



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

R33:1974

TEKNISKA HÖGSKOLAN I LUND
SEKTIONEN FÖR VÄG- OCH VATTEN
BIBLIOTEKET

**Tre BN
En studie av
byggnadsnämnders
arbetsätt**

**Gertrud Johnsson
Tage Klingberg**

Byggforskningen

Tre BN

En studie av byggnadsnämnders arbetssätt

Gertrud Johnsson & Tage Klingberg

Bygghforskningen

Sammanfattningar

R33:1974

"Byggrängel" och "terror" eller smidig och rationell planering och kontroll? Vilken är den riktiga karaktärstiken av byggnadsnämndernas arbete? Vilka problem finns i samband med byggnadsnämndernas arbete och hur utvecklas nämnderna? Detta är några av de frågor som denna rapport söker belysa.

Studien är ett led i den behandling av samhällets styrning av byggandet, som bedrivs inom projekt 268, "Byggprocessen", vid SIB. Tidigare har i stor utsträckning problemen setts ur producenternas och de centrala organens synvinkel. I den nu föreliggande rapporten belyses byggnadsnämndernas arbete främst ur deras egen synvinkel.

Utgångspunkt och angreppssätt

I varje kommun finns en byggnadsnämnd vars uppgift är att:

- 1) utarbeta stadsplaner och mer överiktliga planer

- 2) lämna råd och service till allmänheten
- 3) lämna byggnadslov till byggprojekt, som följer planer och bestämmelser
- 4) utföra besiktningar på byggeplats.

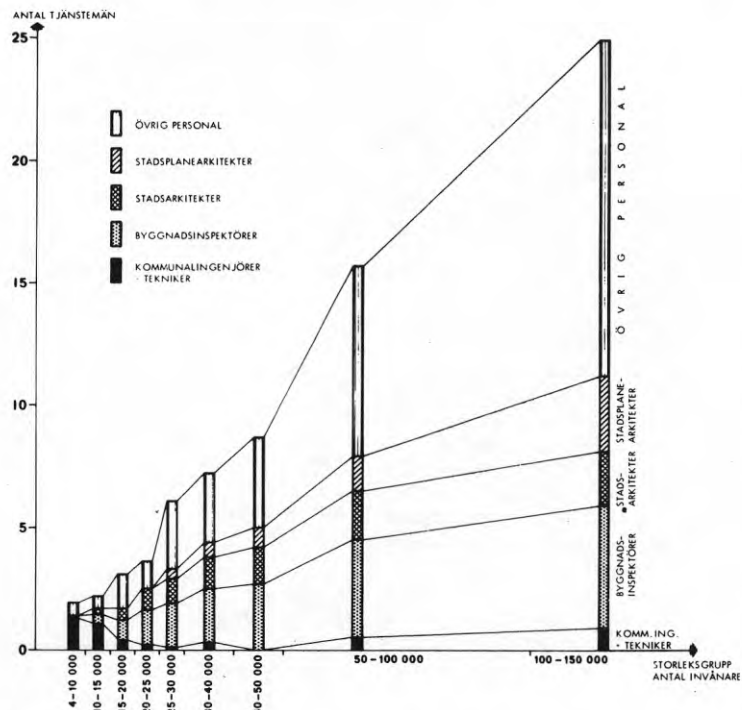
Syftet med studien var att beskriva byggnadsnämndens arbetssätt, problem och förhållande till andra organ.

En utgångspunkt var att man hittills inte har tillräckligt beaktat byggnadsnämndernas olika förutsättningar främst med hänsyn till kommunernas olika storlek. Som en bakgrund redovisas därför kommunernas storlek och tillväxttakt. Därefter redovisas tillgången på teknisk personal och deras formella utbildning.

Tre byggnadsnämnder, den "lilla kommunen" (ca 10 000 inv.), "mellan-kommunen" (ca 15 000 inv) och "stora kommunen" (ca 100 000 inv) beskrivs. Uppgifter har främst insamlats genom intervjuer.

Nyckelord:

byggnadsnämnd, arbetsuppgift, teknisk personal



Figur 1. Antal tjänstemän av olika kategorier för den genomsnittliga kommunen i respektive storleksklass (ej de tre storstäderna)

Rapport R33:1974 hänför sig till forskningsprojekt 268, Byggprocessen, vid Statens institut för byggnadsforskning. Projektet finansieras med anslag från Statens råd för byggnadsforskning.

UDK 351.785
SfB A
ISBN 91-540-2353-x

Sammanfattning av:

Johnsson, G & Klingberg, T. 1974, *Tre BN, En studie av byggnadsnämnders arbetssätt*. (Statens institut för byggnadsforskning). Stockholm. Rapport R33:1974, 66 s., ill. 17 kr + moms.

Rapporten är skriven på svenska med svensk och engelsk sammanfattning.

Distribution:

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

Grupp: produktion

Kommunernas storlek och tillväxt

Av Sveriges 278 kommuner har 25 % mindre än 10 000 invånare, 50 % mindre än 16 000 invånare och endast 11 kommuner har mer än 100 000 invånare.

26 kommuner ökade sitt invånarantal med mer än 50 % under 1960-talet medan 113 kommuner fick förminskad folkmängd.

Byggnadsnämndernas tekniska personal

Kommunförbundets personalstatistik från 1973 har använts som grundmaterial. Figur 1 visar tillgången på olika befattningshavare för en genomsnittlig kommun i var och en av nio olika storleksklasser.

Kommuner med mindre än 10 000 invånare (dvs var fjärde kommun) saknar fast anställd stadsarkitekt och endast 11 % av dem har fast anställd byggnadsinspektör. Byggnadsnämndernas arbete i dessa mindre kommuner skötes i regel av en till två kommunalingenjörer eller kommunaltekniker. Stadsplanearkitekt fann vi först i kommuner med mer än 25 000 invånare, vilka i regel också har såväl stadsarkitekt som byggnadsinspektör.

De flesta tjänstemännen har gymnasial eller eftergymnasial utbildning. I de mindre kommunerna överväger den gymnasiala utbildningen. Andelen tjänstemän med eftergymnasial utbildning, till exempel teknisk högskola, ökar med kommunstorleken.

Tre byggnadsnämnder — beskrivning och jämförelse

Arbetet i de olika nämnderna beskrivs i rapporten med tonvikt på granskning, kontroll samt externa kontakter. Därefter jämförs de tre nämnderna avseende tendenser och viktiga egenskaper.

Byggnadsnämndens arbetsuppgifter har ökat under senare år. Planarbetet tar längre tid dels på grund av fler planer och planernas större geografiska omfattning, dels på grund av öppnare former och mer engagemang från allmänhetens sida. Vidare har man fått fler normer och bestämmelser att följa. Att den totala byggnadsvolymen har minskat har knappast medfört minskad arbetsbörda då den ökade andelen småhus medfört ökad rådgivning, granskning och besiktning per producerad lägenhet. Typgodkända hus eller husdelar tror man från centralt håll har minskat gransknings- och kontrollarbetet, men det framkom vid intervjuerna att man ofta inte känner till om det är typgodkänt och då följer man de vanliga rutinerna.

Det är svårt att rekrytera kvalificerat folk till byggnadsnämnderna. Medelåldern bland ledamöterna är hög. Det bor-

gerliga och det socialistiska blocket är ungefär lika starka i de studerade nämnderna. Få frågor är partiskiljande. Den enda politiska tvistefråga som framhölls var glesbebyggelsen, där socialdemokraterna är betydligt mer restriktiva än till exempel centerpartisterna när det gäller att tillåta glesbebyggelse.

Samtliga intervjuade ordförande menade att det behövs en nämnd för att motverka tjänstemannaväldet. Det föreföll som om politikerna i de mindre kommunerna är mer intresserade av att diskutera planfrågor än i de större, vilket kan bero på att avståndet från deras egen bostadsort till det aktuella området är mindre i de mindre kommunerna.

I de mindre kommunerna har man en informellare och smidigare kontakt såväl tjänstemän och ledamöter sinsemellan som mellan dessa och allmänheten än i den stora kommunen. Där har man istället en stor organisation med bland annat en speciell avdelning för byggnadslov och en annan för byggnadsinspektion, vilket kan medföra att erfarenhetsutbytet mellan den som ger byggnadslov och den som slutbesiktigar huset uteblir.

Erfarenhetsåterföringen till centrala organ framhölls av tjänstemännen vara dålig. Det visade sig att ju större kommunen är desto oftare tar man kontakt med planverket. Detta kan få till följd att planverket får en skev bild av byggnadsnämnderna och deras verksamhet då de sällan synes ha kontakt med mindre kommuner. I dessa kommuner framhöll man att de centrala organen inte vet hur det praktiskt går till ute i kommunerna. De har en känsla av att många bestämmelser föranletts av sådant som hänt i Stockholm. Vidare framhöll man att kurser anordnade för byggnadsnämndernas personal är anpassade till de stora kommunerna och deras problem.

Samtliga nämnder har ett berednings-sammanträde med berörda kommunala organ före det ordinarie sammanträdet i stället för ett traditionellt remissförfarande. Genom delegationsrätten i de båda större kommunerna har granskningen allt mer blivit ett tekniskt problem, som sköts av tjänstemännen. Besiktningsmännen har inga möjligheter att utföra alla föreskrivna besiktningar utan man koncentrerar sig på vissa av kontrollerna. I ingen av kommunerna synes man uppmuntra till eller stödja experimentverksamheten, vilket kan bero på att denna kräver ökade personalresurser, som man inte har tillgång till.

Problemdiskussion

Studien styrker tidigare iakttagelser om

en fortlöpande centralisering. Ökade statliga planeringsinsatser innebär till exempel att planeringsinitiativ och beslut i ökad utsträckning överförs från kommunala till statliga organ. Ett annat exempel är kommunsammanslagningarna, som medfört en centralisering på den kommunala nivån.

Beskrivningarna ger många exempel på byråkratiseringstendenser i nämndernas sätt att fungera, till exempel avseende byggnadslov. Utvecklingen av planarbetet ger emellertid en delvis annan bild, där allmänhetens och politikernas växande intresse tenderar att motverka byråkratisering. Slutsatsen blir att vissa delar av nämndernas arbete, främst byggnadslov och kontroll, synes undergå en byråkratisering, som emellertid återverkar även på övrig verksamhet.

Det förefaller som att variationer och nyheter som fordrar dispenser ej uppmuntras, vilket delvis kan bero på hård arbetsbelastning. I de små nämnderna synes man acceptera en viss frihet för byggherren utan att man tar det formella ansvaret genom dispensgivning. I den större kommunen hänskjuts dispensärenden normalt till planverket.

Några möjliga åtgärder

Rapporten avslutas med en diskussion kring några idéer till möjliga förbättringar, till exempel:

- Dela upp byggnadslovet i dels en politisk del som avser frågan om typ av byggnad och dess läge, dels en teknisk del som avser dess konstruktiva utformning.
- Diversifiera rutinerna så att man i små kommuner behandlar små projekt som nu men vid större projekt kan få assistans från länsnivå. De stora kommunerna kan behandla stora projekt som nu medan små projekt kan behandlas av speciell personal, som placeras i olika delar av kommunen.
- Länsbyggnadsinspektörer tillsätts (i analogi med länsarkitekter) för att bistå kommunerna vid granskning och kontroll av svåra projekt, dispensärenden etc. De kan även få uppgifter i erfarenhetsåterföringen.
- En bakomliggande orsak till många av de iakttagna problemen synes vara den oklara ansvarsfrågan. Vilket ansvar för den tekniska utformningen avses byggnadsnämnderna ha och vilket ansvar tar de i praktiken? Nämnderna kan ej kontrollera allt. Många fel slinker igenom. Ansvarsfördelningen bör omprövas.

A study of three Local Building Committees

Gertrud Johnsson & Tage Klingberg

National Swedish Building Research Summaries

R33:1974

"Bureaucracy" and "terror" or flexible and rational planning and supervision? What adjectives can be applied to the function of the local building committees? What problems are connected with their functions, and what are the trends? These are a few of the questions that this report tries to shed some light upon.

The study is a part of project 268, "The building process" (Byggprocessen) at this institute, which treats society's control over building activities. These problems were earlier approached from the producer's and the central agencies point of view. In this report the work of the local building committees is scrutinized from their own point of view.

Starting points and approach

Each municipality has a local building committee which task is to:

- 1) Establish city plans and outline plans.

- 2) Give advice and service to the public.
- 3) Grant building permits for projects which are consistent with plans and regulations.
- 4) Perform inspections at the building sites.

The purpose of the study was to describe the functioning of the building committees, their problems and their external relations.

One of the starting points was that enough attention has not been paid to the varying conditions different committees have to face, especially regarding the size of municipalities. That is why we give the size and development of the municipalities as a background. Then we give the number of technical staff and their educational background.

Three local building committees, one "small municipality" (approximately 10 000 inhabitants), one "average municipality" (appr. 15 000 inhabitants)

Key words:

local housing committee, tasks, technical staff

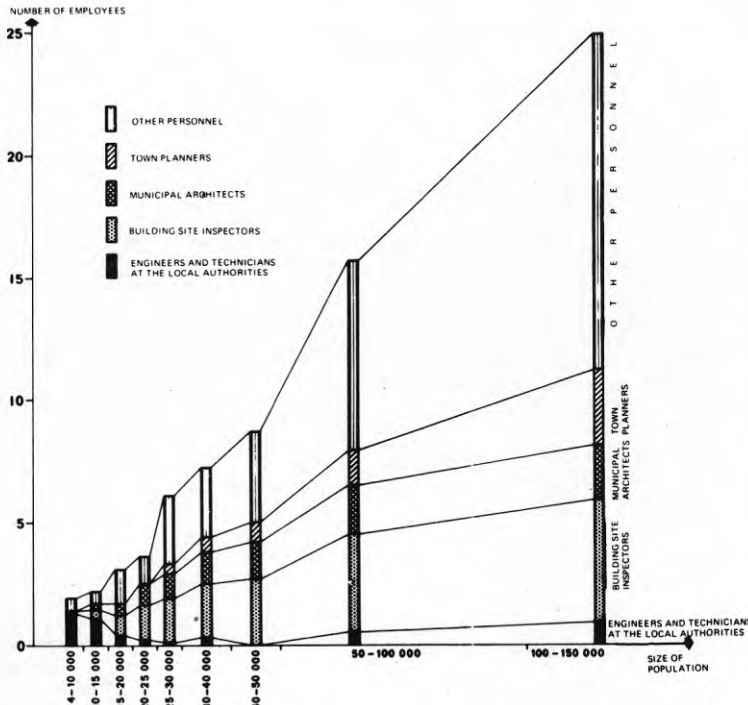


Figure 1. Number of different categories of employees in the average municipality of different sizes. (The three largest cities are excluded).

Report R33:1974 refers to Research Project 268 at the National Swedish Institute for Building Research. This project was financed by the Swedish Council for Building Research.

UDC 351.785
SfB A
ISBN 91-540-2353-x

Summary of:

Johnsson, G & Klingberg, T. 1974, *Tre BN, En studie av byggnadsnämnders arbetssätt*. A study of three Local Building Committees. (Statens institut för byggnadsforskning) Stockholm. Report R33:1974, 66 p., ill. Sw. Cr. 17.

The report is in Swedish with Swedish and English summaries.

Distribution:

Svensk Byggtjänst
Box 1403, S-111 84 Stockholm
Sweden

and one "big" (appr. 100 000 inhabitants) are described. Most facts have been collected in interviews.

Size and growth of municipalities

Sweden has 278 municipalities. 25 % of them have less than 10 000 inhabitants, 50 % less than 16 000, and only 11 municipalities have more than 100 000 inhabitants.

In the nineteen-sixties the population of 26 municipalities increased by more than 50 %, whereas 113 municipalities decreased.

Technical staff of the local building committees.

The Union of Local Authorities statistics for 1973 has been used. Figure 1 gives the number of different officers in the average municipalities of nine different sizegroups.

Municipalities with less than 10 000 inhabitants (i.e. one fourth of all municipalities) have no permanent municipal architect and only 11 % of them have a permanent inspector of building sites. In these small municipalities the tasks of the housing committee are mostly taken care of by one or two engineers or technicians. It is only municipalities with more than 25 000 inhabitants that have a specialized town planner, more often than not those municipalities also have a municipal architect and a building site inspector.

Most employees have secondary or postsecondary education. In the small municipalities secondary education prevails. The number of employees having a university degree, for instance from a college of technology, increases with the size of the municipality.

Three local building committees — description and comparison.

The report describes the activities of three different committees stressing inspection and supervision activities and external contacts. Tendencies and qualities of the three committees are also compared to one another.

The scope of the committee tasks has increased. Planning takes more time, partly because the number of plans has increased and because they cover a wider geographical area, partly because planning has become more open and the public plays a more active part in the planning. Furthermore, there are more codes and rules to follow. Even though the total volume of building has decreased, this has hardly led to any corresponding decrease in the work of the committees, because the proportion of small houses has increased which demands more advisory activities, inspection and supervision per unit produced. The central authorities believe that the introduction of type-inspected houses and elements have alleviated the supervision and control activities, but the interviews showed that information about type-inspection is lacking and that the standard routines

are followed.

It is difficult to find competent people for the building committees. The average member age is high. The socialist bloc and the non-socialist bloc are of equal strength in the investigated committees. Few issues give rise to political disagreement. The only politically dividing issue mentioned was the problem of sparsely populated areas, where the Social Democrats are markedly more restrictive when granting building permits than for instance the Central Party.

All interviewed chairmen agreed that the committees are necessary to balance the power of the civil servants. It seems as if politicians in the small municipalities were more ready to discuss planning issues than those of the big municipalities; this may be so because in small municipalities the politicians live closer to the planning areas.

The contact between the politically elected and the employee, as well as between those two categories and the public is more informal and flexible in the small municipalities than in the large. The latter has a large organization with separate divisions for the granting of building permits and for the inspection of building sites. This can impair communication between the permit-granting division and the inspection division.

The staff said that the feed-back of information to the central agencies was bad. It seems as if the bigger the municipality is the more often it contacts the National Board. The result could be that the Board gets a biased picture of the local building committees and their activities, as it appears that the Board rarely has any contact with the small municipalities. These municipalities said that the central Board has little knowledge of the practical field activities. They feel that many regulations are based only on the situation in Stockholm. They also complain that the courses that are given for building inspectors are adapted to the big municipalities and their problems.

All committees have a preparatory meeting together with all local authority agencies concerned before the ordinary meeting, and this preparation makes the traditional circulation of documents between different agencies for an opinion superfluous. Because the big municipalities have a possibility to delegate the inspection power to the staff, this has become a purely technical problem which the staff takes care of. The inspection officers have no possibility to make all stipulated inspections, but they concentrate their effort to certain of these inspections. None of the municipalities seems eager to encourage or back any experiments. The reason for this might be that they have not got the personnel needed for such activities.

Discussion of the problems

This study corroborates earlier obser-

vations concerning a continuous process of centralization. Increasing government planning efforts has the effect that both initiatives for and decisions concerning planning more and more are transferred from the local authorities to governmental agencies. Another example of the same tendency is the fusion of municipalities which has led to a centralization within the local level.

Many descriptions give examples of increased bureaucracy in the committee work, for instance in the granting of building permits. The trend in planning does, however, show a different picture, where the growing interest of the public and the politicians counteracts bureaucratization. The conclusion must be that certain aspects of the committee work, especially the granting of building permits and supervision, are subject to this bureaucratization, which has repercussions upon other activities.

It seems as if variations and innovations that demand exemptions from rules and regulations are not being encouraged, which partly can be due to the heavy burden put upon the committees. The small committees seem to accept a certain liberty for the builder, but without taking any formal responsibility by giving an exemption. In the big municipality all derogations are normally sent to the National Board of Urban Planning.

Some possible remedies.

The report finally discusses some ideas for possible remedies. Among them we find:

- The building permit should be divided into a political part which concerns the type of building and its site, and a technical part which concerns the design.
- The routines should be diversified so that small municipalities can go on handling small projects alone, but they should get assistance from the regional authorities to handle large projects. The big municipalities could keep their present routines for big projects, but small projects should be handled by special staff, placed in different parts of the municipality.
- Regional building site inspectors should be appointed (following the pattern of regional architects) to assist the municipality in the scrutiny and supervision of complicated projects, granting of exemptions etc. They could also be responsible for the feed-back of information.
- It seems as if the uncertainty about who has the ultimate responsibility is the fundamental reason for many of the problems mentioned. What responsibility is theoretically given to the local building committee, and what responsibility do they assume in practice? The committees can not supervise all activities. Many errors pass unnoticed. The distribution of responsibilities need to be studied further.

Rapport R33:1974

Tre BN

En studie av byggnadsnämnders arbetssätt

av Gertrud Johnsson & Tage Klingberg

Denna rapport hänför sig till forskningsprojekt 268, Byggprocessen, vid Statens institut för byggnadsforskning. Projektet har finansierats med anslag från Statens råd för byggnadsforskning.

Statens institut för byggnadsforskning, Stockholm
ISBN 91-540-2353-X

LiberTryck Stockholm 1974

FÖRORD

I flera tidigare studier inom projekt 268, "Byggprocessen", har vi studerat samhällets styrning av byggandet. Bland annat har normerna studerats liksom planverkets roll. I den här föreliggande rapporten ställs byggnadsnämnderna i fokus. De spelar en central roll i såväl planering som rådgivning och kontroll.

Frågan om byggnadsnämndernas funktion och utveckling är för övrigt mycket aktuell. Bygglagutredningen har nyligen framlagt sitt betänkande (SOU 1974:21), där man bland annat föreslår att fler uppgifter läggs på nämnderna. I betänkandet behandlas emellertid byggnadsnämndernas arbetsformer och problem ytterst litet. Det är vår förhoppning att denna rapport skall kunna bidra till att dessa frågor blir ordentligt diskuterade.

