSPLANERNA<br>I BÖRJAN AV 1950-TALET I DE STUDERADE<br>OMRÅDENA..... | 19  |
| 4.1 | Markägostrukturen 1950 i Luleå, Umeå och<br>Sundsvall.....  | 19  |
| 4.2 | Textgranskning av översiktsplanerna.....  | 27  |
| 4.3 | Markägostrukturen och plandispositionerna..   | 32  |
| 5   | MARKÄGOFÖRHÅLLANDENAS INVERKAN PÅ PLAN-<br>GENOMFÖRANDET I EXPLOATERINGSOMRÅDEN.....              | 34  |
| 6   | MARKÄGOFÖRHÅLLANDENAS INVERKAN PÅ PLAN-<br>GENOMFÖRANDET I DE CENTRALA STADSDELARNA...            | 40  |
| 7   | FASTIGHETSMARKNADEN 1960-1969.....  | 53  |
| 8   | KOMMUNERNAS RÅMARKSINNEHAV 1970 OCH DE<br>KOMMUNALA MARKANVÄNDNINGSPLANERNA.....                  | 78  |
| 9   | AVSLUTANDE SYNPKUNKTER.....   | 92  |
|     | APPENDIX. MARKPOLITIKEN I LINKÖPING.....  | 95  |
|     | LITTERATURFÖRTECKNING.....  | 101 |



## FIGURFÖRTECKNING

- FIG. 1 Schematisk bild över undersökningsområdets omfattning i Luleå.
- FIG. 2 Schematisk bild över undersökningsområdets omfattning i Umeå.
- FIG. 3 Schematisk bild över undersökningsområdets omfattning i Sundsvall.
- FIG. 4 Markägarkategorier i Luleå 1950.
- FIG. 5 Markägarkategorier i Umeå 1950.
- FIG. 6 Markägarkategorier i Sundsvall 1950.
- FIG. 7 Fastighetsförvärv i Luleå centrum 1960-1970.
- FIG. 8 Fastighetsförvärv i Umeå centrum 1960-1970.
- FIG. 9 Fastighetsförvärv i Sundsvalls centrum 1960-1970.
- FIG. 10 Fastighetsvärden i Luleå centrum 1970. Markvärde/m<sup>2</sup>.
- FIG. 11 Fastighetsvärden i Umeå centrum 1970. Markvärde/m<sup>2</sup>.
- FIG. 12 Fastighetsvärden i Sundsvalls centrum 1970. Markvärde/m<sup>2</sup>.
- FIG. 13 De lagfarna förvärvens fördelning efter fångens art 1960-69. Luleå.
- FIG. 14 De lagfarna förvärvens fördelning efter fångens art 1960-69, Umeå.
- FIG. 15 De lagfarna förvärvens fördelning efter fångens art 1960-69, Sundsvall.
- FIG. 16 Procentuell fördelning av köpeskillingar i Luleå 1960-1970.
- FIG. 17 Procentuell fördelning av köpeskillingar i Umeå 1960-1970.
- FIG. 18 Procentuell fördelning av köpeskillingar i Sundsvall 1960-1970.
- FIG. 19 Nettoöverföring av fast egendom från fysiska personer och dödsbon till juridiska personer 1960-1969, Luleå (19 a), Umeå (19 b) och Sundsvall (19 c).
- FIG. 20 Kommunernas förvärv och försäljning av fastigheter 1960-1970.
- FIG. 21 Kommunala förvärv av fastigheter i jämförelse med kommunala försäljningar 1960-1969, Luleå, Umeå och Sundsvall.
- FIG. 22 Kommunala förvärv av fastigheter i jämförelse med byggföretags fastighetsförvärv 1960-1969, Luleå, Umeå och Sundsvall.
- FIG. 23 Kommunala markförvärv i Luleå 1960-1970.
- FIG. 24 Kommunala markförvärv i Umeå 1960-1970.
- FIG. 25 Kommunala markförvärv i Sundsvall 1960-1970.

- FIG. 26 Kostnaden för kommunala förvärv av råmark 1960-1970, Luleå (26 a), Umeå (26 b) och Sundsvall (26 c).
- FIG. 27 Procentuell fördelning av köpeskillingar för Luleå kommuns råmarksförvärv 1960-1970 på olika finansieringsformer.
- FIG. 28 Procentuell fördelning av köpeskillingar för Umeå kommuns råmarksförvärv 1960-1970 på olika finansieringsformer.
- FIG. 29 Procentuell fördelning av köpeskillingar för Sundsvalls kommuns råmarksförvärv 1960-1970 på olika finansieringsformer.
- FIG. 30 De personella resursernas utveckling vid fastighetskontoren i Luleå, Umeå och Sundsvall 1950-1970.
- FIG. 31 Kommunalt råmarksinnehav i förhållande till generalplanens funktionsangivelser, Luleå 1970.
- FIG. 32 Kommunalt råmarksinnehav i förhållande till generalplanens funktionsangivelser, Umeå 1970.
- FIG. 33 Kommunalt råmarksinnehav i förhållande till generalplanens funktionsangivelser, Sundsvall 1970.
- FIG. 34 Markägarkategorier i Luleå 1970.
- FIG. 35 Markägarkategorier i Umeå 1970.
- FIG. 36 Markägarkategorier i Sundsvall 1970.
- FIG. 37 Linköping. Markägoförhållanden 1972.
- FIG. 38 Linköping. Kommunens markköp i femårsintervall.

## 1 INLEDNING

I detta inledande kapitel behandlas studiens syfte, tillämpad metod och utnyttjat material samt rapportens disposition.

### Studiens syfte

Som nämnts i förordet utgör denna studie av markpolitiken i de tre städerna Luleå, Umeå och Sundsvall perioden 1950-1970 del av ett större forskningsprojekt rörande relationerna mellan detaljplanering och kommunal och regional översiktsplanering. Att studera markägostrukturen i de tre städerna för att därur kunna härleda förklaringsgrunder till detaljplanläggningens förhållande till angivelser i översiktsplanerna var det primära syftet med denna markpolitiska studie. Analys av insamlat material visade dock, att det var omöjligt att redoda markägandet som förklaringsfaktor för plangenomförandet. Markägandet kunde ses som en av flera tänkbara förklaringsfaktorer. Det framstod då som rimligt att teckna en mer allmän bild av markpolitiken i de tre städerna under en 20-årsperiod för att mot bakgrund av dessa exempel på den kommunala markpolitikens utveckling och nuläge diskutera överensstämmelsen med i olika sammanhang uttalade mål för markpolitiken. Intresset fokuserades kring den senaste tioårsperioden och spekulationer kring framtiden, då insamlat material visade, att mycket lite hände åren 1950-1960 inom det markpolitiska området. Valet av Luleå, Umeå och Sundsvall betingades således av att studien utgör del av ett större forskningsprojekt. Då de preliminära, något uppseendeväckande resultaten av studien redovisades för departement och bostadsstyrelse framhölls av dem önskvärdheten av att en "kontrollstudie" gjordes i någon kommun, vars markpolitik bedömdes vara föredömlig. Bland några av bostadsstyrelsen föreslagna kommuner valdes Linköping som kontrollobjekt. Brist på personella resurser har gjort, att kontrollstudien inte blivit lika utförlig. Den redovisas i Appendix.

### Syftet med övriga delstudier inom projektet

Markstudien utgör således del av ett större projekt. Den här presenterade rapporten är också den sista av den serie rapporter, som redovisat projektet. Det kan därför vara motiverat, att här kort ange syftet med övriga delprojekt och hänvisa till rapporter.

### Rapport R 50:1973 - Nio fysiska översiktplaner - en analys av plandokument

Delprojektets syfte var att karakterisera och kritiskt analysera tillämpad planeringsmetod och redovisningsteknik i översiktliga fysiska planer från 50- och 60-talen i de tre kommunerna. Den ger således exempel på hur innebörden i begreppen regionplan och generalplan tolkats under den tid 1947 års byggnadslagstiftning och 1959 års byggnadsstadga verkat.



Rapport R 67:1973 - Kommunal och industriell planering  
i Sundsvallsregionen 1950-1970

Utgångspunkt för delprojektet var att pröva, i vad mån det i byggnadslagstiftningen uppställda kravet att planläggning skall främja en ur allmän synpunkt lämplig utveckling kunde tillgodoses vid planläggning för industrisektorn. Denna sektor utgör en stark intressent utanför kommunens direkta inflytelseområde. Studiens syfte var att påvisa och beskriva den innehållsmässiga förändringen av lagstiftningens planeringsbegrepp.

Rapport R 18:1974 - Kommunal planering i Umeå  
1950-1970

Delprojektets syfte var att med utgångspunkt från byggnadslagstiftningens anvisningar om översikts- och detaljplanering beskriva relationen mellan översikts- och detaljplaner och delar av planeringsprocessen kring Umeå tätorts tillväxt och omvandling under perioden 1950-1970. Vidare var syftet att dokumentera uppfattningar om planeringsprocessen hos kommunala förtroendemän och planerare som deltog i den.

#### Arbetshandlingar

Visst för delprojekten erforderligt material har sammanställts i två arbetshandlingar. Den ena berör stadskärnornas utveckling och den andra den kommunala organisationens utveckling och vissa data rörande förtroendemän.

#### Metod och material i markstudien

Den yta inom vilken markägostrukturen studerats sammanfaller i stort sett med omfattningen av översiktsplanekartor upprättade över de tre kommunerna i slutet av 1960-talet. Detta innebär, att området sträcker sig avsevärt utanför de kommungränser, som gällde för städerna Luleå, Umeå och Sundsvall före storkommunreformen. Som kommunmark angiven mark på i rapporten intagna kartor över situationen 1950 och 1960 kan således vid nämnda tidpunkter varit belägen i och tillhört grannkommun, som sedermera uppgått i det kommunområde som redovisas på 1970 års kartor. Det ligger utanför syftet med denna studie att urskilja detta förhållande i redovisningen. De markägarkategorier som redovisas är stat, landsting, kyrka och kommun. I Sundsvall har dessutom Svenska Cellulosa AB särskilts såsom varande en mycket stor enskild markägare. Äganderättskartorna omfattar råmark och har upprättats med utgångspunkt från de register och kartmaterial, som funnits hos respektive ägargrupp. Materialinsamlingen har skett vid besök på respektive kontor. De register och kartor, som fanns hos kommunerna var åjourförda på sådant sätt, att en rekonstruktion av en historisk situation inte kunde företas. I något fall kunde kommunen inte heller uppvisa en sammanhängande bild av det aktuella markinnehavet. Det primärt insamlade materialet har därför måst kompletteras genom studium av domsagornas fastighetsböcker.

Som underlag för karteringen har använts ekonomiska kartan, skala 1:10 000, som för Luleå finns från 1948, för Umeå från 1959 och för Sundsvall från 1964. Korrigeringar av den ekonomiska kartans fastighetsbild har företagits med hjälp av uppgifter från fastighetsregister resp. jordregister, så att fastighetsköpen överensstämmer med vid de karterade tidpunkterna rådande fastighetsstruktur.

Kommunernas förvärvsaktivitet har relaterats till aktiviteten hos övriga parter på fastighetsmarknaden. Detta har skett med ledning av uppgifter från primärmaterialet till den offentliga lagfartsstatistiken. Ur lagfartsstatistiken erhålls uppgift om säljare och köpare, fastighetsbeteckning samt den erlagda köpeskillingen. Förvärvets art framgår också. Köpeskillingen kan däremot inte relateras till fastighetens storlek. Uppgift om de kommunala markköpens arealer har kunnat fås från de kommunala protokollen.

Genomgången av fastighetsomsättningen visade hög aktivitet hos de privata byggintressenterna, byggherrar och byggtreprenörer, när det gällde förvärv i de gamla stadskärnorna. Ägostrukturen för råmark i kommunen har därför kompletterats med kommunala resp. byggintressenters fastighetsförvärv i stadskärnorna. I samband därmed har primärmaterialet för fastighetstaxeringarna 1957, 1965 och 1970 studerats för samma områden.

Finansieringsformer för de kommunala fastighetsförvärven, markpolitiska handlingsprogram och den politiska uppslutningen kring markpolitiken har studerats i de kommunala protokollen.

För några av de under perioden över kommunområdena upprättade översiktsplanerna har markägoförhållandena prövats som förklaringsfaktor för plangenomförandet. Grundmaterialet härför utgörs, förutom av de offentliggjorda översiktsplanedokumenterna, av plankartor och planbeskrivningar till stadsplaner, antagna under resp. översiktsplans styrperiod.

1970 års kommunala råmarksinnehav har vidare relaterats till det i resp. kommun senast publicerade översiktsplanedokumentet. De i planerna för olika funktioner angivna områdena har mätts med planimeter. Kommunens markinnehav inom resp. funktionsområde har mätts med samma metod. Planimetern ger ett grovt mått, men har ansetts godtagbart för denna jämförelse. Varje yta har mätts tre gånger, varefter ett medelvärde tagits.

Slutligen har även aktuella kommunala bostadsbyggnadsprogram utgjort studerat material.

## Rapportens disposition

Rapporten har disponerats sålunda, att efter detta inledande kapitel ges i kapitel två en presentation av de undersökta kommunerna i vissa för markpolitiken relevanta avseenden. I kapitel tre ges en bred översikt över lagstiftning och centrala uttalanden rörande kommunal markpolitik, som varit gällande under den studerade tidsperioden. I kapitel fyra beskrivs markägostrukturen i de studerade kommunerna år 1950. Plantexterna till de i början av 1950-talet publicerade översiktsplanerna återges i de avsnitt de redovisar någon inställning till markfrågan. Kapitlet innehåller också en jämförelse mellan markägosituation och planförslag. I kapitel fem sätts markägoförhållandena i relation till faktiskt plangenomförande i exploateringsområdena. I kapitel sex beskrivs utvecklingen i stadskärnorna. Kommunala och centrala målangivelser för dessa återges och relateras till den faktiska utvecklingen. Kommunens resp. den privata byggsektorns aktivitet inom stadskärnornas områden dokumenteras. I kapitel sju relateras den kommunala markpolitiken till fastighetsmarknadens struktur. Den kommunalpolitiska uppslutningen kring kommunens markpolitik exemplifieras också. I kapitel åtta redogörs först inledningsvis för utbyggnaden av den kommunala administrationen för markpolitikens handhavande. Därefter analyseras det kommunala markägandet 1970 mot bakgrund av de mål för detta handlande som redovisats i de senaste översiktsplanerna. Råmarksinnehavets omfattning och lokalisering i förhållande till förslagen i översiktsplanerna beskrivs. Marksituationen i det kortare planeringsperspektiv som representeras av planeringen genom de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen analyseras också.

Kapitel nio innehåller avslutande synpunkter. Resultaten av studien relateras till från centralt håll senast presenterade riktlinjer för utformning av den kommunala markpolitiken. I Appendix beskrivs den markpolitiska situationen i den för jämförelse valda kommunen Linköping.

2 PRESENTATION AV DE UNDERSÖKTA  
KOMMUNERNA

De tre studerade kommunerna Luleå, Umeå och Sundsvall har som städer sitt ursprung i slutet av 1500-talet eller början av 1600-talet. De grundades av kronan och på av kronan tillhandahållen donationsjord. Befolkningsutvecklingen var svag ända fram till senare delen av 1800-talet. Under den här studerade perioden 1950-1970 har de tre kommunerna tillvuxit mycket kraftigt till följd av en positiv befolkningsutveckling. Luleå och Umeå hör under hela perioden 1951-1970 och Sundsvall under större delen av perioden till de 25 % av landets kommunblock, som har haft den mest positiva folkmängdsutvecklingen (proposition 1972:111). I absoluta tal har Luleå, Umeå och Sundsvall ökat sin befolkning från respektive 21 000, 17 000 och 25 000 invånare 1950 till respektive 58 000, 55 000 och 64 000 år 1970. Befolkningsökningen har huvudsakligen skett inom central-tätorten, dvs den tätort som är identisk med respektive kommuns namn. 1960, året för tidigast tillgänglig statistik över tätortsbefolkning, var folkmängden i Luleås tätort ca 29 000 och 1970 ca 37 000, eller 25 % ökning. Motsvarande tal för Umeå tätort är ca 32 000 resp ca 48 000 eller 45 % ökning och för Sundsvalls tätort ca 42 000 resp ca 54 000 eller 25 % ökning.

Administrativt har kommunerna ökat sina områden över avsevärda arealer i samband med storkommunreformen, som för Umeå och Sundsvall genomfördes den 1.1. 1965 och för Luleå den 1.1. 1969. 1950 omfattade Luleå kommun 3.756 hektar och år 1970 178.579 hektar. Motsvarande tal för Umeå var 2.957 hektar resp 117.062 hektar samt för Sundsvall 2.935 hektar resp 50.447 hektar.

I alla tre kommunerna har under den studerade perioden mer än halva den yrkesverksamma befolkningen varit sysselsatt inom serviceverksamhet, om man dit hänför allt som inte är jord- och skogsbruk, industri och byggnadsarbete. Detta är något högre än riksgenomsnittet. Tillverkningsindustrin sysselsätter något mindre än en tredjedel av de förvärvsarbetande i Luleå och Sundsvall och något mindre än en femtedel av de förvärvsarbetande i Umeå. I Umeå dominerar i högre grad än i de två andra kommunerna gruppen "tjänster". Sysselsättningsutvecklingen inom industrin har dock varit positiv i alla tre kommunerna. Andelen yrkesverksamma ligger i alla tre kommunerna under riksgenomsnittet.

Bostadsbyggandet per 100 kommuninvånare låg perioden 1966-1970 i Luleå något över riksgenomsnittet, i Umeå avsevärt över och i Sundsvall i nivå med riksgenomsnittet. I absoluta tal innebär det en genomsnittlig produktion per år under nämnda period av 890 lägenheter i Luleå, 1 410 i Umeå och 1 210 i Sundsvall.

Vad beträffar faktorer som ställer krav på god kommunal markberedskap såsom snabb befolkningstillväxt, högt bostadsbyggande och industriell expansion är de studerade kommunerna representativa.



Vad beträffar ägarstruktur och fastighetsstruktur finns i de tre städerna ett par faktorer som har påverkat den kommunala markpolitiken. Den ena faktorn berör domänstrukturen och är väl känd. Som nämnts inledningsvis grundades städerna på donationsjord. Denna mark var vidsträckt och täckte avsevärda arealer utöver vad som behövde tas i anspråk för själva stadsbebyggelsen flera århundraden framöver från stadsgrundandet räknat. Donationsjord utanför stadens tullar utnyttjades ända fram till senare delen av 1800-talet för stadsinvånarnas jord- och skogsbruk. Genom de restriktioner som fanns rörande förfogandet över donationsjord har den varit en faktor som påverkat bebyggelseutvecklingen. Städerna kunde nämligen inte försälja donationsjord till enskild annat än inom stadsplan och efter särskilt tillstånd av Kammarkollegium, kungl. brev den 27.1. 1899. Stadstillväxten har vad beträffar domänstruktur huvudsakligen ägt rum på mark som varit privat eller som övergått från privat till kommunal ägo för tätbebyggelsebehov.

Den andra faktorn berör fastighetsstrukturen. Dess inflytande på den kommunala markpolitiken observerades vid analys av det insamlade materialet. Ett karakteristiskt drag i fastighetsstrukturen i de studerade områdena är de privata jord- och skogsbruksfastigheternas starka ägosplittring och den långsmala formen på skiftena invid älvarna. I dessa avseenden skiljer sig de studerade områdena från landet i övrigt. I en av lantmäteristyrelsen utförd undersökning, Meddelande nr 4:1967, beskrivs resultaten av en inventering av skogsfastigheter, som av överlantmätarna bedömts vara i behov av omarrondering i syfte att skapa större enheter för att öka mekanisering eller annan rationalisering av skogsarbetet eller för att uppnå normal omsättning på fastighetsmarknaden. Inventeringen gav vid handen att dålig arrondering i nämnvärd omfattning förelåg praktiskt taget bara i västra och norra Mellansverige samt i Norrlands kustland. I dessa områden är dock behovet av omarrondering betydande. De skiften, som bedömts vara i behov av omarrondering är uppseendeväckande smala. I Luleå, Umeå och Sundsvallsområdena är medianbredden för huvuddelen av dessa skiften 200 meter eller mindre. Den översiktliga planeringen av stadstillväxten har skett och sker alltjämt utan hänsynstagande till de svårigheter för plangenomförandet som rådande fastighetsindelning kan innebära. I denna studie har verkan av den stora ägosplittringen och de långsmala skiftena inte studerats mer ingående. Det har dock kunnat konstateras, att ägosplittringen berett och bereder kommunerna svårigheter vid plangenomförandet, då förhandlingar måste föras med många markägare, samt att de långsmala skiftena påverkat karaktären av det kommunala råmarksinnehavet. Dessa förhållanden kommenteras ytterligare i det följande.



### 3 LAGSTIFTNING OCH ANVISNINGAR RÖRANDE KOMMUNAL MARKPOLITIK

Rätten att disponera över marken kan sägas vara den viktigaste förutsättningen för byggandet. Själva ägandet av marken utgör enligt byggnadslagstiftningen grund för byggnadsrätten. Ägarens dispositionsrätt över marken med avseende på dess bebyggande begränsades vid seklets början huvudsakligen endast av angränsande markägares intressen enligt civilrättsliga regler. Utvecklingen under 1900-talets första decennier karakteriserades av introduktion av olika medel, som gav samhället möjlighet att på ett kontrollerande sätt genom restriktioner göra inskränkningar i den privata dispositionsrätten till marken. Möjligheten att genom lösningsrätt förfoga över enskild egendom för speciella ändamål infördes också. Under 1900-talet diskuterades länge nödvändigheten av att klarlägga sambanden i samhällenas utbyggnad på ett översiktligt plan, innan den tänkta exploateringen i detaljplanens form redovisades för ett mindre område. Översiktlig fysisk planläggning med syfte att ligga till grund för en mer detaljerad bebyggelse reglering sanktionerades första gången i svensk byggnadslagstiftning genom tillkomsten av stomplaneinstitutet enligt 1931 års stadsplanelag. 1947 tillkom en ny byggnadslag och byggnadsstadga och därmed de institut, regionplan resp generalplan, som under den studerade perioden varit gällande för översiktlig fysisk planläggning och som enligt lagen skall vara vägledande för den mer detaljerade planläggningen.

De institut som byggnadslagstiftningen ställt till samhällets förfogande för att styra bebyggelseutvecklingen är emellertid passivt utformade. Genom översiktsplaneringen fick samhället ett medel för konstruktiv planering, men inga medel för att genomföra planerna. I den enda publikation med anvisningar från den centrala planmyndigheten rörande generalplaneringens bedrivande som funnits under den här studerade perioden omnämns kommunal markpolitik som ett medel för plangenomförande (Byggnadsstyrelsen 1956:1). I anvisningarna framhålls, att kommunerna genom att i tid förvärva mark för andra ändamål än de allmänna kan skapa garantier för att de i generalplanen anvisade områdena verkligen står till förfogande för de avsedda ändamålen. Fortsättningsvis heter det: "Kommunen kan ha anledning att i detta syfte förse sig med betydande markreserver." Om förhållandet mellan generalplanering och kommunal markpolitik sägs i anvisningarna, att kommunens markinnehav inte bör få öva ett avgörande inflytande på planens utformning. I anvisningarna konstateras: "Under senare år har åtskillig bebyggelse tillkommit, som uppenbarligen blivit olämpligt förlagd, därför att kommunen ifråga varit angelägen om att i första hand utnyttja sin egen mark. Många missgrepp av detta slag hade kunnat undvikas, om markpolitiken samordnats med en översiktlig planläggning."

Byggnadslagstiftningens passiva karaktär torde blivit särskilt uppenbar, när stat och kommun från senare delen av 1940-talet började påta sig en aktiv roll inom bostadsförsörjningen med styrning av bostadsbyggandets omfattning, inriktning och loka-

lisering. I samband med beviljande av statliga lån för bostadsbyggande prövades enligt bostadslånekungörelsen tomtkostnaderna dvs markkostnaden plus kostnaden för gator och ledningar. Kostnadsgranskningen enligt bostadslånekungörelsen blev formellt utgångspunkten för bostadsmyndighetens markpolitiska aktivitet. Bostadspolitiska organisationskommittén föreslog i betänkandet "Handläggningen av bostadslån" (1961) i samråd med Bostadsstyrelsen, sedermera genomförda förenklade rutiner, enligt vilka prövningen av exploateringskostnadernas skälighet helt slopades. Inom exploateringsområden skulle endast kostnaderna för markförvärvet prövas. Inom saneringsområden skulle kostnadsprövning inte ske. Rutinerna beskrivs närmare i Bostadsstyrelsens skrift "Att pröva markpriset" (1963).

I skriften framhåller Bostadsstyrelsen, att det förhållandet, att en prövning av markpriset inte äger rum för flerfamiljshus i saneringsområden inte innebär, att lån utan vidare kan beviljas oavsett hur högt pris som betalats.

Kostnadsgranskningen i samband med bostadslånegivningen bildade således utgångspunkt för Bostadsstyrelsens markpolitiska agerande. Detta kom under 1960-talet att omfatta direkta och indirekta åtgärder långt utöver en kostnadsgranskning. Antydning om krav på aktiva kommuner och konstruktiva centralbyråkrater ges i det förut nämnda betänkandet från 1961 och i den proposition som behandlar betänkandet. I betänkandet heter det bl a: "Den betydelsefullaste möjligheten att påverka ortsprisnivån för råmarken torde emellertid finnas i vederbörande kommuns eget handlande i markfrågor. En kommun som vill expandera måste föra en aktiv markpolitik. Den måste sträva efter att garantera tomtmark för den byggnadsproduktion som man vill åstadkomma." Departementschefen bekräftar att denna inriktning av verksamheten står i överensstämmelse med regeringens uppfattning, statsverkspropositionen 1962: "Jag vill i detta sammanhang betona vad utredningsmannen anfört om betydelsen av en aktiv kommunal markpolitik. Det är angeläget, att kommunerna i god tid skaffar sig tillgång till tomtmark, som på skäliga villkor kan tillhandahållas för erforderlig bostadsproduktion. En sådan markpolitik underlättar också en kontinuerligt driven planeringsverksamhet."

Departementschefen beskriver också centralorganets roll. "Vid ett genomförande av föreslagen decentralisering och överflyttning av arbetsuppgifter från Bostadsstyrelsen till andra organ återstår en grupp bostadspolitiska kärnfunktioner. Dessa påkallar ett centralorgan, som kan ta initiativ och följa utvecklingen på bostadsområdet." Vad beträffar markpolitikens utformning och planeringen av bostadsförsörjningens genomförande i kommunerna kom centralorganet att ta en rad initiativ.

Bostadsstyrelsen inleder sin skrift "Att pröva markpriset" med att i några kärnfulla satser slå fast betydelsen av tesen om det kommunala markägandet. "Ett ändamålsenligt och rationellt samhällsbyggande förutsätter att erforderlig mark står till förfogande på rätt ställe och vid rätt tidpunkt. Planläggning av mark som inte är disponibel för det ändamål för vilket marken planlägges är ofta meningslös. Tillgången på mark måste

med andra ord säkerställas på ett eller annat sätt för att planläggningen skall få reell innebörd." ... "På grund av markfrågans betydelse i planeringssammanhanget är det nödvändigt att en målmedveten markpolitik bedrivs såsom ett led i samhällsplaneringen." Denna tes skulle bli ett återkommande tema i den verksamhet som bedrevs vid tomtsektionen inom Bostadsstyrelsens värderingsbyrå. Verksamheten bedrevs förutom genom sedvanlig ärendehandläggning genom tidskriftsartiklar, kursverksamhet vid Kommunskolan i Sigtuna och initiativ till åtgärder från regeringens sida.

För planering av bostadsbyggandet i kommunerna infördes under 1960-talet kommunala bostadsbyggnadsprogram. Även i Bostadsstyrelsens anvisningar till dessa framhålls mycket starkt det kommunala markägandets betydelse för att styra genomförandet av bebyggelsen. Markinnehavet sägs också öka kommunens möjligheter att aktivt påverka bebyggelsens utformning. Ett omfattande kommunalt markinnehav antas vidare ha en återhållande inverkan på markprisutvecklingen.

De markpolitiska problem som kännetecknat 1950-talet och som man under 1960-talet sökte lösa genom olika reformer beskrivs rätt klart i en ledare i tidskriften Plan 1962:2 och i ett med pseudonym signerat inlägg i följande nummer, 1962:3. I ledaren, som har titeln "Social kommunal markpolitik" erinras om att det i Sverige finns en gammal tradition enligt vilken kommunerna skall äga mark och på förmånliga villkor ställa den till förfogande för bl a bostadsbyggande. Man försöker neutralisera den markpolitiska frågan genom att framhålla, att markpolitik inte "behövde orsaka större kommunalpolitiska stridigheter". Genom att hänvisa till gammal tradition och framhålla att markpolitik inte är något att strida om söker ledaren att utsläta den politiska motsättningen mellan allmänt och enskilt markägande. Det framhålls t ex att "på många mindre industriorter har stora företag - låt vara i välförståeligt eget intresse - fungerat som den socialt inställda "synliga hand" som säkerställt ett tillräckligt utbud av billig tomtmark."

I ledaren görs genom en å ena sidan - å andra sidan - argumentation och genom ett flertal reservationer med "i regel" o dyl inte ett konsekvent ställningstagande för kommunal markpolitik. I ledaren påpekas emellertid, att 1950-talet "medfört en försvagning av den kommunala markpolitiken, i stället för som man väntat sig en skärpning". Man anser att två orsaker bör framhållas särskilt för den försvagade kommunala markpolitiken. "Den första är läget på kapitalmarknaden kombinerad med ett mycket stort kommunalt investeringsbehov. Många kommuner menar sig icke ha råd, respektive icke ha möjlighet att låna de medel som erfordras för mark- och fastighetsförvärv. Den andra är koncentrationen till storföretag på den byggande sidan som ökat producenternas intresse för att säkerställa en hög kontinuerlig verksamhet genom stora mark-och fastighetsförvärv."

Trots de lite oklara ställningstagandena framhålls i ledarens slutsatser, att det är "utomordentligt angeläget att kommunerna genom omfattande markförvärv säkerställer ett ändamålsenligt stadsbyggande. General- och regionplaner skall utnyttjas som instrument för en aktiv markpolitik. Markförvärven skall inte vara kortsiktiga; de skall säkerställa stadens utbyggnad



för tiotal år framåt. Den långsiktiga markpolitiken skall inte bara avse ytterområden. Den skall lika systematiskt bedrivas i innerstadens saneringsområden."

I det inlägg, som publicerades i tidskriftens följande nummer under rubriken "Kommunal markpolitik och statlig" är ställningstagandena för den kommunala markpolitiken klara och koncisa. I inlägget framhålls, att det är "ytterligt allvarligt, att den kommunala markpolitiken vid en tidpunkt, då samhällsbyggnadsintresset främst och med nödvändighet måste inriktas på saneringsfrågan, icke avsatt några nämnvärda resultat inom de centrala delarna av våra städer och samhällen." . . . "Men inte heller markpolitiken inom ytterområdena fungerar tillfredsställande."

I artikeln framhålls, att staten bär det största ansvaret för brister i den kommunala markpolitiken dels genom att inte tillgodose kommunernas kapitalbehov för markanskaffning dels genom att själv som markägare driva en politik som direkt motverkade de mål som regeringen uttalat för den kommunala markpolitiken. "Statens och kyrkans markpolitik, som egentligen är en karikatyr av vad man vill inlägga i ordet markpolitik, synes icke sällan vara ägnad att direkt motverka kommunala ambitioner ifråga om bebyggelseplanering, tomtkostnadspolitik, bostadspolitik, strävanden som staten i andra sammanhang säger sig vilja understödja. En radikal ändring - såväl administrativt som innehållsmässigt - av den statliga s k markpolitiken synes vara angelägen. . . . "Vad nu sagts talar för att en framgångsrik kommunal markpolitik idag och framdeles är svår att föra, om icke staten på väsentliga punkter ändrar de för en sådan politik nödvändiga förutsättningar, för vilka staten själv är ansvarig." 1/

De två artiklarna har här redovisats ganska utförligt av den anledningen att de så väl speglar de markpolitiska problem som man inriktade sig på att lösa under 60-talet, nämligen

- kapitalförsörjningen till det kommunala markägandet
- de stora byggproducenternas med kommunen konkurrerande intresse för markinnehav
- den svårkontrollerade utvecklingen i städernas centrala delar
- statens motsägelsefulla roll som markägare.

Även på ett annat plan - det politiska - kan artiklarna sägas spegla 60-talets problem. Å ena sidan det kompromisslösa ställningstagandet för en kommunal markpolitik, å andra sidan samförståndslösningar mellan oförenliga intressen.

Här ges en kort sammanfattning av 1960-talets markpolitiska reformåtgärder i syfte att ange huvuddragen i dessa fram till 1970.

<sup>1</sup> Det torde inte vara osannolikt att ledaren har skrivits av tidskriftens ansvarige utgivare Per Holm och det med pseudonym signerade inlägget av Östen Hernbäck, under 60-talet chef för tomtsektionen vid Bostadsstyrelsens värderingsbyrå.



Hösten 1963 tillsattes markpolitiska utredningen, som avgav sitt första betänkande hösten 1964, SOU 1964:42. I betänkandet understryks markägandets betydelse i samhällsbyggnadsprocessen. Utredningen hade bl a i detalj studerat planering och byggande i ett tiotal kommuner och fann att endast undantagsvis hade samhällsbyggandet ägt rum under hänsynstagande enbart till samhällsbyggandets egna krav. Man fann att de medel, som kommunen förfogade över för planering och plangenomförande var otillräckliga bl a för att garantera att byggandet följde ett önskvärt tidsschema och föll inom en rimlig kostnadsram. Man ansåg, att lösningen låg i att kommunen förvärvade mark. Tidsperspektivet för markförvärven borde vara tio år före byggandets påbörjande. Vidare borde kommunen upplåta mark med tomt rätt i stället för att sälja den. Man ansåg att konkurrensen om marken från enskildas sida inte skulle utgöra något problem, om kommunens markberedskap var tillräckligt god. Enskilda köparens önskemål om att köpa mark grundades i regel, ansåg man, på ett behov att kunna bebygga marken inom en snar framtid. De icke-kommunala byggherrarnas behov av långtidsplanering borde tillgodoses genom att kommunerna i god tid fördelar bebyggelsemarken på dem som skall svara för byggandet. Härigenom ansåg man att en väsentlig anledning till byggherrars aktivitet i fråga om markförvärv skulle elimineras.

