



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.



KPP-projektet om kommunala bostadsbyggnadsprogram

Rolf H Reimers et al

INSTITUTET FÖR BYGGDOKUMENTATION	
Accnr	81-0256
Plac	<i>ser</i>

✓
AW

R3:1981

KPP-PROJEKTET OM KOMMUNALA
BOSTADSBYGGNADSPROGRAM

Rolf H Reimers et al

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag
770485-8 från Statens råd för byggnadsforskning
till Regional planering, KTH, Stockholm, Stats-
vetenskapliga institutionen Umeå universitet,
Helsingborgs, Karlstads, Ljusdals och Örebro
kommuner samt Göteborgsregionens kommunalförbund.

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

R3:1981

ISBN 91-540-3440-X
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm.

LiberTryck Stockholm 1981 150201

INNEHÅLL

FÖRORD

1.	INLEDNING: SYFTE OCH GRUNDLÄGGANDE BEGREPP	9
1.1	Syfte	9
1.2	Grundläggande begrepp	9
2.	BAKGRUND	13
2.1	Historik	13
2.2	KBP's innehåll och handläggning enligt lagen	15
2.3	Analys av Bostadsstyrelsens kommentarer till kungörelse och tilllämpningsföreskrifter	16
2.4	Bostadsstyrelsens kontaktnät och utvecklingsarbete	17
3.	BASFAKTA OM BOSTADSBYGGANDE OCH KBP I VÅRA UNDERSÖKNINGSKOMMUNER	21
3.1	Bostadsbestånd och bostadsbyggande	21
3.2	Kort beskrivning av bostadsbyggnadsplaneringen	21
4.	HUR KBP ARBETAS FRAM: HANDLÄGGNING OCH INFLYTANDE	25
4.1	Inledning och översiktlig tidplan	25
4.2	De kommunala riktlinjerna	27
4.3	Tjänstemännens arbete med att upp- rätta förslag till KBP	28
4.4	Den politiska behandlingen	31
4.5	Information och massmedias behandling	33
4.6	Inflytande på KBP	33
4.7	Slutsatser	35
5.	FÖRHÅLLET MELLAN SUCCESSIVA KBP OCH MELLAN KBP OCH VERKLIGHETEN	37
5.1	Inledning	37
5.2	Arbets teknisk koppling	37
5.3	Innehållsmässig koppling och genom- förande	37
5.4	Varför är det som det är?	42
5.5	Bedömning	45
6.	FÖRHÅLLET MELLAN KBP OCH ANNAN KOMMUNAL PLANERING	47
6.1	Inledning	47
6.2	KBP och ekonomisk flerårsplanering	47
6.3	KBP och fysisk planering	48
6.4	KBP och andra kommunala planer, prognoser o dyl	49
6.5	Avslutning	50
7.	ANVÄNDANDE AV KBP: BEHÖVS KBP? GÅR KBP ATT ANVÄNDA?	51
7.1	Inledning	51
7.2	Externa intressenter	51
7.3	Statliga myndigheter	52

7.4	Behövs KBP?	53
8.	KOMMUNAL BOSTADSBYGGNADSPANERING: SLUTSATSER OCH IDÉER	55
8.1	Slutsatser - iakttagelser - ut- gångspunkter	55
8.2	Ett par grundläggande frågor	56
8.3	Kommunala bostadsbyggnadsutredningar.....	57
8.4	Handläggning av kommunal bostads- byggnadsutredning (KBU)	60
8.5	Utvecklingsplanering - utbyggnads- planering o dyl	61
8.6	Avslutning: Hur klara sig undan KBP?.....	62
BILAGA 1	Lagar, kungörelser och förordningar som berört KBP	65
LITTERATUR	67

FÖRORD

Forskningsprojektet "Den kommunala planläggningen och planeringsprocessen" (KPP-projektet) initierades under 1977 av en arbetsgrupp inom Byggforskningsrådet. Efter förarbete med programskrivning och projektplanering startade projektet 1 juli 1978 för att pågå under två år.


Huvudsyftet med KPP-projektet var att få fram en bredare och mer heltäckande beskrivning av den kommunala planeringen. Några väl avgränsade problem fanns inte från början utan frågeställningarna har preciserats undan för undan av projektets deltagare gemensamt.

Den kommunala planeringen - särskilt den långsiktiga - har studerats med en rad metoder, bl a dokumentanalyser, intervjuer och deltagande i planeringen. Genom överenskommelser med kommunerna har forskarna fått möjlighet att följa arbetet inom förvaltningar och nämnder.

Under cirka en tredjedel av sin tid har forskarna arbetat med olika uppgifter åt kommunerna.

Förarbetet till projektet, och däribland urvalet av kommuner och forskare, gjordes av Hans Fog och Rolf H Reimers.

Vid valet av kommuner har syftet varit att få med kommuner som har olika egenskaper. Följande åtta kommuner valdes ut:



<u>kommun</u>	<u>kommuntyp</u>	<u>invånare</u> <u>1.1.1978</u>	<u>forskare</u>
Robertsfors	Glesbygdskommun med normalstor yta	7.500	Gunnel Gustafsson
Ljusdal	Glesbygdskommun med stor yta	22.000	Håkan Westberg
Grums	Industrikommun med dominerande tätort	11.000	Martin Edman
Örebro	Servicekommun med stor folk- mängd	117.000	Christina Skantze- Carlsund
Solna	Förortskommun	52.000	Hans Lind
Alingsås	Genomsnitts- kommun	28.500	Gunilla Larborn- Friberg
Tingsryd	Industrikommun utan dominerande tätort	15.000	Ingrid Holfelt
Ängelholm	Servicekommun med normalstor folkmängd	29.000	Hans Bylund

Urvalet av forskare byggde på en rad kriterier, bl a att olika fackkunskaper skulle finnas representerade och att både personer med forskarbakgrund och bakgrund som kommunalt verksamma skulle finnas med.

Bland de åtta forskare - fyra kvinnor och fyra män - som arbetat i kommunerna finns representerade olika utbildningar och olika akademiska discipliner såsom historia, psykologi, sociologi, kulturgeografi, statskunskap, national- och företagsekonomi, filosofi. Ett par av deltagarna har även erfarenhet av kommunalpolitiskt arbete.

Deltagare var Hans Bylund, kulturgeograf, ekonom, planeringssekreterare i Helsingborgs kommun; Christina Skantze-Carlsund, socionom, socialarbetare i Örebro kommun; Eva Cannersten-Hansson, sekreterare; Martin Edman, arkitekt, planarkitekt i Karlstad kommun; Hans Fog arkitekt, professor; Gunnel Gustafsson, fil dr, docent i statskunskap vid Umeå universitet; Ingrid Holfelt, psykolog, tf länskolpsykolog i Östergötlands län; Gunilla Larborn-Friberg, fil kand, utredningsledare vid Göteborgsregionens kommunalförbund: Hans Lind, civilingenjör, fil kand; Inga-Lena Matthews, sekreterare; Rolf H Reimers, arkitekt, docent, K-Konsult i Stockholm; Håkan Westberg, civilingenjör, fil kand. Under projektets slutskede deltog dessutom Madeleine Franzén, journalist, Statens Planverk, med redigeringsuppgifter och Göran Hermerén professor i filosofi vid Lunds universitet, med en utvärdering av projektets metod.

Inledningsvis kartlades en rad basfakta om kommunerna, kommunernas organisation och vilka plandokument som tas fram. I ett andra skede specialstuderas tre former av långsiktig planering: ekonomisk flerårsplanering, bostadsbyggnadsprogram och fysisk översiktsplanering. I det tredje och avslutande skedet lyftes vissa speciella aspekter på den kommunala planeringen fram: det gällde samordning, demokrati, synen på människan i planerna och planeringen som social process. Var och en av dessa aspekter, liksom de tre planeringsformerna, presenteras i en separat rapport. Se figuren på nästa sida.

I KPP-projektets rapportserie finns ytterligare några titlar. Rapporten "Planeringsvetenskap" preciserar vissa grundläggande begrepp och metodfrågor. I "Planering i en kommun" presenteras en av de åtta kommunerna, Alingsås, och den typ av material som övriga rapporter bygger på. I "Kommunal planering" ges en sammanfattning av projektets resultat.

Scener från en kommunalförvaltning, skiss till en pjäs, skriven av Hans Lind, har ingått i projektgruppens material, men publiceras inte i rapportserien.

KOMMUNAL
PLANERING
- en
introduktion

EKONOMISK
FLERÅRS-
PLANERING
I KOMMUNER

KOMMUNALA
BOSTADSBYGG-
NADSPROGRAM

KOMMUNAL
FYSISK
ÖVERSIKTS-
PLANERING

KOMMUNAL
DEMOKRATI
OCH
PLANERING

SAMORDNING
I KOMMUNER

MÄNNISKAN I
KOMMUNALA
PLANER

PLANERANDE
MÄNNISKOR I
KOMMUNEN

PLANERINGS-
VETENSKAP

PLANERING I
EN KOMMUN
- om Alingsås

KPP-PROJEKTETS
METOD
- en
utvärdering

Forskarna i projektet har träffats cirka en vecka per månad under projektets gång för att gå igenom insamlat material, utkast till rapporter och för att planera det fortsatta arbetet. Byggforskningsrådets samhällsplaneringsberedning har varit referensgrupp.

Besluten om projektets uppläggning har fattats gemensamt i projektgruppen. Vi står, om inget annat anges, gemensamt för innehållet i de rapporter som publiceras i KPP-projektets namn.

juni 1980

Hans Bylund
Martin Edman
Hans Fog
Gunnel Gustafsson
Ingrid Holfelt
Gunilla Larborn-Friberg
Hans Lind
Rolf H Reimers
Christina Skantze-Carlsund
Håkan Westberg

1. INLEDNING: SYFTE OCH GRUNDLÄGGANDE BEGREPP

1.1 Syfte

KPP-projektet studerar den långsiktiga kommunala planeringen. En studie av kommunala bostadsbyggnadsprogram - i fortsättningen förkortade KBP ¹⁾ - är då självklar, eftersom dessa program behandlar bostadsbyggandet under den närmaste femårsperioden.

KBP är också intressant därför att knappast något bostadsbyggande eller några andra bostadsförsörjningsåtgärder kan vidtas utan kommunens medverkan. Bostadsförsörjningen har bl a därför ofta en central plats i kommunens planering och kan spela en stor kommunalpolitisk roll.

Ett speciellt drag hos KBP är att arbetet med det är ålagt kommunerna av staten. Därmed kan en studie av KBP belysa vissa frågor kring statlig styrning av kommunernas planeringsformer. ²⁾

Det allmänna syftet med denna studie av KBP är att klargöra skillnader och likheter mellan våra undersökningskommuner när det gäller t ex

- hur arbetet med KBP går till på tjänstemanna- och politikersidan
- vilken roll KBP har i den kommunala planeringen
- hur "pålitligt" KBP är

Med vårt empiriska material och en litteraturgenomgång som grund försöker vi avslutningsvis peka på, hur KBP kan förändras för att det ska bli bättre, givet vissa angivna mål, och hur det kan kopplas till annan långsiktig planering i kommunen, särskilt fysisk översiktsplanering och ekonomisk flerårsplanering.

1.2 Grundläggande begrepp

Begrepp som plan och planering har diskuterats i en annan rapport. ³⁾ För denna rapport om KBP är det emellertid viktigt att hålla isär:

- 1 Kommunala bostadsbyggnadsplaner
- 2 Kommunala bostadsbyggnadsplaner i dokumentform
- 3 KBP

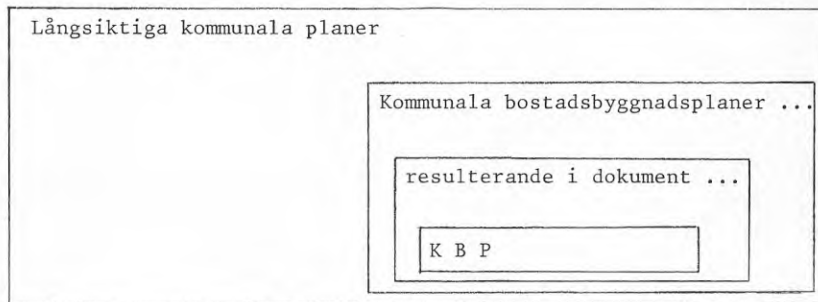
- 1) De program kommunerna utarbetar fr o m 1980 kallas bostadsförsörjningsprogram. Förkortningen KBP används dock även i fortsättningen av bostadsstyrelsen.
- 2) En fråga som t ex är aktuell därför att förslaget till Plan- och Bygglag innehåller en ny obligatorisk översiktlig planform - en s k Marköversikt.
- 3) Se vår rapport "Planeringsvetenskap"

Med kommunala bostadsbyggnadsplaner menas då tankar/beslut/avsikter rörande bl a när bostäder ska byggas i olika kommundelar. Två saker är viktiga i denna formulering.

Bostadsbyggnadsplaner behöver inte vara skriftliga. De kan också vara odokumenterade tankar/beslut/avsikter hos inflytelserika politiker eller tjänstemän i kommunen.

Bostadsbyggnadsplaner handlar om när olika bostadsbyggnadsprojekt ska genomföras. Detta skiljer bostadsbyggnadsplaner från fysiska planer vilka i regel bl a behandlar bostadsbebyggelsen och dess samband med omgivningen men inte innehåller beslut om när projekt skall genomföras.

Med KBP menar vi det som görs därför att kommunen enligt lag är ålagd av staten att göra ett KBP och som kommunen kallar KBP. 1) Det rör sig t ex om vissa blanketter som ska fyllas i. Utöver KBP kan det alltså finnas ytterligare dokument i vilka kommunen redovisar bostadsbyggnadsplaner, vilket illustreras i nedanstående figur, där ytornas storlek inte ska tillmätas någon vikt.



En diskutabel punkt i denna figur är om rutan KBP skall ligga helt inom rutan kommunala bostadsbyggnadsplaner. Ett argument mot detta är att KBP ibland, som framgår av denna rapport, har rent taktiska syften och inte motsvarar någon kommunal avsikt. Med den definitionen av plan som vi har är dock inte detta ett avgörande argument mot att kalla något för plan.

Figuren kan användas för att klargöra vad det är vi ska studera i denna rapport. Man kan ju fråga sig, om det är intressant att studera KBP, om det finns annan och kanske viktigare bostadsbyggnadsplanering i kommun-

1) Kommunernas KBP innehåller ofta mer än vad som är obligatoriskt.

en. 1) Vår uppläggning har varit sådan att vi startat i det kommunerna kallar KBP. Genom att se på vad det är och inte är, har det i princip varit möjligt att fånga in även annan kommunal bostadsbyggnadsplanering. Den allmänna bilden i våra undersökningskommuner är dock att kommunens bostadsbyggnadsplaner i dokumentform är identiska med KBP. 2)

1) Jfr förhållandet mellan KERP och ekonomisk flerårsplanering.

2) Örebro och Alingsås gör dock dessutom ett mer omfattande dokument.

2. BAKGRUND

2.1 Historik

Före andra världskriget var bostadsbyggandet en privat uppgift. En rad utredningar under slutet av 30-talet och början av 40-talet resulterade i omfattande lagändringar 1947. Då tillkom en lag i vilken kommuner med mer än 10.000 invånare och andra expansiva kommuner, ålades att upprätta bostadsförsörjningsplan. Planen skulle enligt tillämpningskungörelsen (SFS 1947:1011) avse en tid av 10 år och innehålla riktlinjer för bostadsproduktionens omfattning och inriktning. Samordning skulle eftersträvas med annan samhällsplanering. Det ökade ansvaret som lades på samhällsorganen fick också uttryck i den nya byggnadslagen samma år. Kommunen skulle styra utvecklingen med generalplan och kontrollera kvaliteten i bebyggelsen med detaljplan.