Rapporten baserar sig främst på intervjuer med politiker och tjänstemän i tre byggnadsnämnder. Förutom att rent allmänt beskriva hur de fungerar vill vi peka på en rad problem och kritiskt granska vissa tendenser och företeelser. Detta får inte missuppfattas som att vi är kritiska mot enskilda personer eller någon enskild kommun. Tvärtom har vi fått det bestämda intrycket, att man strävar att göra det bästa möjliga av situationen.

Fältarbetet genomfördes hösten 1973 och materialet har bearbetats under första halvåret 1974. Vi vill tacka dem som bidragit med synpunkter och idéer. Speciellt vill vi tacka de intervjuade befattningshavarna i de tre kommunerna samt den expertgrupp som är knuten till projektet.

Stockholm sommaren 1974

Gertrud Johnsson

Tage Klingberg

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	BAKGRUND OCH PROBLEMSTÄLLNING	5
1.1	Studiens och rapportens uppläggning	6
1.2	Byggnadsnämndens funktion formellt sett	6
1.3	Byggnadsnämndens arbete - en bakgrunds- beskrivning	9
1.4	Problem och frågeställningar	12
2	KOMMUNERNAS STORLEK OCH TILLVÄXT	16
2.1	Kommunernas folkmängd	16
2.2	Kommunernas tillväxt	17
3	BYGGNADSNÄMNDERNAS TEKNISKA PERSONAL	19
3.1	Total teknisk personal	19
3.2	Tillgång till specialister	20
3.3	Utbildningsnivå	25
4	UNDERSÖKNING AV 3 BYGGNADSNÄMNDER	28
4.1	Undersökningens genomförande	28
4.2	Grunduppgifter om de studerade kommunerna	30
4.3	Den lilla kommunen	31
4.4	Den mellanstora kommunen	32
4.5	Den stora kommunen	35
5	TENDENSER OCH EGENSKAPER HOS DE TRE UNDERSÖKTA BYGGNADSNÄMNDERNA	40
5.1	Arbetets omfattning	40
5.2	Det politiska arbetet	40
5.3	Arbetsformer i övrigt	43
5.4	Externa kontakter	43
5.5	Planarbetet	44
5.6	Råd och service	44
5.7	Byggnadslovsgranskning	46
5.8	Kontroll	47
6	PROBLEMDISKUSSION	49
6.1	"Rationellt" beslutssystem	49
6.2	Inriktningen på kvantitativa problem	53
6.3	Nämndernas byråkratisering	54
6.4	Variationsmöjligheter	55
7	MÖJLIGA ÅTGÄRDER	56
7.1	Några utgångspunkter	56
7.2	Uppdelning av byggnadslovet	57
7.3	Diversifiera rutinerna	57
7.4	Länsbyggnadsinspektör	58
7.5	Ansvarsfrågan	59
	REFERENSER	60
	BILAGA	62
	APPENDIX	65

1. BAKGRUND OCH PROBLEMSTÄLLNING

"Byggrångel - terror - stadsarkitekters rättsövergrepp". Så karakteriseras vissa byggnadsnämnders arbete från en del håll (Malmsten, 1973). Andra källor hävdar tvärtom att byggnadsnämnderna i stor utsträckning har gått långt för att främja en rationell process (Klingberg & Lindahl, 1973). De senare hävdar till och med att man i många fall gått så långt att man ej tillräckligt bevakar alla de frågor man är satta att övervaka. Detta skulle kunna vara en bidragande orsak till att nyproducerade bostadsområden ofta är miljömässigt dåliga. Det skulle också kunna ha bidragit till att byggfel och byggfusik är alltför vanliga, till exempel vid småhus (se Carlsson & Nylander, 1970).

Denna studie berör flera viktiga frågor i samband med byggnadsnämndernas arbete. En fråga gäller fördelningen av inflytande och ansvar mellan samhällsorganen å ena sidan och byggherren och hans medhjälpare å den andra sidan. Vad skall byggherren bestämma och vad skall stat och kommun bestämma? Skall verksamheten inriktas på att ge byggherren råd och hjälp så att han, inom vissa restriktioner, själv kan nå fram till en lösning på problemen? Eller skall styrningen vara mer precis och bestämd? Om man ger råd, vilket ansvar påtar sig då samhällsorganen?

En annan fråga gäller fördelningen av kompetens, makt och ansvar mellan olika samhällsorgan. Främst gäller det förhållandet mellan de kommunala byggnadsnämnderna och de statliga organen (länsstyrelser, bostadsstyrelsen, planverket m fl).

Dessa viktiga frågor har diskuterats livligt under de senaste åren. (Se exempelvis tidskrifterna Att bo nr 5 & 6 1972 samt årgång 1973, Plan nr 6 1972 och årgång 1973, Byggnadstidningen årgång 1973 och Byggnadsindustrin årgång 1973.) En stor del av diskussionen har rört sig kring frågan om utformningen och effekterna av de centralt utfärdade normerna. Diskussionen har gällt dels fördelningen av inflytande på olika parter, dels risken för att normer hämmar möjligheterna till variationer och innovationer.

Inom projekt 268 "Byggprocessen" vid SIB studeras olika aspekter av samhällets styrning av byggandet. Normsystemets effekter har uppmärksamats i ett par inledande studier. Dessa studier rör just frågorna om minskad lokal frihet och hämning av innovationer. En av studierna (Johnsson, 1973) pekar också på risken för att alltmer utvecklade normer skall bidra till att minska byggnadsnämndernas problemlösningsförmåga och benägenhet att ta ansvar. I stället skulle nämnderna alltmer fungera som kontrollorgan, som tillser att normerna efterföljs.

Studierna inom projekt 268 har hittills i stor utsträckning endera belyst producentsidan eller de centrala organen. De kommunala organens, främst byggnadsnämndernas, problem och sätt att fungera har behandlats mera översiktligt. Inte heller i den allmänna debatten synes man nog ha beaktat byggnadsnämndernas olika förutsättningar.

Syftet med denna studie är att utifrån olika typer av kommuner belysa de centrala frågor vi tidigare nämnt. En av våra föreställningar är därvid att kommunerna i den hittillsvarande

debatten alltför mycket dragits över en kam. Vi skall därför i denna studie se på några kommuner, varvid två kan sägas tillhöra "den tysta majoriteten". Vi syftar till att belysa hur arbetet bedrivs i de olika kommunerna.

Studien är explorativ och omfattar endast tre kommuner. Detta innebär att inga säkra slutsatser kan dras från vad som framkommer. Studien kan emellertid ge en rad frågeställningar, som sedan får testas på ett större material.

1.1 Studiens och rapportens uppläggning

Som vi nämnt i inledningen vill vi visa på några av skillnaderna mellan olika typer av kommuner. Vi upplever nämligen att många av debattörerna, och även vi själva för övrigt, använder ordet "byggnadsnämnd" och ordet "kommun" utan att beakta de stora skillnaderna mellan olika byggnadsnämnder och mellan olika kommuner. De skiljer sig mycket när det gäller sådana förutsättningar som storlek och personalresurser, vilket gör att de fungerar på olika sätt. För att klargöra dessa skillnader skall vi kort redovisa hur stora kommunerna är, befolkningsmässigt. Vi skall också studera vilken personal byggnadsnämnderna har till förfogande.

Sedan vi sålunda skaffat oss en översiktlig bild av landets 278 kommuner kan vi övergå till studiens huvuddel. Tre byggnadsnämnder av olika storlek studeras. Utgående från i första hand intervjuer beskrivs i stora drag hur de arbetar och hur de utvecklas. Metodfrågor i samband med denna typ av undersökning berörs i appendix.

Sedan vi beskrivit arbetet i de studerade kommunerna övergår vi till att diskutera vad vi funnit. De föreställningar vi hade när vi började studien blir föremål för vissa förändringar. Vi får också anledning att, helt skissartat, gå vidare i resonemangen och försöka tolka utvecklingen av byggnadsnämnderna och normsystemet. Avslutningsvis pekar vi på vissa förändringar som skulle kunna vara lämpliga, förutsatt att vårt sätt att tolka iakttagelserna är riktigt och generellt giltigt.

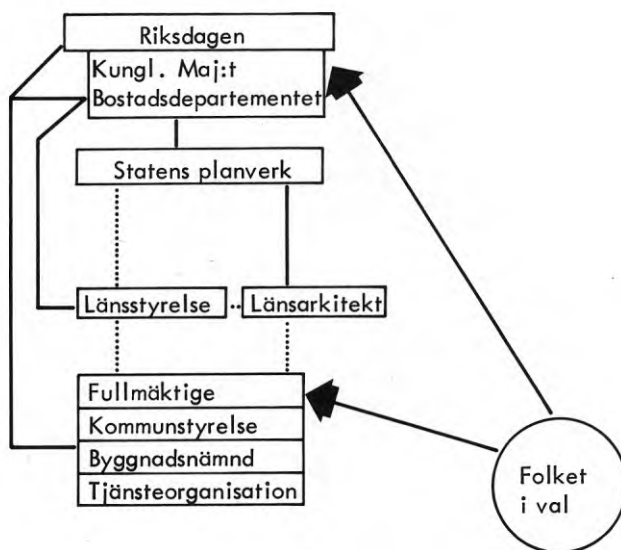
Allra närmast skall vi ge en kort, formell beskrivning av vad en byggnadsnämnd är samt något relatera en del frågeställningar som rör byggnadsnämndens uppgifter. Vi skall också, innan vi går över till resultatredovisningen, presentera våra egna föreställningar (hypoteser).

1.2 Byggnadsnämndens funktion formellt sett

Samhället påverkar och styr byggnadsverksamheten på många sätt och med många organ. Grundläggande för styrningen är 1947 års byggnadslag (BL) och 1959 års byggnadsstadga (BS). Det närmaste överinseendet på lokal nivå utövas av en byggnadsnämnd (EN) som enligt BL § 7 skall finnas i varje kommun. I § 8 heter det att

"Närmare föreskrifter om byggnadsnämnd, om byggande och lov därtill samt rörande tillämpning i övrigt av denna lag meddelas av Konungen".

Central instans är Statens Planverk, som tidigare lydde under civildepartementet men numera lyder under det nya bostadsdepartementet. Statens Planverk utfärdar normer av olika slag, (t ex Svensk Byggnorm, SEN 1967), som närmare preciserar hur byggnadsstadgan skall tillämpas. På regional nivå har länsstyrelserna och främst då länsarkitekten uppsikt över byggandet. I FIGUR 1 visas mycket schematiskt den administrativa struktur, i vilken byggnadsnämnden är en del.



FIGUR 1 Förenklad bild av kommunala och statliga organ för fysisk planering och kontroll av byggnadsväsendet (Källa: Häggroth, 1972, sid 67)

"Byggnadsnämnden har som förvaltningsorgan att verkställa de beslut som fattas av staten och av kommunens fullmäktige. Samtidigt har den en viktig beredningsfunktion genom att bära huvudansvaret för att planer för markutnyttjande utarbetas." (Häggroth, 1972, sid 66)

1.2.1 Organisation

Byggnadsnämnden är ett politiskt organ, vilken till sitt förfogande har tjänstemän, som är organiserade på olika sätt. I de större kommunerna är tjänstemannadelen ofta organiserad i stadsbyggnadskontor eller dylikt. När vi i denna studie talar om byggnadsnämnden, avser vi såväl den politiska delen som tjänstemannadelen.

Kommunfullmäktige väljer byggnadsnämndens ledamöter, som skall vara minst fem stycken. Enligt BS § 4 skall byggnadsnämnden ha tillgång till personal i den omfattning som erfordras för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter. Där planläggnings- och byggnadsverksamheten är av större omfattning eller bebyggelsens art så kräver skall nämnden såvitt möjligt biträddas av stadsarkitekt. Dessutom stadgas det att nämnden såvitt möjligt skall ha biträde av person med särskild utbildning och praktisk erfarenhet i konstruktionsfrågor, en byggnadsinspektör.

1.2.2 Uppgifter

Byggnadsnämndens uppgifter är, enligt BS § 1:

"att med uppmärksamhet följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess omgivning, ombesörja utredningar rörande planläggning, fastighetsbildnings och byggnadsväsen samt i dessa ämnen upprätta de förslag och göra de framställningar som finns påkallade;

att samarbeta med övriga myndigheter, vilkas verksamhet berör nämndens arbetsområden eller vilkas bedömanden äro av betydelse för nämndens verksamhet;

att lämna allmänheten råd och upplysningar i planläggnings-, fastighetsbildnings- och byggnadsfrågor;

att övervaka efterlevnaden av byggnadslagen, denna stadga och övriga föreskrifter angående byggnandet".

Med hänsyn till de regler som finns och den praxis som utvecklats kan vi omformulera nämndens åligganden och säga att BN skall:

- 1) utarbeta general-, dispositions- och stadsplaner (dvs icke objektsbunden planering) inklusive erforderliga utredningar
- 2) lämna råd och ge service till allmänheten
- 3) lämna byggnadslov efter att ha kontrollerat att ritningar och övriga dokument följer gällande planer och bestämmelser
- 4) besiktiga byggnader och kontrollera att byggnadslovshandlingarna följs vid arbetet på byggplatsen.

I byggnadsstadgans formulering av nämndernas uppgifter togs samarbete med andra myndigheter upp separat. Vid vår omformulering av uppgifterna har vi emellertid ansett att detta samarbete knappast är något mål i sig. Det är i stället ett självklart led i fullgörandet av de övriga fyra uppgifterna. Råd och service är något som ofta förekommer i samband med de övriga uppgifterna, till exempel byggnadslov. Det är emellertid inte lika självklart att det förekommer. Vi nämner rådgivningen som en separat uppgift och avser då närmast en rådgivning av nästan konsultkaraktär, som alltså går utöver vad som med nödvändighet måste ske i samband med lovet.

1.2.3 Delegation

Sådana byggnadslovsärenden som gäller tätbebyggelse utanför stadsplanlagt område skall prövas av länsstyrelsen. Enligt § 67 kan emellertid länsstyrelsen delegera beslutanderätten i dessa ärenden till byggnadsnämnden, om denna har tillräckligt kompetent personal.

En annan form av delegation av beslutsrätt stadgas i BS § 7. Byggnadsnämnden kan delegera vissa typer av beslut, oftast småhusärenden, till exempelvis tjänstemännen. Länsstyrelsen skall pröva i vilken utsträckning delegation får ske. Beslut fattade på delegation skall anmälas till nämnden.

1.3 Byggnadsnämndens arbete - en bakgrundsbeskrivning

1.3.1 Icke objektsbunden planering

Planeringen är föremål för relativt detaljerade bestämmelser, vilka bland annat återfinns i byggnadslagen och byggnadsstadgan. Planeringen är mycket komplicerad och engagerar många organ, varav några framgick av figur 1. I denna studie skall vi i flera avseenden beröra planeringen. Studiens tyngdpunkt ligger emellertid på de uppgifter som rör nämndernas direkta relationer med byggherrar och byggare, dvs rådgivning, lovgivning och kontroll.

1.3.2 Rådgivning till allmänheten

Denna rådgivning kan vara av allmänt slag, till exempel genom allmänna anvisningar till den som tänker bygga i kommunen. Rådgivningen kan också ske direkt i samband med planeringen eller utförandet av ett bygge. I samband med byggnadslovsärendets behandling kan nämnden hjälpa den sökande med att utforma en lämplig lösning.

1951 års byggnadsutredning betonade kraftigt nämndens uppgift att som expertorgan hjälpa kommun och enskilda. I arbetet med 1959 års byggnadsstadga framhöll departementschefen visserligen också nämndens roll som serviceorgan, men han noterade samtidigt att bristen på resurser torde inskränka på möjligheterna att hjälpa enskilda med till exempel projekteringen (Bexelius m fl, 1971, sid 334 ff).

Rådgivningen kan vara av mycket stor betydelse för till exempel små byggherrar. Några menar därför att kommunerna skall vara aktiva som rådgivare i vissa frågor, till exempel geoteknik:

"Man kan inte begära att en egnahemsägare skall besitta sådana kunskaper, att han kan bedöma lämpligt grundläggningssätt. Tyvärr förekommer det även att många byggföretag, som i dag sysslar med småhusbyggen, har bristfälliga kunskaper. Detta är ett av skälen till att kommunen bör engagera sig i grundläggningsfrågor.

...

Här måste kommunen ingripa på ett tidigt stadium och lämna experthjälp när ett småhusområde planeras och utförs, så att skador ej uppkommer".
(Hallén, 1973, sid 782)

Rådgivningen och serviceverksamheten påverkas av tillgången på tid och kompetens, liksom av kommunens policy och tjänstemännens attityd och ambition. Ofta hävdas att resurserna inte räcker till för att ge allmänheten råd och service. Enligt en enkätundersökning, riktad till 91 deltagare i en kurs för byggnadstekniska granskare, ansåg 82 % (75 stycken) att byggnadsinspektionen inte har tillräckliga resurser för sådan rådgivning (Wennlund, 1973).

1.3.3 Byggnadslovsgranskning

I BS §§ 54-59 föreskrivs vad som gäller för byggnadslov, som, med undantag för statliga och landstingskommunala byggherrar, numera krävs för alla byggnadsprojekt. Där framhålls att:

"Ansökan om byggnadslov göres skriftligen hos byggnadsnämnden.

Vid ansökan om byggnadslov för uppförande av nybyggnad eller tillbyggnad av förut befintlig byggnad skola fogas situationsplan över tomt, utvisande befintliga byggnaders och tillämnad byggnads läge, samt ritningar rörande företaget med erforderlig beskrivning. Avser ansökningen byggnad som inrymmer mer än två bostadslägenheter, skall situationsplanerna dessutom visa utrymmen för lek och utevistelse, parkering samt tillfartsvägar för biltrafik. Inom område, varest byggnadsnämnden tillhandahåller nybyggnadskarta, skall situationsplanen vara grundad å sådan karta. Där ej särskilda omständigheter föranleda annat, skola situationsplan och ritningar ingivas i tre exemplar".

(BS § 55 mom 1)

Sedan byggnadsnämnden granskat att planerna ej strider mot gällande planer och normer samt att annat hinder ej föreligger meddelas byggnadslov. I de kommuner där beslutsrätt för vissa ärenden delegerats till tjänsteman behandlas endast större ärenden och avslagsärenden i nämnden.

I byggnadslovsärenden kan överklagan normalt ske hos länsstyrelse och vidare hos Kungl Maj:t i bostadsdepartementet.

I samband med byggnadslovsgranskningen söker många byggnadsnämnder påverka husens utseende och går då olika långt i sin tolkning av § 38 i BS. Malmsten (1973) har pekat på många fall där stadsarkitekterna överskridit sina befogenheter och "terroriserat" småhusägarna. Det har också visat sig att stadsarkitekterna i flera fall förlorat mot byggherrar i högre instanser. Från byggnadsnämndshåll efterlyser man klarare regler. Kommunalingenjör F Markström (Markström, 1973, sid 795) anser till exempel att lagstiftningen borde ge bättre vägledning för avvägningen mellan byggarens och nämndens önskemål. Han efterlyser möjligheter att på mer bindande sätt reglera villors takhöjder, taklutning etc.

Från planverket hävdar man nämndernas roll:

"Det är naturligt att byggnadsnämnden bör ha det samlade ansvaret för miljöutvecklingen i kommunen, sade Lennart Holm.

För närvarande finns dock inte några bra instrument för det."

(Västmanlands läns tidning, 23/8 1973)

1.3.4 Besiktning och kontroll

Sedan nämnden sålunda förvissat sig om att planerna för bygget är ur samhällets synvinkel acceptabla, skall även genomförandet bevakas.

Enligt BS § 61 skall den byggande utse ansvarig arbetsledare, som godkänts av Statens Planverk eller byggnadsnämnden.

Byggnadsnämnden skall vidare, enligt § 64, utöva tillsyn över bygget och i första hand då av grundbotten, stommen och den färdiga byggnaden. Nämnden skall samordna sina egna besiktningar med dem som andra myndigheter gör. Av följande uppställning framgår att det kan bli rätt många även om alla dessa knappast förekommer på ett och samma projekt.

Exempel på myndighetsbesiktningar

Besiktning	Ansvarig myndighet	Besiktningsförrättare*
Bottenbesiktning	Byggnadsnämnden	Byggnadsinspektören
Grundbottenbesiktning	Byggnadsnämnden	Byggnadsinspektören
Lägesbesiktning	Byggnadsnämnden	Stadsingenjören
Stombesiktning	Byggnadsnämnden	Byggnadsinspektören
Rensning av ventilations- och rökkanaler samt röktryckprovning av skorsten	Byggnadsnämnden	Skorstensfejarmästaren (utfärdar intyg som lämnas till Byggnadsnämnden i samband med Byggnadsnämndens slutbesiktning)
Hissbesiktning	Byggnadsnämnden eller yrkesinspektionen. (Det senare gäller om rörelse drivs i lokalerna.)	Byggnadsinspektören eller hissbesiktningsman
Byggnadsnämndens slutbesiktning	Byggnadsnämnden	Byggnadsinspektören
Länemyndigheternas besiktning	Kommunens förmedlingsorgan	Byggnadsinspektören
Installationsbesiktningar:		
— gasinstallationer	Gasverket	Gasverkets besiktningsman
— vatteninstallationer	Byggnadsnämnden	Rörinspektören, installationsingenjören
— avloppsinstallationer	Byggnadsnämnden	Rörinspektören, installationsingenjören
— ventilationsinstallationer	Byggnadsnämnden	Byggnadsinspektören
— el-installationer	Elverket	Elverkets besiktningsman

* Betr. besiktningsförrättare förekommer lokala variationer.