I proposition nr 100/1967 framlades förslag om mark- och bostadspolitiken, vilka byggde bl a på markpolitiska utredningens betänkanden. I propositionen underströk departementschefen behovet av väsentligt aktivare markpolitiska insatser av kommunerna. "Kommunerna bör enligt min mening förvärva mark i sådan omfattning att de får dominerande inflytande över de marktillgångar, som inom överskådlig tid kan beräknas bli tagna i anspråk för samhällsbyggandet. - - - - Kommunerna bör bygga upp en så god markberedskap att mark är säkerställd för minst 10 års byggande." Departementschefen underströk också att marken företrädesvis borde upplåtas med tomträtt. Statliga lån till kommunerna för att möjliggöra att de vid exploatering behöll ägandet av marken och i stället upplåt den med tomträtt infördes 1966 och 1968 kom statliga lånemöjligheter för kommunerna för finansiering av markköp. Förenklade rutiner för marktransaktioner mellan stat och kommun infördes också.

Parallellt med utvecklingen mot ökande inskränkning i dispositionsrätten har alltsedan början av detta århundrade en diskussion pågått om rätten till markvärdestegringen. De senaste förslagen till lösningar i denna fråga framlades i SOU 1966:23 av den 1963 tillkallade markvärdekommittén. Kommittén konstaterade bl a att markpriserna inom vissa områden jämfört med andra priser stigit exceptionellt mycket och att ägare av för samhällsutvecklingen nödvändig mark sällan behövde räkna med någon utbudskonkurrens, utan hade något av en monopolställning. Det mest genomgripande av utredningens förslag resulterade i en lag gällande från 1968. Den innebär, att kommunerna har förköpsrätt till fastigheter inom sina områden och på så sätt möjlighet att på ett tidigt stadium förvärva mark, som behövs för samhällsbyggandet. Ett annat av kommitténs förslag i syfte att öka utbudet av mark och minska konkurrensen ledde till en ändring (från 1968) i kommunalskattelagen innebärande att vinst från försäljning av fastighet beskattas oberoende av

den tid fastigheten innehafts. Tidigare var vinsten skattefri, om fastigheten innehafts mer än tio år. Möjligheten att göra stora skattefria vinster, om man kunde binda kapital i mark under tio år, hade gjort mark till ett eftertraktat placeringsobjekt för enskilt kapital.

1969 gav Bostadsstyrelsen ut en skrift, "Kommunal markpolitik". Den innehåller en redogörelse för de markpolitiska hjälpmedlen, men även anvisningar om vilka målen för den kommunala markpolitiken bör vara och hur de kan genomföras i praktiken. Målen anges bl a i följande formuleringar: "Skall kommunen på ett alltigenom ändamålsenligt sätt kunna utöva de aktiva funktioner som ansvaret för bostadsförsörjningen och annat samhällsbyggande innefattar måste kommunen öka sitt realinflytande över samhällsbyggandet. Det säkraste sättet att få till stånd en sådan ökning är att kommunen i god tid själv förvärvar marken. Kommunen bör därför föra en aktiv och förutseende markförvärvspolitik." Tidsperspektivet för markförvärven anges till minst tio år. Rörande målens genomförande i praktiken sägs bl a att en kommunal markpolitik i enlighet med statsmakternas rekommendationer förutsätter omfattande administrativa och finansiella insatser av kommunen. Vidare sägs att kommunen bör upprätta ett markpolitiskt handlingsprogram omfattande en period av minst tio år och en rad anvisningar ges för detta arbetes bedrivande.

Under 1970-talet har reformarbetet fortsatt i syfte att förverkliga det kommunala inflytandet över bebyggelseutvecklingen. Successivt som markpolitiska reformer genomförts har en skärpning skett av motsättningarna mellan allmänna och enskilda intressen av att ha rätten att disponera över mark som en förutsättning för byggande. De motstående intressena har blivit särskilt markerade i början av 70-talet. Byggnadsindustrins opposition mot en kommunal styrning av bebyggelseutvecklingen med markinnehav som ett väsentligt genomförandemedel kommer exempelvis klart till uttryck i skriften "Makt och mark" (1973). I skriften sägs bl a om konsekvenserna av de under 60-talet genomförda markpolitiska reformerna: "Att en balansrubbing inträffat inom markpolitiken är uppenbart. De praktiska och principiella konsekvenserna av detta har likväl passerat relativt obeaktade." - - - "För bostadsmarknaden och kanske också för de delar av näringslivet som utgör närhetsservice kommer kommunalpolitiska beslut mer eller mindre totalt att ersätta fri efterfrågan från konsumenterna."

#### 4 MARKÄGOSTRUKTUREN OCH ÖVERSIKTSPLANERNA I BÖRJAN AV 1950-TALET I DE STUDERADE KOMMUNERNA

I detta kapitel beskrivs först markägostrukturen i de studerade kommunerna år 1950, därefter redovisas, vilken inställning till markfrågan, som återfinns i plantexterna till de i början av 1950-talet publicerade översiktsplanerna för de studerade områdena. Slutligen analyseras vilken mark som i planerna anvisats för exploatering och om markägostrukturen hindrat en lämplig stadsutbyggnad.

##### 4.1 Markägostrukturen 1950 i Luleå, Umeå och Sundsvall

1950 har valts som gemensam första tidpunkt för alla tre kommunerna för att redovisa markägostrukturen. Valet av gemensam tidpunkt för redovisningen kan motiveras med att materialinsamlingen visade, att förändringarna i markägostrukturen under hela 1950-talet var så obetydliga att en redovisning av olika tidpunkter för de tre kommunerna för att mer exakt relatera markägosituationen till tidpunkten för plandokumentens publicering inte var motiverat.

I kapitel 1 har metod och material för karteringen redovisats. Det må här endast erinras om att det karterade området i stort sett sammanfaller med de generalplanekartor, som finns i de tre kommunerna från slutet av 1960-talet. Detta har gjorts för att över tiden kunna studera förändringarna inom samma geografiska område. Detta innebär, att det karterade området sträcker sig avsevärt utanför de kommungränser, som gällde 1950 för städerna Luleå, Umeå och Sundsvall. Som kommunmark 1950 angiven mark kan alltså vara belägen i städerna angränsande kommun, som sedermera uppgått i det kommunområde som gällde 1970. Stadsnamnen som används i detta kapitel betecknar således respektive undersökningsområde. Dessa framgår av kartorna, FIG 1-3.

Vid kartering av ägoförhållandena 1950 har fem kategorier markägare särskilts, nämligen: kommunen, staten, kyrkan, landstinget samt övriga markägare. Att kartlägga kommunens markägande är studiens syfte och urskiljandet av stat, kyrka och landsting som särskilda markägare motiveras av att dessa kategorier intar en speciell ställning som markägare. De innehar ofta stora områden i lägen, som är attraktiva för kommunens expansion. Förvärv av mark från dessa ägarkategorier försvårades under 50-talet och större delen av 60-talet av besvärliga procedurer bl a med krav på bytesmark i stället för köpeskilling. Att redovisa av byggherrar eller byggföretag ägd mark hade varit motiverat. Denna kategori har emellertid inte kunnat påträffas i det studerade materialet som ägare 1950 av fastigheter av råmarkskaraktär i något av undersökningsområdena.

Till kategorien "övriga markägare" har förts privata fysiska och juridiska personers markinnehav. I Sundsvall har ur denna



# LULEÅ

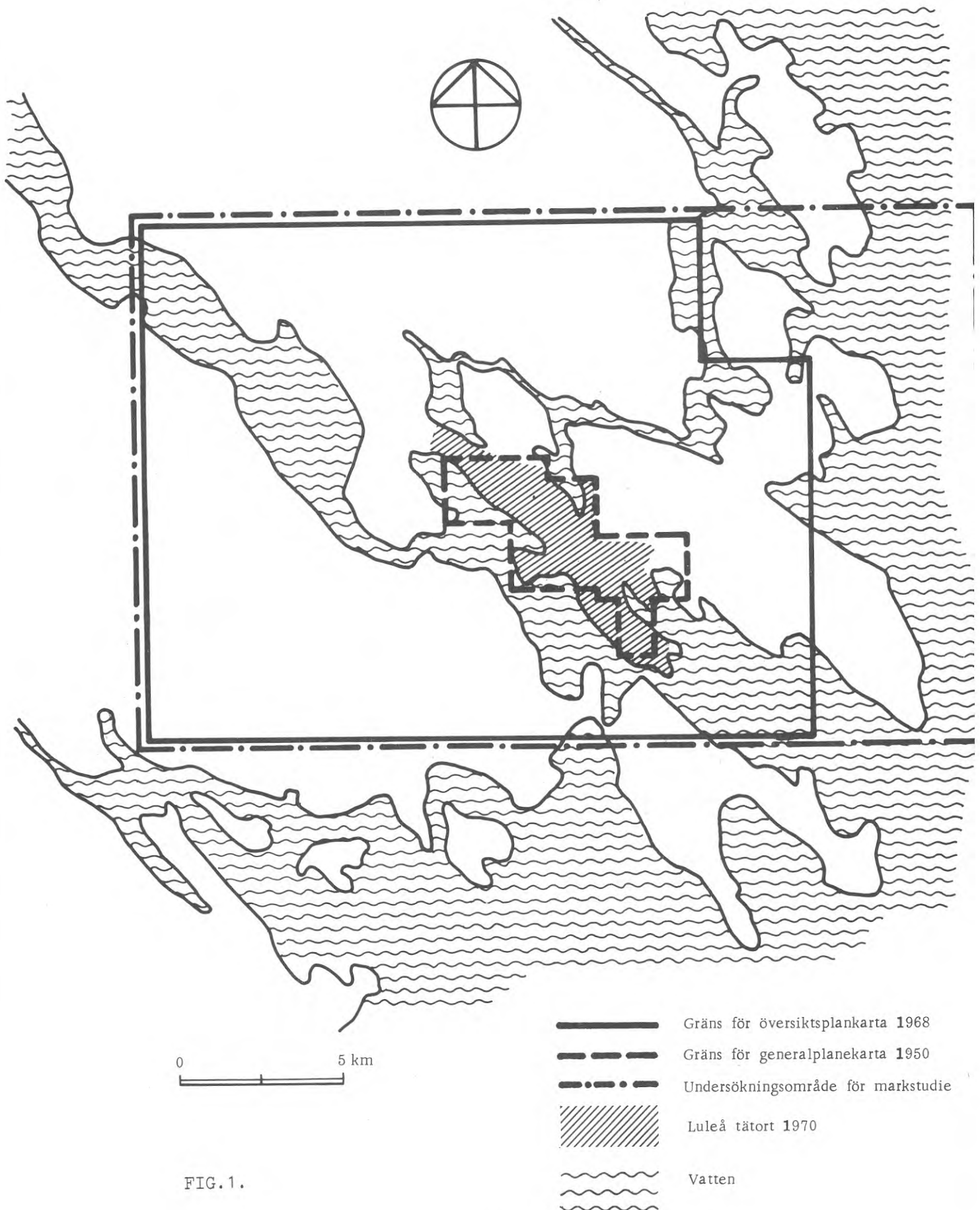
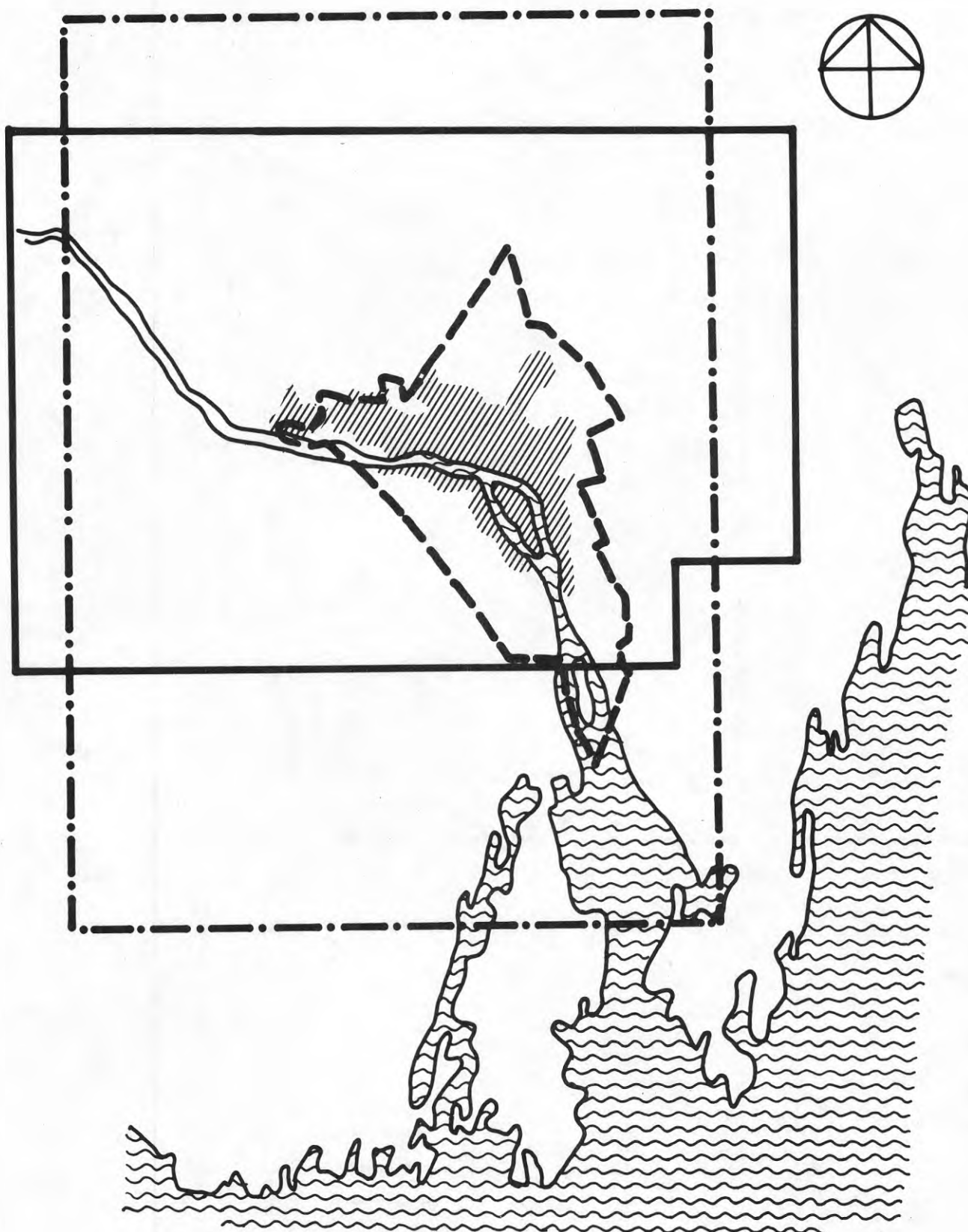


FIG. 1.



# UMEÅ

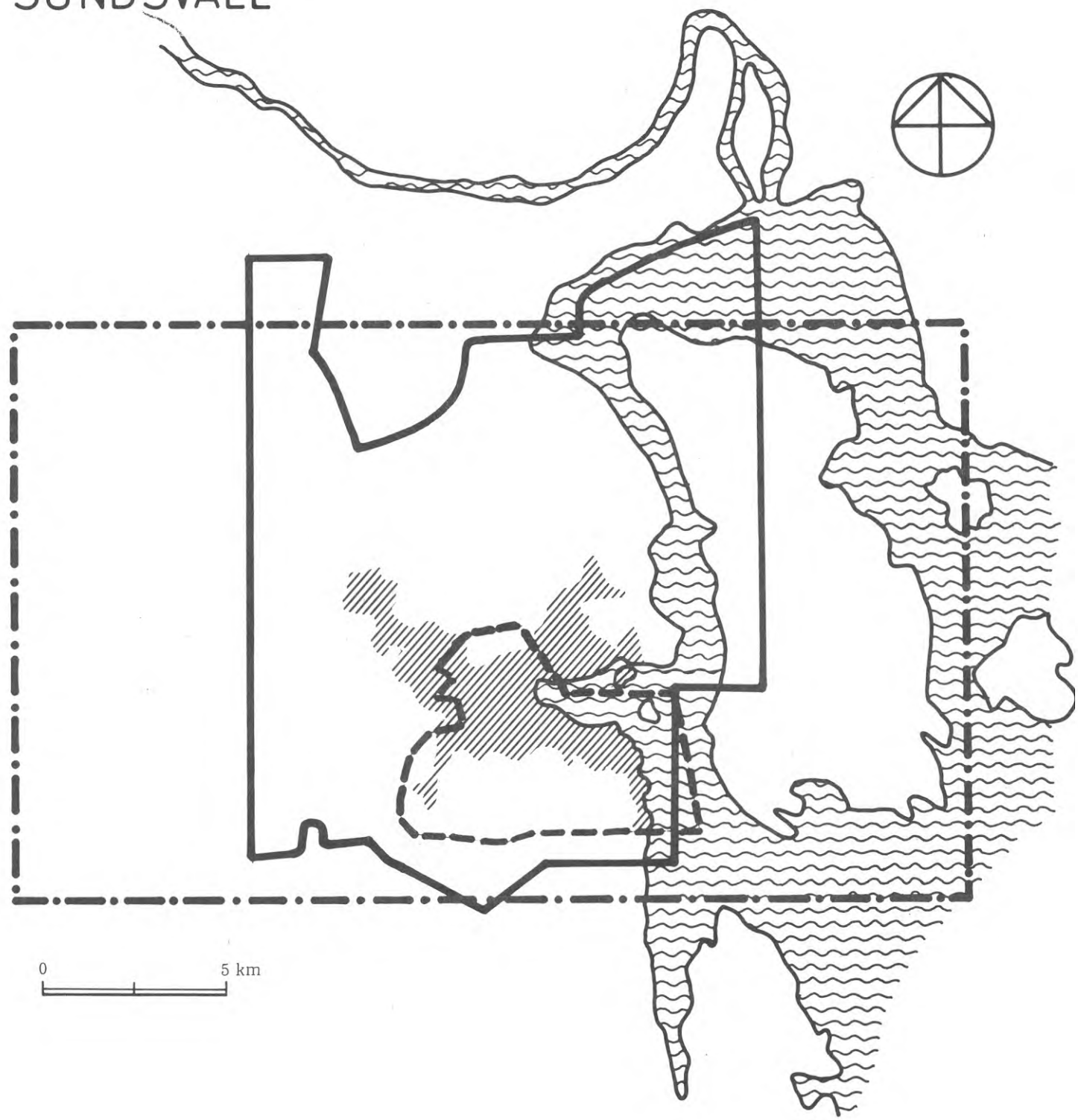


0 5 km

- Gräns för generalplanekarta 1966
- - - Gräns för regionplanekarta 1957
- · - · - · Undersökningsområde för markstudien
- ▨ Umeå tätort 1970
- ~ Vatten

FIG.2.

# SUNDSVALL



- Gräns för generalplanekarta 1968
- - - Gräns för generalplanekarta 1953
- · - · - · Undersökningsområde för markstudien
- ▨ Sundsvalls tätort 1970
- ~ Vatten

FIG. 3.

grupp utskiljts Svenska Cellulosa AB, SCA, eftersom företaget ensamt disponerar över omfattande markarealer. Markägarkategorierna återfinns på kartor, FIG 4-6.

#### Det kommunala markinnehavet

I de tre undersökningsområdena Luleå, Umeå och Sundsvall bestod det kommunala markinnehavet år 1950 till respektive 60, 75 och 70 % av donationsjord.

I Luleå undersökningsområde uppgick det kommunala markinnehavet 1950 till ca 1.600 hektar, varav 990 hektar utgjorde donationsjord. Övriga kommunala marktillgångar utgjordes dels av ett sammanhängande område, Örnäset, som förvärvades för att säkerställa mark för bostadsbebyggelse i samband med lokaliseringsplaneringen av NJA till Luleå, dels av vissa fastigheter inom Mjölkudden, nordväst om det centrala stadsområdet. Kommunens markinnehav inom Mjölkudden var emellertid vid denna tidpunkt uppsplittrat på ett flertal mindre skiften och inom området fanns ett starkt inslag av privatägd mark. Ett i förhållande till huvudtätorten ocentralt hedområde väster om Notviken ingick också i den kommunägda marken.

Inom Umeå undersökningsområde omfattade det kommunala markinnehavet ca 350 hektar, varav 260 hektar var donationsjord. Med undantag för den kommunalägda marken på ca 80 hektar i dåvarande Backens municipalsamhälle omfattade de kommunala marktillgångarna smärre arealer, avlägset belägna i förhållande till befintlig tätortsbebyggelse och splittrade på små och åtskilda enheter.

Inom Sundsvalls undersökningsområde utgjorde det kommunala markinnehavet 1950 ca 1.940 hektar, varav ca 850 hektar utgjorde donationsjord bestående av de s.k. norra och södra stadsbergen. Huvuddelen av övrig kommunal mark utgjordes av enstaka fastigheter, eller i några fall områden om upp till ca 60 hektar, tämligen avlägset beläget i förhållande till huvudtätorten.

#### Statens markinnehav

I Luleå omfattade statens markinnehav år 1950 ca 270 hektar, fördelat på tre områden. Ett tillhörde SJ och låg NV om staden. Ett tillhörde militärväsendet och låg österut nära huvudtätorten. Norr om staden fanns också ett staten tillhörigt mindre markområde.

I Umeå omfattade statens mark 1950 ca 740 hektar, varav ca 620 utgjorde mark för militära ändamål norr om och i direkt anslutning till huvudtätorten.

I Sundsvall omfattade statens mark 1950 ett område om ca 50 hektar på södra stadsberget. Området var avsett för militärt ändamål.

Varken i Luleå eller Sundsvall kan statens begränsade mark-



FIG.4. Markgokategorier i Luleå 1950.





FIG. 5. Markägokategorier i Umeå 1950.

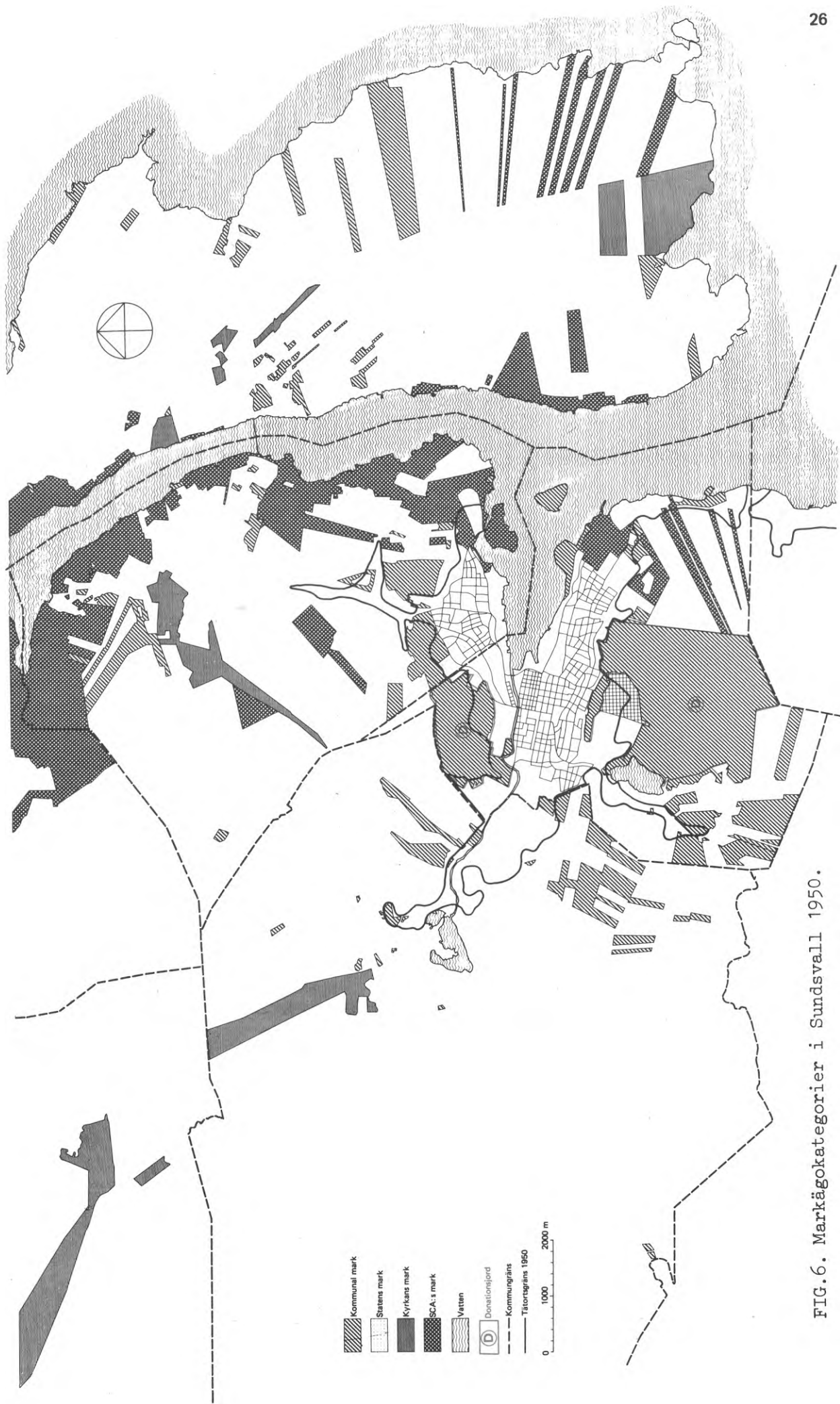


FIG.6. Markägokategorier i Sundsvall 1950.

innehav haft betydelse för stadstillväxten. I Umeå däremot var statens markinnehav betydande och låg inom intressezonen för stadens tillväxt.

#### Kyrkans mark

I såväl Luleå som Umeå var det kyrkliga markinnehavet av begränsad omfattning. I Sundsvall däremot utgjorde kyrkans mark 780 hektar, belägen på Alnön samt norr om staden; det senare kan sägas ha varit av intresse för stadstillväxten på längre sikt.

#### Landstingets mark

I Luleå och Sundsvall saknade landstinget icke bebyggd mark. I Umeå hade landstinget ett mindre område, ca 50 hektar, öster om staden.

#### Privat mark

Huvuddelen av marken inom de tre undersökningsområdena utgjordes 1950 av privat mark. Denna ägarkategori karakteriseras av ett i förhållande till de andra markägarna ringa innehav per ägare. Undantag härför är SCA i Sundsvall. Företaget är alltså näst efter staten landets största markägare. Huvuddelen av företagets mark utgörs av skogsmark, som är en integration bakåt i produktionskedjan för att säkra kontinuerliga leveranser av råvarubehovet. Inom det studerade området ägde SCA 1950 emellertid även för industriexpansion välbelägna områden vid kusten och i de större tätorternas närhet. Tillgång till hamn torde vid denna tidpunkt ha varit en avgörande lokaliseringsfaktor för de flesta industriföretagen i Sundsvallsregionen. År 1950 ägde SCA ca 1.650 hektar mark inom undersökningsområdet. Kuststräckan Fagervik-Kvissle-Nyhamn är 40 km, inkluderas tre öar vid Vivstavarv, Ortvik och Svartvik blir strandlinjen 48,2 km. SCA:s andel av den senare strandlinjen var ca 60 %. Större delen av strandlinjen utgjorde begränsningslinje för områden anvisade för industriellt ändamål i översiktsplan. SCA ägde 80 % av begränsningslinjen. Genom sitt stora markinnehav kan SCA sägas ha påverkat bebyggelseutvecklingen inom området.

#### 4.2 Textgranskning av översiktsplanerna

I de tre studerade kommunområdena fanns under 1950-talet ingen antagen eller fastställd översiktsplan. Det planarbete som bedrevs finns dock dokumenterat och dokumenten ses här som ett uttryck för hur de i planarbetet engagerade bedömt frågor om bebyggelseutvecklingen. Dokumenten har också diskuterats av kommunala myndigheter, lokala politiska föreningar och andra intressegrupper, varför det är rimligt att anta, att de kan ha påverkat handlandet.

Textdelen till nedanstående plandokument har här granskats med

avseende på om markägandets konsekvenser för genomförandet omnämnts.

#### 1950-talets översiktliga plandokument

| Plan                             | Period      | Planförfattare                         |
|----------------------------------|-------------|--|
| Luleå generalplan                | 1950 - 1972 | O Danneskiöld-Samsö och Sven Månsson   |
| Nederluleå generalplan           | 1950 - 1970 | "                                      |
| Umeå regionplan                  | 1957 - 1975 | VBB                                    |
| Revidering I av Umeå regionplan  | 1959 - 1980 | Västerbottenkommunernas arkitektkontor |
| Revidering II av Umeå regionplan | 1960 - 1980 | "                                      |
| Sundsvalls regionplan            | 1953 - 1970 | VBB                                    |
| Sundsvalls generalplan           | 1953 - 1970 | VBB                                    |
| Njurunda generalplan             | 1954 - 1970 | VBB                                    |
| Skön generalplan                 | 1953 - 1970 | VBB                                    |
| Timrå generalplan                | 1951 - 1970 | VBB                                    |

#### Luleå

I Luleå togs frågan om översiktlig planering upp i samband med att Norrbottens järnverk lokaliserades till staden. Planarbetet bedrevs 1948-1950 och resulterade i "Luleå generalplan 1950". Planen blev inte formellt antagen av stadsfullmäktige. Under åren 1948-50 bedrevs även ett generalplanarbete för Nederluleå kommun resulterande i "Generalplan för Nederluleå kommun 1950". Inte heller denna plan antogs.

I generalplanen för Luleå berörs genomförandefrågor i flera sammanhang i plantexten. Därvid kommer planförfattarna även in på markägandets betydelse för genomförandet och säger (sid 63-64) "Det måste vid varje tidpunkt finnas mark tillgänglig för exploatering av alla de tre föreslagna hustyperna 1/ och själva exploateringen måste organiseras på ett för staden resp kommunen så ekonomiskt sätt som möjligt. Önskvärt vore därför om de olika områdena kunde exploateras efter varandra. Detta är emellertid ej möjligt enbart på grund av den föreslagna hustypsfördelningen - alla hustyper finns ej representerade

<sup>1</sup>Hänsyftar på tidigare i texten framfört förslag om utbyggnad med 3-vånings flerfamiljshus, radhus och egnahem.



inom alla områden - men även därför att staden respektive kommunen ej förfogar över all marken." - - - "Såväl Bergnäs- som Bredviksområdet är i enskilda markägares hand och det är därför svårt att närmare ange tidpunkten, vid vilken de kan antas bli exploaterade."

Karta över markägarkategorier finns ej i planen, inte heller någon genomgång i texten av läge och omfattning av olika ägar- kategoriers markinnehav.

Nederluleå generalplan betecknas av planförfattarna som en landsbygdsplanering, där såväl landsbygdens som tätorternas förhållanden tagits upp i ett sammanhang. Mer än hälften av bostadsbyggandet föreslås ske i egna hem. Resten fördelar sig till ungefär lika delar på flerfamiljshus och radhus, men trots detta diskuterar författarna inga markägo- eller genomförande-frågor som de gjort i Luleå generalplan.

Umeå

För Umeå förordnade Kungl Maj:t 1950 om upprättande av regionplan för Umeå tätort dvs Umeå stad och de båda municipalsamhällena Teg och Backen. Planarbetet resulterade i "Förslag till regionplan för Umeorten 1957". Förslaget var av skilda anledningar inaktuellt redan vid presentationen och revisioner företogs och resulterade i "Förslag till regionplan för Umeorten. Överarbetning 1959" samt "Förslag till regionplan för Umeorten. Revidering år 1960". Det senare förslaget lämnades till Kungl Maj:t för fastställelseprövning, men blev under hänvisning till den förestående kommunsammanläggningen aldrig fastställt.

I Umeå regionplan från 1957 omnämns inledningsvis "markens ägo-förhållanden" som en grundläggande förutsättning för det fortsatta planeringsarbetet. Hänvisning görs till en karta. Kartan i skala 1:20 000 visar större markägare inom planområdet, nämligen Umeå stad, Umeå landskommun, Landstinget och Kronan.

Planförfattaren kritiserar (sid 12) den hittillsvarande inriktningen av byggnadsproduktionen för att man "ofta nödgats gå fram efter minsta motståndets lag då det gällt lokaliseringen av nybebyggelsen. I Umeå återfinns sålunda det för städerna karakteristiska förhållandet att man i stort sett avstått från att söka utfylla äldre, till viss del redan bebyggda områden med delvis rivningsmogen bebyggelse för att i stället söka sig till helt nya, periferiskt belägna områden." På ett annat ställe i planen (sid 20) exemplifieras "motståndet" närmare, varvid bl a brist på tomtmark i kommunal ägo anges. Planförfattaren framhåller (sid 12) att en utspridd bebyggelse är kostsam ur kommunalekonomisk synpunkt och kommunikationssynpunkt. Han antar också att de boende vid lättnader i hyresmarknad skulle söka sig närmare centrum och arbetsplatsen. Han finner det önskvärt att ny hyreshusbebyggelse uppförs i mera centralt läge, men anser en hastig omsvängning i en påbörjad mark- och planeringspolitik inte möjlig. Han rekommenderar att man i god tid parallellt inriktar markpolitiken på förnyelse av äldre stadspartier, exempelvis genom markförvärv, och på en

lämplig utbyggnad av nya områden." I avsnittet om industri-  
mark antyds markägoproblem (sid 16): "Marken är visserligen i  
enskild ägo, men viss nyetablering är inte utesluten." - - -  
"I stor utsträckning synes de större industriföretagen ha för-  
säkrat sig om utvidgningsmöjligheter genom förvärv av närlig-  
gande tomtmark. Även om dessa utvidgningsreserver ej skulle  
bli tagna i anspråk, kan man emellertid icke räkna med att  
dessa områden i någon större utsträckning skall stå till för-  
fogande för etablering av nya företag." Industrimarken över-  
dimensioneras i förhållande till beräknat behov, vilket delvis  
anges ske "för att möta svårigheter, när det gäller att fri-  
göra marken för det avsedda ändamålet".

Den första revideringen av regionplanen har en karta i 1:20 000  
över större markägare, nämligen Umeå stad, Umeå landskommun,  
Landstinget och Kronan. I texten berörs ej markägandet eller  
dess betydelse för plangenomförandet. I den senare planrevide-  
ringen behandlas inte markfrågor.

### Sundsvall

I Sundsvall påbörjades redan 1946 en utredning om översiktlig  
interkommunal planering för Sundsvallsområdet. 1948 förordna-  
de Kungl Maj:t om upprättande av regionplan för Sundsvalls  
stad och tio angränsande kommuner, nämligen Njurunda, Timrå,  
Alnö, Selånger, Sättna, Tuna, Attmar, Hässjö och Tynderö.  
Planarbetet resulterade i det 1954 offentliggjorda "Förslag  
till regionplan för Sundsvall med omnejd, 1953". Efter vissa  
jämkningar i förslaget lämnades detta 1955 till Kungl Maj:t  
för fastställelseprövning. På grund av kritik framför allt  
från länsmyndigheterna fastställdes emellertid inte planen  
förrän 1963.