"Först åtta år efter lagens tillkomst lades den första bostadsförsörjningsplanen fram. Det var en plan för Gävle stad som upprättats i samarbete med Bostadsstyrelsens planeringsbyrå. De följande åren kom ytterligare några bostadsförsörjningsplaner till stånd men inte alls i den utsträckning som avsågs med bestämmelsen i 1947 års lag. En av orsakerna härtill var att det inte förelåg någon metodik i fråga om planering av bostadsförsörjningen på längre sikt. De samtidigt igångsatta generalplanarbetena spårade också ur på grund av bristfälliga metoder och fick rykte om sig att vara föga verklighetsförankrade. Härtill kom att det statliga arbetet med ramar för bostadsbyggandet saknade långsiktigt perspektiv och att det för den skull var utsiktslöst att med någon säkerhet planera kommunalt för det framtida bostadsbyggandet".

(Svensson & Eklund 1978, s 9)

Utredningar om bostadsförhållandena under slutet av 50-talet och början på 60-talet visade att förhållandena på många håll var bristfälliga. En omfattande flyttning mellan regionerna förvärrade bristsituationen i större orter med expansivt näringsliv. Det skiljedes miljonprogrammet, innebärande att en miljon bostäder skulle byggas på 10 år, beslutades av riksdagen. För att genomföra en så omfattande standardhöjning fordrades en samordnad och systematisk planering.

Riksdagen beslöt 1962 att alla kommuner med minst 10.000 invånare samt utöver dessa ytterligare ett antal kommuner, skulle åläggas att upprätta kommunala bostadsbyggnadsprogram. (Bostadsstyrelsen 1963, s 2)

En omfattande utvecklingsverksamhet med samarbete mellan bostadsstyrelsen, kommunförbundet och forskare föregick den första programomgången som gällde åren 1964-68. Huvuddragen i uppläggningsplaneringen var att en behovsbedömning med 10 till 15 års sikt skulle ligga till grund för en 5-årig produktionsförberedande planering, vilken över-

arbetades årligen. Den 5-åriga planen skulle ange vad som var möjligt att bygga med hänsyn till de resurser kommunen kontrollerade. Kommunens markinnehav ansågs ha stor betydelse för kontrollen av genomförandet. Instrument för kommunal markpolitik utvecklades därför centralt under 60-talet. Utformningen av den detaljerade redovisningen av produktionsförberedelserna byggde bl a på forskning om detaljplaneringsprocessen och byggnadsprojekteringsprocessen.

Arbetet med KBP hade tills vidare karaktären av försöksverksamhet. Denna försöksverksamhet blev permanent genom en lag 1967. I en kungörelse samma år upphävdes också gränsen 10.000 invånare. I en kungörelse 1971 fastslogs att länsbostadsnämnden skall inhämta länsstyrelsens yttrande över KBP och med eget yttrande överlämna KBP till bostadsstyrelsen.

Under 70-talet förändrades förutsättningarna för bostadsproduktionen. Från att tidigare ha begränsats av utbudet av mark, kapital och arbetskraft, begränsades den nu av efterfrågan på bostäder. Tomma lägenheter blev en följd av detta och bostadsproduktionen sjönk snabbt och kraftigt. Alla kommuner fick bygga i den omfattning de ville. Bostadsproduktionen försköts från flerfamiljshus till småhus.

I slutet på sjuttioalet hade de tomma lägenheterna tagits i anspråk. Krav på en ökad produktion av framförallt små lägenheter i flerfamiljshus började åter höras.

Skiftningarna när det gäller bostadsbyggandets förutsättningar har självfallet påverkat synen på KBP. I kommuner med stor produktion användes KBP i början av 70-talet för att argumentera för rätten att bygga mycket. KBP gav också en möjlighet att planera markinköp, investeringar e t c. Behovsdelen i KBP var däremot mindre intressant. Det man fick bygga kunde man få avsättning för. Behovsprognosen blev däremot viktigare när det fanns risk att produktionen skulle överstiga efterfrågan, vilket gällde för senare hälften av 70-talet.

Från och med 1973, d v s programomgången 1974-78, skulle KBP för vissa kommuner kompletteras med ett särskilt bostadssaneringsprogram, BSP. ¹⁾ Bostadssaneringsprogrammet skulle innehålla uppgifter om det äldre bostadsbeståndets skick, en översiktlig planering för genomförandet av sanering och de övriga uppgifter som behövs för en samlad redovisning av saneringsverksamheten på längre sikt. (Bostadsstyrelsen 1977a, s 1)

Resultatet av den hittills genomförda planeringen av saneringsverksamheten anges på en särskild redovisningsblankett. Blanketten jämte erforderliga kommentarer samt en redogörelse för saneringsverksamheten utgör

1) Dessa kommuner var 1979 110 st.

redovisningen av kommunens bostadssaneringsprogram.
(Bostadsstyrelsen 1977b, s 19)

Fr o m 1980 skall alla kommuners KBP obligatoriskt innehålla ett bostadssaneringsprogram.

Lagar, kungörelser och förordningar som berört bostadsbyggnadsprogrammen finns förtecknade i bilaga.

2.2 KBP's innehåll och handläggning enligt lagen

Följande citat belyser vad KBP är tänkt att innehålla:

"I redogörelsen för bostadsbyggnadsprogrammet skall ingå fyra redovisningsblanketter, karta samt kommentarer. Blanketterna visar bostadsbyggnadsbehov, planerat bostadsbyggande, nybyggnad och modernisering sammanfattningsvis under programperioden, med årsvis fördelning efter hustyp, lägenhetsstorlek och upplåtelseform samt projektvis i olika bebyggelse- och saneringsområden för de närmaste tre åren. Blanketterna skall föras med kommentarer av vilka bör framgå hur olika beräkningar och bedömningar gjorts". (Bostadsstyrelsen 1977b, s 18)

"Även sådana lokaler som behövs som servicekomplement inom bostadsområden skall tas med i programmet". (Bostadsstyrelsen 1977a, s 1)

"Av redovisningen skall också framgå kommunens bostadspolitiska målsättningar och intentioner samt de särskilda förutsättningar eller hinder av markpolitisk, teknisk eller ekonomisk natur som föreligger för ett genomförande av programmet och som bör bringas till myndigheternas kännedom". (Bostadsstyrelsen 1977b, s 19)

"Programmen redovisas senast den 1 februari till länsbostadsnämnderna som sammanställer och bedömer programmen innan de sänds vidare till bostadsstyrelsen för ytterligare sammanställning och analys. För de tre storstadsområdena upprättar respektive kommunala samarbetsorgan en gemensam behovsbedömning samt sammanställer och bedömer kommunernas planerade påbörjande". (Bostadsstyrelsen 1977a, s 1)

Uppgifterna om det framtida bostadsbyggandet i kommunerna används för att uppskatta behov av arbetskraft, byggmaterial och lånemedel ¹⁾ och som underlag för bedömningar av om bostadsproduktionen behöver styras eller ej och med vilka metoder den i så fall skall styras. Staten kan vilja styra för att mål på riksplanet skall kunna uppnås. Dessa mål kan t ex gälla boendeförhållandena i landet eller sysselsättningen i byggbranschen.

1) Se vidare kap 7

2.3 Analys av Bostadsstyrelsens kommentarer till kungörelse och tillämpningsföreskrifter

För att få en klarare bild av hur man från centralt håll sett och ser på KBP har vi gått igenom och jämfört vad som sägs i bostadsstyrelsens kommentarer, dels till den första programomgången 1964-68, dels till en senare programomgång 1979-83.

Programomgången 1964-68

Bostadsstyrelsens kommentarer till kungörelse och föreskrifter inför den första programomgången 1964-68 avspeglade en försiktig syn på planering och dess möjligheter. Man menade att möjligheterna att förutse framtida produktion var begränsade men att långsiktiga analyser ändå ökade möjligheterna att undanröja hinder och åstadkomma meningsfullt samarbete. Man pekade på möjligheter för kommunen att successivt justera sina mål och planer, att påskynda myndigheters bedömningar eller få förhandsbesked vad gäller t ex lån. Man pekade också på möjligheter att internt få till stånd en diskussion mellan olika delar av förvaltningen så att konsekvenser av olika slag klarläggs och diskuteras. Vad man uppenbarligen trodde var, att en ökad medvetenhet i sig är av godo och att en sådan främjas om man inventerar befintliga förhållanden och dokumenterar befintlig kunskap och gjorda antaganden.

Man såg också bostadsbyggnadsprogrammet som ett medel för de statliga myndigheterna att hjälpa kommunerna skaffa sig en överblick över behov av och möjligheter att producera bostäder. Detta sägs visserligen inte rent ut men kan läsas mellan raderna. Genom att beskriva hur behov kan beräknas och produktion planeras ville man få kommunerna att i god tid förbereda produktionen.

Av kommentarerna framgår att man hade helt klart för sig att programmen kan komma att slå kraftigt fel, dels p g a osäkerheter i kommunens egen planering, dels p g a osäkerheter i omgivningen (näringslivets utveckling, ekonomi, vanor e t c).

Programomgången 1979-83

Bostadsstyrelsens kommentarer till programomgången 1979-83 förmedlar inte lika tydligt den grundsyn man utgick från 1963. Osäkerhet, föränderlighet och betydelsen av en ökad allmän medvetenhet om de långsiktiga perspektiven framgår ej klart i formuleringarna.

Enligt uppgift ¹⁾ har dock de centrala myndigheternas grundsyn inte förändrats. På bostadsstyrelsen ser man fortfarande KBP bl a som ett medel för kommunen att skaffa överblick och att åstadkomma samordning. Man

1) Intervju med K G Palmér, Bostadsstyrelsen

är medveten om osäkerheterna i materialet och beaktar dem när man gör sina sammanställningar på länsstyrelserna och på bostadsstyrelsen. Som en förklaring anges att mycket som sades 1963 nu är självklarheter och därför rensats bort ur kommentarerna. Det förefaller dock inte som om det som är självklart på bostadsstyrelsen också är det i alla kommuner, vilket kommer att framgå i följande kapitel.

Av blanketterna som KBP skall redovisas på framgår inte

- vad de statliga myndigheterna skall använda redovisningen till. Inte heller av kommentarerna till blanketterna framgår detta.
- om de siffror som skall anges skall ses som prognoser, mål, förslag till beslut om byggande eller angivande av möjlig kapacitet.
- planeringsläget i stort i kommunen. De obligatoriska blanketterna för programomgången 1964-68 gav något bättre möjligheter att utläsa detta eftersom man för varje projekt skulle redovisa hur långt man kommit i arbetet med vägar, valedningar och fastighetsbildning och när arbetet beräknades vara avslutat.

Avslutning

Ett problem med en rutiniserad planeringsform, som t ex KBP, är hur man ska undvika att den stelnar och att viktiga tankegångar tappas bort. Vår genomgång av bostadsstyrelsens kommentarer pekar åtminstone på att det blivit svårare att utläsa myndighetens uppfattning om verkligheten och deras idéer om KBP's möjligheter.

För att KBP inte bara ska bli blankettifyllande krävs att mer omfattande och självkritiska resonemang om möjligheter och problem vid långsiktig bostadsbyggnadsplanering hålls vid liv så att kommunerna rätt kan värdera och använda KBP.

En intressant fråga för att få grepp om tankarna bakom KBP är därför att se hur arbetet med att revidera anvisningar och kommentarer går till.

2.4 Bostadsstyrelsens kontaktnät och utvecklingsarbete ¹⁾

När det gäller arbetet med anvisningarna så sker det på bostadsstyrelsens planeringsbyrå. Delvis har samma personer, speciellt på ledningssidan, arbetat med dessa anvisningar sedan man började med KBP. Här finns alltså en kontinuitet.

Följande aspekter på arbetet med myndighetsanvisningar är intressanta:

1) Innehållet i detta avsnitt bygger i huvudsak på intervjuer med K G Palmér, Bostadsstyrelsen.

- A Sker systematiska kontakter mellan tjänstemän på de statliga myndigheterna och handläggare i kommunerna vid arbetet med anvisningarna med syfte att få in erfarenheter från utfört KBP-arbete? Om kontakter förekommer, sker dessa direkt mellan tjänstemän på bostadsstyrelsen och handläggaren eller via t ex länsbostadsnämnden?
- B Behandlas anvisningarna eller ändringar i anvisningarna politiskt? Vad händer i så fall under denna politiska behandling?
- C Vilka kontakter sker mellan bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna å ena sidan och handläggarna i kommunerna å den andra när anvisningarna skickas ut?

I det följande skall vi kort kommentera var och en av dessa punkter.

- A Tjänstemän på bostadsstyrelsen har kontakter med handläggare i kommunerna. Någon mer systematisk erfarenhetsåterföring har dock aldrig skett. Däremot har seminarier, konferenser och diskussioner skett i bostadsstyrelsens, länsbostadsnämndens, länsavdelningens på Kommunförbundet och kommuners regi. Tjänstemän från bostadsstyrelsen föreläser också på kurser för politiker och tjänstemän, för länsarkitekter m fl. Inför större revideringar i anvisningarna, t ex 1975, tog man kontakt med ett tiotal kommuner och träffade politiker och tjänstemän en dag för diskussioner. KBP tas dessutom ofta upp i samband med att man träffar representanter från kommunerna i andra ärenden. Länsbostadsnämnderna i många län har vidare en ganska intensiv kontakt med kommunerna.

På detta sätt får man en mängd kritiska synpunkter. En del visar sig vara obefogade därför att de beror på missuppfattningar. Den vanligaste missuppfattningen tycks vara, att mer är obligatoriskt än vad som faktiskt är det, eller att man måste följa de i anvisningarna givna räkneexemplen.¹⁾ En del synpunkter leder till ändringar, t ex tog man 1975 bort delar som berörde ordningsföljden i exploateringsverksamheten.

- B. Smärre ändringar i anvisningarna initieras och beslutas av tjänstemännen på bostadsstyrelsen utan någon politisk behandling. Större ändringar eller ändringar som bedöms vara av politisk natur tas upp i bostadsstyrelsens styrelse.

1) Anvisningarna är mycket tydliga i båda dessa avseenden. På varje formulär står vad som är obligatoriskt och vid räkneexemplen anges tydligt att de endast är exempel.

Vanligen sker inte någon debatt kring tjänstemännens ändringsförslag. Ett undantag var när bostadssaneringsprogrammen infördes då en debatt förekom om vilka kommuner som skulle åläggas att utarbeta dessa.

Politikerna själva tar mycket sällan upp förslag till ändringar. När så sker är det vanligen i mycket vaga termer. Vanligen är förslaget då föranlett av att politikerna fått någon fråga i annat sammanhang. När tjänstemännen ber om förtydliganden i sådana frågor, visar det sig att politikerna har svårt att konkretisera förslagen. Det har därför aldrig hänt att sådana förslag lett till förändringar i anvisningarna.

- C Anvisningarna skickas direkt från bostadsstyrelsen till kommunstyrelsen i respektive kommun. När stora förändringar skett i anvisningarna har länsbostadsnämnder och Kommunförbundets länsavdelningar haft konferenser med representanter från alla kommunerna för genomgångar. Till dessa konferenser kommer både tjänstemän och politiker. Bostadsstyrelsen har vid dessa tillfällen tagit fram material och ibland ställt upp med föredragshållare e t c. Sådana konferenser hölls t ex 1970, 1974 och 1976.

Inför arbetet med KBP för programperioden 1980-84 utarbetade bostadsstyrelsen helt nya anvisningar. I ett följebrev till anvisningarna för perioden 1979-83 skrev man "Kommuner som vill framföra synpunkter på denna metodutveckling ombedes ta kontakt med bostadsstyrelsen".