FIGUR 2 Exempel på myndighetsbesiktningar
(Källa: SKIF, 1971, sid 26)

Flera tecken tyder på att besiktning och kontroll inte fungerar tillfredsställande. Detta synes främst gälla småhusen, där ofta ägarna kommer i kläm. Se till exempel Carlsson & Nylander, som bland annat säger:

"Vidare kan konstateras att nuvarande byggnadskontroll inte utvecklas i takt med husbyggandets utveckling. Den bedrivs i stort sett efter traditionsbundna mönster i form av okulära besiktningar. Detta gäller såväl byggnadsnämndens som förmedlingsorganets kontrollverksamhet så ock byggherrens egen kontroll. Ej heller finns det utvecklade bedömningsregler efter vilka utförda arbeten kan bedömas eller avstämmas.

Svårigheten att tolka innebörden i ovan citerade del ur § 47 i bostadslånekungörelsen, bristfälliga produktbestämningar och bristen på bedömningsregler leder till att ansvarsfördelningen mellan olika agerande blir oklar. Ofta läggs ett icke preciserat men kännbart ansvar på byggnadsnämndens och förmedlingsorganets kontrollanter, i synnerhet vid bedömning av "fackmässigt utförande", då detta bara kan bedömas efter eget skön."
(Carlsson & Nylander, 1970)

Författarna föreslår flera åtgärder för att lösa problemen, bland annat att den kommunala kontrollen vid ett industriellt byggande helt inriktas på byggnadslovshandlingarna. Man framhåller också behovet av mer utvecklade mät- och kontrollmetoder.

Byggnadsindustrialiseringsutredningen (BIU) diskuterade i stor utsträckning ett överflyttande av kontrollansvar från kommunen till byggherrar och entreprenörer. Ett led i detta skulle vara att i högre grad införa normer i form av funktionskrav. Ett av syftena med detta skulle vara att främja möjligheterna att innovera och variera (se SOU 1971:52).

Efterhand som kunskaper om material och konstruktioner ökar och man får mer komplicerade beräknings- och tillverkningsmetoder så ställs ökade krav på nämndernas granskning och kontroll (se till exempel beskrivning av von Essen, 1973).

1.4 Problem och frågeställningar

Den grundläggande frågan är: hur skall samhällets styrning av byggandet utformas? Vilka medel skall användas och hur skall de utformas? Vilken roll skall olika organ spela?

Det övergripande syftet med våra studier inom projekt 268 på SIB är att ge beslutsfattarna, i första hand politiker och tjänstemän, ytterligare underlag för beslut om styrsystemets (styrmedel och styrorgan) utformning och agerande. Vi avser att uppfylla detta syfte genom att belysa hur styrsystemet fungerar, hur det utvecklas samt vilka effekter det har. Vi skall även söka förklara olika företeelser och utvecklingstendenser.

Som nämnts tidigare upplever man i dag en hel rad problem i samband med samhällsstyrningen. Byggnadskritikeras för otillräcklig variation och brist på innovationer. I vad mån hänger detta ihop med styrningen? Det klagas över byråkratisering och brist på lokalt inflytande. Är detta befogat och hur kan det motverkas? Många fall av byggfel och byggfusk avslöjas (och många avslöjas inte alls) framförallt vad gäller småhus. Beror detta på brister i normerna, dålig byggnadslovsgranskning eller slapp kontroll? Projektörer, byggherrar och tjänstemän i byggnadsnämnderna klagar över den växande normfloran. Är detta en nödvändighet eller ett missförhållande? Detta är några av de problem och därav föranledda frågor som denna studie behandlar.

Vi skall i detta avsnitt utveckla några av de föreställningar (hypoteser), som framkommit genom våra tidigare studier och som vi önskar få belysta genom den här redovisade studien.

1.4.1 Ett beslutssystem för "rationell" produktion?

I de hittillsvarande studierna inom projekt 268 har vi utvecklat vissa föreställningar om hur den samhälleliga styrapparaten fungerar. I "Märsta - om beslutsprocesser i samhällsbyggnad" (Klingberg & Lindahl, 1974) belyses i stora drag hur rådande värderingar och den institutionella ramen i hög grad har påverkat våra samhällens och byggnaders utformning. De senaste decenniernas starka betoning av produktions effektivitet och stor byggnadsvolym har gjort att styrningen (normer, byggnadsnämndernas agerande etc) i stor utsträckning inriktats på att ej störa en rationell produktion. Våra studier tyder på att man har främjat stora projekt, stora byggherrar och ett centraliserat beslutsfattande.

En konsekvens av detta tycks vara att man fått ett stort avstånd mellan beslutsfattande och verklighet. De centrala direktiven (till exempel i form av normer) tar ej hänsyn till lokala förhållanden och lokala önskemål. En annan konsekvens tycks vara att beslutsfattarna ej får tillräcklig del av erfarenheter från verkligheten. Man kan uttrycka det som att de ej får nog med feed-back (erfarenhetsåterföring) från byggnaderna. Ytterligare en konsekvens kan vara att små byggherrar med små projekt på olika sätt kommer i kläm.

Vi kan formulera om vårt problem i form av en motsägelse på följande sätt. Utgå från att vi upplever brist på lokala hänsyn, variationer, nytänkande och experiment. Producentens sida (byggherrar, entreprenörer, materialindustri m fl) klagat över myndigheternas stelhet och normernas hämmande effekter (se debatten i Att bo). Myndigheternas högsta företrädare betonar däremot hur angelägna man är om utveckling:

"Vi ropar ju på experiment, men genomförandesidan orkar ej med det".
(A Borelius, Bostadsstyrelsen, vid seminarium på byggforskningsrådet den 8/12 1972)

Bostadsstyrelsen och Statens Planverk har också fått regeringens uppdrag att främja experimentverksamhet. Man har en speciell kvot om 300 hus för experimentbyggande. Det går att för sådana projekt få dispens från normerna. Normerna utformas för övrigt delvis i form av funktionskrav för att stimulera till nya lösningar (Byggnadstidningen nr 44, 1973, sid 1). Myndigheternas ambitioner tycks emellertid inte nå ut eller i varje fall inte ge resultat. Varför? Vår föreställning, som den vuxit fram genom de tidigare studierna, är att avståndet mellan den centrala och den lokala nivån är för stor för att problemens och önskemålens nyanser skall kunna förmedlas mellan de olika nivåerna.

1.4.2 Förstärker normer inriktningen på kvantitativa problem?

En viktig del av den samhälleliga styrapparaten utgör det system av normer, som utfärdas av centrala organ. Dessa normers funktion och effekter har inledningsvis behandlats i några studier inom projekt 268 (Johnsson, 1973, Klingberg, 1973 och Sandlund, 1973). En av de preliminära föreställningar (hypoteser) vi därvid kommit till är att normerna förstärker tendensen till att byggherrar, projektörer och byggnadsnämnd ägnar oproportionerligt stor del av tid och resurser till konkreta, tekniska och kvantifierbara aspekter. Härigenom eftersätts behandlingen av sådana problem som man ej lyckats få ett kvantitativt grepp om. Till sådana eftersatta områden hör de "mjukare" aspekter av byggnadernas utformning, som har stor betydelse för hur brukarna upplever husen (trivsel, miljöfrågor, sociala frågor).

1.4.3 Byråkratiseras byggnadsnämnderna?

En tendens, som vi tidigare iakttagit tecken på, är att byggnadsnämnderna byråkratiseras vilket, som tidigare antytts, kan medföra vissa oönskade effekter. Byråkratisering används här inte för att beskriva förvaltningens uppbyggnad. Istället använder vi begreppet byråkratisering som term för vissa fenomen i organisationens sätt att fungera, till exempel formalistiska procedurer, inriktning på kontroll snarare än på problemlösning, obenägenhet att ta ansvar och svårigheter att möta nya situationer.

Denna byråkratiseringstendens kan bero av flera faktorer. Kommun-sammanslagningen kan ha spelat in, eftersom den medfört större förvaltningsenheter. En annan faktor skulle kunna vara att de centrala styrorganens verksamhet utvecklas alltmer varigenom byggnadsnämndernas roll och inflytande försvagas. Under senare år har nämligen antalet detaljärenden ökat på central nivå:

"Byggnadsbyrån (tekniska byrån) har de senaste åren fått vidkännas en kraftigt ökad efterfrågan på råd och vägledning i husbyggnadsfrågor, vilket medfört en oro-väckande ökning av ärendebalansen".
(Planverkets anslagsframställning för 1974/75, sid 10)

Det välutvecklade normsystemet (till exempel SEN och God Bostad) torde också medföra att byggnadsnämndernas roll och inflytande försvagas. Nämnderna blir alltmer beroende av normerna och ägnar allt mer tid åt att kontrollera att normerna efterlevs i stället för att själva ta ansvar för frågornas behandling. Normsystemet

gör nämnderna allt mindre tvingade att själva lösa problem, varigenom efterhand deras förmåga till problemlösning ytterligare minskar. Man blir då ännu mer beroende av normerna. Man skulle kunna se det, som att man hamnat i ett byråkratiseringsförlopp, där besluten efterhand skjuts upp till allt högre beslutsnivåer.

1.4.4 Hämmas variationer och innovationer?

Om det är riktigt att byggnadsnämnderna byråkratiseras så har detta betydelse för möjligheterna att ta lokala hänsyn, göra variationer och att introducera innovationer. Risk finns att dessa möjligheter minskar eller att benägenheten att förnya sig inte blir tillräckligt stark. Även om normerna tekniskt och juridiskt sett i stor utsträckning ger utrymme för variationer och innovationer (bland annat enligt Sandlund, 1973) kan den totala effekten av normer och byråkratiserade myndighetsorgan bli att sådana "äventyr" hämmas eller i varje fall inte gynnas (se vidare Johnsson, 1973).

När vi här talar om variationer och innovationer gör vi det med ganska vida tolkningar av begreppen. Det kan sålunda gälla såväl den tekniska lösningen (material, konstruktioner) som den funktionella lösningen (till exempel nyttjande av lokal för olika ändamål såsom barnstuga och grundskola). Det kan också gälla miljöanpassningen.

1.4.5 Behövs en förändring?

Vi har pekat på vår uppfattning att många drag i det nuvarande systemet kan förklaras av den hittillsvarande starka inriktningen på snabbt byggande och stor volym. I dag är situationen radikalt förändrad. Byggnadsvolymen har skurits ner. Kraven på förbättrad kvalitet, bättre miljö och ett mer människoanpassat byggande kommer nu fram starkare. Denna förändrade situation kan då medföra att samhällets styrsystem bör förändras. Sker en sådan förändring? Åt vilket håll bör systemet ändras?

2. KOMMUNERNAS STORLEK OCH TILLVÄXT

I detta kapitel skall vi ta upp två faktorer som har betydelse för byggnadsnämndernas sätt att arbeta. Dessa faktorer är kommunernas storlek, uttryckt i folkmängd, samt deras tillväxt. Som källa används en kommunförteckning (Svenska Kommunförbundet, 1973), som visar folkmängd inom kommunerna den 31/12 åren 1960, 1970 och 1972 enligt den kommunindelning som gäller från den 1/1 1974.

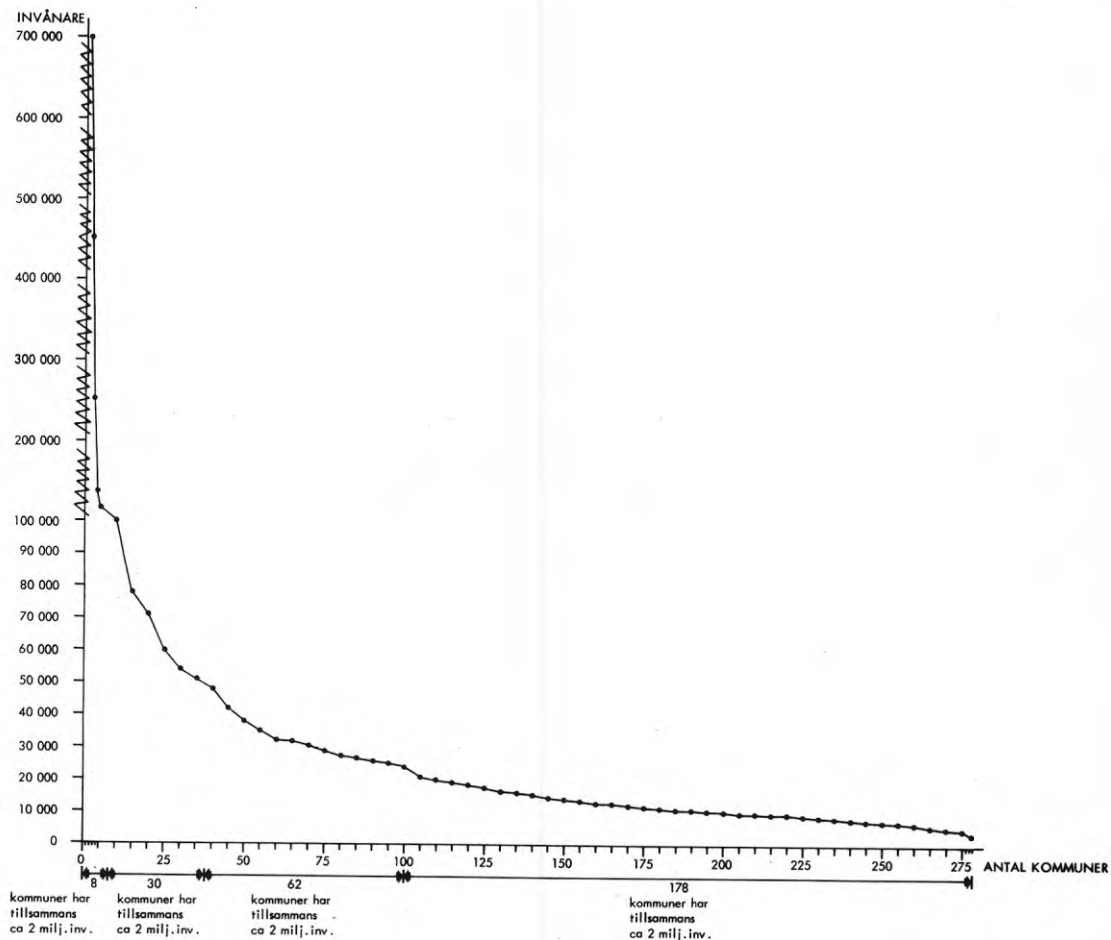
2.1 Kommunernas folkmängd

Sverige har efter den nyligen genomförda kommunindelningsreformen 278 kommuner. Diagrammet nedan visar deras storleksfördelning enligt de folkmängder som gällde den 31/12 1972. Följande uppställning belyser situationen:

Nr 1 i storleksordning	(maximum):	699 238 inv
Nr 70 i storleksordning	(övre kvartil):	29 616 inv
Nr 139 i storleksordning	(median):	15 837 inv
Nr 209 i storleksordning	(nedre kvartil):	9 944 inv
Nr 278 i storleksordning	(minimum):	4 030 inv

Vi ser alltså att efter att den senaste kommunsammanslagningen nu är genomförd har hälften av landets kommuner mindre än 16 000 invånare.

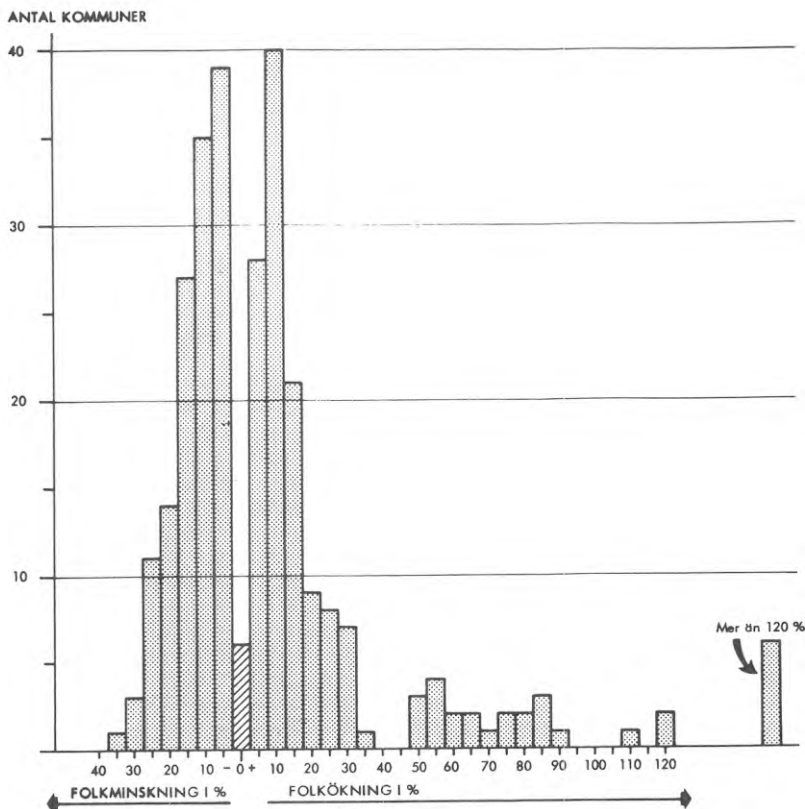
Av diagrammet framgår också att cirka en fjärdedel av svenska folket bor i de 8 största kommunerna. Cirka en fjärdedel bor i de 178 minsta, dvs i kommuner med mindre än 23 000 invånare.



FIGUR 3 Storleksfördelning hos Sveriges 278 kommuner.
Folkmängd per den 31.12.1972 men med 1974 års
kommungränser.

2.2 Kommunernas tillväxt

Byggnadsnämndernas arbete beror av byggandets omfattning, som i sin tur beror av bland annat kommunens expansion. För att få ett grovt mått på expansionen har vi beräknat folkökningen från 1960 till 1970. Resultatet framgår av diagrammet i FIGUR 4. (Obs. Stapeln för till exempel +10 % avser en ökning på mellan 6 och 10 %)



FIGUR 4 Folkmängdsförändring i procent från 1960 till 1970 för Sveriges 278 kommuner.

Av diagrammet framgår:

- att 113 kommuner minskat sitt invånarantal
- att den kraftigaste folkminskningen var 35 %
- att 148 kommuner, dvs över hälften, låg mellan +10 % och -10 %
- att 26 kommuner ökade med mer än 50 %
- att 9 kommuner mer än fördubblade sin folkmängd.

Den maximala folkökningen hos någon kommun från 1960 till 1970 uppgick till +354 %.

3. BYGGNADSNÄMNDERNAS TEKNISKA PERSONAL

I detta kapitel skall vi översiktligt redovisa vilken personal byggnadsnämnderna har till sitt förfogande. Materialet gäller mars 1973. Först visas den totala mängden teknisk personal som kommuner av olika storleksklass har i medeltal. Därefter studeras tillgången på vissa typer av befattningar. En annan belysning av kompetensnivå fås genom redovisningen av den tekniska personalens formella utbildningsnivå. Från början avsåg vi även att jämföra uppgifterna för 1973 med motsvarande uppgifter för 1971. En sådan jämförelse föreföll emellertid meningslös då felaktigheterna i materialet var av samma storleksordning som de mycket små förändringar som skett över de två åren.

Grundmaterialet utgörs av kommunförbundets personalstatistik för 1973 ur vilken vi för varje kommun tog fram den personal, som byggnadsnämnden hade till sitt förfogande för tekniskt arbete (planläggning, rådgivning, byggnadslovsgranskning och besiktningar). Arkitekter, ingenjörer samt tekniker medtogs. Sekretärer, ritare och övrig kontorspersonal medtogs ej. Materialet omfattar endast anställd personal. Halvtidstjänster kan ej särskiljas. Arvodesspersonal, till exempel konsulterade stadsarkitekter, inkluderas ej i materialet.

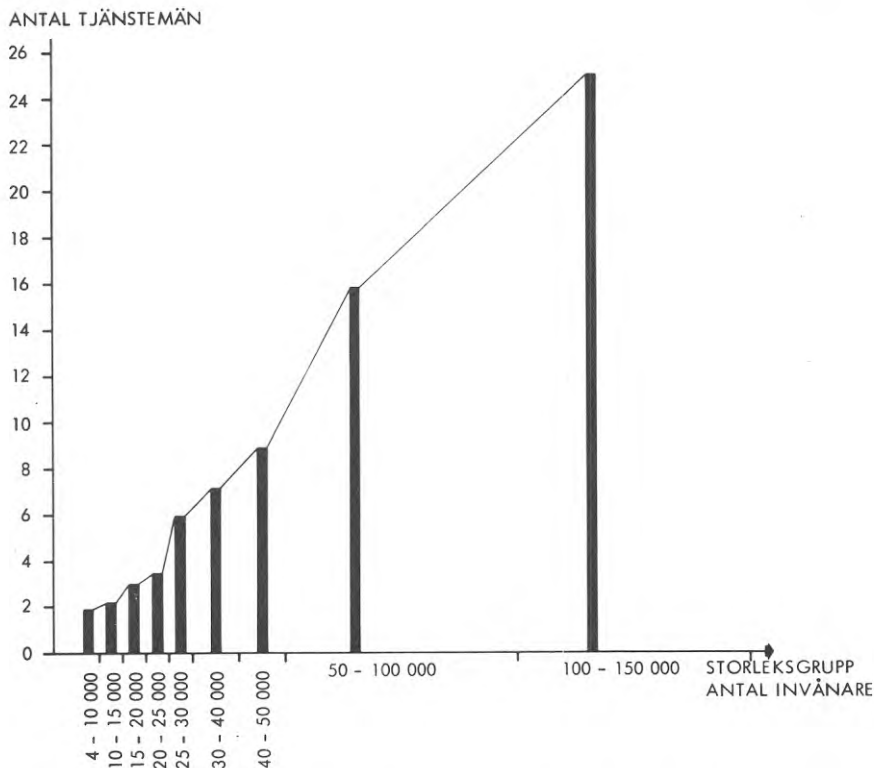
Bearbetningen av materialet beskrivs närmare i BILAGAN. Där diskuteras också en del brister, som materialet är behäftat med. Rent allmänt gäller att uppdelningen av personalen på olika befattningskategorier och utbildningsnivåer är rätt grov, varför jämförelser mellan enstaka kommuner inte är meningsfull utan närmare studier av arbetets organisation. Däremot är materialet användbart för att ge en översiktlig bild av hur utbildningsnivån och tillgången på specialister varierar mellan olika storleksklasser.

