



Självständigt arbete vid LTJ-fakulteten, SLU
Kandidatexamensarbete, 15 hp

Bostadskris: åtgärder och planering i Malmö

– En historisk Jämförelse

Housing shortage: measures and planning in Malmö

– An historical comparison

Carl Magnus Jacobson

Bostadskris: åtgärder och planering i Malmö

Housing shortage: measures and planning in Malmö

Carl Magnus Jacobson

Handledare: Måns Norlin, Landskapsarkitektur, Sveriges landskapsuniversitet

Examinator: Eva Kristensson, Landskapsarkitektur, Sveriges landskapsuniversitet

Omfattning: 15 Hp

Nivå och fördjupning: C

Kurstitel: Skriva om landskap

Kurskod: EX0378

Program/utbildning: Landskapsarkitektursprogrammet

Serienamn: Självständigt arbete vid LTJ-fakulteten, SLU

Utgivningsort: Alnarp

Utgivningsår: 2012

Elektronisk publicering: <http://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord:

bostadsbrist, bostadskris, bostadsbyggande
Malmökommun, Malmö, Malmöstad,
miljonprogrammet, stadsplanering,
efterkrigstiden, 50-talet, 60-talet, 2000-talet



SLU, Sveriges lantbruksuniversitet
Fakulteten för landskapsplanering, Trädgårds- och jordbruksvetenskap
Landskapsarkitektur

Sammandrag

Malmö kommun har under nittonhundratalet upplevt två perioder av stark befolkningstillväxt: den första började i och med andra världskrigets slut och sträckte sig fram till 1970, den andra perioden tar sin början i det tidiga 2000-talet och pågår ännu under färdigställandet av denna uppsats (2010). Uppsatsens syfte är att analysera hur man under dessa perioder har jobbat inom kommunen för att lösa den bostadsbristen, bland annat ett resultat av befolkningstillväxten.

Målet med uppsatsen har varit att ge en överblick för den oinitierade till den komplexa verklighet som påverkar både bostadsbyggandets omfattning och utformning. Antalet faktorer som påverkar bostadspolitiken är i den närmaste oändligt och uppsatsen skrapar sålunda bara ämnet på ytan.

Genom studiet av litteratur, generalplaner och översiktsplaner presenterar jag bakgrunden till bostadsbristen under de två undersökta perioderna samt de metoder som kommunen använt för att öka bostadsbyggandet i Malmö. För att ge en förståelse till varför kommunen under de två perioderna jobbat med olika metoder presenterar uppsatsen också kort den ekonomisk och politiska bakgrunden som har påverkat kommunens val av metod. Uppsatsen undersöker också hur den fysiska gestaltningen och planeringsidealet skiljer sig åt mellan perioderna.

De två perioderna har mycket gemensamt gällande kommunens sätt att arbeta för att öka bostadsbyggandet och också i uppfattningen om hur Malmöstad bör/borde växa. Det finns dock en hel del som skiljer de två perioderna åt. Generellt kan sägas att samhället hade en större kontroll över byggandet under den första perioden medan marknaden har starkare mandat idag, kommunens roll har allt mer blivit att agera som samordnare för byggandet. Gällande stadens utformning och planeringsideologi förespråkade man under den första perioden funktionssegregering och ett glesst byggnadssätt med hus i park, medan man idag istället talar om förtätning och "blandstad".

Abstract

Malmö municipality has in the twentieth century witnessed two periods of strong population growth: the first period began with the end of the Second World War and lasted until 1970's; the second period begins in the early 2000's and is still present in the finalization of this essay (2010). This paper aims to analyze how the municipality has been working, during these periods, in order to solve the housing shortage, which occurred as a result of population growth.

The aim of the essay has been to provide an overview for the uninitiated to the complex realities that affect both residential construction scale and design. The number of factors that affect the housing policy is in the near infinite and the essay only provides a brief overview of the matter.

Through the study of literature and master plans I present the background to the housing shortage during the two periods, as well as the measures that the municipality has taken in order to increase the housing constructions in Malmö. To provide an understanding of why the municipality has been working with different methods during the two periods, the essay also briefly presents the economic and political background that has affected the choice of method. The essay also examines how the physical portrayal and planning ideal differ between the two periods.

The two periods have much in common in the way the municipality has been working in order to increase the housing construction as well as in the view of how Malmö city ought to grow. However, there are also a lot of differences between the two periods. Generally speaking, the society had a greater control over construction in the first period while the market has greater control today. The municipality's role has increasingly been to act as coordinator of the building. Concerning city design and planning ideology, the first period advocated traffic segregation and a sparse way of building; while the municipality today seems to strive toward densification and mixed used planning.

Innehållförteckning

Inledning

Bakgrund	8
Problem syfte och mål	8
Avgränsningar	9
Frågeställningar	9
Rapportens struktur	10

Metod

Metod	11
Metodkritik	11

Bostadskris: åtgärder och planering i Malmö

Del 1: Statliga utredningar och lagar **12**

Bostadssociala utredningen 1945	12
Byggnadslagen 1947 & generalplanen	13
Miljonprogrammet	13
Plan- och bygglagen 1987 & översiktsplanen	13
Sammanfattning	14

Del 2: 1950-1970

Bostadsbehovet i Malmö 1950-1970 **15**

Efterkrigstiden: Malmö växer	15
Bostadsbyggande i Generalplan för Malmö 1956 & 1966	16
Generalplanernas inställning till bostadsbyggandet	16
Skillnader mellan generalplanerna	17
Tillväxten avtar	17

Metod och strategi 1950- 1970 **18**

Att bygga billiga bostäder	18
MKB	19
Så skulle Malmö växa	19
Befolkningsprognoser och verklighet	21

Del 3: 2000-	
Bostadsbehovet i Malmö 2000-	22
Malmö växer – igen	22
Bostadsbyggande i översiktsplan för Malmö 2000	22
Metod och strategi 2000-	23
Kommunens viktigaste styrmedel	24
Att bygga lägenheter med låga hyror	25
Så skall Malmö växa	25
Diskussion och slutsats	27
Varför bostadskris?	27
Metoder och tillvägagångssätt för ökad bostadsproduktion	28
Bostadsproduktion och stadsplanering	29
Slutsats	30
Referenslista	31
Tryckta källor	31
Otryckta källor	31

Inledning

Bakgrund

Bostadsbyggandet i Malmö har idag kraftigt reducerats till följd av den rådande lågkonjunkturen. Mellan åren 2004 och 2008 färdigställdes i genomsnitt ungefär 1270 bostäder per år i Malmö kommun. Av dessa var cirka 38 procent hyresrätter. I den senaste prognosen räknar kommunen med att det under 2009 färdigställdes ungefär 750 nya bostäder, och att det under 2010 inte kommer att handla om fler än 550. Ställer man detta i relation till befolkningsökningen i kommunen under samma period, cirka 5000 personer per år under perioden 2006-2008 och ungefär 7000 personer under 2009, kan man skönja en begynnande bostadskris. (Malmö stadsbyggnadskontor, 2009 a: 5 [www]) Malmös invånarantal är idag lika högt som under toppnoteringen 1970. (Malmös general och översiktsplaner 1950-2000: 11 [www])

Situationen påminner om den efter andra världskriget, där industrialiseringen påskyndade en urbaniseringsprocess som gjorde att Malmö växte dramatiskt under en 25-årsperiod. (Malmös general- och översiktsplaner 1950-2000: 2 [www]) För att komma till rätta med det skriande bostadsbehovet då byggdes under sextioalet en storskalig bebyggelse i miljonprogramsområden som Rosengård, Lindängen, Kroksbäck, och Holma. (Ristilammi, 1994: 87) Dessa områden sågs under tiden efter uppförandet som modernitetens främsta utposter. Men har av många idag istället kommit att betraktas som opersonliga, grå och sterila bostadsområden. (Ristilammi, 1994: 59-61)

Problem, syfte och mål

Uppsatsens syfte är att sammanställa en översikt över hur den ekonomiska och politiska verkligheten har påverkat, och fortfarande påverkar, stadsplaneringen i Malmö under två perioder av stor bostadsbrist. De två perioderna som undersöks i uppsatsen är: åren efter andra världskriget fram till 1970, samt från 2000-talets början fram till idag, 2010.

Jag vill i uppsatsen undersöka vad som orsakat bostadsbristen under de två perioderna, samt i vilken mån kommunen var förberedd. Vidare ämnar jag undersöka hur beslutsfattandet över planeringsprocessen har skiftat mellan olika aktörer över åren, och vad detta i sin tur har haft för påverkan på stadens utformning.

Det övergripande målet med uppsatsen är en historisk beskrivning och en jämförande studie av dagens bostadsbrist och den bostadsbrist som rådde under 50- & 60-talet, samt medlen med vilka man sökt lösa dessa kriser.

