

Från citysanering till den måttfulla staden

av Thord Strömberg & Ingemar Elander



Ingemar Elander
Högskolan i Örebro



Thord Strömberg
Högskolan i Örebro

Vi vet en hel del om hur det gick till då rivningsraseriet bröt ut i skilda städer under decennierna närmast efter det andra världskriget. Men kunskapen är fragmenterad. Vi har god kunskap om det unika i historien men dimmig uppfattning om det generella. Dessutom: Vi vet föga om sambandet mellan statliga utredningar, lagstiftning och program å ena sidan och lokalt initierade handlingar å den andra. På samma sätt är det med de många ombyggnadsprojekt som startade i skuggan av 1970-talets byggkris. ROT-programmet har fött många utvärderare, men de mer allmängiltiga sambanden mellan politik, program och projekt är ännu tämligen oklara. I den här artikeln beskrivs ett forskningsprojekt som har till syfte att täppa till några av dessa kunskapsluckor.

IETT UPPMÄRKSAMMAT TV-PROGRAM visat i april 1992 skildrades hur citysaneringen i Stockholm på 1960- och 1970-talen genomfördes med en hänsynslöshet som av många ansetts sakna motstycke bland europeiska storstäder. Thomas Michélsen skriver till exempel:

”Det var bara här det kunde hända. Ingen annan europeisk stad har frivilligt rivit så stor del av sina hus i ett enda svep. Åtminstone inte i vårt århundrade” (*Dagens Nyheter* den 26 april 1992).

Enligt Thomas Hall, som själv ingående studerat hur citysaneringen genomfördes, satsade man på

flera håll i Europa stora resurser på att rekonstruera förstörda stadspartier därför att de uppfattades som delar av stadens och nationens identitet. I Stockholm satsades resurserna i stället på att utplåna så mycket som möjligt av den historiska stadskärnan (*Dagens Nyheter* den 29 april 1992. Jämför Hall 1979).

Om man tittar på Sverige som helhet fanns det förvisso städer, där innerstadsombyggnaden genomfördes med en grundlighet som inte stod Stockholm långt efter, men det fanns också städer där man gick mer varsamt fram. Exempel på de förra är Gävle och Norrköping, medan Kalmar och Lund hör till de senare. Örebro och Linköping intar intressanta mellanpositioner.

I dag är emellertid situationen en annan än under "rekordårens" och citysaneringens glada dagar. Efter ett åttiotal präglat av de stora projektens eufori har nedgången i byggnadsinvesteringar i kombination med ett ökat miljömedvetande skapat en grogrund för tankar om en bärkraftig samhälls- och stadsutveckling. Vid förnyelsen av efterkrigstidens stora hyreshusområden har "varsamhet" varit ett centralt tema, om än inte alltid i handling (Schéele, Elander & Rundlöf 1990 och Vidén, Blomberg, Hurtig, Schéele & Öresjö 1990) och "the sustainable city" framhålls idag ofta som stadsutvecklingens främsta mål (se till exempel flera av bidragen i *Tidskrift för Arkitekturforskning* 1991:2).

Kommer 1990-talet rentav att bli stadsekologins årtionde med "den måttfulla staden" som ett av "byggkrisen" mer eller mindre påtvingat ideal? I det forskningsprojekt som här skisseras kommer vi givetvis inte att kunna ge svaret på denna fråga. Däremot är avsikten att belysa några av huvudlinjerna i den utveckling som lett fram till den situation där vi befinner oss idag.²

Tre argument

Bortsett från att utvecklingen i efterkrigstidens städer nu tycks befinna sig vid en vändpunkt finns det åtminstone tre andra skäl att göra stadsförnyelsepolitiken i Sverige till föremål för en övergripande historisk-politisk studie.

För det första saknas det övergripande studier som i ett historiskt perspektiv beaktar den mångfald av aktörer och intressen på olika nivåer som kännetecknar stadförnyelse som fenomen. Visserligen finns det en lång rad fallstudier inom detta område men, som ofta är fallet inom sektorsforskning, präglas dessa i hög grad av närhet till sitt objekt och frånvaro av teoretisk inramning. Stadsförnyelse är en verksamhet där grundläggande intressen står på spel och där det är en central fråga vilka som besitter avgörande maktresurser och vilka som förmår använda dessa resurser till sin fördel. Som Ove Källtorp påpekat (1987) är den byggda miljön trots detta ett område som den svenska maktutredningen, av någon anledning, valt att inte undersöka. En

studie av hur olika intressenter över tid lyckats mobilisera maktresurser i samband med stadsförnyelseprocesser skulle bidra till att täppa till denna lucka.

För det andra är stadsförnyelse ett sällsynt passande exempel för att belysa något som i hög grad blivit ett kännetecken för modern offentlig politik, nämligen mångfalden av politiska mål och härvan av aktörer som i mer eller mindre konfliktfyllda konstellationer och på olika nivåer genomför – eller rättare sagt skapar – politiken (se t. ex. Ham and Hill 1985). I enlighet med ett förlegat, men i textböckerna seglivat betraktelsesätt, är politik något som genomförs uppifrån som en rationell kedja av beslut och handlingar från riksdag via regering och förvaltning ned till verkställigheten på fältet. Enligt modern teori är politik däremot något som skapas i själva genomförandet och som därför kan fastställas först i efterhand, när man på distans kan analysera de beslut och handlingar som genomförts av olika aktörer på olika nivåer. Begrepp som "nätverk", "implementationsstrukturer", "segment", "järntrianglar" och "policy communities" ger en antydning om teori-bildningen på detta område (Jordan & Schubert 1992). Ett synsätt av detta slag utesluter inte att politik i sällsynta fall verkligen kan gå till så som den klassiska modellen säger, men det är i så fall möjligt att bestämma först efter analys av konkreta fall.

För det tredje är stadsförnyelse en verksamhet som i stor utsträckning handlar om bostadspolitik, det vill säga ett politikområde som av internationella forskare betraktats som det kanske bästa exemplet på den socialdemokratiska, svenska modellens framgångar (Headey 1978, Dickens, Duncan, Goodwin & Gray 1985 och Heclø & Madsen 1987). I en period när socialdemokratiens klassiska vision om det starka, planerade samhället börjat rämna till förmån för olika marknadslösningar (Elander 1991a) kan det därför vara poängfullt att närmare granska vad som hänt och händer på ett område där offentlig planering och politik ansetts kunna tänja gränserna för vad som är möjligt att åstadkomma ifråga om

”sociala” prioriteringar inom ramen för ett kapitalistiskt samhälle.

Den aktuella utvecklingen inom byggd miljö och dess relation till föregående tidsperiod är emellertid svårtolkad och behovet av teoretiskt förankrade analyser stort (jämför Fog, Bröchner, Törnqvist & Åström 1989). Sedan krigsslutet har objektet för stadsförnyelsen förändrats. Fram till mitten av 1970-talet var intresset koncentrerat till tätorternas centrala delar där det gällde att sanera en förslummad, privatägd bebyggelse. Därefter har intresset allt mer förskjutits mot ”förnyelse” av de stora, sammanhängande bostadsområden som växte upp under samma tid och som ofta ägs av kommunala stiftelser eller bolag. Denna utveckling, i kombination med ändrad lagstiftning, torde ha skapat förutsättningar för intressanta maktförskjutningar mellan bostadsmarknadens intressenter.

En viktig fråga att besvara är t. ex. hur allmänintresset har definierats och i vilken utsträckning det kunnat försvaras i skiftande situationer. Vilka har tagit på sig uppgiften och vilka hinder har de mött? I det följande avsnittet skisseras utvecklingen sedd ur detta perspektiv, varefter vi drar upp riktlinjerna för en analys på två nivåer: den nationella politikens respektive de konkreta projektens. Därefter presenteras argumenten för och huvuddragen i vårt intresseorienterade angreppssätt.