Avslutningsvis kan konstateras att någon politisk prövning av anvisningarna till KBP inte har förekommit sedan riksdagen väl bestämt sig för att KBP skulle göras 1963. Bostadsstyrelsen tycks dock ha ganska omfattande kontakter med politiker och tjänstemän i kommunerna. Kvaliteten på dessa kontakter har vi dock ej studerat. Vilka politiker och tjänstemän träffar man? Vem/vilka av dem framför synpunkter? Vad säger de? Vad beaktas av det som sägs och vad beaktas inte? Även om en sådan analys, t ex genom intervjuer visar att framförda synpunkter beaktas, kvarstår frågan om politiker och tjänstemän har kunskaper om konsekvenserna av nuvarande system och av de egna förslagen som gör att "bra" synpunkter förs fram.

3. BASFAKTA OM BOSTADSBYGGANDE OCH KBP I VÅRA UNDERSÖKNINGSKOMMUNER

3.1 Bostadsbestånd och bostadsbyggande

Våra undersökningskommuner är mycket olika vad gäller storlek, bostadsbestånd och bostadsbyggande. Tabellen nedan har till syfte att ge en överblick av vissa basfakta om kommunernas bostadssituation.

	Inv.antal 1978	Bostadsbeståndet 1975		Bostadsbyggande 75-78		Planerat byggande 1979 enl KBP 1979	
		antal	%småhus	antal	%småhus	antal	%småhus
Alingsås	28.500	11.500	51	750	94	410	60
Grums	11.000	4.500	58	290	89	80	100
Ljusdal	22.000	9.500	66	360	83	170	47
Robertsfors	7.500	3.000	82	250	100	110	51
Solna	52.000	26.500	2	300	7	130	12
Tingsryd	15.000	6.000	78	450	95	130	89
Ängelholm	29.000	11.500	57	1100	88	300	62
Örebro	117.000	54.500	33	2620	63	1000	36

Några drag i tabellen är värda att lyfta fram och vi kan urskilja några huvuddrag.

- Bostadsbeståndet:** Vid sidan av den självklara storleksskillnaden framstår Solna och Robertsfors som extremer. Solna har nästan bara flerfamiljshus och i Robertsfors, liksom i flera av de mindre kommunerna, dominerar småhusen klart.
- Bostadsbyggandet:** Örebro är den enda kommun som byggt mer än ett par hundra lägenheter per år.
- Planerat byggande:** Flerfamiljehusandelen ligger relativt högt i det planerade byggandet, men det är, som kommer att framgå i senare kapitel, en helt öppen fråga om den verkliga andelen kommer att ligga nära den planerade.

3.2 Kort beskrivning av bostadsbyggnadsplaneringen

Som en allmän bakgrund görs här en kort genomgång av KBP, om vad som tas fram förutom det obligatoriska materialet liksom KBP's allmänna status i kommunen. Uppgifterna gäller primärt arbetet med KBP för 1979-83.

Alingsås har sedan 1978 en permanent arbetsgrupp för KBP-arbetet. Diskussioner förs i en grupp med alla förvaltningschefer (PLASK) och i en grupp där dessa förstärkts med ordföranden och vice ordföranden i alla nämnderna (SAMSK). Härigenom har i arbetet med KBP införts en markant ökad möjlighet till förankring bland såväl tjänstemän som politiker. Den egentliga politiska

ledningen sker i kommunstyrelsens arbetsutskott. Ett första utkast till KBP går dessutom på remiss till alla förvaltningar i ett mycket tidigt skede av arbetet.

Programmet avseende 1979-83 är utsträckt till 1985. Dokumentet är dessutom betydligt mer omfattande än tidigare. Det går utöver det obligatoriska materialet och är en utredning innehållande flera andra aspekter på bostadsförsörjningen.

Grums utarbetar enbart det obligatoriska materialet, kompletterat med en kartbilaga. En konsult sköter beräkningar och blankettifyllande. Kanslichefen startar dock KBP-arbetet genom att utse handläggare. Handläggaren utarbetar förutsättningar som tillsammans med en rekommendation från kommunstyrelsens arbetsutskott ligger till grund för konsultens arbete. Under arbetets gång sker samråd med Karlstadsregionens planeringsnämnd.

Ljusdal utarbetar också bara det obligatoriska materialet. På tjänstemannasidan är KBP-arbetet i stort ett enmansjobb för fastighetsingenjören på tekniska kontoret, varefter den vanliga politiska behandlingen i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige tar vid.

Robertsfors KBP ses som en för kommunen totalt onödig produkt, därför att det i huvudsak byggs styckebyggda småhus i kommunen. Man fyller pliktskyldigast i blanketterna eftersom man måste. Arbetet utförs av kommunassistenten och kommuningenjören direkt för kommunstyrelsen.

Solnas KBP består, vid sidan av de obligatoriska blanketterna, av en inledande sida innehållande uppgifter om vad som påbörjats under året, uppgifter om varför vissa planerade projekt ej kunde genomföras och uppgifter om förutsättningar bakom KBP. Tjänstemän på fastighetskontoret utarbetar förslag med utgångspunkt från befolkningsprognos från planerings- och utvecklingskontoret och efter kontakter med stadsarkitektkontoret om planläget. Fastighetsnämnden har fram till 1980 behandlat KBP innan förslaget gått till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Få tror att det som står i KBP kommer att genomföras.

Tingsryd gör liksom Grums en kartbilaga men håller sig för övrigt till det obligatoriska materialet. Tidigare ansvarade fastighetschefen för KBP-arbetet men sedan 1974 är det utrednings- och planeringssekreteraren. Denne diskuterar ett preliminärt förslag med byggnadschefen, kanslichefen, fastighetschefen, chefen för bostadsstiftelsen, kommunalrådet och efter behov även med andra tjänstemän (fastighetskamreren, socialchefen etc). Förslaget bereds i kommunstyrelsen och dess arbetsutskott innan fullmäktige antar programmet.

Ängelholm. Fastighetsingenjören håller i arbetet med KBP som bara omfattar det obligatoriska materialet. Arbetet börjar med att man träffar de större bostadsföretagen som verkar i kommunen och tar del av deras planer.

1979 användes ett preliminärt förslag till KBP av budgetberedningen. Kontakt togs därpå med drätselkontoret, planarkitekten, avdelningschefen för projekteringsavdelningen inom gatukontoret, ledande politiker i kommunstyrelsens arbetsutskott förutom kommunalrådet. Den politiska behandlingen är som i Tingsryd.

Örebro. Utredningskontoret ansvarar för handläggningen av KBP. Något remissförfarande förekommer ej. Förvaltningschefen samråder dock med personal på plankontoret och fastighetskontorets exploateringsavdelning. Utredningskontoret ansvarar sedan för den slutliga sammanställningen. Det färdigställda materialet ingår i det underlag som skickas ut till förvaltningarna inför arbetet med den ekonomiska flerårsplaneringen. KBP behandlas under arbetets gång i kommunstyrelsens planutskott. Därefter bereds det i kommunstyrelsen och antas av fullmäktige.

Man upprättar två versioner av programmet. Den ena består endast av blankettmaterial och går till länsbostadsnämnden. I den andra har man satt ord till tabellerna. Kommunen överväger att införa nya rutiner och därvid upprätta ett 5-årigt detaljerat program och dessutom en översiktlig redovisning av bostadsbyggandet för ytterligare en 5-årsperiod. Detta för att åstadkomma en bättre framförhållning i fråga om mark och fastighetsförvärv.

4. HUR KBP ARBETAS FRAM: HANDLÄGGNING OCH INFLYTANDE

4.1 Inledning och översiktlig tidplan

Arbetet med att ta fram KBP och att föra ut det till dem som berörs kan delas upp i olika skeden.

De skeden som behandlas i följande avsnitt är:

- utarbetande av kommunala riktlinjer för tjänstemännens arbete
- tjänstemännens arbete med att upprätta ett förslag till KBP
- politikernas roll i arbete med KBP fram till dess KBP antagits
- information om innehållet i KBP till myndigheter, organisationer och allmänhet.

Hur resultat från arbetet med KBP används i det löpande arbetet i kommunen och av andra intressenter berörs i kapitel 7 och 8.

Innan vi går in på de olika arbetsmomenten, skall vi redogöra för när under år 1978-79, som KBP-arbetet utfördes i de åtta undersökningskommunerna. Redovisningen gäller det faktiska arbetet och inte uppgifter i eventuella tidplaner som upprättats innan arbetet eller under det.

Kommunerna, d v s kommunstyrelserna, fick ett brev på 3 sidor direkt från bostadsstyrelsens planeringsbyrå, daterat 1978-06-21. I brevet sadades att anvisningarna avseende åren 1978-82, daterade juni 1977, även skulle gälla för arbetet med KBP för 1979-83, dock med vissa smärre angivna ändringar. ¹⁾ Sista inlämningsdag till länsbostadsnämnden var den 1 februari. ²⁾

Arbetet med kommunala riktlinjer, handläggning av tjänstemän och politiker samt information går inte att strikt skilja från varandra. Detta beror bl a på att:

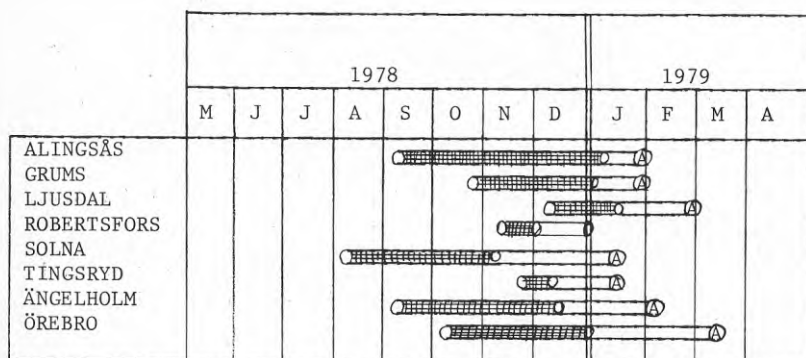
- Arbetet ofta sker direkt åt kommunstyrelsen. Med i bakgrunden finns vanligen redan från början av


-
- 1) Först nu förelåg fullständiga uppgifter från folk- och bostadsräkningen 1975 (FoB 75), varför man först nu kunde skriva att samtliga kommuner borde arbeta med behovsbedömningar, som grundats på uppgifter från FoB 75. Innan dess grundades en del kommuners bedömningar på uppgifter från FoB 70, dvs på 7 år gamla uppgifter.
 - 2) Ursprungligen var inlämningstidpunkten den 1 december året innan respektive programperiod, senare ändrades det till den 15 februari och 1972 till den 1 februari.


arbetet ett eller flera kommunalråd, kommunstyrelsen, kommunstyrelsens arbetsutskott, en planeringskommitté eller annan grupp i vilken förtroendevalda ingår. När det är så, kan man på sätt och vis påstå, att den politiska behandlingen pågår parallellt med, och ibland i samband med, tjänstemannaberedningen. Det är sannolikt att dessa politiker för kontroversiella frågor vidare till andra politiker.


- Information och programarbete kan gå hand i hand. En del av dem som är berörda och som har intresse av KBP's innehåll, lämnar underlagsmaterial. I detta sammanhang sker ofta också, medvetet eller omedvetet, en information från kommunens representanter om sådant, som kommer att ingå i KBP. Uppgiftslämnare och andra intressenter i bostadsförsörjningsfrågor kan även ha haft tillgång till och använt material, som tagits fram för eller legat till grund för KBP-redovisningen, även om de aldrig tagit del av KBP-dokumentet. Det innebär att information kommit intressenter till del, utan att någon egentlig informationsverksamhet bedrivits.
- I den mån kommunala riktlinjer ges för arbetet med KBP, sker detta vanligen inte i skriftlig form i ett inledande skede, utan successivt under arbetets gång.

I nedanstående schema redovisas när under året tjänstemännen handlade och politikerna behandlade KBP.



Teckenförklaring:  = handläggande tjänstemans arbete.

 = politisk behandling av färdigt förslag till KBP

 = antagande av KBP i KF

Den 1 februari ska kommunen ha lämnat KBP till länsbostadsnämnden.

4.2 De kommunala riktlinjerna

Inte i någon av våra kommuner utarbetas kommunala riktlinjer, förutsättningar eller rekommendationer i skriftlig form, som ett separat dokument. I Grums och Solna kommer man närmast skriftliga riktlinjer. I Grums har man en genomgång med den konsult som gör beräkningar och fyller i blanketter. Därvid gör denne anteckningar och rättelser i föregående års KBP. För arbetet i Solna gäller av storstockholms planeringsnämnd utarbetade gemensamma anvisningar för hela regionen. Dessa har karaktären av ett följebrev till bostadsstyrelsens anvisningar och innehåller vanligen ingenting, som leder till att arbetet med KBP för kommunerna i stockholmsregionen skiljer sig från motsvarande arbete i landets övriga kommuner.

De riktlinjer m m som vi i fortsättningen talar om är således genomgående muntliga.

I alla kommuner får handläggande tjänsteman mer eller mindre omfattande, klara och bindande riktlinjer, rekommendationer och synpunkter, vars status kan vara svåra att avgöra. Vidare finns det riktlinjer som givits tidigare år och som fortfarande gäller fast de inte upprepas. Sådana riktlinjer kan t ex ligga inbakade i en tradition. Slutligen kan handläggaren själv provocera fram "riktlinjer" för sitt arbete.

Hur pass lätt och vanligt är det att frångå givna riktlinjer eller att påverka dem? Handläggaren och de som ger muntliga riktlinjer har i alla våra kommuner, möjligen utom de två största (Örebro och Solna), vanligen så täta inbördes kontakter att avvikande synpunkter från handläggaren lätt kan föras fram. Det varierar sedan från situation till situation om dessa synpunkter föranleder att de muntliga anvisningarna ändras eller ej.

Vem ger riktlinjer? En del riktlinjer kan härledas ur politiska diskussioner, andra är rena tjänstemanna-produkter och ytterligare andra kommer från någon ledande politiker direkt.

Alla dessa varianter på riktlinjer både vad gäller innehåll, vem som ger dem, hur de är förankrade, hur de uppfattas och hur de följs förekommer i alla våra kommuner och det tycks vara tillfälligheter som avgör vilken variant det blir i en viss situation.

I KPP-projektet har vi inte försökt genomföra en systematisk kartläggning av de muntliga riktlinjerna. Det förefaller dock sannolikt att en mer inträngande intervjuomgång med handläggare, politiker på olika nivåer och handläggarnas chefer, där detta är relevant, bör kunna ge en del intressanta resultat. Speciellt bör det vara intressant att jämföra uppgifter om riktlinjer man givit med mottagarnas uppgifter om riktlinjer de fått.

Det kan dock noteras att de riktlinjer som gällt för arbetet med KBP inte anges i det färdiga dokumentet i någon av de åtta undersökningskommunerna.

4.3 Tjänstemännens arbete med att upprätta förslag till KBP

Inledning

När man började arbeta med KBP i kommunerna låg ansvaret vanligen på fastighetskontoret eller liknande enhet inom förvaltningen, eftersom de vanligen skötte förmedlingen av statliga bostadslån. Under 60-talet, när planfrågorna ofta var en propp i processen, deltog man från stadsarkitektsidan betydligt mer i arbetet än vad man tidigare gjort och gör idag. I våra kommuner ligger arbetet idag vanligen på tekniska kontoret, fastighetskontoret eller utredningskontoret och utförs i regel direkt åt kommunstyrelsen.

Huvudfrågan i handläggningen av KBP i våra kommuner skissades i föregående kapitel och här ska vi ta upp tre aspekter mer i detalj:

- Vilka kontakter sker mellan handläggare och andra tjänstemän?
- Vilka kontakter sker mellan tjänstemän och externa intressenter?
- Påverkar politikerna direkt handläggande tjänstemäns arbete under arbetets gång?