Jämsides med regionplanearbetet i början av 50-talet utarbete-  
des separata generalplaner för Njurunda, Skön, Sundsvall och  
Timrå. För Njurunda kom "Generalplan för Njurunda 1949-54",  
för Skön publicerades 1953 "Generalplan för Sköns köping" ut-  
arbetad åren 1949-53, för Sundsvall kom "Förslag till general-  
plan för Sundsvall, utarbetat 1949-1953" och för Timrå kom  
"Beskrivning av generalplan för Timrå köping upprättad 1949-  
1951". Ingen av dessa generalplaner antogs.

Regionplanen för Sundsvall med omnejd anger i innehållsförteck-  
ningen ett antal konceptkartor i skala 1:50 000 som upprättats,  
men icke bilagts planen. Bland dessa anges en karta över "Ägo-  
förhållanden".

I plantexten omnämns markägoproblem under rubriken "Industrins  
lokalisering och markbehov" (sid 23), där det konstateras, att  
den i regionplanen anvisade outnyttjade industriarealen uppgår  
till fyra gånger det kalkylerade behovet. Man anser att man  
därigenom fått tillfredsställande marginaler bl a "för att mö-  
ta svårigheter, när det gäller att frigöra marken för det av-  
sedda ändamålet".

Samma tankegång återfinns, när det gäller bostadsbyggandet,  
under rubriken "Bosättning" (sid 29). Man konstaterar, att ut-

byggnadsmöjligheterna för flerfamiljshus i många fall består av ett "igenfyllande" av större eller mindre luckor i den befintliga bebyggelsen. Genomförandet av detta bostadsbyggande kan bereda svårigheter "bl a ur markanskaffningssynpunkt". Detta beaktas genom att de för bebyggelse angivna markområdena överdimensioneras i förhållande till i texten redovisad behovsberäkning.

Förslag till generalplan för Sundsvall har enligt innehållsförteckningen ingen markägokarta. Under rubriken "Bostadsområden" (sid 48), omnämns att reservområden anvisats bl a "för det fall några av de anvisade utbyggnadsmöjligheterna för perioden 1950-70 av särskilda skäl icke skulle utnyttjas". Att markägandet skulle vara ett sådant särskilt skäl sägs emellertid inte uttryckligen.

Njurunda generalplan har ingen markägokarta. I texten omnämns, att planen anvisar möjligheter till betydande utvidgning av befintliga industriområden. "I flera fall kommer sådana utvidgningar att taga i anspråk mark, som nu upptar äldre bostadsbebyggelse." Om detta kan bereda svårighet för genomförandet kommenteras ej. Planen innehåller ingenting i övrigt om markägo- eller genomförandefrågor.

Sköns generalplan innehåller ingen markägokarta. Under rubriken "Bebyggelse" omnämns (sid 41), att köpingen köpt ett nedlagt sågverk för att disponera marken för nya industriföretag. Andra efter sågverksnedläggelsen outnyttjade industriområden räknar man inte "skall kunna disponeras för annan nyetablering än den markägaren, Svenska Cellulosa AB, eventuellt själv företar." I övrigt innehåller planen inget om förhållandet mellan markägande och genomförande.

Generalplanen för Timrå innehåller ingen markägokarta. Förhållandet mellan markägande och genomförande diskuteras ej heller i texten.

#### Sammanfattningsvis

kan alltså konstateras, att karta över större markägare endast redovisas i Umeå regionplan. För Sundsvalls regionplan anges, att en konceptkarta över "ägoförhållanden" upprättats, men ej bilagts. Av plantexterna är Luleå generalplan den som bäst ansluter till de markpolitiska tankegångar, som skulle komma att offentliggöras från centralt håll under 60-talet. Formuleringen om genomförandesvårigheter "därför att staden respektive kommunen ej förfogar över all marken" verkar förvånansvärt före sin tid.

I Umeå regionplan anvisas en princip för det kommunala markpolitiska agerandet.

I Sundsvalls regionplan och i Sköns generalplan omnämns i vaga ordalag svårigheter med plangenomförandet på grund av markägoförhållanden.

I övrigt innehåller planerna inget om markägandets konsekvenser för genomförandet.



#### 4.3 Markägostrukturen och plandispositionerna

Som nämnts i tidigare avsnitt var den kommunalägda marken inom undersökningsområdet relativt omfattande 1950' sett i relation till befintliga stadsstorlekar. Den utgjordes emellertid till ca tre fjärdedelar av donationsjord och för Sundsvalls del var denna donationsjord dessutom vad beträffar topografi och delvis topografi i kombination med väderstreckorientering inte lämpad för bebyggelseexploatering. I Sundsvall funktionsbestäms dessa donationsjordsområden för rekreation. I övrigt sker i planerna ingen funktionsbestämning av donationsjorden. Av kommunalägd mark i övrigt funktionsbestäms i Luleå Örnäset samt Mjölkudden för bostäder. Kommunens markinnehav på det planerade Mjölkudden var emellertid som nämnts uppsplittrat på ett flertal mindre skiften och inslaget av privatägd mark var stort. I Sundsvallsområdet funktionsbestäms viss av kommunen (Skön) inköpt mark som industrimark. I Umeåområdet funktionsbestäms kommunalägd mark i liten utsträckning.

Mark i kommunal ägo funktionsbestäms således i ringa utsträckning i de studerade översiktsplanerna och andra markägares markområden har måst anvisas för den förändring av markutnyttjandet som stadstillväxten innebär.

En analys av vad som från samhällets synpunkt skulle vara en önskvärd disposition av marken saknas i planerna. I stället konstateras i flera fall existensen av vissa maktfaktorer som något oundvikligt. I Sundsvalls regionplan heter det t ex: "I stor utsträckning synes regionens större industriföretag ha försäkrat sig om utvidgningsmöjligheter genom förvärv av närliggande markområden. Även om utvidgningsbehov icke skulle framträda, kan man här likväl ej räkna med att dessa områden i någon större utsträckning skall kunna bli disponibla för andra företags nyetablering." I en bilaga till samma plan (bil B 1 sid 91) går man ännu ett steg längre i passivitet om man på planen har kravet, att den skall vara en avvägning av olika intressen i syfte att uppnå en lämplig disposition av marken. Man uppmuntrar nämligen aktivitet från enskilda intressenter: "Erfarenheterna av de svårigheter som uppstår vid utbyggnad inom trånga tomter, talar också för att varje företag bör garantera sig självständiga utvecklingsmöjligheter genom att förvärva och reservera stora tomtområden. Då otillräckliga tomter många gånger lett till svåra komplikationer och verkat hämmande på utvecklingen, bör också kommunerna gynna och stimulera en sådan gles och öppen industriebebyggelse, som lämnar plats för framtida tillbyggnader."

I många svenska städer utgör centralt belägna militära områden ett hinder för en stadstillväxt, som kan förefalla lämplig vid en samlad bedömning av olika intressen. I Luleå och Umeå hade militären centralt belägen mark. I Luleå omnämns ej den militära marken som något problem, men i Umeå regionplan 1957 konstateras militärmarken. Det konstateras (sid 13), att de båda regementena med sina delvis mycket centralt belägna övningsfält satt en gräns för bebyggelsens tillväxt och att en annan orientering måst väljas. Det sägs också (sid 20) att en omlokalisering av de militära enheterna är aktuell. Omlokaliseringen



har aktualiserats i annat sammanhang och innebär militärens bedömning av sin egen verksamhet, ej planförfattarens bedömning av vad som är lämpligt från olika intressenters synpunkt. Mark blir fri för markförändring, därför att markägaren i eget intresse flyttar. Planförfattaren konstaterar då att "K4-områdets framtida användning måste tas upp till behandling. Marken bör med sitt centrala läge ej längre få utgöra ett hinder för samhällsbebyggelsens tillväxt väster ut från cityområdet." Området föreslås tas i anspråk såväl för bostäder som för industri.

#### Sammanfattningsvis

kan konstateras att planförfattarna till de studerade dokumenten indirekt beaktat rådande markägostruktur som ett hinder för annars önskvärda plandispositioner. Vissa större markägares strategiskt belägna markinnehav ifrågasätts inte. För att säkra ett plangenomförande överdimensioneras den funktionsbestämda marken.

5 MARKÄGOFÖRHÅLLANDENAS INVERKAN PÅ  
PLANGENOMFÖRANDET I EXPLOATERINGS-  
OMRÅDEN

I föregående kapitel gjordes en genomgång av markägoredovisningar och markpolitiska tankegångar i 1950-talets översiktsplaner i de tre studerade kommunområdena. En jämförelse gjordes mellan markägosituation och planförslag. Genomgången visade, att de genomförandeproblem som markägoförhållandena hypotetiskt kunde förorsaka, behandlades i vaga ordalag i plantexten. Ofta tog planförfattarna på ett passivt sätt hänsyn till rådande markägostruktur bl a genom överdimensionering av mark i förhållande till ett framräknat behov.

I detta kapitel sätts markägoförhållandena i relation till faktiskt plangenomförande i exploateringsområden. Utgångspunkten är en jämförelse mellan anvisningarna i några av översiktsplanerna från 1950-talet och de stadsplaner, som antagits av fullmäktige, och sedermera faststälts, under den tid då resp översiktsplan antas ha varit vägledande för detaljplaneringen.

Vid jämförelsen har följande fyra företeelser urskilts:

- i översiktsplanen för exploatering anvisat markområde har tagits i anspråk för avsett ändamål;
- ett i översiktsplanen för exploatering anvisat markområde har ej alls utnyttjats;
- i översiktsplanen för exploatering anvisat markområde har tagits i anspråk för annat än avsett ändamål;
- ett område som i översiktsplanen ej angivits för exploatering har exploaterats.

Genom besök i kommunerna har en enkel kontroll skett av om exploatering enligt översiktsplanerna ägt rum eller icke och av om exploateringen i stort överensstämmer med stadsplannedokumenten.

#### Luleå

Luleå generalplan från 1950 samt 172 detaljplaner antagna av fullmäktige åren 1950-1969 har utgjort underlag för jämförelsen. Under den studerade tiden utvidgades det tidigare stadsplanlagda området med 730 hektar varav 300 hektar inte överensstämmer med översiktsplanen. 75 % av dessa har exploaterats för bostäder och 27 % av det markutnyttjande som strider mot planen hade i planen angivits för parkändamål, 58 % för landsbygd och 15 % för koloniträdgårdar och sommarstugebebyggelse.

Förklaringen till ett ökat ianspråktagande av mark för bostäder och industri synes ligga i själva markkonsumtionen som sådan. En 1952 reviderad befolkningsprognos har stämt rätt väl med utvecklingen. Däremot har konsumtionen av mark för bostäder och industri överträffat den antagna. Beträffande boendet har fördelningen mellan flerfamiljshus och småhus ändrats och inriktats mot ett ökat småhusbyggande. Antalet personer per

rumsenhet har också minskat mer än som antagits, eller till 1,09 mot antagna 1,5.

Inom samtliga områden som bebyggts utöver generalplanens anvisningar ägde kommunen sedan år 1950 smärre arealer mark. Resterande arealer tillhörde enskilda personer och dödsbon samt ett mindre skifte tillhörigt K.M:t. Fram t o m att ett område detaljplanelagts har i samtliga fall utom två kommunen förvärvat samtliga fastigheter som ingått i planområdet. I det ena av de båda fallen, inom ett område avsett för friliggande småhus, har tomterna försålts direkt av den privata markägaren utan kommunal inblandning. I det andra fallet, ett område inom Mjölkkudden, detaljplanelagt för flerfamiljshusbebyggelse, slutfördes markförvärven först sedan byggande igångsatts. Kompletteringsförvärven utgjorde områden för allmän platsmark.

Markägandet kan knappast antas haft inverkan på exploateringen i Luleå. En trolig förklaring är i stället att avvikelseområdena tillsammans med redan utbyggda områden utgjort lämpliga produktionsenheter. Den etappindelning av utbyggandet som generalplane-författaren föreslog, men befarade skulle medföra svårigheter på grund av det privata markägandet, har kunnat genomföras.

#### Umeå

För Umeå har underlaget för jämförelsen utgjorts av Umeå regionplan 1957 och dess båda revideringar samt de stadsplaner som antagits av fullmäktige perioden 14.2.52 - 31.12.66, dvs från tidpunkten då konsult utses för regionplanarbetet fram till dess 1966 års generalplan publiceras.

Under denna period antogs 166 stadsplaner om sammanlagt 1.910 hektar.

En mer ingående analys av relationerna mellan översiktlig planläggning och detaljplanläggning har gjorts för Umeå perioden 1950-1970 och publicerats i rapporten R 18:1974 (Orrskog-Ödmann 1974).

I 1957 års regionplan räknade man med en betydligt långsammare befolkningstillväxt än vad som blev fallet. Befolkningen inom planområdet hade redan ett par år efter det att regionplanen publicerades ökat med hälften av den för hela planperioden prognostiserade tillväxten. Trots att man i den reviderade regionplanen arbetade med en större befolkningstillväxt än vad som då ansågs sannolikt visade sig snart också denna underdimensionerad. I den reviderade planen omnämns också omöjligheten "att åstadkomma en vederhäftig prognos med så osäkra faktorer" dvs Umeå i ett rikssammanhang med universitetsutbyggnad. I 1957 års regionplan sökte man överblicka tiden fram till 1975, medan här gjord jämförelse med detaljplanläggningen slutar 28.2.61. Det är därför naturligt att det vid den senare tidpunkten fanns planerade områden som ej utnyttjats. Jämförelse av regionplanekartan och detaljplanerna visar utnyttjade för exploatering anvisade arealer uppgående till ca 177 hektar för bostäder och 35 hektar för industri. Den för

flerfamiljshus anvisade arealen, som ej utnyttjas under perioden, uppgår till 20 hektar och tillhörde militären, K 4:s övningsfält. Den för småhusbebyggelse anvisade, men ej utnyttjade marken uppgår till ca 157 hektar. Huvuddelen av marken var i privat ägo, ca 1/5 ägdes av kommunen och ca 1/5 av landstinget. Av den utnyttjade industrimarken utgjordes 22 hektar av mark på K 4-fältet och ca 15 hektar fanns i Västra Teg och tillhörde privatpersoner. Markägostrukturen förändrades inte under perioden.

Trots de icke utnyttjade områdena förekommer avvikelser. Redan under perioden 1953-1957 antogs ett flertal stadsplaner som strider mot den regionplan, som höll på att utarbetas. I allmänhet gäller det små avvikelser av mindre betydelse, men i ett par fall stadsplanelades förhållandevis stora områden för småhus som enligt regionplanen inte skulle exploateras. Den arealmässigt största avvikelserna i förhållande till regionplanen utgörs av del av Berghemsområdet. I regionplanen uppstas området som "område ej avsett för bebyggelse, park", men det exploateras med småhus genom stadsplaner antagna av fullmäktige 1957 och 1958. Området utgörs delvis av donationsjord. Övrig mark förvärvades av kommunen redan år 1946. Det ligger nära till hands att anta, att markägosituationen inverkat på exploateringen av Berghem. I detaljplanen framhålls också kommunens svåra marksituation. Kommunen började komma in i en mycket expansiv period och saknade större arealer lämpliga för exploatering. Förutom kommunens markinnehav kan en förklarande faktor, som säkerligen inverkat på beslutet, vara att området anslöt till tidigare bebyggelse. Från kommunalteknisk synpunkt var det alltså lämpligt att exploatera. Ett i regionplanen anvisat område, som inte utnyttjades, låg omedelbart norr om det exploaterade. Området var uppdelat på flera ägare och varje fastighet dessutom på många brukningsenheter. Fastighetsindelningen var vidare sådan att huvuddelen av de i området ingående fastigheternas yta låg utanför regionplanegränsen. Inom detta planområde företog kommunen successiva förvärv ända fram till 1970. Kommunen som under 50-talet saknade fackorgan för markfrågor kan ha bedömt en punktinsats för tidigare och koncentrerade markförvärv som alltför betungande.

I flera av de i regionplanen anvisade, men ej utnyttjade områdena ägde kommunen mark. Markinnehaven var dock av mindre omfattning i förhållande till privata innehav. En förklaring kan också här vara svårigheterna med markförvärv.

En särställning bland de icke utnyttjade områdena utgörs av militärens mark på K 4-fältet. Marken låg centralt och var värdefull för kommunens tillväxt. 40 % av den i regionplanen anvisade marken för flerfamiljshusbebyggelse var utlagd på K 4-området. Av regionplanetexten får man det intrycket att ett förvärv av markområdet är nära förestående. Staden hade vid tiden för planupprättandet haft ingående kontakter med militären om områdets framtida användning. Förvärvet som antyds i regionplanen kom emellertid inte till stånd förrän 1962. Anledningen till att det kommer till stånd då, kan förklaras av att regementets då aktuella omorganisation föranledde ombyggnad och reparation av byggnaderna på området. En ombygg-



nad visade sig bli alltför kostsam, varför kronan beslutade att erbjuda staden att förvärva marken "om intresse fanns". Formuleringen är intressant, eftersom staden gjort upprepade försök att förvärva området eller delar därav.

Ytterligare ett fall finns, där markägarens situation kan vara förklaringsgrund till att området inte exploaterats. Området utgör 30 hektar och regionplanen anger bostäder. Marken tillhörde landstinget och avsikten torde ha varit att förse landstingets personal med bostäder. Markägaren, landstinget, exploaterade emellertid inte området.

En jämförelse mellan förslagen i 1960 års reviderade regionplan och stadsplanläggningen t o m 1966 visar, att under perioden 1963-1966 antogs ett tiotal stadsplaner som avviker från regionplanen. I flera fall gäller det mindre avvikelser av begränsad betydelse med t ex konsekvenser endast för den närmaste omgivningen. Där finns emellertid också mycket omfattande avvikelser. Sålunda planläggs Mariehem och Ålidhem för hög exploatering med bostadsbebyggelse, där regionplanekartan inte anvisar någon exploatering alls respektive småhusbebyggelse, och i sydöstra Teg planläggs för ett större industriområde, där regionplanen visar område ej för bebyggelse och för småhus.

I regionplanen har främst bostadsbebyggelsen grupperats så att relativt jämn spridning uppstått i olika riktningar från centrumområdet. Trots avvikelserna blir merparten av de i regionplanen för nyexploatering föreslagna områdena för olika ändamål inte stadsplanlagda under den studerade perioden. För flerfamiljshus fanns alltså det centralt belägna K 4-området, där industriändamålet slopats och bostadsändamålet utökats till 25 hektar. Vidare fanns för bostadsändamål ett 20-tal hektar i norra delen av staden, som tillförts från de militära övningsfälten, som följt av den nya sträckningen av riksväg 13 norrut. För småhusbebyggelse fanns oexploaterade ett flertal större områden, sammanlagt ca 380 hektar. Vidare fanns utnyttjade industriområden om ca 200 hektar.

I stället exploateras Mariehem och Ålidhem så att tyngdpunkten i stadsbygden på ett markant sätt förskjuts österut i förhållande till regionplanen. Mariehemsområdet utgjorde 100 hektar, hälften för småhus och hälften för flerfamiljshus. Inom Ålidhemsområdet omdisponeras mer än 50 hektar från småhus till flerfamiljshus. De flerfamiljshus som byggdes på Mariehem och Ålidhem hade inte kunnat rymmas i de ej utnyttjade områdena i innerstaden och vid riksväg 13. Någon brist på småhusområden har dock inte funnits i regionplanen. Vad gäller industriområden fanns anvisat ett annat större industriområde på Teg än det som togs i anspråk.

Mariehem och Ålidhem representerar stadens dittills största satsning på bostadsbyggandets område. Genom omfattning och utformning kom de att ge Umeå storstadskaraktär. Deras lokalisering och dimensionering vägledades inte av någon offentliggjord översiktsplan. Inom områden som anvisats i regionplanen, men inte utnyttjats, ägde kommunen ingen eller endast delar

av marken. Inom Mariehemsområdet däremot ägde kommunen all mark. Tidsföljden i exploateringen av Mariehem och Ålidhem torde kunna förklaras av markägandet. Visserligen hade Mariehem ett gynnsamt läge i förhållande till universitetet och hade förmodligen tillkommit ändå, men kanske inte vid denna tidpunkt. Genom exploateringen av Mariehem fick kommunen tidsmässigt ett andrum, under vilket en kommunal markreserv kunde börja byggas upp. Staden belastades vid denna tid också av de resursmässigt mycket krävande markförvärven för att fullfölja markavtalen med Kronan, dvs anskaffa universitetsmark samt ersättningsmark för militären vid avstående av K 4.

Lokaliseringen av kommunens markinnehav, de genom ersättningsförvärv till Kronan ansträngda kommunala resurserna och svårigheten att nå förhandlingsresultat med militären om markdisposition är faktorer som samverkat till att tyngdpunkten i stadsbygden på ett markant sätt förskjutits österut i förhållande till vad som anges i regionplanen. Av mark avsedd för flerfamiljshus i regionplanen ägde kommunen vid planupprättandet ca 10 %, ca 50 % var privat mark och ca 40 % statlig mark. Under perioden övergår all statlig mark till kommunen ävensom smärre arealer av den privata marken. Vid överlåtelsen hade emellertid marken mist sitt omedelbara intresse, då det trängande bostadsbehovet lokaliserats till andra områden. Det som i regionplanen funktionsbestämts för småhus var endast till ca 5 % i kommunal ägo, resten privatägd mark. Under perioden ökas kommunens markinnehav på anvisade områden, så att kommunen vid periodens slut äger ca 1/4 av totalt anvisade markområden. Av industrimark ägde kommunen vid planupprättandet 8 %, resten var i privat ägo. Kommunala markförvärv pågick under perioden och vid dess slut innehade kommunen 35 % av för industri anvisade markområden.

### Sundsvall

För Sundsvalls del avser jämförelsen mellan översiktsplan och detaljplanläggning perioden från generalplanens publicering 1953 fram till dess den avlöses av ny översiktsplan 1968. Under perioden antogs 123 stadsplaner. För Sundsvall överensstämde befolkningsprognos och utveckling. För bostadsbyggandet stämde prognos och utveckling under de första tio åren. Därefter gick ökningen i bostadsbyggandet snabbare än enligt planen.

Markområden som ändrat funktion i förhållande till generalplanen, som bebyggts utan att vara anvisade för bebyggelse i planen eller som inte tagits i anspråk fast de anvisats i generalplanen, uppgår till sammanlagt 50 hektar och fördelas på sex områden om mellan 5 och 20 hektar. Ca 14 hektar har exploaterats för annat ändamål än generalplanen anvisar. Ca 19 hektar har ianspråktagits utanför planerade områden för intensivt markutnyttjande. Under senare delen av 50-talet förvärvades området, som i planen var utlagt som område för glesbebyggelse och rekreation, av ett industriföretag. Förvärvet skedde från enskilda personer för att bereda företaget expansionsområde. Inom de områden som anvisats i planen, men inte utnyttjats ägde kommunen smärre arealer redan år 1950, merpar-

ten av marken var i privat ägo. Varken markägostruktur eller fastighetsstruktur kan förklara att marken inte kommit till användning. Under den studerade perioden förvärvar kommunen merparten av marken.

#### Skön

För Skön omfattar jämförelsen mellan översiktsplan och detaljplanläggning perioden från publicering av Sköns generalplan 1953 till dess den avlöses av Sundsvalls nya generalplan 1968. Generalplanen har jämförts med under perioden antagna 75 stadsplaner.

För Skön gick befolkningsutveckling och bostadsbyggande snabbare än vad som antagits i generalplanen. Detta medförde, att områden utanför det i generalplanen anvisade måste tas i anspråk. 176 hektar utanför generalplaneområdet exploateras för bostadsbebyggelse och 186 hektar för industri. Det största av bostadsområdena utgörs av Bosvedjan om 61 hektar. Kommunen ägde merparten av marken i området redan i slutet av 1950-talet, resterande arealer förvärvades under 1960-talets första år. Stadsplanen antogs 1964. Vid denna tidpunkt var trycket på Skön stort att anskaffa lämpliga bostadsområden. Kommunens innehav av mark kan ha varit en av flera faktorer, som inverkat på att bebyggelse lokaliserats dit.

6 MARKÄGOFÖRHÅLLANDENAS INVERKAN PÅ  
PLANGENOMFÖRANDET I DE CENTRALA  
STADSDELARNA

I föregående kapitel jämfördes anvisningarna i några översiktsplaner från 50-talet med det stadsbyggande som ägt rum i exploateringsområden. Försök gjordes att pröva markägosituationen som förklaringsfaktor till inträffad utveckling.

I detta kapitel studeras utvecklingen i centrala staden. Först återges kortfattat de mål för städernas centrala delar, som finns preciserade i översiktsplaner. I några fall finns separata centrumplaner, men för jämförelsen har det ansetts räcka att återge innehållet i översiktsplanerna. Från centralt håll uttalade mål exemplifieras även.

Kommunen resp den privata byggsektorn är två parter, som kan antas ha intresse av att agera aktivt för en stadsomvandling. Dessa parTERS aktivitet på fastighetsmarknaden i de centrala stadsområdena redovisas därför. Slutligen diskuteras graden av måluppfyllelse i förhållande till 50-talets planer för de tre städerna. Av kartbilderna FIG 7-9 framgår, hur begreppet centrala staden uppfattats här. För Luleå överensstämmer avgränsningen med vad som i generalplanen från 1950 anges som centralt stadsområde. Det avgränsas i norr av Skeppsbrogatan, i väster av Rådstugatan, i söder av vattnet och i öster av järnvägen. I Umeå regionplan 1957 omnämns centrala staden som sträckande sig från Tvärån i väster till järnvägsslingan i öster. Dessa angivelser har använts i här gjord avgränsning, där dessutom älven utgjort gräns i söder och järnvägen gräns i norr. I Sundsvall utgörs enligt generalplanen centrala staden av Stenstaden och begränsas av Skolhusallén i väster, Strandgatan i öster, Sjögatan i norr och Norra Järnväggsgatan i söder. Här har därutöver medtagits ett område söder om Stenstaden. I generalplanen omnämns områdena närmast söder om Stenstaden som lämpliga för sanering och "till övervägande delen utnyttjade intensivare än hittills med bostadsbebyggelse". Här upptaget område sammanfaller med det som i kommunala bostadsbyggnadsprogram betecknats som saneringsområde.

#### Kommunala och centrala målangivelser

I 50-talets översiktsplaner för de tre städerna finns uttalat vissa mål för det framtida centrala stadsområdets utformning. Gemensamt för alla tre är att resp planförfattare utgår från en förhållandevis omfattande förnyelse av fastighetsbeståndet inom städernas centrala delar. Ett ökat ytbehov krävs för kommersiell service, allmänna administrationslokaler, trafikplatser och parkeringsanordningar. Detta skall i första hand tillgodoses inom befintliga centrumområden genom ett intensivare markutnyttjande. En viss utspridning av cityfunktioner förutsätts även äga rum. I Luleå och Umeå räknar man med ett undanträngande av boendefunktionen från centrala stadsområdet, men i Sundsvalls generalplan från 1954 antas en förnyelse av bo-



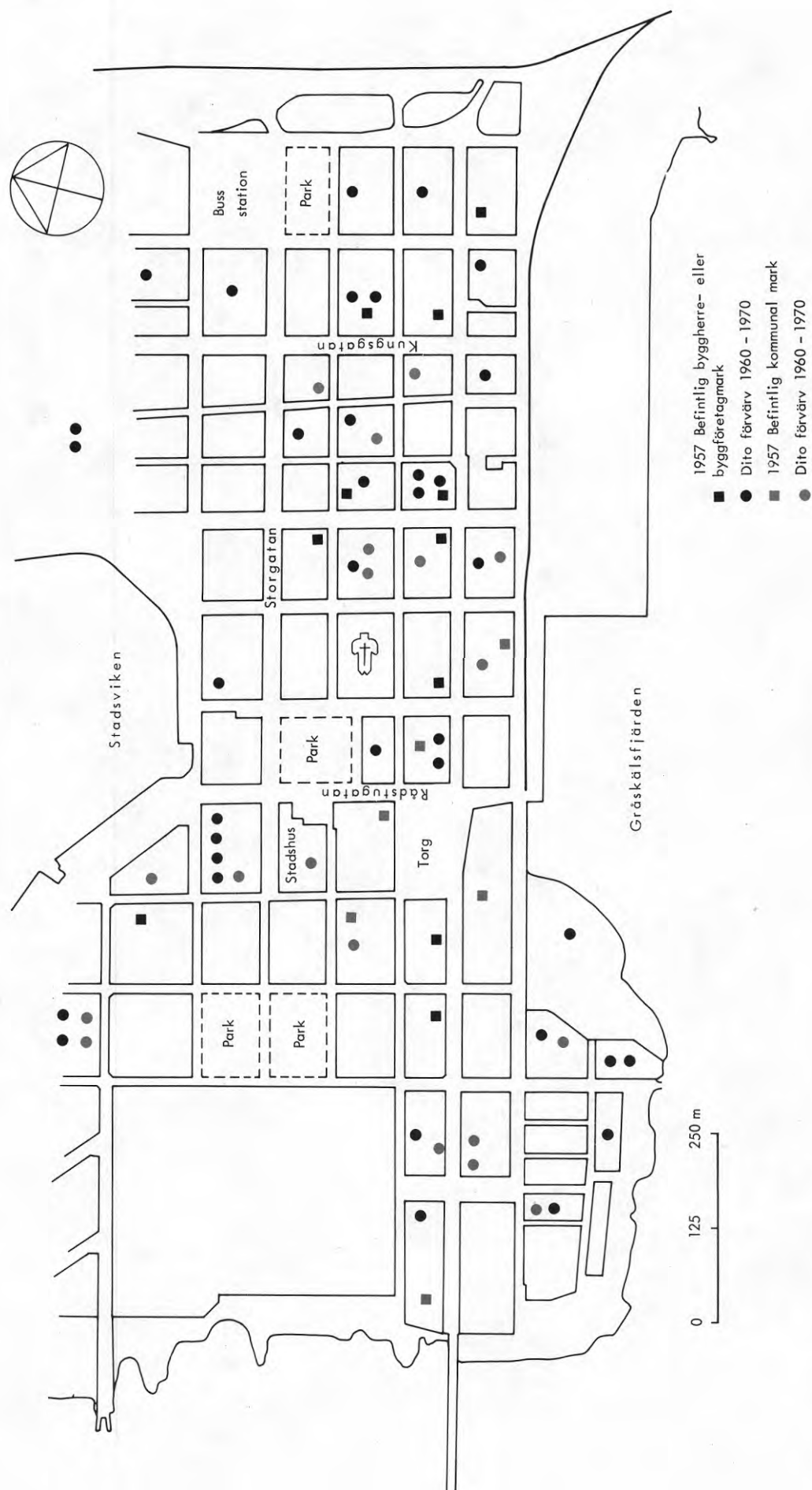


FIG.7. Fastighetsförvärv i Luleå centrum 1960-1969.



FIG. 8. Fastighetsförvärv i Umeå centrum 1960-1970.

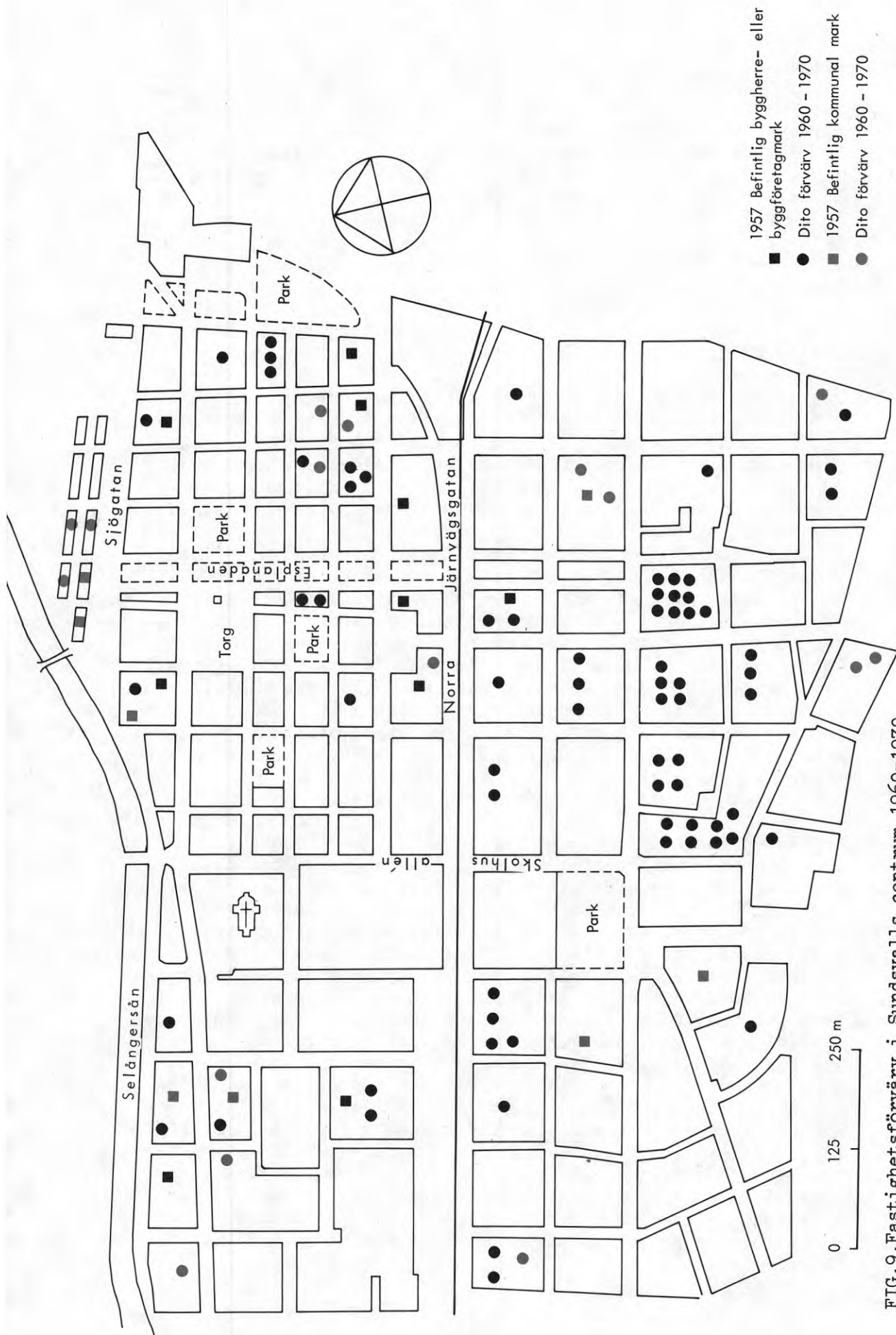


FIG. 9. Fastighetsförvärv i Sundsvalls centrum 1960-1970.

stadsbeståndet äga rum med en folkmängdstillväxt i centrala staden.