Avgränsningar

Ämnet jag valt att studera är extremt komplext. Bland faktorer som påverkar byggandet kan nämnas: lagar, statliga direktiv och styrdokument, ekonomi, politisk filosofi, starka karaktärer och viljor, samt mycket, mycket mer. I uppsatsen strävar jag dock efter att skapa en översiktlig bild av de faktorer som starkast påverkat bostadsbyggandet varför jag har behandlat ganska mycket information på ett övergripande plan.

För att begränsa informationsmängden i uppsatsen undviker jag konsekvent att behandla enskilda personer som har haft inflytande på bostadsbyggandet i Malmö. Eftersom uppsatsen är en jämförande studie mellan två epoker, och att en sådan kräver en jämförelse på samma punkter, har jag helt enkelt lyft bort ”starka män” och andra inflytelserika människor ur jämförelsen.

Jag undviker också att jämföra specifika områden i staden, då jag anser att valet av objekt för en sådan jämförelse skulle bli mycket godtyckligt. Överhuvudtaget behandlar jag inte enskilda bostadsområden i staden, annat än att de i undantagsfall nämns som exempel på en viss typ av företeelse. Uppsatsen behandlar istället kommunens arbete med att öka bostadsbyggandet på ett generellt och övergripande plan.

Eftersom jag i uppsatsen vill undersöka samhällets agerande och planering för att lösa bostadsbrist, undviker jag att behandla privat byggande av småhus. Det kan naturligtvis argumenteras att en underlättande handläggningsprocess för privat byggande kan ha positiva effekter på bostadsförsörjningen, men dessa effekter är små. Byggandet av småhus behandlas sålunda bara i syfte att förklara vissa tendenser i samhällsutvecklingen.

Frågeställningar

Vad är upprinnelsen till bostadskrisen, idag och efter andra världskriget, och hur kommer det sig att kommunen inte förebyggde dessa bostadsbrister?

Hur har kommunen jobbat under de två undersökta perioderna för att stimulera bostadsbyggandet i staden?

Hur har bostadsbyggandet påverkat stadens struktur och utformning och på vilket sätt påverkar det idag?

Rapportens struktur

Resultatredovisningen behandlar de undersökta perioderna var för sig och den komparativa studien kommer först i diskussionen.

Den inledande delen av resultatredovisningen ger en kort beskrivning av statliga utredningar och lagar som har haft stor påverkan på kommunens arbete med bostadsförsörjningen. Avsnittet avslutas med en kort sammanfattning av vad dessa utredningar och lagar har betytt för samhällets möjligheter att påverka bostadsmarknaden.

Den andra delen av resultatredovisningen behandlar den första av de två undersökta perioderna. Först redovisas här kort bakgrunden till bostadssituationen i Malmö i slutet av andra världskriget. Avsnittet undersöker vidare hur kommunen i sina generalplaner från perioden uppfattade produktionsbehovet av nya bostäder. Avsnittet avslutas sedan med att undersöka hur kommunen gjorde för att stimulera bostadsproduktionen samt hur denna tog sig uttryck i staden. Sist i snittet behandlas befolkningsprognoserna från perioden.

Den sista delen av resultatredovisningen behandlar perioden från och med år 2000 till idag. Upplägget för detta avsnitt följer i stort upplägget för avsnitt två. Först behandlas kommunens uppfattning om produktionsbehovet av nya bostäder. Därpå hur man tänker sig gå tillväga för att gynna bostadsbyggandet och hur man vill att den nya bebyggelsen skall inkorporeras i den befintliga stadsstrukturen.

I diskussionen gör jag jämförelser mellan de två perioderna i syfte att reda ut mina frågeställningar.

Uppsatsen avslutas tillsist med en kort sammanfattande slutsats.

Metod och metodkritik

Metod

För att kunna svara på mina frågeställningar har jag studerat litteratur som har behandlat olika aspekter av bostadsbyggande. Jag har i första hand sökt litteratur som behandlar bostadsbyggande och planeringsfilosofi i Malmö under de undersökta perioderna. Dessa källor har dock varit begränsade, varför jag också har använt mig av litteratur som behandlar ämnet ur ett nationellt perspektiv.

Förutom renodlade litteraturstudier har jag också studerat översiktsplaner/generalplaner, och bilagor till dessa för att få information om hur Malmökommun praktiskt tänkte sig/tänker sig stimulera bostadsbyggandet. Generalplaner och översiktplaner är dock väldigt omfattande varför jag, i fråga om generalplanerna, har valt att utgå från en sammanställning av Malmös generalplaner framtagen av stadsbyggnadskontoret. Den gällande översiktsplanen för Malmökommun är från år 2000 och baserar sig på prognoser som har visat sig underskatta befolkningsökningen i kommunen. Jag har därför i många fall utgått från andra, nyare skrifter från Malmö stadsbyggnadskontor som behandlar frågan om bostadsproduktionen.

Till följd av den stora tidsperiod som behandlas i uppsatsen är de statliga och kommunala dokument som påverkat/påverkar bostadsbyggandet i Malmö mycket stort till antalet. Fokus ligger därför på de statliga utredningar, lagar och rekommendationer som i den behandlade litteraturen lyfts fram som mest inflytelserika.

Metodkritik

Antalet faktorer som har påverkat, och fortfarande påverkar, bostadsbyggandet är gigantiskt och i många fall har de olika faktorerna komplexa band till varandra. Att undersöka bara hur den bostadssociala utredningen 1945 påverkade utformningen av byggandet under de därpå följande årtiondena, skulle vara fullt tillräckligt för en kandidatuppsats. Det var emellertid inte den uppsatsen som jag föresatte mig att skriva. Min behandling av frågan är väldigt schematisk och ytlig och dokumentationen på området är extremt omfattande. Det hade varit en omöjlighet att studera statliga utredningar, lagförslag och översiktsplaner i sin helhet. Det mesta av den behandlade litteraturen är därför andrahandskällor.

Jag anser att den insamlade data utgöra ett gott underlag för diskussionen och de frågeställningar uppsatsen söker svar på. Via Malmö kommuns hemsida tillhandahålls de dokument som kommunen har arbetat/arbetar efter i sin planering av staden, varför jag ansåg det onödigt att göra intervjuer. Uppsatsen grundar sig på förhållandevis få källor till följd av att de flesta av de andrahandskällor som jag använt mig av tar sin grund i samma källmaterial. Dessa är, förutom olika statliga utredningar, i första hand 50- och 60-talets generalplaner över Malmö. Jag har därför valt att främst utgå från stadsbyggnadskontorets sammanställning ”Malmös general- och översiktsplaner 1950-2000” för att bilda mig en uppfattning om hur generalplanerna styrde utvecklingen i Malmö under den perioden.

Bostadskris: åtgärder och planering i Malmö

Del 1: Statliga utredningar och lagar

Stadsplanering och bostadsbyggande har starkt påverkats av den rådande politiska visionen. För att identifiera och lösa problem i stadsbilden och människors boende har staten tillsatt utredningar, lagstiftat och tagit fram styrdokument. Byggandet och den form det tagit är i stor utsträckning ett resultat av statliga utredningar och rekommendationer, ekonomiska styrmedel och lagstiftning. För att förstå de processer som har påverkat bostadsbyggandet i Malmö, under de perioder som uppsatsen behandlar, är det därför nödvändigt att ge en kort bakgrund till de utredningar, lagar och styrdokument som jag anser har spelat störst roll för lösandet av bostadsbristen.

Bostadssociala utredningen 1945

Till följd av urbaniseringsprocessen som följde på den snabba industrialiseringen i början av 1900-talet tillsattes 1933 en bostadssocial utredning av den nyttillträdde socialdemokratiska regeringen för att lägga fram riktlinjer för den framtida bostadspolitik (Ristilampi 1994: 49-51).

Den bostadssociala utredningens slutbetänkande lades fram 1945 och här formulerades den övergripande målsättningen för bostadspolitik: att skapa goda och sunda bostäder till överkomligt pris för alla medborgare. Arbetet med den bostadssociala utredningen resulterade i att en statlig långivning för bostadsbyggande infördes 1942. Detta innebar att all bostadsproduktion, såväl kommunal som privat eller kooperativ, kunde få förmånliga lån förutsatt att vissa minimikrav på lägenhetsstandarden tillgodosågs. Ett exempel på ett sådant minimikrav är: att en lägenhet för två personer skulle vara minst 35 kvadratmeter, samt att köket skulle omfatta minst 8 kvadratmeter.