Sanering av innerstäder

Enligt direktiven till den för efterkrigstidens bostadspolitik så betydelsefulla Bostadssociala utredningen (tillsatt redan 1933) var huvuduppgiften att föreslå åtgärder som kunde komma till rätta med det stora beståndet av slumbostäder i landets tätorter. Utredningens första rapport låg mycket riktigt i linje med detta uppdrag, men vid det laget hade regeringen fått andra bostadspolitiska problem som tycktes mer angelägna. Det gällde att nu lösa ”krisen i befolkningsfrågan” genom att stimulera produktionen av nya, rymligare familjebostäder. Med undantag för en skärpning av hälsovårdsstadgan 1936 var alla de bostadspolitiska reformer som utredningen initie-

rade under senare hälften av 1930-talet följaktligen inriktade på nyproduktion av bostäder. Under kriget, då bostadsproduktionen naturligt nog sjönk kraftigt, var få intresserade av att riva bostäder.

När Bostadssociala utredningen lade fram sina båda huvudbetänkanden i slutet av 1940-talet torde alltså problemet med förslummade tätortscentra knappast ha framstått som mindre brännande än femton år tidigare. Till trångboddhet och sanitära missförhållanden hade dessutom tillstött bekymret med den snabbt ökande biltrafiken som krävde breddning av gator. *Störstas skall det gamla snart i gruset* är den kongeniala titeln på Gärd Folkedotters bok om arbetarrörelsens syn på saneringsfrågan vid denna tid (Folkedotter 1981). Men att störta det gamla i gruset visade sig vara lättare sagt än gjort. Till skillnad från det första slutbetänkandet (SOU 1945:63), vars radikala åtgärdsförslag var inriktade mot nyproduktionen, ledde ”saneringsutredningen” (SOU 1947:26) inte till någon proposition. Detta trots att utredningens förslag inte alls var så omvälvande som förutskickats i Arbetarrörelsens efterkrigsprogram och som många tunga remissinstanser – statens byggnadslånebyrå, statskontoret, Hyresgästernas riksförbund och Svenska arkitekters riksförbund – hade önskat (Hatje 1978, s. 8 och 11). Skillnaden är uppseendeväckande och kan knappast förklaras enbart med att det vid beslutstillfället rådde brist på bostäder. Varför var det så mycket enklare att bygga nytt än att riva gammalt?

Privat äganderätt till mark – en seg struktur
De reformer som blev resultatet av Bostadssociala utredningens förslag vad gällde nyproduktionen stimulerade främst kommunalt bostadsbyggande i sammanhållna områden i tätorternas utkanter. I framtiden skulle i första hand kommunala stiftelser och bolag bygga hyreslägenheter på kommunalt ägd mark i enlighet med de planer kommunala nämnder, styrelser och fullmäktigeförsamlingar fastställde, menade man. Resultatet kom emellertid att variera kraftigt från kommun till kommun, bl. a. till följd av

stora skillnader i markägostruktur kommunerna emellan. Det visade sig att en verkligt kraftfull expansion av det kommunala bostadsbyggandet förutsatte att kommunen ägde "råmarken" (se t. ex. Johansson & Ödmann 1974 och Strömberg 1984).

För dem som ville ta krafttag mot förslummade innerstäder var problemet med det privata markägandet knappast mindre. I tätorternas centrala delar var ägobilden mycket splittrad samtidigt som radikala lösningar förutsatte stora, samordnade projekt. Detta problem hade uppmärksamats redan vid seklets början, och kommunerna utrustades efterhand med allt skarpare juridiska vapen i kampen mot det egenintresse enskilda fastighetsägare representerade. Men det kommunala planmonopolet, tomträten, förköpsrätten och en skärpt expropriationslagstiftning utnyttjades bara undantagsvis för att tvinga fram en samordnad, kommunalt planerad sanering. "Kommunerna kan emellertid enligt erfarenhet inte styra bebyggelseutvecklingen på ett ändamålsenligt sätt enbart med hjälp av planmonopolet. Den reella möjligheten till en sådan styrning är i hög grad beroende av markägarförhållandena", tvingades Bostadsstyrelsen konstatera 1969 (Bostadsstyrelsen 1969, s. 12).

Med några intressanta undantag, bl. a. i Örebro där politikerna redan under 1950-talet utnyttjade sin bostadsstiftelse för en omfattande omdaning av innerstaden, överlät kommunerna saneringen till privata intressen. Den stora saneringsvågen utbröt först då privata byggmästare i enlighet med de regler som marknaden uppställer lyckats köpa till sig tillräckligt stora och attraktiva områden där kommersiellt lönsamma projekt kunde genomföras (Egerö 1979; Strömberg 1984; Folkesdotter & Vidén 1974). I en uppmärksam debattartikel menar Thomas Hall att kommunerna i kraft av sitt planmonopol till en början hade utrymme för "visionär planering" eftersom man kunde spela ut olika privata intressenter mot varandra. Efterhand har emellertid denna ordning fått vika för "förhandlingsplaneringen", där konkurrensen satts ur spel. Markägaren/fastighetsägaren går samman med

byggherren och finansiärerna till ett konsortium som erbjuder kommunen en "paketlösning". Hall karakteriserar resultaten som "lappverk av lyxprojekt utan inbördes samordning" (Hall 1989; jämför Khakee 1989).

"Markägandet – både i makro- och mikroskala – är en konvention som naturligtvis går att ändra. Men konventionen sitter hårt fast och följer sannolikt inte gängse partigränser", skrev Lennart Holm i början av 1970-talet (Holm 1971, s. 24 f.). Holm, som vid den tiden var chef för Statens planverk, menade att samhället måste tillförsäkra sig "... den bestämmanderätt över marken som är nödvändig för att en positiv samhällsutveckling styrd i demokratisk ordning inte skall kunna saboteras, varken direkt eller indirekt genom de ekonomiska spärrar som det enskilda markägandet kan innebära" (Holm, s. 25). Uppenbarligen ansåg Holm att detta sakernas tillstånd ännu inte var uppnått. Men vad hade då hindrat staten från att utfärda en radikalare lagstiftning och vad hade hindrat kommunerna från att fullt ut utnyttja de lagliga medel som trots allt stod till buds? Som antytts ovan visar punktstudier att vissa kommuner kunde agera mera kraftfullt än andra. Vilka var betingelserna för ett sådant agerande? Även om många forskare behandlat aspekter av detta problem har ingen försökt sig på att binda samman nivåerna. Först då hela processen beaktas, från statliga utredningar till faktiskt genomförda projekt, kan de mer generella svaren på frågorna avges (Strömberg 1991).

Funktionsocialism – ett angreppssätt

Processen kan med fördel analyseras i funktionsocialistiska termer. "Funktionsocialismen" står för ett alternativ till såväl planhushållning som till en kapitalistisk marknadsekonomi och brukar användas ideologiskt som en sammanfattning av socialdemokratiens reformpolitik. Om än funktionsocialismen inte formulerats i handlingsprogram, har den svenska socialdemokratin agerat som om dess ledare tänkt på detta sätt (Adler-Karlsson 1967; Tilton 1989). Med mer eller mindre tydligt uttalade värdenihilistiska

utgångspunkter hävdar förespråkarna att äganderätten kan och bör uppdelas i en knippe befogenheter över egendomen. Dessa kan överföras från den enskilde till staten eller till kommunerna. Ur detta perspektiv kan socialisering ses som en process där olika kollektiv successivt övertar allt fler funktioner som tidigare ingått i den privata äganderätten tills denna inte längre har något reellt innehåll och egendomen kontrolleras av "samhället" (jämför Källström 1984, Nuder 1971 och Holmström 1988). *Vilka av äganderättens funktioner hotades av "socialisering" då kommunerna planerade att sanera privatägda fastigheter i tätorternas innerområden? Vilka var de avgörande hindren? Varför varierade resultatet från kommun till kommun?*

I enlighet med den värdering Lennart Holm uttryckte kan funktionssocialisering uppfattas som ett medel avsett att användas för att värna allmänintresset mot egenintresset – vi återkommer till en mer nyanserad diskussion av intressebegreppet. På lokal nivå har kommunen att agera så att kommuninvånarnas gemensamma intressen tillvaratas och kan då förväntas tillgripa funktionssocialistiska åtgärder. Men kommunens roll som agent för allmänintresset komplicerades då de kommunala, "allmännyttiga", bostadsstiftelserna/bolagen etablerats. I egenskap av ägare har de att förvalta det knippe befogenheter som är bundna till äganderätten och eftersom de lagar som kringgärdar stiftelser och bolag inskränker insyn och påverkansmöjligheter från kommunens direktvalda organ, kan motsättningar uppstå mellan de båda kommunala företrädarna för allmänintresset. Denna komplikation blev tydlig då utvecklingens tyngdpunkt förflyttades från sanering till områdesförnyelse.