Genomförandemöjligheterna anges endast i vaga ordalag. Centrumförnyelsen tycks främst vara avsedd att genomföras av privata intressen. Enligt Luleå-planen kan kommunens engagemang inskränkas till förvärv av viss mark för allmänna ändamål. I 1957 års regionplan för Umeå framhålls, att planbestämmelserna för centrum bör utformas så att ett högre utnyttjande av marken kan tillåtas för att "stimulera till sanering". I den reviderade regionplanen framförs emellertid betänkligheter mot en alltför stor ökning av byggnadsrätten i centrum, då detta skulle kunna bidra till en "ökad markvärdestegring som på sikt skulle kunna försvåra en ändamålsenlig planering". För att tillgodose ökade ytbehov för centrumfunktioner föreslås i stället att man undviker bostadsbebyggelse så långt det är möjligt.

Det må här framhållas, att i en utredning, presenterad 1954, som Vattenbyggnadsbyrån AB (VBB) gjorde på stadens uppdrag om stadsplanens byggnadshöjder i centrala Umeå framhålls önskvärdheten av en kvartersförnyelse med hårdare exploatering. Om kommunens roll därvidlag heter det bl a följande: "Det praktiska genomförandet av en sådan kvartersförnyelse kräver vidare en organisation av sådan storlek, att den är i stånd till att förvärva ett antal äldre fastigheter, riva befintlig bebyggelse och successivt uppföra ett flertal stora hyreshus. Starka skäl talar för att staden själv engagerar sig i denna organisation. Skulle överenskommelser om fastighetsöverlåtelser icke kunna träffas i erforderlig utsträckning för projektets genomförande, måste expropriationsförfarande tillgripas." De åtgärder VBB rekommenderade Umeå stad att göra var att genomföra föreslagna ändringar av byggnadshöjden i delar av gällande stadsplan, att utreda den detaljerade utformningen av kvartersförnyelsen, att förhindra markvärdestegring genom att överföra äganderätten till en form av bolag samt att förvärva och bebygga dåligt utnyttjade enstaka tomter.

Frågan om samhällets engagemang i saneringsverksamheten berördes bl a av den i kapitel tre tidigare omnämnda Bostadspolitiska organisationskommittén från 1961. Kommittén diskuterade åtgärder för ett ökat samhällsinflytande över saneringen och såg en lösning i att kommunerna själva och ej den centrala bostadsmyndigheten skulle få pröva markprisets skälighet. Detta skulle resultera i till de lokala marknaderna bättre anpassade priser. "Om de statligt godkända tomtpriserna är klart orealistiska, förhindras statsfinansierade bostadsproducenter att delta i saneringsverksamheten, vilken i så fall kommer att förbehållas privatfinansierade byggnadsföretagare. Detta är så mycket mer allvarligt som man här rör sig på ett område, där det allmänna bör ha ett speciellt intresse av att lämna sitt stöd åt en intensifierad utveckling under den nu framföriggande perioden." ..... "Allt mer av det enskilda byggandet förskjuts för övrigt till sanerings- eller restmark, således på områden utan markvärdegranskningen." (SOU 1961:32) Bostadsstyrelsen såg däremot vid denna tid en lösning på ökat samhällsinflytande över saneringsverksamhet i att underlätta



finansieringen av kommunala markförvärv i centrala stadsdelar för senare statsbelånat bostadsbyggande. Departementschefen ansåg, att frågan behövde belysas ytterligare. (Statsverkspropositionen 1962, bil 7)

I markpolitiska utredningens betänkande från 1964 ses det önskvärda samhällsinflytandet över byggnadsverksamheten i städernas centrala delar som vidare än enbart inflytande över statsbelånat bostadsbyggande. I betänkandet SOU 1964:42 framhåller utredningen bl a : "Kommunen bör förvärva .... tidigare bebyggd mark för att omdana samhällenas centrala delar och för att förnya äldre bostadsbebyggelse."

I de här studerade översiktsplanerna från 50-talet har man inte sett kommunen som en aktiv part i plangenomförandet i de centrala stadsdelarna. Från centralt håll framhölls under 60-talet önskvärdenheten av aktivare insatser från samhällets sida. Några särskilda hjälpmedel för sådana insatser fanns emellertid ännu inte.

#### Markförvärvsaktivitet

Förändringar i fastighetsinnehavet i de centrala stadsdelarna har kartlagts med ledning av de allmänna fastighetstaxeringarna från 1957, 1965 och 1970.

Vid den första karteringstidpunkten var den privata byggsektorn, dvs privata byggherrar och byggföretag, ägare till förhållandevis små arealer, som med undantag för ett kvarter i Luleå låg utspridda i ett flertal kvarter.

Under perioden fram till 1965 skedde i alla tre städerna en markant ökning av byggföretagens fastighetsinnehav. I Umeå och Sundsvall mer än tredubblades den byggföretagsägda marken och i Luleå fördubblades den. I förhållande till kommunägd mark för annat än allmänt ändamål var byggsektorns fastighetsinnehav dominerande. I Sundsvall fanns byggföretagsägda fastigheter även inom det här upptagna saneringsområdet söder om centrala staden.

Vid karteringstillfället 1970 har byggföretagens markinnehav ökat ytterligare, trots att en del saneringsföretag avslutats och fastigheterna i samband därmed överlätits på ny ägare. Antalet fastigheter som förvärvades åren 1960-1970 har studerats med hjälp av lagfartsstatistiken. I Luleås centrala stad förvärvade kommunen 20 fastigheter och den privata byggsektorn 36 fastigheter. I Umeå centrala stad var motsvarande tal 17 för kommunen och 65 för byggsektorn och i Sundsvall 18 respektive 71.

Av efterföljande sammanställning framgår utvecklingen av privata byggföretags och byggherrars markinnehav å ena sidan och kommunens å andra sidan i de centrala stadsområdena. I redovisningen av det kommunala fastighetsbeståndet har skilts på fastighet för allmänt ändamål och övriga fastigheter.

| Kommun och år  | Fastighetsinnehav mätt i m <sup>2</sup> |                             |        |
|----------------|---|-----------------------------|--------|
|                | Privata byggsektorn                     | Kommunen<br>Allmänt ändamål | Övriga |
| Luleå 1957     | 18.100                                  | 84.100                      | 37.700 |
| Luleå 1965     | 35.700                                  | 89.700                      | 30.300 |
| Luleå 1970     | 67.500                                  | 91.600                      | 35.000 |
| Umeå 1957      | 9.700                                   | 132.400                     | 14.500 |
| Umeå 1965      | 36.900                                  | 139.000                     | 14.900 |
| Umeå 1970      | 61.400                                  | 145.100                     | 33.000 |
| Sundsvall 1957 | 16.100                                  | 173.400                     | 15.400 |
| Sundsvall 1965 | 56.250                                  | 168.800                     | 17.400 |
| Sundsvall 1970 | 59.900                                  | 170.300                     | 29.800 |

Kommunens fastighetsinnehav för allmänt ändamål utgörs av administrativa lokaler, skolor, parker osv. Fastighetsbeståndet för allmänt ändamål ökades under perioden och kan förklaras av ökat utrymmesbehov för administrativa byggnader och för parkeringsanordningar. Kommunens innehav av saneringsområden var 1957 större än byggsektorns i Luleå och Umeå och lika stort som byggsektorns i Sundsvall. Därefter utvecklades som framgår av sammanställningen de båda parternas aktivitet olika. Under perioden 1960-69 utgjorde den privata byggsektorns totala investeringar i de centrala stadsområdena i Luleå 9,4 mkr, i Umeå 10,2 mkr och i Sundsvall 10,5 mkr. Olika företag förvärvade inte mark inom samma kvarter. Intresseområdena tycks ha varit fördelade. De största investeringarna görs i Luleå av AB Centrumfastigheter, Byggnadsaktiebolaget Hallström och Nisses och Fastighetsaktiebolaget Dag och Natt, i Umeå av Fastighetsaktiebolagen Bäckström och Strömberg, Fastighetsaktiebolaget Lindén och Utterström, Fastighetsaktiebolaget Stella samt byggmästare G. Lindén och i Sundsvall av Byggnadsaktiebolaget Hallström och Nisses, Byggnadsfirman Bäckström o. Co, Byggnadsaktiebolaget Nordlander och Höglund samt AB A. Diös.

#### Måluppfyllelsen

Den stadsomvandling som ägt rum i de tre städernas centrala delar under den studerade perioden domineras i hög grad av en omvandling med volymmässigt stora enheter för kommersiell försörjning och med trafikordningar för att tillgodose den expanderande privatbilismen. Av kartorna FIG 10-12 framgår, att de kommersiella stråken sammanfaller med höga markvärden, i Luleå utmed Storgatan, i Umeå kvarteren kring Kungsgatan och Rådhusplanaden och i Sundsvall utmed Storgatan. I Luleå och Umeå har förutom denna kommersiella utbyggnad en viss koncentration skett av tidigare splittrade förvaltningslokaler. Taktiken i genomförandet är olika inom olika delar av de centrala stadsområdena och fastighetsvärdena högst skiftande. Ett större kommunalt markägande torde ha kunnat underlätta ett

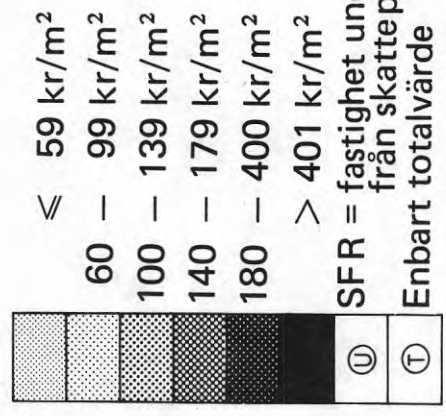
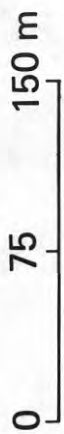
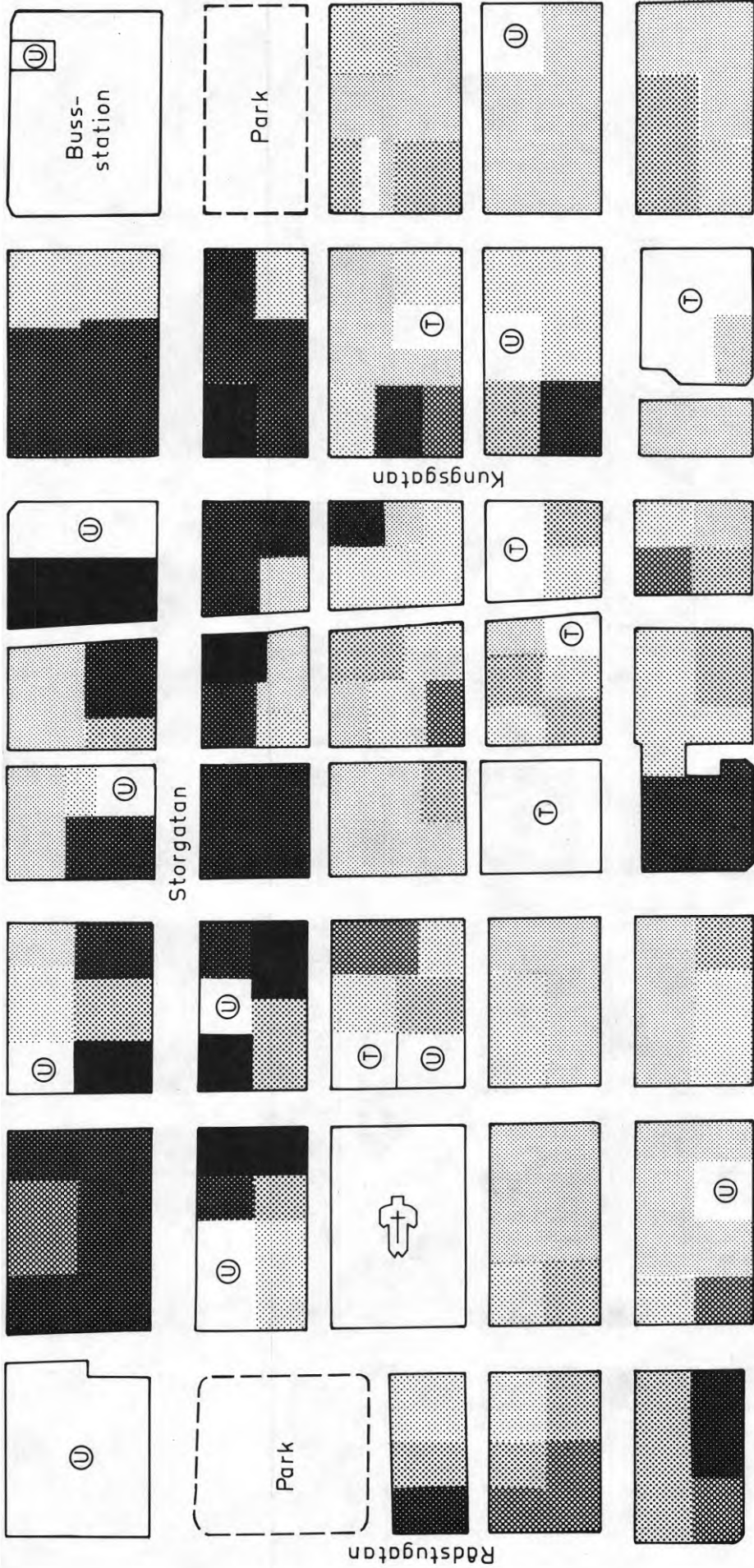


FIG. 10. Fastighetsvärden i Luleå centrum 1970. Markvärde/m<sup>2</sup>.

SFR = fastighet undantagen från skatteplikt  
Enbart totalvärde





FIG.11. Fastighetsvärden i Umeå centrum 1970. Markvärde/m<sup>2</sup>.



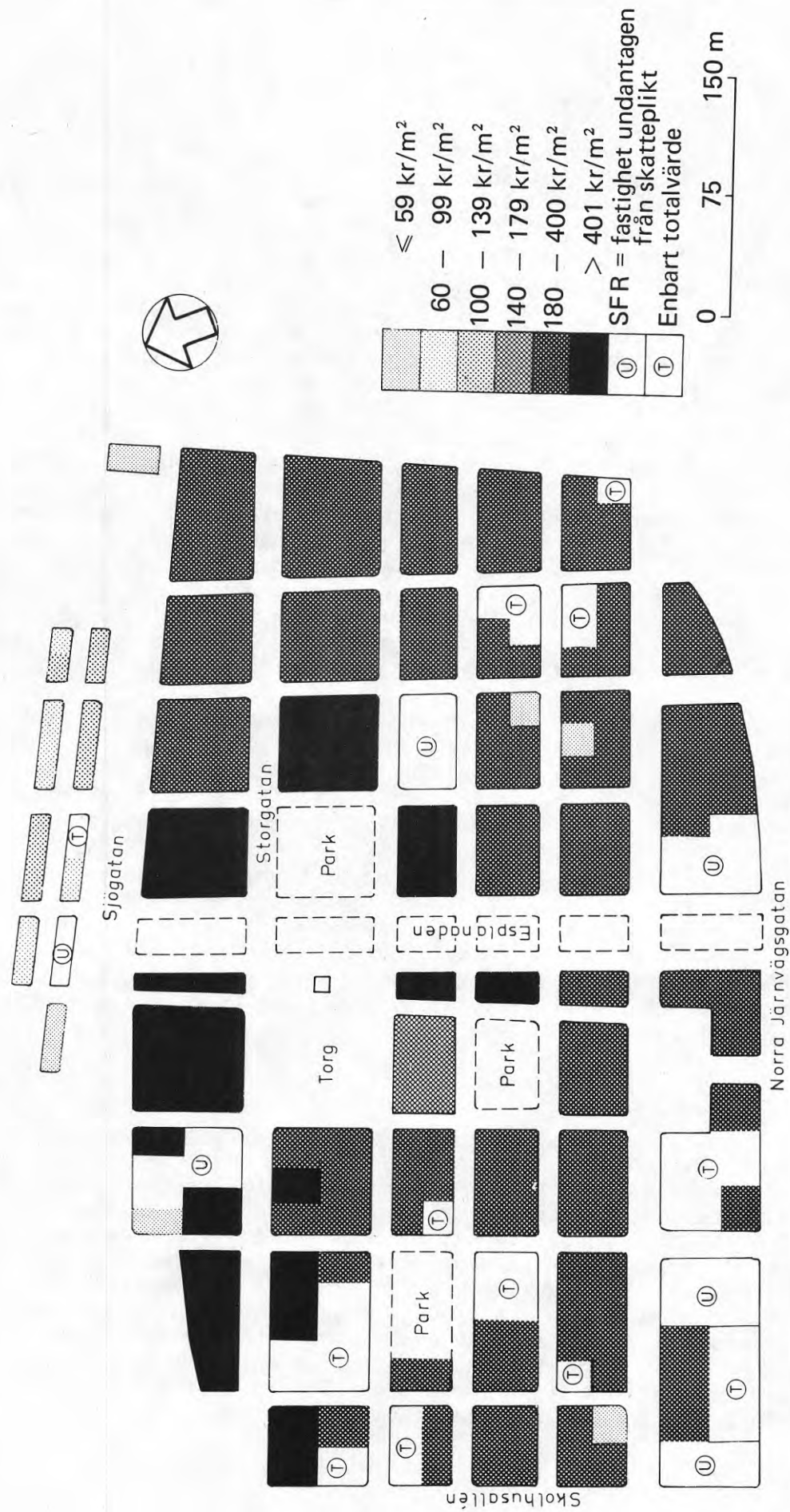


FIG. 12. Fastighetsvärden i Sundsvalls centrum 1970. Markvärde/m<sup>2</sup>.

genomförande som i tid och rum svarat mot de politiskt uppställda målen. I det följande görs en mer detaljerad genomgång stad för stad.

#### Utvecklingen i Luleå

I Luleå har vissa delar av centrumområdet haft en långsammare omvandlingstakt än som angavs som önskvärd i generalplanen 1950. Utnyttjandet av vissa centrala delar är alltjämt (1970) förhållandevis lågt och bebyggelsen nedsliten. Ett av de fördröjda fallen utgör det sknickkvartersområdet, begränsat av Storgatan-Kungsgatan-Sandviksgatan-Smedjegatan (se karta FIG 10). Kommunen hade ambitionen att här genomföra en sammanhängande omvandling, då punktsanering var omöjlig på grund av kvarterens uppsplittring på mycket små tomter. Stadsplaneändring över området antogs av fullmäktige 1960 och fastställdes av Kungl. Maj:t 1962. Enligt stadsplanebeskrivningen var den befintliga bebyggelsen av "mycket varierande slag och valör ifrån nyare affärs- och bostadsbebyggelse i områdets norra och nordöstra del utmed Storgatan och Kungsgatan till mer eller mindre saneringsmogen trähusbebyggelse inom övriga området,". Enligt beskrivningen var stadsplaneändringens syfte, "dels att få till stånd en fastighetsförnyelse inom planområdet, dels att konsekvent tillskapa bättre utrymme för parkering och trafik i innerstaden. Planförslaget rymmer såväl centrumbetonade lokaler som bostadsbebyggelse. Den senare avslutar ett parkstråk för lek och rekreation.

Under de första åren efter saneringsplanens antagande försökte kommunen aktivt förvärva fastigheter för att möjliggöra genomförandet. Frivilliga försäljningar visade sig svåra att uppnå och kommunen fick Kungl. Maj:ts tillstånd till zonexpropriation, vilket får betecknas som ett ovanligt aktivt agerande från kommunens sida vid denna tid. Expropriationen fullföljdes emellertid aldrig. Av fullmäktiges protokoll framgår vagt att planintentionerna ändrats. Något planarbete pågår fortfarande inte (1970) och stadsplanen från 1962 är knappast längre aktuell för områdets omvandling. Områdets utnyttjande är i viss mån avhängigt av en ny trafikledsplan. Trots osäkerheten i utnyttjandet har emellertid området omfattats av byggföretagens förvärvsintresse.

#### Utvecklingen i Umeå

I Umeå äger en förändring av målen för den centrala stadens utnyttjande rum under den studerade perioden. Planförfattaren till 1957 års regionplan har som centrumideal en kompakt stad med höga huskroppar. Stadens planfackmän och förtroendemän kom att reagera mot det brott i traditionen som en sådan hårdare exploatering skulle innebära. Redan i den reviderade regionplanen valde den nye planförfattaren en annan linje och föredrog att bevara den gamla låga trähusbebyggelsen. Han pekade också på svårigheten att genomföra en planläggning, då punktsanering med ökad byggnadsrätt bidrar till markvärdestegring. Han rekommenderade, att bostadsbebyggelse skulle

undvikas i centrum för att behovet av affärs- och kontorslokaler skulle kunna tillgodoses utan trängsel.

Det rådde i Umeå partipolitiskt delade meningar om såväl i vilken omfattning innerstaden borde saneras som om vem som skulle svara för saneringen. I en motion till fullmäktige år 1966 påtalade den socialdemokratiska fullmäktigegruppen behovet av förnyelse av innerstaden. Man framhöll, att det område som avgränsades av älven, järnvägsspåret, Tvärån och lasarettet var dåligt utnyttjat med hänsyn till sitt centrala läge i staden. Samtidigt som de nya bostadsområdena i utkanterna medförde stora investeringar i gator och ledningar, drog motsvarande investeringar i innerstaden alltför stora underhållskostnader i förhållande till den folkmängd som betjänades. I motionen heter det bl a : "Viss punktsanering har förekommit i innerstaden under senare år. Detta har emellertid skett helt slumpmässigt och främst betingats av enskilda intressen. Saneringar har skett tomtvis i kvarter där de bästa ekonomiska förutsättningarna förelegat. Resultatet har blivit en illa fungerande innerstad med trasig stadsbild och en alltmer ojämn värdeskala på de enskilda tomternas bebyggelse. Saneringen blir allt svårare, då möjligheten att utjämna vinst och förlust mellan de olika tomterna går förlorad genom en fortsatt punktsanering."

För att det skulle bli möjligt lösa problemen krävde motionärerna en rad samordnade åtgärder såsom program för kontinuerlig stadsförnyelse, byggnadsförbud under ett första skede, kommunala markköp och införande av tomträtt. Vid samtalsintervjuer med några av stadens politiker, redovisade i rapport R 18/1974 framgick, att de borgerliga politikerna företrädde en annan linje. Bland annat framfördes vid dessa samtal, att vissa delar av den äldre innerstadsbebyggelsen borde bevaras som reserv för att vid snabbt uppdykande behov kunna rivas och ge plats för nybebyggelse. Önskvärldheten av att kommunen förhöll sig passiv uttrycktes av en av de intervjuade som: "Vi tror nog att centrum sanerar sig själv". Som framgått av det föregående har också enskilda byggföretag uppträtt på ett aktivt sätt inom Umeå centrala delar.

Ett fall som visar stadens bristande ambitioner för de centrala delarnas utnyttjande utgör kvarteret Idun, se FIG 11. Kvarteret förvärvades successivt av kommunen med början 1955. Intentionerna vid första förvärvet var att dit förlägga teater, konserthus och förvaltning. Under den studerade perioden har kommunen emellertid i hög grad koncentrerat sina resurser till att fullfölja de åtaganden som följt av universitetsutbyggnaden med en påtaglig eftersläpning i en kulturell service som riktar sig till alla kommunens invånare. Av ambitionerna i kvarteret Idun har de facto blivit en bussterminal.

#### Utvecklingen i Sundsvall

I Sundsvalls generalplan från 1954 hade man som mål att utnyttja centrum även för bostäder. Man räknade med 3 900 boende i centrum år 1970. Vid planperiodens början bodde ca 3 000 i

centrum och 1970 hade talet sjunkit till mindre än hälften härav. Till stor del torde det vara smygkontoriseringen som orsakat denna nedgång. Stadens egna fastighetsköp har inte i nämnvärd grad verkat styrande på den centrala stadens förnyelse.



## 7 FASTIGHETSMÄRKNADEN 1960-1969

I detta kapitel redovisas först fastighetsmarknadens omfattning 1960-1969 och överlåtelseernas fördelning på olika köpar- och säljarkategorier. Uppgifterna är hämtade ur lagfartsbevisen.

Därefter analyseras de kommunala förvärven av råmark mer i detalj. Källa utgör de kommunala protokollen. Slutligen beskrivs politiska meningsyttringar om den förda markpolitik så som de återfunnits i de kommunala protokollen.

## Fastighetsmarknadens omfattning 1960-1969 och dess parter

Totalt har under perioden 1960-69 beviljats 8 300 lagfarter i Luleå undersökningsområde, 6 800 i Umeåområdet och 9 100 i Sundsvallsområdet. Lagfarternas fördelning årsvis efter fångens art framgår av de tre diagrammen, FIG 13-15.

Högsta omsättningen uppnåddes i Luleå 1968, i Umeå 1967 och i Sundsvall 1968. Statistiken för hela riket visar likaledes höga tal för omsättningen på fastighetsmarknaden åren 1967 och 1968, men även 1969 enligt Domstolarnas och de exekutiva myndigheternas verksamhet 1960-1964 samt Statistiska meddelanden, R, lagfarter, tomträtter och inteckningar 1965-1969. Kommunerna har följande procentuella andelar av fastighetsköpen i de studerade områdena, mätt i antal lagfarter.

## Kommunernas procentuella andel av fastighetsmarknaden

|           | 1960 | 61 | 62 | 63 | 64 | 65 | 66 | 67 | 68 | 69 |
|-----------|------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Luleå     | 16   | 17 | 21 | 16 | 15 | 12 | 15 | 18 | 12 | 14 |
| Umeå      | 7    | 6  | 6  | 21 | 8  | 12 | 11 | 15 | 22 | 11 |
| Sundsvall | 9    | 19 | 10 | 9  | 17 | 16 | 14 | 18 | 15 | 13 |

Fördelas de totalt beviljade lagfarterna efter fångens art utgör andelen köp mer än 3/4 av förvärven. I statistiken för riket som helhet utgör förvärven genom köp konstant ca 70 % av antalet lagfarna förvärv under perioden. Förvärven genom arv ligger i riksmaterialet något högre än i undersökningsområdena och förvärv genom gåvor och byten ligger något högre i undersökningsområdena än i riksgenomsnittet. Relationen mellan förvärvsformerna är i stort sett likartad såväl över tiden som mellan områdena. För de kommunala förvärven är köpen av naturliga skäl ännu mer dominerande och utgör årsvis mellan 80 och 95 % av förvärven. I Luleå och Umeå utgörs resten av de kommunala förvärven huvudsakligen av byten. I Sundsvall däremot består resten av förvärven huvudsakligen av marklösen enligt byggnadslagen. I Luleå och Umeå förekom endast ett par expropriationer under perioden, i Sundsvall 15, varav 10 år 1969. Merparten av bytesförvärven i Luleå och Umeå var arealmässigt mycket små och utgjorde främst regleringsområden för stadsplaners genomförande. I Umeå har dock under perioden förekommit några arealmässigt mycket omfattande bytesavtal mellan kommunen

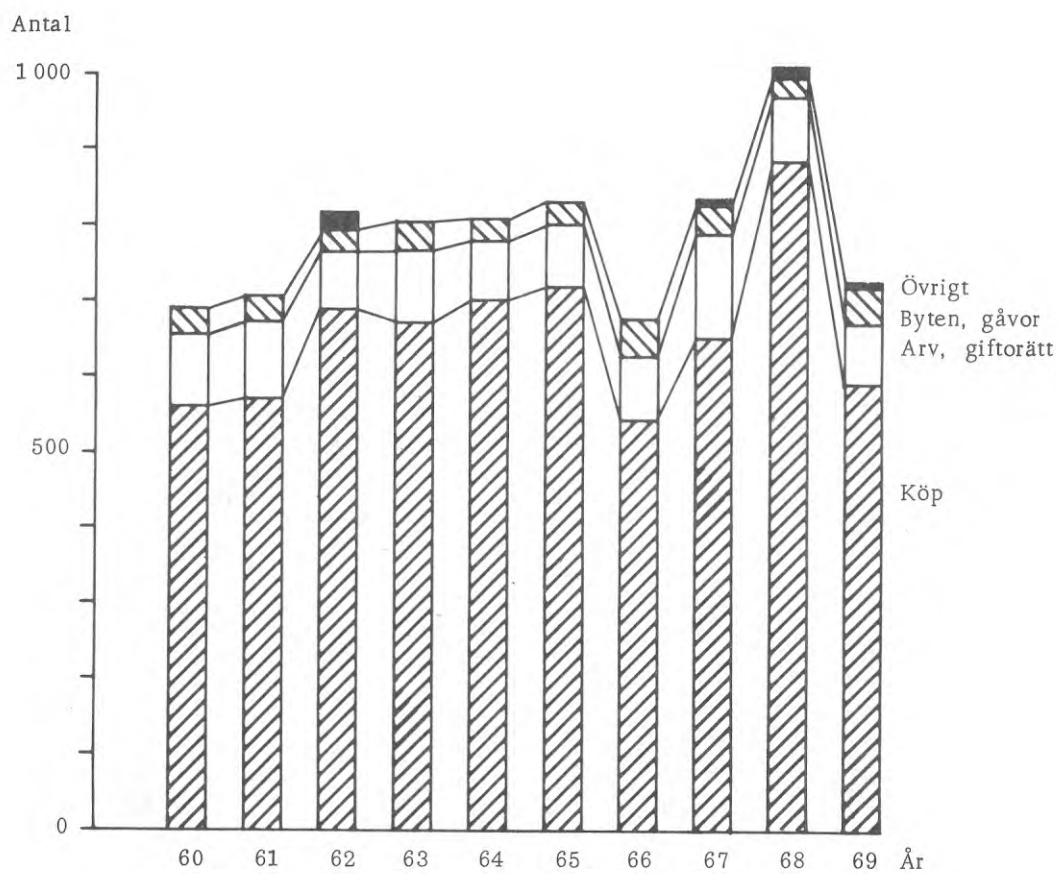


FIG.13. De lagfarna förvärvens fördelning efter fångens art, 1960-1969, Luleå.

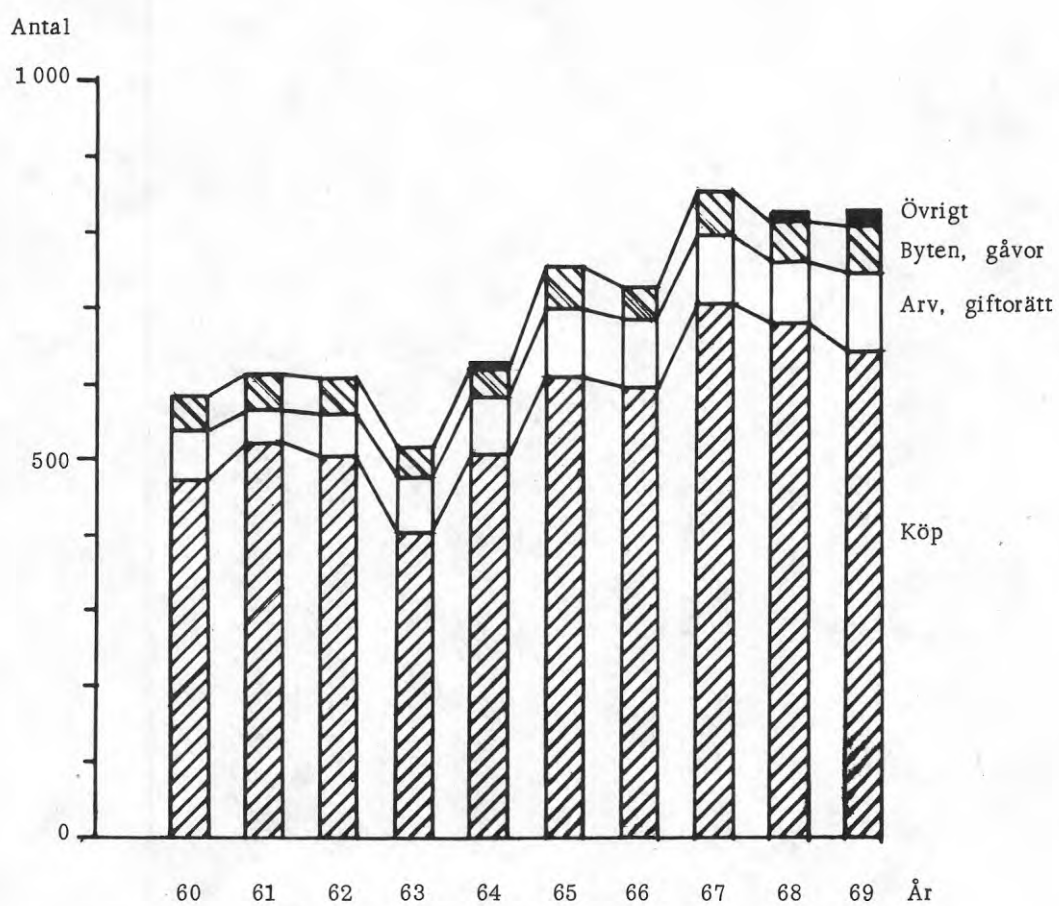


FIG.14. De lagfarna förvärvens fördelning efter fångens art, 1960-1969, Umeå.