Det bör också påpekas att gränsdragningen mellan olika befattningar troligen tenderar att underskatta de resurser som små kommuner använder för den tekniska behandlingen. Kontorspersonal och karriterskor i dessa kommuner torde nämligen utföra en del av de arbetsuppgifter som i större kommuner ligger på tekniker.

Eftersom vår studie syftar till att kartlägga förhållandena framförallt i de mindre kommunerna och då materialet för de tre storstäderna uppvisar stora brister (se bilaga) har de senare uteslutits ur redovisningarna i detta kapitel.

3.1 Total teknisk personal

Av nedanstående diagram framgår hur stor teknisk personal man i genomsnitt har i kommuner av olika storlek. Observera att staplarna är placerade mitt i respektive intervall utom för de två största intervallen, i vilka staplarna placerats enligt det genomsnittliga invånarantalet. För just dessa två intervall avviker nämligen genomsnittet märkbart från intervallens mittpunkt. Som synes ökar antalet tjänstemän i stort sett linjärt med invånarantalet. Ökningen är något lägre i intervallen under 25 000 invånare och något högre däröver.



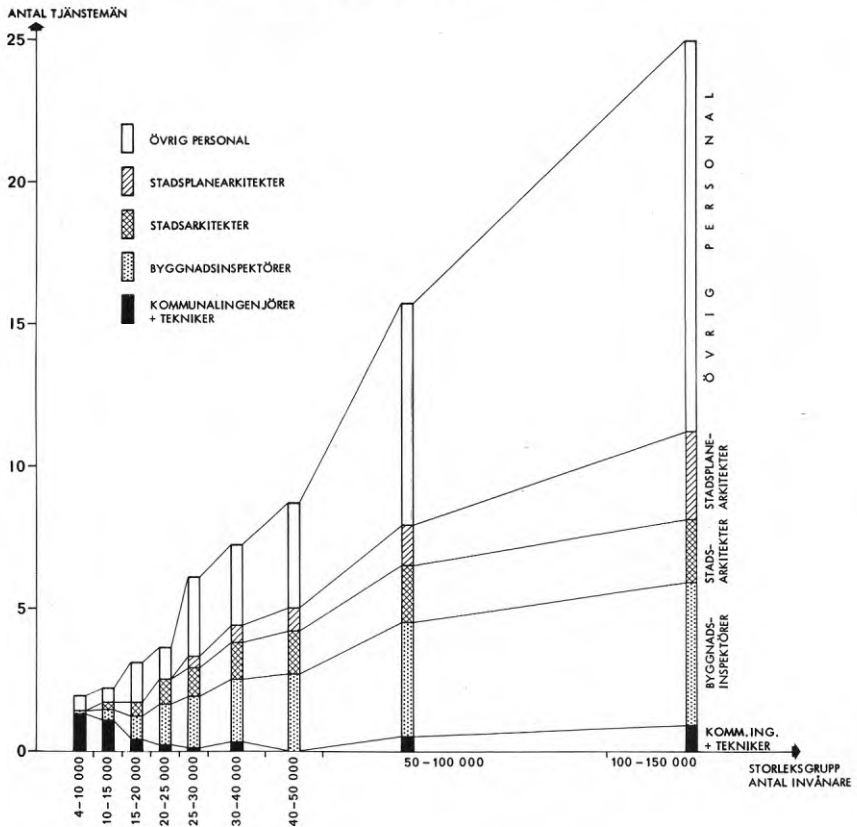
FIGUR 5 Tillgången på teknisk personal hos byggnadsnämnden för den genomsnittliga kommunen i respektive storleksklass (ej de treorstäderna)

Av diagrammet framgår att kommuner i storleksklasserna upp till 25 000 invånare (dvs 65 % av landets kommuner) har i genomsnitt 2-4 tjänstemän till förfogande för tekniska uppgifter. Storleksklasserna 25-50 000 invånare redovisar 6-9 tjänstemän i genomsnitt medan de två största storleksklasserna visar 16 respektive 25 tjänstemän per byggnadsnämnd.

3.2 Tillgång till specialister

Den tekniska personalen, som redovisades i förra avsnittet (3.1) har uppdelats med hänsyn till befattning, vilket redovisas i FIGUR 6 nedan. Följande kategorier används: stadsplanearkitekter, stadsarkitekter, byggnadsinspektörer, kommunalingenjörer + kommunaltekniker samt övrig personal. Kategorin "övrig personal" inkluderar bland annat en del arkitekter och ingenjörer utan specialbeteckning (se diskussion i bilaga 1). Diagrammet ger en

viss, men något ofullständig bild av specialiseringsgraden. För att få en något bättre uppfattning om den övriga personalens kompetens hänvisas till avsnitt 3.3



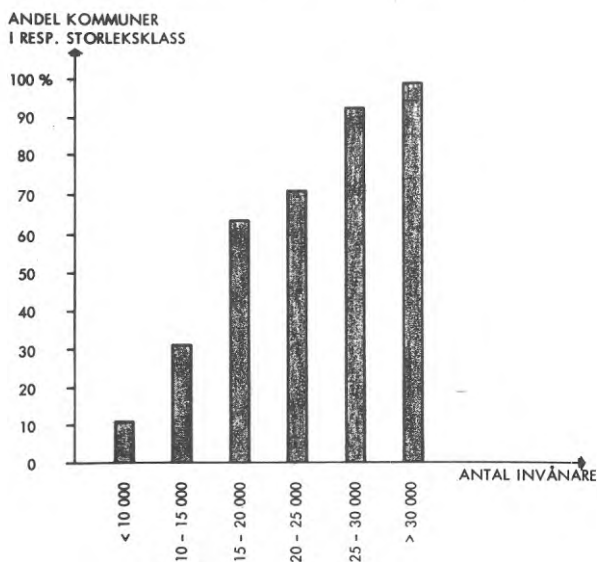
FIGUR 6 Antal tjänstemän av olika kategorier för den genomsnittliga kommunen i respektive storleksklass (ej de tre storstäderna)

Kommunalingenjörer och tekniker förekommer praktiskt taget endast i små kommuner. De förekommer i vissa fall även i mycket stora kommuner, vilket torde vara en följd av att de arbetat i små kommuner, som nyligen blivit inkorporerade.

Om vi betraktar byggnadsinspektörer, stadsarkitekter och stadsplanarkitekter som specialister så visar diagrammet att specialiseringsgraden är låg för små kommuner (8 respektive 27 % för de båda minsta klasserna) och betydligt högre i större kommuner (42-64 % i övriga storleksklasser).

3.2.1 Byggnadsinspektörer

Förekomsten av en eller flera byggnadsinspektörer i en kommun kan ses som ett uttryck för tillgången på kvalificerad personal för granskning och besiktning. Därmed har vi emellertid inte påstått att personer med annan befattningsbeteckning inte kan ha motsvarande kompetens i många fall. Totalt redovisar 151 kommuner (54 %) att de har tillgång till byggnadsinspektör. I diagrammet nedan visas hur stor andel av kommunerna i olika storleksklasser som har minst en byggnadsinspektör.

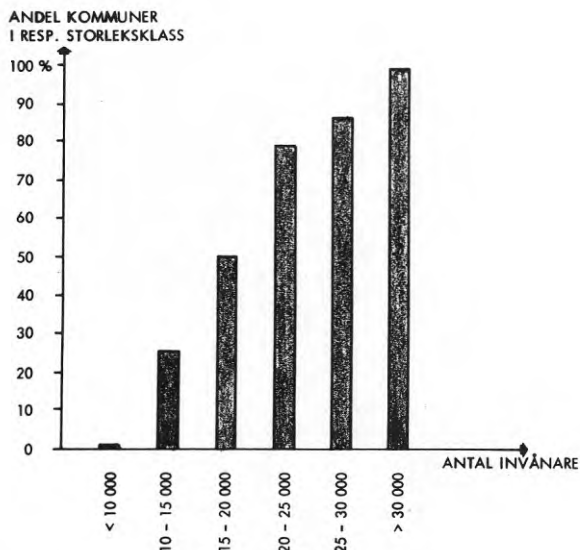


FIGUR 7 Andel kommuner med byggnadsinspektör (er) i respektive storleksklass.

Bland de kommuner (cirka en fjärdedel av samtliga), som har mindre än 10 000 invånare har endast 8 st (11 %) byggnadsinspektör. Kommuner med 10 000 - 15 000 invånare har i 31 % av fallen byggnadsinspektör. Bland kommuner över 25 000 har alla utom 3 st (3 %) en eller flera inspektörer.

3.2.2 Stadsarkitekter

Tillgång till en fast anställd stadsarkitekt kan ha stor inverkan på byggnadsnämndens sätt att fungera (se närmare kapitel 4). Av vårt material framgår att 135 av landets kommuner (49 %) har fast anställd stadsarkitekt. Fördelningen på olika kommunstorlekar framgår av diagrammet i FIGUR 8.



FIGUR 8 Andel kommuner med fast anställd stadsarkitekt i respektive storleksklass.

Kommuner under 10 000 invånare har inte (med något enda undantag) stadsarkitekt. Var fjärde kommun mellan 10 000 och 15 000 invånare har stadsarkitekt medan varannan kommun mellan 15 000 och 20 000 har det. Kommuner över 30 000 har (med ett undantag) fast anställd stadsarkitekt.

Kommuner som ej har fast anställd stadsarkitekt anlitar normalt en konsulterande stadsarkitekt på deltid. I vilken utsträckning detta förekommer framgår inte av kommunförbundets material. En viss uppfattning om detta kan man dock få från en enkät, som Statens Planverk under november 1973 sände ut till länsstyrelserna. Enkäten visade att av dåvarande 463 kommuner hade:

127 st heltidsanställd stadsarkitekt	
31 st deltidsanställd stadsarkitekt med	> 50 % tjänstgöring
182 st "-	10-50 % "-
66 st "-	< 10 % "-
57 st ingen stadsarkitekt	

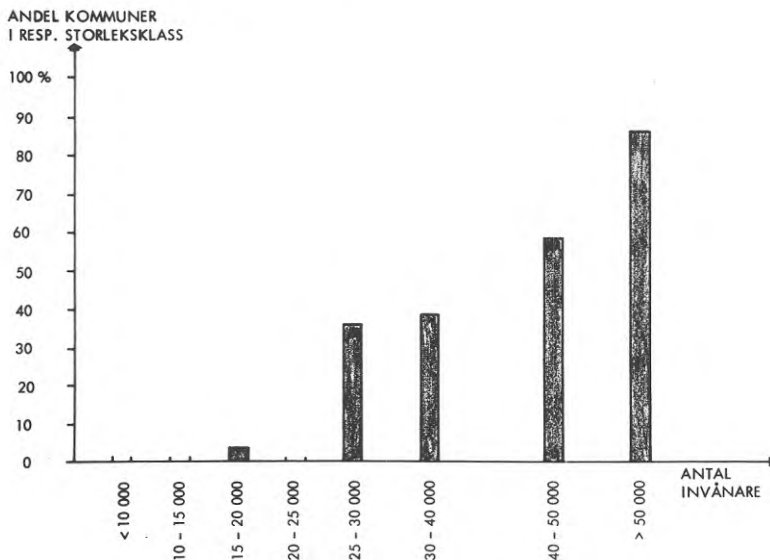
463 st kommuner (gällde 1973)

(Källa: Statens Planverk, Aktuellt nr 1, 1974)

Vårt material inkluderar ej arvodesanställda arkitekter. De av oss funna 135 kommunerna med fast anställd stadsarkitekt torde därför motsvara de 127 heltidsanställda i planverkets undersökning plus vissa deltidsanställda. Notera även att vår undersökning baserar sig på kommunindelningen från och med den 1/1 1974, dvs på 278 kommuner.

3.2.3 Stadsplanearkitekter

I många byggnadsnämnder har man uppdelat arbetet så att den icke objektsbundna planeringen i huvudsak sköts av en stadsplanearkitekt, som ofta har ett stadsplanekontor till sitt förfogande. I dessa fall ägnar sig stadsarkitekten i högre grad än annars åt byggnadslovsgranskning m m. 56 kommuner (20 %) har stadsplanearkitekt. Fördelningen med hänsyn till kommunstorlek framgår nedan.



FIGUR 9 Andel kommuner med stadsplanearkitekt (er) i respektive storleksklass.

Man ser att stadsplanearkitekter (med ett undantag) endast förekommer i kommuner större än 25 000 invånare. Drygt var tredje kommun mellan 25 000 och 40 000 invånare har stadsplanearkitekt, medan endast 5 st (14 %) över 50 000 saknar sådan arkitekt.

De 10 kommuner med över 40 000 invånare som saknar stadsplanearkitekt har i de flesta fall haft en måttlig ökningstakt under 1960-talet. Maximala ökningen för dessa var drygt 20 % medan 6 av de 10 hade ökat mindre än 10 % under 60-talet. Detta kan jämföras med det faktum att av de 37 kommuner över 40 000, som har stadsplanearkitekt hade hela 14 stycken ökat mer än 20 %, i många fall med över 50 %. Endast 12 av de 37 hade ökat mindre än 10 %. Förekomsten av stadsplanearkitekt kan alltså ha ett visst samband med kommunens ökningstakt under 1960-talet, vilket förefaller rimligt eftersom snabb expansion ställer speciellt stora krav på stadsplanearbetet.

Uppgifterna om hur många kommuner som saknar stadsplanarkitekt är osäkra, eftersom flera stadsplanarkitekter kan dölja sig bland "övrig personal".

3.3 Utbildningsnivå

För att närmare belysa den tekniska personalens kompetens har vi bearbetat uppgifter om de formella utbildningsnivåerna för samtliga tjänstemän med undantag av tjänstemän i de tre storstäderna. Vi har indelat utbildningsnivåerna i fyra grupper, vilka baserar sig på SCB:s "Svensk utbildningsnomenklatur" och som följs av kommunförbundet:

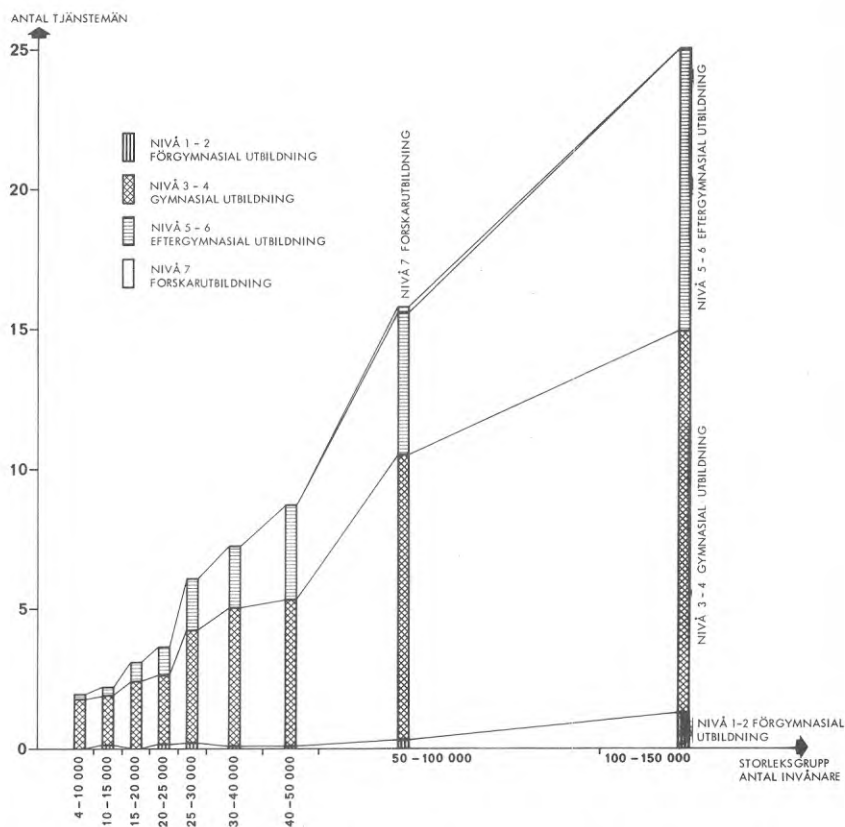
nivå 1-2: Förgymnasial utbildning (exempel: folkskola, grundskola, realexamen)

nivå 3-4: Gymnasial utbildning (exempel: teknisk fackskola, 3-årigt tekniskt gymnasium)

nivå 5-6: Eftergymnasial utbildning (exempel: 4-årigt tekniskt gymnasium, teknisk högskola)

nivå 7: Forskarutbildning (exempel: doktorsexamen)

Tjänstemännens utbildningsnivå i den genomsnittliga kommunen i respektive storleksklass framgår av FIGUR 10. Som synes är det få tjänstemän som saknar gymnasial utbildning och få som har forskarutbildning. Ju större kommunen är desto fler högt utbildade tjänstemän har man, vilket ju är rimligt med hänsyn till att de stora kommunerna i regel kan förväntas ha mer komplicerade byggnadsnämndsfrågor att lösa och därför behöver mer kvalificerad personal. Vidare visar det sig att ju större kommunen är desto mer differentierad är personalens utbildningsnivå. Man har till exempel fler tjänstemän som saknar gymnasial utbildning i de större kommunerna än i de små. Vid bearbetningen fann vi också att medelåldern är högre i denna grupp än i de övriga. Dessa äldre tjänstemän med låg formell utbildning har i regel en lång erfarenhet inom byggnadsnämnderna, vilket kan kompensera för den lägre utbildningen.



FIGUR 10 Utbildningsnivån för byggnadsnämndens tekniska personal i den genomsnittliga kommunen i respektive storleksklass (ej de tre storstäderna)

I nedanstående tabell redovisas utbildningsnivån för samtliga landets befattningshavare av de fem studerade kategorierna.

Tabell Utbildningsnivån för olika befattningskategorier

Befattning	Utbildningsnivå				Summa 1-7
	1-2 Förgymn	3-4 Gymnasial	5-6 Eftergymn	7 Forskarutb	
Stadsplanearkitekter	-	12 %	88 %	-	100 %
Stadsarkitekter	-	2 %	98 %	-	100 %
Byggnadsinspektörer	1 %	92 %	7 %	-	100 %
Kommunalingenjörer och tekniker	3 %	94 %	3 %	-	100 %
Övriga	4 %	76 %	19 %	1 %	100 %
Samtliga befattningar	3 %	69 %	28 %		100 %

Tabellen visar tydligt att stadsarkitekter och stadsplanarkitekter normalt har eftergymnasial utbildning medan byggnadsinspektörer och kommunalingenjörer normalt har gymnasial utbildning. Notera att en femtedel av den "övriga personalen" har eftergymnasial utbildning eller forskarutbildning. Det förekommer alltså en stor del specialister i den grupp övrig personal som redovisas i figur 6 i avsnitt 3.2.

4. UNDERSÖKNING AV 3 BYGGNADSNÄMNDER

Syftet med undersökningen var att få en bild av hur byggnadsnämnder med olika förutsättningar arbetar, vilka problem de har och hur de utvecklas.

4.1 Undersökningens genomförande

4.1.1 Val av kommuner

Vår målsättning var att välja ett par kommuner, som kunde representera den stora majoriteten av vanliga kommuner. Vi valde att ta en kommun (kallas i fortsättningen "lilla kommunen") nära den nedre kvartilen, dvs som hade ett invånarantal omkring 10 000 personer. Nästa kommun (kallas "mellan-kommunen") valdes nära medianen, dvs med ett invånarantal av omkring 15 000 personer. Då vi velat undvika kommuner med extrem tillväxt valde vi bland de kommuner som hade en befolkningsökning på mindre än 10 % från 1960 till 1970.

Eftersom våra föreställningar och frågor framkommit ur tidigare studier av en del kommuner var vi noga med att välja kommuner, som vi ej tidigare haft att göra med. Vi undvek för övrigt alla kommuner i Stockholmsregionen, eftersom det finns risk att vi, som är stationerade i Stockholm, till oproportionerligt stor del matas med information om vår egen regions kommuner. Vi sökte även undvika kommuner, som vi visste hade studerats av andra forskare. Härigenom avsåg vi att få kommuner som ej var vana att bli studerade.

Kommunsammanslagningar har stora konsekvenser för kommunernas arbetssätt. Detta gäller speciellt under året närmast före respektive närmast efter sammanslagningen. Vi undvek därför att välja kommuner som nyligen hade eller just stod i begrepp att gå ihop med någon annan kommun.

Bland de få kommuner, som var kvar efter ovanstående gallringar valde vi ett par som låg på en rimlig resrutt.

Då vi i tidigare studier funnit att kommunernas storlek inverkar på byggnadsnämndernas arbetssätt valde vi som kontrast en kommun med ca 100 000 invånare (kallas "stora kommunen"). När det gällde en så stor kommun var det svårt att finna någon som inte utsatts för studier tidigare, varför vi fick göra avkall på detta kriterium.

4.1.2 Materialinsamling

Grunduppgifter om kommunerna, byggandet etc hämtades ur offentlig statistik. Dokument från byggnadsnämnderna (blanketter, anvisningar etc) utnyttjades.

Huvuddelen av informationen insamlades emellertid vid personliga intervjuer med politiker och tjänstemän. Fyra personer i vardera av de båda mindre kommunerna och sex i den stora intervjuades. Samtliga intervjuer bandades och har sedermera skrivits ut. Alla intervjuade har beretts tillfälle att lämna synpunkter på en preliminär skrivning av rapporten.

Vissa uppgifter kontrollerades genom kortare samtal med byggherrar och entreprenörer.

4.1.3 Metodproblem och anonymisering

Se Appendix

4.2

Grunduppgifter om de studerade kommunerna

Vissa grunddata om de tre studerade kommunerna och deras byggnadsnämnder visas i nedanstående tabell. Observera att uppgifterna är något friserade för anonymitetens skull.