Förnyelse av bostadsområden

Från och med senare hälften av 1970-talet försköts i Sverige liksom i många andra länder tyngdpunkten i bostadsinvesteringarna från nyproduktion i stor skala till reparationer, om- och tillbyggnad. Samtidigt riktades investeringarna också i andra typer av byggd miljö mot förnyelse

och komplettering snarare än mot nyproduktion på jungfrulig mark (Nélissen 1981).

Den ändrade inriktningen betingades förstås av den vikande ekonomiska konjunkturen men också av insikten om att den sociala utarmningen i miljonprogrammets bostadsområden borde hejdas.

Under 1980–81 pågick en kampanj för stadsförnyelse i hela Europa. I Sverige leddes denna kampanj av en nationalkommitté med dåvarande bostadsminister Birgit Friggebo (fp) i spetsen. Kommittéen tillsattes i september 1979, det vill säga samtidigt som stadsförnyelseutredningen med folkpartisten Gunnar Hjerne som ordförande. De båda kommittéerna arbetade i nära kontakt med varandra och hade bl. a. ett gemensamt sekretariat (*Att bo* 1981, nr 1, s. 11). Det mest påtagliga resultatet av utredningsarbetet blev det förnyelseprogram som den socialdemokratiska regeringen lade fram för riksdagen 1983, "ROT-programmet" (se nedan), och som enligt intentionerna skulle bli riktningsgivande för stadsförnyelsepolitiken tio år framåt.

De många projekten

Stadsförnyelse blev således ett för 1980-talet karakteristiskt begrepp med hög politisk prioritet, som bl. a. tog sig uttryck i en lång rad statliga, kommunala och av bostadsföretag och andra intressenter initierade förnyelseprojekt. Under senare delen av decenniet intensifierades den politiska diskussionen och det upprättades program för en förnyelse även av den offentliga sektorns bostads- och boendeanknutna verksamheter. Vård, omsorg och service riktade till olika apostroferade brukar- och klientgrupper omorganiserades i riktning mot en decentraliserad organisation med klientbostäder och eventuella samordningslokaler i bostadsområden som bas. Även här stimulerades förnyelsen att bedrivas i projektform.

Att man just under 1980-talet i många länder satsat på stads- och bostadsförnyelse har givetvis som bakgrund ett orsakskomplex som ligger djupare än en kampanj av Europarådet. Å ena

sidan började stora delar av byggnadskapitalet att bli materiellt förslitet. Det fanns, inte minst i det offentligt ägda beståndet av flerfamiljshus, sociala och politiska behov av förnyelse (Elander 1991b) liksom ett samhällsekonomiskt intresse av att stimulera bostadsinvesteringarna (Andersson & Johansson 1985). Å andra sidan fanns de ökade svårigheterna att inom de institutionaliserade vård- och omsorgssektorerna bereda plats för alla med behov av vård, omsorg och stöd av olika slag (Schéele, Elander & Rundlöf 1990).

Liksom i övriga Europa söktes nya vägar för vård och omsorg om långtidssjuka, kroniskt sjuka och handikappade samt barn och äldre. I syfte att frigöra institutionsplatser mobiliserades anhängare och frivilliga. Samtidigt prövades lättare, flexibla och mindre resurskrävande organisationsformer inom den offentliga sektorn som ersättning för den tunga och ytterst resurskrävande institutions- och specialistvården. Intresset kom således att riktas mot boendemiljöerna som rimliga baser för olika former av vård och stöd. Folk skulle bo kvar i sin bostäder trots vård- och omsorgsbehov. De som redan fanns på institution skulle flyttas hem igen eller till särskilt anpassade boendemiljöer.

Dessa underliggande drivkrafter för satsning på stads- och bostadsförnyelse samt vardagslivets organisation reflekteras mer eller mindre tydligt i de officiella bostadspolitiska målen. Bland dessa mål tycks de bostadssociala och handikappinriktade spelat den mest framträdande rollen i den offentliga retoriken. I *Programmet för samordnad boendeservice*, beslutat av riksdagen 1984, framstår t. ex. frihet och integritet i boendet, rätten till stöd, hjälp och vård i bostadsmiljön och rätten till en god boendestandard entydigt som primära mål i förhållande till den ekonomiska nyttan av en effektivare vårdsektor. En likartad framtoning kännetecknar också 1983 års bostadsförbättringsprogram, det så kallade ROT-programmet (ROT= reparationer, om- och tillbyggnad).

Enligt en vanlig uppfattning bland forskare och andra bedömare är det dock andra, mer "krassa" mål som kommit att prioriteras vid

ROT-programmets genomförande (Vidén et al 1990). Kritik mot programmets tillämpning för att, främst på grund av finansieringssystemets utformning, uppmuntra till en förnyelse som är ovarsam mot både hus och människor, nådde också ganska tidigt regeringskansliet (se t. ex. Proposition 1986/87:48, s. 20–22). Ändå tycks det inte ha varit denna kritik utan snarare behovet att styra över bostadsinvesteringarna till nyproduktionen som hösten 1988 föranledde "idiotstoppet", det vill säga en drastisk höjning av räntan för ombyggnadslån (Troedsson 1990).

ROT-programmet och programmet för samordnad boendeservice var långt ifrån de enda statliga program för förnyelse av bostadsområden som lanserades under 1980-talet. Det finns emellertid inte någon heltäckande beskrivning av vilka alla dessa program var och än mindre någon analys av deras mål, inriktning och inbördes relationer. Det mesta som skrivits om stadsförnyelse i allmänhet och förnyelse av bostadsområden i synnerhet under 1980-talet handlar om enstaka eller grupper av projekt. Bland undantagen kan nämnas några av uppsatserna i Byggnadsforskningsrådets bok *Forskare om förvaltning och förnyelse* (1985) som verkligen försöker ge ett vidare historiskt-politiskt perspektiv på vissa dimensioner av förnyelseproblematiken. Vanligt är dock att forskningen om stadsförnyelse betraktat denna som en i huvudsak fysisk-teknisk företeelse med få och bara ytligt angivna historiska och politiska bestämmingar.

Det sammanfattande intryck man får av den forskning som bedrivits kring stadsförnyelse i 1980-talets Sverige är således att det finns en stor mängd studier av enstaka eller grupper av projekt. Däremot saknas studier som systematiskt relaterar den övergripande förnyelsepolitiken till program och konkreta projekt. Ambitionen med den här planerade undersökningen är bland annat att avhjälpa denna brist.

Politik, program och projekt

Staten är inte någon monolit och bland dess departement och olika myndigheter inryms mer eller mindre motstridiga mål. Som bland andra

Benny Hjern understrukit är det karakteristiska för offentlig politik just att den innehåller processer där flera mål och flera aktörer är inblandade (Hjern 1985). Stadsförnyelsepolitik är ett slående exempel på detta. Under dess paraply förekommer en lång rad delvis överlappande program och projekt.