Förutom att öka den allmänna bostadsproduktionen syftade de generella statliga bostadslånen till att undvika segregation i byggandet. Under de första decennierna av 1900-talet hade landets kommuner på många platser byggt nödbostäder för fattiga familjer, vilket hade resulterat i stora fattiga områden och segregerade städer. För att ytterligare undvika denna typ av oönskad stadsutveckling infördes bostadsbidrag för familjer med låga inkomster. I utredningen kom man också fram till att landets kommuner skulle bilda egna allmännyttiga bostadsbolag. Dessa skulle ha till sin uppgift att bygga bostäder utan vinstsyfte. (Tykesson & Magnusson Staaf, 2009: 31-32)

Byggnadslagen 1947 & generalplanen

Den bostadssociala utredningen kom att resultera i Byggnadslagen 1947, vilken syftade till att hjälpa staten hantera urbaniseringsprocessen (Malmös general- och översiktsplaner 1950-2000: 2 [www]). Staten hade en starkt uttalad bostadspolitik och avsåg att kontrollera kommunernas byggnadsplaner genom granskning. (Ristilammi 1994: 49-51) Genom att i byggnadslagen införa generalplanen (GPL) som planeringsinstrument gavs staten den möjligheten. Staten kunde nu, genom länsstyrelsen, bedöma mer detaljerade stadsplaner och fastställa dessa. Generalplanen var dock inte bindande utan var tänkt att vara till ledning för detaljplaneringen samt att förhindra byggnation av mark som i planen undantagits för särskilda ändamål exempelvis vägar och allmänna platser.

Generalplanen gjordes inte heller obligatorisk då man ansåg att de flesta kommuner skulle önska denna typ av översiktsplan. (Malmös general- och översiktsplaner 1950- 2000: 18 [www])

Miljonprogrammet

Bostadsbristen hade i mitten av 60-talet fortfarande inte lösts, trots politiska insatser och ett omfattat byggande under 50-talet och början av 60-talet. Bostadsbyggnadsutredningen konstaterade 1965 i sitt betänkande *Höjd bostadsstandard* att det fanns ett behov av att bygga omkring en miljon bostäder under de kommande tio åren. Betänkandet resulterade i en regeringsproposition två år senare, *1967:100 Angående riktlinjer för bostadspolitiken*, vilken hade som målsättning att hela befolkningen skulle beredas sunda, rymliga, och välplanerade bostäder av god kvalitet och till skäliga kostnader. I media kom byggandet av den dryga miljon bostäder som uppfördes mellan 1965 och 1974 att benämnas miljonprogrammet. (Tykesson & Magnusson Staaf, 2009: 53)

Plan- och bygglagen 1987 & översiktsplanen

Plan- och bygglagen (PBL) från 1987 syftade till en decentralisering till kommunerna, som efter kommunreformen 1971 nu ansågs förmögna att ta ett större ansvar i planeringen. I samband med detta blev det obligatoriskt för landet att upprätta en kommunövergripande översiktsplan (ÖPL).

Ett av huvudsyftena i PBL var hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser och statens riksplanering knöts till PBL genom att där skriva in att naturresurslagen nu också måste tillämpas av kommunerna. Översiktsplanen är, liksom generalplanen var, inte bindande men skall beaktas vid beslut om vatten- och markanvändning. I senare tillägg till PBL har det bland annat skrivits in att översiktsplanen måste prövas minst en gång under varje mandatperiod. (Malmös general och översiktsplaner 1950-2000: 18 [www])

Översiktsplanen är det viktigaste och mest långsiktliga instrument som kommunen har att tillgå gällande planeringen av hur mark och vatten skall användas, samt hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras. En översiktsplan skall både formulera visioner för framtiden, samt utgöra praktisk vägledning i beslut gällande plan- och bygglovsfrågor.

Översiktsplanen skall behandla stadens huvudstruktur samt de olika stadsdelarna var för sig. Planen skall också innehålla mer detaljerade riktlinjer för detaljplaneringen och måste innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. (Malmö stadsbyggnadskontor 2001: 3 [www])

Sammanfattning

Det har under 1900-talet presenterats många bostadssociala utredningar, men ingen har haft så stort inflytande som den bostadssociala utredningen 1945. När den presenterade normer för hur bostadsstandarden skulle se ut utgick dessa från studier av människans behov, och ansågs sålunda stå på en rationell grund. Funktionalismen genomsyrade utredningen och de minimikrav för bostadsstandarden som följde i dess spår. (Tykesson & Magnusson Staaf, 2009: 32)

Den främsta skillnaden mellan Byggnadslagen 1947 och Plan- och Bygglagen 1987 var att staten minskade sin kontroll över byggandet och över kommunernas planering i stort. Istället kom landets kommuner att få större ansvar för planeringen och byggandet. Med lagen kom därför ökat ansvar för kommunerna, dels gjordes en konsekvensbeskrivning obligatorisk genom ett senare tillägg till lagen, dels fick kommunerna i uppdrag att inarbeta riksintressen i sina översiktsplaner. (Malmös general- och översiktsplaner 1950-2000: 2; 18 [www])

I en jämförelse av Byggnadslagen 1947, och de därpå följande generalplanerna i Malmö, samt Plan- och bygglagen 1987, och den därpå följande Översiktsplanen, kommer man i skriften "General- och Översiktsplaner för Malmö 1950-2000" fram till följande: Några uttryckliga mål för stadsplaneringen formulerades inte i Gpl 1956 och Gpl 1966. 1950- och 1960-talet präglades av snabb stadsutbyggnad och indirekt framgår att målet under denna period framförallt var att på ett ändamålsenligt sätt tillgodose detta kvantitativa utbyggnadsbehov.

Allmänt sett har samhällsutvecklingen under de senaste decennierna medfört minskat samhälleligt inflytande för samhällsplaneringen och ökat inflytande för "marknaden". Målen i de senare planerna har också i allt större utsträckning riktats mot områden där kommunen har begränsade styrmöjligheter. De översiktliga planernas roll har därmed förskjutits bort från konkret styrning. Nu är rollen i högre grad att beskriva pågående utvecklingstendenser, synliggöra konflikter, sätta upp visioner och mål för kommunens utveckling samt informera om dessa mål. (Malmös general- och översiktsplaner 1950- 2000: 8 [www])

Del 2: 1950-1970

Bostadsbehovet i Malmö 1950-1970

Efterkrigstiden: Malmö växer

Under 20- och 30-talet hade Sverige en av de sämsta bostadssituationerna i Europa. Under krigsåren hade dessutom bostadsbyggandet i princip stått stilla till följd av råvarubrist och det ansträngda ekonomiska läget i landet. (Ristilammi 1994: 49-51) Malmös befolkning hade dock oavbrutet vuxit sedan industrialiseringen började i Sverige (Malmös general- och översiktsplaner 1950-2000: 20 [www]). Efter andra världskrigets slut var därför bostadsbristen stor i Malmö, och kom att vara så under hela 50-talet.

Förutom ovannämnda orsaker berodde detta dels på en nationell trend med stor inflyttningen till industristäder, dels på att utrymmesstandarden i bostäderna kraftigt steg under denna era. Inflyttningen under perioden låg på ett genomsnitt av ungefär 4000 personer/år. (Malmös general- och översiktsplaner 1950-2000: 4 [www])

Tiden präglades av en stark utvecklingsoptimism och den ekonomiska utvecklingen var på stark uppgång. I slutet av 50-talet var Malmö en välbärgad industristad, lönerna var höga och kommunalskatten bland landets lägsta. Staden kom att ses som en socialdemokratisk mönsterstad, och en symbol för folkhemmet. Bostadsbristen var dock ett allvarligt problem, 1954 var antalet bostadssökande 17000 och 4000 av dessa betraktades som akutfall. (Tykesson, 2006: 37) Förutom behov av bostäder medförde den ökande inflyttningen också ett behov av utbyggnader för näringsliv, service och infrastruktur. Resultatet blev ett ständigt ökat byggande (Malmös general- och översiktsplaner 1950-2000: 2 [www]).

Under sextioåret blomstrade ekonomin i Malmö. Ett fåtal storföretag, företrädesvis inriktade på storskalig produktion av lågteknologiska konsumtionsvaror, var av stor betydelse för den gynnsamma ekonomin. Malmö betraktades under denna period som landets ledande tillväxtcentrum. (Dannestam, 2009: 113-114) Den fortsatt goda ekonomin och de arbetstillfällen som den medförde resulterade i inflyttningen ökade allt mer i Malmökommun och 1966 stod 33000 människor i bostadskö i Malmö (Ristilammi 1994: 59).

I det här avsnittet undersöker jag hur man i Malmös två första Generalplaner arbetade med bostadsfrågan. Det är främst den första av de två generalplanerna, 1956, som är av intresse för den undersökta tidsperioden. En oväntat kraftig expansion i näringslivet och ökad inflyttning under 60-talet, skapade dock ett behov av att revidera den generalplanen. Resultatet blev 1966 års generalplan. Den antogs först 1969 och påverkar därför bara slutet av den första perioden som uppsatsen undersöker. Arbetet med planen påbörjades dock i början av 60-talet och har därför mycket att säga om hur kommunen såg på stadens utveckling.