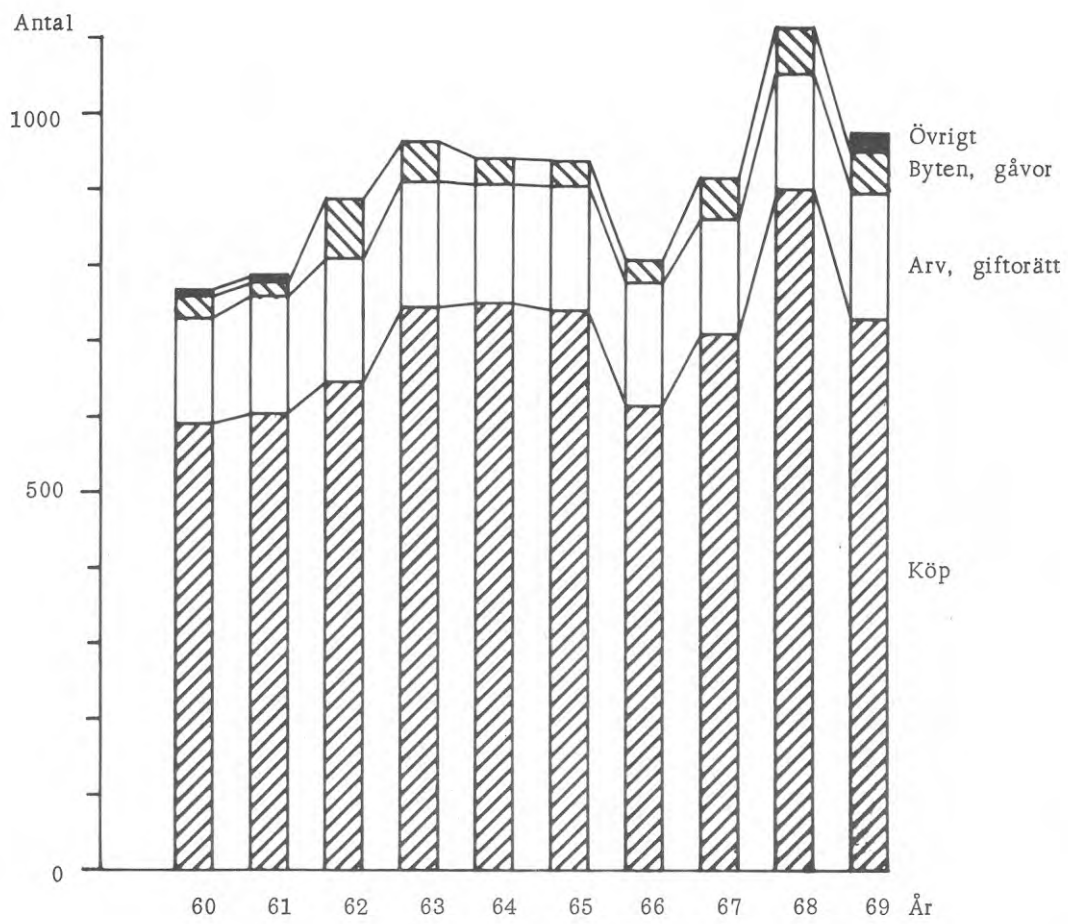


FIG.15. De lagfarna förvärvens fördelning efter fångens art, 1960-1969, Sundsvall.



och stat eller landsting. Fastighetstransaktionerna mellan dessa ägargrupper har till övervägande delen utgjorts av fastighetsbyten. Dessa bytesavtal intog en central plats i Umeå kommuns markförvärvsverksamhet under perioden och torde i hög grad ha belastat de personella resurserna. Den mark som frånträdades av stat eller landsting utgjordes av exploateringsområden som vid tidpunkten för frånträdandet var omedelbart aktuell för stadens utbyggnad. Den var inte åtkomlig, utan att annan mark förvärvades i syfte att utgöra vederlag i transaktionen. Köp av fastighet enligt lagen om förköpsrätt, som trädde i kraft den 1/1 1968 har i statistiken hänförs till köp. Förköpsrätten har utnyttjats i ytterst begränsad utsträckning, i Luleå i ett fall, i Umeå i två fall och i Sundsvall i likaledes två fall. Detta torde kunna förklaras dels av den korta tid lagen verkat men dels också av att en viss mättnad inträtt i kommunernas markbehov i slutet av 1960-talet.

De olika köpar- och säljarkategoriernas procentuella andel av fastighetsmarknaden i de tre undersökningsområdena uttryckt i erlagda köpeskillingar framgår av FIG 16-18.

Fyra kategorier har särskilts, nämligen

- . fysiska personer, till vilka även dödsbon här hänförs
- . bolag, föreningar, stiftelser
- . kommunen
- . annan offentlig myndighet

I figurerna anges också fastighetsmarknadens totala omsättning per år i miljoner kronor. Omsättningen är redovisad i löpande priser och visar då för Sundsvall en oavbruten ökning, för Luleå och Umeå däremot en nedgång åren 1963 och 1964, vilken för Umeå är kraftig. En omräkning med index för att utjämna penningvärdesförändringen skulle förändra bilden, men har ej gjorts här, då redovisningens syfte varit att belysa de olika kategoriernas relativa andelar.

Gruppen fysiska personer dominerar totalt sett som köparkategori, men i olika hög grad i de tre områdena. I Luleå varierar denna grupps andel mellan 48 och 71 % och är åren 1967-1969 avsevärt lägre än åren 1964-1966. I Umeå varierar de fysiska personernas andelar mellan 50 och 77 % och är åren 1967-1969 lägre än tidigare. I Sundsvall är denna grupps andel lägre än i de två andra områdena och varierar mellan 42 och 55 %. Andelen är jämnare över tiden och någon tendens till nedgång registreras ej. Juridiska personer är självfallet den närmast största gruppen.

Fysiska personer dominerar som säljare i högre grad än som köpare. I Luleå utgör deras andel av säljarkategorierna lägst 51 och högst 75 %, i Umeå lägst 71 och högst 86 % och i Sundsvall lägst 57 och högst 80 %. Andelarna är hela tiden avsevärt högre än andelarna av köparkategorierna utom år 1965 i Luleå. Mest markant är skillnaden i Sundsvall, där fysiska personer hela perioden i stort sett utgör hälften av köparkategorierna, men tre fjärdedelar av säljarna. En nettoöverföring av fast egendom från enskilda personer och dödsbon till olika slag av juridiska personer har alltså ägt rum.

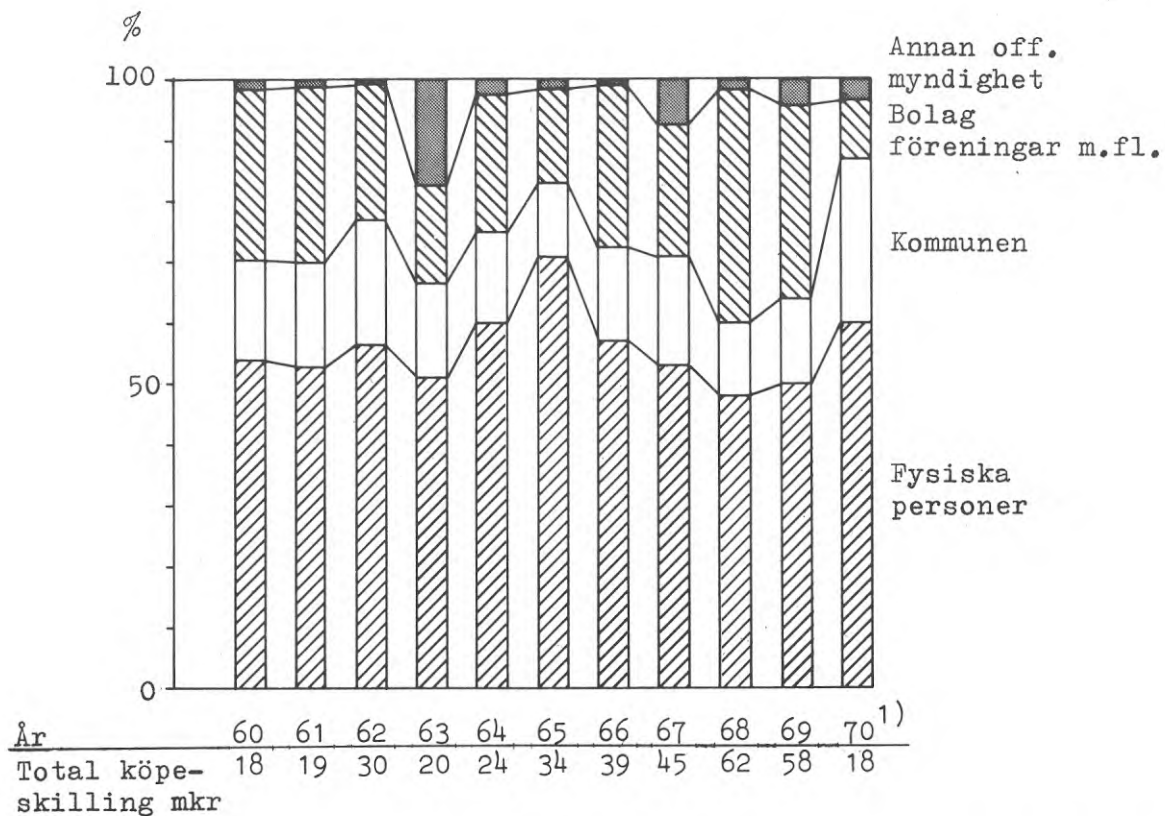


FIG.16a. Procentuell fördelning av köpeskillingar på köparkategorier 1960 - 1970 i Luleåområdet

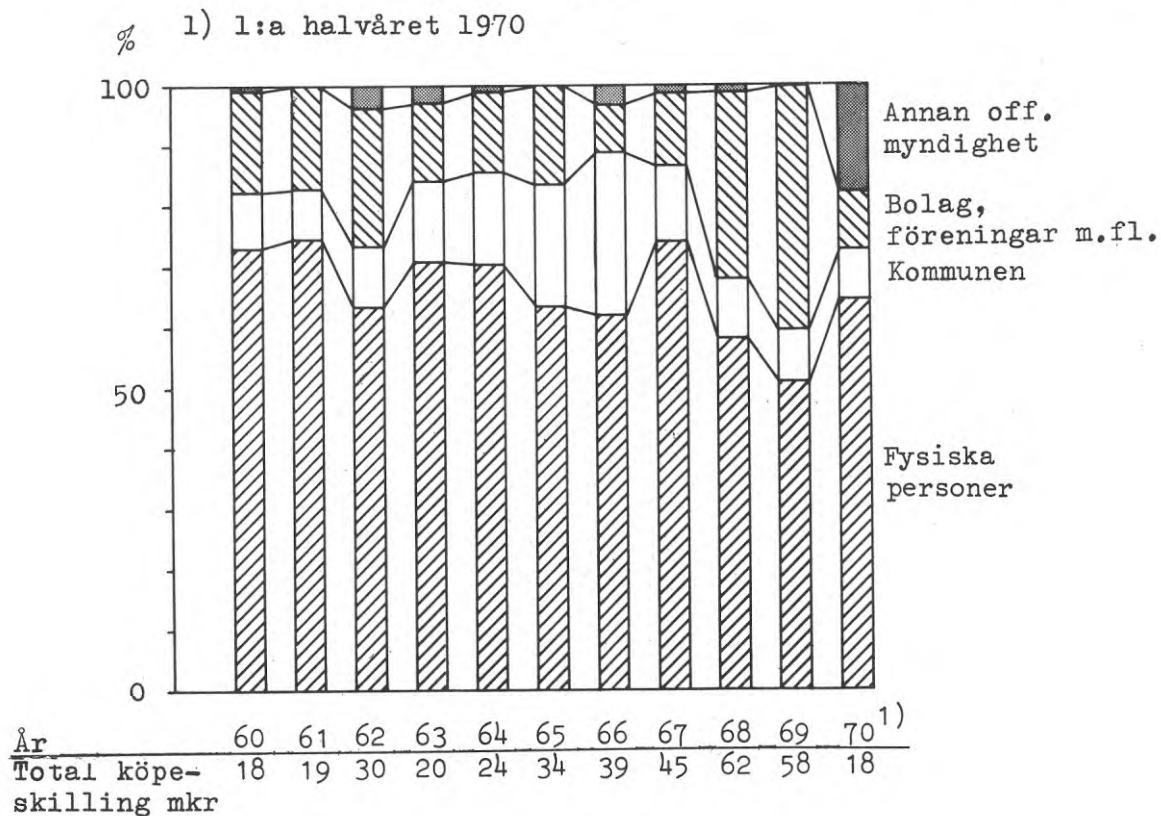


FIG.16b. Procentuell fördelning av köpeskillingar på säljarkategorier 1960 - 1970 i Luleåområdet

1) 1:a halvåret 1970

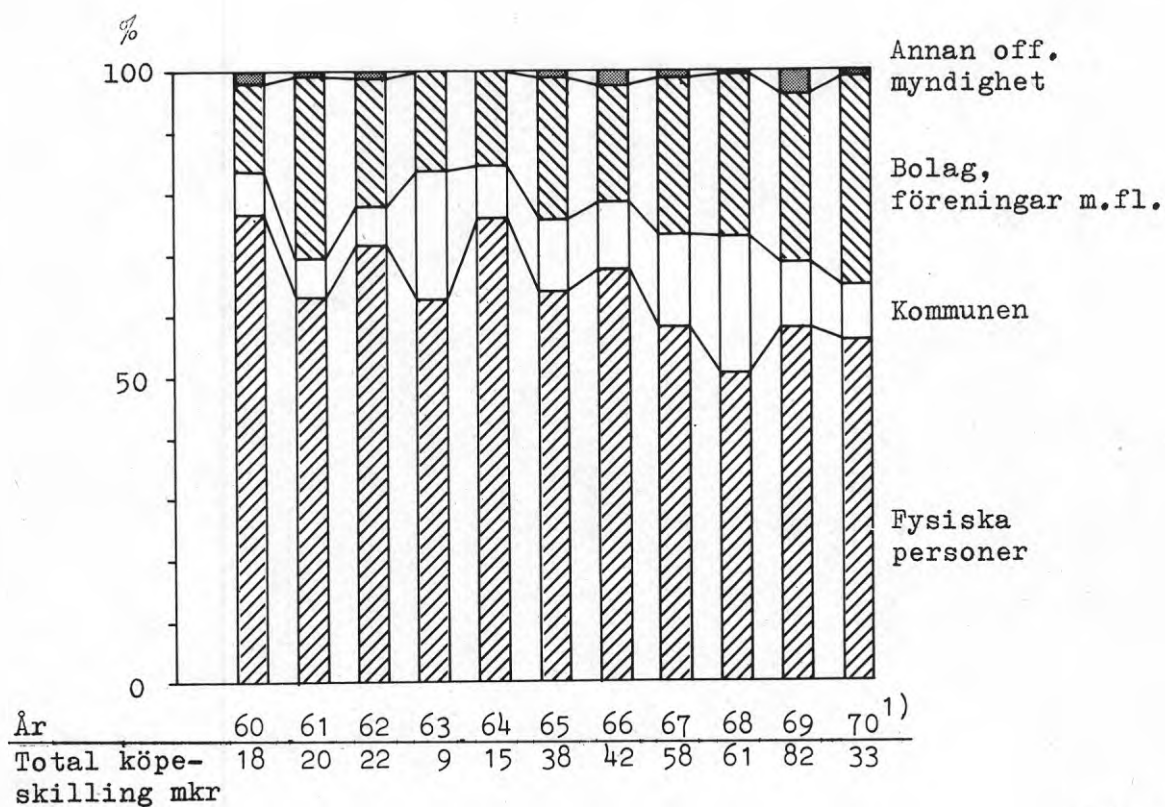


FIG. 17a. Procentuell fördelning av köpeskillingar på köparkategorier 1960 - 1970 i Umeåområdet.

1) 1:a halvåret 1970

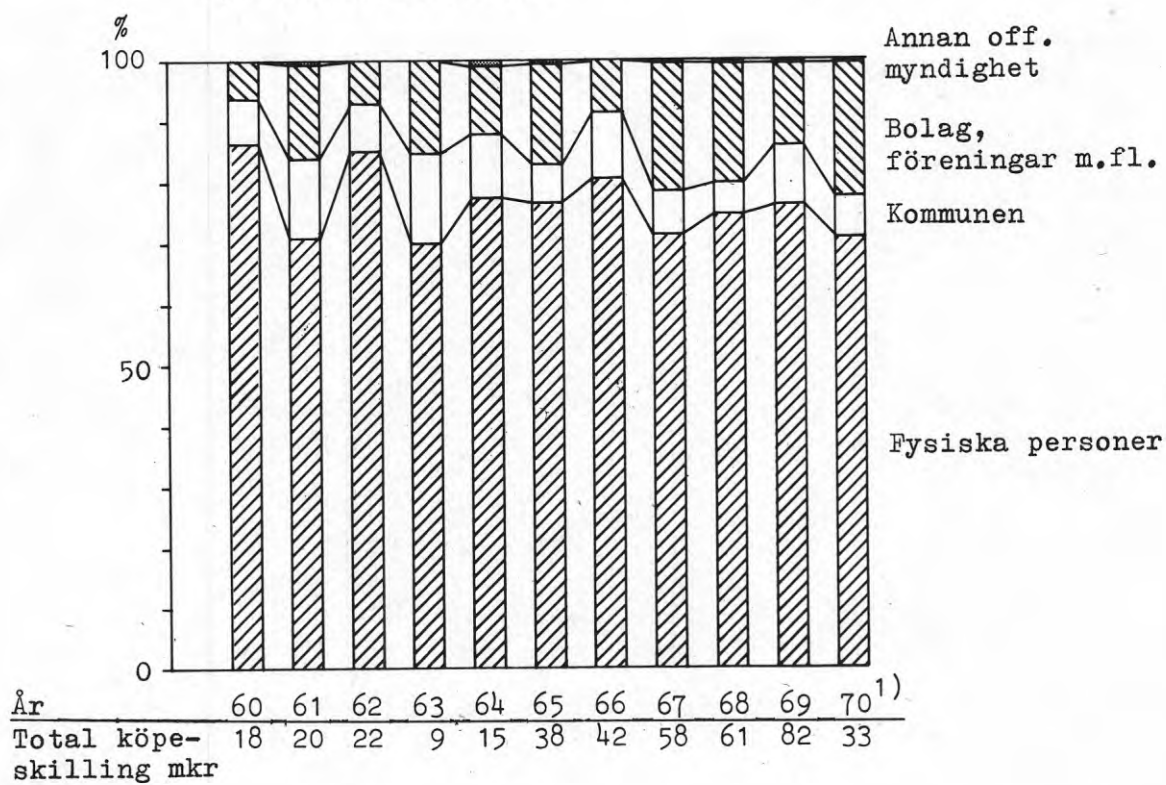


FIG. 17b. Procentuell fördelning av köpeskillingar på säljarkategorier 1960 - 1970 i Umeåområdet.

1) 1:a halvåret 1970

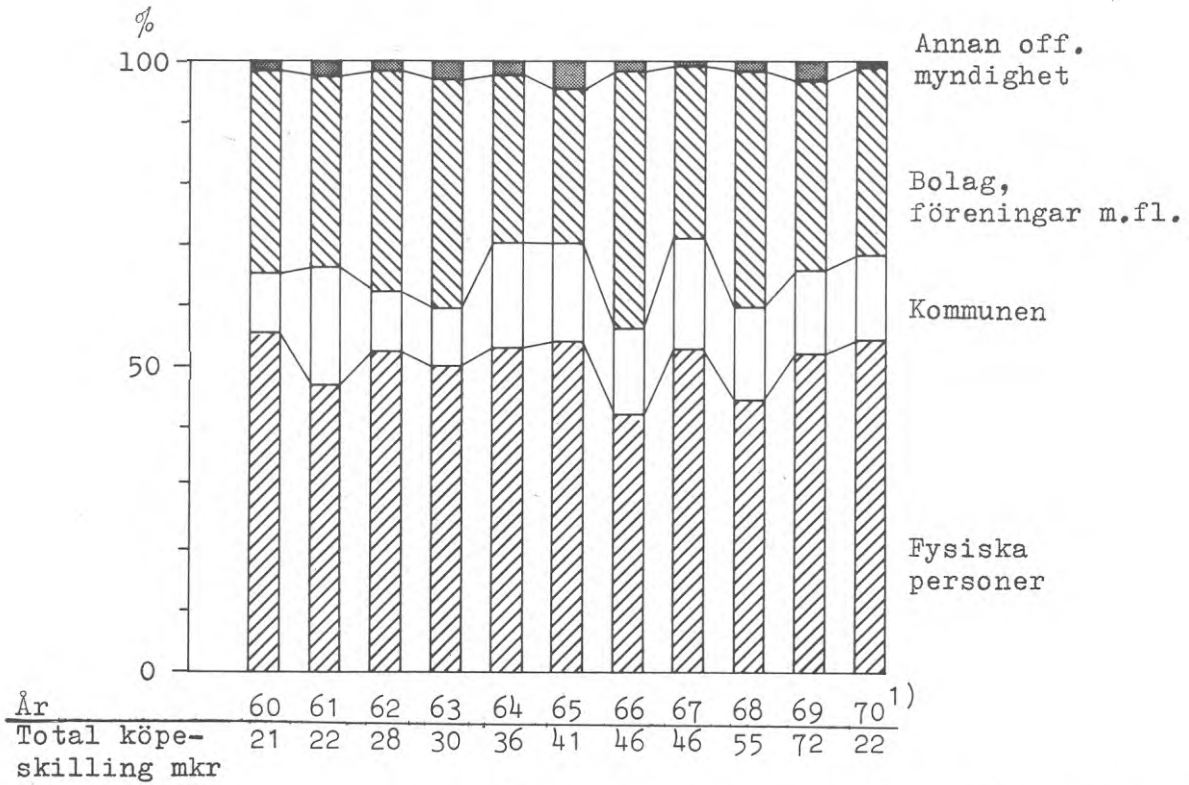


FIG.18a. Procentuell fördelning av köpeskillningen på köparkategorier i Sundsvallsområdet

1) 1:a halvåret 1970

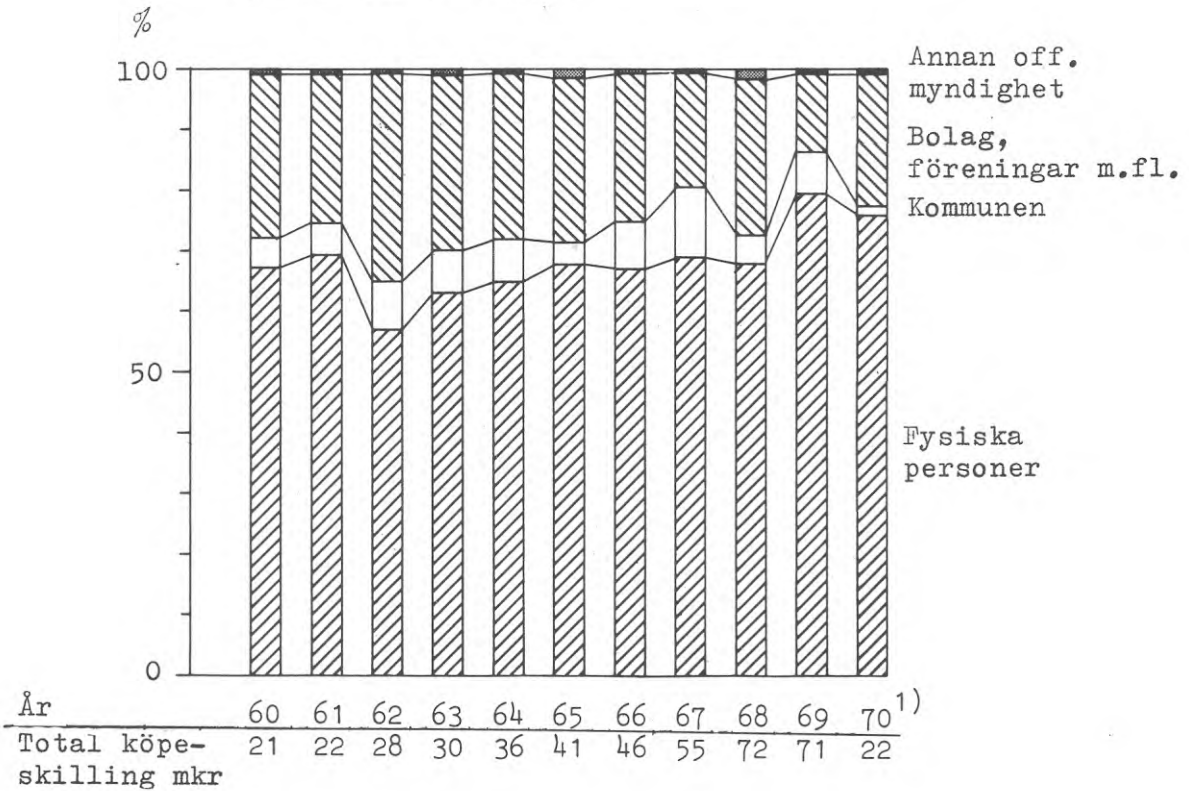


FIG.18b. Procentuell fördelning av köpeskillningen på säljarkategorier 1960 - 1970 i Sundsvallsområdet

1) 1:a halvåret 1970



I FIG 19a, b och c belyses utvecklingen. Till juridiska personer har även kommunerna hänförs. I Luleå är överföringen till enskilda högre år 1965, vilket har samband med försäljning av exploateringsmark inom Nederluleå. Åren 1967 och 1968 sker en markant ökning i överföringen till juridiska personer och år 1969 en markant nedgång. 1960-1964 utgör överföringen 18 miljoner och 1965-1969 netto 15,8 miljoner. I Umeå är överföringen oansenlig de första åren, eller totalt 1960-1964 ca 8,5 miljoner kronor. Den ökar därefter avsevärt och utgör 1965-1969 ca 48,5 miljoner kronor. Den största överföringen sker åren 1968 och 1969 som var för sig svarar för ca 25 % av den sammanlagda överföringen under perioden. Även i Sundsvall är överföringen avsevärt högre mot periodens slut, eller 20 miljoner 1960-1964 och 58 miljoner 1965-1969.

I studien av fastighetsmarknaden i Nyköping (Byggeforskningen Rapport 45/66) konstateras för innerstadens del en likartad förändring av fastighetsmarknadens struktur och en överflyttning av fast egendom från fysiska personer och dödsbon till olika slag av juridiska personer.

De kommunala förvärven i undersökningsområdena är således avsevärt högre under senare delen av perioden, eller i Luleå 1960-1964 ca 19 miljoner kronor mot ca 34 miljoner 1965-1969, i Umeå 7 respektive 40 miljoner och i Sundsvall 18 respektive ca 44 miljoner. I Umeå och Sundsvall är investeringen i fastigheter högst år 1968, i Luleå år 1969. Tendensen i de tre undersökningsområdena stämmer i stort sett med rikssiffror rörande den kommunala förvärvsverksamheten. I FIG 20 visas rikstal över kommunernas fastighetsförvärv enligt den kommunala finansstatistiken. Talen redovisar dels löpande priser, dels omräknade med byggnadskostnadsindex 1950 som basår. Med detta index blir stegringen mindre markant och investeringarna år 1964 och 1970 blir t ex lika höga. De höga investeringarna åren 1966-68 torde ha samband med att kommunerna hade möjligheter öka sin upplåning dessa år, då konjunkturerna var svaga. Utbudet av fastigheter var högt, vilket torde ha samband med en väntad ändring i skattelagstiftningen innebärande en skärpning av beskattningen vid försäljning av fastigheter.

I FIG. 21 visas köp och försäljning av kommunägda fastigheter inom undersökningsområdena 1960-1969. I Luleå sker försäljningen under perioden, med undantag för år 1962, huvudsakligen till enskilda personer. I Umeå är enskilda köpare i majoritet under första delen av perioden, men från år 1965 överväger juridiska personer och utgör 1969 nästan 80 % av köpare från kommun. I Sundsvall är de juridiska personerna hela perioden i majoritet bland köpare av fastigheter från kommunen och utgör åren 1967 och 1969 hela 90 % av köparna.

Allmännyttiga bostadsföretag har här medräknats i gruppen juridiska personer. Deras andel av fastighetsmarknaden är avsevärt lägre än övriga byggföretags. De allmännyttiga bostadsföretagen förvärvar vidare huvudsakligen sina fastigheter från kommunen, varemot övriga byggföretag huvudsakligen förvärvar från enskilda personer. Privata byggföretags fastighetsköp torde haft karaktär av spekulationsköp och omfattas huvudsakligen av fastigheter i de centrala stadsdelarna. I FIG 22

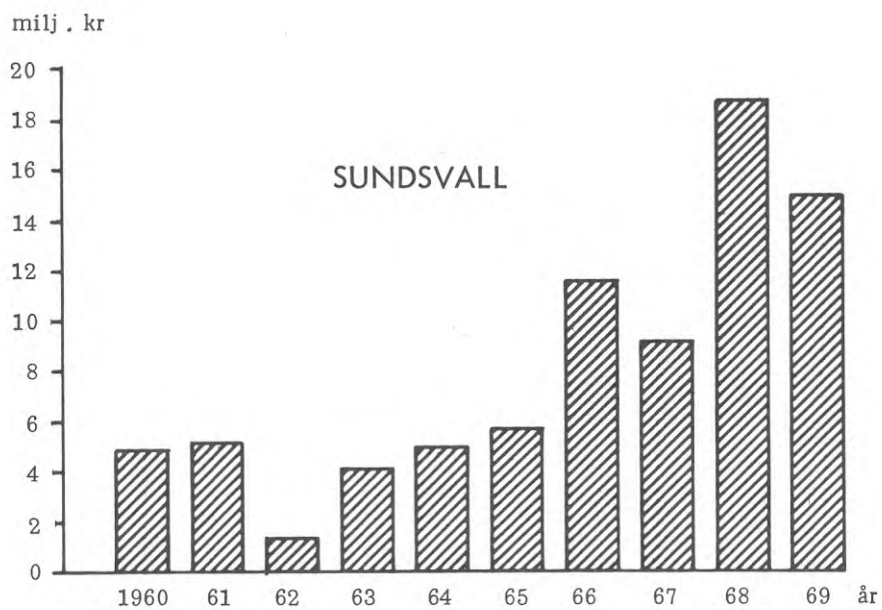
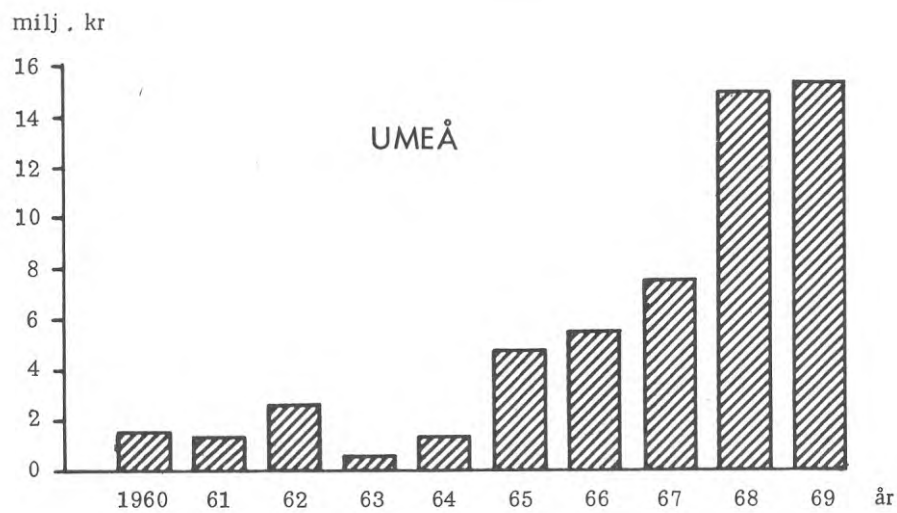
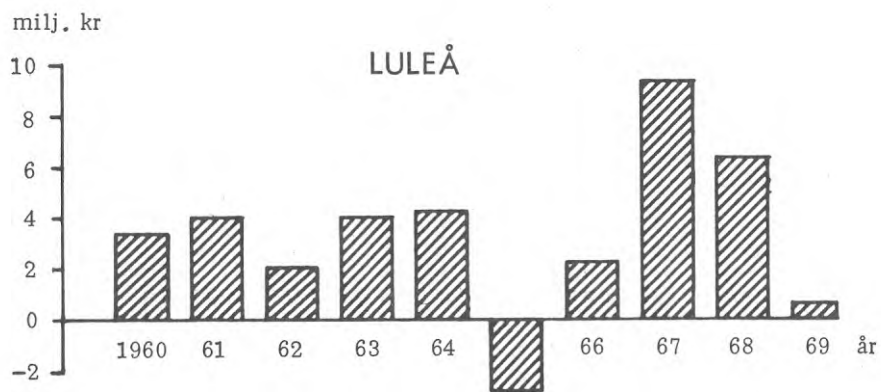


FIG.19. Nettoöverföring av fast egendom från fysiska personer och dödsbon till juridiska personer, 1960-1969, Luleå, Umeå och Sundsvall.

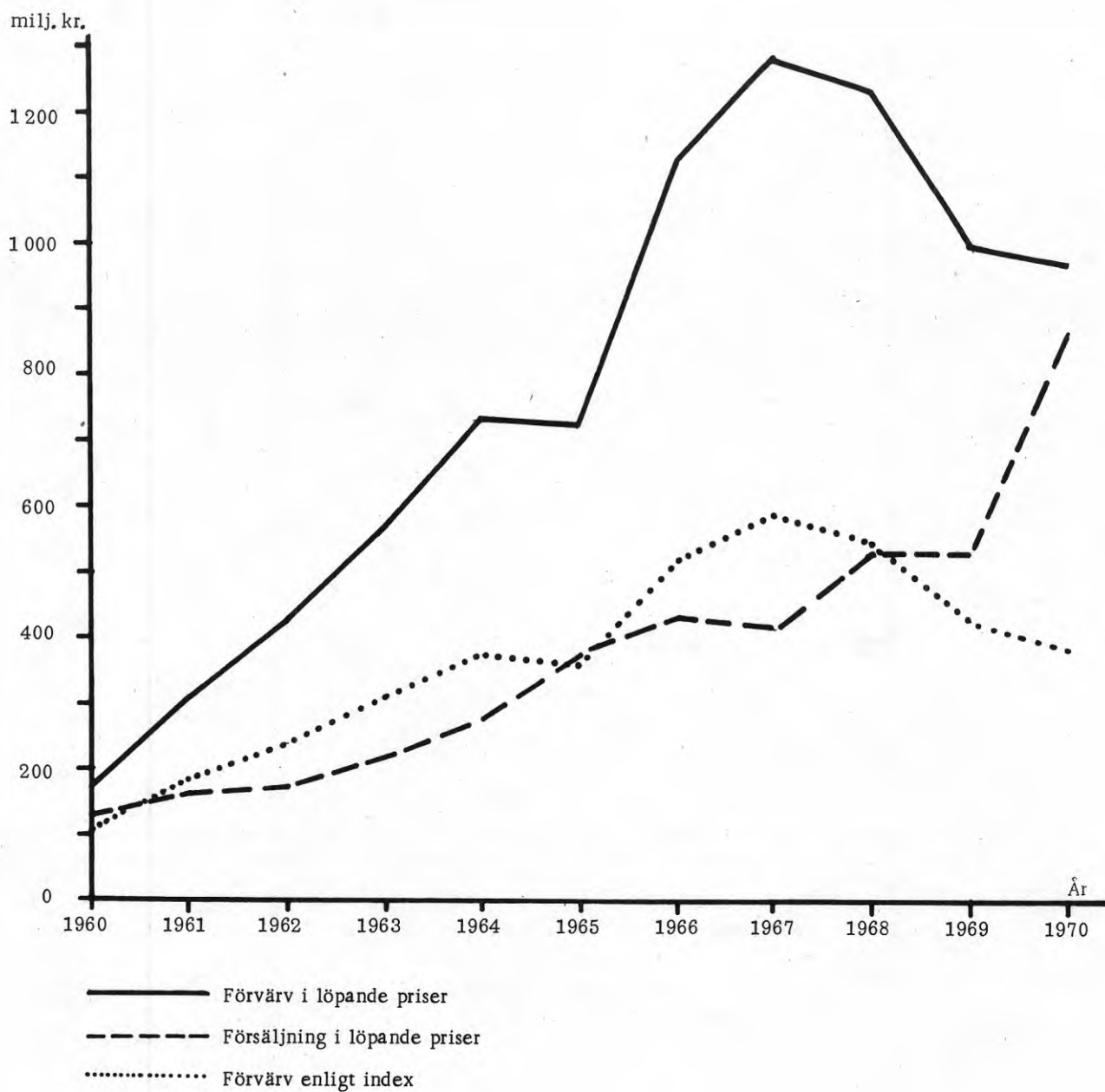


FIG.20. Kommunala förvärv och försäljningar av fastigheter enligt den kommunala finansstatistiken 1960-1970, hela riket. Index = byggnadskostnadsindex med 1950 som basår.