Man kan alltså inte hänvisa till ett specifikt beslut eller dokument som uttryck för en samlad offentlig stadsförnyelsepolitik, utan man måste företa en rekonstruktion av en sådan politik utifrån ett antal beslut och dokument i riksdagen och i offentliga utredningar. Sida vid sida finner vi fysiska, organisatoriska, ekonomiska, sociala och ekologiska mål. I den offentliga debatten har denna mångmåls- och mångaktörskaraktär fått en tydlig illustration i motsättningen mellan byggnadsbranschens intresse av arbetstillfällen, vinster och löner å ena sidan och de boendes intresse av varsam ombyggnad å den andra. Båda intressena kan återfinnas i den offentliga förnyelsepolitikens målarsenal. Kanske är det i detta perspektiv man bäst kan förstå den debatt som uppstått kring 1980-talets stadsförnyelsepolitik med engagerade inlägg från både forskare och representanter för Boverket.

Sagt och gjort

Enförsta analysuppgift blir således att med hjälp av traditionell målanalys bringa reda i härvan av statliga beslut rörande stadsförnyelse. Det gäller att sortera fram åtminstone de viktigaste av de beslut som varit relaterade till stadsförnyelse och att analysera de mål och motiv som varit kopplade till dessa beslut. Den metod som krävs för detta är en argumentationsanalys där de för den uttalade politiken centrala verklighetsuppfattningarna, värderingarna och handlingsrekommendationerna sorteras, viktas och ställs i relation till varandra. Källmaterialet är huvudsakligen propositioner, utskottsutlåtanden, betänkanden och annat offentligt material samt uttalanden och artiklar av personer i nyckelposition.

När man väl bringat klarhet i de officiella målens karaktär och inbördes relation är det dags att ställa frågor om *makroimplementeringen*,

dvs. hur den uttalade politiken på nationell nivå konkretiserats i handlingsrekommendationer och anvisningar (jämför Rosenthal 1988). *Den andra analysuppgiften* tar alltså fasta på att besvara frågor som dessa: Hur har de övergripande målen transformerats till programnivå och hur förhåller sig olika program till varandra? Är de konkurrerande eller komplementära? Operationaliseras förnyelsepolitiken i enlighet med de officiella målen eller är det andra prioriteringar som slår igenom? Vilken var t. ex. relationen mellan ROT-programmets och andra bostadsprogramms mål respektive verksamhet? Var den motsättning mellan sociala och ekonomiska prioriteringar som ofta visade sig vid programmets genomförande helt oförutsedd? Hur skall motsättningen förklaras? Berodde den på bristande samordning mellan olika departement och/eller subdepartementala myndigheter? Eller berodde den på att departementen var lyhörda för olika intressen i samhället? Kanske var bristande samordning en effekt av det senare? Låt oss kort återvända till de båda tidigare nämnda programmen för att illustrera det vi nyss sagt.

ROT-programmet var det bostadsförbättringsprogram som riksdagen antog 1983 (proposition 1983/84:40 bil. 9, BoU 11, rskr 63) och vars mål i korthet var att:

1. Alla människor har rätt till en bostad med modern utrustning.
2. Alla boende har rätt till en bostad som är väl underhållen.
3. Oberoende av ålder eller handikapp har alla rätt till en bostad som fyller kraven på god tillgänglighet.
4. Förbättringar i bostadsbeståndet bör inriktas så att de främjar ett jämlikt och integrerat boende och ett varsamt omhändertagande av kvaliteterna i den befintliga boendemiljön. Vidare framhålls också energipolitiska och samsättningspolitiska mål. Det sistnämnda formuleras på detta sätt: "Kapaciteten inom byggsektorn skall utnyttjas bättre".

Programmet *Samordnad boendeservice*, organisatoriskt lett av Boendeservicedelegationen (BSD), hade till uppgift att under en femårig

försöksperiod, 1985–90, stimulera en utveckling av samordnad boendeservice i olika ortstyper. Detta skulle ske genom att ge bidrag till lokala utvecklingsprojekt för att samordna service, stöd, omsorg och vård som idag av olika huvudmän ges till äldre, handikappade och långvarigt sjuka på institutioner eller i olika vårdboendeformer. Syftet med utvecklingen var att underlätta för dessa grupper att leva ett självständigt liv i vanliga bostäder. Drygt 100 lokala utvecklingsprojekt fick under en femårsperiod totalt 100 miljoner kronor i bidrag (Bostadsdepartementet 1990).

ROT-programmet inrymmer således både allmänna välfärdsmål för de boende och mål för effektivt utnyttjande av byggindustrisektorn. BSD-programmet pendlar mellan värdeeffektivitet och svaga gruppers frihet att bo på egna villkor. I bägge programmen finns även mål både för anpassning av bostäder för nya kategorier boende och anpassning för dem som redan bor där. Bägge delmålen, som kan vara motstridiga, artikuleras för övrigt med samma term: "kvarboende", som är ett begrepp med många dimensioner (Schéele et al 1990, s. 36–40).

Oavsett vilka mål som formulerats på övergripande nivåer är det sällan så att genomförandet följer som en logisk konsekvens av dessa. Det avgörande för ett genomförande där flera intressenter är inblandade är att dessa lyckas kompromissa sig fram till ett handlande (Floderus 1981). Därmed inte sagt att sådana nödvändiga kompromisser innebär att alla intressen blir lika väl tillgodosedda. Det finns alltid en risk att mål som formulerats för att tillgodose svaga gruppers intressen, spelas över till förmån för starkare grupper som är i besittning av en mer kraftfull uppsättning resurser. Medlen kan således medvetet eller omedvetet gynna vissa intressen på ett sätt som inte alltid stämmer överens med målen. Ett drastiskt exempel är de federala förnyelseprogrammen (urban renewal programs) i USA på 1950- och 1960-talen som resulterade i förödande konsekvenser för de uttalade målgrupperna, de svarta och de fattiga. "Urban renewal" visade sig i praktiken många gånger be-

tyda "Negro clearance" (Wilson 1966). Utan att dra ut jämförelsen till sin fulla konsekvens finns det vissa paralleller också till Sverige (se t. ex. Vidén et al 1990; Danermark 1987; Jacobson 1986).

Ett bostadsföretag kan t. ex. prioritera en förbättrad förvaltningsekonomi och en höjd attraktionskraft hos boendemiljön genom att bygga in kvaliteter som efterfrågas av en kapitalstark boendekategori. Detta kan givetvis motverka kvarboende, både för dem som redan bor där och för svaga grupper som enligt ovan nämnd vårdideologi ska beredas plats där. Från lokal horisont är BSD och liknande program en av flera tänkbara givare av anslag för förnyelse av närmiljön. Kort sagt, man skall inte förvänta sig en rak linje från statlig politik via program till enskilt projekt. Därmed har vi kommit in på *mikroimplementeringen*.

Politiska projekt

Åtminstone i de skandinaviska länderna tycks det som om förnyelse av bostadsområden och innerstäder på senare tid ofta bedrivits i projektform, där "projekt" står för något mer än de rent fysiska ingreppen. Man kan nästan tala om en specifik politisk projektstrategi, där den offentliga politiken "paketerats" i avgränsade, ofta experimentella projekt i stället för att portioneras ut kontinuerligt inom ramen för den ordinarie organisationen (Hagen & Rose 1989; Schéele & Elander 1990b).

För byggnadssektorn är inte projektformen någon ny företeelse. Tvärtom, *allt byggande genomförs som projekt*, dvs. som en tillfällig tidsbegränsad åtgärd för att ändra på ett förhållande enligt en uttalad plan. Det ligger så att säga i sakens natur att byggenskap är tillfällig och har ett bestämt syfte, sett i det enskilda fallets perspektiv. Enligt välutbildad praxis är byggprojekt dessutom mycket hårt styrda av detaljerade och dokumenterade tid-, åtgärds- och kostnadsplaner som samtidigt är härledda ur juridiska och ekonomiska avtal samt ur myndighetsbeslut.