Bostadsbyggnad i Generalplan för Malmö 1956 & 1966

Året innan byggnadslagen antogs 1947 påbörjades i Malmö arbetet med att ta fram en Kommunövergripande generalplan. Planperspektivet var 25 år, i enlighet med byggnadsstyrelsens rekommendationer, och spände sålunda över åren 1946-1970. Planen kom att heta *Generalplan för Malmö 1956*, och antogs först 1959 till följd av att en fråga kring inkorporering av grannkommuner kom att fördröja förberedelsearbetet i över tio år. (Malmös general- och översiktsplaner 1950-2000: 4 [www])

Redan vid antagandet av 1956 års generalplan insåg man behovet av en revidering. Den stora inflyttningen och ökande ytstandarden som efterfrågades gjorde att man behövde bygga fler bostäder än vad man hade planerat för i generalplanen. (Malmös general- och översiktsplaner 1950-2000: 1 [www])
Två mindre revideringar kom under sextioalet: "Preliminär dispositionsplan 1962-1982" & "Generalplansutredning för västra delen av Malmö kommunblock 1964". Dessa kom att ligga till grund för Generalplan för Malmö 1966, vilken framlades 1969. (Malmös general- och översiktsplaner 1950-2000: 5 [www])

I 1956 års generalplan räknade man med att lägenhetsbehovet skulle öka från 79000 år 1955 till någonstans mellan 96000 och 101 000 år 1970. I ett högalternativ summerades produktionsbehovet av antal lägenheter till 31500 under perioden. Denna uppskattning visades sig dock snart vara i underkant, vilket föranledde arbetet med framtagandet av den nya generalplanen. Det verkliga utfallet blev 47648 byggda lägenheter, med en produktionstopp på 18530 lägenheter under miljonprogramsåren 1966-1970. I själva verket byggdes alltså mer än 50% fler lägenheter under perioden än vad man hade räknat med i högalternativet. (Malmös general- och översiktsplaner 1950-2000: 26 [www])

Generalplanernas inställning till bostadsbyggandet

Generalplanen 1956 uppmärksammar ett ökat intresse hos befolkningen för egnahem, ungefär halva befolkningen vill under perioden byta till enfamiljshem. (Malmös general och översiktsplaner 1950-2000: 26 [www]) Det konstaterades också att endast 10 % av Malmös bostäder var småhus. Med hänsyn till det formuleras ett planalternativ med en större andel småhus (30 %). Kombinationen av den oväntat stora efterfrågan på bostad och en den ökade ytstandarden per boende medförde emellertid att expansionen följde ett andra planalternativ, med fokus på flerfamiljshus (10 % småhus).

Ett ökat småhusbyggande ansågs bli möjligt först efter att man kommit till bukt med bostadsbristen. Detta blev dock aldrig aktuellt under perioden, för trots det myckna byggandet ökade ständigt antalet bostadssökande under denna era. (Malmös general- och översiktsplaner 1950-2000: 11 [www])

Nästa Generalplan, 1966, fortsatte på den inslagna linjen att planera för flerfamiljshus, och behandlade överhuvudtaget inte frågan om småhusboende. Detta trots att man redan när planen lades fram 1969 kunde skönja en viss utflyttning till grannkommunernas villaområden, vilket mattade bostadsbehovet i Malmö. Det främsta argumentet för byggnadslinjen som fokuserade på flerfamiljshus var markåtgången. Man räknade med att markåtgången för småhusområden var 4 gånger större än för flerfamiljshus.

Det första alternativet räknade man med rymde 65 boende per hektar, medan det i det andra fick plats 270 boende per hektar. Historien visar emellertid att av bostadsbyggande som skedde i Malmö under 1960-talet utgjordes 11 % av småhusbyggande. (Malmös general och översiktsplaner 1950-2000: 26 [www])

Skillnader mellan generalplanerna

Den största skillnaden i de två generalplanerna var hanteringen av centrum, frågan om småhusboende, samt synen på funktionssegregering och storskaligt bostadsbyggande. Under 50- och 60-talet stod Malmö centrum under kraftig omvandling, till följd av så kallad sanering. Gamla byggnader, ofta inrymmande boende, revs för att skapa plats för nya byggnader som skulle inrymma kontorslokaler och handel. Den planeringsmässiga inställningen var att människor inte skulle bo i centrum annat än undantagsvis. (Malmös general- och översiktsplaner 1950-2000: 11 [www])

Därför uteslöts centrum helt i 1956 års generalplan, utvecklingen låg helt i linje med gällande detaljplan och trenden ansågs vara så självklar att området inte närmare behövde fastläggas i generalplanen. I kritiken mot 1956 års generalplan slog man emellertid ner på att centrum inte hade behandlats. Främst ansåg man att det var angeläget att studera trafikfrågorna i detta område. I 1966 års generalplan behandlas därför området. Inställningen att man inte skulle bo i centrum annat än i undantagsfall fanns dock kvar. (Malmös general- och översiktsplaner 1950- 2000: 11 [www])

Tillväxten avtar

Mot slutet av sextioalet och under sjuttioalet ökade allmänhetens intresse för att bo i villa markant (Malmös general- och översiktsplaner 1950-2000: 11 [www]). Under 70- talet flyttade drygt 30 000 människor från Malmö ut till kranskommunernas nybyggda villaområden, samtidigt minskade inflyttningen (Dannestam 2009: 114). Trots detta fortsatte bostadsproduktionen som om igenting hade hänt och resultatet blev att 1974 stod nästan 14% av de nyproducerade lägenheterna tomma (Tykesson & Magnusson Staaf, 2009: 54).

Dannestam anser att utflyttningen till Malmös grannkommuner var ett resultat av Malmös ensidiga bostadspolitik under 50- och 60-talet, vilken syftade till uppförande av flerfamiljshus i staden medan villabebyggelsen förlades i kranskommunerna. Kommunen ansåg dock inte detta vara ett problem eftersom man räknade med en kommunsammanslagning 1972, där Svedala, Burlöv och Staffanstorps skulle införlivas i Malmö. Kommunsammanslagningen uteblev emellertid till följd av att kommunpolitikerna i de mindre kommunerna motsatte sig sammanslagningen. Dannestam, menar att följden blev att Malmö hade ”byggt fast sig i miljonprogrammet”. (Dannestam, 2009: 114).

I skriften ”General- och översiktsplaner för Malmö 1950-2000” menar man att den uteblivna kommunsammanslagningen främst hade en ekonomiskt negativ effekt. Om sammanslagningen verkligen hade genomförts skulle en stor del av utflyttningen till småhus ha varit en inomkommunal omflyttning i motsats till interkommunala flytt som blev fallet. De sociala konsekvenserna hade blivit desamma, men de kommunalekonomiska effekterna hade då inte blivit fullt så negativa för Malmö. (Malmös general- och översiktsplaner 1950-2000: 20 [www])

Metod och strategi 1950- 1970

Som konstaterat medförde den stora befolkningsökningen i landets storstäder ett behov av bättre strategier för att kontrollera och samordna bostadsbyggandet än vad som fanns tillgängligt under mellankrigstiden och andra världskriget. Bostadssociala utredningen, 1945, och byggnadslagen, 1947, gav samhället den utökade kontroll över bostadsproduktionen som krävdes för att möta den väldiga efterfrågan. Generalplanens införande gav kommun och stat bättre överblick över städernas utveckling och tillät ett mer långsiktigt och enhetligt planerande än vad som varit möjligt tidigare. Detta avsnitt behandlar kort målen för Malmökommuns bostadspolitik under perioden, samt de beslut som jag anser har varit av störst vikt för uppförandet och utformning av de bostadsområden som då byggdes.

Att bygga billiga bostäder

Höga produktionskostnader av bostäder var ett stort problem under efterkrigstiden och hindrade att det byggdes i den takt det behövdes. I många fall innebar produktionskostnaden också att de nyproducerade lägenheterna fick så hög hyra att många inte hade råd att flytta in. En viktig fråga kom så att bli hur man kunde sänka produktionskostnaderna på bostadsbyggandet. (Ristilammi 1994: 45, 51)

Under början av femtiotalet var byggandet fortfarande i stor utsträckning ett hantverk. Den bostadssociala utredningen poängterade emellertid att ökad industrialisering inom byggbranschen var ett sätt att sänka kostnaderna. Efterhand kom därför nya tekniker att vinna mark i byggbranschen. Istället för att på plats mura upp bärande tegelmurar började man jobba med gjutna betongstommar som bärande element i byggnaderna. Byggandet kom så att allt mer få karaktären av montering. (Tykesson & Magnusson Staaf, 2009: 45)

1960 infördes hissnormen som fastslog att i alla nyproducerade hus på fyra våningar, eller fler, skulle det finnas hissar i varje trappuppgång. Hissinstallationer var dyra och gjorde hus på mellan fyra till sju våningar oekonomiska. Resultatet blev att under 60-talet byggdes företrädesvis tre- och åttavåningshus.