	Lilla kommunen	Mellankommunen	Stora kommunen
Invånarantal 31/12 1973	ca 10 000	ca 15 000	ca 100 000
Andel kommuner i landet som är mindre	25 %	50 %	97 %
Tillväxt 1960-1970	-3 %	±0	+10 %
Kommunens läge	Södra Sverige	Mellansverige	Södra Sverige
Kommunens yta	900 km ²	200 km ²	1 500 km ²
Näringslivet domineras av	Industri, jordbruk	Industri, förvaltning	Industri, förvaltning, handel
Typ av byggande	Mest småhus och enkla större byggen Inga oprövade nyheter. Små tekniska problem	Relativt vanligt byggande. Sällan komplicerade byggen eller nya lösningar Måttliga tekniska problem	Alla sorters byggande Även komplicerade Alla sorters problem
Experimentbyggen Tekniska dispenser	Förekommer ej	Förekommer nästan aldrig	Förekommer
Bostadsbyggande 1972	ca 50 lgh	ca 300 lgh	ca 1 500 lgh
Andel småhus (Riks- genomsnitt: 36 %)	100 %	ca 50 %	ca 33 %
Fritidsbyggande	Stor omfattning	Liten omfattning	Relativt stor omfattning
Antal ledamöter i EN	5	7	13
Ledamöternas parti- tillhörighet	1 m, 1 Fp, 1 c, 2 s	1 Fp, 1 c, 1 KDS, 4 s	2 m, 3 c, 2 Fp, 6 s
Sammanträdesfrekvens	1 nämndmöte/månad med beredningsmöte före	1 nämndmöte/månad med beredningsmöte före	2 nämndmöten/månad med beredningsmöte före
Byggnadsnämndens tekniska personal (april 1973):			
Stadsplanearkitekter	-	-	3 st
Stadsarkitekter	På konsultbasis	1 st	3 st
Byggnadsinspektörer	-	2 st	6 st
Övrig teknisk personal	2 st	1 st	13 st
Delegation enligt BS 67 §	Nej	Ja	Ja
Delegation enligt BS 7 §	Nej	Ja	Ja

4.3 Den lilla kommunen

Byggnadsnämnden i denna kommun behandlar några hundra byggärenden per år av vilka de flesta gäller småhus och fritidshus. Man stöter i regel inte på några tekniska problem och man har sålunda till exempel ej haft några stålbyggen eller byggen där beräkningarna skett med ADB. Man har ej heller haft några experimentbyggen eller dispensärenden vad gäller byggnormerna.

Arbetet skötes av en planeringsingenjör samt två heltidsanställda ingenjörer, som även sköter mätningsarbeten och dylikt åt fastighetskontoret. Man har också en konsulterande arkitekt, som i regel endast deltar i beredningssammanträden och nämndsammanträden. Nämndens ordförande spelar en central roll och kommer till byggnadsnämndskontoret nästan dagligen. Enligt egen utsago ägnar han sig i stor utsträckning åt

"konsultationer med byggare. De har den gamla idén att de skall komma hit och prata om sina bekymmer och sedan skall de ut och titta. Vi åker ju rätt mycket ut i markerna".

När det gäller småhus är det huvudsakligen tomtfrågan som diskuteras. Planlösning och utförande sker oftast i samråd mellan den byggande och någon av ortens byggare vilka, enligt ordföranden, numera lärt sig vad som är möjligt och omöjligt att få igenom i byggnadsnämnden. Personalen är fullt kompetent att behandla de flesta ärenden och anlitar vid behov konsulter. Stadsarkitekten menar att hade man mer kvalificerad personal skulle man ägna sig mer åt detaljgranskning, vilket troligen ej skulle förbättra resultaten.

Man hinner inte genomföra alla besiktningar, men missar som regel aldrig en grundbesiktning då man anser denna vara den betydelsefullaste. Andra fel kan man alltid rätta till i efterhand, menar man. När det gäller husets kvalitet hävdar man att det är nästan aldrig något problem, vilket delvis förklaras av ett långtgående samarbete med husfabrikanterna.

Om situationen verkligen är så problemfri som man gör gällande är svårt att bedöma. Frågan är i vad mån fel och brister blir upptäckta och i vad mån de blir åtgärdade. I dokumentationen fann vi dock exempel på att slarviga byggare fått riva upp grunden.

En väsentlig förändring under de senaste åren gäller frågan om rätten att bygga utanför stadsplanlagt område. "Den gröna vägen" torde ha bidragit till att man gärna vill bygga i glesbygdsområden, vilket ibland kan ge politiska motsättningar i nämnden. Socialdemokraterna vill i högre grad styra byggandets lokalisering och tolkar begreppet tätbebyggelse hårdare än de borgerliga vill göra.

Hela frågan om kommunens planarbete är inte löst. Det råder stor oklarhet om rollfördelningen mellan kommunstyrelse, byggnadskommitté, byggnadsnämnd m fl organ. Man förväntar sig att oklarheterna består tills man lyckats utarbeta en kommunplan och en fritidsplan.

Kontakterna med överordnade organ domineras av ärenden till länsstyrelsen, som gäller dispenser för att få bygga. Eftersom man inte har någon fast stadsarkitekt har man inte fått dispensrätten enligt Byggnadsstadgans 67 § delegerad till sig.

Styrningen från exempelvis planverket uppger man sig "inte ha så ont av. Planverket hör vi inte av". Detta bekräftas av ett annat intervjuoffer, som förklarar det med att:

"Planverket sitter lite väl långt borta för att vi skall kontakta dem. Och på den tekniska sidan är det inga problem. Det förekommer inga tekniska dispenser då de byggherrar, som är intresserade av sådant vänder sig till större kommuners byggnadsnämnder där de har teknisk kompetens. ... Planverket är så förfärligt litet ute på fältet. Reste de mer så att man lärde känna dem så kanske kontakten hade varit livligare. Men det är väl inte deras uppgift."

Liknande uttalanden gjordes om bostadsstyrelsens representanter:

"De vet ju inte hur det fungerar ute på fältet och ändå är det de som siter och bestämmer."

Direktkontakterna med de centrala organen är således minimala. På fråga om man bygger många typgodkända hus svarade en av ingenjörerna följande:

"Nej, det gör vi nog inte. Och vet vi inte att det är typgodkänt så får vi ju kontrollera det som vanligt. Det är svårt att hålla sig ajour med typgodkännandena. Vi får nog inte allt och vi har inget abonnemang.

Även när det gäller normerna är det svårt att hålla sig ajour. Kursverksamheten inom mitt område (kontroll och besiktning) är ju dålig. Hade anmält mig till en kurs som planverket anordnade, men det fanns ingen plats. De flesta kurserna är anpassade till de stora kommunerna och deras problem, vilket gör att vi inte har något större utbyte av dem."

4.4 Den mellanstora kommunen

Även i den mellanstora kommunen är byggnadsnämndens verksamhet ej större än att de anställda tycks kunna överblicka hela verksamheten. Avstånden är små och man hävdar att man far runt en hel del i kommunen. Detta gäller inte bara byggnadsinspektörerna.

Samtliga de intervjuade förmedlar det bestämda intrycket att det är ett smidigt och bra förhållande mellan olika typer av befattningshavare. Detta gäller såväl mellan politiker och tjänstemän, som mellan nämndens representanter och byggherrar, byggare etc. Man hävdar att man är mån om att ge god och snabb service samt att man i möjligaste mån bistår de byggherrar som behöver hjälp. Man menar att det lilla kontoret, både vad avser antal anställda och husets utformning, gör att allmänheten känner sig hemma. De tors komma dit.

Det är främst vissa av småhusbyggena som behöver assistans. Småhusbyggen är av två kategorier. Den ena, som sköts av trähusförsäljare, har man få kontakter med och då gäller det främst husets placering.

"Den andra kategorin är de som vill bygga själva. Där kan det ju bli långvariga förhandlingar. Sitta timme efter timme, kanske en hel förmiddag och resonera om det."

I vissa fall har man engagerat sig så mycket att man fått kritik på sig. Tjänstemännen menar att man har ett ansvar gentemot den enskilde byggaren. Det händer sålunda att man hjälper små byggherrar att tolka kontrakt och ordna upp ersättningsfrågor med byggmästarna.

Sedan nämnden delegerat vissa ärenden enligt 7 § i byggnadsstadgan (se punkt 1.2.3) till tjänstemännen ägnar sig ledamöterna främst åt plan- och miljöfrågor. Vissa ombyggnader kan dock medföra långa diskussioner.

Huvuddelen av arbetet ägnas åt kommunplanen samt den läns- och riksplanering som pågår. Bland annat orsakar frågan om glesbebyggelsen en hel del diskussioner. Arbetet med planer har märkbart förändrats under senare år, vilket stadsarkitekten kommenterar på följande sätt:

"Förr var byggnadsnämnden rätt sluten i sin verksamhet. Man gjorde planer och man lät dem prövas av kommunstyrelsen och länsstyrelsen och fastställas utav konungen och allting var frid och fröjd.

Vi hade ju inte heller någon riksplan tidigare. Den skall ju förberedas och diskuteras och det skall vara sammanträden. Vi hade ingen KERP och ingen länsplan, som också kräver sammanträden och framtagande av material."

I dag försöker man med nya, öppnare arbetsformer i planeringen. Politikerna engagerar sig mer. Kommunstyrelsen blir alltmer intresserad av planarbetet. Man engagerar också andra människor av olika slag, bland annat sådana som står i bostadskön och allmänheten har nu, menar man, stort inflytande. Man tar nu mera hänsyn till olika önskemål.

"Förr gällde det bara att få fram lägenheter så att folk fick krypa in mellan väggarna. Nu får man ju naturligtvis mera se till att de har förströelse och möjligheter för barn att klara sig."

Planeringsarbetet är således mera omfattande nu beroende på nya planinstrument, ökat engagemang från allmänheten samt ökat politiskt intresse. Trots den ökade politiseringen har man emellertid svårt med rekryteringen av politiker. Unga ledamöter är sällsynta. Ordföranden ser en förklaring i att de unga har behov av att tjäna pengar. Han menar också att: "Arkitekter och ingenjörer är inte politiskt intresserade. De politiskt intresserade unga finns mer inom den sociala sektorn."

Man noterar att volymen av normer och bestämmelser ökar snabbt. Stadsarkitekten menar att

"i vissa fall är det väl klarläggande och klargörande. I synnerhet om man börjar på att bli lite smidig och säger att detta är inget påbud utan en rekommendation och man klargör de problem som finns".

Byggnadsinspektören å sin sida menar att

"det skulle vara mer klartext från planverket. ... I vissa fall skall det vara mer bestämt att en tolkning skall vara strikt, men det är kanske svårt att skriva normen så, jag vet inte. De största tolkningsfrågorna ligger ju på brandsidan".

Man har sällan svåra tekniska problem eller komplicerade byggen. Några stålbyggen har man inte haft. Och nya byggnadsmaterial kommer ju sällan till en liten byggnadsnämnd. Det är sällan man avviker från normerna. Ibland kommer emellertid ärenden som avviker från rutinen:

"Om vi ställs inför ett dispensärende tar vi omedelbart kontakt med planverket och resonerar igenom och får deras inställning. Då har de vanligtvis stött på det här problemet och kan ge oss besked om hur de kommer att ta ställning. ... Planverket är inte ovilliga att svara på våra frågor, inte alls."

Man har tydligen den klara inställningen att man på kommunnivå inte kan ta ansvar för avvikelser från normerna. För att ta ett sån't ansvar "skulle vi behöva en provningsanstalt här med 3-4 civilingenjörer".

Typgodkännandeverksamheten tycks inte ha trängt igenom riktigt. Byggnadsinspektören menar att typgodkända produkter säkert används en hel

"... men där klickar väl informationen. Vi har haft ett enda fall där det på våra handlingar stod att huset var typgodkänt. Så vi reflekterar inte på om ett hus är typgodkänt om det inte står utan då behandlar vi det som ett vanligt ärende."

När det gäller byggkontrollen görs den största insatsen på småhussidan. På flerfamiljshusen görs däremot bara de obligatoriska besiktningarna. Man fäster också alltmer vikt vid systemet med ansvariga arbetsledare och ställer numera litet större krav på dem. Vid besiktningarna påträffas en hel del fel och brister. Ofta gäller det detaljer som inte direkt strider mot byggnormerna, men som man anser att byggmästaren ändå bör rätta till.

Fuktskador utgjorde tidigare ett stort problem. De berodde främst på hur återfyllnaden kring grunden utförts. Nu uppges det dock fungera bra, eftersom byggherrar och byggare gjorts uppmärksamma på hur det skall gå till.

Betingelserna för arbetet i byggnadsnämnden har förändrats på flera sätt. Det ställs allt större krav på de administrativa formerna. Kontakten med andra myndigheter är omständligare och kravet på sådana kontakter är större. Nya pålagor kommer:

"Länsstyrelsen vill ha reda på våra dispenser och där har vi slarvat. De har begärt att vi kontinuerligt skall underrätta dem. Men i den här ruschen har vi inte tid med det. Sådana där formella saker, som inte gagnar någon måste vi avstå från även om vi vet att där kan vi få en prickning. Vi har kanske inte formulerat våra beslut så juridiskt rätt som det borde vara. Och vi har inte skrivit promemorior som länsstyrelsen tycker att vi borde göra, för då kanske vi bara skulle sitta här och skriva."

Vårt intryck är att ovanstående yttrande snarast bör tolkas som en reaktion mot kravet på PM och dokumentation i allmänhet och inte som en kritik av länsstyrelsen. Tvärtom påpekar man att man "faktiskt har fin kontakt" med länsstyrelsen.

Alltför mycket arbete kräver de remisser som kommer från de centrala myndigheterna, främst planverket. Därför hinner man inte besvara alla.

Byggnadsinspektörens syn på de centrala instanserna uttrycks på nedanstående sätt. (Det är planverket som avses):

"Ja, är de intresserade? Intresserade kanske de är, men däremot tror jag inte de är kapabla att tänka sig praktiskt hur det är ute i kommunerna. Man har en känsla av att många bestämmelser och föreskrifter som kommer till är sådant som är föranlett av vad som händer i Stockholm och sedan skall det tillämpas över hela landet. Storstadsproblemen är inte de samma som i de mindre kommunerna och de kan inte jobba på samma sätt i Stockholm som ute på vischan. De flesta intressanta byggen händer ju där också. Här är det ju mest vanliga byggen."

4.5 Den stora kommunen

Byggnadsnämndens arbete i den stora kommunen präglas i stor utsträckning av den för några år sedan genomförda kommunsammanslagningen. Antalet ledamöter och tjänstemän har växt och arbetet upplevs nu som mera tungrott. Det borgerliga och det socialistiska blocket är ungefär jämstarka, vilket kan ha påverkat organisationens utformning och sätt att fungera. Man upplever också en viss spänning mellan kommunstyrelse och byggnadsnämnd.

Mycket få frågor i byggnadsnämnden är politiskt kontroversiella. En sådan fråga är emellertid glesbebyggelsen, där socialdemokraterna vill ha större grad av planering och kontroll medan de borgerliga är mer inriktade på att ge större frihet till byggherren. En liknande motsättning finns när det gäller fritidsbebyggelsen. Överhuvud taget upplever en ledamot att "man känner

ett hårdnande klimat om hur man skall styra. Politisk styrning är ju ett modernt begrepp".

Den politiska delen av arbetet hämmas av svårigheterna att engagera bra folk. Kvalificerade människor är ofta upptagna på annat håll.

Tjänstemännens arbete påverkas starkt av de ökande och nya arbetsuppgifterna (exempelvis kontroll av brandfarliga varor, VA-bestämmelserna, kontroll av ansvariga arbetsledare för VA-installationer, sprängning etc) och den stora mängden nya bestämmelser, som man har svårt att hålla sig ajour med. Samtliga intervjuade tjänstemän klagade över byråkratiseringen och kraven på papper m m, som man ej har möjligheter att uppfylla. På frågan om hur han ville beskriva byggnadsnämndsarbetets utveckling svarade en tjänsteman att: "det är väl ingen utveckling. Det är ju en inveckling i stället".

En konsekvens av storleken är specialiseringen. Byggnadslovsgivning och byggkontroll handhas av olika avdelningar. Byggnadslovsgranskarna ser aldrig byggerna och får endast i undantagsfall någon återföring av erfarenheter avseende till exempel upptäckta tekniska fel, från dem som kontrollerar på plats. Däremot får byggnadslovsgranskarna ofta ta ställning till de avsteg från ritningarna, som sker under byggets gång.

Kommunsammanslagningen tycks, enligt de intervjuade, ha påverkat förhållandet till de byggande främst i de tidigare små kommunerna. Nu kan man inte längre ha olika bestämmelser eller olika tolkning av bestämmelserna i olika kommundelar. Avståndet mellan byggare och nämnd har också ökat, eftersom man inte har några servicekontor utanför huvudorten. Folk tar dessutom ytterst sällan direkt kontakt med nämndens ordförande eller någon annan ledamot, trots att möjligheten står öppen.

4.5.1 Planarbetet

Kommunsammanslagningen medförde att man introducerade en helt ny syn på planarbetet i de tidigare små kommunerna. Dessa kommuner hade en mer passiv syn på kommunens roll.

I den stora kommunen tenderar man att i planeringen behandla fler aspekter. Följden är ökat arbete. Nämndordföranden uttrycker det sålunda:

"Sedan ärvde vi ju en massa problem från den gamla kommunen med deras gamla planer, som mest var sammankopplade med husbyggnadsfirmor och det har vi varit tvungna att följa upp. Det som kommit att sitta i kläm här i kommunen det är vår innerstad och den sitter fortfarande i kläm."

Stadsplanearkitekten ger exempel på ett ärvt problem:

"VA-frågorna var ofta dåligt åtgärdade i de små kommunerna och det kommer ju sen an på denna kommunen, som får dra ett väldigt stort lass."

Tidigare nämndes att fritids- och glesbebyggelse orsakar politiska motsättningar. Även i det direkta planarbetet har man svårt att få grepp om dessa problem. Man har inte hunnit föra planeringen tillräckligt långt. Stadsplanechefen anser att man alltför lite försöker reglera fritids- och glesbebyggelsen. Bristen på bedömningsunderlag är en förklaring. Bristande vilja hos en del politiker, speciellt de från småkommunerna, är en annan förklaring.

Planarbetet tar numera längre tid än förr. Stadsarkitekten hävdar att folk nu är mer medvetna om möjligheterna att påverka och att överklaga, vilket resulterat i fler besvärssärenden. Man går från kommunens sida också ut med information till skolor, politiska föreningar etc. Allt fler organisationer, såsom hyresgästföreningen och köpmannaförbundet begär att få vara remissinstanser. Tjänstemännen anser att detta är en politisk fråga och har begärt att den politiska ledningen skall ange gränserna. Men politikernas inställning beskrivs så här av en cheftjänsteman:

"Det här med gräsrotsfilosofi är inte populärt bland politikerna. De menar att detta är ett beslut fattat av en representativ demokratisk församling och det får du rätta dig efter så håll tyst i ledet. ... Vi tjänstemän ville vidga remissförfarandet. Men nej, det ville de inte."

Planeringsarbetet synes lida brist på återföring av erfarenheter från tidigare utbyggnader. Stadsarkitekten säger att:

"Vad vi saknar är kostnadsuppföljning, en analys av resultat. Vi bygger ett område och sedan bygger vi nästa, men vi går aldrig in med någon egen analys av resultatet. Vi får visserligen kritik i pressen, men vi vet inte om det är en enstaka företeelse eller om det kommer från samtliga i till exempel ett nytt område. Vi vet ju aldrig var den delen av folket, som aldrig hör av sig, står."

4.5.2 Råd och service

Vårt intryck är att man har en mindre grad av rådgivning och direktkontakt med den byggande än i de små kommunerna. Man vidgår att direktkontakterna är sämre, men hävdar å andra sidan att man i de små kommunerna kanske har sämre kompetens att ge råd.

4.5.3 Byggnadslovsgivning

Byggnadslovsgranskningen synes i allt väsentligt skötas av tjänstemännen. De flesta ärenden avgörs på delegation, vilket har medfört en, ur sökandes synpunkt, snabbare behandling. Angående arbetsformerna för granskningen har vi tidigare påpekat att man ersatt remissförfarandet med muntliga samråd mellan tjänstemännen, vid vilken huvudparten av ärendena klaras av.

Byggandet inom kommunen är diversifierat. Man har såväl småhus, stora områden med flerfamiljshus som industribyggen med bland annat större stålkonstruktioner. Den ökande andelen småhus medför ökad arbetsbörda på grund av rådgivningen, på grund av att antalet enskilda ärenden blir större samt på grund av att småhusen ofta ligger i kuperad terräng. Byggnadslovsgranskningen gick däremot synnerligen smidigt för ett mycket stort område med flerfamiljshus.

Bland tjänstemännen vill man i viss mån ifrågasätta nödvändigheten av den i dag mycket detaljerade granskningen, som eftersträvas från centralt håll. Speciellt gäller detta småhussidan. En arkitekt menar att:

"De som sitter och skriver normerna är för lite praktiker och är för lite ute och jobbar i praktiska livet. Det går alltid bra att göra snygga scheman och snygga regler för allting, men vi måste tillämpa det förnuftigt. ... Man skulle ju kunna skicka tillbaka minst vartannat hus, om man satte den sidan till."

När det gäller konstruktioner beräknade med ADB har man varken kompetens eller möjlighet att till fullo bedöma beräkningarnas riktighet. Som regel kan de ingångsvärden, som angivits i programmet godtas. Mycket få ADB program är godkända från centralt håll, vilket torde kunna förklaras av att programförfattare har mycket svagt intresse för detta. De vill hellre ha en produkt med ensamrätt.