För andra sakområden är dock inte projektformen lika självklar. På det socialpolitiska om-

rådet har den gängse organisationsformen snarast varit motsatsen till projekt. Skolan, barnomsorgen, sjukvården etc. har byggts upp genom fasta organisationer i syfte att kontinuerligt genomföra långsiktiga politiska mål. Centralisering och specialisering har varit instrument för att garantera medborgarna likvärdiga tjänster från det offentliga. Under 1980-talet blir det dock att vanligare att också socialpolitiska åtgärder ges formen av projekt. Inte minst inom stadsförnyelse kan vi se en rad exempel på sociala projekt, mer eller mindre väl koordinerade med de kontinuerligt pågående ombyggnadsprojekten.

Utvärdering – en trollformel?

Satsningen på stadsförnyelse under 1980-talet sker samtidigt som utvärdering blir något av en trollformel i arbetet med att effektivisera den offentliga sektorn (Schéele & Elander 1990a). I det myller av projekt som flockades kring de frikostigt flödande statliga programpengarna blev det nästan en regel att utvärdering skulle kopplas till varje projekt. Detta attraherade i sin tur en hord av forskare. Följden blev en mängd fallstudier utförda i projektens närhet och utan kritisk distans i tid och rum. Å ena sidan ger dessa fallstudier ofta intressanta inblickar i projektarbetets vardag. Å andra sidan saknar de den systematik och teoretiska infattning som gör det möjligt att dra slutsatser av generell räckvidd. Ändå kan man säga att de innehåller en potential för sådana slutsatser. Om denna potential skall realiseras krävs att fallstudierna relateras till varandra och till en gemensam begreppslig ram. Analysuppgiften på denna nivå blir således att se om det ur mängden fallstudier går att vaska fram mönster för hur stadsförnyelse genomförts i olika lokala miljöer.

Intressen i stadsförnyelse

Att analysen behöver göras med hänsyn tagen till flera nivåer är viktigt men ger ändå en ofullständig utgångspunkt för empirisk analys av en politik som innehåller en sådan mängd mål och aktörer som stadsförnyelse. Det behövs också

begrepp som kan bringa reda i denna härva. Vi väljer att anknyta till en begreppsapparat som utvecklats och delvis tillämpats i studier inom ramen för Gruppen för stadsmiljöforskning (Elander & Schéele 1989; Schéele & Elander 1990a). Begreppsapparaten presenteras här helt kort och vi hänvisar till uppsatserna för en mer fullständig presentation. Först skall vi dock ge några argument för att i detta sammanhang utgå från ett intresseorienterat perspektiv.

För det första handlar det om *empirisk realism*. Ett område som erfarenhetsmässigt är så intressebemängt som det aktuella kräver ett angreppssätt som är konstruerat just för att fånga de motsättningar och konflikter som ofta uppträder. För det andra finns *moralisk-etiska* skäl. Det är svårt att försvara en begränsning av perspektivet som utesluter så kallade svaga grupperns behov och intressen. Det är från denna utgångspunkt bl. a. viktigt att belysa konsekvenserna av en viss offentlig åtgärd för dem som berörs av den. Det som är bra ur ett snävt administrativt perspektiv behöver inte vara bra för brukaren eller medborgaren. För det tredje är det *ur ett handlingsperspektiv* värdefullt att känna till de hinder och möjligheter som finns i form av sociala aktörer med skilda intressen. Med hjälp av sådan kunskap kan t. ex. politiker och planerare bättre formulera realistiska mål och bygga konstruktiva allianser.

Oklar rollfördelning

Förändringar i boendemiljön berör, som sagt, en rad olika aspekter och intressen. En fysisk förändring får t. ex. inte bara arkitektoniska, funktionella och tekniska konsekvenser. En påverkan sker även i ekonomiska, sociala och kulturella avseenden. Konsekvenserna ter sig olika beroende på om man är gammal eller ung, man eller kvinna, ägare eller hyresgäst. Mångfalden aspekter och intressen återspeglas i den offentliga organisationen. En kommun kan således vara såväl fastighetsägare och bostadsförvaltare (det kommunala bostadsbolaget) som talesman för brukarintressen (socialnämnd/förvaltning). Den skall samtidigt ansvara för att ett "allmänt"

intresse tillgodoses. Till yttermera visso skall kommunen (via byggnadsnämnden) väga allmänna, offentliga intressen mot enskilda, privata. Även på regional och central nivå kan man se hur olika myndigheter har till uppgift att bevaka specifika aspekter och intressen vid förändringar i boendemiljön och vardagslivet. Denna komplexa rollfördelning och faktiska rollsammanblandning går tillbaka på underliggande lagstiftning, men även på ett informellt kulturarv för sektoriserade administrativa grupper och yrkesroller.

När det gäller stadsförnyelse är konflikter mellan olika aktörer och intressen mera regel än undantag (Källtorp 1989). Därav följer vissa metodologiska konsekvenser. Det blir särskilt viktigt att inte låta sig styras av officiella och formella beskrivningar av vilka som agerar och på vilket sätt de gör detta. I mån av tillgång till källor måste också andra intressenter komma till tals. Kunskap om det verkliga skeendet bör t. ex. sökas i föreningsprotokoll, och i den mån detta är möjligt genom intervjuer med och observation av de människor som befinner sig mitt i förnyelseprocessen. Det kan gälla boende, bostadsföretagets områdespersonal, brevbärare, sociala fältarbetare osv.

Intressen och livserfarenheter

Intressebegreppet bestäms av faktorer som är både historiskt givna och som betingas av den konkreta situationen. Vissa kategorier av människor, t. ex. män och kvinnor eller arbetare och företagare, kan i vissa avseenden ha utvecklat gemensamma intressen under en lång historisk process, vilket gett dessa intressen en tyngd som bestämningar för det framtida handlandet. Samtidigt kan dessa människor, oavsett hur deras intressen bestämts historiskt, ibland dokumentera ett gemensamt boendeintresse, t. ex. därför att de bor i samma port, hus eller liknande. De båda typerna av intressen ställs ibland emot varandra och utfallet kan då lätt te sig irrationellt för en betraktare som ensidigt utgår från en historiskt givna intressebestämning.

För att förstå hur olika intressen kommit att infogas som "naturliga" och "objektiva" element i samhällsstrukturen är det dock, som Anna G. Jónasdóttir framhåller, nödvändigt att aldrig förlora det historiska perspektivet ur sikte: "Understood historically and seen as emerging from people's lived experiences, interests about basic processes of social life are divided systematically between groups of people in so far as their living conditions are systematically different" (Jónasdóttir 1988, s. 41). Vid analys av konkreta situationer, t. ex. utvärdering av enskilda förnyelseobjekt, skjuts däremot den tillfälliga, "subjektiva" dimensionen mer i förgrunden. Stadsförnyelse berör ju, till skillnad från nyexploatering, människor och verksamheter på plats. De berörda människorna känner miljöns möjligheter och begränsningar, vet sina behov och ställer sina krav i förhållande till en redan ianspråktagen och i detalj utformad miljö. "Situationen" kan här frammana ett gemensamt synsätt tvärs över klass- och andra historiskt givna gränser.

Eftersom föreliggande projekt bl. a. har ambitionen att relatera olika analysnivåer till varandra har vi speciell anledning att beakta såväl den historiska som den situationella dimensionen av intressebegreppet, men betoningen varierar med hänsyn tagen till det aktuella forskningsobjektet. Den förra dimensionen står i fokus när det gäller att karakterisera den ram inom vilken mer övergripande processer utspelar sig, medan den senare skjuts i förgrunden när vi betraktar stadsförnyelsen på den lokala projektnivån.

De intressen som aktualiseras vid stadsförnyelse kan bestämmas i anslutning till den klassiska dikotomin mellan producent och konsument (Kardelj 1978). För boendemiljön i allmänhet kan man då urskilja fyra huvudkategorier: ägar-, producent-, konsument- och det allmänna intresset (Schéele 1981).