Husens form ändrades också som ett medel för att sänka byggkostnaderna. Takhöjden sänktes och husen blev bredare för att man skulle få plats med fler lägenheter per trappuppgång. Ett annat sätt att spara pengar var på fasader och dekoration. Mellan 1955 och 1965 kläddes nästan 90 % av alla nybyggda hus i tegelfasader, två tredjedelar av dess var gula. (Tykesson & Magnusson Staaf, 2009: 50-51)

MKB

Den bostadssociala utredningen föreslog att landets kommuner skulle starta allmännyttiga bostadsbolag med uppgiften att bygga bostäder utan vinstsyfte. Malmös kommunala bostadsbolag, MKB, bildades som ett resultat av denna rekommendation och var till en början starkt knuten till kommunen då bolagets ordförande även var ordförande för byggnadsnämndens. Målsättningen var att tillhandahålla bostäder till alla med överkomliga priser. Till exempel byggdes Augustenborg i slutet av 40-talet med målet att hyran för en tvårummare inte skulle överstiga en femtedel av en industriarbetares lön. MKB var till en början progressivt, så väl i den arkitektoniska utformningen av bostäderna de byggde, som i de rent tekniska aspekterna av byggandet. Man anammade tidigt den nya elementtekniken, som innebar montering av prefabricerade grundelement på plats, som en metod för att sänka byggkostnaderna. Värmedistributionen effektiviserades också som ett medel för att sänka hyrorna. (Tykesson & Magnusson Staaf, 2009: 38-39)

Så skulle Malmö växa

Byggandet i hela landet var under 50- och 60-talet starkt påverkat av modernistiska strömningar och miljonprogrammet kom att spela en ojämförbart stor roll på städernas utformning i slutet av 60-talet, så också i Malmö. Modernisterna såg sin idé om hus i park som en lämpligare byggnadsmodell än innerstadens mörka och anonyma kvarter, men ansåg också att det var ett bättre alternativ än storgårdskvarteren och trädgårdsstäderna som hade varit populära att bygga som arbetarbostäder under 20- och 30-talet. Man ansåg att områden med låg befolkningstäthet hade byggts på de bästa platserna i staden. Dessa platser var lättillgängliga med bra topografi och klimat, fjärran från stadens industri. Med de tätbebyggda områdena förhöll det sig tvärt om. Den modernistiska lösningen var sålunda höga flerbostadshus, placerade på stort avstånd från varandra, som hus i park, för att maximera solinsläppet. (Andersson, 2009: 37)

I Malmö var ambitionen under 50- och 60-talet att bygga samman och förtäta staden. Förorter belägna långt från stadens centrum skulle undvikas, målet var att alla skulle ha möjlighet att färdas med cykel mellan hem och arbetsplats. För att spara den värdefulla åkermarken utanför staden, ville man i första hand koncentrera bebyggelsen innanför den inre ringvägen. Detta lät sig göras genom en högre markexploatering än vad som varit fallet tidigare. Planidealet som tillämpades var som sagt hus i park, men för att uppnå den eftersträvade högre exploateringsgraden av marken byggde man i Malmö högre än i till exempel Stockholm och Göteborg. (Tykesson & Magnusson Staaf, 2009: 48-49) Hus i park, tillät även planerarna att ge ett område en tydlig fram och baksida/insida. Det var eftersträvansvärt eftersom det tillät en enkel hantering av trafiksepareringen, som var ett annat modernistiskt mål. (Andersson, 2009: 78)

Bostadsområdets utformning såg emellertid inte likadan ut under hela perioden. Planeringen av bostadsområden utgick förvisso från samma grund av rationella, funktionalistiska ideal men de kom att variera i storlek och utförande.

Den bostadssociala utredningen kom att ha mycket stor inverkan på hur staden och bostäderna planerades under femtio och sextioalet. Förutom de angivna minimikraven för bostadsbyggande, vilka allt mer kom att betraktas som en fast mall snarare än minimikrav, rekommenderade den bostadssociala utredningen att man skulle bygga ”större bostadsområden” vilka skulle utformas som grannskapsenheter. Tanken var att ”grannskapet” skulle göras så stort att det fanns befolkningsunderlag för en skola och ett litet kommersiellt centrum, en park och ett torg. Idén var att grannskapet skulle stärka samhörighet och trygghet, varför områdets befolkning inte fick bli för stort då detta ökade risken för skadlig anonymitet. Ungefär 6000 personer ansågs vara en rimlig befolkning för ett grannskap. I byggandet av dessa grannskapsenheter fokuserade man också på fritidssysselsättning för de boende för att stärka samhörigheten i ett område. I husens källare ordnades det därför ofta med lokaler för bordtennis, barnteater och metallslöjd. Särskiljda fritidsstyrelser inrättades också. (Tykesson & Magnusson Staaf, 2009: 31-35)

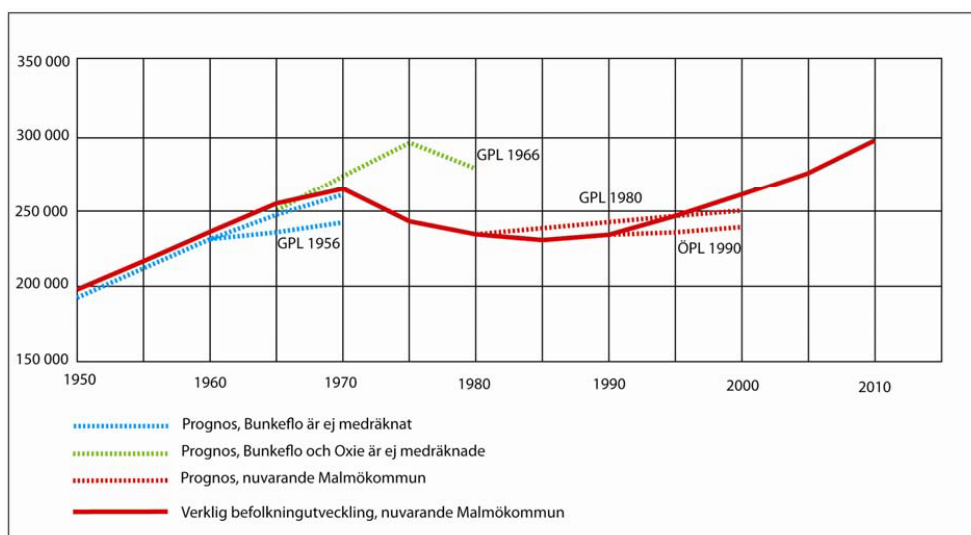
Grannskapsenheten hämtade sin form i de modernistiska tankegångarna och tidens kritik mot kvarterstaden. Husen skulle vara höga och stå som ”hus i park”, med öppna innergårdar som vände sig mot områdets mitt där parken var belägen. Grannskapsområdet skulle utgöra en tydlig gräns mot omgivande området för att stärka känslan av gemenskap och hem. Den första grannskapsenheten som byggdes i Malmö var Augustenborg i slutet av 40-talet, det är kanske också ett av stadens tydligaste exempel på fenomenet.

Trots att sociologiska forskningsrapporter visade på att grannskapsenheterna inte skapade en större gemenskap, fortsatte byggandet av dessa områden eftersom de passade väl in i det planmässig byggande som präglade perioden (Ristilammi, 1994: 51-54).

Efter hand kom de nybyggda områdena att få en allt mer modernistisk utformning. Husen blev högre, områdena anpassades påtagligt för bilen och trafikseparerades samtidigt i allt större utsträckning (Andersson, 2009: 98-100). Områdena kom också att få en allt mer repetitiv prägel. Ett minskat antal olika byggnadstyper inom ett område innebar minskade byggkostnader. En lägre driven rationalisering och standardisering inom byggandet hade också efterfrågats i bostadsbyggnadsutredningens betänkande *Höjd bostadsstandard*. Resultatet blev att storskaliga bostadsområden, omfattande minst 1000 lägenheter, favoritiserades genom förmånligare lånevillkor. De bostadsområden som byggdes under miljonprogramsåren blev generellt sett därför större än tidigare byggda områden och erbjöd samtidigt mindre variation i sin estetik. (Tykesson & Magnusson Staaf, 2009: 53- 54)

Befolkningsprognoser och verklighet

Efter andra världskriget, när generalplaneringen började, hade Malmös befolkning oavbrutet vuxit sedan industrialiseringen började i Sverige. 1970 förändrades plötsligt den bilden och flyttningsnettot blev istället kraftigt negativt. Prognosen som låg till grund för 1956 års generalplan låg mycket nära den faktiska befolkningsutvecklingen, medan prognosen i Gpl 1966 helt felbedömde densamma. Detta fick till följd att man i de befolkningsprognoser som framställdes som grund för generalplaner och översiktsplaner kom att uppskatta befolkningsökningen mycket blygsammare än vad man tidigare gjort. I Gpl 1980 hade den nya situationen accepterats och prognosen om en blygsammare befolkningsökning stämde ganska bra. I Öpl 1990 misslyckades man dock med att förutse att befolkningstillväxten åter skulle öka och underskattade så betydligt invånarantalet år 2000. (Malmös general- och översiktsplaner 1950-2000: 20 [www])



Befolkningsprognoser i Malmös general- och översiktsplaner. Efter tabell i "Malmö general- och översiktsplaner 1950-2000": Malmö stadsbyggnadskontor.