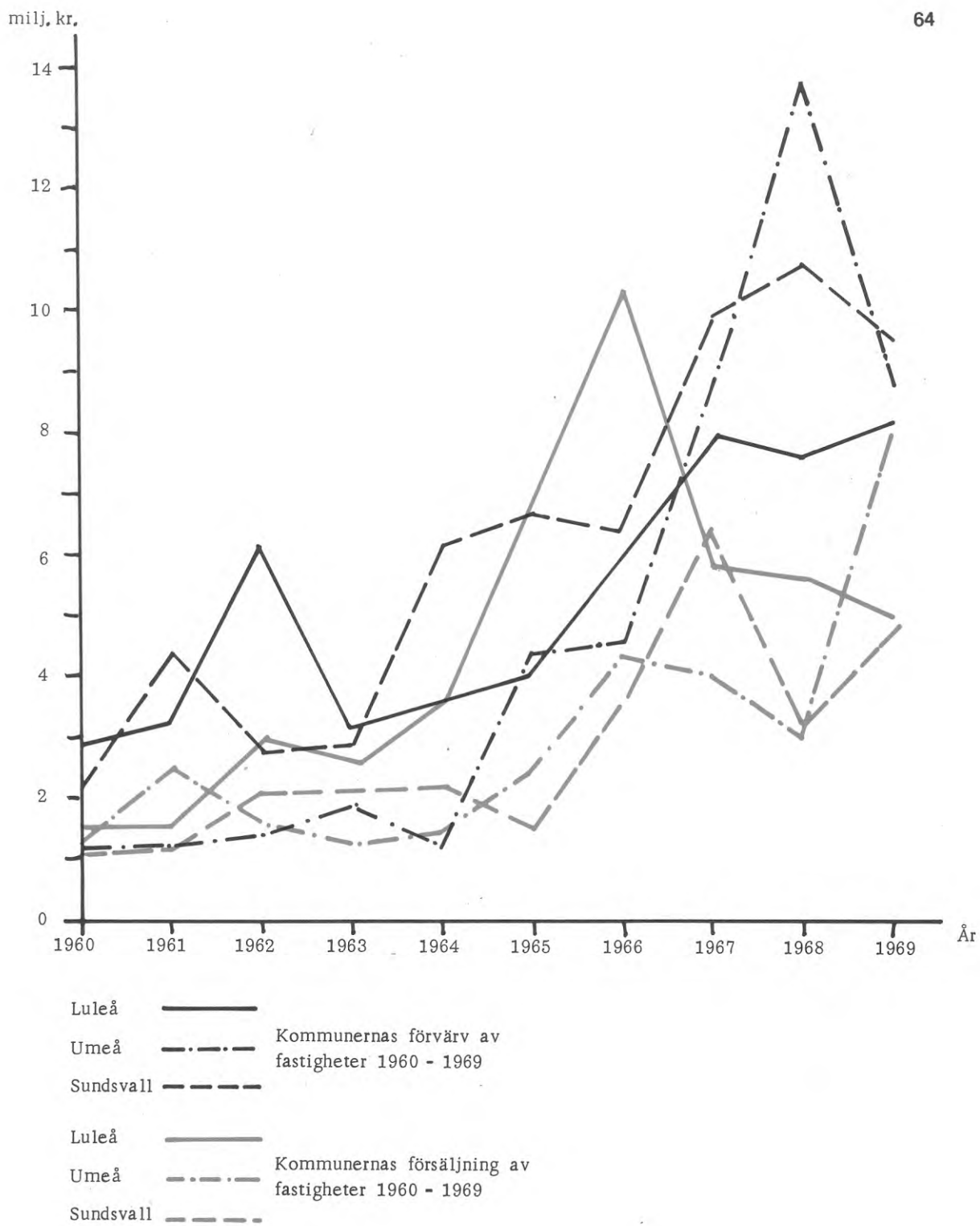


FIG.21. Kommunala förvärv av fastigheter i jämförelse med kommunala försäljningar 1960-1969, Luleå, Umeå, Sundsvall.



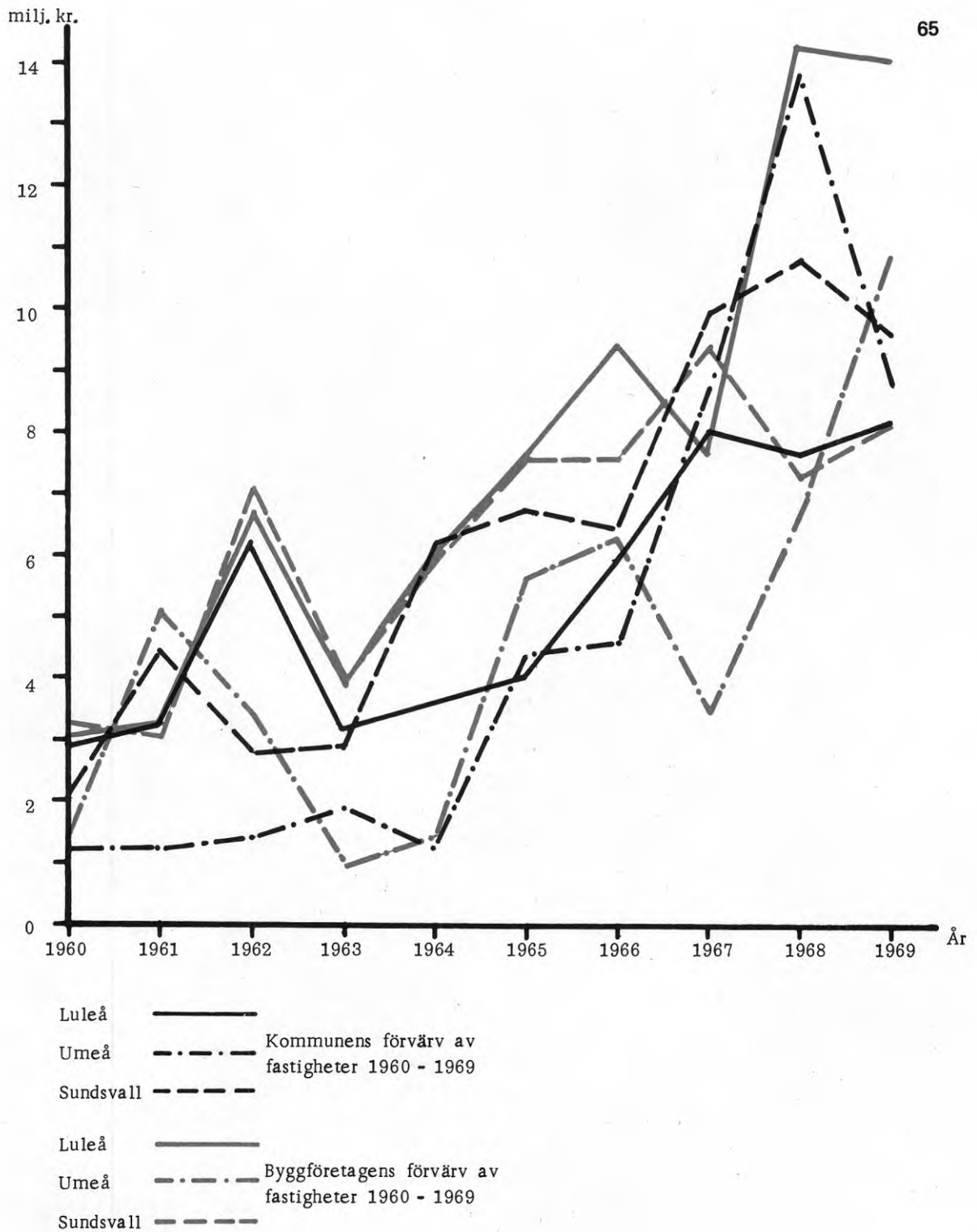


FIG.22. Kommunala förvärv av fastigheter i jämförelse med byggföretags fastighetsförvärv 1960-1969, Luleå, Umeå, Sundsvall.

visas byggföretagens förvärvsverksamhet. För jämförelse har även kommunernas förvärv tagits med. I Luleå överstiger summan av byggföretagens förvärv avsevärt kommunens förvärv, eller ca 76 miljoner kronor mot kommunens ca 53 miljoner. I Umeå och Sundsvall är parterna ungefär likstora med 47 miljoner för kommunen och 45 för byggföretagen i Umeå resp 62 och 63 i Sundsvall.

#### Kommunala förvärv av råmark

I det följande belyses de kommunala förvärven av råmark mer ingående. I det föregående har konstaterats, att den kommunala förvärvsverksamheten var av ringa omfattning under 1950-talet. Den närmare analysen av de kommunala förvärven har därför begränsats till perioden 1960-1969. Markförvärvens omfattning och lokalisering framgår av FIG 23-25 och kostnaderna av FIG 26. Förvärvsanledningar och finansieringsformer har studerats i kommunala handlingar. Förekomst och art av sidoavtal i samband med kommunens förvärv eller försäljning av fastigheter har undersökts.

I fullmäktiges underlag för beslut om fastighetsförvärv borde anledningen till förvärvet finnas angiven. För Luleås del anges endast undantagsvis förvärvsanledningen i fullmäktiges handlingar. Av markförvärven åren 1960-64 finns förvärvsanledningen angiven för endast ca 7 % av de arealer markköpen totalt sett omfattar. För åren 1965-69 har förvärvsanledningarna preciserats för mindre än en procent av förvärven, arealmässigt sett. Kommunens till arealen mest omfattande förvärv har gjorts på Hertsön, där under perioden 1960-69 totalt 1 687 hektar upphandlats. I kommunens ortsprisutredning rubriceras förvärven på Hertsön som gjorda "för användning på lång sikt".

För Umeå och Sundsvall anges förvärvsanledningarna i större utsträckning än i Luleå. De kan indelas i följande grupper:

- Funktionsbestämda arealer. Till denna kategori hänförs förvärv, där markens framtida användning för visst ändamål klart anges i fullmäktiges handlingar. Föreställningen om markens framtida nyttjande har alltså varit klar för de beslutsfattande.
- Funktionsbestämda arealer samt reserv. I beslutsunderlaget finns ingen preciserad fördelning. En vanlig formulering är t ex "mark för bostäder och för framtida exploatering".
- Bytesmark. Av motiveringen för förvärven framgår uttryckligen att marken skall ingå som bytesobjekt vid andra kommunala förvärv.
- Markreserv. Till denna grupp har hänförts förvärv, där markanvändningen betecknats som "mark för framtida exploatering" eller liknande uttryck, men funktionsbestämning saknas.
- Övrigt. Till denna grupp hänförs markförvärv helt utan precisering av förvärvsanledningen.

Om markköpen i Umeå och Sundsvall arealmässigt fördelas på nämnda fem förvärvskategorier erhålls följande resultat.

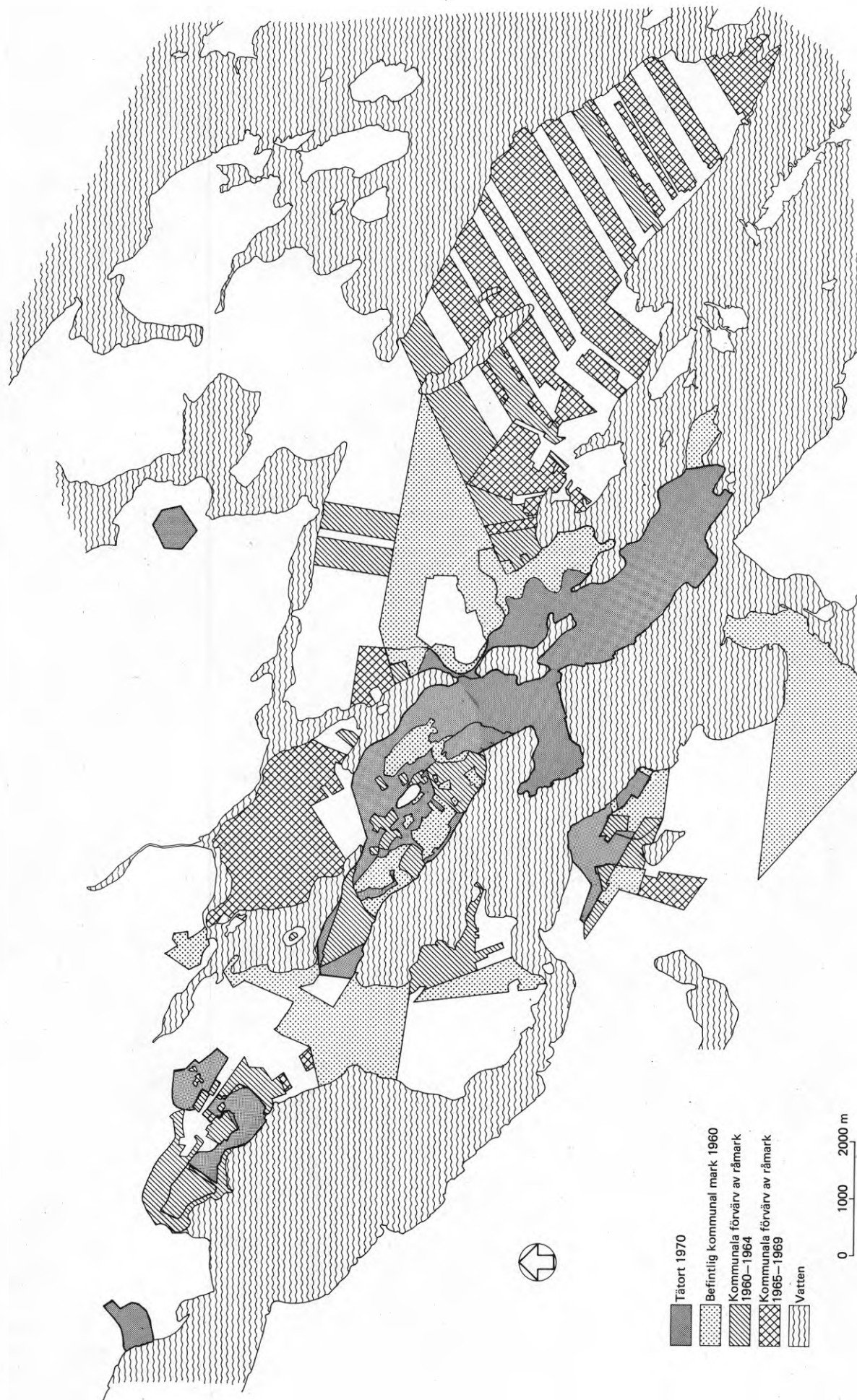


FIG.23. Kommunala förvärv av råmark i Luleå 1960-1969.

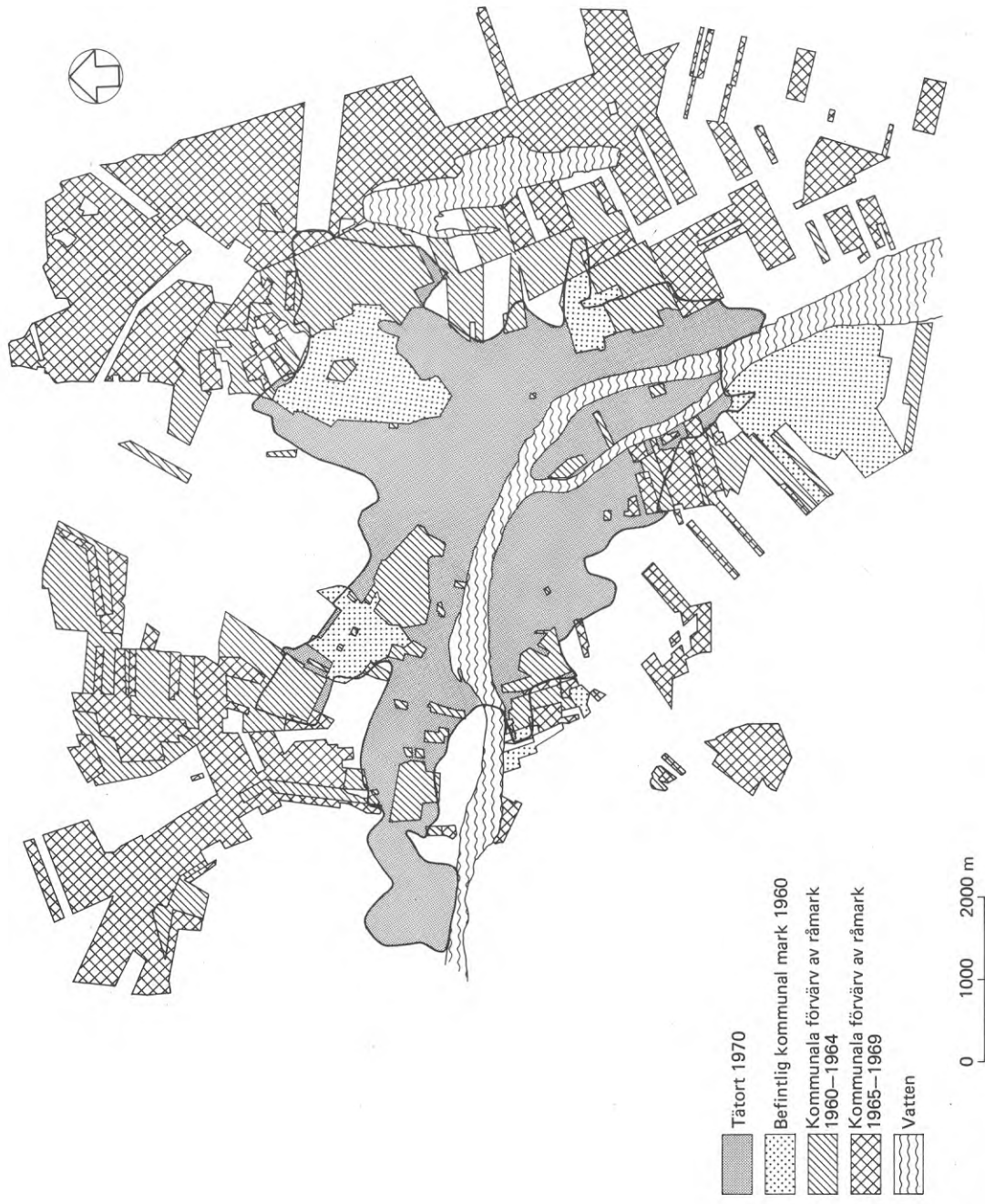


FIG.24. Kommunala förvärv av råmark i Umeå 1960-1969.





FIG.25. Kommunala förvärv av råmark i Sundsvall 1960-1969.

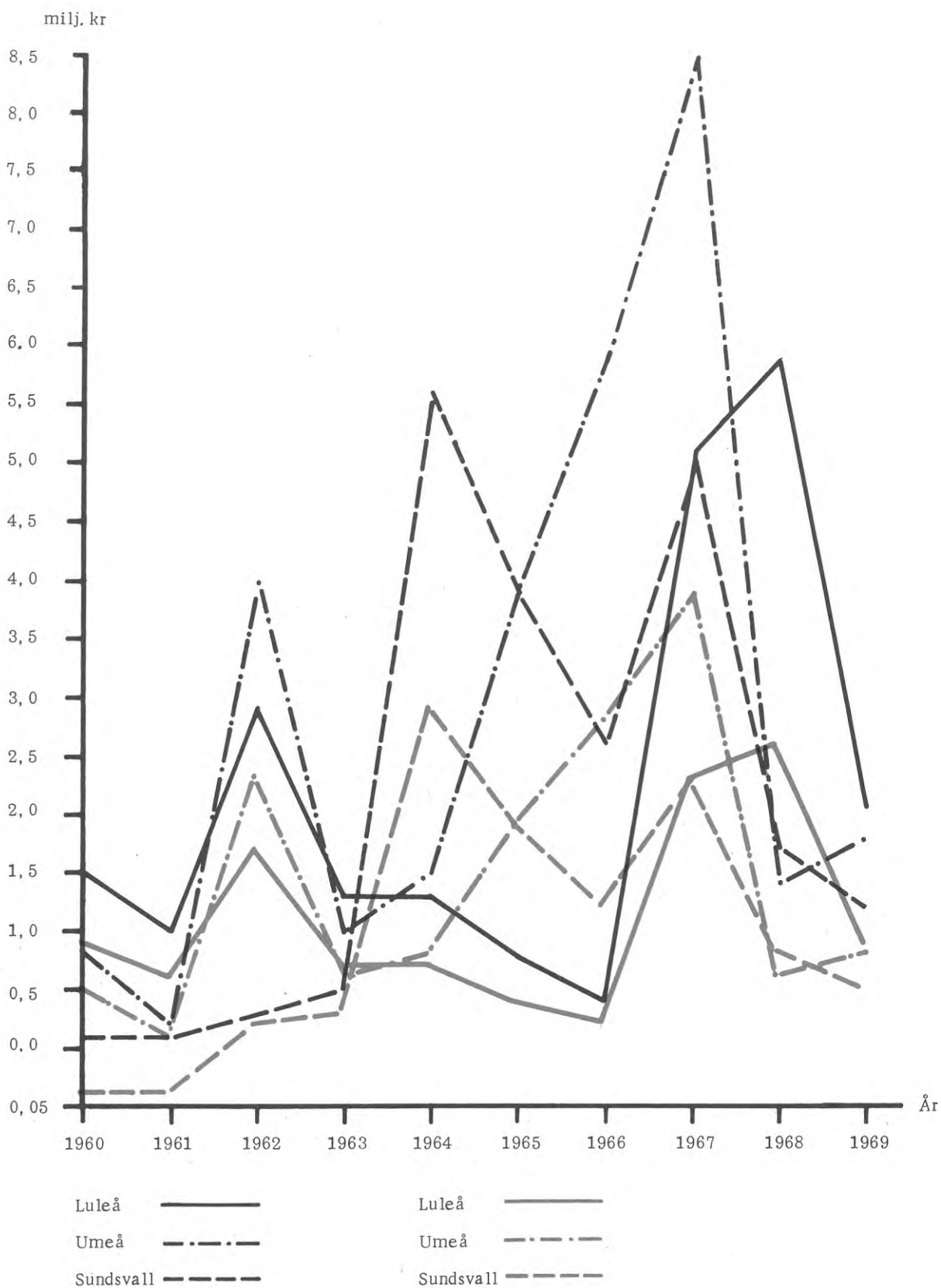


FIG.26. Kostnader för kommunala förvärv av råmark 1960-1969 i Luleå, Umeå och Sundsvall i löpande priser (svart) och omräknat med byggnadskostnadsindex (rött).

Olika förvärvsanledningars relativa andelar av köpens kvantitativa omfattning i Umeå och Sundsvall.

|      | 1   |     | 2  |    | 3  |   | 4   |    | 5 |    |
|------|-----|-----|----|----|----|---|-----|----|---|----|
|      | U   | S   | U  | S  | U  | S | U   | S  | U | S  |
| 1960 | 100 | 100 | -  | -  | -  | - | -   | -  | - | -  |
| 1961 |     | 100 | -  | -  | -  | - | 100 | -  | - | -  |
| 1962 | 53  | 100 | -  | -  | 39 | - | 6   | -  | 2 | -  |
| 1963 | 50  | 68  | -  | 8  | 17 | - | 24  | 14 | 9 | 10 |
| 1964 | 23  | 2   | -  | 88 | -  | - | 70  | 10 | 7 | -  |
| 1965 | 40  | 37  | -  | 32 | -  | 8 | 60  | 22 | - | 1  |
| 1966 | 8   | 31  | 35 | 31 | 1  | - | 53  | 37 | 3 | 1  |
| 1967 | 25  | 49  | 17 | 14 | 4  | - | 52  | 36 | 2 | 1  |
| 1968 | 32  | 65  | 59 | 25 | 1  | - | 8   | 10 | - | -  |
| 1969 | 34  | 56  | 44 | 27 | -  | - | 22  | 9  | - | 8  |

1 = Funktionsbestämda arealer    2 = Funktionsbestämda arealer samt reserv  
 3 = Bytesmark    4 = Markreserv    5 = Övrigt

Om tabellen jämförs med diagrammet över markköpens arealmässiga omfattning, finner man att de år, då stora arealer upphandlas ökar andelen arealer, som endast erhållit den vaga rubriceringen "för framtida exploatering" (grupp 4) på ett markant sätt.

Det ligger nära till hands att tolka detta så, att kommunen ansett markköpen fördelaktiga på längre sikt, men vid köptillfället inte haft någon precis föreställning om markens framtida funktion, då utnyttjandet legat mycket långt in i framtiden. Ett närmare studium av fastigheternas struktur ger emellertid vid handen att stora arealer märk för framtida exploatering tillförs kommunen i samband med att mark förvärvas för ett funktionsbestämt ändamål. Kommunen förvärvar fastigheter av vilka endast delar faller inom gällande planområde eller på annat sätt funktionsbestämt område. I vissa fall har fastigheter, som kommunen förvärvat, haft mycket spridda ägototter och kommunen har erhållit arealer långt utanför det som under överskådlig tid framstår som kommunens expansionsområde.

Finansieringsformerna för kommunernas markförvärv kan rubriceras som skattefinansiering eller lånefinansiering. Med skattefinansiering avses här förvärv inom ramen för ett i den kommunala budgeten för markförvärv anvisat anslag. Vidare hänförs hit förvärv, som finansieras av fonderade medel, vanligtvis allmän investeringsfond, dvs medel som vid budgettillfället ej klart specificerats. Vid lånefinansiering ansöker kommunen hos Kungl. Maj:t att få upptaga amorteringslån med viss löptid. Kommunen försöker därefter hos olika kreditgivare upptaga det beviljade lånet. Kommunen kan också ordna lånen genom att till säljaren överlämna köpeskillingsreverser på hela eller en del av köpeskillingen. Markförvärvslån anvisade via riksbudgeten är under slutet av 60-talet tillkommet finansieringsstöd.

Formerna för de tre kommunernas finansiering av råmarksförvärv under perioden 1960-69 varierar som framgår av FIG 27-29.

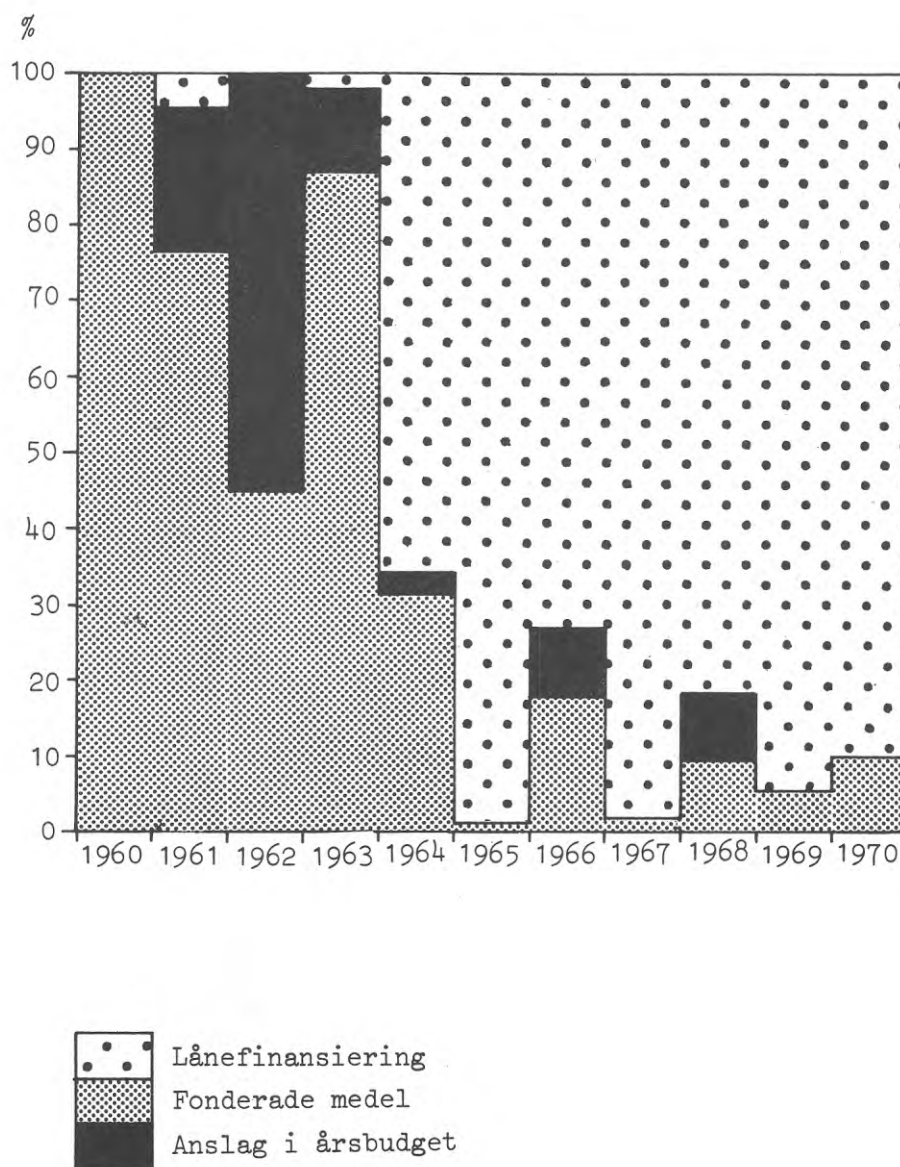


FIG.27. Köpeskillingen för Luleå kommuns förvärv av råmark 1960-1970. Procentuell fördelning på olika finansieringsformer.



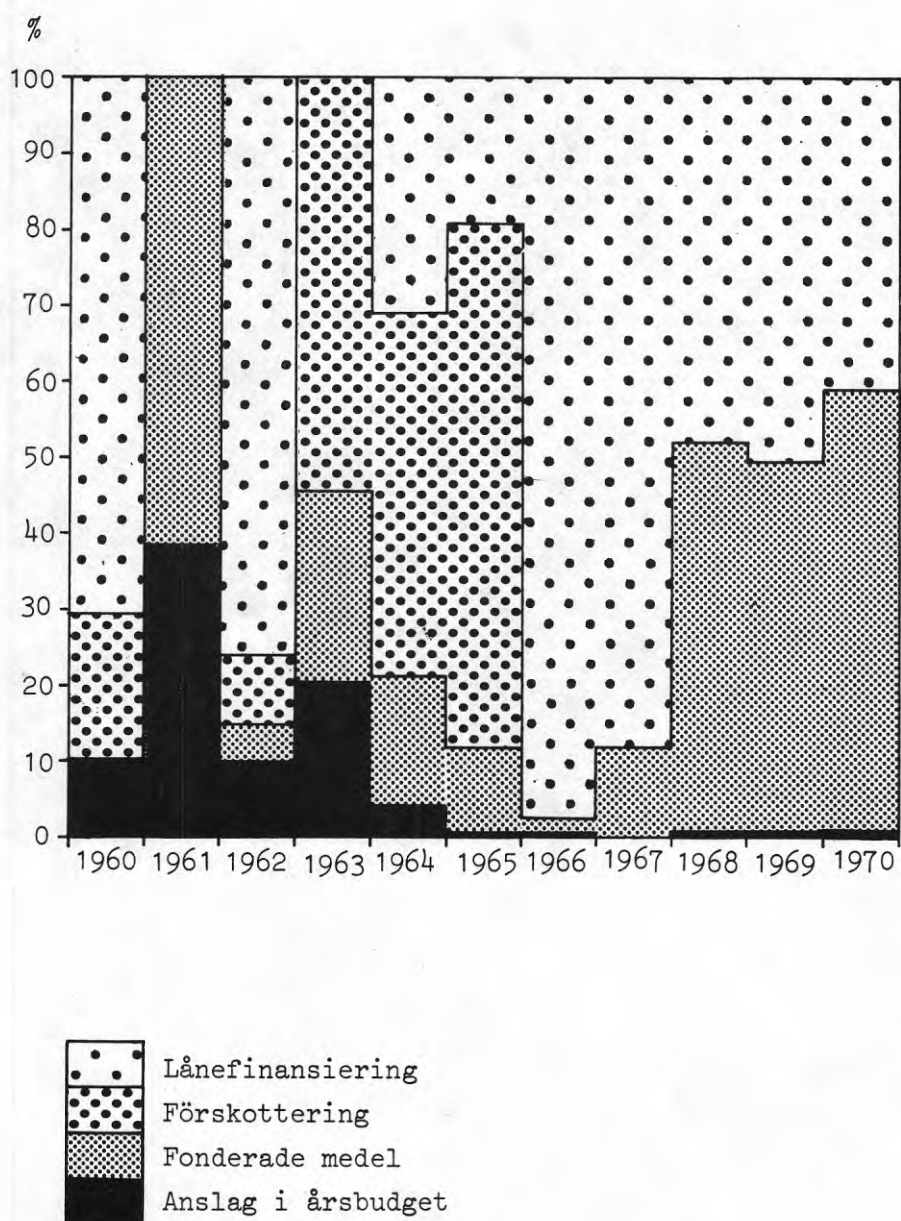


FIG.28. Köpeskillingen för Umeå kommuns förvärv av råmark 1960-1970. Procentuell fördelning på olika finansieringsformer.