Om alltså ägarintresset kan betraktas som relativt entydigt i ett brett samhällsligt perspektiv har det givetvis också en situationsbunden,

subjektiv dimension. Olika fastighetsägare kan t. ex. ge ägarintresset skilda tolkningar och det kan också finnas motsättningar mellan ägare och förvaltare.

Producenterna, dvs. byggföretagen, byggnadsarbetarna, bankerna och andra kategorier, som utformar, bygger och finansierar husen kan också ha intressen som avviker från ägarnas och förvaltarnas. De motsättningar som kommit till uttryck runt begreppet "varsamhet" i 1980-talets bostadsförnyelse illustrerar denna problematik. En bland forskare vanlig uppfattning är således att många fastighetsägare på grund av de förmånliga lånen lockades göra mer omfattande ombyggnader än vad de i grunden ville. De förmånliga lånen kan i detta perspektiv mera ses som ett uttryck för regeringens vilja att stimulera byggnadsinvesteringarna än som en ambition att åstadkomma varsam förnyelse i fastighetsägarnas och de boendes intresse (Vidén et al 1990).

Konsument, en term som i stadsförnyelse-sammanhang kan översättas till brukare, är den som bor i, men även den som arbetar i bostaden eller dess närmiljö. De boende kan ha olika bostadsintressen bl. a. beroende på ålder. Ett exempel är de motsättningar som ofta uppstår mellan boende av olika ålder rörande frågan om hiss ska installeras eller inte.

Det svårfångade "allmänintresset"

Kring begreppet "allmänintresse" finns en omfattande politisk-filosofisk litteratur. Begreppet är, liksom många andra samhällsvetenskapliga begrepp, vagt och mångtydigt men har ändå klar empirisk relevans (se t. ex. Lewin 1988 och Jónasdóttir 1988). Operationellt innebär detta att vi med allmänintresse likställer "vad folkets valda representanter förklarar vara ett allmänintresse" (Lewin 1988, s. 29). Genom att empiriskt undersöka vilka ståndpunkter om stadsförnyelse som vid olika tidpunkter formulerats av olika offentliga organ får vi en bild av hur allmänintresset på detta område utvecklats under efterkrigstiden. Eftersom staten i detta sammanhang uppträtt i olika skepnader, på olika sektorer och nivåer, är uppgiften långt ifrån

enkel. Inte sällan har allmänintresset getts skilda tolkningar av olika offentliga organ. Det är en central analysuppgift att frilägga dessa tolkningar och relatera dem till de övriga intressen som vi identifierat inom stadsförnyelsen.

De organiserade intressena

De intressen som är relevanta vid en analys av stadsförnyelse har historiskt artikulrats genom olika kollektiva aktörer. Bland producenterna finns det en mindre grupp stora byggnadsföretag som dels har en stark ställning redan genom sin strukturella position i svenskekonomi, dels också har goda "korporativa" relationer till staten. Skanska, SIAB och BPA är några sådana exempel. Byggbranschens företag är dessutom väl organiserade i en rad olika branschorganisationer. Arbetarna har av tradition en stark facklig representation i Byggnadsarbetarförbundet.

Fastighetsägarna har beroende på ägar- och upplåtelseform organiserats i Svenska fastighetsägareförbundet, Riksbyggen, HSB, SABO och olika villaägarorganisationer, medan de boende i hyresrättslägenheter har företrätts av hyresgästföreningarna och Hyresgästernas riksförbund.

Allmänintresset har på central nivå företrätts främst av Planverket och Bostadsstyrelsen, vilka nyligen sammanförts i Boverket. På regional nivå har allmänintresset företrätts av länsbostadsnämnder och länsarkitekt, medan motsvarande uppgift på kommunal nivå framförallt åvilat byggnadsnämnden med tillhörande förvaltningsorganisation. I linje med vad vi sagt ovan kommer vi emellertid också att diskutera i vilken mening kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och de kommunala bostasstiftelserna/bolagen i olika situationer företrätt ett i kommunen "allmänt intresse".

Betraktare av svensk bostadspolitik har å ena sidan riktat uppmärksamheten mot två partipolitiskt ledda intressekoalitioner vars konfliktfyllda inbördes förhållanden ansetts känneteckna just detta politikområde, dvs. dels den av socialdemokratin ledda "folkrörelsekoalitionen", dels den borgerligt ledda "näringslivskoalitionen"

(Gustavsson 1980; Headey 1978). Å andra sidan finns det de som i anslutning till Walter Korpi i stället framhållit sammanhållningen mellan byggkapitalet, byggnadsarbetarna och den socialdemokratiskt styrda staten som ett för den faktiska politiken mer avgörande förhållande (Dickens et al 1985). Vi tror för vår del inte att man behöver försvära sig åt endera synsättet. Beroende på tidpunkt och exakt vad i bostadspolitiken man riktar uppmärksamheten mot kan än det ena, än det andra synsättet vara det mest fruktbara.

För att anknyta till en aktuell statsvetenskaplig diskussion kan vi uttrycka det så att en central uppgift för oss är att söka finna de "implementationsstrukturer", "nätverk" eller "policy communities" genom vilka stadsförnyelsepolitiken genomförts (jämför Hjern 1985; Houlihan 1986; Rhodes & Marsh 1992). Eftersom stadsförnyelse är en alltför vittomfamnande företeelse att undersöka i ett enda forskningsprojekt måste vi dock göra vissa avgränsningar.

Avgränsningar

För perioden 1950 till och med mitten av 1970-talet väljer vi att koncentrera oss på politik för innerstädernas förnyelse, det under denna period högst prioriterade förnyelseobjektet. Från och med mitten av 1970-talet och fram till idag sätter vi däremot förnyelsen av bostadsområden i fokus och särskilt då de allmännyttiga områdena, som varit föremål för de bredaste förnyelsesatsningarna (jämför Bostadsdepartementet 1990). Dessa avgränsningar innebär att de två kanske mest spektakulära medlen för modern socialdemokratisk bostadspolitik sätts i centrum för vårt intresse, dvs. markpolitiken och de kommunalägda bostadsföretagen.

För att ändå fånga något av bredden i stadsförnyelsepolitiken kommer vi att använda oss av en i forskningssammanhang vanlig "tratteknik". För den övergripande nationella nivån gör vi således bredare analyser av den uttalade politiken med dess officiella mål, program och föreslagna organisatoriska lösningar. När vi närmar oss den lokala nivån är det emellertid praktiskt ogenom-

förbart att behålla denna bredd och vi avgränsar oss därför till objekt som dels har hög relevans för projektets huvudtema, dels är hanterliga med tanke på källäget. Redan utförd forskning – inte minst den vi själva bedrivit – talar för att Örebro och några jämförbara kommuner blir föremål för den mest närgångna granskningen. Ett par extremer, till exempel Gävle och Kalmar, får bilda referenspunkter.

De frågor vi ställer leder till att det socialdemokratiska partiet, de allmännyttiga bostadsföretagen och hyresgäströrelsen kommer i fokus för intresset. Dessa organisationer har karakteriserats som nyckelinstrumenten för implementering av den svenska, "sociala" bostadspolitiken (Lundqvist 1988) samtidigt som de intar centrala roller i "folkrörelsekoalitionen" (Gustavsson 1980). Att de allmännyttiga bostadsföretagen vid slutet av 1970-talet sätts i centrum för en kritisk debatt med anledning av outhyrda lägenheter och utarmad boendemiljö har också säkert sin betydelse för den breda stadsförnyelseoffensiv som sedan kommer. Det är i dessa områden hyresgäströrelsen har merparten av sina medlemmar och för socialdemokratin har dessa medlemmar varit en viktig politisk bas.

Sammanfattning

Det projekt vi skisserat ovan syftar till en historisk-politisk analys av svensk stadsförnyelsepolitik 1950–90.

I projektets första del koncentreras uppmärksamheten på den omfattande förnyelse som under denna period skedde i de större städernas innerområden. Denna "saneringsvåg" aktualiserade den rad av markpolitiska instrument som socialdemokratin drivit igenom i riksdagen efter kriget. Analysen blir därmed också en empirisk prövning av i vilken omfattning, i vilkas intressen och med vilka resultat dessa instrument kommit till användning.