Del 3: 2010-

Bostadsbehovet i Malmö 2000-

Malmö växer - igen

Under 80-talet drabbades Malmö av en omfattande ekonomisk kris, till följd av en serie yttre omständigheter. En internationell varvskris tvingade Kockums - en av Malmös största arbetsgivare och en symbol för staden - att successivt avveckla sin verksamhet. Många andra av företagen i stadens tillverkningsindustri tvingades också att avveckla sin verksamhet till följd av konkurrens från nya industriländer med lägre tillverkningskostnader. Ytterligare faktorer ledde till att kommunens ekonomi drabbades hårt. För det första hade kommunen stora utlandslån och drabbades därför starkt av devalveringen av svenska kronan 1982. För det andra minskade skatteintäkterna drastiskt för kommunen, dels till följd av att företagsbeskattningen upphörde att vara kommunal i slutet av 80-talet, dels till följd av en förändrad befolkningssammansättning. 70-talets ökade utflyttning till kranskommunerna, bland den välbemedlade medelklassen, samt ett ökat flyktingmottagande medförde minskade skatteinkomster och högre kostnader för de personer som hamnade utanför arbetsmarknaden. Krisen kulminerade under 90-talet och 1994 uppvisade kommunen ett miljardunderskott. Krisen var i många hänseenden industristadens kris och kommunens strategi för att komma ur krisen blev därför att finna en ny profil för Malmö. (Dannestam, 2009: 113-114)

Under 90-talet och 00-talet har Malmö successivt arbetat mot denna nya profil, stora satsningar har gjorts på att framställa sig som en attraktiv och innehållsrik kunskapsstad. 1985 nådde Malmö den lägsta befolkningsnivån sedan 1960, varpå befolkningen åter började växa. (Malmös general- och översiktsplaner 1950-2000: 20 [www]) Sedan 2005 fram tills idag, 2010, har tillväxttakten ständigt ökat och kommunen räknar idag med en befolkningstakt på ungefär 50 000 människor per decennium (Malmö stadsbyggnadskontor, 2009 a: 5 [www])

Bostadsbyggande i översiktsplan för Malmö 2000

Bostadsbyggandet, och byggandet i största allmänhet, har åter kommit att främst skötas av marknaden, liksom vid 1900-talets början. Stat och kommun har inte längre samma aktiva roll i bostadsbyggandet som under 50 och 60-talet, dock har landets kommuner fortfarande det stora övergripande ansvaret för att samordna byggandet. (Malmös general- och översiktsplaner 1950-2000: 8 [www])

Mycket av statens intresse i landets städer och kommuner har också minskat och våra städer har idag kommit att få ett större mått av självstyre. På gott och ont för landets kommuner. Det ökade självstyret har medfört en mer medveten stads- och regionsprofilering, med syftet att locka företag och boende till kommunen. Minskat statligt bistånd och utlåning till kommunerna har ökat deras behov av att visa sig attraktiva och konkurrenskraftiga och kommunernas samarbete med näringsliv och industri har ökat. För bostadsbyggandet har denna utveckling inneburit att de förmånliga statliga lån som gavs för bostadsbyggande under 50- och 60-talet har avskaffats. (Dannestam, 2009: 101-105)

1996 beställde kommunfullmäktige ett förslag till ny översiktsplan över Malmö. Resultatet blev *Översiktsplan för Malmö 2000*, vilken antogs i december 2000. Översiktsplanen är dimensionerad för byggandet av 1500 bostäder per år, samt lika många arbetsplatser, under de tjugo år som utgör planperioden (2001-2020). (Malmö stadsbyggnadskontor, 2001: 44 [www])

Under 2008 spred sig snabbt en global finanskris och lågkonjunktur. Lågkonjunkturen slog hårt mot den svenska ekonomin och BNP-tillväxten blev för första gången negativ i landet. Till följd av detta reducerades bostadsbyggandet kraftigt i Malmö under 2008. (Malmö stadsbyggnadskontor, 2009 b: 6 [www]) Mellan åren 2004 och 2008 färdigställdes i genomsnitt ungefär 1270 bostäder per år i Malmö kommun. Av dessa var cirka 38 % hyresrätter. I den senaste prognosen räknar man med att det under 2009 färdigställdes ungefär 750 nya bostäder, och att det under 2010 inte kommer att handla om fler än 550. (Malmö stadsbyggnadskontor, 2009 a: 5 [www])

Prognoserna för befolkningstillväxten i Malmökommun som översiktsplanen baserades på hade dock underskattat befolkningsökningen. Under perioden 2006-2008 ökade Malmös befolkning med cirka 5000 personer per år. 2009 beräknas Malmö ha växt med ytterligare 7000 personer. (Malmö stadsbyggnadskontor, 2009 a: 5 [www])

Metod och strategi 2000-

För att möta denna förväntade befolkningsökning i kommunen beslutade kommunstyrelsen i juni 2009 att ge stadsbyggnadsnämnden i uppdrag att ta fram ett förslag för hur man markant skall kunna öka bostadsbyggandet i Malmö. Uppdraget från kommunstyrelsen var att finna nya metoder som kunde reducera byggkostnaderna, och därmed boendekostnaderna.

Stadsbyggnadsnämnden skulle presentera konkreta förslag på hur detta skulle kunna genomföras. Detta resulterade i dokumentet "Förslag till handlingsplan för väsentligt ökat bostadsbyggande i Malmö". (Malmö stadsbyggnadskontor, 2009 a: 3-5 [www])

2005 kom en rapport från Boverkets byggkostadsforum om kommunala taxors, avgifter och markkostnaders påverkan på produktionskostnaden för bostäder. Rapporten konstaterade bland annat följande:

- Kommuners taxor för bygglov, anslutningsavgifter och bygganmälan mm har oftast en liten påverkan på produktionskostnaden och spelar inte heller någon avgörande roll för fastställandet av hyresnivå.
- Bortsett från entreprenadkostnaden och momsens har markkostnaden den största inverkan på produktionskostnaden. I genomsnitt motsvarar markkostnaden 15,5 procent av produktionskostnaden för ett nyproducerat flerbostadshus. (Malmö stadsbyggnadskontor, 2009 a: 6 [www])

Stadsbyggnadskontorets konstaterar därför att förslag som syftar till minskade produktionskostnader av bostäder inte bör fokusera på taxor och avgifter. Man anser istället att kommunen främst bör använda sig av markpolitiken för att sänka produktionskostnaderna. (Malmö stadsbyggnadskontor, 2009 a: 7 [www])

Kommunens viktigaste styrmedel

KOMMUNALA PLANMONOPOLET

Markpolitiken är ett av de starkaste styrmedlen som staden kan använda sig av för att påverka nybyggnation. Genom att anpassa prissättning och villkor för markanvändare efter konjunkturen försöker man främja bostadsbyggandet. Kommunens prissättning av marken är marknadsmässig och markpriserna skall hållas på en rimlig nivå. Detta innebär kortfattat att exploateringskostnaderna täcks, samt att en skälig del av värdeökningen på marken tillfaller staden. Den rådande finanskrisen har inneburit att kommunen har kunnat sänka markpriserna. För att stimulera byggnationen av hyresrätter erbjuder också kommunen förmånliga tomträttsvillkor för uppförandet av sådana. (Malmö stadsbyggnadskontor, 2009 a: 14 [www])

GOD PLANBEREDSKAP

Kommunens planmonopol är av stor vikt för att kommunen skall kunna styra hur man vill att staden skall utvecklas och hur olika typer av bebyggelse skall fördelas inom staden. Processen med detaljplaner är dock tidskrävande. För att underlätta nybyggnation av bostäder har stadsbyggnadskontoret i Malmö kommun utvecklat vad de kallar för ”skelettplaner”. Skelettplanen reglerar bara planområdets struktur, med gatsträckningar och annan allmän platsmark. Reglering av byggrätter finns alltså inte här, utan kommer först sedan i form av detaljplaner. Skelettplanerna kompletteras även med den tänkta bebyggelsen volym och struktur. Kommunen står själva för beställningen av skelettplanerna och dessa behöver alltså inte beställas av en exploatör. Tanken med skelettplanerna är att de ska verka tidsbesparande för en byggherre. Idén är att kommunen skall kunna presentera den färdiga strukturen och det offentliga rummets utbredning för intresserade intressenter. Allteftersom byggherrar engageras i ett projekt skall kvarteren fyllas i efter hand i ett enkelt planförfarande som beräknas ta cirka sex månader. Kommunen har även beslutat att prioritera handläggningen av planprocesser som rör produktion av hyresrätter. (Malmö stadsbyggnadskontor, 2009 a: 13 [www])