Kontakter med andra tjänstemän

Följande alternativ är tänkbara när det gäller kontakter på tjänstemannanivån:

- 1 Handläggaren gör KBP själv
- 2 Handläggaren tar informella kontakter under arbetets gång
 - 2a Av begränsad omfattning inom tekniska förvaltningar
 - 2b Med alla förvaltningar
- 3 Ett förslag till KBP skickas på formell remiss till andra förvaltningar
- 4 KBP tas upp i referensgrupp el dyl med andra tjänstemän
 - 4a I referensgruppen ingår tekniska förvaltningar
 - 4b I referensgruppen ingår alla förvaltningar.

Förhållandena i våra kommuner var följande:

Grupp 1: Ljusdal ¹⁾; Robertsfors

1) En arbetsgrupp för Fysisk planering ska överta arbetet med KBP från och med 1980. Ljusdal hamnar då i kategori 4b.

- Grupp 2a: Tingsryd, Solna, Grums, Ängelholm, Örebro
 2b: ---
 Grupp 3: ---
 Grupp 4a: ---
 4b: Alingsås 1)

Det är anmärkningsvärt hur begränsade kontakter som tas under arbetet med KBP. I regel är ju KBP ett viktigt underlag för t ex ekonomisk flerårsplanering. En tendens förefaller dock vara att kommuner inrättar grupper med representanter för flera förvaltningar som deltar i KBP-arbetet.

Det är svårt att säga något om vilka effekter ett bredare deltagande skulle kunna få på bostadsbyggandets omfattning, innehåll och lokalisering mer generellt eller på innehåll e t c i annan planering. I Alingsås innebar dock en kontakt med skolan att bedömningar inför KBP förändrades. Det är vidare svårt att avgöra om ett ökat engagemang i KBP-arbetet måste innebära minskat engagemang i någon annan planeringsaktivitet och vad i så fall en sådan förändring skulle innebära för för- och nackdelar. Det breddade deltagandet har i Alingsås bedömts som värdefullt och andra kommuner har som sagt känt ett behov av breddning.

Kontakter med externa intressenter

Formellt kan handläggaren ta kontakt med vem som helst utanför förvaltningen för att inhämta idéer och synpunkter. Alla som känner till att arbetet med KBP pågår kan också ta kontakt med handläggaren och framföra förslag.

Två kategorier av externa intressenter har kontaktats under KBP-arbetet i undersökningskommunerna:

- 1 Byggföretag, bostadsbolag
- 2 Grannkommuner

I Ängelholm kontaktas de större byggföretagen i ett inledande skede. De kommunala bostadsbolagen kontaktas i Ljusdal och Tingsryd, medan man i Grums har kontakt med grannkommunerna. I övriga kommuner har man inga regelbundna kontakter med externa intressenter under KBP-arbetet.

Mer formaliserade kontakter mellan tjänstemän i kommunerna och externa intressenter kan tyckas vara förvånande få. Man bör dock hålla i minnet att kontakter med byggföretag, byggherrar, myndigheter och grannkommuner tas i många sammanhang. Sannolikt lämnar man varandra

1) I den arbetsgrupp som tar fram KBP ingår representanter från administrativa kontoret, tekniska kontoret, stadsarkitektkontoret och fastighetskontoret.

därvid information, både vad gäller sakuppgifter och värderingar, som påverkar KBP-arbetet.

Några föredragningar av KBP för bredare politiska grupper eller för andra kommunmedlemmar förekommer endast i Alingsås av våra undersökningskommuner. KBP-förslaget är dock offentlig handling och kan på begäran erhållas från kommunen. Sådana förfrågningar förekommer dock inte i någon av de åtta kommunerna.

Behovet av externa kontakter i KBP-arbetet beror även på vilket syfte man har med KBP. Är syftet att uttala en kommunal målsättning, oberoende av vad som är möjligt, är kontakter mindre viktiga (speciellt om man anser sig veta vilket mål man bör ha) än om KBP skall spegla vad kommunen bedömer vara realistiskt.

Påverkar politiker under arbetets gång?

I alla våra kommuner förekommer det att ledande politiker försöker påverka handläggande tjänstemäns arbete direkt under arbetets gång, d v s innan det läggs fram för den formella politiska behandlingen. Denna påverkan kan ske via mer eller mindre tydliga anvisningar för hur arbetet skall bedrivas, så som nämnts tidigare, men också genom att föreslå eller besluta om vad arbetet skall resultera i. Det blir sedan tjänstemannens sak att frisera beräkningar och utgångsvärden, t ex genom att räkna bakifrån, så att det önskade resultatet uppnås.

I de mindre kommunerna är kontakten mellan politiker och tjänstemän så direkt att det kan vara meningslöst att urskilja något speciellt tjänstemanskede - kontakter kan ske löpande och synpunkter beaktas i KBP-arbetet. De kan gälla vissa objekt som ska med/bort eller att strötomter ska anges för vissa mindre orter.

Ett exempel på minimala kontakter under arbetets gång var Solna vid arbetet med KBP 1979-83. Förvaltningen hade då som policy att utarbeta ett "eget" förslag innehållande vad man bedömde som (maximalt) möjligt. Sedan fick politiker i fastighetsnämnd och kommunstyrelse ändra enligt sina politiska bedömningar. Ändringar som enligt tjänstemännen var helt orealistiska.

Blanketterna som ingår i KBP har till stor del en objektivistisk prägel - de gäller prognoser och behovsberäkningar som inte direkt är av politisk karaktär. Idag räknas dock ofta "baklänges". Av olika skäl bedöms det som politiskt lämpligt att komma fram till ett visst behov. På detta sätt blir innehörden i KBP-siffrorna fundamentalt oklar, vilket vi återkommer till i kapitel 5.

4.4 Den politiska behandlingen

Inledning

Det skede som skall behandlas i detta avsnitt är det från det att handläggande tjänstemän arbetat fram ett färdigt förslag till KBP till det att kommunfullmäktige (i Grums kommunstyrelsen) beslutat om KBP.

Låt oss emellertid först säga något om vad som görs för att underlätta läsbarheten hos KBP-materialet.

Hur sakligt och välmotiverat KBP's innehåll än är, så inbjuder ändå inte den obligatoriska redovisningsformen i tabeller till genomläsning. I en del kommuner, där KBP inte enbart ses som blanketter som man plikt-skyldigt skickar till länsbostadsnämnden en gång om året, har man kompletterat dessa blanketter med kartor med en förklarande text och/eller med bakgrundsuppgifter av olika slag. I Alingsås framställs ett mer omfattande dokument med bakgrundsdata och koppling till områdesplanering. I Örebro och i viss mån Solna har man också textkommentarer, medan man i Grums och Tingsryd kompletterar med en kartbilaga.

Det är dock inte bara eller ens i första hand genom redovisningstekniska grepp som den politiska behandlingen kan underlättas. Minst lika viktigt är hur KBP föredras och formerna för den politiska behandlingen. Vi har dock i projektet inte studerat detta och inte heller hur mycket tid som ges presentationen av KBP och på vilket sätt den genomförs. Vi kan bara konstatera att i alla kommuner utom Solna föredras KBP för politikerna i kommunfullmäktige av en tjänsteman innan man beslutar. I Örebro är det handläggarens chef som gör det, i övriga kommuner handläggaren direkt.

Hur sker den politiska behandlingen?

Följande händelseförlopp har konstaterats i de åtta undersökningskommunerna:

- A En nämnd behandlar KBP, varefter det läggs fram för kommunstyrelsen.

Detta sker i Solna, där fastighetsnämnden behandlar förslaget. Fram till för ett par år sedan behandlades KBP bara i fastighetsnämnden men numera går KBP till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. ¹⁾

- B Ett eller flera kommunalråd ensamma eller tillsammans med tjänstemän bearbetar förslaget till KBP, varefter det läggs fram för kommunstyrelsen.

Detta skedde i Solna, där några kommunalråd gjorde ett nytt förslag efter det att programmet

1) KBP 1981-85 ska dock behandlas direkt i kommunstyrelsen och inte beredas av fastighetsnämnden.

behandlats i fastighetsnämnden.

I Ängelholm går kommunalrådet igenom förslaget till KBP innan det läggs fram för kommunstyrelsens arbetsutskott. I Tingsryd tas det upp i en speciell beredningsgrupp där vissa tjänstemän ingår.

- C Speciell grupp med politiker (och ibland tjänstemän) behandlar förslaget innan det läggs fram för kommunstyrelsen.

Detta sker i Alingsås och Grums där blandade politiker-och tjänstemannagrupper behandlar KBP.

I Örebro behandlades KBP i kommunstyrelsens planutskott. Även i Ljusdal ska KBP behandlas av en arbetsgrupp med politiker.

- D Ingen speciell politisk behandling innan KBP läggs fram i kommunstyrelsen.

Detta gäller i Ljusdal och Robertsfors. Gränsdragningen mot B och C är naturligtvis flytande, eftersom t ex kommunalrådet kan ha kontakter under arbetets gång och då redan styrt utformningen.

En intressant fråga är hur KBP behandlas av de politiska partierna. KBP tas regelmässigt upp i respektive kommuns fullmäktige-grupp men då är förslaget redan långt gånget. Någon bredare behandling i partierna verkar inte förekomma men det kan tänkas ske indirekt genom dels inkomna synpunkter sedan föregående år på det då beslutade KBP, dels mer allmänna bostadspolitiska diskussioner t ex på medlemsmöten i partierna.

Vad sker vid den politiska behandlingen av KBP?

Tre huvudskeden i den politiska behandlingen av KBP kan urskiljas:

Före behandlingen i kommunstyrelsen (ej aktuellt i fall D ovan)

Behandlingen i kommunstyrelsen

Behandlingen i kommunfullmäktige

I vart och ett av dessa skeden kan det tänkas att:

- 1 Man gör stora ändringar och/eller för en intensiv och initierad diskussion
- 2 Inga eller endast små ändringar görs och ingen reell diskussion förs.

Den allmänna bilden är att det inte händer mycket i den formella politiska behandlingen. Förslagen är förankrade från början. Några exempel på förändringar vid den politiska behandlingen är dock följande:

- Solna 1978: Vid kommunstyrelsens beredning gjordes stora ändringar i fastighetskontorets/fastighetsnämndens förslag. Denna ändring bestod i princip i att de flesta objekten tidigare lades ett år - så att förslaget kom att likna föregående års KBP. En ändring som enligt tjänstemännen gjorde förslaget helt orealistiskt.
- I Ängelholm röstades ett speciellt projekt bort vid kommunfullmäktigebehandlingen.

Ett sätt att spegla den politiska behandlingen är att se om oppositionen lägger alternativa förslag. Endast i Solna har partierna lagt fram alternativa program. Vid kommunfullmäktigebehandlingen fanns fyra förslag (m+fp, c, s, vpk). Alternativa förslag och reservationer rörande enskilda punkter i programmet har förekommit även i Tingsryd. Den allmänna bilden är alltså att enighet råder vid den formella politiska behandlingen och att diskussionerna är begränsade.

4.5 Information och massmedias behandling

Någon speciell information om KBP som systematiskt sprids till kommunmedborgarna förekommer inte i någon av våra kommuner. De kommuner som har informationstidningar eller dylikt (t ex Solna och Ängelholm) tar dock upp det färdiga KBP där.

Innan KBP antagits av kommunfullmäktige ägnas den ingen uppmärksamhet i lokalpressen - det förekommer ingen diskussion där medan arbetet pågår i kommunen. Däremot presenteras det färdiga KBP och eventuella större diskussioner i kommunfullmäktige. Vårt intryck är att det är en okritisk presentation av typen "Så här skall det byggas de närmaste fem åren i kommunen". Som kommer att framgå av senare kapitel är detta en mycket missvisande presentation.

4.6 Inflytande på KBP

Inledning

Frågor om inflytande är komplicerade och kan studeras ur flera perspektiv. Det kan gälla politikernas inflytande i förhållande till tjänstemännens. Man kan fråga sig vilket inflytande olika intressegrupper har. Man kan också fråga sig vilket inflytande kommunen har i förhållande till staten samt vilken roll allmänna utvecklingstendenser i samhället spelar. Självklart är det också viktigt att hålla isär inflytande på inrethåll i KBP och inflytande över faktiskt byggande.

I vår rapport om ekonomisk flerårsplanering finns ett längre avsnitt om inflytande (kap 4.8), som tar upp flera allmänna frågor av intresse även för analys av KBP. Här kommer vi därför att vara litet mer kortfattade och inriktade på slutsatser just rörande KBP.

Politiker - tjänstemän

Tjänstemän gör förslag till KBP, i många fall med begränsade anvisningar från politikerna. Diskussionerna i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige är i regel inte särskilt ingående och litet ändras där i förslaget. Detta kan ge intrycket att tjänstemännen styr innehållet i KBP.

Vår uppfattning är att ett sådant intryck är felaktigt. Kommunalråd och/eller andra ledande politiker vet vad som är på gång. Tjänstemännen känner till de övergripande politiska resonemangen om bostadsbyggandet och kollar också av hur enskilda objekt ska hanteras. Det är också viktigt att komma ihåg att KBP görs varje år och att denna kontinuitet minskar behovet av direkt politisk styrning under arbetet. Man har något att utgå ifrån. I samband med behandlingen i kommunstyrelsen sker en genomgång av förslaget. Som alla granskningar i en tidspressad kommunledning är den dock långt ifrån fullständig. Tjänstemannen kan ha stort inflytande över detaljer i KBP. Det bör noteras att vi här talat om de ledande politikernas inflytande. Partiernas inflytande över dessa är en annan fråga.

Förhållandet mellan politikernas och tjänstemännens inflytande över det faktiska byggandet är mer komplicerat. Man måste se på respektive parts roll vid fysisk planering, förhandlingar med olika intressenter och vid själva genomförandet. Tjänstemännens inflytande kan vara större i detta sammanhang men det kan också vara tvärtom: Tjänstemännen kan ha stort inflytande över KBP därför att politikerna inte bryr sig om KBP. De vet kanske att KBP har liten betydelse för faktiskt byggande.

Intressegruppers roll

Intressegruppers direkta roll i KBP-arbetet är som framgått i avsnitt 4.3 begränsat. Inflytande via informella kontakter eller som ett resultat av att man vill föregripa kritik e t c förekommer säkert men vi kan inte yttra oss om det på grund av bristande material.

KBP är, till skillnad från den ekonomiska flerårsplanen, delvis en prognos. Tillkomsten av i KBP angivna styckebyggda småhus är t ex helt beroende av enskilda personers initiativ. Objekt som ska genomföras av privata företag på privatägd mark kan vanligen inte styras tidsmässigt av kommunen. Kommunens angivelser i KBP är i dessa avseenden främst en prognos med begränsade (positiva) styrningsmöjligheter för kommunen.

Statliga myndigheters inflytande

Kontakterna mellan kommunen och länsbostadsnämnd och länsstyrelse under arbetets gång är begränsade men dessa myndigheter kan naturligtvis genom kommentarer kring ett års KBP försöka påverka nästa års KBP. I tre av våra undersökningskommuner har sådana direkta på-

verkansförsök förekommit.

I Grums ifrågasatte länsstyrelsen spridningen av byggandet till de mindre orterna i kommunen (Borgvik och Värmskog) i 1978 års program. Bostäderna skall byggas i anslutning till arbetsställena, var länsstyrelsens uppfattning. Kommunstyrelsen har dock i ett protokollsutdrag hävdat sin rätt att själv avgöra var man skall bygga inom kommunen. I 1979 års KBP fanns objekt i Borgvik och Värmskog kvar.