I projektets andra del riktas blickarna mot 1980-talets förnyelse av bostadsområden med tyngdpunkten lagd vid de allmännyttiga områdena. Analysen sker på i huvudsak två nivåer: den nationellt övergripande politik- och pro-

gramnivån respektive projektnivån. Motsättningar mellan olika mål och intressen uppmärksammas och analysen avser att ge bidrag till den moderna statsvetenskapliga teoribildningen för hur offentlig politik genomförs.

Projektet tar sin begreppsliga utgångspunkt i två teoretiska sammanhang. Dels härleder vi vissa analytiska begrepp ur den funktions-socialistiska teorien, dels anknuter vi till ett intresseorienterat betraktelsesätt. Härigenom får vi en grund dels för att bestämma i vilken grad ingrepp i fråga om markens användning varit ett hot mot respektive gynnat olika intressen, dels kan vi uttala oss om vilka intressen som under olika perioder spelat den mest framträdande rollen vid genomförandet av stadsförnyelse inklusive vilken tolkning olika offentliga organ gett "allmänintresset".

I jämförelse med vad som varit vanligt i forskningen på detta område kännetecknas projektet av:

- * ett längre tidsperspektiv;
- * systematiskt beaktande av flera analysnivåer;
- * ett konsekvent intresseperspektiv;
- * horisontella jämförelser mellan kommuner, projekt m. fl. analysobjekt;
- * en bredare, och mindre situationsbunden diskussion av stadsförnyelsens praktisk-politiska relevans.

Thord Strömberg är FD i historia, högskolelektor och medlem av Gruppen för Stadsmiljöforskning vid högskolan i Örebro.

Ingemar Elander är FD i statskunskap, högskolelektor och medlem av Gruppen för Stadsmiljöforskning vid högskolan i Örebro.

Referenser

- Adler-Karlsson, G. (1967), *Funktionsocialism. Ett alternativ till kommunism och kapitalism*. Stockholm: Prisma.
- Andersson, Å. & Johansson, B. (1985), "Byggintensitet och byggnadsinvesteringar i Sverige

Mycket tyder på att vi nu står inför en ny period av radikal sanering och ombyggnad av stadsbyggelsen. Inbromsningen av nyproduktionen i kombination med det allt tydligare behovet av att göra något åt "rekordårens" ofta stereotypa och förslitna bostadsområden talar för att stadsförnyelsen den här gången blir ännu mer genomgripande än tidigare. Kanske kan en systematisering av efterkrigstidens erfarenheter hjälpa beslutsfattarna förbi de värsta fallgroparna? I likhet med vad man kommit fram till i den jämförande forskningen om offentlig politik ("policyforskningen") tror vi nämligen att forskningens "nytta" främst ligger i att uppmärksamma de praktiskt verksamma aktörerna på det historiska perspektivets betydelse: "The re-evaluation of the 'background' rather than the 'foreground' role of research is a significant step towards a more realistic assesment of the capabilities of the research community, on the one hand, and the policy-making process on the other" (Antal 1987, s. 514). Låt vara att den som ivrigt ropar efter vetenskapligt grundade praktiska råd inte torde bli entusiastisk över en sådan slutsats. För oss uttrycker dock citatet en empirisk realism som också borde stämma ivriga beslutsfattare till eftertanke.

Noter

1. "Den måttfulla staden" var till exempel temat för Stadsmiljörådets årshögtid i december 1992.
2. Projektet finansieras med medel från Statens råd för byggnadsforskning och leds av Thord Strömberg med Ingemar Elander som medarbetare. Forskningsassistent är Mattias Gustavsson. I avsnittet om saneringen av innerstäderna samarbetar vi med Gärd Folkesdotter, SIB, Gävle.

och andra OECD-länder", i *Forskare om bostadspolitik och bostadsmarknad* (T6:1985). Stockholm: Byggnadsforskningsrådet, s. 27-42.

Antal, A. B. (1987), "Comparing notes and learning from experience", i M. Dierkes, H. N. Weiler

- & A. B. Antal, *Comparative Policy Research. Learning from Experience*. Aldershot, Hants: Gower, s. 498–515.
- Att bo (1981) Vol. 31. Nr 1, s. 11.
- Bostadsdepartementet (1990), *Service i samverkan. Boendeservicedelegationens erfarenheter av utvecklingsarbete 1985–1990* (Ds 1990: 87).
- Bostadsstyrelsen (1969), *Kommunal bostadspolitik* (BOS 1:1969). Stockholm: Bostadsstyrelsen.
- Danermark, B. (1987), "Housing renewal policy in Sweden and health consequences among the aged". *Scandinavian Housing and Planning Research* 4, s. 199–205.
- Dickens, P., Duncan, S., Goodwin, M. & Gray, F. (1985), *Housing, States and Localities*. London and New York: Methuen.
- Egerö, B. (1979), *En mönsterstad granskas. Bostadsplanering i Örebro 1945–1975*. Stockholm: Bygghälsningsrådet.
- Elander, I. (1991a), "Socialdemokratien och samhällsplaneringen", s. 75–108 i Hall, T. (red.) *Perspektiv på planering. Frågeställningar och frontlinjer inom planeringshistorisk forskning*. Stockholm: HSR.
- Elander, I. (1991b), "Good dwellings for all: The case of social rented housing in Sweden". *Housing Studies* 6 (1), s. 29–43.
- Elander, I. & Schéele, A. (1989), "Evaluating housing renewal policy in Sweden: An interest-oriented approach". *Journal of Urban Affairs* 11, s. 397–410.
- Floderus, Å. (1981), *Kan kommunen styra bebyggelseutvecklingen?* (T16:1981). Stockholm: Bygghälsningsrådet.
- Fog, H., Bröchner, J., Törnqvist, A. & Åström, K. (1989), *Det kontrollerade byggandet*. Stockholm: Carlssons.
- Folkesdotter, G. (1981), *Störtas skall det gamla snart i gruset. Bostadssociala utredningens syn på äldre bebyggelse*. Gävle: Statens institut för byggnadsforskning.
- Folkesdotter, G. & Vidén, S. (1974), *Stadsomvandling i plan och verklighet* (R53:1974). Stockholm: Bygghälsningsrådet.
- Forskare om förvaltning och förnyelse* (1985) (T7:1985). Stockholm: Bygghälsningsrådet.
- Gruppen för stadsmiljöforskning (1988), *Byggt miljö, social planering och kommunal politik. En programskrift*. Örebro: Högskolan i Örebro.
- Gustavsson, S. (1980), "Housing, building and planning", i L. Lewin & E. Vedung (red.) *Politics as Rational Action*. Dordrecht: Reidel, s. 169–183.
- Hagen, T. & Rose, L. (1989), "Learning by doing? Experimental programmes as a tool for public policy formation in Norway". *Scandinavian Housing and Planning Research* 6, s. 17–30.
- Hall, T. (1979), "The Central Business District: Planning in Stockholm, 1928–1978", i I. Hammarström & T. Hall (red.) *Growth and Transformation of the Modern City*. Stockholm: Swedish Council for Building Research.
- Hall, T. (1989), "Bygga på åttiotalet – en fråga om kohandel?". *Dagens Nyheter* den 5 september.
- Hall, T. (1992), "Allt gammalt skulle bort". *Dagens Nyheter* den 29 april.
- Ham, C. & Hill, M. (1984), *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Brighton: Wheatsheaf.
- Hatje, A.-K. (1978), *Bostadspolitik på förändrade villkor. En studie om den statliga bostadspolitikens mål och medel under 1940- och 1950-talen* (Rapport 5 1978). Stockholm: KTH, Planeringsmetodik.
- Headley, B. (1978), *Housing Policy in the Developed Economy*. London: Croom Helm.
- Hecló, H. & Madsen, H. (1987), *Policy and Politics in Sweden. Principled Pragmatism*. Philadelphia: Temple University Press.
- Hjern, B. (1985), "Implementationsforskning – låt Weber möta Durkheim". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 88, s. 293–305.
- Holm, L. (1971), *Land i sikte. Korta och långa perspektiv i samhällsplaneringen*. Stockholm: Larson.
- Holmström, B. (1988), *Rätten till markvärdestegringen. Förslag och åtgärder under 1900-talet*. (R21:1988). Stockholm: Bygghälsningsrådet.
- Houlihan, B. (1986), *Housing Policy and Central-Local Government Relations*. Aldershot: Avebury.
- Jacobson, T. (1986), "The Swedish rehabilitation programme – an increase in welfare or a confiscation of quality of life?". *Scandinavian Housing and Planning Research* 3, s. 183–187.
- Johansson, B. & Ödmann, E. (1974), *Kommunal markpolitik i tre norrlandsstäder 1950–1970*. (R24:1974). Stockholm: Bygghälsningsrådet.
- Jónasdóttir, A. G. (1988), "On the concept of interest, women's interests, and the limitations of interest theory", i Kathleen B. Jones & Anna G.