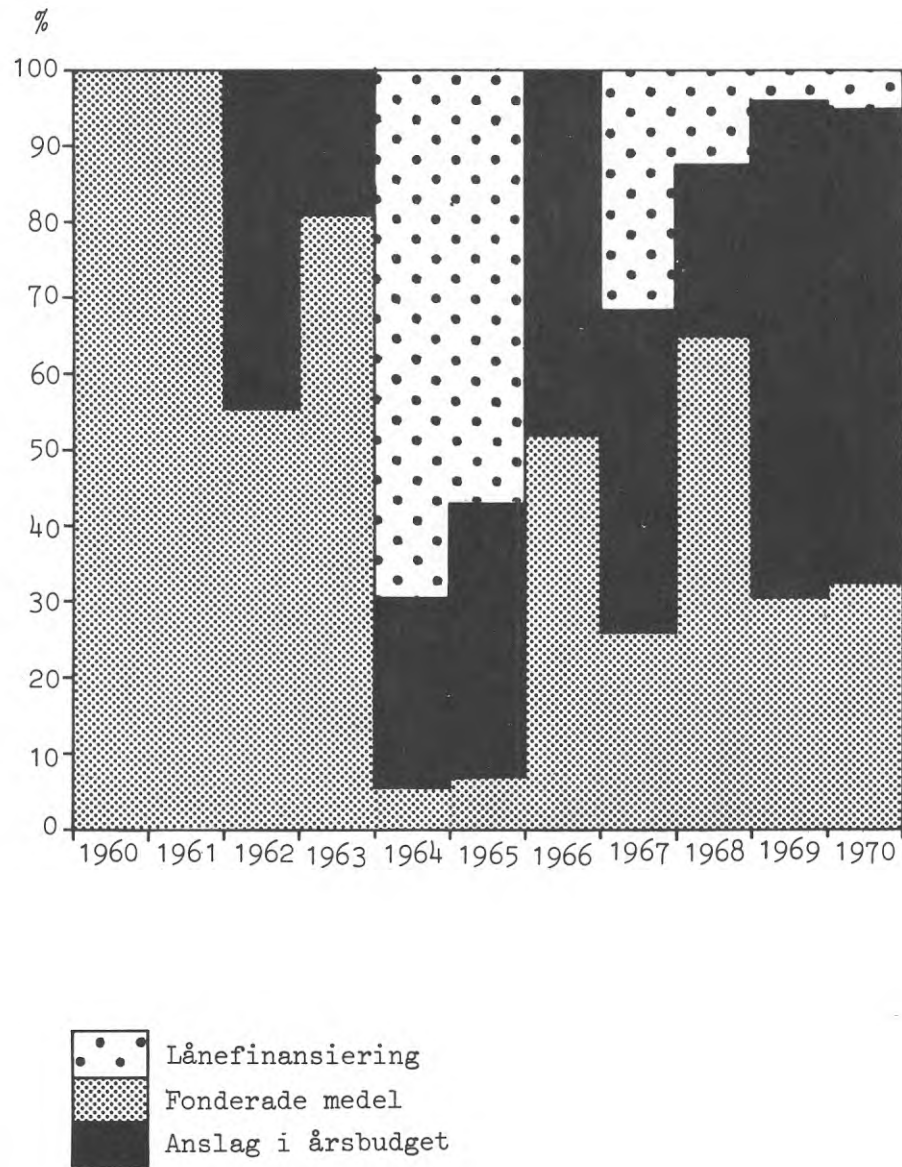


FIG.29. Köpeskillingen för Sundsvalls kommuns förvärv av råmark 1960-1970. Procentuell fördelning på olika finansieringsformer.

I Luleå finansieras huvuddelen av förvärven åren 1960-63 genom fonderade medel. I viss utsträckning förekommer också direkt finansiering via särskilt anslag i budgeten. 1964 sker en markant förändring med huvuddelen av förvärven lånefinansierade. De därpå följande åren finansieras förvärven nästan uteslutande genom upptagande av lån. Förvärven under denna del av perioden är såväl kostnadsmässigt som arealmässigt avsevärt högre än tidigare. Även i Umeå finner man att låneförvärven överväger de år kostnaderna för fastighetsförvärven är höga. Vissa år dominerar förskottering av anslag, dvs kommunen förvärvar mark ett år och anvisar medel i en följande budget. Direkt finansiering förekommer nästan inte alls från år 1964. Under slutet av perioden är fördelningen mellan lånefinansiering och finansiering via fonderade medel likvärdig. I Sundsvall dominerar finansiering via budget främst via fonderade medel, men i viss utsträckning även via direkt anslag. Lånefinansiering utgör resp ca 3/4, 2/3 och 1/3 av förvärven åren 1964, 1965 och 1967. Dessa år är också kommunens kostnader för markförvärv högre än övriga år.

I de tre kommunerna varierar lånens löptid mellan 5 och 25 år, närmare hälften har en löptid på 10 år.

Den totalt sett för de tre kommunerna höga andelen lånefinansierade köp, framför allt i samband med kostnadsmässigt och arealmässigt omfattande förvärv samt det förhållandet att i de fall finansiering skett via anslag detta som regel varit ett allmänt investeringsanslag och särskilt markförvärvsanslag eller särskild markförvärvslånefond ej inrättats, ger en antydning om svårigheten att fastställa kostnadsramar för markförvärven. Detta kan tyda på bristande markpolitiskt handlingsprogram.

Från år 1968 föreligger för kommunen möjlighet att erhålla statliga lån för markförvärv. Under åren 1968-1970 har Luleå beviljats markförvärvslån på 1,5 miljoner kronor, Umeå med 1,3 miljoner kronor och Sundsvall med 0,9 miljoner. Lånen torde redan ha fått betydelse som finansieringsform.

Tomträttsinstitutet har en mycket begränsad användning. I Luleå infördes tomträtt under 1940-talet, i några områden av sociala skäl för att stödja barnrika och mindre bemedlade familjer i deras boendesituation. Under senare år har dessa tomträttsägare beretts tillfälle att lösa fastigheterna. Under 1960 har tomträtt införts för några centralt belägna industriområden. I Umeå och Sundsvall förekommer tomträtt i begränsad utsträckning för bensinstationer invid trafikleder och för enstaka industriområden.

Kommunerna försäljer således som regel den förvärvade marken, sedan den färdigställts för exploatering. Som nämnts tidigare är i Umeå och Sundsvall huvudsakligen juridiska personer köpare av de kommunala fastigheterna, i Luleå däremot privatpersoner. I köpehandlingarna under perioden 1960-1970 har studerats om kommunen ställt några villkor vid markupplåtelsen, t ex rörande tidpunkt för byggandet, bebyggelsens utformning eller bostadskostnaderna så som anges som önskvärt i bl a Bostadsstyrelsens skrift Kommunal markpolitik. De villkor, som före-

kommit är att hyresgäster från kommunens bostadskö i första hand skall beredas tillfälle att erhålla lägenheter eller hus i nyproduktionen. I övrigt har kommunerna inte utnyttjat sin ställning som markägare för att påverka produktionen. När kommunen uppträder som köpare förekommer i enstaka fall i köpeavtalet förmåner utöver vad som är vanligt vid köpeavtal. Dessa är till säljarens favör och avser vanligen åtaganden från kommunens sida att anskaffa bostad åt säljaren inom kommunen eller rätten för säljaren att på viss tid eller till dess viss kvantitet uttagits bruka den försålda fastigheten utan särskild avgift. I något fall har kommunen medverkat till att skaffa ny inkomstkälla för säljaren (arrende av bensinstation). I ett par fall har byggföretag som till kommunen försålt för viss exploatering nödvändig kompletteringsmark ställt villkor. I det ena fallet utverkades "ersättningsmark" på annat håll. För denna mark har dock kommunen ställt villkor om bebyggelsens utformning (kedjehus) och om kostnaderna ("statliga lånebestämmelser och enligt av Länsbostadsnämnden godkänd försäljningspraxis"). I det andra fallet krävde byggföretaget, säljaren, kommunens godkännande av planförslag för ett saneringsområde i stadens centrum. Planförslaget, som sedermera antogs av kommunfullmäktige, avstyrktes av länsstyrelsen. Länsarkitekten vände sig i sitt yttrande bl a mot den höga exploateringen och framhöll "staden har genom att sammankoppla en planeringsfråga med ovidkommande ekonomisk uppgörelse begagnat det kommunala planmonopolet på ett för planlagstiftningens intentioner främmande sätt." Konsekvensen av stadens handlande blir enligt länsmyndigheterna att staden avhämt sig möjligheten att tillvarata miljöfrågorna inom det aktuella området.

Kommunen kan i detta fall sägas ha uppträtt mer som ett privat företag än ett organ som skall tillvarata kommuninvånarnas intressen. I uppgörelsen ingick nämligen också en överenskommelse, varigenom byggföretaget förband sig att till ett fördelaktigt pris renovera kajanläggningarna vid stadens hamn.

#### Politiska meningsyttringar om markpolitiken

De kommunala protokollen åren 1960-1969 har studerats i syfte att se om politisk enighet rått om den förda markpolitiken.

I Luleå motionerade kommunisternas fullmäktige-grupp år 1962 och krävde enhetliga regler för kommunens fortsatta markförvärvsverksamhet för bostadsbebyggelse. Motionärerna ansåg att de rådande förhållandena var bristfälliga. I Umeå hemställde centerpartiets stadsfullmäktige-grupp år 1966, att den kommunala markförvärvsverksamheten skulle intensifieras samt att markförvärvsanledningarna skulle preciseras klarare. Motionärerna efterlyste ett markpolitiskt handlingsprogram.

I Sundsvall behandlade fullmäktige år 1967 en interpellation (m) angående informationen till fullmäktigeledamöterna i markförvärvsfrågor. Interpellanten ansåg, att en utförligare information och motivering till kommunens markförvärv erfordrades för att de enskilda ledamöterna skulle ha möjlighet att bilda sig en uppfattning om förvärvens nödvändighet. Interpellanten framhöll att fullmäktige säger "ja" till vissa förvärv utan



att egentligen veta angelägenhetsgraden hos förvärvet. En mer omfattande information till fullmäktige skulle även innebära att allmänheten hade större möjligheter att ta del av kommunens verksamhet.

I alla tre städerna förekom alltså en viss reaktion mot den förda markpolitiken med krav på klarare riktlinjer, handlingsprogram och ökad insyn.

Bland speciella aspekter på markpolitiken är det främst tomt-rättsfrågan som tilldragit sig politiskt intresse. I Luleå motionerade kommunistiska partiet såväl 1965 som 1967 om införande av tomt-rättsinstitutet vid markupplåtelse. I Umeå berördes tomt-rätten i den förut nämnda motionen från centerpartiet 1966. Motionärerna ansåg, att institutet borde utnyttjas flitigare. I Sundsvall har den socialdemokratiska partigruppen avgivit två motioner om införande av tomt-rättsinstitutet.

I Umeå motionerades 1962 (cp) om kommunala markförvärv för att möjliggöra ett ökat småhusbyggande. 1963 togs samma fråga upp i en interpellation.

Vid behandling av bestämda markförvärvsärenden har enighet i stort sett rått. I Luleå har dock förekommit sammanlagt 15 fall, där enskilda fullmäktigeledamöter ansett markförvärven obefogade på grund av markens läge och tidpunkten för förvärvet. I Luleå har också frågan om markägandet i vissa exploateringsområden (Luleåvarv och Björkskatan) varit föremål för en motion från kommunisterna, som krävde, att staden skulle överta samtlig byggherre- och mark inom områdena och vidtaga sådana åtgärder att spekulationsförvärv inte uppkom i framtiden. Frågan om byggherre- och mark inom visst exploateringsområde (Nacksta) har också varit uppe till behandling i Sundsvall (1964) i en motion från de borgerliga partigrupperna. Motionärerna ansåg, att staden handlat inkonsekvent, då man frångått fastighetskontorets förslag till fördelningsplan avseende alla byggherrekategorier och i stället tilldelat HSB och Svenska Riksbyggen samtlig mark inom exploateringsområdet.

Vid en jämförelse mellan städerna framstår markpolitiken i Luleå som mest politiskt kontroversiell mätt efter antalet motioner och interpellationer. Vänsterpartiet-kommunisterna har där förespråkat en aktivare markpolitik mer i överensstämmelse med de centralt formulerade målen.

I det föregående har kunnat konstateras, att kommunerna saknat markpolitiska handlingsprogram och att den förda markpolitiken föranlett flera yrkanden i fullmäktigeförsamlingarna. Det har också konstaterats, att avsevärda kommunala förvärv av råmark gjorts, särskilt mot slutet av den studerade perioden. De administrativa resurserna för markpolitikens handhavande utbyggdes i kommunerna under 1960-talet. I detta kapitel redogörs först inledningsvis för denna utbyggnad av administrationen. Därefter analyseras det kommunala markägandet 1970 mot bakgrund av de mål för detta handlande som redovisats i de senaste översiktsplanerna. Vidare studeras råmarksinnehavets omfattning och lokalisering i förhållande till förslagen i dessa översiktsplaner. Marksituationen i det kortare planeringsperspektiv som representeras av planeringen genom de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen (KBP) analyseras också.

#### De administrativa resursernas utveckling

De bostadspolitiska och markpolitiska uppgifter, som successivt ålagts kommunerna sedan slutet av 1940-talet, återspeglas i den kommunala administrationen. Vid tidpunkten för denna studies början 1950 var den kommunala organisationen för handhavande av dessa frågor blygsam. Köp och försäljning av fastigheter ingick i Luleå i byggnadskontorets arbetsuppgifter, i Umeå i drätselldirektörens uppgifter samt i Sundsvall i stadskamrerns med biträde av en fastighetsassistent. Vidare fanns ett förmedlingsorgan för den statliga bostadslånegivningen. I Luleå och Sundsvall handhades uppgiften av ett förmedlingsorgan bestående av en ingenjör och tre kontorsbiträden och sorterade under byggnadskontoret. I Umeå fungerade först stadskansliet som förmedlingsorgan. 1952 överfördes uppgiften till byggnadskontoret och stadsarkitektkontoret gemensamt. I alla tre städerna fanns också en organisation för förvaltning och skötsel av stadens skogar. I Luleå och Sundsvall fanns en jägmästare sorterande under drätselkammaren. Han hade uppgiften som bisyssla. Dessutom fanns en skogsförman. I Umeå fanns en särskild skogsnämnd med tre ledamöter. Nämnden anlidade personal i erforderlig utsträckning.

För köp och försäljning av fastigheter fanns således i början av 1950-talet ingen särskild organisation i någon av städerna. Någon mer betydelsefull förändring i denna organisation eller utökning av antalet tjänstemän inträffade inte förrän städerna fick chefstjänstemän som föreståndare för fastighetskontor med uppgift att handha bl a bostadspolitiska och markpolitiska frågor. Detta inträffade i Luleå 1959, i Umeå 1962 och i Sundsvall 1957. Som framgår av FIG 30, sker därefter i början av 1960-talet en sprängvis utökning av de personella resurserna. 1970 är antalet anställda vid fastighetskontoren i Luleå 41, varav 29 utgörs av biträdespersonal, i Umeå 45, varav 23 tillhör biträdespersonalen samt i Sundsvall 37, varav 27 är biträden. Inom fastighetskontoren har en specialisering ägt rum och

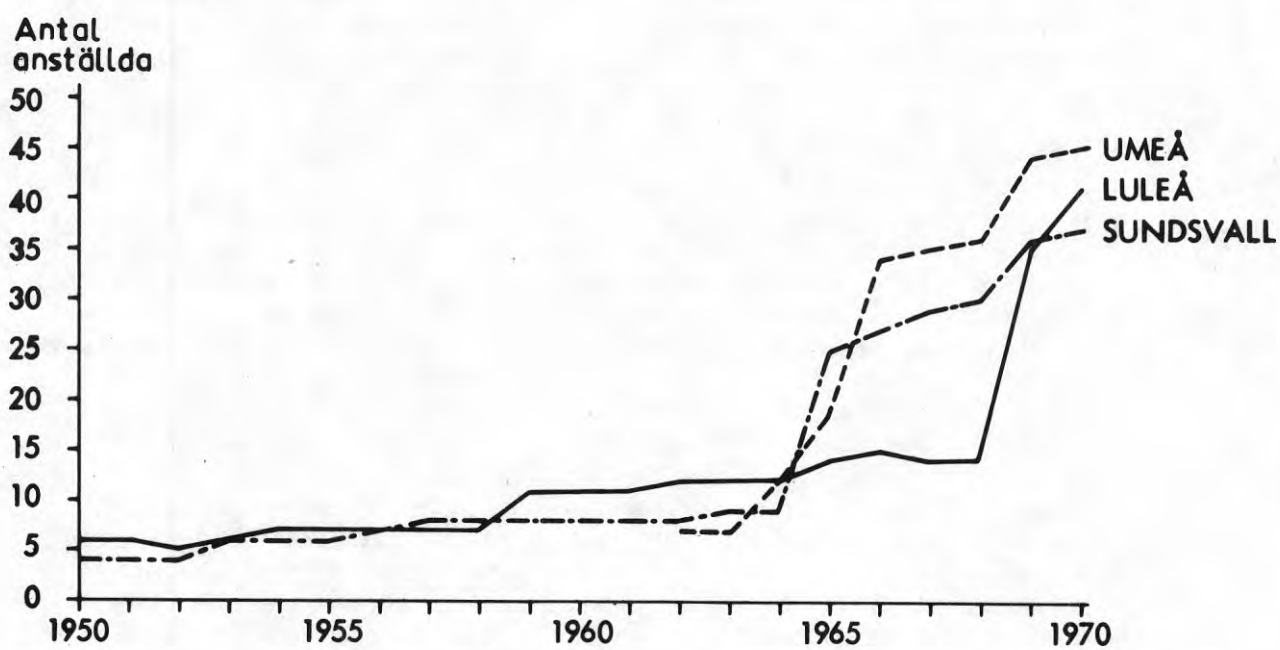


FIG.30. Totala antalet anställda vid fastighetskontoren (inkl. CBK-fördelning) i Luleå, Umeå och Sundsvall 1950-1970.

i alla tre städerna är kontoren uppdelade på fyra underavdelningar. Utvecklingen av den kommunala organisationen för markfrågornas handhavande och tillväxten av denna organisations personella resurser visar på ett markant sätt dessa frågors ökande betydelse. Vid jämförelse med utvecklingen inom andra delar av den kommunala organisationen, som likaledes handhar frågor som har samband med stadstillväxten, finner man att fastighetskontoren vuxit snabbast (Pettersson 1973).

#### Markpolitiska målangivelser i översiktsplanerna

De senaste översiktsplanerna för de studerade kommunområdena utgörs av Luleå generalplan 1968 med planperioden 1968-1990, Umeå generalplan 1966 med planperioden 1966-1980 samt Sundsvalls generalplan 1968 med planperioden 1968-1985. Ingen av dessa planer har formellt antagits av fullmäktige. De har emellertid offentliggjorts och i detaljplanearbetet och markförvärvsverksamheten hänvisas till dem. Planen för Luleå betecknas som översiktsplan, den för Umeå som generalplan och den för Sundsvall som preliminärt förslag till generalplan.

I Luleå generalplan 1968 omnämns markpolitiken rent allmänt som viktig med ett par ord. Omnämmandet är inte relaterat till speciella genomförandeproblem i planen.

I Umeå generalplan 1966 är de allmänna markpolitiska problemen omnämnda genom återgivande av ett yttrande från Fastighetskontoret till stadsfullmäktige angående stadens markpolitiska program. I yttrandet framhålls bl a betydelsen av "att i ett tidigt stadium ha klart för sig förutsättningarna för en stadsplans genomförande, så att utbyggandet kan ske störningsfritt enligt uppgjorda planer." Stadens speciella markproblem omnämns också: "Inom Umeå-området råder en förhållandevis stark ägosplittring. Att samla äganderätten inom ett område på en hand kräver därför mycket arbete och tid. Markanskaffningar måste därför påbörjas i god tid innan planarbetet igångsättes, så att vid tidpunkten för stadsplanens framläggande samtliga markfrågor är avklarade. Dyrbara och tidsödande kompletteringsköp blir annars följderna." Slutligen omnämns att staden står inför mycket omfattande markförvärv förutom för stadsutbyggnaden också föranlett av markanskaffningen till universitetet och anskaffning av ersättningsmark till militären. På en karta redovisas olika markägarkategorier i kommunen.

I övrigt diskuteras i planen inte markägoförhållanden inverkan på planförslagen. Vid samtalsintervju med planförfattaren som fördes inom ramen för i rapport R 18/1974 (Orrskog-Ödmann) redovisad studie, framhöll denne, att planens etappindelning påverkats av svårigheter att frigöra viss mark för bostadsbebyggelse.

I Sundsvalls generalplan 1968 redovisas markinnehavet hos vissa större markägare på kartbilaga. I de olika planförslagen hänvisas dock inte till markinnehavet.



## Råmarksinnehav och översiktsplanernas förslag

De förut nämnda översiktsplanerna behandlar i plantexterna huvudsakligen tätortsproblem. Mot detta förhållande svarar plankartornas omfattning. Dessa redovisar i huvudsak enbart centralorten och dess närmaste omgivning. Det administrativa kommunområdets storlek samt plankartans andel därav framgår av följande uppställning.

| Kommun    | Kommunstorlek i<br>km <sup>2</sup> landarea | Plankartans<br>andel därav |
|-----------|---|----------------------------|
| Luleå     | 1.800                                       | 15 %                       |
| Umeå      | 1.200                                       | 25 %                       |
| Sundsvall | 500   | 30 %                       |

Plankartornas gränser sammanfaller inte med några administrativa eller naturligt givna gränser. Intresseområden för markförändring under planperioden skulle i princip kunna finnas även utanför kartans gräns. De kommunala markförvärven under perioderna 1960-1964 samt 1965-1969 har lokaliserats och jämförts med plankartorna. Förhållandet illustreras av FIG 23-25 och 31-33. Av figurerna framgår att markförvärven under den tidigare perioden faller inom plankartans område. För Luleå och Sundsvall inleddes det planarbete, som resulterade i här prövad plan på senåret 1965, för Umeå 1963. De markförvärv som företagits under perioden 1965-1969, dvs under pågående och just avslutat arbete med översiktsplanen, faller till övervägande del utanför det område som plankartan omfattar och som anvisats för tillväxten de kommande 15 å 20 åren.

För att i grova drag illustrera riktning och avstånd på kommunens markinnehav i förhållande till städernas nuvarande centrala delar har plankartorna delats i fyra kvadranter med origo i stadens centralaste kvarter (angående bestämningen härav se Thelander 1973) samt några avståndscirklar angivits från nämnda mittpunkt.

I Luleå har totalt 2 772 hektar funktionsbestämts för stadstillväxt fram till år 1990. Kommunens tätortsareal 1970 utgör 1 627 hektar. Kommunen ägde 1970 ungefär hälften av den mark som enligt plankartan funktionsbestämts för tillväxten. Andelen kommunalägd mark är ganska jämnt fördelad inom de fyra kvadranterna med 46, 36, 53 och 55 % av totalt funktionsbestämd areal. Däremot varierar den kommunalägda andelen avsevärt mellan olika funktioner och inom samma funktion mellan de fyra riktningsdelarna. Som nämnts har kommunen mark utanför plankartans område. Denna mark utgör 70 % av kommunens totala markinnehav och svarar storleksmässigt för drygt samma mängd som planerats för ianspråktagande under drygt 20 år fram till 1990.

I Umeå har 4 713 hektar funktionsbestämts för stadstillväxten fram till 1980. Kommunens tätortsareal 1970 utgör 2 233 hektar. Kommunen ägde 1970 ungefär en tredjedel av den mark som enligt plankartan funktionsbestämts för tillväxten. Andelen kommunalägd mark är ojämnt fördelad inom kvadranterna och utgör 19, 51,



FIG.31. Kommunalt råmarksinnehav i förhållande till översiktsplanens funktionsangivelser, Luleå 1969.

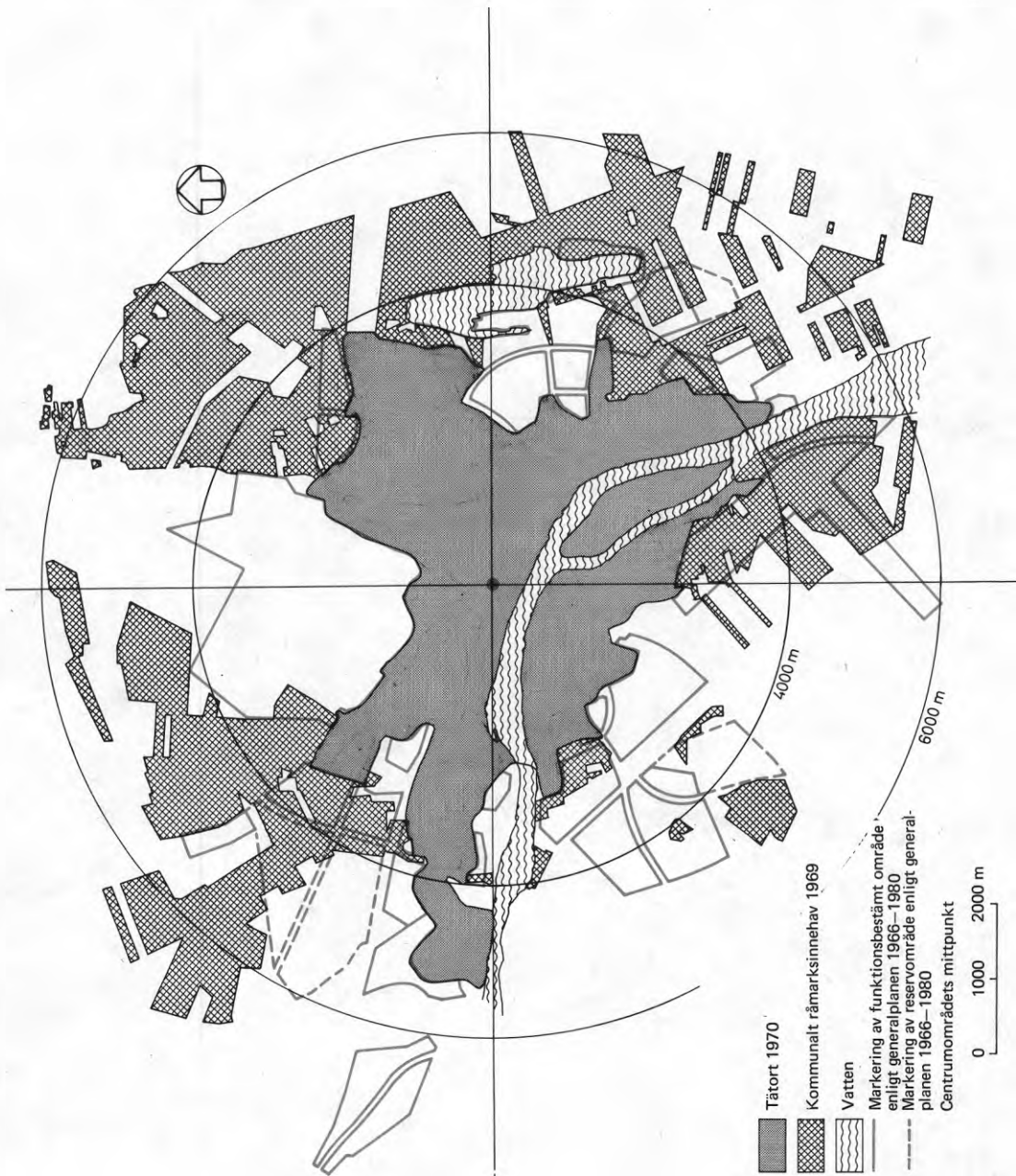


FIG. 32. Kommunalt råmarksinnehav i förhållande till generalplanens funktionsangivelser, Umeå 1969.



FIG. 33. Kommunalt råmarksinnnehav i förhållande till generalplanens funktionsangivelser, Sundsvall 1969.



15 och 57 %. Andelarna varierar i hög grad mellan olika funktioner och inom samma funktion mellan de fyra riktningsdelarna. Den mark som Umeå kommun äger utanför plankartans område utgör 60 % av kommunens totala markinnehav och svarar storleksmässigt för drygt hälften av det som planerats för ianspråktagande under 15 år fram till 1980. Stadens markköp visar en påtaglig koncentration mot NV och NO.

I Sundsvall har totalt ca 2 040 hektar funktionsbestämts för stadstillväxten fram till år 1985. Kommunens tätortsareal 1970 utgör 2 358 hektar. Kommunen ägde 1970 knappt hälften av den mark som enligt plankartan funktionsbestämts för tillväxten. Andelen kommunalägd mark är tämligen jämnt fördelad inom kvadranterna med 40, 40, 37 och 57 %. Andelarna varierar dock avsevärt mellan olika funktioner och inom dessa mellan olika områden. Den mark som Sundsvalls kommun äger utanför plankartans område utgör 75 % av kommunens totala markinnehav. Storleksmässigt svarar den för något mer än det som planerats för ianspråktagande under en dryg 15-årsperiod fram till 1985. En del av den icke funktionsbestämda marken hade under perioden 1960-1965 före kommunsammanslagningen förvärvats av Sundsvalls grannkommuner.

#### Råmarksinnehav och föreslaget bostadsbyggande

Av redogörelsen i kapitel tre har framgått, att det framför allt var samhällets ökade engagemang i bostadsförsörjningen, som aktualiserade en aktiv kommunal markpolitik som ett medel i plangenomförandet.

I olika uttalanden från centralt håll rörande utformningen av den kommunala markpolitiken har angivits, att den översiktliga planen skall vara vägledande för markförvärven och att tidsperspektivet för markförvärv bör vara tio år före bostadsbyggandets påbörjan. I föregående avsnitt har konstaterats, att dålig överensstämmelse råder mellan aktuella översiktsplaner och under senare år företagna markförvärv. Tidigare har konstaterats, att ingen av kommunerna upprättat något markpolitiskt handlingsprogram och att viss kritik häremot framförts i fullmäktigeförsamlingarna.

I syfte att se hur kommunernas aktuella markpolitik är anpassad till planerat bostadsbyggande relateras i detta avsnitt markförvärven till i översiktsplanerna angivet bostadsbyggande samt till 1970 års bostadsbyggnadsprogram.

I Luleå generalplan 1968 beräknar man förbruka 900 hektar mark till bostäder under planperiodens 22 år, dvs i genomsnitt 41 hektar per år. Inom planområdet ägde kommunen 1970 243 hektar avsett för bostadsbebyggelse, eller 27 % av behovet. Eftersom 20 år av planperioden återstod skulle resterande behov vara 820 hektar. Utgår man från det bostadspolitiska målet att kommunen bör äga mark för de närmast tio årens bostadsbyggande skulle behovet vid jämn fördelning av produktionen över planperioden vara 410 hektar. Kommunens faktiska innehav representerade 60 % härav. Bortser man från etappindelningar, som lokaliserats i rummet, vilket Luleå generalplan inte ger anvisning

om, och fördelar tio års markbehov proportionellt mot i planen i olika riktningar lokaliserat behov finner man följande. I de fyra riktningarna lokaliserar respektive 42, 48, 5 och 5 % av bostadsproduktionen. Jämför man dessa andelar med kommunens markinnehav i samma delar finner man att kommunen äger respektive 49, 72, 40 och 45 % av det tio-åriga markbehovet inom respektive del.

I Umeå generalplan 1966 beräknar man ett behov av 1 260 hektar mark till bostäder under en planperiod av 14 år, dvs i genomsnitt 90 hektar per år. Kommunen ägde 1970 449 hektar mark för bostadsändamål inom planområdet, eller 36 % av behovet. Med antagande om en jämn fördelning av produktionen skulle 900 hektar behövts. Kommunens andel härav var 50 %. Enligt det bostadspolitiska målet borde kommunen emellertid då säkerställt all mark för bostadsbyggandet. Inom de fyra delarna lokaliserar enligt generalplanen respektive 30, 15, 38 och 17 % av den totala produktionen. Bortser man från de fyra år som planen gäller och fördelar den fortsatta produktionen proportionellt och jämför den med kommunens markinnehav finner man en avsevärd obalans mellan områdena, eller ett markinnehav som svarar mot respektive 12, 106, 19 och 137 % av det tioåriga markbehovet inom respektive del.

I Sundsvalls generalplan 1968 beräknar man ett behov av 1 249 hektar bostadsmark under en planperiod av 17 år, eller i genomsnitt 73,5 hektar per år. Kommunen ägde 1970 498 hektar mark inom plankartans område, avsett för bostadsbebyggelse, eller 40 % av totalt planerat markbehov. Eftersom 15 år av planperioden återstod skulle aktuellt markbehov vara 1 102 hektar. Det bostadspolitiska målet om ett tioårigt perspektiv på markägandet skulle kräva ett säkerställande av 735 hektar. Kommunen ägde 67 % härav.

Inom de fyra delarna lokaliserar enligt generalplanen respektive 32, 46, 20 och 2 % av planerad bostadsproduktion. Sundsvalls generalplan har en etappindelning av produktionen. Enligt denna skulle huvuddelen av produktionen ske fram till år 1980 och för perioden 1980-1984 beräknas produktionen huvudsakligen ske i saneringsområden samt en mindre nyproduktion av småhus i NV och NO. Fördelas bostadsproduktionen mellan 1970 och 1980 proportionellt mot i planen i olika riktningar lokaliserat behov, representerar kommunens markinnehav respektive 38, 41, 42 och 21 % av det tioåriga markbehovet inom respektive del.

I här redovisade räkneexempel har generalplanekartorna lagts till grund för jämförelserna och det har då kunnat konstateras, att Luleå har något mer samt Umeå och Sundsvall något mindre än hälften av planerat behov av bostadsmark för en tioårsperiod. I annat sammanhang (Orrskog 1973) har konstaterats att både Umeå generalplan 1966 och Sundsvalls generalplan 1968 på plankartorna överdimensionerat där angiven bostadsmark med minst 20 % i förhållande till i plantexterna beräknat behov. Det kan vidare framhållas, att planernas här använda beräkningar visar olika behov för i stort sett ungefär likstora kommuner. Om behovet av mark för bostadsändamål i stället beräknas mot bakgrund av en under senare år genomförd exploatering med vissa

representativa drag och behovet av lägenheter beräknas mot bakgrund av 1970 års produktion, kanske innehavet av kommunal mark framstår som bättre anpassat till behovet. Som representativt bostadsområde har valts Mariehemsområdet i Umeå. Planen fastställdes 1964 och exploateringen genomfördes under senare delen av 1960-talet. Planen rymmer en bostadsbebyggelse om 1 265 lägenheter fördelade med 72 % på flerfamiljshus i tre våningar och 28 % på småhus. Småhusen har en boendeyta om 120 m<sup>2</sup> och beräknas disponeras av 3,5 personer. I flerfamiljshusen beräknas 2,8 personer per lägenhet om 80 m<sup>2</sup>. Trafiknätet är uppbyggt med matning utifrån på två mindre vägar från en huvudtrafikled, som omger planområdet som en ring. Planen innehåller parkområde, butikscentrum och skolområde. Tomtytan för bostadshus är 25 hektar, för skolor, centrum, gator 7,5 och för park 15,3, eller förutom bostadsmarken 23 hektar. Per lägenhet åtgår således 200 m<sup>2</sup> tomtyta och 180 m<sup>2</sup> markyta för gemensamhetsanläggningar.

År 1970 producerades i Luleå ca 900 lägenheter, 40 % i småhus och 60 % i flerfamiljshus, i Umeå ca 1 600 lägenheter, 20 % i småhus och 80 % i flerfamiljshus och i Sundsvall ca 1 300 lägenheter, 30 % i småhus och 70 % i flerfamiljshus. I Umeå och Sundsvall beräknas enligt översiktsplanerna bostadsproduktionen sjunka. Som ett räkneexempel kan antas, att i var och en av de tre kommunerna årligen produceras 1 000 lägenheter, varav 15 % utgör produktion på saneringsmark och resterande, eller 850 lägenheter, produceras på exploateringsområden. Med markkonsumtionen i Mariehem som referens skulle då årligen behövas 34 hektar eller under tio år 340 hektar. Mot bakgrund av räkneexemplet framstår alltjämt det kommunala markinnehavet i Luleå som för knappt i ett tioårsperspektiv, men i Umeå och Sundsvall skulle innehavet väl svara mot behovet. Alltjämt kvarstår att markinnehavet är ojämnt fördelat inom olika delar av de planerade exploateringsområdena. Applicerar man räkneexemplet på kommunernas innehav av mark utanför planområdena framstår denna markreserv som utomordentligt väl tilltagen.