De nyheter som kommit på senare år har, såvitt vi kan förstå, ännu inte funnit sina former. Typgodkännandena synes vara mer av ett informationsproblem än ett tekniskt problem. Man har svårt att hålla reda på vilka hus som är typgodkända och vilka som bara är gjorda efter en vanlig standardhusritning. Experiment och dispensärenden förekommer, men man är mycket obenägen att på kommunal nivå befrämja eller ta ansvar för några avvikelser från normerna. Man menar att detta bör skötas via planverket.

4.5.4 Kontroll

Man hinner inte riktigt med alla lagstadgade besiktningar. Ännu svårare tycks det vara att klara av de kontroller, som krävs i samband med tillverkning av exempelvis betong på fabrik, som ej är ansluten till centralt kontrollorgan. Dessa kontrollkrav uppfattas i vissa avseenden som orealistiska.

Behovet av kontroll är stort och man menar att det slarvas mycket på byggena. Det har varit många fel i småhusbyggande, inte minst på monteringshussidan, men det har blivit bättre. Frågan om vad som skall betraktas som normalt och acceptabelt och vad som är fackmässigt utförande eller byggfusk kan vara mycket relativt. En byggnadsinspektör menar att:

"Vi har ju två slags byggherrar. Den ena sorten köper ett nyckelfärdigt hus och går runt och letar efter fel eller variationer i målningsytan precis som de gör när de köper möbler eller en ny bil och slår på trumman till entreprenören så fort de hittar något. Ibland

söker man även hjälp för sin sak hos byggnadsnämnden.

Och sedan har vi dem som bygger i egen regi och sätter en ära i att det inte skall upptäckas några fel. Blir det några döljer man dem eller rättar till dem i tysthet."

4.5.5 Kontakter med centrala organ

Förhållandet mellan kommunen, länsstyrelsen och de centrala organen har förändrats väsentligt. Stadsplanearkitekten framhåller att:

"Lennart Holm hävdar ju att primärkommunernas planmonopol snarast har stärkts. Vi har ju en motsatt känsla här efter riksplaneringen. Kommunernas roll i planeringsprocessen är på tillbakagång. Det kommer direktiv uppifrån och det kommer till och med planförslag från länsplan och regional nivå. Nu håller man till exempel på med den regionala trafikregleringen, som går över alla län."

Man menar också att vägverket styr med pengarna. Visserligen tillåts kommunerna planera vägar fritt, men då får de inga bidrag.

En tjänsteman hävdar att de centrala organen helt styrs av experter medan man på kommunal nivå fungerar mer demokratiskt och säger:

"Det är ganska intressant att på kommunal nivå, där rådgör man med politiker, på länsnivå rådgör man med tjänstemän och på statlig nivå rådgör man med tjänstemän.

Vi trodde ju att det här med länsdemokrati skulle införas i och med den nya formen inom länsstyrelserna. Vi trodde att politikerna skulle frottas med länsstyrelsen. Men ingalunda, det var inte meningen.

Vi har ju frågat en sådan sak som till exempel när skall själva styrelsen i länsstyrelsen, den politiskt valda gruppen, informeras om våra översiktliga planer, men inte fått något svar. Planverket har ju också en demokratiskt vald styrelse, men vad finns den för? Där kan man faktiskt tala om tjänstemannavalde på den nivån.

Man upplever att mängden föreskrifter, ofta mycket detaljerade, ökar mycket starkt. Alla de intervjuade är inne på problemet med den ökande specialiseringen, detaljeringen och byråkratiseringen. Bland annat påpekas att arbetet som följd av detta blir mer rutinartat och att man har allt mindre chans att följa med. Man kritiserar även kommunförbundet, som i flera avseenden uppger rekommendera alltför krångliga rutiner. Kritiken gäller bland annat blanketternas utformning och systemen för registrering.

5. TENDENSER OCH EGENSKAPER HOS DE TRE
UNDERSÖKTA BYGGNADSNÄMNDERNA

5.1 Arbetets omfattning

Det synes vara en generell uppfattning att arbetsvolymen ökar. Detta beror på en rad faktorer såsom:

- Planarbetet får nu större geografisk omfattning samt utsätts för större krav på problemlösning
- Öppnare former för planering, som innebär mer diskussion och fler överklaganden
- Ökad medverkan i övergripande statlig planering
- Nya kontrolluppgifter åläggs nämnderna, till exempel kontroll av lagring av brandfarliga varor, ansvarig arbetsledare för vissa slag av arbeten samt besiktningar av säkerhetsanordningar
- Andelen småhus ökar, vilket medför ökad granskning, rådgivning och besiktning per producerad lägenhet
- Byggnadslovsplikten har utvidgats till glesbygdsområdena
- Ökade krav på dokumentation, registrering och formella rutiner
- Fler normer och bestämmelser, vilket kräver tid för orientering och inlämning.

Vissa faktorer bidrar till att minska arbetsvolymen, även om man hävdar att de ej förmår uppväga tendenserna till ökning:

- Totala byggnadsvolymen har minskat
- Typgodkända byggnader och byggnadsdelar kräver mindre granskning och kontroll
- Krav på utsedd och godkänd ansvarig arbetsledare har slopats på vissa fritidshus och andra enklare byggnadsobjekt.

5.2 Det politiska arbetet

Antalet valda ledamöter i de undersökta kommunerna varierar från 5 till 13. I de båda mindre kommunerna deltar som regel endast de ordinarie ledamöterna medan vid nämndens sammanträde i den stora kommunen deltar 13 ordinarie ledamöter och 13 suppleanter.

När det gäller de mindre kommunerna har de flesta ledamöterna yrkeserfarenhet från byggnadsbranschen. Där finns en ingenjör, en byggmästare, en byggnadsarbetare, en målarmästare, en elektriker osv. I den stora kommunen finns tre ingenjörer bland de ordinarie ledamöterna medan flertalet av de övriga representerar yrkesgrupper, som inte synes direkt förknippade med byggnadsbranschen.

I de båda mindre kommunerna visar det sig att medelåldern bland ledamöterna överstiger 50 år och att ledamöter under 40 år saknas. Att det finns få unga ledamöter i byggnadsnämnderna över hela landet framgår av nedanstående tabell.

Tabell Ledamöterna i alla landets byggnadsnämnder procentuellt fördelade efter ålder. Gäller den 1/7 1971

KOMMUN- STORLEK (ANT INV)	ÅLDER, ÅR						S:A	ABSOLUT ANTAL
	-29	30- 39	40- 49	50- 59	60-			
- 4999	1.7	10.0	25.1	40.8	22.3		100	1007
5000- 9999	2.7	9.6	25.8	41.6	20.3		100	699
10000- 19999	2.4	12.2	28.9	39.1	17.4		100	622
20000- 29999	1.6	12.9	30.7	37.2	17.5		100	309
30000- 49999	2.9	10.0	27.7	46.6	12.9		100	311
50000- 99999	3.5	10.5	25.9	49.0	11.2		100	143
100000-149999	1.4	13.0	30.4	44.9	10.1		100	69
150000-	8.7	8.7	30.4	21.7	30.4		100	23
SAMTLIGA	2.5	10.7	27.0	41.2	18.8		100	3183

(Källa: Svenska Kommunförbundet "Kommunala förtroendemän 1971", sid 162)

En av orsakerna till att medelåldern är så hög i nämnderna kan vara att det är svårt att rekrytera yngre personer till byggnadsnämnderna. Det är mycket populärare att sitta med i exempelvis socialnämnden, men även till sådana nämnder börjar man få problem. Ordförande i den medelstora byggnadsnämnden säger så här:

"Vi har svårt och få unga människor till byggnadsnämnden, ty de har behov av att tjäna pengar. Numera så gäller det bara mer och mer pengar."

Ordföranden i den stora nämnden framhåller också svårigheterna med rekryteringen, vilket skulle kunna leda till att den politiska delen av byggnadsnämnden får mindre kvalificerat folk. Denna tendens märks mest i de större kommunerna där det personliga engagemanget minskat på grund av att man har svårt att uppamma något intresse för ett område som ligger 5-10 mil ifrån ens egen bostad.

När det gäller den kvinnliga representationen så har den stora kommunen två kvinnor med i nämnden, den medelstora en och den lilla ingen kvinna. Om man studerar kommunförbundets statistik finner man att 1971 var andelen kvinnor i byggnadsnämnderna 2 % medan motsvarande siffra för samtliga kommunala organ var 17 %. Den medelstora kommunen har nyligen fått kvinnlig representation och detta kommenterar ordföranden så här:

"Vi tycker faktiskt det är bra. Det var många gånger som vi kanske satt där och rutinmässigt beslutade. Hon kommer med saker och ting som vi inte tänkt på eller skojat om tidigare."

I den lilla kommunen har politikerna direkt kontakt med den byggande allmänheten. Detta sker inte i den stora kommunen. Där har avståndet ökat genom kommunsammanslagningen.

I den mindre kommunen saknar tjänstemännen delegationsrätt (enligt BS § 7), men i de båda övriga delegeras enklare byggnadslovsärenden till tjänstemän, vilket medför att man får mer tid över till planfrågor under nämndsammanträdena. I de båda mindre kommunerna, där ledamöterna är väl förtrogna med varandra och med de områden man diskuterar verkade det som om ledamöterna i stor utsträckning framför synpunkter, som också blir beaktade av tjänstemännen. I den stora kommunen hävdar nämndens ordförande att ledamöterna ofta är tysta när det gäller stora planfrågor, men "om någon vill bygga om eller bygga till exempel ett uterum då plötsligt tycker 13 st och då kan man direkt komma fram till att nämnden säger nej".

På frågan om ledamöterna har någon möjlighet att påverka utvecklingen framhöll ordföranden i den stora kommunen att ledamöterna är väldigt beroende av tjänstemännen, som många gånger har svårt att lägga fram det väsentliga i ärendet. Ledamöternas möjlighet att penetrera och diskutera problemen är beroende av tjänstemännens sätt att föredra ett ärende. Samtliga intervjuade ordföranden tycks dock vara ense om att det behövs en nämnd för att förhindra tjänstemannavälde.

Få ärenden i byggnadsnämnderna orsakar politiska motsättningar. Samtliga de intervjuade menar att den politiska partitillhörigheten inte har någon större betydelse i de stora frågorna.

Som framgår av sammanställningen i avsnitt 4.2 är fördelningen mellan de båda politiska blocken ganska jämn. I alla tre kommunerna har man emellertid haft skilda åsikter i fråga om friheten att bygga i glesbygdsområdena. Enligt egen utsago är socialdemokraterna mer återhållsamma än till exempel centerpartisterna, som ofta uppges bortse från de ekonomiska följderna av den kommunala servicen.

5.3 Arbetsformer i övrigt

I den lilla kommunen arbetar tjänstemännen hela tiden i samråd med ordföranden och man känner till och diskuterar i princip samtliga byggnadsnämndsärenden. Även i den medelstora kommunen, som har betydligt fler ärenden, har man en informell och smidig kontakt såväl tjänstemännen sinsemellan som med ordföranden och några kommunikationsproblem inom nämnden synes ej föreligga. En bidragande orsak härtill är deras kanslibitråde, som sedan 14 år tillbaka sköter bland annat allt expeditjonsarbete.



FIGUR 11 Organisationsplan för byggnadsnämnden i den stora kommunen.

I den stora kommunen har man en organisation enligt FIGUR 11.

Kontakterna i denna kommun är betydligt mer formella och blankettbundna. Vissa avdelningar sitter rumsmässigt relativt långt ifrån varandra, vilket bidrar till att den informella erfarenhetsåterföringen försvåras och någon formell sådan hinner man inte med.

5.4 Externa kontakter

När det gäller kontakter med statliga organ har samtliga kommuner ofta kontakt med länsstyrelsen medan planverket sällan kontaktas av den lilla kommunen, något mer av den mellanstora och ofta av den stora kommunen. Detta beror ju i viss mån på svårighetsgraden hos byggnadsärendena.

Relationerna och kontakterna med andra kommunala organ såsom fastighetskontor, brandmästare och hälsovårdsnämnd förefaller bra. Det formella remissförfarandet har i de tre nämnderna ersatts av beredningssammanträden där representanter för berörda organ är med.

När det gäller kontakterna med allmänheten så verkar även denna informell och smidig i de båda mindre kommunerna. Man har i regel en direkt kontakt med såväl byggherren som med den ansvarige arbetsledaren och tar hellre telefonkontakt än brevkontakt med dessa. I den större kommunen är kontakten med allmänheten mer formell och ofta vid småhusbyggen är det husfabrikanten som sköter kontakten med byggnadsnämnden för den byggandes räkning.

I de båda mindre kommunerna diskuterar den byggande ofta sitt ärende även med politikerna, vilket förekommer ytterst sällan i den stora kommunen.

De flesta intervjuade har lång erfarenhet av byggnadsnämndsarbete och förefaller använda en stor portion sunt förnuft vid tolkning och tillämpning av byggnadsbestämmelserna:

"Byggnadslagstiftningen är oerhört knepig, men om man tillämpar den på ett vettigt sätt så behöver det inte bli så besvärligt."
(Ordföranden i den stora kommunen)

Tjänstemännens uppträdande gentemot den sökande kan ha stor betydelse, vilket illustreras så här av byggnadsinspektören i den medelstora kommunen.

"Man kan ut och bråka med folk och man kan ut och prata med folk."

Om ett hus enligt handlingarna avviker från normerna kan det vara lämpligare att föreslå en bättre lösning, som får den sökande att ändra huset utan att peka på någon byggnorm, i stället för att säga att så eller så får man inte bygga för det står i paragraf si och så i Svensk Byggnorm.

5.5 Planarbetet

Genom att gransknings- och kontrollfrågorna i de två större kommunerna alltmer delegeras till tjänstemännen har politikerna kommit att koncentrera sig på planfrågorna. Man noterar också ökat engagemang i planfrågor från olika organisationer och allmänheten. Ökat arbete läggs ner på informationsaktiviteter och nya planeringsformer.

Man upplever, i varje fall i den stora kommunen, en ökad styrning från centrala organ. Nya planeringsformer (länsplanering, riksplanering) kräver ökat engagemang. Det synes vidare klart att de nya kraven på planering av glesbygden, och mer omfattande planer för hela kommunen starkt påverkat planarbetet.

5.6 Råd och service

Att råd och service till allmänheten är en viktig del av tjänstemännens arbetsuppgifter förefaller samtliga intervjuade ense om och i görligaste mån försöker man att prioritera denna del. Däremot tycks omfattningen av råden och servicen variera. I den minsta och medelstora kommunen är det i regel en och samma person som den byggande har kontakt med från den dag han börjar fundera på att köpa tomt till den dag hans hus står färdigbesiktigt på tomten. Byggnadsnämndens tjänsteman hjälper här den sökande under hela byggprocessen. På så sätt får tjänstemannen god kännedom om byggherren och den ansvarige arbetsledaren och detta blir i viss

mån vägledande för byggnadsinspektören i hans arbete. När den mindre kommunen tillfrågades om de upptäcker många fel och brister vid sina besiktningar sade ordföranden: "Nej, vi känner ju dem som bygger och de har byggt många år här, så det är inga problem". På samma fråga till byggnadsinspektören i den medelstora kommunen svarar denne:

"Under byggtiden försöker vi, och där tror jag vi har rätt bra trim på byggmästarna, att säga till dem innan de gör felen så att säga. Vid slutbesiktningarna hittar vi fel men det är i regel sådana fel som byggnadsnämnden i och för sig inte lägger sig i: förbättringar, dörrjusteringar och litet sådana defekter. Funktionsmässigt sett har det inte varit några större saker."

På frågan om de påpekar även små defekter för byggherren blir svaret:

"Där är det ju en personbedömning, är det en byggherre som inte har någon pondus och inte vågar säga till så hjälper vi honom att skriva ner de saker som vi tycker att han borde få byggmästaren att rätta till. Som regel så klarar folk av det själva relativt hyfsat."

När det gäller den större kommunen har man en avdelning för byggnadslov och en inspektionsavdelning för kontroll och besiktningar, vilket gör att det inte blir samma tjänsteman som följer byggherren under hela byggprocessen. När den sökande kommer till byggnadslovsavdelningen diskuteras i stort sett endast planfrågor och i normalfallet får den sökande kontakt med den tekniska sidan först genom ett digert PM som bifogas byggnadslovsbeslutet och innehåller föreskrifter om bygghandlingar, ansvarig arbetsledare och besiktningar.

När den sökande diskuterar olika typer av hus med byggnadslovsavdelningen påstår en av deras tjänstemän att de inte vet vilka hus som är bra eller dåliga och säger bland annat:

"Det vet vi inte för det är ju så att vi är aldrig med vid slutbesiktningarna på kåkarna utan det är inspektörerna som sköter det. Det enda kriteriet vi kan bedöma husen på det är på de ritningar vi ser."

Den erfarenhet som man i de mindre kommunerna i stor utsträckning tycks förmedla till allmänheten förefaller man i de större kommunerna vara rädd för att vidarebefordra till allmänheten. Man framhåller bland annat att man inte vill riskera att bli anklagad för att favorisera vissa husfabrikanter. När det gäller de mindre kommunerna verkar det som om det är naturligt för allmänheten att gå till byggnadsnämnden och diskutera sitt bygge, medan allmänheten i den större kommunen vet att man är tvungen att gå dit för att man skall få bygga. I den större kommunen förefaller det som att den personliga service som man möter i små kommuner har ersatts med byråkratisk service.

Ingen av kommunerna hade fastställda besökstider och de båda mindre hade kvällsöppet en gång i veckan. I den större kommunen var kvällsöppet uppe till diskussion. Man var medveten om att många sökande bor långt ifrån stadsarkitektkontoret och har svårt att komma på dagtid. Här bör man komma ihåg att byggnadsnämnden inte har något mindre avdelningskontor utan verksamheten är koncentrerad.

Det hävdas, i den stora kommunen, att den kanske mer omfattande och informella rådgivningen i de små kommunerna inte är så mycket värd på grund av bristande kompetens hos ledamöter och tjänstemän. Utifrån vår studie har vi ej möjlighet att värdera kvaliteten i de råd som ges i de olika kommunerna. Vi kan bara säga att materialet tyder på att rådgivningen, framförallt till små byggherrar är mer omfattande i de små kommunerna.

Vi vill i detta sammanhang också framhålla att i de små kommunerna med de informella kontakterna finns risk för personligt hänsynstagande. I den lilla kommunen fann vi ett exempel på ett ärende där stadsarkitekten hade reserverat sig mot beslut, som enligt hans uppfattning grundade sig på just sådant hänsynstagande.

5.7 Byggnadslovsgranskning

Till samtliga handläggare av byggnadslovsärenden ställdes frågan vilka handlingar, som begärdes in. Någon anmärkningsvärd skillnad mellan de båda större kommunerna fanns ej, medan den mindre kommunen inte begärde in nybyggnadskarta och markplaneringsritningar. I de mindre kommunerna känner man i regel till de områden som ärendet gäller och i annat fall förefaller det som om man åker ut och tittar, medan den större kommunen ej anser sig ha möjlighet härtill i samma utsträckning. I den större kommunen lämnas handlingar beträffande ansvarig arbetsledare, konstruktionsritningar samt VA-handlingar till byggnadsnämnden först sedan byggnadslov beviljats. Förutsättningen för att utstakning skall ske är att dessa handlingar lämnas. I den mindre kommunen medföljer i regel handlingarna beträffande ansvarig arbetsledare byggnadslovsärendet och där är det nämnden som godkänner, medan det i de större kommunerna är delegerat till byggnadsinspektionen att pröva anmälan om ansvarig arbetsledare sedan byggnadsnämnden godkänt arbetsledare första gången.

I samtliga kommuner förekommer såväl informella som formella förhandsbesked när det gäller byggnadslov. För stora exploateringsområden upprättar den stora kommunen dessutom rekommendationsplaner med anvisningar om hustyp, placering och dylikt. Det förekommer ytterst sällan att någon skickar in ett fullt komplett byggnadslovsärende och sedan får avslag.

Samtliga nämnder har, som framhölls i avsnitt 5.4, gemensam genomgång med representanter från berörda kommunala organ (främst hälsovårdsnämnd, skorstensfejarmästare, brandmyndighet och yrkesinspektion) före det ordinarie byggnadsnämndssammanträdet. Något remissförfarande förekommer alltså normalt inte

och detta förkortar behandlingsstiden på så sätt att man direkt kan nå en överenskommelse.

Genom delegationsrätten i de båda större kommunerna har granskningen alltmer kommit att bli ett tekniskt problem, som helt sköts av tjänstemännen. Denna tendens torde delvis hänga samman med den kraftiga ökningen i antalet normer. Man tycks vara enig i de tre kommunerna om att arbetet blir alltmer detaljerat och formaliserat och man ifrågasätter om detta är en nödvändighet.

I den medelstora kommunen kunde den sökande i princip få byggnadslov samma dag som han lämnade in handlingarna om dessa var fullständiga och gällde ett ordinärt småhus. I den stora kommunen kunde det däremot ta väsentligt längre tid att få byggnadslov. En sökande kan få vänta längre tid på ett delegationsprotokoll än på byggnadsnämndsprotokoll. Det finns nämligen fastslaget när det senare skall vara klart och vid stor arbetsbelastning på expeditionen får delegationsprotokollen vänta.

När det gäller typgodkännandeverksamheten visar det sig att den ej medfört den arbetsbesparing som bland annat planverket räknat med. De byggnadsinspektörer vi intervjuade framhöll att de i regel kontrollerar alla hus lika eftersom de många gånger ej vet om att huset eller delar därav är typgodkända. Information om typgodkännandeverksamheten har visserligen utgått och nya typgodkännandebeslut utsändes till byggnadsnämnderna, men intervjuoffren framhöll att de erhåller mycken information uppifrån som de inte hinner sätta sig in i. Vid hög arbetsbelastning finns alltså risk för att man arbetar efter gamla invanda rutiner och vad som sker på centralt håll går en förbi.