Länsstyrelsen har vidare sedan början av 1970-talet ansett att kommunens bostadsbyggnadsbehov är något lägre än vad kommunen själv räknat med. Kommunen har också efter hand närmast sig länsstyrelsens behovsbedömning. Samrådsförfarandet mellan grannkommunerna har slutligen kritiserats hårt av nuvarande länsbostadsdirektören sedan han tillträdde 1974. Han förordar ett gemensamt KBP för regionens fem kommuner. Kommunerna motsätter sig dock detta.

I Robertsfors har vägförvaltningen motsatt sig en i KBP angiven utbyggnad av Bygdeå, eftersom problem med en överfart vid E4 ej är löst.

I Tingsryd har länsstyrelsen vanligen inte haft några synpunkter på kommunens byggobjekt. Vad gäller en mindre ort (Väckelsång) har dock regionalekonomiska enheten haft en del synpunkter i samband med områdesplanering och därigenom indirekt på KBP. 1975 uttryckte man nämligen i en promemoria sin tveksamhet över en snabb utbyggnad av Väckelsång med hänvisning till bristen på service och arbetstillfällen samt det relativt långa pendlingsavståndet till Växjö. Man befarade att Väckelsång skulle bli en pendlingsort till Växjö. Diskussionen har pågått sedan dess och 1979 när områdesplanen skickades till länsstyrelsen tog debatten ny fart och motsättningar blev än mer markanta. I kommunen blev man irriterad över regionalekonomiska enhetens synpunkter. Man undrade om de synpunkter som framfördes var politiskt förankrade eller om de var rena tjänstemannasympunkter.

I den mån länsstyrelsen lyckas påverka innehållet i KBP tycks kommunernas åtgärder mest vara ägnade att lugna länsstyrelserna. Några reella ändringar i uppfattning eller mål förefaller dessa önskemål eller påpekanden ej att leda till men det vore intressant att studera denna fråga närmare.

4.7 Slutsatser

KBP är i många kommuner en central del i planeringssystemet och bl a underlag för den ekonomiska flerårsplaneringen ¹⁾. Ur det perspektivet är handläggningen av KBP i kommunerna anmärkningsvärd, dels därför att så få deltar i handläggningen (kontakter mellan för-

1) Se vår rapport om ekonomisk flerårsplanering.

valtningarna är små), dels därför att så begränsade konsekvensbedömningar görs av KBP.

I kapitel 8 återkommer vi till dessa frågor och presenterar en del idéer om hur KBP kan förändras.

En förklaring till varför kommunerna arbetar som de gör med KBP är att det finns av staten ålagda blanketter och inlämningstidpunkter. Just detta kan försvåra egna rutiner och anpassning till övrig planering i kommunen.

5. FÖRHÅLLANDET MELLAN SUCCESSIVA KBP OCH MELLAN KBP OCH VERKLIGHETEN

5.1 Inledning

Antag att ett visst projekt skall genomföras 1981 enligt det KBP som lämnades in 1978. Är det då troligt att projektet även i det KBP som antas 1979 finns med för genomförande under 1981? En huvudfråga i detta kapitel är just denna innehållsmässiga koppling mellan KBP för olika år. Sker ständiga förskjutningar eller är KBP tämligen stabilt?

Innan vi går in på den frågan skall något sägas om den "arbetstekniska" kopplingen mellan olika KBP.

5.2 Arbetsteknisk koppling

Vilken roll spelar det gamla KBP vid handläggarens arbete med KBP?

I alla våra åtta kommuner har KBP sin utgångspunkt i föregående års KBP, d v s huvudfrågan blir:

Är de projekt vi tog med förra året fortfarande aktuella? Är det något som bör läggas till eller tas bort? Är tidpunkter och övriga uppgifter fortfarande aktuella?

Inte ens vid organisatoriska förändringar i arbetet med KBP eller vid personbyten tycks detta mönster luckras upp.

Frågan är nu om denna arbetstekniska koppling också ger upphov till en innehållsmässig kontinuitet.

5.3 Innehållsmässig koppling och genomförande

Antalet objekt i KBP varierar kraftigt från kommun till kommun och från tid till tid beroende på hur stor produktionen är och hur stora objekten är. Vi har kartlagt i vad mån utsagorna om tidpunkten för objektens genomförande förändras. Vi har däremot inte sett på övriga uppgifter om tex lägenhetsstorlekar, byggherre och upplåtelseform.

För att ge en konkret bild av hur de tidsmässiga jämförelserna vi har utfört kan se ut presenteras i tabellen på nästa sida uppgifter för Solna. Tabellen bygger på genomgång av tio års bostadsbyggnadsprogram och visar vad som sagts om olika objekt i resp års KBP. Det är möjligt att med denna typ av tabell följa enskilda objekts KBP-historia. Tar vi som exempel objektet "Västra Bagartorp" skulle det enligt KBP 1968-72 byggas 1969, sedan försköts det undan för undan tills det 1973 togs bort för att återkomma 1974. Andra objekt har en mer rätlinjig historia, t ex Kv Korallen som kom med i KBP 1975-79 och skulle påbörjas 1977. Detsamma sades 1976 och 1977. 1978 var objektet påbörjat.

OBJEKT	KBP												
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	
Salladen	68	+											
Generalen	68	+											
Hagalund No	68-71	69-71	+										
Sunnan			70-71	71	+								
Vakten	69	70						76	77	78	78		
Rödbetan/Moroten	69	70	70	71	+								
Tomaten/Gurkan/													
Dillen	70	70	70	71	+								
V Bagartorp	69	70	71	71	72		76	75	76	78 ¹⁾			
Hälla	69	70	72	73	72	+							
Stenbrottet	69	69	72			73	+						
Ingenjören/													
Arkitekten	70	70	70	71	72	73	74	+					
Trädet/Utkiken/													
Rasten	70	71	70-71	71	73	73-74	74	75	76	77	+		
Kappiöppningsbanan	71-72	71-72	71-72	72-73									
Rödkålen	72	72	72	71	72	74	74	78-79	78-80	78-80	81-82	81-82	
Rovan		69	70	+									
Bollen					72	73			77	78	79	79	
Turkosen					72	74-75	75	76	77	77	+		
Urnan						74	75	75	76	77	+		
Brahelund/Fisken							75					83	
S Bergshamra							77	78-79	79-81	80-81		82-83	
Koralien								77	77	77	+		
Motorn									80	80	80	80	
Västra Frösunda													
Pumpnan									80	80	80	80	
Väster-Järva											81-82	81-82	
Söder Ritorp											79-80	79-82	
Vasalund											79	79	
Vapenhuset												79	

1) Ingår efter 1977 i projektet Väster-Järva

Teckenförklaring: 68 = igångsättningsår enligt det KBP som antogs det år som angetts överst i kolumnen
+ = faktiskt igångsättningsår

Om vi utgår från ett "idealt" bostadsbyggnadsprogram, där ett projekt först kommer med år X+5 i programmet som tas år X och sedan närmar sig genomförande undan för undan tills det genomförs som planerat år X+5, så kan följande avvikelser förekomma:

A Ett projekt skjuts framåt undan för undan.

Detta är den vanligaste typen av avvikelse från "idealet". Ett extremfall i Solna är "Kapplöpningsbanan" där 1965 byggstart angavs till 1967 och där 1978 byggstart angavs till 1981. Undergrupper till typ A är:

- A1 Projekt förskjuts undan för undan men genomförs slutligen. Ex i Solna: Kv Turkosen, Kv Urnan.
- A2 Projektet förskjuts undan för undan och tas slutligen bort definitivt. Ex i Solna: kv Rödkålen.
- A3 Projektet förskjuts undan för undan och tas bort tillfälligt (p g a att det ligger bortom tids-horisonten). Ex i Solna: södra Bergshamra 1978, västra Bagartorp 1978, Kapplöpningsbanan 1972.

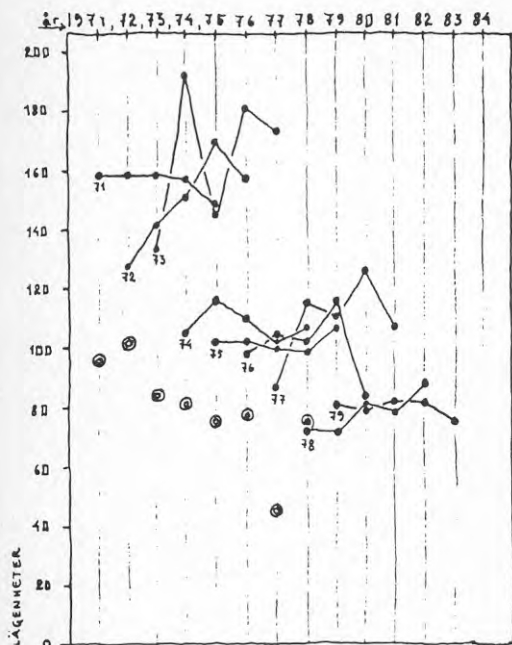
Andra typer av avvikelser från "idealet" är att:

- B Ett projekt dyker plötsligt upp för genomförande inom 1-2 år. Ex i Solna: Bollen 1972, Turkosen 1972, Urnan 1973, Brahelund 1974.
- C Ett projekt försvinner plötsligt utan längre förskjutningar (gräns mot A2 oklar). Ex i Solna: Brahelund 1976.

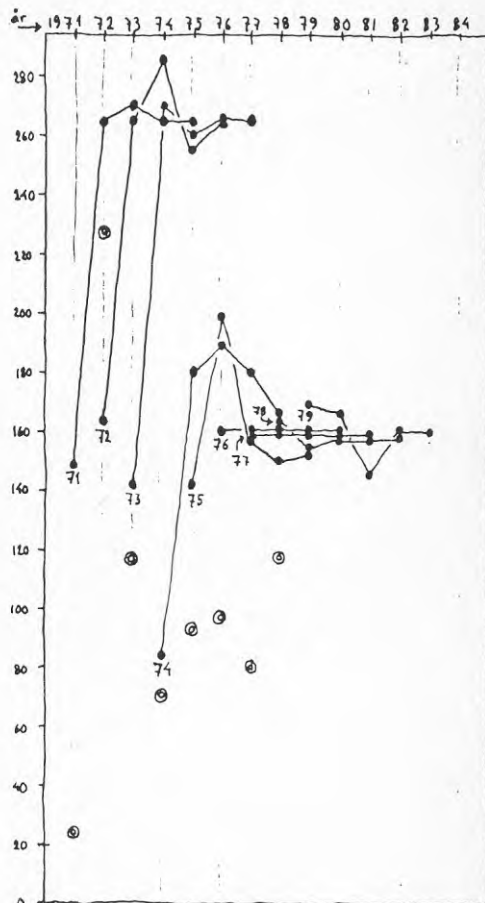
Alla dessa typer av avvikelser förekommer i våra åtta undersökningskommuner.

Ett annat sätt att belysa förhållandet mellan KBP för olika år är att se på uppgifterna om totalt byggande och hur de förändrats. Som exempel presenteras två figurer för Grums och Ljusdal på omstående sida.

BOSTADSBYGGANDE ENLIGT KBP
OCH I VERKLIGHETEN, GRUMS



BOSTADSBYGGANDE ENLIGT KBP
OCH I VERKLIGHETEN, LJUSDAL



- = planerat påbörjande enligt KBP
- = uppgifter i KBP för år NN
- = verkligt påbörjande

Av dessa figurer kan man bl a utläsa följande

- Att det som sägs om ett visst år i successiva KBP kan variera mycket. Ser vi t ex på 1975 i Grums KBP såde man följande i olika KBP:

KBP 1971-75	150 lgh	KBP 1974-78	120 lgh
KBP 1972-76	170 lgh	KBP 1975-79	100 lgh
KBP 1973-77	145 lgh		

Det faktiska byggandet blev 75 lgh

- Att det kan finnas stabila mönster vad gäller förhållandet mellan olika år inom KBP. I Ljusdal låg bostadsbyggandet år 1 i KBP betydligt lägre än år 2-4 för samtliga KBP som antogs mellan 1971 och 1975.
- Att KBP omprövas mer grundligt vid vissa tillfällen och sedan ligger någorlunda konstant. KBP i Grums var åren 1971, 1972, och 1973 på en nivå. 1974, 1975, 1976, 1977 var den på en annan nivå. I Ljusdal ligger KBP 71, 72, 73 på en nivå men de senare på en annan. Man kan urskilja ett antal större omprövningstillfällen då nivån ifrågasatts. I dessa fall sammanfaller det med att behovsprognosen ändrats.
- Det genomförda byggandet ligger i regel under det angivna i KBP.

För att belysa den sista punkten har vi gjort en mer systematisk jämförelse mellan faktiskt igångsatta lägenheter och angivet bostadsbyggande enligt KBP i några av våra kommuner. I tabellen nedan anges spännvidden i kvoterna mellan faktiskt byggande och byggande enligt KBP. Denna jämförelse har gjorts dels för hela KBP-perioden (år 1-5) dels för år 1.

Uppgifterna i tabellen är angivna i %. 50% innebär att man byggt hälften så mycket som man angivit i KBP, 200% att man byggt dubbelt så mycket som man angivit. I kolumn med rubriken 1 anges vad man sagt om år ett i KBP. I kolumnen med rubriken 1-5 anges vad man sagt för hela tidsperioden som KBP omspannar, d v s alla 5 åren.

Kommun	År eller tidsperiod		Uppgifterna är hämtade från KBP gjorda åren
	1	1 - 5	
	%	%	
Alingsås	15-125	71- 83	1972-1977
Grums	52-104	44- 65	1971-1978
Ljusdal	16-140	38- 57	1971-1978
Solna	0-100	34- 85	1968-1977
Tingsryd	54-154	72-104	1971-1978
Ängelholm	57-151	101-103	1972-1977

Ett par saker i denna tabell är värda att lyftas fram när det gäller variationer mellan kommunerna:

Ängelholm och Tingsryd har siffror närmast 100%, d v s relativt låg spridning och en nivå som stämt tämligen väl med faktiskt byggande.

Alingsås, Grums, Solna och Ljusdal har en större spridning men också genomgående en genomförandeprocent som, bortsett från enstaka år, legat klart under 100%. (Nivån i KBP har varje år legat över verkligt byggande. Detta är förhållandet även i Örebro.)

Dessa skillnader mellan kommuner kan återföras på flera saker:

- Kommunen är föränderlig/stabil vad gäller näringsliv resp befolkning
- Planerings-/genomförandeproblemens omfattning i kommunen
- KBP's roll i kommunen (se nästa avsnitt).

Genom studiet av ett större antal kommuner skulle dessa faktorerers betydelse kunna kartläggas mer ingående.

5.4 Varför är det som det är?

Inledning

Huvudfrågorna i detta avsnitt är:

- Varför är enskilda projekts KBP-historia som den är, t ex förskjutningar undan för undan, plötsligt uppdykande projekt, e t c?
- Varför är genomförandeprocenten som den är?

Vi kommer att diskutera tänkbara förklaringar under tre huvudrubriker:

- 1 Händelser i kommunens omgivning
- 2 Behandlingen i kommunen
- 3 KBP's syfte

Händelser i kommunens omgivning

En rad faktorer utanför kommunernas direkta kontroll kan förändras och motivera ändringar både av enskilda projekt och av nivån i bostadsbyggnadsprogrammet. Exempel på sådana faktorer är följande:

- Ändrad efterfrågan.
Under 70-talet har byggandet minskat på grund av minskad efterfrågan på bostäder och det har lett till nedjusteringar i många kommuners KBP (se t ex figurerna för Grums och Ljusdal ovan). Den nedjusteringen innebär både att enskilda projekt tas bort och att projekt senareläggs.