Genom i denna studie företagen undersökning av fastighetsöverlåtelser har kunnat konstateras, att kommunerna förvärvat fastigheter ingående i exploateringsområden i tiden mycket nära eller sammanfallande med exploaterings början. S k kompletteringsköp torde alltså vålla kommunerna avsevärda olägenheter. En genomgång av 1970 års kommunala bostadsbyggnadsprogram ger vid handen att kommunerna äger följande andelar av mark för de närmaste fem årens produktion.

Procentuell andel bostadsproduktion på kommunalägd mark av total produktion år

|      | Luleå | Umeå | Sundsvall |
|------|-------|------|-----------|
| 1970 | 75    | 90   | 55        |
| 1971 | 75    | 90   | 75        |
| 1972 | 75    | 80   | 60        |
| 1973 | 70    | 80   | 75        |
| 1974 | 70    | 95   | 80        |

Fördelas 1970 års produktion på kommunal mark i förhållande till antal år förvärvat föregått byggstart, finner man för Luleå att drygt 40 % förvärvats mer än fem år före byggstart, 45 % tre år, 4 % två år och 9 % ett år före byggstart. I Umeå har 1 % förvärvats mer än fem år före byggstart, 60 % fem år före och 39 % fyra år före. I Sundsvall har 2 % förvärvats mer än fem år före, 10 % tre år före, 81 % ett år före och 6 % 0 år före byggstart. Markförvärven har således inte i något fall haft ett tioårsperspektiv och sena kompletteringsköp är påtagliga.

Sammanfattningsvis kan man om den markpolitik som bedrivs med ett långt tidsperspektiv i de tre kommunerna säga, att den lett till ett uppseendeväckande stort innehav av exploateringsmark och att innehavet inte står i överensstämmelse med offentliggjorda planer för kommunens utveckling. Ett förhållande som i någon mån bidragit till markinnehav utanför planområdets gränser är den för kommunerna specifika fastighetsstrukturen med ägosplittring och långsmala skiften.

Om kommunernas kortsiktiga markpolitik kan konstateras, att huvuddelen av exploateringsmarken förmedlas genom kommunerna, men att kompletterande markköp görs kort före produktionen eller till och med i tiden sammanfallande med produktionen. I tidigare avsnitt har slutligen konstaterats, att i de tre kommunerna ligger fastighetsmarknaden i de centrala stadsdelarna praktiskt taget helt utanför kommunala initiativ. Av FIG 34-36 framgår ägarkategorier 1970 i de studerade områdena.



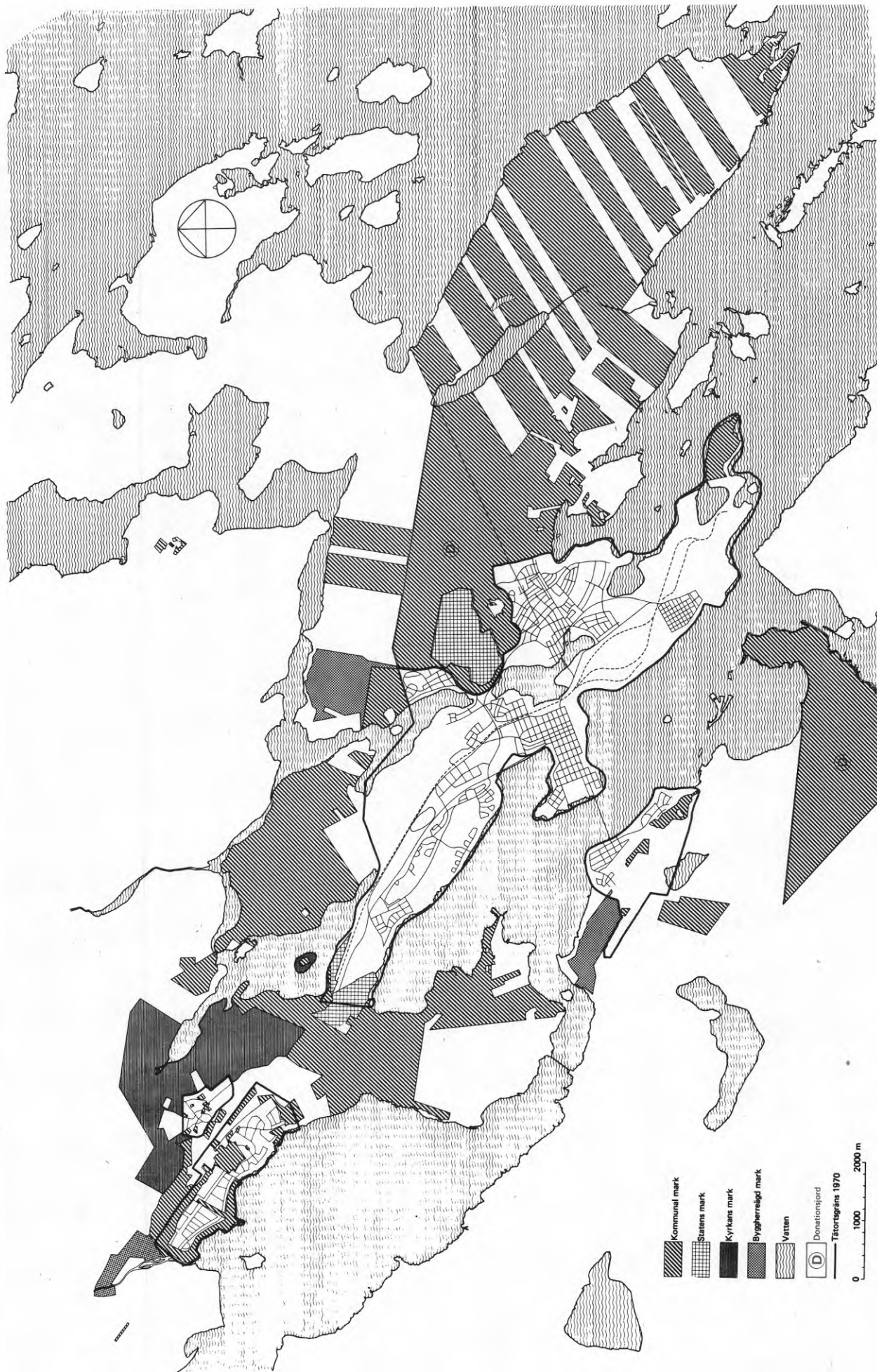


FIG. 34. Markägostrukturen i Luleå 1970.

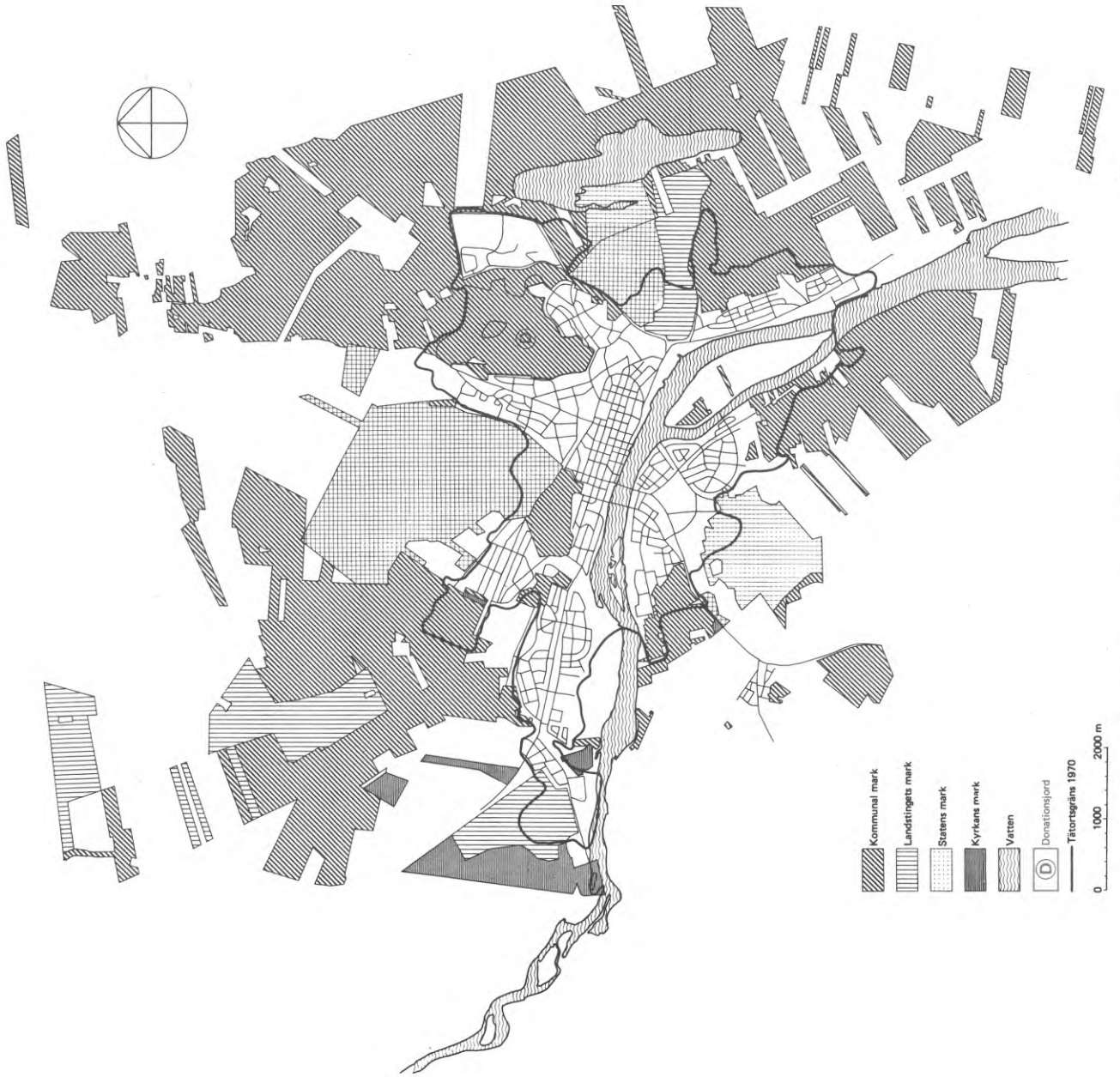


FIG. 35. Markägostrukturen i Umeå 1970.

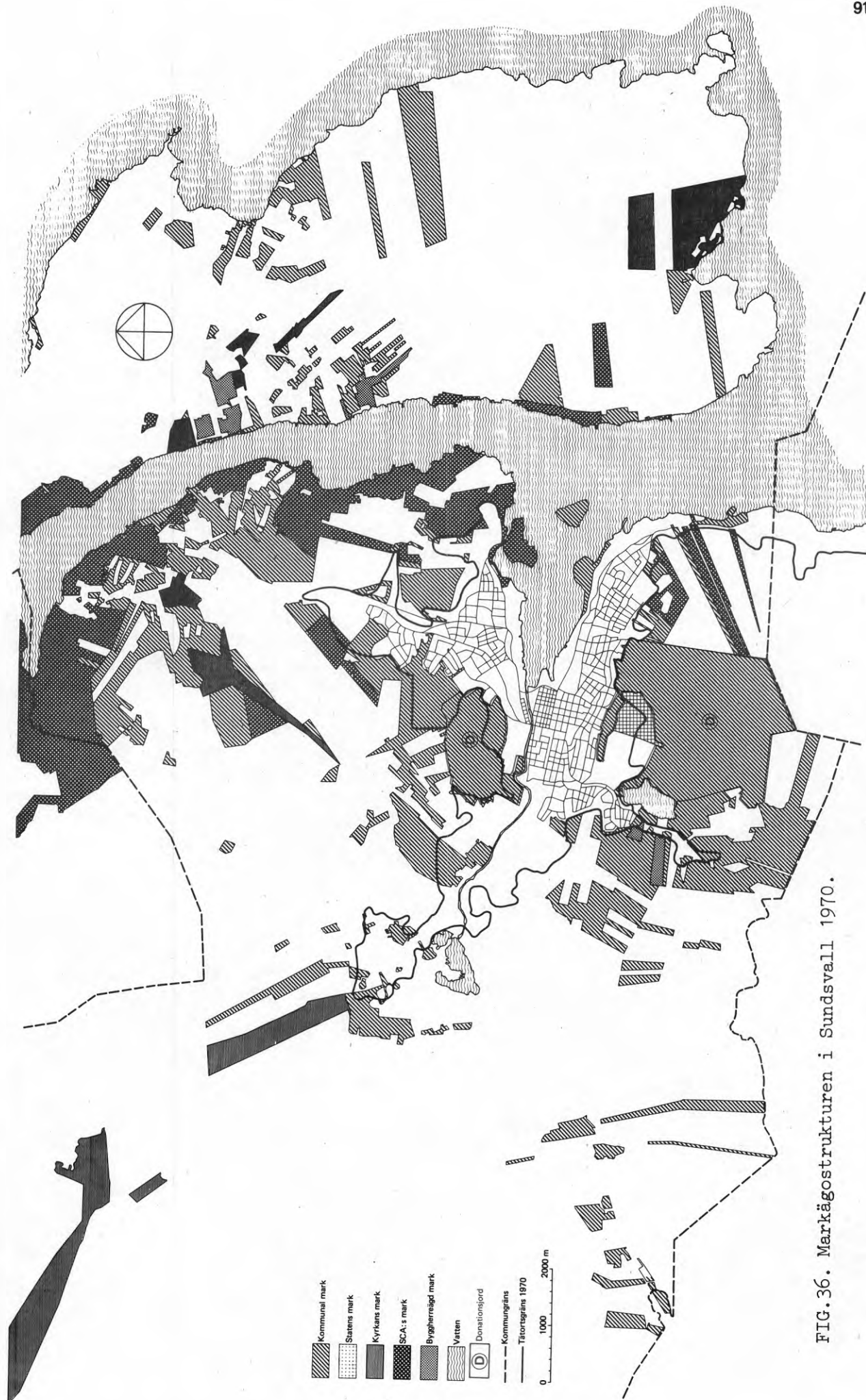


FIG.36. Markägostrukturen i Sundsvall 1970.



Genom 1947 års byggnadslagstiftning upphörde markägarens rätt att fritt exploatera mark för tätbebyggelse. Lagen förutsatte, att en lämplighetsprövning företogs av samhället genom planläggning. Lagen reglerar förhållanden mellan olika intressen vid denna planläggning. Med undantag för regler om vissa lösningsrätter utelämnar lagen i huvudsak problemet, hur mark som från allmän synpunkt är lämplig för planläggning kan bli disponibel för plangenomförande. Byggnadsrätten är kopplad till markägandet och byggandets finansiering och teknik är kopplade till en till större delen privat kapital- och produktionsmarknad. Dessa i förhållande till lagreglerna externa faktorer påverkar innebörden i lagens planläggningsbegrepp och därmed samhällets lämplighetsprövning av bebyggelseutvecklingen. I debatten hänvisas ofta till samhällets starka ställning genom lämplighetsprövningen. Under den här studerade 20-årsperioden har emellertid avsevärda förändringar ägt rum inom kapital- och byggproduktionsledet innebärande en utveckling mot koncentration och ökad makt och inflytande. Detta kan ha haft betydande inverkan på samhällets reella möjligheter till lämplighetsprövning av exploateringen, men har inte studerats här. I stället har markägandets samband med planläggningen studerats. Även markägarestrukturen har undergått förändringar under den studerade perioden. Förändringarna karakteriseras av en överflyttning av fastigheter från enskilda till juridiska personer och samtidigt en strävan efter ökad samhällskontroll genom förvärv av själva dispositionsrätten, ägandet till marken.

I kapitel tre i rapporten refereras innehållet i ett par artiklar i tidskriften Plan från 1962. I artiklarna sammanfattas några av de markpolitiska problem man inriktade sig på att lösa under 1960-talet. Problemen var kapitalförsörjningen till det kommunala markägandet, de stora byggproducenternas med kommunen konkurrerande intresse för markinnehav, den svårkontrollerade utvecklingen i städernas centrala delar samt statens motsägelsefulla roll som markägare.

Artiklarna speglar också olika politiska ställningstaganden, representativa för 1960-talet, dels det kompromisslösa ställningstagandet för det kommunala markägandet dels förespråkandet av samförståndslösningar.

Här utfört detaljerat studium av markpolitiken i tre kommuner dokumenterar, att de angivna problemen existerat därstädes.

Statliga lånemöjligheter för kommunala markförvärv har introducerats liksom administrativa rutiner för förhandlingar om fastighetstransaktioner med staten. Åtgärderna torde inte vara tillräckliga och i huvudsak kvarstår de angivna problemen som olösta och aktuella även på 1970-talet. De politiska mötsatsställningarna har snarast skärpts.

Statistiskt sett har kommunerna under 1960-talet lagt sig till med avsevärda arealer råmark. I de tre kommunerna har det kom-



munala markinnehavet studerats närmare i vad avser innehavets förhållande till angivelser i senast offentliggjorda översiktsplaner och till aktuell produktion redovisad i kommunala bostadsbyggnadsprogram.

I förhållande till här studerade översiktsplaner från 1950-talet har det kommunala markägandet utvecklats så, att kommunen nu i betydande utsträckning äger den mark som i översiktsplanerna bestäms för olika funktioner. Anmärkningsvärt är emellertid att mycket omfattande kommunala markinnehav faller utanför det område som anges för expansion de närmaste årtiondena. Dessa ocentrala markköp har skett under senare delen av 1960-talet, markpolitiska handlingsprogram har saknats, förvärvsanledning har oftast inte preciserats, finansiering har skett genom kortfristig upplåning. I fullmäktigeförsamlingarna har fråga väckts om bättre insyn i markpolitiken.

Om kommunernas kortsiktiga markpolitik konstateras, att huvuddelen av exploateringsmark för bostadsbyggandet förmedlas genom kommunerna. Kompletterande och därmed både finansiellt och personellt krävande markköp görs emellertid kort före produktionen.

I Linköping, den kommun som kontrollstuderats, finns likartade tendenser i den kommunala markpolitiken. Kommunen äger avsevärda markarealer, men en tredjedel av dem faller utanför område som funktionsbestämts för utbyggnad de närmaste årtiondena. Markköpen under senare delen av 1960-talet ligger avlägset i förhållande till huvudtätorten, dock inom gränsen för den planerade tätortsexpansionen. Enligt senaste årens bostadsbyggnadsprogram äger eller förmedlar kommunen ca två tredjedelar av exploateringsmarken. Ungefär en tredjedel av den ägda marken har kommunen inköpt fyra år eller kortare tid före produktionens igångsättande.

Sammanfattningsvis skulle man om här studerad under 1960-talet bedriven markpolitik kunna säga, att den ännu inte hunnit utvecklas så att den svarar mot de centralt formulerade målen för den kommunala markpolitiken. Dessa mål anges bl a i bostadsstyrelsens skrift från 1969 "Kommunal markpolitik", där det rekommenderas att kommunen i god tid själv bör förvärva marken och att med god tid avses ett tioårsperspektiv före produktionens igångsättning.

I det av byggkonkurrensutredningen 1972 avgivna betänkandet om konkurrens i bostadsbyggandet föreslås ett principiellt krav på att kommunen skall ha förmedlat marken för bostadsändamål för att statliga lån skall kunna utgå till bostäderna. Delvis som en effekt av detta förslag har under senare år i dags- och fackpress förts en livlig debatt om markägandet. Debatten har i hög grad fokuserats kring själva markägandet som sådant. Syftet med det kommunala markägandet har därvid skymts. Här antas att syftet bl a skall vara att markägandet är ett medel för att underlätta ett plangenomförande, som ger balans i stadsstrukturen, sänker produktionskostnaderna och möjliggör en kvalitetskontroll bl a över utformningen av friytor. Eftersom den miljö som produceras på jungfrulig mark hittills inte torde ha skiljt sig åt i nämnda avseenden beroende av vem som varit ägare av marken, kunde det vara av intresse att diskutera

andra medel för måluppfyllelsen. Vidare borde parallellt med det kommunala markägandet utvecklas andra medel att säkerställa samhällets tillgång på mark och göra marken ointressant som spekulationsobjekt.

Förslaget om det kommunala markvillkoret för statliga bostadslån till nybyggnad av flerfamiljshus har förelagts riksdagen i proposition 1974:150, Riktlinjer för bostadspolitiken m m.

## APPENDIX

Markpolitiken i Linköping

## Syfte

Vid presentation av preliminära analyser av insamlat material rörande markpolitiken i Luleå, Umeå och Sundsvall framfördes från departement och bostadsstyrelse önskvärldheten av att som jämförelse studera markpolitiken i en mellansvensk kommun med ungefär samma folkmängd och tillväxttakt som i de studerade kommunerna. Vidare gällde, att jämförelsestudien skulle avse en kommun, som enligt centralinstansernas uppfattning bedrev en bra markpolitik. Bostadsstyrelsen föreslog Eskilstuna, Linköping eller Skövde. Av dessa valdes Linköping bl a därför att kommunen hade en nyligen upprättad generalplan med ett bra kartmaterial.

Med hänsyn till resurserna kunde studien inte göras lika omfattande som i norrlandskommunerna, utan inskränktes till en analys av aktuell markägostruktur och jämförelser mellan kommunens markinnehav och utbyggnadsförslag.

## Metod och material

Linköpings generalplan har utgjort grundmaterial. Generalplanen offentliggjordes 1967 och antogs av fullmäktige 1968. 1970 revideras planen. Det är förslagen i planrevisionen som utgjort underlag för här företagen jämförelse. Dess planperiod sträcker sig fram till år 2000. Grundmaterialet för markägokartorna har tillhandahållits av kommunen. Vid besök i kommunen har uppgifterna å jourförts till försommaren 1972, då studien genomfördes.

Vidare har de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen för åren 1969-1973, 1970-1974 samt 1971-1975 studerats.

Undersökningsområdet utgörs av Linköpings kommun. Jämförelsen mellan kommunala planer och kommunalt markinnehav omfattar dock endast det område, som i generalplanen avgränsats som aktuellt för tätortsexpansion fram till år 2000. Ytstorlekar har mätts med planimeter.

## Presentation av Linköping

Linköping är residensstad i Östergötlands län. Kommunen fick sin nuvarande omfattning, 1 430 km<sup>2</sup>, genom kommunreformen 1971. Antalet invånare var 1972 ca 106 000 i kommunen och 77 000 i huvudtätorten. Kommunen hör till de 25 % av landets kommuner som haft den mest positiva folkmängdsutvecklingen under 1960-talet. Sysselsättningsprognosen enligt länsplaneringen är utpräglat positiv. Under 1970-talet beräknas antalet förvärvsarbete öka med i genomsnitt 1 000 personer om året. Ungefär halva den yrkesverksamma befolkningen är sysselsatt inom serviceverksamhet. Under slutet av 1960-talet har förläggning av universitetsutbildning till staden och utbyggnad av regionsjukhus varit bidragande faktorer till en snabb tillväxt. Bostadsbyggandet per 100 invånare ligger något över riksgenomsnittet.

## Markägostruktur och stadsstruktur

I fig 1 visas markägostrukturen i Linköpings kommun år 1972 uppdelad på ägarkategorierna kommun, stat, kyrka, SAAB och bostadsstiftelsen Rikseken.

Kommunens mark är huvudsakligen belägen i anslutning till huvudtätorten och inom den i generalplanen föreslagna gränsen för tätortsexpansion år 2000. Ägorna utgörs av relativt stora sammanhängande ytor. De mer perifera markytorna i väst och öst ligger i anslutning till mindre tätorter.

Linköpings kommun, enligt tidigare gällande kommunbegrepp, har uppenbarligen bedrivit en målmedveten markpolitik, som syftat till att i största möjliga utsträckning förvärva råmark runt huvudtätorten. Några större markägare bryter dock, som framgår av fig 1, den koncentriska ringen av kommunalägd mark för expansion. I nordost ligger ett större markområde tillhörigt bostadsföretaget Rikseken. Företaget ägs av Riksbyggen och Östgötabanken och har ingen kommunal anknytning. I öster har SAAB ett stort markområde, som även inrymmer ett flygfält för provflygning av militärplan. I söder och väster har militären stora markområden med kaserner, övningsområde och flygfält (F3). Den av kyrkan ägda marken utgörs av spridda områden i periferin av området för tätortsexpansion.

Mark tillhörig militären, SAAB och Rikseken utgör således hinder för en koncentrisk utbyggnad. Under de senaste årens kraftiga expansion har Linköping som följd härav fått en markerad utsträckning i riktning nordväst-sydost.

Kommunen torde haft svårigheter förhandla med militären om partiell marklösen och har ett avtal med kronan från 1964 innebärande att kommunen förbundit sig att inte ta upp frågan om annan disposition av militärens mark på 20 år.

Den totala ytan för den förutsedda tätortsexpansionen fram till år 2000 har här uppmätts till ca 20 000 hektar. Från totalytan har sedan frånräknats den redan bebyggda på kartan fig 1 avgränsade ytan om ca 1 300 hektar. Mätningar av markägoförhållanden inom exploateringsområdet ger följande fördelning på olika ägare.

Markägofördelning 1972 inom området för tätortsexpansion fram till år 2000

|        | Kommunen | Staten | Kyrkan | SAAB | Rikseken | Övriga |
|--------|----------|--------|--------|------|----------|--------|
| Hektar | 3 960    | 1 880  | 540    | 300  | 440      | 11 580 |
| %      | 21       | 10     | 3      | 2    | 2        | 62     |

Den kommunalägda marken utgör således en femtedel av expansionsområdet. Här har utvecklingen av kommunens markinnehav inte studerats i något historiskt perspektiv. I en trebetygssuppsats vid kulturgeografiska institutionen vid Stockholms universitet finns vissa historiska uppgifter<sup>1)</sup>.

I uppsatsen redovisas en undersökning av markägoförhållandena inom ett något snävare avgränsat område än det här undersökta. Det i uppsatsen studerade området omfattar dock 14 000 hektar centralt

1) Areella förändringar kring Linköping av Marianne Gauffin, Lennart Johansson och Björn Johnsson, Stockholm 1971.



belägen mark. Inom detta område ägde kommunen 1953 557 hektar, eller 4 %, 1964 1 571 hektar, eller 11 % och 1969 3 100 hektar eller 22 %. Uppgifterna visar alltså en betydande ökning av det kommunala markägandet. I uppsatsen lämnas också en redovisning av storleken av de kommunala markägorna, varav klart framgår en förskjutning mot större sammanhängande markområden.

#### Generalplanens funktionsytor i relation till markägostrukturen

De i 1970 års generalplan funktionsbestämda ytorna redovisas på kartan över markägostrukturen, fig 1. Av kartan framgår att inte all mark inom det för expansion avgränsade området funktionsbestämts i generalplanen. Således har ca en tredjedel av kommunens markinnehav inte funktionsbestämts. Relationen mellan funktionsbestämda ytor och ägarkategorier framgår av följande tabell.

I generalplanen funktionsbestämda ytor relaterade till ägarkategorier. Mått i hektar. Inom parentes anges relativ fördelning.

|                                    | Totalt    | Kommunen  | Staten | Kyrkan | SAAB    | Rikseken | Privat  |
|------------------------------------|-----------|-----------|--------|--------|---------|----------|---------|
| Bostäder                           | 1 080(50) | 460(43)   | -      | -      | -       | 308(29)  | 312(29) |
| Arbets-<br>områden                 | 686(32)   | 327(48)   | -      | 24(4)  | 177(26) | -        | 157(23) |
| Service-<br>områden                | 232(11)   | 172(74)   | 20(9)  | -      | -       | -        | 40(17)  |
| Idrotts-<br>områden                | 168(8)    | 118(70)   |        | 18(11) | -       | -        | 32(19)  |
| Total funk-<br>tionsbestämd<br>yta | 2 166     | 1 077(50) | 20(1)  | 42(2)  | 177(8)  | 308(14)  | 542(25) |

Enligt centralt angivna mål för den kommunala markpolitiken bör kommunen genom sitt markinnehav ha ett dominerande inflytande över bostadsbyggandet. 60 % av de för boende funktionsbestämda ytorna i Linköpings generalplan är emellertid i privat ägo. Av de 40 % kommunen innehar besvärar betydande områden av buller från de två flygfälten. Med hänsyn till förut nämnt avtal med staten torde kommunen inte kunna räkna med någon annan disposition av militärmarken. Alternativa utbyggnadsriktningar torde behöva planeras för bostadsproduktionen från mitten av 1980-talet. Kommunens markinnehav i de alternativa riktningarna är av begränsad omfattning.

De kommunala bostadsbyggnadsprogrammets exploateringsområden i relation till det kommunala markinnehavet

Tre programår av bostadsbyggnadsprogram har studerats, nämligen 1969-1973, 1970-1974 och 1971-1975. Antalet lägenheter uppgår till ca 10 000 per programår. Andelen småhus utgör resp 19, 17 och 27 % av den totala lägenhetsproduktionen.

Av den totala lägenhetsproduktionen förläggs 61, 66 respektive 63 % till av kommunen ägd eller av kommunen till byggherre överlåten mark.

Mark till den del av produktionen som förläggs på av kommunen ägd mark var för 1969 års program till 35 % förvärvat tio år eller mer före produktionens igångsättande och i sin helhet förvärvat fyra år före. För 1970 års program var marken till 30 % förvärvat tio år före produktionen, men tre år före produktionen hade 25 % fortfarande inte förvärvats. För 1971 års program hade 12 % förvärvats tio år före produktionen och tre år före återstod 14 % som inte förvärvats. Kompletteringsköp kort tid före produktion tycks således förekomma i viss utsträckning.

#### Slutsatser

Den kommunala markpolitiken i Linköping företer vissa likheter med den i de tre norrlandsstäderna. Det kommunala markinnehavet har således tillvuxit i betydande omfattning. Visserligen äger Linköpings kommun inte några större markområden utanför det planerade expansionsområdet, men ca en tredjedel av den kommunalägda marken inom expansionsområdet har inte funktionsbestämts för utbyggnad fram till år 2000. Ca två tredjedelar av bostadsmarken i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen är kommunägd eller förmedlas genom kommunen, men liksom i norrlandsstäderna pågår kompletteringsköp fram till produktionens igångsättande.



FIG. 37.



FIG. 38.



## LITTERATURFÖRTECKNING

I nedanstående förteckning ges fullständiga bibliografiska data och i rapporten använda förkortningar för den litteratur som citerats eller refererats i rapporten.

För de i rapporten analyserade plandokumenterna hänvisas till uppgifter i kap. 4 och kap. 8.

| <u>Fullständiga bibliografiska data</u>   | <u>Förkortningar i rapporten</u>      |
|---|---------------------------------------|
| Bostadspolitiska organisationskommittén: Handläggningen av bostadslån. SOU 1961:32.   | "Handläggningen av bostadslån" (1961) |
| Bostadsstyrelsen: Att pröva markpriset. Bostadsstyrelsens Skrifter 26. Stockholm 1963. 28 s.  | "Att pröva markpriset" (1963)         |
| Bostadsstyrelsen: Kommunal markpolitik. BOS 1:1969. Stockholm 1969. 42 s.   | "Kommunal markpolitik" (1969)         |
| Brunfelter, U.: Makt och mark, Politik och lagstiftning 1968-1973, Byggförlaget. Stockholm 1973. 47 s.  | "Makt och mark" (1973)                |
| Byggeforskningen, Rapport 45/66: Fastighetsmarknad i Nyköping, Stockholm 1966. 79 s.  | Byggeforskningens Rapport 45/66       |
| Byggkonkurrensutredningen: Konkurrens i bostadsbyggandet. SOU 1972:40. 214 s.   | -                                     |
| Byggnadsstyrelsen: Råd och anvisningar för generalplanering, Byggnadsstyrelsens publikationer 1956:1, Stockholm 1956. 36 s.   | Byggnadsstyrelsen 1956:1              |
| Expropriationsutredningen: Expropriationsändamål och expropriationsersättning m.m., SOU 1969:51, Stockholm 1969. 110 s.   | -                                     |
| Lantmäteristyrelsen: Omfattningen av verksamheten med omarrondering i skogsmark åren 1955-1965 och Utredning angående behovet av arronderingsförbättring i skogsmark. Stockholm 1967. 35 s. | -                                     |
| Markpolitiska utredningen. Kommunal markpolitik. SOU 1964:42, Stockholm 1964. 93 s.   | SOU 1964:42                           |
| Markpolitiska utredningen: Statens och kyrkans marköverlåtelser. SOU 1966:64, Stockholm 1966. 93 s.   | -                                     |

Fullständiga bibliografiska dataFörkortningar i rapporten

Markvärdekommittén: Markfrågan.  
SOU 1966:23, Stockholm 1966.  
330 s.

SOU 1966:23

Orrskog, L.: Nio fysiska översiktsplaner - en analys av plan-dokument. Byggforskningen, Rapport R 50:1973, Stockholm 1973.  
177 s.

Orrskog (1973)

Orrskog, L. och Ödmann, E.: Kommunal planering i Umeå 1950-1970, Byggforskningen, Rapport R 18:1974

Orrskog-Ödmann (1974)

Pettersson, B.: Kommunal organisation och förtroendemän. Byggforskningen, arbetshandling, stencil, Stockholm 1974. 118 s.

Pettersson (1973)

Plan, nr 2 1962 "Social kommunal markpolitik"

Plan 1962:2

Plan, nr 3 1962 "Kommunal markpolitik och statlig"

Plan 1962:3

Proposition 1962, bil 7, Socialdepartementet

Statsverkspropositionen 1962

Proposition 1967:100 angående riktlinjer för bostadspolitiken m.m.

Prop 100/1967

Proposition 1972:111, bil 1. Uppgifter om den regionala strukturen.

Prop 111/1972

Proposition 1974:150, Riktlinjer för bostadspolitiken m.m.

Prop 150/1974

Thelander, L.-H.: Stadskärnornas utveckling i tre norrlandsstäder. Byggforskningen, arbetshandling, Stockholm 1973. 75 s.

Thelander (1973)

Vesterberg, S. och Johansson, S.: Pålänge skifteslag 1762-1972 Umeå universitet, Geografiska institutionen. 64 s.

-







**R24: 1974**

Rapporten hänför sig till forskningsprojekt 166 vid Statens institut för byggnadsforskning. Projektet har finansierats med anslag från Statens råd för byggnadsforskning.

Försäljningsintäkterna tillfaller fonden för byggnadsforskning.

Distribution: Svensk Byggtjänst, Box 1403, 111 84 Stockholm

Grupp: samhällsplanering

Pris: 20 kronor + moms