Ett genomgående drag var att man inte anser sig kunna ta ansvar för experiment och avsteg från gällande normer. Dispenser lämnas i princip inte från tekniska föreskrifter. De större företag som söker dispens i experimentsyfte vänder sig inte till de små kommunerna och i den stora kommunen hänskjuts sådana ärenden oftast till planverket.

5.8 Kontroll

Det är helt klart att man inte hinner att verkställa alla lagstadgade besiktningar på grund av för små personalresurser. Man hävdar emellertid att de viktigaste faktorerna avseende säkerhet och hygien och de som har avgörande inverkan på husets funktion och ekonomi blir tillräckligt kontrollerade. I de mindre kommunerna, där man i stort sett känner den ansvarige arbetsledarens svagheter, kan man anpassa besiktningarna härefter. I den mindre kommunen anser man att grundbesiktningen är den viktigaste, eftersom andra fel lättare kan rättas till efteråt.

Den mellanstora kommunen menar att kontrollen kan inriktas på aktuella problem. Som exempel framhöll man att man förr hade många fuktskador men att detta problem blivit mindre sedan man dels börjat rekommendera byggherren att tillse att han fick bra isolering i sitt hus och inte snåla härvidlag, dels kontrollera att isoleringen var tillfredsställande.

I den stora kommunen har man beslutat att vid arbeten av ringa omfattning endast verkställa slutbesiktningar. Till sådana arbeten hänförs bland annat fritidshus, mindre uthus samt uteplatser. En av motiveringarna är att eventuellt kommande deformationer och skador får små tekniska och ekonomiska konsekvenser.

En av byggnadsinspektörerna framhöll att om man har bra ansvariga arbetsledare och byggnadsnämnden alltså är hård när den prövar arbetsledaren blir följderna av uteblivna besiktningar små. Ju större kommunerna är desto svårare är det att hålla reda på alla pågående byggen och en av orsakerna till att besiktningarna ej sker är att den byggande underlåter att skicka in anmälan om delbesiktningarna.

Stadsarkitekten för den lilla kommunen, som också tjänstgör i en närliggande stor kommun, pekade på att kommunsammanslagningarna kan medföra ökat svartbygge och därmed ökat kontrollbehov. En lantbrukare till exempel som tidigare ville göra en ombyggnad eller bygga ett garage gick till kommunalkontoret och pratade med några han kände till och fick hjälp med att fylla i formulären. I dag åker han kanske inte till den stora okända byggnadsnämnden i stan utan bygger ändå. Detta kan också ses som ett uttryck för att byggnadsinspektörerna i de stora kommunerna har sämre överblick över byggandet än kollegerna i de små kommunerna.

6. PROBLEMDISKUSSION

Här tar vi upp diskussionen av de problem och föreställningar, som redovisades i avsnitt 1.4.

6.1 "Rationellt" beslutssystem

Vi redovisade, under punkt 1.4.1 den föreställningen, kommen ur våra tidigare studier, att samhällets beslutssystem var uppbyggt för att främja en rationell produktion. Rationell då i den snäva betydelsen effektiv eller snarast produktiv. Vi menade att detta givit upphov till ett centraliserat system med dålig feed-back, dvs dålig återföring av viljeyttringar och tekniska erfarenheter. Vi menade även att inriktningen på en rationell produktion inte premierat variationer och innovationer utan främjat enhetlighet och upprepning och därigenom främjat stora enheter och snarast hämmat till exempel små byggherrar.

I detta avsnitt skall vi först se om systemets egenskaper överensstämmer med våra förutsägelser, eller i vad mån vi haft fel. Längre fram skall vi beröra orsakerna till att dessa egenskaper utvecklats.

6.1.1 Centralisering

Av beskrivningarna i kapitlen 4 och 5 framgår det att beslutsfattandet i många avseenden är starkt centraliserat och även i flera avseenden undergår en fortlöpande centralisering. Utvecklingen av normsystemet är ett exempel på detta. Tendensen att avhända sig dispensärenden till högre instans är ett annat exempel. Det system för typgodkännande och typkontroll, som nu börjar införas, är uttryck för en centralisering av såväl tillverkning (till materialindustrin) som myndighetskontroll (till planverket).

I den stora kommunen har kommunsammanslagningen medfört en rent fysisk centralisering genom att alla byggnadsnämndskontor utom ett har slopats. Även planeringsarbetet påverkas i allt högre grad av central planering och centrala beslut. Tidigare har nämnts vägverkets bidragsgivning, länsplaneringen etc. Även inom kommunerna har vi en mer central planering, till exempel i stora kommunen efter kommunsammanslagningen.

Slutsatsen av detta är att iakttagelsen från tidigare studier om att beslutsfattandet och planeringen alltmer centraliseras styrks av vår studie.

6.1.2 Brist på feed-back

Ur denna studies synvinkel, dvs från kommunernas nivå sett, synes det vara en mycket måttlig eller svag återföring av viljeyttringar och tekniska erfarenheter till beslutsfattare på högre nivå. Flera befattningshavare framhöll att tjänstemännen på bostadsstyrelsen och planverket har bristande kontakt med verksamheten

ute i kommunerna. Vi kan däremot från denna studie inte yttra oss om återföringen av erfarenheter från till exempel materialindustrin eller byggföretagen direkt till centrala organ. Ur central synvinkel synes man emellertid också finna brister i erfarenhetsåterföringen. Planverket åskade sålunda för innevarande budgetår, liksom för det förra, personal för

"... en organiserad insamling av erfarenheter från tillämpning av svensk byggnorm 67. Det är nämligen nödvändigt att det starkt centraliserade byggnormarbetet bedrivs i god kontakt med dem som tillämpar normerna i praktiken, i första hand byggnadsnämnderna" (Statens Planverks anslagsframställning för budgetåret 1973/74 sid 34).

Även inom kommunerna kan erfarenhetsåterföringen vara ett problem. Detta synes, av vår tidigare beskrivning att döma, inte gälla de mindre kommunerna, men däremot i viss mån den stora. Man pekade dels på en bristande uppföljning av genomförda planer, dels på vissa problem i återföringen av erfarenheter från byggnadsinspektionen till dem som granskar byggnadslovshandlingarna.

Vår slutsats blir att även om vi funnit en del brister i erfarenhetsåterföringen mellan de kommunala organen så synes det allvarliga problemet vara bristen på feed-back till de centrala organen.

6.1.3 Variationer och nyheter

Det framgår av beskrivningarna i kapitel 4 att direkta experiment eller genom dispenser officiellt sanktionerade innovationer förekommer mycket sällan i de båda mindre kommunerna. Genom att dessa kommuner har närmare och personligare kontakt med de byggande under hela byggnadsperioden förefaller det emellertid som om man utnyttjar sina möjligheter att tillåta en vidare tolkning av normerna utan att normernas syfte därigenom åsidosätts.

I den stora kommunen förekommer dispensärenden. Man intar emellertid en restriktiv attityd till sådana ärenden och behandlar dem normalt inte förrän man konsulterat centrala organ:

"... eftersom avsteg från fastlagda funktionskrav kräver detaljkännedom om motiv, orsaker och verkan och denna sakkunskap besitter Statens Planverk, som fastställt normen."

Vår slutsats blir att i de studerade kommunerna är experiment- och innovationsverksamheten mycket begränsad. Vi kan inte utifrån denna studie förklara varför det är så utan endast konstatera att den något avvisande attityden i den stora kommunen kan vara en bidragande faktor. I övrigt synes förklaringen snarast ligga på annat håll, kanske hos byggherrar eller byggföretag.

6.1.4 Den stora skalan

Studien visar här en något splittrad bild. Det synes klart att planeringen sker med allt större grepp såväl inom kommunerna, som ovan den kommunala nivån (till exempel länsplanering). Studien tyder emellertid inte på någon tendens för närvarande mot större projekt. Tvärtom är det småhusprojekten som ökar i antal, vilket hänger samman med de senaste årens kraftiga marknadsomsvängning.

Kommunindelningsreformen är ett klart uttryck för en inriktning mot större enheter i den kommunala förvaltningsapparaten.

Föreställningen om att under det rådande systemet små byggherrar och små projekt skulle komma i kläm (se avsnitt 1.3.4) synes definitivt felaktig vad gäller de två mindre kommunerna. Tvärtom blir intrycket att främst småhusbyggandet röner en mycket gynnsam behandling. I den stora kommunen har vi inte heller fått belägg för att små enheter kommit i kläm. Däremot vågar vi påstå att servicegraden för de små är lägre i den stora kommunen.

Tendenser att planera för stora enheter och tänka i stora enheter har, enligt många av intervjupersonerna, starkt påverkat hela systemet för planering, normer och styrning. Inriktningen på de stora enheterna yttrar sig, enligt flera utsagor, också så att kurser och konferenser behandlar byggnadsnämndernas arbete i de stora kommunerna. Föredragshållare och skribenter kommer i första hand från de stora kommunerna. Där finns också merparten av de tongivande experterna. De små kommunernas problem behandlas mycket lite i dessa sammanhang.

Som vi tidigare framhållit är det framförallt de stora kommunerna, som tar kontakt med planverket. Detta torde medföra att planverkets bild av byggnadsnämndernas arbete och problem domineras av förhållandena i de stora kommunerna.

6.1.5 Orsaker till systemets inriktning

Enligt punkterna 6.1.1-6.1.4 ovan har vår studie i huvudsak styrkt tidigare iakttagelser om centralt beslutsfattande, bristande feedback, ogynnsamt klimat för innovationer och en inriktning på stordrift och stora enheter. Vissa undantag bör noteras, till exempel större variationsmöjligheter än förväntat i de små kommunerna samt det faktum att små projekt och små byggherrar inte synes komma i kläm i förväntad utsträckning. Jämför här med Malmsten (1973), som kommit till en helt annan slutsats.

I avsnitt 1.4 framfördes en förklaring till de egenskaper vi iakttagit. Förklaringen angavs vara den starka betoningen av en högeffektiv och rationell produktion. Som bekant har denna inriktning under senare år tonats ner på grund av den kraftiga marknadsomsvängningen, och delvis ersatts med en ökad strävan efter bättre kvalitet till exempel ur miljösynpunkt, mer variationer och innovationer samt spridning av inflytande. Hur har detta påverkat planerings- och styrsystemet?

Vi noterade att de små projekten blir bättre behandlade än vi förutsett. Detta kan delvis förklaras av de senaste årens kraftiga kritik av inriktningen på stora projekt. Kritiken av variationsfattigdomen kan ha medverkat till att åtskilliga av intervjupersonerna ifrågasatte riktigheten av alltför detaljerad kontroll. I stället framhölls ofta det önskvärda i att, åtminstone i vissa avseenden, ge byggherren något större frihet.

Men när det gäller centralisering och brist på feedback så styrkte studien i stort sett våra tidigare föreställningar. Varför har dessa egenskaper ej påverkats av de senaste årens omsvängning i byggandets inriktning och problem? Vi skall här beröra två möjliga förklaringar. Den ena är teknisk, den andra har att göra med beteendet i organisationer och sociala system.

Den tekniska förklaringen

Den tekniska utvecklingen leder till ökad kunskap och därmed ofta mer sofistikerade konstruktioner och beräkningsmetoder. Många problem, som tidigare löstes med erfarenhet och sunt förnuft löses nu med komplicerade beräkningar och avancerad utrustning. Detta medför att material kan utnyttjas mer ekonomiskt och nya, mer avancerade lösningar blir möjliga. Men detta kräver också mer av konstruktörer, granskare och kontrollanter. Kraven på utförligare normer och anvisningar kommer ofta från byggnadsinspektörer, som rimligen inte kan bedöma till exempel moderna stålkonstruktioner utan hjälp av detaljerade normer. Detta torde vara en bidragande orsak till normsystemets fortsatta ökning och detaljering.

Den tekniska, eller snarare teknisk-ekonomiska utvecklingen (avseende löner, mekanisering, transporter etc) leder också till att förtillverkningsgraden ökas. Hantverket ersätts med fabrikstillverkning, som för övrigt koncentreras till allt större enheter. Dessa vill naturligen använda sina produkter i många kommuner och föredrar en central granskning och kontroll. Detta har lett till typgodkännandeverksamheten. Detta bidrar också till tendensen att tekniska dispensärenden avgörs av planverket.

Till sist kan vi också notera att den ökade storskaligheten och centraliseringen i planering (kommunplaner, regionplaner, länsplaner etc) bland annat motiveras av kraven på bättre kommunikationssystem och samordnad teknisk försörjning (såsom VA och energi) samt hushållning och fördelning av fritids- och miljöresurser.

Den organisatoriska förklaringen

Bristen på feed-back och den ökande centraliseringen kan också ses som egenskaper, som har en tendens att utvecklas hos större samhällssystem. Flera författare har pekat på företeelser i stora organisationers och samhällssystemets beteende, som påminner om våra iakttagelser.

Gouldner (1954) beskriver hur arbetet på låg nivå i större företag alltmer rutinerar och styrs med normer och regler medan problemlösning och beslut tenderar att skjutas uppåt till centrala nivåer.

Rhenman (1972) beskriver en utvecklingsprocess som han kallar de regionala systemens sönderfall och menar därmed att så kallade funktionella system (till exempel företag, sjukvård, utbildning) utvecklas på bekostnad av geografiska system (byar, kommuner, regioner). Med exempel från en svensk kommun beskriver han hur viktiga beslut alltmer flyttas från kommunen till avlägsna beslutscentra i företag och statliga organ.

Schon (1972) beskriver, med exempel från bland annat försvaret, frivilliga organisationer, olika myndigheter och byggnadsbranschen, hur etablerade system motarbetar innovationer och förändringar. Han beskriver också tendensen till bristande lyhördhet hos centrala organ och bristen på feed-back.

De typer av fenomen från olika områden, som här relaterats kan vi iakttaga i samhällets system för planering och styrning av byggandet. Detta innebär att de företeelser vi beskrivit kan vara sådana som brukar utvecklas i stora organisationer och samhällssystem.

Två sidor av samma sak?

Ovan presenterades den tekniska respektive den organisatoriska förklaringen som två oberoende, kanske till och med två alternativa förklaringar. Det är emellertid inte alls omöjligt att de bara är två olika aspekter av samma sak, nämligen det moderna samhällets utveckling. Detta är en fråga som är mycket intressant men som ligger utanför vår studie.

6.2 Inriktningen på kvantitativa problem

Frågan om i vad mån normsystemet förstärker inriktningen på konkreta, tekniska och kvantifierbara aspekter kan vi knappast besvara utifrån den genomförda studien. Vi kan emellertid göra några reflexioner.

Vi har beskrivit hur de mindre kommunerna synes mindre inriktade på byggandets tekniska problem än de stora kommunerna. Men de lyder under samma normsystem. Detta skulle snarast tyda på att andra faktorer än normsystemet spelar in.

Det kan också tänkas fungera så att tjänstemän ibland har en tendens eller önskan att speciellt betona tekniska eller kvantitativa aspekter. Denna tendens kan bero på flera faktorer, exempelvis personlig läggning, omgivningens inställning eller överordnades påtryckningar. Normerna kan då användas som argument och påtryckningsmedel. Man kan alltså, genom att hårt hävda normernas krav, få igenom sin egen uppfattning. Den avgörande orsaken till inriktningen på kvantitativa problem är i dessa fall inte normen utan den organisation som använder normerna samt tjänstemännens arbetssituation. Denna förklaring finns också påpekad av Johnsson (se Johnsson, 1973, sid 26 ff). Om denna förklaring är riktig, skulle den innebära att en ändrad situation skulle kunna medföra att normerna inte längre utnyttjas i samma utsträckning. De senaste årens mjukare tolkning av normerna kan uppfattas som ett stöd för detta resonemang.

6.3 Nämndernas byråkratisering

Vi frågade oss i inledningen (se 1.4.3) om nämnderna byråkratiseras. Utvecklingen av samhällets överordnade styrning (se 6.1) genom till exempel centraliseringen och inriktningen på stora enheter kan förväntas orsaka, eller åtminstone bidra till, byråkratiseringstendenser i nämndernas arbete.

Beskrivningarna i de tidigare kapitlen ger många exempel på byråkratiseringstendenser. Specialiseringen och problemen med sidokontakter i den stora kommunen är ett exempel. Normberoendet och förlitandet på de högre nivåernas beslut är ett annat. De ökade kraven på dokumentation, rapporter och formella rutiner är ett tredje. Ett fjärde exempel är de nya kontrolluppgifter som läggs på byggnadsnämnderna och som accentuerar nämndernas kontrollfunktion, vilket i sig kan utgöra ett led i en byråkratiseringsprocess.

De beskrivna byråkratiseringstendenserna tenderar att dels påverka relationerna till de byggande, dels påverka arbetet internt. Den mer "administrativa" inriktningen av arbetet kritiserar av en stadsarkitekt vid ett möte med föreningen Sveriges stadsarkitekter:

"... stadsarkitekterna måste få mer tid att ägna sig åt stadsmiljön och inte bara få mer och mer av andra uppgifter. Stadsarkitekterna borde kunna komma ifrån det administrativa chefskapet och i stället vara en "superdesigner" i form och färg."
(Västmanlands läns tidning, 23/8 1973)

I "byggkrängel"-debatten har man ofta kritiserat byggnadsnämnderna för byråkratisering i betydelsen långsam handläggning av byggnadslovsärenden. Därvid brukar ibland framhållas att ökad kommunstorlek ger längre behandlingstider. En analys av den formella handläggningstiden (dvs från ansökan till formellt nämndbeslut) för över 300 byggnadslov visar emellertid att något sådant samband inte föreligger (Klingberg, april 1973, sid 14-15). Den formella handläggningstidens betydelse torde emellertid ha överdrivits. Förekomsten av underhandskontakter och

förhandsbesked är avgörande för hur byggnadslovsbehandlingen påverkar byggprocessen (se närmare Klingberg & Lindahl, 1973, sid 52 ff). Vår studie av byggnadsnämnderna tyder på att sådana underhandskontakter och förhandsbesked fungerar bättre i de små kommunerna. Gustafsson, som också pekar på svårigheterna att snabbt få besked i de stora kommunerna, framhåller bland annat:

"Allt eftersom kommunens invånarantal och folktäthet ökar, minskar politikernas förmåga att påverka besluten i detalj och i varje särskild fråga. De handläggande tjänstemännens påverkan på besluten ökar men tjänstemännen kan ofta ej lämna bindande förhandsbesked." (Gustafsson, 1973, sid 14)

Det förda resonemanget leder till att det, åtminstone i byggnadslovsärenden, synes föreligga en tendens till större beslutströghet i de större kommunerna. Denna tröghet beror av en mer byråkratisk handläggning, i vilken politikerna har mindre inflytande.

Utvecklingen av planarbetet ger emellertid en delvis annan bild. Det ökande intresset från allmänheten samt arbetets politisering (i betydelsen ökat engagemang av politikerna) tenderar att motverka utvecklingen mot att samhällsplaneringen sköttes enbart av tekniker med hjälp av kvalificerade modeller.

Slutsatsen blir att vår tidigare föreställning om att byggnadsnämnderna byråkratiseras synes gälla främst byggnadslovsgranskningen och inspektionen, dvs den kontrollerande delen av nämndernas arbete. Detta förefaller emellertid även att påverka planarbete och rådgivning genom att kontrollen kräver alltmer resurser, trots den minskande byggvolymen.

6.4 Variationsmöjligheter

Förekomsten av variationer och innovationer beror av om byggsidan (byggerrar, projektörer, entreprenörer och materialindustri) har vilja eller behov av sådana. Detta beror i sin tur på marknadens krav. Förekomsten av variationer beror också av om samhällets styrsystem tillåter, försvårar, förenklar eller direkt uppmuntrar sådana.

Vi har noterat att nämnderna i de mindre kommunerna synes acceptera en viss frihet utan att ta formellt ansvar genom dispensgivning. De studerade kommunerna synes ej direkt uppmuntra till eller stödja dispensansökningar, vilket delvis kan bero på hård arbetsbelastning.

7. MÖJLIGA ÅTGÄRDER

De iakttagelser och slutsatser som redovisats i tidigare kapitel är baserade på några tidigare studier och på de tre fall som ingår i denna studie. Vi kan därför inte vara säkra på att det är generellt giltiga.

Låt oss emellertid i detta kapitel anta att våra iakttagelser och slutsatser kan generaliseras. Vart leder det oss? Vilka förbättringar bör då kunna vidtagas? Vi kan inte besvara den frågan utan att först ha tagit ställning till vilka företeelser som är bra och önskvärda och vilka som inte är det. Våra resonemang hittills har ju gått ut på att identifiera snarare än värdera vad som sker.

I detta kapitel skall vi därför först skissera några uppfattningar, som får bilda utgångspunkten. Värderingarna uttrycker, på ett grovt och ofullständigt sätt, ungefär våra egna åsikter.

Sedan presenteras några idéer till förändringar i samhällets planerings- och styrsystem. De är inte att se som förslag, utan just uppslag till fortsatt diskussion. De flesta idéerna är inte våra egna. Vi har valt dem bland de idéer och uppslag som framkommit i våra intervjuer.

7.1 Några utgångspunkter

Låt oss ställa upp några påståenden som utgångspunkter för diskussionen. Observera att dessa påståenden inte är resultat av denna studie. De är snarare personliga uppfattningar som man kan ha delade meningar om.

- Det är ett värde i sig om planering och beslut kan decentraliseras och utföras nära, eller gärna under medverkan av allmänhet och byggande parter.
- Rådgivning och service, framförallt till små och oerfarna byggherrar, är en viktig uppgift för byggnadsnämnderna.
- Byråkratiseringsfenomen är icke önskvärda, men åtminstone i viss mån oundvikliga.
- Åtminstone vissa typer av planering och byggande fordrar att nämnden har tillgång till stor teknisk kompetens.
- Dagens system lider brist på återkoppling (erfarenhetsåterföring).