- Intressenters handlande.
Bostadsbyggandet i en kommun är beroende både av enskilda intressenters och statliga myndigheters handlande, vilket i hög grad kan påverka KBP, t ex:
 - länsstyrelsen kan vägra fastställa planer eller kräva omarbetningar, vilket kan försena projekt i förhållande till KBP.
 - markägare kan sätta sig på tvären.
 - byggföretag kan av olika skäl ompröva sina planer och släppa vissa projekt eller vilja påskynda andra.

Osäkerheten om olika intressenters handlande kan förklara varför vissa projekt dyker upp plötsligt i KBP. Kommunen vill kanske inte ta med ett projekt förrän markförhandlingar är klara eller innan man vet att t ex ett saneringsprojekt med stor sannolikhet blir av.

- Tekniska hinder vid genomförande.
Exempel på detta är att projektering försenas, vissa mindre stadsplaneändringar blir aktuella e t c. Endast några månaders förskjutning av ett projekt kan ju göra att igångsättningsåret blir ett annat än planerat om planerat projekt skulle börja i slutet av ett år.

Det kan också bli problem med finansiering och igångsättningstillstånd från länsarbetsnämnden.

Behandlingen i kommunen

Genomförandet av projekt är naturligtvis också beroende av kommunens egen handläggning både på tjänstemanna- och politikersidan.

- Planarbete tar längre tid än beräknat: tjänstemannansidan.
Svårighet att på ett tidigt skede bedöma hur lång tid en sak tar och vad som är möjligt kan leda till förseningar och därmed förskjutningar i KBP. Detta kan bero både på att något överraskande händer eller på grund av bristande erfarenheter från tjänstemännens sida.

Det underlag KBP bygger på kan vara mycket bristfälligt i flera avseenden, t ex:

- Behovsberäkningar (om sådana överhuvudtaget finns)
- Inventering av möjliga projekt
- Bedömning av möjliga projekt.

När bristerna sedan upptäcks blir revideringar nödvändiga.

- Planarbete tar längre tid än beräknat: politiker-
sidan.
Förseningar kan bero på att direktiv dröjer, att
ställningstagandet från politikerna saknas rör-
ande vissa frågor, att politisk oenighet uppstår
vilket leder till att projekt uppskjuts e t c.
- Värderingsförändringar/politiska förändringar.
Den politiska bedömningen av hur och var man bör
bygga kan ändras, bl a på grund av ny majoritet
efter val. Vissa projekt kan senareläggas medan
andra tidigareläggas.

Att urskilja vad som är politiska värderingsför-
ändringar och vad som t ex bara är en reaktion
på ändrad efterfrågan kan vara mycket svårt,
vilket kan exemplifieras med de många uppskjutna
flerfamiljshusprojekten i mitten av 70-talet.

KBP's syfte

Att ett område inte blir byggt när det ska enligt KBP
behöver inte bero på att projektet har blivit försenat.
Det kan vara så att man inte har trott att det skall
kunna bli av som i KBP. Det behöver inte finnas någon
avsikt att bygga så många lägenheter som anges i KBP.
KBP kan ha många andra syften än att ange vad kommunen
verkligen tror rörande det framtida byggandet. KBP's
roll kan uppfattas mycket olika vilket belyses av
följande exempel:

- Behovsriktad KBP.
Tyngdpunkten kan ligga på att redovisa projekt
som motsvarar det antal bostäder som enligt vissa
mål behövs i kommunen. Projekt läggs in så man
når upp till denna nivå även om projekten kanske
inte är realistiska.
- Resursriktad KBP.
Tonvikten kan också ligga på resurssidan; KBP an-
ger vad som är maximalt möjligt att bygga. Om det
sedan genomförs eller ej beror på efterfrågan och
olika intressenters initiativ.
- KBP som politisk markering.
Partierna/majoriteten kan också se KBP främst som
en politisk markering av vad man skulle vilja
göra. Även om man vet att vissa projekt nog inte
kan genomföras vid den tidpunkt som anges i KBP
så tar man med det för att markera en politisk
vilja inför allmänheten och andra partier (eller
grupper inom egna partiet).
- KBP som förhandlingsinstrument/påtryckningsmedel.
Uppgifterna kan vara taktiskt betingade. De inne-
bär egentligen: "Vi tror att kommunen tjänar mest
på att vi uppger detta" eller "Vi tror att vi bäst
tjänar ett visst syfte om vi uppger detta". De
taktiska övervägandena kan rikta sig mot länsbo-
stadsnämnden, egna tjänstemän, byggherrar m fl.

Gentemot länsbostadsnämnd/länsstyrelse var det tidigare viktigt att kunna visa att projekt och behov fanns så att man fick en stor kvot. Idag är denna aspekt mindre viktig eftersom bostadsbyggandet är så lågt. Kvottänkandet förekommer dock idag också och kommunen "fyller på" tills objekt- en når upp till den nivå man vill hålla. I Ljusdal används de styckebyggda småhusen som en regulator i KBP så att nivån blir den önskade.

För att påskynda den egna planeringen - sätta press på tjänstemännen - kan politikerna välja att lägga projekt "orealistiskt" tidigt.

Avslutning

De faktorer som nämnts ovan som tänkbara förklaringar till att projekt inte genomförs som det är angivet i KBP samverkar naturligtvis i det enskilda fallet. Ett flertal faktorer ligger bakom.

Detta kan exemplifieras med ett objekt i Solna där följande faktorer samverkat och lett till att en förskjutning ägt rum år från år under drygt 10 år.

- Svåra tekniska problem p g a bullrande vägar/järnvägar intill området.
- Splittring mellan partierna om bebyggelse ska ske och i så fall hur.
- Tveksamhet från länsstyrelsens sida p g a buller.
- Beroendeförhållanden till närliggande obebyggda områden där kommunen ännu inte förvärvat marken från staten. Därmed har samplanering av områdena försvårats.

Olika personer som deltagit i KBP-arbetet kan också resonera på olika sätt. En person som stöder en viss utformning kan göra det därför att denne tror att det är genomförbart. En annan person vet kanske om att det är orealistiskt men stödjer det ändå, med tanke på politiska faktorer. Gränsdragningen mellan olika förklaringar försvåras också av att det kan råda oenighet om vad som egentligen är orealistiskt.

5.5 Bedömning

Är det en allvarlig brist att man i regel inte från KBP kan dra några egentliga slutsatser om vad som ska byggas under de närmaste åren p g a att många projekt förskjuts (eller plötsligt dyker upp) och att nivån i KBP kan ligga långt ifrån vad som faktiskt kommer att byggas?

Ur en synvinkel är det naturligtvis en brist. KBP kan vilseleda dem som inte vet så mycket om dokumentets roll och funktion i just den aktuella kommunen. Man kan av dokumentet lätt få intrycket att det skall bli så som sägs i dokumentet. Massmedias presentation av KBP är också i regel av typen "se vad som skall byggas"

- vilket antyder att journalisterna inte har en klar bild av KBP's status och roll.

Samtidigt är det naturligtvis oundvikligt att förändringar sker i KBP eftersom kommunens situation är så osäker. Taktiska hänsynstaganden är också en självklar del i vårt politiska system. Den intressanta frågan, som vi tar upp i kapitel 8, är om det givet dessa förhållanden är meningsfullt att göra bostadsbyggnadsprogram i den form de görs idag.

6. FÖRHÅLLANDET MELLAN KBP OCH ANNAN KOMMUNAL PLANERING

6.1 Inledning

KBP är bara en del i det kommunala planeringssystemet. Syftet med detta kapitel är att ge en översikt av hur KBP förhåller sig till annan planering i kommunen.

Det är främst två planformer vi är intresserade av. I avsnitt 6.2 tar vi upp ekonomisk flerårsplanering och i avsnitt 6.3 fysisk översiktsplanering. Dessa planformer har vi beskrivit i var sin rapport. Avsnitt 6.4 tar upp relationen till några andra planer och prognoser.

6.2 KBP och ekonomisk flerårsplanering

Möjligheterna att koppla arbetet med och innehållet i KBP och flerårsplan till varandra beror bl a på när arbetet med flerårsplanen sker.¹⁾ Sker detta främst på våren så är KBP i regel färdigt innan flerårsplanen. Detta var fallet i Grums, Robertsfors, Ljusdal, Solna, Tingsryd och Örebro.

Denna uppläggning kan tyckas underlig. Behöver man inte ha grepp om de totala ekonomiska konsekvenserna och de ekonomiska resursernas storlek innan man antar KBP? Att anta KBP innan flerårsplanen skulle alltså ha betydande nackdelar.

I praktiken begränsas dessa nackdelar av att båda planformerna är rullande, d v s när man gör KBP så har man den "gamla" flerårsplanen att utgå ifrån.

Om flerårsplanen antas sent på hösten - som i Solna - så bygger den på ett KBP som är nästan ett år gammalt och som i praktiken redan är reviderat! Detta tycks dock inte upplevas som ett större problem i kommunen. Detsamma gäller det faktum att KBP's tidshorisont i Solna ligger ett år innan flerårsplanens tidshorisont, d v s att KBP inte säger något om vilket bostadsbyggande förvaltningarna ska utgå ifrån det sista året i flerårsplanen.

Ett sätt att underlätta samordningen är, att besluta om KBP i samband med budgetarbetet. Då kan båda anpassas till varandra. I en av våra kommuner - Ängelholm - togs också ställning till bostadsbyggandet de närmaste tre åren just inför den slutliga budgetbehandlingen. Det officiella KBP som lämnades in ett halvår senare var bara en redovisning av detta beslut.

KBP ligger alltså vanligen klar inför arbetet med flerårsplanen. Det sägs i regel att flerårsplanen ska bygga

1) Se även tidplanen i avsnitt 4.1 i rapporten om ekonomisk flerårsplanering och tidplanen i avsnitt 4.1 i denna rapport.

på KBP. I praktiken kan det dock vara lite så och så med det. Det finns exempel (t ex i Solna) på hur följdinvesteringar av olika slag - t ex för daghem - inte anpassats till KBP. Förslaget till flerårsplan motsäger gällande KBP.

Som framgått är kvaliteten på KBP ibland låg. De som arbetar med flerårsplanen på förvaltningarna är ofta medvetna om detta och ställs därmed inför problemet: Ska man utgå från KBP eller från sannolikt bostadsbyggande? Att flerårsplaneförslag och flerårsplaner inte stämmer med bostadsbyggande kan bero på att man valt att utgå från det senare.

Ett sätt att få bättre koppling mellan ekonomisk flerårsplan och KBP vore att besluta om det framtida bostadsbyggandet samtidigt med att man beslutar om den ekonomiska flerårsplanen. Vi återkommer till detta i kapitel 8.

6.3 KBP och fysisk planering

Sambandet mellan KBP och den fysiska planeringen är i princip dubbelsidigt. Det kan vara så att den fysiska planeringen "styr" KBP, d v s att diskussioner om det framtida bostadsbyggandet i första hand sker i samband med den fysiska planeringen. Men KBP kan också "styra" den fysiska planeringen genom att objekt först tas upp i KBP och därefter beslutar man om att göra en fysisk plan. Att ta upp ett objekt i KBP kan så att säga ses som en beställning på fysisk planering.

Som framgår i rapporten om fysisk översiktsplanering varierar den (översiktliga) fysiska planeringens roll, bl a beroende på bostadsbyggandets struktur. Är det mesta byggandet styckebyggda småhus eller mindre småhusgrupper, som i Robertsfors, spelar den fysiska planeringen en liten roll - och i och för sig också KBP.

Ett "idealfall" för relationen mellan KBP och fysisk planering kunde vara följande (för större objekt):

- 1 I en översiktlig fysisk plan anges tänkbara områden för bostadsbebyggelse.
- 2 Några objekt som angivits som tänkbara i den fysiska översiktsplanen tas med i KBP att byggas om 4 eller 5 år.
- 3 Fysisk detaljplanering påbörjas när genomförandet av objektet närmar sig, d v s när man i KBP anger att det skall byggas om 2 eller 3 år.

Flera avvikelser från detta mönster har dock konstaterats.

- Fysiska översiktsplaner saknas. Beslut om att ta med objektet i KBP föregår fysisk översiktsplanering eller sker samtidigt med att fysisk översiktsplanering startas.

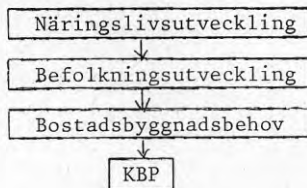
- Objekt tas inte med i KBP förrän den fysiska planeringen kommit relativt långt. Man anger aldrig att objektet skall byggas om 4 eller 5 år. När det dyker upp första gången i KBP sägs direkt att det skall byggas om 2 eller 3 år. Kommunen vill ligga lågt till osäkerheter blivit mindre.

Sambandet KBP och fysisk planering är svårt att kartlägga därför att det i regel inte är formaliserat. Informella kontakter spelar en stor roll liksom att samma personer, t ex i kommunstyrelsen, deltar i arbetet med båda planformerna. I kapitel 4 beskrevs bl a vilka kontakter med plansidan som togs under KBP-arbetet för att ta reda på när planer kan bli färdiga och vilken tidpunkt för byggstart som är möjlig.

6.4 KBP och andra kommunala planer, prognoser o dyl

Många kommunala sektorsplaner är, direkt eller indirekt, beroende av planerat bostadsbyggande och i så måtto av KBP. Det kan vara allt från trafikförsörjningsplaner till barnomsorgsplaner. Något av speciellt intresse har vi dock inte funnit när det gäller relationen mellan dessa och KBP.

Förhållandet mellan KBP och befolkningsprognoser är komplext. Figuren nedan belyser grovt hur sambandet är tänkt enligt anvisningarna för KBP:



Prognoserna ska styra KBP. Verkligheten kan dock vara en annan. Som framgick i avsnitt 5.4 kan KBP ha många syften och mer innehålla målsättningar än bedömningar av vad som kan behövas. Konsekvenser blir att önskat bostadsbyggande styr prognossiffrorna för bostadsbyggnadsbehovet. Man räknar baklänges. Ytterligare ett skäl att räkna baklänges är att det är svårt att prognosticera antal medlemmar per hushåll och därmed behovet av lägenheter. Genom tidigare erfarenhet vet man emellertid hur många bostäder av olika typ som går åt. Denna erfarenhet om vad som är "gångbart" i kommunen utgör bostadsbyggnadsbehovet och därmed också startpunkten i beräkningarna.

Det finns dock även sakliga skäl för att KBP skall styra befolkningsprognoserna vilket kan belysas av hur det är i Solna, som ligger insprängt i en större tätortsregion. Bostadsefterfrågan är i princip hur stor som helst eftersom läget är förhållandevis centralt i regionen. Det som styr befolkningsutvecklingen är hur många bostäder som finns. Bostadsbyggandet kommer att styras av helt andra faktorer än prognoser över näringslivsutveckling o dyl.

6.5 Avslutning

Underläget för KBP kan tyckas mycket bristfälligt:

- bedömningar av KBP's ekonomiska konsekvenser förekommer knappast
- bostadsbyggnadsbehovsberäkningarna är i många fall nästan obefintliga eller bygger på dålig statistik
- några bostadssociala inventeringar förekommer knappast.

Detta kan tyckas särskilt allvarligt eftersom KBP ofta ligger till grund för den ekonomiska flerårsplaneringen. Hela den ekonomiska flerårsplaneringen kan förryckas om det KBP som finns bakom är orealistiskt.

Kanske är dock dessa slutsatser förhastade. Politiker-
nas och tjänstemännens allmänna kunskaper om kommunen
och erfarenheter från tidigare byggande är en stabili-
serande faktor. Så länge den ekonomiska flerårsplaner-
ingen har en detaljerad redovisning för samtliga fem
programår, kan det också vara av mindre betydelse att
de sista årens uppgifter inte är mycket värda. Vi åter-
kommer till detta i kapitel 7 och 8 samt i rapporten
om ekonomisk flerårsplanering.