MALMÖ ALLMÄNNYTTIGA BOSTADSFÖRETAG

MKB fastighets AB är kommunens största bostadsföretag och skall vara kommunens instrument för att uppfylla bostadsförsörjningen. MKB har som uppgift att försöka uppfylla kommunens bostadspolitiska krav, samt försöka uppfylla den nyproduktion av lägenheter som kommunen sätter upp som mål. Genom samarbetet mellan kommunförvaltningen och MKB har man 2009 kommit överens om att MKB skall byggstarta ca 500 bostäder per år under den kommande femårsperioden. (Malmö stadsbyggnadskontor, 2009 a: 8 [www])

PEAB AB

Genom sin aktiva markpolitik, och de fördelaktiga markanvändningsavtal som gäller vid produktion av hyresrätter, har kommunen slutit ett avtal med Peab AB som åtar sig att producera 3000 lägenheter, huvudsakligen flerbostadshus och hyresrätter, över en sexårsperiod. (Malmö stadsbyggnadskontor, 2009 a: 8 [www])

Att bygga lägenheter med låga hyror

Kommunen arbetar med framtagandet av en ny parkeringspolicy, som bland annat syftar till att reda ut parkeringens påverkan på byggkostnaden. Genom att bygga parkeringshus istället för underjordiska garage räknar kommunen med att byggkostnaden för parkering kan halveras, samt att denna modell också ökar möjligheterna för samutnyttjandet av parkeringsplatser. Uppskattningen är att, i en blandad stadsbebyggelse, skulle detta samutnyttjande kunna uppstiga till 30 %. Genom införandet av bilpooler skulle man ytterligare kunna sänka behovet av parkeringsplatser. Kommunen räknar med att dessa åtgärder sammantaget skulle kunna sänka totalkostnaden per lägenhet med 100 000- 200 000 kronor. En annan metod man jobbar för inom kommunen är utnyttja upprepningsmöjligheter. Genom att upprepa planlösning och stomme (ej fasader) från befintliga hus och ritningar skulle man ytterligare kunna sänka byggkostnaderna. (Malmö stadsbyggnadskontor, 2009 a: 9 [www])

Så skall Malmö växa

Översiktsplanen har ett dubbelt syfte: att ge utrymme för fler bostäder och arbetsplatser samt att göra detta på ett sådant sätt att Malmö bibehålls som en koncentrerad stad. De starkaste skälen för detta som förs fram är att kommunen vill behålla de kvaliteter som står att finna i en koncentrerad stad, samt att man på detta sätt minskar behovet av att ta värdefull jordbruksmark i anspråk. Andra fördelar som nämns är att genom en förtätning innanför yttre ringvägen får fler gång- och cykelavstånd till regionaltågen. (Malmös general- och översiktsplaner 1950-2000: 38 [www])

I översiktsplanens mål står det att: utbyggnads- och omvandlingsområden skall medge ett allsidigt byggande av bostäder och funktionsblandning; för att Malmö skall behållas som en kompakt stad skall nyexploatering i första hand ske innanför yttre ringvägen på outnyttjad mark eller platser där markutnyttjandet kan ökas; förtätning skall ej ske på bekostnad av parker eller grönområden. (Malmö stadsbyggnadskontor, 2001: 44 [www])

Kommunen har, idag, av staten ett tydligt presenterat ansvar för bostadsförsörjningen, men är samtidigt långtifrån ensam om att styra utvecklingen på bostadsmarknaden. Byggnationen av bostäder i dagens Sverige styrs främst av marknaden. Det är dock kommunen som har det samordnande ansvaret för nybyggnation. De styrmedel som kommunen har att styra utvecklingen med är främst det kommunala planmonopolet, en aktiv markpolitik samt ägandet av sitt allmännyttiga bostadsföretag (MKB). (Malmö stadsbyggnadskontor 2006 a: 5-6)

Malmö stad ser som sin främsta uppgift:

”... att se till att det finns en tydlig viljeinriktning i översiktsplanen, en god planberedskap och en fungerande markpolitik.”
(Malmö stadsbyggnadskontor, 2009 a: 6 [www])

Områden som kommunen uppmärksammar som aktuella för förtätning i översiktsplanen 2000 är bland annat de gamla hamnområdena:

- I västra hamnen kommer bostadsbyggandet att fortsätta med inspiration av Bo01.

- Godsfärjans terminaler kommer att flytta norrut till mer moderna hamnanläggningar, varpå hela magasinsområdet i Nyhamnen kan omvandlas till bostadsbebyggelse.

- På Ön i Limhamn fortgår omvandlingen av gammal industrimark till stadsbebyggelse. Limhamns industriområde innanför hamnbassängen kommer också att utnyttjas för bostäder kontor och andra verksamheter.

Andra områden som uppmärksammas av kommunen som intressanta att förbättra markutnyttjandet på är Sofielunds industriområde, Sorgenfri industriområde samt Kirseberg och Östra sjukhuset. Gemensamt för alla områden är att kommunen strävar efter att åstadkomma en blandad stadsmiljö med bostäder, service och verksamheter. Kring citytunnelstationen i Hyllie planeras en blandad stadsdel som, med hänsyn till den goda tillgängligheten, kommer att inrymma en ganska hög andel arbetsplatser. Ytterligare platser som kommunen identifierar som intressanta för nya bostäder är: kring kalkbrottet i Limhamn, i Hyllie samt i Malmös ”förorter” Bunkeflostrand, Klagshamn, Tygelsjö och Oxie.

(Malmös general- och översiktsplaner 1950-2000: 38 [www])

Diskussion och slutsats

Varför bostadskris?

Mycket av den problematik som hade orsakat bostadsbristen i Malmö (och landet i stort) under 50- och 60-talet kan kännas igen i dagens samhälle. I grund och botten beror naturligtvis bostadsbristen på befolkningsökningen i staden. Frågan är dock varför byggandet inte har hållit jämna steg med befolkningsökningen. Har man misslyckats i bedömningen av stadens befolkningstillväxt eller beror det bristande bostadsbyggandet på strukturella och ekonomiska hinder?

Innan antagandet av 1956 års generalplan som planeringsinstrument hade kommunen inget övergripande planeringsdokument som behandlade kommunen som helhet. Det var dessutom först i och med den bostadssociala utredningen 1945 som kommunen fick planmonopol, det vill säga rätten att besluta vilka områden som skulle bebyggas, hur detta skulle ske samt i vilken ordning, oavsett ägandeförhållanden. (Tykesson & Magnusson Staaf, 2009: 32-33) Bostadsbyggandet hade dessförinnan främst skett på spekulation av marknaden, varför i princip inga hyresrätter byggdes för den fattigaste delen av befolkningen som var i störst behov av bostäder. (Ristilammi, 1994: 50-51) Detta ledde till en stor bostadsnöd i slutet av 1910-talet, och många av landets kommuner tvingades att i egen regi uppföra nödbostäder för att lindra bostadsbristen. (Tykesson & Magnusson Staaf, 2009: 32) Det var bland annat dessa trånga områden, med undermåliga bostäder som modernisterna kom att vända sig mot i sin kritik mot den gamla kvarterstaden, men mer om det senare.

Som konstaterat växte Malmös befolkning starkt sedan slutet av första världskriget men bostadsproduktionen var under samma period låg. I och med slutet av andra världskriget var dock ekonomin på stark uppgång i Sverige. Till följd av neutraliteten under andra världskriget hade Sveriges städer och kommuner klarat sig undan förstörelse. Resten av Europa låg emellertid i ruiner och behövde återuppbyggas, detta gynnade den svenska ekonomin som snabbt växte sig stark. Samhället hade nu den makt över planeringen och den finansiella grund som krävdes för att på allvar ta tag i bostadsfrågan.

Trots en, i stort sett, korrekt bedömning av befolkningsutvecklingen i 1956 års generalplan och ett intensivt bostadsbyggande lyckades man inte bygga bort bostadsbristen. Misslyckandet låg i att man förbisett att den efterfrågade ytstandarden skulle öka under perioden. Den förbättrade ekonomin i landet gjorde att fler personer hade råd med lägenhet, eller råd till större lägenhet. Man kan tänka sig att det bostadspolitiska målet i den bostadssociala utredningen 1945, att bygga goda bostäder till ett rimligt pris för alla medborgare, i viss mån grävde sin egen grop. Billigare bostäder ledde till att ungdomar ville flytta hemifrån tidigare och familjer ville bo större. Resultatet blev verkligen en förbättrad bostadsstandard men bostadsproduktionen hade inte samma stora effekt på bostadsbristen till följd av att trångboddheten kom att minska.