7.2 Uppdelning av byggnadslovet

Byggnadslovet innehåller två skilda element. Beslutet om en byggnad av viss typ får uppföras på viss plats är en fråga om genomförande av den fysiska planeringen och därigenom ett i princip politiskt beslut. Beslutet om att samhällets säkerhets-, trivsel- och hygienkrav är uppfyllda är däremot snarast ett tekniskt beslut. Denna distinktion kan motivera en uppdelning med hänsyn till nämndernas arbete.

En uppdelning vore också motiverad ur byggherrens synvinkel. Beslutet om lokaliseringen är möjlig är ett beslut som avgör hela projektets vara eller inte vara. Sådana besked bör givetvis lämnas innan projekteringen börjat. Kontrollen av det tekniska utförandet bör ske under och efter projekteringen, dvs betydligt senare i processen. Den principiella skillnaden mellan dessa två typer av beslut har närmare behandlats av Magner (1973).

Byggnadsstadgan ger möjlighet (enligt § 55 moment 3) till att byggnadsnämnden låter byggherren komma in med ritningar och beskrivningar successivt. Detta innebär då i praktiken en flerstegsbehandling av ärendet.

I såväl denna som tidigare studier har vi noterat att byggherrar och byggnadsnämnder i praktiken ofta behandlar byggnadslovet uppdelat och att informellt besked ofta lämnas på tidigt stadium (Klingberg & Lindahl, 1973-04-26).

Det nya sättet att pröva lämpligheten av bebyggelse i glesbygdsområden är redan utformat så att ett tidigt besked om lokaliseringen skall kunna erhållas (Statens Planverk, 1973).

7.3 Diversifiera rutinerna

Vi har dragit slutsatsen att små kommuner, genom närhet och direkta personliga kontakter, tycks vara väl anpassade till småhusbyggandets krav. Men stora och avancerade projekt är man knappast kompetent att klara i de små kommunerna.

Vi har också noterat att stora kommuner klarar svåra byggen, men i stället på grund av avstånd och mer specialisering inte är så väl anpassade till små byggherrar.

En tänkbar förbättring skulle vara att diversifiera handläggningen av byggärenden på följande sätt:

- Små kommuner behandlar små och enkla projekt som nu
- Små kommuner ges vid behov assistans från länsnivå (se 7.4) för att klara stora byggen. Vi föreställer oss till exempel att en erfaren ingenjör besöker byggnadsnämnden ett par gånger i månaden för granskning och kontroll av svårare byggen
- Stora kommuner ändrar behandlingen av små och rutinmässiga projekt. Speciell personal avdelas för detta och placeras vissa dagar i några servicekontor, som placeras i olika delar

av kommunen. Helst bör samma person sköta granskning, kontroll och alla kontakter med byggherren. Härigenom kan den lilla kommunens bättre rådgivning och service vinnas

- Stora kommuner behandlar stora eller svåra projekt som nu.

7.4 Länsbyggnadsinspektör

Vi har pekat på den ibland bristfälliga kompetensen hos mindre byggnadsnämnder. Vi har även pekat på det stora avståndet mellan kommuner och statens planverk och brister i erfarenhetsåterföringen. Man vet också att planverket är överlastat och har köbildning av ärenden. Detta är en vanlig företeelse vid centralisering.

En tänkbar lösning vore att på länsnivå inrätta en eller ett par tjänster med "länsbyggnadsinspektörer". Detta vore analogt med länsarkitekten, av vilken framförallt den lilla kommunen har stor hjälp i avsaknad av stadsarkitekt.

Länsbyggnadsinspektören skulle assistera kommunerna vid stora projekt, dispensfrågor, experimentbyggen osv. Vi föreställer oss att ärenden normalt inte skulle formellt remitteras till länsstyrelsen utan att inspektören med jämna mellanrum besöker varje nämnd och diskuterar aktuella problem. Om så krävs ur ansvarssynpunkt kan skriftliga bedömningar lämnas. Besluten bör dock formellt sett ligga hos kommunen. Den administrativa belastningen bör också ligga på byggnadsnämnden. Resultatet skulle kunna vara tillgång till större kompetens i små kommuner. Vidare skulle de stora ej behöva belasta planverket.

Länsbyggnadsinspektörerna skulle, förutom att innebära en avlastning för planverket, även fungera som återförare av erfarenheter till planverket. Åt motsatt håll bör de kunna fungera som informatörer genom kurser m m.

Det är dessutom mycket möjligt att den tidigare noterade negativa attityden till innovationer skulle lätta, eftersom en länsbyggnadsinspektör rimligtvis kan förväntas ha mer tid, kunskap och intresse för icke rutinartat byggande.

Idén med länsbyggnadsinspektörer kan stöta på vissa juridiska komplikationer, eftersom länsstyrelsen då skulle uppträda både som rådgivare och besvärinstans. En pågående studie av besvärärenden hos en länsstyrelse (Jernström, pågående arbete inom projekt 268) tyder emellertid på att tekniska frågor sällan ger upphov till formella besvär över byggnadsnämndens beslut om byggnadslov. De flesta besvärärenden rör byggnadsanpassning till stadsplan och liknande problem.

7.5 Ansvarsfrågan

Vi har iakttagit att byggnadsnämnderna inte har möjligheter att kontrollera alla detaljer. Många fel och brister slinker igenom. De personer vi intervjuat förmedlar intrycket att de försöker koncentrera kontrollen på de viktigaste sakerna, till exempel säkerhetsfrågor och grundläggningen. Men vilket ansvar har egentligen nämnden för de fel som slipper igenom? I praktiken ställs vare sig kommunen eller enskilda tjänstemän till ansvar. Trots detta förväntas de utföra en gransknings- och kontrolluppgift som är orimligt stor.

Det oklara ansvarsförhållandet drabbar speciellt småhusbyggarna. Ofta är det husfabrikanterna som för deras räkning sköter kontakterna med byggnadsnämnden, speciellt i den större kommunen. I och med att huset är slutbesiktigt och alltså godkänt av byggnadsnämnden tror i många fall småhusbyggaren att han fått ett bra hus och han funderar inte på vem som skall ta det ekonomiska ansvaret för eventuella fel och brister. När sedan fel upptäcks finner han i regel att han själv får betala alla reparationerna, vilka ibland kan uppgå till stora belopp.

Den otillräckliga kontrollen är inte bara en resursfråga utan också en fråga om rollfördelningen mellan olika parter. I vissa avseenden har byggnadsnämnderna inte möjligheter att utföra kontroll även om de skulle ha mer resurser. Carlsson & Nylander framhåller att:

"För att industriellt framställda byggnader skall överensstämma med den förut tänkta och beskrivna produkten måste således i dagens läge finnas en inbyggd kontroll i tillverkningsprocessen som garanterar detta. Det ligger i sakens natur att ansvaret för denna kontroll inte kan läggas på statliga och kommunala myndigheter eller enskilda konsumenter utan måste helt naturligt ligga på den som producerar husen och detaljerna till dessa. Det är rimligt att producenten ansvarar för kontrollen under produktionsskedet." (Carlsson & Nylander, 1970)

Frågan om var ansvaret för kontrollen bör läggas hänger samman med vilka garantiåtaganden producenten gör. Det kan tänkas att garantitiden behöver utsträckas från nuvarande 1 å 2 år till 10 år eller mera. För att en förändring av ansvarsförhållandena skall motsvara byggherrens och allmänhetens berättigade krav på fysisk och ekonomisk säkerhet är det givetvis en rad frågor av teknisk, organisatorisk och juridisk art som måste lösas, men som vi ej går närmare in på i denna rapport.

REFERENSER

Att bo, nummer 5 & 6 1972 och årgång 1973

Bexelius, A., Nordenstam, A. & Körlof, W: Byggnadslagstiftningen. (P. A. Norstedt & Söner). Stockholm, 1971

Byggnadsindustrin, Årgång 1973

Byggnadstidningen, Årgång 1973

Carlsson, A. & Nylander, J-O: Skador och brister i småhus. Väg- och vattenbyggaren nr 4 1970

von Essen, W: Stålbyggnadsnormer, Byggnästaren nr 7, 1973

Gouldner, A W: Patterns of Industrial Bureaucracy. (The Free Press). Glencoe, Illinois, 1954

Haldén, B: Grundläggning av småhus ett problem för det allmänna, Kommunal tidskrift nr 17, 1973

Häggroth, S: Den kommunala beslutsprocessen vid fysisk planering. (Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms Universitet). Stockholm 1972. Doktorsavhandling

Gustafsson, I: Inom byggbranschen verksamma chefers och arbetsledares åsikter om myndigheters styrning och dess verkningar. (Företagsekonomiska institutionen, Stockholms Universitet). Stockholm, 1973. Seminarieuppsats

Jernström, S: En studie av besvärssärenden hos länsstyrelsen. (Statens institut för byggnadsforskning). Pågående arbete inom projekt 268

Johnsson, G: Normeffekter - En inledande studie av normers effekter och planverkets handläggning av byggärenden. (Statens institut för byggnadsforskning); Stockholm, 1973. Arbetshandling

Klingberg, T: Analys av myndighetskontakterna i byggprocessenkäten. (Statens institut för byggnadsforskning). Stockholm, april 1973. Stencil

Klingberg, T: Normer för byggandet - begrepp, effekter och problem. (Företagsekonomiska institutionen, Stockholms Universitet). Stockholm, 1973. Seminarieuppsats

Klingberg, T. & Lindahl, C: Om samhällets styrning av byggprocessen. (Statens institut för byggnadsforskning). Stockholm, 1973. Stencil

Klingberg, T. & Lindahl, C: Märsta - om beslutsprocesser i samhällsbyggandet. (Statens institut för byggnadsforskning). Stockholm, 1974

Magner, B: Byggprocessens styrpunkter - en teoretisk modell. (Statens institut för byggnadsforskning). Stockholm, 1973. Stencil

Malmsten, B: Småhusindustrins byggkrängel. (IFB) Stockholm, 1973

Markström, F: Skall byggnadsnämnden ändra i byggnadslovsritningar? Kommunal Tidskrift nr 17, 1973

Plan, nummer 6, 1972 och årgång 1973

Rhenman, E: Samhällsorganisatoriska synpunkter på kommunal effektivitet. (SIAR) Stockholm, 1972

Sandlund, H: Normer som styrmedel - en förstudie av effekter på materialindustrins produktutveckling. (Statens institut för byggnadsforskning) Stockholm, 1973. Arbetshandling

Schon, D: Blindgångare mot framtiden. (PAN) Stockholm, 1972

SOU 1971:52 Byggandets industrialisering. Betänkande avgivet av byggindustrialiseringsutredningen. (Inrikesdepartementet) Stockholm, 1971

Statens Planverk: Aktuellt, nummer 1, 1974

Statens Planverk: Lämplighetsprövning av bebyggelse utanför detaljplan. Stockholm, 1973

Statens Planverk: Anslagsframställningar för budgetåren 1973/74 respektive 1974/75. Stockholm, 1972 respektive 1973

Statens råd för byggnadsforskning: Anteckningar från seminarium med PU-gruppen den 8/12, 1972

Statistiska Centralbyrån: Bostadsbyggandet 1972. Del 1. Stockholm, 1973

Statistiska Centralbyrån: Svensk utbildningsnomenklatur. Stockholm, 1973

Statistiska Centralbyrån: Årsbok för Sveriges kommuner. Stockholm, 1973

Svenska Kommunförbundet: Byggnadslagen och byggnadsstadgan. Stockholm, 1972

Svenska Kommunförbundet: Kommunala förtroendemän - 1971. parti, kön, ålder. Stockholm, 1972

Svenska Kommunförbundet: Kommunförteckning 1973-06-05. (Stencil) Stockholm, 1973

Svenska Kommunförbundet: Datalistor med personalstatistik från inventeringen den 1 mars 1973

Sveriges Konsulterande Ingenjörers Förening: Husbyggnadsprocessen. Stockholm, 1971

Wennlund, G: Resultat från enkät till deltagare i kurs för byggnadstekniska granskare. (Bostadsstyrelsen och Planverket) Stencil. Stockholm, 1973

Västmanlands läns tidning. 23/8 1973. Reportage från möte med föreningen Sveriges Stadsarkitekter

OM GRUNDMATERIALET OCH DESS BEARBETNING FÖR KAPITEL 3
"BYGGNADSNÄMNDERNAS TEKNISKA PERSONAL"

Materialet baserar sig på de uppgifter om personalbeståndet den 1/3 1973, som Svenska Kommunförbundets statistiksektion samlade in från landets kommuner för att bland annat ha som underlag för löneförhandlingarna. För vår studies räkning utförde Kommunförbundet en särskild datakörning, i vilken personal, som redovisats under rubriken "30 Stadsbyggnad (Byggnads- och planväsen)" sorterades kommunvis. Datalistorna innehöll bland annat ålder samt koder för förvaltning, befattning och utbildningsnivå. Nedan behandlas materialets egenskaper samt tolkningen och bearbetningen av materialet.

Total personal

Det första problemet var att fastställa den totala personalens storlek, dvs problemet var att avgöra vilken personal, som var att hänföra till byggnadsnämndens arbetsområde.

Förvaltningskoden "30 Stadsbyggnad (Byggnads- och planväsen)" var uppdelad enligt följande:

300	Byggnadsnämnd och dess kansli
301	Stadsarkitektkontor
302	Stadsplanekontor
303	Stadsingenjörskontor (även mätningkontor eller motsvarande)
304	Stadsplanekommitté

I de fall kommunen haft personal under förvaltningskoderna 300, 301 och 302 har samtlig teknisk personal med dessa kodnummer medtagits i vår bearbetning. I vissa fall har den tekniska personal vi sökt, till exempel stadsarkitekter och byggnadsinspektörer, av någon anledning varit kodade under 303, varvid vi tagit dem från denna förvaltning.

Efter en första bearbetning visade det sig att en del små kommuner ej hade någon teknisk personal alls inom gruppen 30. Den eftersökta personalen fick då sökas under förvaltningskoderna "31 Gatuförvaltning" och "200 Fastighetskontoret" i kommunförbundets grundmaterial. Vi har i dessa fall antagit att en eller ett par kommunalingenjörer, kommunaltekniker eller dylikt (inom 31 eller 200) utför arbetsuppgifter som åligger till exempel byggnadsinspektörer i de större kommunerna. Även om det i de berörda kommunerna rört mycket få befattningshavare kan förfarandet tendera att överskatta byggnadsnämndens personalresurser i vissa av de små kommunerna. Den nämnda tendensen till överskattning motverkas emellertid av att vissa andra kommuner redovisat exceptionellt liten personal under kod 300. I sådana fall får man troligen hjälp i byggnadsnämndsarbetet från till exempel "200 Fastighetskontoret" utan att vi fått med detta.

Vad det gäller Malmö kommun hade de en 4-siffrig förvaltningskod. Med utgångspunkt från befattningskoderna föreföll det som om Stadsplanekontoret hade kod 3021 och Byggnadsnämnden och dess kansli 3023, där också Stadsarkitektkontoret föreföll ingå.

Indelning efter befattning

Nästa fas i bearbetningen var att indela personalen på olika befattningar. Åtskilliga befattningskoder förekom för den tekniska personalen. Vi har i vårt material indelat personalen i fem huvudgrupper och nedan ges exempel på vilka befattningskoder, som medtagits under de olika huvudgrupperna.

Stadsplanearkitekter:

- 5024 Stadsplanearkitekt
- 5122 Stadsplanearkitekt Biträdande

Stadsarkitekter:

- 5021 Stadsarkitekt
- 5120 Stadsarkitekt Biträdande

Byggnadsinspektörer:

- 5690 Besiktningsingenjör Biträdande
- 6000 Byggnadsinspektör Förste
- 6030 Byggnadsinspektör
- 6090 Byggnadsinspektör Biträdande

Kommunalingenjörer och tekniker:

- 5006 Kommunalingenjör
- 5111 Kommunalingenjör Biträdande
- 6321 Kommunaltekniker

Övriga:

- 5072 Överingenjör
- 5130 Överingenjör Biträdande
- 5160 Arkitekt Förste
- 5161 Byråarkitekt Förste
- 5162 Chefsarkitekt
- 5170 Planarkitekt
- 5171 Byråarkitekt
- 5172 Distriktsarkitekt
- 5175 Arkitekt
- 5190 Planarkitekt Biträdande
- 5193 Arkitekt Biträdande
- 5200 Ingenjör Förste
- 5201 Avdelningsingenjör Förste
- 5202 Planeringsingenjör
- 5210 Byråingenjör Förste
- 5220 Stadsplaneingenjör Förste
- 5221 Byggnadsingenjör Förste
- 5260 Byråingenjör
- 5320 Stadsplaneingenjör
- 5340 Byggnadsingenjör
- 5600 Avdelningsingenjör
- 5620 Civilingenjör
- 5622 Ingenjör
- 5640 Byråingenjör Biträdande
- 5651 Stadsplaneingenjör Biträdande

- 5730 Ingenjör Biträdande
- 5731 Underingenjör
- 6200 Tekniker Förste
- 6201 Stadsplanetekniker Förste
- 6220 Byråtekniker
- 6250 Stadsplanetekniker
- 6280 Byggnadstekniker
- 6292 Planeringstekniker
- 6300 Tekniker
- 6360 Tekniker Biträdande

Vid bearbetning av datalistorna får man en känsla av att kommunerna använder olika beteckningar för samma slags arbete. Som exempel kan nämnas att Göteborg enligt datalistan har 2 stadsarkitekter, 9 byggnadsinspektörer. Den övriga tekniska personalen - 61 personer - har kodats som ingenjörer, arkitekter eller tekniker. Dessa företeelser i Kommunförbundets material gör att vi redovisar för få specialister och för många övrig personal. Dessa generaliseringstendenser synes vara större i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö än i de övriga kommunerna. Det verkar som om gamla titlar ofta hänger med även om man får ändrade arbetsuppgifter, dvs när någon genom till exempel befördran byter befattning görs inte motsvarande ändring i listorna. Detta kan sammanhånga med att varken kommunerna eller Kommunförbundet förefaller att kontrollera materialet i detta avseende.

Formell utbildning

För utbildning fanns på datalistorna en 3-siffrig kod vars andra siffra angav utbildningsnivån. Denna kod saknades dock helt när det gäller Stockholm och delvis i andra kommuner. I kommuner med mindre än 150 000 invånare har vi gjort vissa antaganden i de fall där utbildningskod saknats som till exempel att stadsarkitekten har eftergymnasial utbildning samt att byggnadsinspektörer och ingenjörer har gymnasial utbildning. Det finns alltså anledning anta att utbildningsnivån i verkligheten är något mer ojämn än i vår uppställning i avsnitt 3.3.

Här bör påpekas att grundmaterialet och därmed vår redovisning bara belyser en aspekt av tjänstemännens kompetens, nämligen den formella utbildningen. Andra aspekter av kompetensen, till exempel yrkeserfarenhet, är tyvärr inte behandlade.

NÅGRA METODFRÅGOR

I. Studiens roll

Den här avrapporterade studien är i stor utsträckning en studie av byggnadsnämndernas externa relationer ur nämndernas egen synvinkel. Med externa relationer menar vi då till exempel relationerna med planverket och med byggherrarna och deras medhjälpare. Dessa relationer har belysts ur andra synvinklar i olika arbeten, som bedrivits inom projekt 268 på SIB (se referenslistan). Den här föreliggande rapporten bör därför inte ses helt isolerat från övriga arbeten inom projektet, vilket framgår bland annat av de talrika hänvisningarna i texten.

II. Tidsaspekten

Denna studie är främst en ögonblicksbild. Vi har mycket litet betonat den historiska förklaringen. Grovt sett kan vi säga att vi håller en variabel, nämligen tiden, konstant. I stället har vi spelat med kommunstorleken. Detta betyder att vi kanske tenderar att tillskriva just kommunstorleken en alltför stor roll som förklarande faktor. Kanske är det så att vissa av de iakttagna skillnaderna mellan kommunerna beror på att de befinner sig i olika stadier av utvecklingen. Kanske kommer den lilla kommunen om 10 år att mer likna den stora kommunen i dag.

III. Intervjumetoden

Den viktigaste informationskällan har varit intervjuer, vilket medför att denna studie är behäftad med den typ av osäkerheter som vidlåder de flesta intervjuundersökningar. Många uppgifter går ej att kontrollera. Intervjuoffren kan svara fel på grund av glömska eller en önskan att försköna sitt eget agerande. Därtill kan vi ha misstolkat svaren eller helt missat väsentliga frågor.

När intervjuerna planerades presenterades vi för de tre byggnadsnämnderna bland annat med ett rekommendationsbrev från statens planverk. Detta kan ha givit några intervjuoffer det felaktiga intrycket att studien gjordes åt statens planverk i något kontrollsyfte, vilket kan ha påverkat svaren i "förskönande riktning".

Flera åtgärder vidtogs för att minska felen och osäkerheterna. Anonymisering utlovades för att öka benägenheten att lämna ärliga och uttömmande svar. Intervjuerna spelades in på band för att man skulle ha möjligheter att gå tillbaka och kontrollera uttalanden. Olika påståenden har i görligaste mån jämförts med varandra och med dokumenterade fakta. För att komplettera och korrigera beskrivningarna bereddes samtliga intervjupersoner tillfälle att kommentera den preliminära skrivningen. Därtill kontaktades i några fall byggherrar och byggföretag för kontroll av vissa uppgifter.

Vi har i stor utsträckning använt oss av citat. Citat från en intervjuperson kan inte tillmätas något bevisvärde, men de kan ofta uttrycka attityder och känslor på ett bättre sätt än vi kan med våra egna ord. Intervjupersonerna har haft möjlighet att korrigera eventuella felciteringar eller feltolkningar.

R33:1974

Denna rapport hänför sig till forskningsprojekt 268, Byggprocessen, vid Statens institut för byggnadsforskning. Projektet har finansierats med anslag från Statens råd för byggnadsforskning.

**Distribution: Svensk Byggtjänst, Box 1403, 111 84 Stockholm
Grupp: produktion**

Pris: 17 kronor + moms