7. ANVÄNDANDE AV KBP: BEHÖVS KBP? GÅR KBP ATT ANVÄNDA?

7.1 Inledning

Vi har inte utfört några systematiska studier av hur KBP används av statliga och regionala organ och av externa intressenter. De samtal vi fört och de intervjuer vi gjort ger dock anledning till några reflektioner.

Låt oss emellertid först säga lite om vad som menas med "användande". Tjänstemännen på bostadsstyrelsen säger sig t ex använda uppgifterna i KBP. Vilka uppgifter man använder och hur man använder dem kan vi inte få besked om. Till en del kan det bero på, att det är oklart vad som menas med att använda.

Om man utnyttjar siffror direkt från en KBP-redovisning i en egen uträkning eller bedömning kan man sägas ha använt siffrorna. Det hade inte gått att göra uträkningen utan dessa siffror. I varje fall hade man kommit till andra resultat utan dem.

Om siffrorna användes för att bekräfta siffror man redan hade, har man använt dem då? Ja, fast på ett annat sätt, de kan ha ökat ens säkerhet, man anser sig kanske kunna lita på sina egna uträkningar i högre grad än man annars skulle ha gjort.

Om man överhuvudtaget inte kan påvisa något samband mellan de uppgifter man fått och ens eget arbete man påstår att, och också kan beskriva, hur den förvärvade kunskapen påverkat ens allmänna synsätt, har man använt siffrorna då?

Med dessa allmänna resonemang vill vi visa att utsagor om att man använt ett material kan stå för många olika saker.

7.2 Externa intressenter

Som exempel på hur externa intressenter använt KBP kan följande punkter, hämtade från Tingsryd, nämnas:

- Byggföretag är intresserade av KBP och använder det som underlag för sin planering.
- Affärer har vid sina utbyggnadsplaner efterfrågat uppgifter om bostadsbyggandet och då fått uppgifter från KBP.
- Banker använder KBP-uppgifter som underlag för planering av sin kreditgivning. 1)

1) Som kuriositet kan nämnas att när några resultat från vårt projekt presenterades på ett Rotary-sammanträde var bankdirektören märkbart oroad av påståendet att KBP ofta inte är att lita på.

- Postverket har använt KBP som underlag för sin planering.

Hur KBP använts och vilken faktisk roll den spelat för dessa intressenter kan vi dock inte yttra oss om, eftersom vi inte har material för det.

7.3 Statliga myndigheter

Uppgifter om totalt byggande - fördelning av kvoter

Bostadsstyrelsen använder uppgifter ur KBP om totalt byggande år 2 som underlag för arbetet med att uppskatta lämplig total byggnadsvolym det kommande året. Processen kan beskrivas enligt nedan.

Kommunen anger i KBP vad man skall bygga år 1, 2, 3, 4, 5 uttryckt i antal lägenheter och i yta. Dessa uppgifter skickas i början av år 1 till länsbostadsnämnden. Länsbostadsnämnden inforrar yttranden från plan-enheten och regionalekonomiska enheten på länsstyrelsen. Yttrandena gäller vad som sägs om år 2. Kommunens uppgifter om år 2 skickas tillsammans med Länsbostadsnämndens uppgifter om år 2 och kommentarer till dem till bostadsstyrelsen. Bostadsstyrelsen studerar uppgifterna om år 2 och övriga kommentarer samt tar in yttranden från arbetsmarknadsmyndigheter och gör en enkät bland länsbostadsnämnderna (för att aktualisera länsbostadsnämndernas kommentarer). Bostadsstyrelsen föreslår sedan en total produktionsvolym för år 2 och en fördelning av volymen på länen. Regeringen fattar beslut om total volym för år 2 uttryckt i yta och fördelat på län. Bostadsstyrelsen meddelar beslutet till länsstyrelserna och bifogar anvisningar. Länsstyrelserna fördelar den länsvisa kvoten för år 2 på kommunerna. Ärendet bereds av länsbostadsnämnden. Länsstyrelsen in-formerar skriftligen kommunerna om kvoten för år 2 samt bifogar anvisningar.

Så länge man i länet bygger totalt mindre än totala kvoten har kvoten ingen betydelse. Den enskilda kommunen kan då alltid överta andra kommuners outnyttjade kvoter. I en överhettad situation kan kvoten däremot bli ett tak. Man får inte statliga lån och igångsättningstillstånd från arbetsmarknadsmyndighet för byggande utöver kvot. Kvoten är således egentligen en garanti som talar om hur mycket man minst kan vara säker på att få bygga. På senare år, med lågt bostadsbyggande, har som tidigare nämnts, dessa kvoter inte haft någon betydelse.

Länsarbetsnämndernas planering av arbetskraftsbehov

KBP används också av länsarbetsnämnderna för bedömning av hur mycket byggarbetskraft som kommer att behövas.

Indirekt kan KBP därför ha betydelse för de igångsättningstillstånd för byggprojekt som länsarbetsnämnden ger, särskilt om det är brist på arbetskraft.

7.4 Behövs KBP?

Eftersom kommunerna måste upprätta KBP enligt statligt beslut frågar man sig: Behöver staten de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen?

Statens användande av KBP tycks främst röra fördelning av kvoter mellan län och mellan kommuner. Under större delen av 70-talet har dock bostadsbyggandet varit så lågt att denna aspekt som sagt varit tämligen betydelselös.

En väsentlig fråga är dock: Har KBP en sådan kvalitet att det är ett bra underlag för fördelning av kvoter? I föregående kapitel framkom stora brister i KBP's "pålitlighet", vilket rimligen bör göra det riskfyllt för olika myndigheter och externa intressenter att grunda sin planering på KBP.

Utan att ha studerat frågan mer ingående förefaller det oss som om det borde finnas enklare och minst lika pålitliga sätt för de centrala myndigheterna att få underlag för de bedömningar som de behöver göra. I så måtto skulle KBP inte behövas som statligt obligatorium, särskilt inte i den form den har idag med ett femårigt perspektiv och osäkra uppgifter om hustyper, upplåtelseformer och lägenhetsfördelningar.

Ur kommunens perspektiv behövs rimligen någon form av bedömning av framtida bostadsbyggande och beskrivning av hur förberedandet av kommande bostadsbyggnadsprojekt fortskrider. I nästa kapitel ska vi diskutera vad som kan behövas och hur den kommunala bostadsplaneringen kan vara utformad - sett ur kommunens eget perspektiv.

8. KOMMUNAL BOSTADSBYGGNADSPLANERING: SLUTSATSER OCH IDÉER

8.1 Slutsatser - iakttagelser - utgångspunkter

Låt oss börja med några allmänna iakttagelser från våra undersökningskommuner:

- A Det finns starka samband, om än av något olika natur i de olika kommunerna, mellan faktiskt bostadsbyggande, faktiska ekonomiska möjligheter att bygga bostäder och faktisk efterfrågan på bostäder. Det finns också starka samband mellan av statliga myndigheter tilldelade bostadsbyggnadskvoter, i KBP angivet bostadsbyggnadsbehov och i KBP angivet planerat påbörjande. Sambanden mellan dessa två grupper av faktorer är dock svaga.

Det finns således en "KBP's värld" och en "verklighetens värld", mellan vilka det endast finns små samband, så länge man tolkar angivelserna i planerna bokstavligt. Detta hindrar i och för sig inte att angivelser i KBP kan vara motiverade och betydelsefulla till och med för "verklighetens värld". Denna betydelse är dock uppenbar enbart för den, som kan tolka angivelserna. Betydelsen anges nämligen inte klart. Står det "planerat byggande" betyder det kanske "vad vi skulle vilja bygga om vi bara hade råd" eller "vad vi anser, att vi bör säga om byggandet, för att ett annat, egentligen eftersträvat, byggande skall komma till stånd".

- B En annan iakttagelse är att angivna syften i KBI och i anvisningarna till KBP sällan eller i begränsad omfattning tycks svara mot verklig nytta eller användning. Det är som om vissa syften är legitima att tala om och påstå sig sträva mot och andra är legitima att faktiskt sträva mot eller försöka förverkliga.
- C I KBP skiljer man inte mellan mål, beslut, prognos e t c. Denna sammanblandning sker sannolikt omedvetet och skapar osäkerhet och otydlighet.

Dessa förhållanden är delvis en funktion av den politiska miljö som den kommunala planeringen sker i men också beroende av dokumentens utformning och den situation kommunen befinner sig i. En förklaring till att KBP stämmer så dåligt är att kommunen tvingas till en detaljeringsgrad som inte är rimlig med hänsyn till den osäkerhet som kännetecknat kommunens situation. En annan förklaring är att statens styrning av utformning och inlämningstidpunkter försvårar en integrering av bostadsbyggnadsplaneringen i den övriga kommunala planeringen.

Låt oss börja med dessa frågor om osäkerhet och om bostadsbyggnadsplaneringen i planeringssystemet.

8.2 Ett par grundläggande frågor

Osäkerhet och detaljeringsgrad

Bostadsbyggnadsbehovet totalt, dess fördelning mellan kommundelar och mellan olika bostadstyper är svårt att bedöma på 3-5 års sikt. Vilka konkreta projekt som kan vara möjliga/lämpliga om några år är det svårt att säga något om, med tanke på de många svårförutsägbara förhållanden som påverkar vad som är möjligt/lämpligt.

Dagens KBP bygger på en underskattning av denna osäkerhet - det krävs in så detaljerade uppgifter att det måste bli mycket osäkert vad uppgifterna egentligen står för. I kapitel 5 framgick ju mycket tydligt att det som står i KBP om bostadsbyggandet om några år inte är något att lita på. En förklaring till den otydlighet som präglar KBP är just att en omöjlig detaljeringsgrad krävs.

Som exempel på hur kommunen kan göra för att ta sig ur detta problem kan nämnas att man i förord ibland skriver att enbart uppgifterna för de 2-3 första åren är att se som en egentlig plan eller ett egentligt program. Uppgifterna för övriga år är bara ett exempel på en av många tänkbara utvecklingar.

En möjlig åtgärd är att minska tidsperspektivet för den mer detaljerade delen i KBP, t ex till två år medan åren därefter bara innehåller totalsiffror för kommundelarna utan uppdelning på projekt, hustyper o dyl. En annan möjlighet är att tydligare låta det framgå under vilka villkor det som står i KBP gäller. Vad bygger det på för förutsättningar rörande t ex befolkningsutveckling och vad händer om utvecklingen blir en annan?

Planeringssystemet: Förhållandet till ekonomisk flerårsplanering

Beslut om bostadsbyggande måste bygga på bl a kunskaper om bostadsbyggandets ekonomiska konsekvenser, bl a följdinvesteringar av olika slag. I den ekonomiska flerårsplanen måste bostadsbyggandets följdkostnader finnas med.

Dessa båda saker leder fram till följande ställningstaganden rörande förhållandet mellan ekonomisk flerårsplanering och bostadsbyggnadsplanering:

- Beslut om framtida bostadsbyggande skall tas samtidigt med de beslut som tas i den ekonomiska flerårsplanen. Endast på det viset kan den nödvändiga avstämningen mellan bostadsbyggnadsbesluten och övriga beslut om kommunens ekonomi erhållas.
- I flerårsplanen bör bostadsbyggandets kostnader och följdkostnader redovisas. Detta kan tala för organisatoriska förändringar som leder till en närmare koppling mellan ekonomikontor, stads-

byggnadskontor och fastighetskontor (eller motsvarande).

Någon separat bostadsbyggnadsplan, d v s något separat dokument som redovisar beslut om planerat bostadsbyggande, skulle inte behövas enligt denna upplägning. Dessa beslut framgår av den ekonomiska flerårsplanen. Däremot behövs naturligtvis ett underlag för beslut om vilket bostadsbyggande som skall påbörjas under de närmaste åren och vilka förberedelser som skall vidtas för att möjliggöra motsvarande beslut under kommande år. 1) Det behövs en "kommunal bostadsbyggnadsutredning". Hur den kan utformas tar vi upp i nästa avsnitt.

8.3 Kommunala bostadsbyggnadsutredningar

Allmänt

Kommunens situation varierar mycket - i Robertsfors byggs mest styckebyggda småhus utan större kommunalt engagemang, i Solna byggs nästan bara flerfamiljshus på kommunalägd mark. Behovet av underlag för kommunens beslut varierar således väsentligt.

Vissa typer av frågor måste dock besvaras i de allra flesta kommunerna, även om man i ena kommunen kan klara sig med en informell diskussion mellan någon tjänsteman och politiker, medan man i en annan kommun kanske måste genomföra en stor undersökning och skriva ihop omfattande rapporter.

Det följande är en genomgång av dessa frågor som måste besvaras. Hur långt/djupt kommunen bör gå liksom i vilken form frågorna bör besvaras är dock något som man inte kan besvara generellt. Vi tar alltså inte ställning till frågan om något speciellt dokument ska tas fram. Vi går inte heller in på konkreta tekniker för t ex prognoser, eftersom det ligger utanför vårt projekt.

Nuläge (A)

Här är det fråga om att besvara frågor som följande:

- Dagens bostadsbestånd - ålder
 - storlek
 - standard
 - sammansättning
 - upplåtelseformer m m
- Dagens bostadsmiljöer - t ex de kompletterande uppgifter som brukar nämnas i samband med s k bostadssociala inventeringar. 2)

1) Sådana förberedelser är t ex geologiska undersökningar, markköp, fysisk planering.

2) I vår rapport "Människan i kommunala planer" beskrivs mer i detalj hur sociala beskrivningar kan vara upplagda och vilken roll de kan spela.

Framtidsbedömningar: prognoser och övergripande politiska ställningstaganden (B)

Detta omfattar t ex:

- Bedömning av framtida bostadsbyggnadsbehov, saneringsbehov m m.
- Övergripande politiska ställningstaganden rörande
 - totalt byggande
 - kommunens roll i bostadsbyggandet
 - geografisk fördelning
 - sanering, nyexploatering o dyl
 - principer för serviceförsörjning
 - bostadssociala åtgärder
 - m m

Dessa övergripande ställningstaganden kan i sin tur bygga på olika politiska mål och allmänna bedömningar rörande sociala aspekter, ekonomi, energiförsörjning o dyl.

Översiktlig planering och markinnehav (C)

Dessa punkter är kanske inte aktuella i de minsta kommunerna men skulle i princip innehålla en genomgång av frågor som:

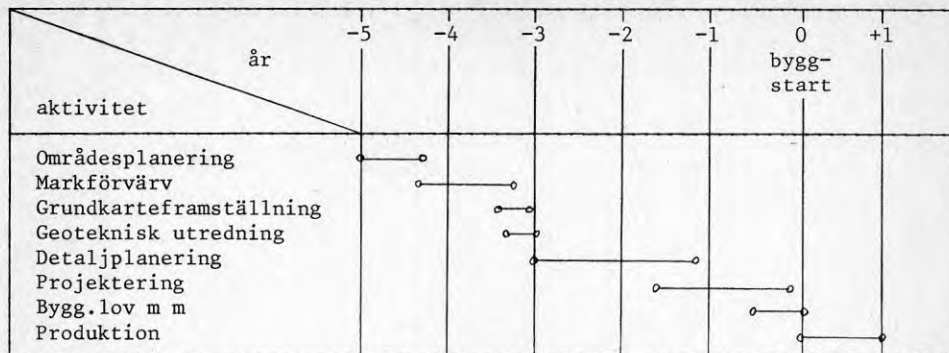
- Finns aktuella översiktliga planer för de kommundelar/tätorter där bostadsbyggande av betydelse kan bli aktuell? Vilka planarbeten och utredningar bör igångsättas?
- Kommunens markinnehav i olika kommundelar - behov av mark - prioritering av var eventuella markinköp bör ske.