- Jónasdóttir, *The Political Interests of Gender. Developing Theory and Research with a Feminist Face*. London: Sage, s. 33–65.
- Jordan, G. & Schubert, K. (1992), "A preliminary ordering of policy network labels". *European Journal of Political Research* 21 (1–2), s. 7–28.
- Kardelj, E. (1978), *Democracy and Socialism*. London: Summerfield Press.
- Khakee, A. (1989), *Trends and problems in Swedish urban planning*. (Working paper from CERUM 1989:05). Umeå: Umeå universitet, CERUM.
- Källström, S. (1984), *Värdenihilism och vetenskap. Uppsalafilosofin i forskning och samhällsdebatt under 1920- och 30-talen*. (Gothenburg Studies in the History of Science and Ideas 6). Göteborg: Göteborgs universitet.
- Källtorp, O. (1987), "Den svårgripbara makten: En granskning av undersökningsplaner och teoretiska bidrag till Maktutredningen". *Sociologisk Forskning* 24 (4), s. 5–29.
- Källtorp, O. (1989), "A conceptual framework and research strategy for the study of power in urban renewal". *Scandinavian Housing and Planning Research* 6, s. 115–125.
- Lewin, L. (1988), *Det gemensamma bästa. Om egenintresset och allmänintresset i västerländsk politik*. Stockholm: Carlssons.
- Lundqvist, L. J. (1988), "Corporatist implementation and legitimacy: The case of privatization in Swedish public housing". *Housing Studies* 3, s. 172–182.
- Michélsen, T. (1992), "Ja, hur kunde dom?". *Dagens Nyheter*, den 26 april.
- Misgeld, K., Molin, K. & Åmark, K. (red.) (1989), *Socialdemokratins samhälle*. Stockholm: Tiden.
- Néllissen, N. J. M. (1981), "Urban renewal in Western Europe". *Urban Ecology* 5, s. 155–390.
- Nuder, A. (1971), *Byggnadsrättens fördelning*. (R11:1971). Stockholm: Byggnadsnämndens råd.
- Proposition 1983/84:40. Bilaga 9. Åtgärder inom bostadsdepartementets verksamhetsområde.
- Proposition 1986/87:48 om bostadspolitik.
- Rhodes, R. A. W. & Marsh, D. (1992), "New directions in the study of policy networks". *European Journal of Political Research* 21 (1–2), s. 181–205.
- Rosenthal, D. B. (1988), *Urban Housing and Neighborhood Revitalization. Turning a Federal Program into Local Projects*. New York: Greenwood Press.
- Schéele, A. (1981), *Två modeller för brukarinflytande: självstyrelse i Jugoslavien, medborgarsamråd i Örebro*. (Rapport A 6). Stockholm: KTH, Byggnadsfunktionslära.
- Schéele, A. & Elander, I. (1990a), "Utvärdering som trollformel eller kritisk analys? Ett aktörs- och intresseperspektiv på närmiljön". *Tidskrift för Arkitekturforskning* 3 (4), s. 37–54.
- Schéele, A. & Elander, I. (1990b), "Projekt som strategi vid förnyelse av närmiljö. Tillfällig kick eller strukturförändrande insatser?". Bidrag till Nordisk seminar om "Styrning og planlegging under endrede vilkår" anordnat av NBS-S i Oslo 15–16 november 1990.
- Schéele, A., Elander, I. & Rundlöf, B. (1990), *När olika världar mötas. Om samordnad boendeservice och områdesförnyelse*. (Ds 1990:69). Stockholm: Bostadsdepartementet.
- SOU 1945:63. *Slutbetänkande av givet av bostads-sociala utredningen. Del 1. Allmänna riktlinjer för den framtida bostadspolitik. Förslag till låne- och bidragsformer*.
- SOU 1947:26. *Slutbetänkande av givet av bostads-sociala utredningen. Del 2. Sanering av stads-samhällets bebyggelse. Organisation av låne- och bidragsverksamheten för bostadsändamål*.
- Strömberg, T. (1984), *Kommunalsocialismen inför verkligheten* (Örebro Studies 2). Örebro: Högskolan i Örebro.
- Strömberg, T. (1991), "Planmonopol och aktörsutrymme. Den kommunala planeringens möjligheter och restriktioner", s. 109–130 i Hall, T. (red.) *Perspektiv på planering. Frågeställningar och frontlinjer inom planeringshistorisk forskning*. Stockholm: HSFR.
- Tidskrift för Arkitekturforskning* (1991) 4 (2).
- Tilton, T. (1989), "Ideologiens roll i socialdemokratisk politik", i *Socialdemokratins samhälle 1889–1989*. Klaus Misgeld, Karl Molin & Klas Åmark (red.). Kristianstad: Tiden.
- Troedsson, U. (1989), "Nya villkor för bostadsförnyelse på 90-talet". *Plan* 43 (4), s. 189–191.
- Vidén, S., Blomberg, I., Hurtig, E., Schéele, A. & Öresjö, E. (red.) (1990), *Bättre Bostadsförnyelse, Sammanställning och slutsatser av 19 FoU-projekt vid ombyggnad*. Karlskrona: Boverket.
- Wilson, J. Q. (1966), "Planning and Politics: Citizen Participation in Urban Renewal", i James Q. Wilson (ed.) *Urban Renewal: The Record and the Controversy*. Cambridge, Mass: M.I.T. Press, s. 407–42.

MEDEL

Utveckla en "Vi-anda", där var och en tar ansvar för sin del av slutprodukten

- varje leds delprodukt är nästa leds arbetsförutsättningar
- varje delinsats skapar arbetsmiljö.

Gör branschen så attraktiv att kompetent personal kan rekryteras och behållas.

Planera med rimliga tider. Tid i alla led möjliggör god

- miljö
- kvalitet
- ekonomi

Utveckla informationen och erfarenhetsutbytet mellan Program - Projektering - Byggnads - Brukande och Förvaltningsskeden

MÅL:

- POSITIV HELHETSSYN för hela byggprocessen.
- GOD KVALITET
 - Lång livslängd
 - Höga estetiska mål
 - Funktionell miljö
 - Rätt kostnad
- ATTRAKTIV ARBETSMILJÖ för alla inblandade.

Utveckla byggarbetsplatsen så att hantverkarna kan arbeta till ålderspension.

Utveckla ett naturligt samarbete mellan olika led i byggprocessen - ATT BYGGA ÄR ETT "LAGSPEL".

Utveckla ett varierat arbetsinnehåll som medför ökad motivation, trivsel och ökat ansvar, därmed skapas ökad yrkesstolthet.

Forskning och utbildning.

- verka för att framtidsinriktade forsknings- och utvecklingsprojekt genomförs.
- initiera ökad utbildning inom byggsektorn.

MÅLPROGRAM FÖR BYGGSEKTORN I KRONOBERGS LÄN