Projektkatalog (D)

Större projekt kräver långa förberedelser - en rad aktiviteter måste genomföras innan själva byggandet kan börja. Det kan därför vara nödvändigt att göra en översiktlig genomgång av hur långt i denna process som olika projekt kommit och hur lång tid som återstår till dess bebyggelsen tidigast kan vara klar.

Bilden på nästa sida ger en grov bild av vilka aktiviteter som kan vara aktuella och vilken tidsåtgång det kan röra sig om:

-
- 1) I vår rapport "Människan i kommunala planer" beskrivs mer i detalj hur sociala beskrivningar kan vara upplagda och vilken roll de kan spela.



Den process som skildras i figuren är bara ett exempel på vad som kan ske från det att en idé väcks om att något behöver byggas eller förändras till dess åtgärden är vidtagen. Också ordningsföljden kan i vissa avseenden skifta beroende på kommun, tidpunkt och typ av projekt.

För att få en överblick skulle man gå igenom samtliga diskuterade projekt, kommundel för kommundel, och svara på följande frågor:

- Behövs översiktliga planer (områdesplan)?
Är planer färdiga? Pågår planering?
- Behöver mark förvärvas?
- Finns grundkartor?
- Är geotekniska undersökningar klara?
- Finns beslut om hustyper, lägenhetsfördelning o dyl?
- Är detaljplaner klara?
- Hur är genomförandesituationen? (anbud, exploateringsavtal, finansiering, projektering, byggnadslov o dyl)

Med detta som grund kan man i "projektkatalogen" ange tidigaste byggstart.

I "projektkatalogen" skall också anges olika konsekvenser av projekten, med den detaljeringsgrad som är möjlig. Det kan gälla t ex:

- hur den bostadssociala situationen förändras
- vilka kommunala följdinvesteringar som projekten drar med sig.

Det är önskvärt att det material som skisserats ovan ges en utformning som skänker överblick, möjliggör jämförelser och underlättar erfarenhetsåterföring. Dessa egenskaper har vanligen inte dagens KBP. Sannolikt är det viktigast att beslutsunderlaget inte splittras på

en rad olika dokument utan hålls samman i ett. (Därför förslaget med en projektkatalog.) Erfarenheter från större genomförda projekt bör dokumenteras så att dessa kan komma beslutsfattare och planerare till godo.

Beslut om planarbeten (E)

Med dessa beskrivningar som grund kan man fatta politiska beslut rörande vad som ska göras med olika projekt:

- vilka planarbeten ska prioriteras?
- var ska mark köpas?
- vilka grundkartor ska framställas?
- vilka kontakter och förhandlingar ska påbörjas?

Genom dessa beslut händer saker med projekten vilket gör att ett möjligt genomförande kommer närmare i tiden.

Besluten kan redovisas i en speciell exploateringsdel/ bostadsbyggnadsdel av den ekonomiska flerårsplanen eftersom de bör tas på samma gång som övriga beslut där. De kan ju ha ekonomiska konsekvenser, personalförstärkningar kan behövas, konsultpengar avsättas e t c.

"Bostadsbyggnadsplanen" (F)

Som en del i den ekonomiska flerårsplaneringen tas, enligt tankarna i avsnitt 8.2, beslut om bostadsbyggnadsprojekt de närmaste 2 åren och beslut i grova drag om bostadsbyggandet år 3-5. Grunden för dessa beslut är just en bostadsbyggnadsutredning av den typ som skissats ovan.

I den ekonomiska flerårsplanens "exploateringsdel/bostadsbyggnadsdel" ska alltså anges planerade bostadsprojekt och eventuella kommunala följdinvesteringar, t ex vatten- och avloppsledningar, vägar, skolor, daghem. För de två första åren bör uppgifterna vara relativt detaljerade medan de för de tre senare bör vara översiktliga för att inte onödiga missuppfattningar om uppgifternas karaktär skall uppstå.

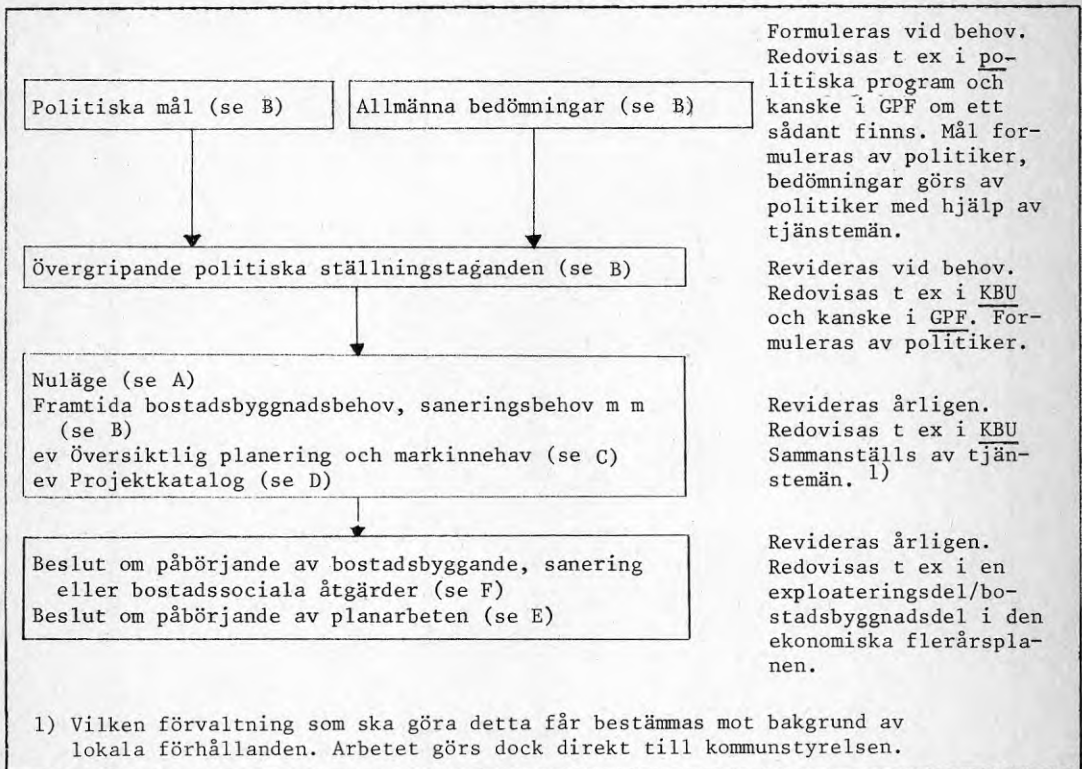
8.4 Handläggning av kommunal bostadsbyggnadsutredning (KBU)

I rapporten om ekonomisk flerårsplanering diskuteras hur den ekonomiska flerårsplanen kan handläggas - politikernas/tjänstemännens roll e t c. Tas beslut om bostadsbyggandet som en del av flerårsplanen kan KBU och flerårsplanen handläggas på likartat sätt. Låt oss emellertid försöka konkretisera detta något.

De delar av KBU som svarar mot de övergripande ställningstagandena (som beskrivs i avsnitt 8.3), är direkt politiska. De politiska besluten om genomförande och om planarbete redovisas däremot ej i KBU utan i den ekonomiska flerårsplanen. De övergripande ställningstagandena behöver dock sannolikt inte ändras varje år.

En stor del av KBU - om överhuvuddraget ett dokument görs - är dock mer "tekniska" sammanställningar av planläge o dyl som kan göras av tjänstemännen utifrån politikernas allmänna bedömningar och utifrån de övergripande ställningstaganden som politikerna formulerat. Detta material kan sedan ligga till grund för de beslut som nämnts tidigare.

En figur över principer för handläggning kan göra det lite klarare:



Parallellt med denna handläggning kan bostadsfrågorna diskuteras inom partierna så att kommunstyrelsebeslut är grundat på de politiska värderingar som enligt resultatet av det senaste valet ska vara styrande.

8.5 Utvecklingsplanering - utbyggnadsplanering o dyl

På senare år har flera kommuner - om än ingen av våra undersökningskommuner - börjat med något som kallas utbyggnadsplanering, utvecklingsplanering eller någon liknande benämning. Denna planering kan ses som ett försök att integrera fysisk planering, ekonomisk flerårsplanering och bostadsbyggnadsplanering. Det finns också betydande likheter mellan denna planering och idéer som presenterats i tidigare avsnitt.

Ett grunddrag i utbyggnadsplaneringen är att ta hänsyn till kommunalekonomiska effekter av olika fördelningar av bostadsbyggandet. Man undersöker lediga kapaciteter, tröskeleffekter av olika slag. Till hur många invånare räcker vatten- och avloppssystem, befintliga skolor o dyl? Vid vilken utbyggnad behöver väsentliga nyinvesteringar göras? Vilken utbyggnadstakt ger en jämn beläggning?

Ofta sker i underlaget en genomgång tätort för tätort (ev kommundel för kommundel) av bl a:

- nuläge i vissa avseenden
- vissa prognoser
- tröskeleffekter och lediga kapaciteter
- planläge och aktuella bostadsprojekt.

I materialet kan också anges planerade investeringar enligt gällande flerårsplan.

Detta avslutande kapitel kan ses som ett försök att motivera och precisera vad "utbyggnadsplaneringen" mer exakt kan vara och se på dess plats i planeringssystemet. Observera dock att vi anser det lämpligare att tala om bostadsbyggnadsutredning, för att markera dess karaktär av underlag för beslut som tas i annat sammanhang.

Gemensamma planeringsförutsättningar (GPF) i flera kommuner har en geografiskt uppdelad avdelning av liknande karaktär, d v s med beskrivning av nuläge, tröskel-effekter och planerade insatser.¹⁾

De bostadsbyggnadsutredningar som beskrevs ovan kan dock behöva vara mer detaljerade än vad som är rimligt i GPF. Det kan alltså vara nödvändigt att skilja mellan:

- A Dokument som används som direkt underlag för de politiska besluten.
- B Dokument som har en mer översiktlig karaktär och mer har till syfte att ge en allmän överblick av nuläge, utvecklingstendenser och planerade insatser.

Även om strukturen i dessa kan vara likartade bör man ändå klart skilja mellan KBU som är av typ A och t ex GPF som kan vara av typ B (och även ta med annat än bostadsbyggnadsanknutna åtgärder). I GPF redovisas t ex mål och allmänna bedömningar liksom även de övergripande ställningstaganden som nämns i avsnitt 8.3. GPF hämtar material från KBU.

8.6 Avslutning: Hur klara sig undan KBP?

Idag - och under överskådlig tid - lär kommunen vara ålagd att lämna in ett KBP till staten vid en viss tidpunkt.

1) Se Lind-Westberg (1978).

När det gäller den tidsmässiga anpassningen så visar kommunernas erfarenheter från den ekonomiska flerårsplaneringen, där många kommuner har en "egen" flerårsplan, vid sidan av KELP, att det inte behöver vara något större problem. Man kan helt enkelt lämna in de senaste uppgifterna från den "egna" bostadsbyggnadsplaneringen.

Besvärligare kan det då vara att staten begär in upplysningar som kommunen ej skulle ta fram om de bara såg till sina egna intressen. Resonemanget tidigare antyder att dagens KBP har en högre detaljeringsgrad än vad kommunen behöver vad gäller de senare åren i planen. Två möjligheter finns då för den kommun som vill göra det lätt för sig. Antingen säger man helt enkelt att man inte kan lämna de aktuella uppgifterna, eller så hittar man på något och "skriver bort det" i ett förord. Den senare metoden har dock vissa risker, t ex möjlighet till feltolkningar e t c.

Vi hoppas att de statliga myndigheterna är så insiktsfulla att de relativt snabbt anpassar sina krav när det gäller detaljeringsgrad till vad som är möjligt att lämna med någon grad av säkerhet.

BILAGA

Lagar, kungörelser och förordningar som berört KBP:

- lag den 10 juli 1947 (nr 523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande.
- kungörelse den 14 december 1962 (nr 655) angående kommunala bostadsbyggnadsprogram (KBP). De 111 kommuner med mer än 10.000 invånare som finns samt ytterligare 327 kommuner som skall upprätta KBP enligt särskilt beslut av Kungl Maj:t.
- lag den 9 juni 1967 (nr 309). Kommun skall fortlöpande upprätta KBP.
- kungörelse den 9 juni 1967 (nr 311). 1§ i (2) om gränsen 10.000 invånare upphävs. Kungl Maj:t beslutar vilka kommuner som skall upprätta KBP.
- kungörelse den 4 juni 1971 (nr 374). 5§ i (2) ändras. Länsbostadsnämnden skall inhämta länsstyrelsens yttrande över KBP och med eget yttrande överlämna KBP till bostadsstyrelsen.
- kungörelse den 26 juni 1973 (nr 533). 2 och 3§§ i (2) ändras. Ny paragraf, 3a§ om Kommunala bostads-saneringsprogram.
- lag den 16 juni 1978 (nr 379), 3§ i (2) ändras. Kommun skall upprätta kommunala bostadsförsörjningsprogram.
- förordning den 16 juni 1978 (nr 397). Förordning om bostadsförsörjningsprogram (kungörelsen 1962:655 angående KBP upphävs). Förordningen skall tillämpas första gången för bostadsförsörjningsprogram 1980-84.

LITTERATUR

Svensson, S & Ekelund, C, Kommunalt planeringsinstrument eller ej. En studie av Örebros bostadsbyggnadsprogram under åren 1967-76. Tvåbetygsuppsats i kulturgeografi vid högskolan i Örebro, VT 1978

Lind, H & Westerberg, H, GPF - en utvärdering. Byggforskningen R 91:1978

Bostadsstyrelsen, Tillämpningsföreskrifter till Kungörelsen om KBP, juni 1963, Bilaga 1

Bostadsstyrelsen, Planeringsbyrå, PM 1977:36 om bostadssaneringsprogram, 1977a

Bostadsstyrelsen, Kommunala bostadsbyggnadsprogram 1978-82, del 1, 1977b

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 770485-8 från Statens råd för byggnadsforskning till Regional planering, KTH, Stockholm, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, Helsingborgs, Karlstads, Ljusdals och Örebro kommuner samt Göteborgsregionens kommunalförbund.

Författare:

Forskningsprojektet den kommunala planläggningen och planeringsprocessen, KPP-projektet, redovisas i 11 rapporter. Forskargruppen står gemensamt för innehållet i rapporterna 1—10. Göran Hermerén svarar för innehållet i rapport 11, på KPP-projektets uppdrag.

Forskargrupp:

Hans Bylund, Martin Edman, Hans Fog, Gunnel Gustafsson, Ingrid Holfelt, Gunilla Larborn-Friberg, Hans Lind, Rolf H Reimers, Christina Skantze-Carlsund och Håkan Westberg.

Rapporter:

- Rapport 1:1981 Kommunal planering — en introduktion
Rapport 2:1981 Ekonomisk flerårsplanering i kommuner
Rapport 3:1981 Kommunala bostadsbyggnadsprogram
Rapport 4:1981 Kommunal fysisk översiktsplanering
Rapport 5:1981 Kommunal demokrati och planering
Rapport 6:1981 Samordning i kommuner
Rapport 7:1981 Människan i kommunala planer
Rapport 8:1981 Planerande människor i kommunen — om attityder, atmosfär, tröghet och föränderlighet i den kommunala planeringen
Rapport 9:1981 Planeringsvetenskap — om grundläggande begrepp och frågeställningar i en vetenskap om kommunal planering
Rapport 10:1981 Planering i en kommun — om Alingsås
Rapport 11:1981 Göran Hermerén: KPP-projektets metodik. Utvärdering av ett experiment i tvärvetenskap.

Art.nr: 6700303

**Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering**

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

R3: 1981

ISBN 91-540-3440-X

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Cirkapris: 30 kr exkl moms