En starkt bidragande orsak till dagens bostadsbrist i Malmö kommun är att man i 1990 års översiktsplan underskattade befolkningstillväxten under planperioden 1990-2000. Att detta skedde kan till en viss del förklaras av att man i de två föregående översiktsplanerna (1966 & 1980) kraftigt hade överskattat befolkningstillväxten i kommunen varför man kom att bli mer försiktig i sina tillväxtprognoser. Minskade bostadssubventioner och den dåliga svenska ekonomin ledde till ökad trångboddhet under 1990-talet och därmed minskad efterfrågan på nyproducerade bostäder. Resultatet kom så att bli att bostadsproduktionen inte höll jämna steg med befolkningsutvecklingen. (Malmös general- och översiktsplaner 1950-2000: 20 [www])

Metoder och tillvägagångssätt för ökad bostadsproduktion

Som konstaterat har samhällsutvecklingen lett till minskad kommunal kontroll över byggandet (Malmö general- och översiktsplaner 1950-2000: 8 [www]). Detta har naturligtvis starkt påverkat kommunens möjligheter att stimulera bostadsproduktionen. För att marknaden skall producera bostäder måste det finnas vinster att göra. Så länge det finns en köpare kommer marknaden att producera, och bara du har pengar finner du alltid en bostad. Problemet är dock att alla inte har råd att köpa en lägenhet/bostad. För att komma till bukt med bostadsproblemet krävs det därför en ökad produktion av hyresrätter. 50- och 60-talets stora statliga subventioner och förmånliga lån för byggande av hyresrätter har till stor del försvunnit, vilket har påverkat det allmänna hyresrättsbyggandet i samhället. Kommunen har sålunda tvingats finna nya metoder för att göra det lukrativt för marknaden att bygga hyresrätter.

För att öka produktionen av hyresrätter idag har kommunen beslutat att prioritera handläggningen av hyresrättärenden i planprocessen. Man arbetar också med markpolitiken som ett instrument för stimulera hyresrättsproduktionen. Genom att erbjuda förmånliga markanvändningsavtal för upprättandet av hyresrätter sänker man produktionskostnaderna för hyresrätter och stärker sålunda marknadens intresse för byggandet av hyreshus. I många fall tycks det bli fråga om kompromisser mellan kommunen och marknaden. Ett exempel på det är avtalet som kommunen slutit med Peab AB. Kommunen lyckades här få till stånd en planerad produktion av 3000 bostäder på kommunal mark till följd av att man erbjöd fördelaktiga markanvändningsavtal (Malmö stadsbyggnadskontor, 2009 a: 8 [www]). Produktionen avser huvudsakligen hyresrätter, alltså inte enbart, men man kan anta att det stora antalet bostäder gör avtalet fördelaktigt i alla fall.

Det finns också många likheter, mellan de två perioderna, i sättet samhället arbetat på för att öka bostadsproduktionen. En gemensam förutsättning för ett ökat bostadsbyggande, som man kan identifiera, är framtagandet av riktlinjer för billigare byggkostnader. Under 50- och 60-talet fokuserade detta arbete mycket på en industrialisering av byggprocessen. Man jobbade också med upprepning som ett medel för att sänka byggkostnaden, andelen likadana hus i bostadsområdena ökade under den senare delen av sextiotalet. Efterhand kom man också att spara allt mer på utsmyckningen av bostadshusen. Under femtiotalet och början av sextiotalet var teglet det dominerade fasadmaterialet till följd av det relativt låga priset. Under sextiotalet kom betongfasader att dominera i större utsträckning eftersom detta innebar en möjlighet att spara in ännu mer (Tykesson & Magnusson Staaf, 2009: 54).

Många av områdena som byggdes under 50- och 60-talet uppfattas emellertid idag som monotona och sterila. Denna typ av ensidigt byggande anses idag inte vara förenlig med målet om att skapa en attraktiv stad som Malmökommun jobbar mot. Kommunen jobbar förvisso även idag med upprepning som metod för att sänka byggkostnaderna, men det upprepningen idag fokuserar på är i första hand på konstruktion, stomme, installation och planlösning, inte fasad. En av de faktorer som har störst påverkan på den totala byggkostnaden är enligt boverkets byggkostnadsforum markkostnaden (Malmö stadsbyggnadskontor, 2009 a: 6-7 [www]), det är på detta konstaterande som Malmökommun beslutat att erbjuda förmånliga markanvändningsvillkor för produktion av hyresrätter.

Bostadsproduktion och stadsplanering

De två undersökta perioderna har mycket gemensamt gällande kommunens sätt att arbeta för att öka bostadsbyggandet och också i uppfattningen om hur Malmöstad bör/borde växa. Gemensamt för de två perioderna var att man strävade efter att förtäta Malmö, i båda fallen argumenteras det att den goda jordbruksmarken utanför staden bör bevaras i så stor utsträckning som möjligt. Under 50- och 60-talet ville kommunen bygga samman Malmö och att staden skulle utgöra en sammanhållen stadsstruktur, utan förorter belägna långt från centrum (Tykesson & Magnusson Staaf, 2009: 46). Ny bebyggelse skulle i första hand koncentreras innanför den inre ringvägen. Idag har kommunen också som mål att förtäta staden, och låta centrum växa. Kommunen vill idag se att bebyggelsen koncentreras innanför den yttre ringvägen (Malmö stadsbyggnadskontor, 2001: 44 [www]).

Det finns naturligtvis också stora skillnader i synen på hur staden borde växa under de två perioderna. En av dessa skillnader tycks ligga i tolkningen av begreppet ”förtäta”. Under 50- och 60-talet verkar man ha jobbat för en förtätning som strävade efter att minska avståndet mellan, till exempel, bostad och arbete för stadens invånare. Man ville dock inte att denna förtätning skulle leda till en mörk och tät innerstad. Höga hus i park förespråkades efter som det tillät ett högt exploateringsstal utan att bebyggelsetätheten blev för stor. Idag tycks önskemålet snarare vara att bygga vidare på den täta stadsstrukturen och de fördelar som den innebär med ökad variation i stadsrummet. Nära knuten till frågan om hur stadens struktur skulle se ut är inställningen till funktionssegregering. Under 50- och 60-talet var detta något som eftersträvades i stadsplaneringen. Stadens centrum skulle främst inhysa kontor och handel, här skulle människor bo endast i undantags fall. Renodlade bostadsområden planerades i stället, under perioden och dessa kom efterhand att bli allt större, till följd av att stora projekt fick förmånligare lånevillkor (Tykesson & Magnusson Staaf, 2009: 53-54). Idag eftersträvar istället kommunen ”blandstaden” i planering av nya bostadsområden. Bostäder skall blandas med service och handel för att ge ett rikare stadsliv.

En intressant iakttagelse är att Malmö kommit att betraktas som en föregångsstad i fråga om stadsplanering under båda perioderna. Under efterkrigstiden blev den rationella planeringen i Sverige ett föredöme i hela Europa när städerna skulle återuppbyggas efter kriget. Grupper av besökare och kom och studerade ritningar och färdiga områden, i Malmö och i övriga landet. (Ristilammi, 1994:57) På motsvarande sätt har Bo01 blivit ett flitigt studerat exempel på byggandet av den hållbara staden.

Slutsats

Tillgången på bostäder beror på flera faktorer. I grunden handlar det naturligtvis om förhållandet mellan antalet lägenheter/bostäder i en stad och stadens befolkningsmängd. Bilden kompliceras emellertid av många andra faktorer: ekonomiska, kulturella och sociala. Desto sämre ekonomi desto mer tycks trångboddheten öka, och vise vers, rikare befolkning eller billigare lägenheter innebär minskad trångboddhet. Antalet ensamhushåll spelar in, vilket i sin tur kan bero av i vilken ålder ungdomar flyttar hemifrån, om gamla människor bor hos sina barns familjer etc. Detta samverkar till att göra uppställda prognoser för bostadsbehovet mycket otillförlitliga och försvårar sålunda kommuners arbete med att förebygga bostadskriser. Detta tycks mig vara anledningen till att Malmö sedan andra världskrigets slut har upplevt två perioder av bostadsbrist, skiljda åt av en lång period av bostadsöverskott. Den generella slutsats som jag har dragit under min litteraturstudie är att en allsidig bostadsproduktion, som tillgodoser många olika önskemål och krav, är den bästa typen av bostadsplanering i det längre perspektivet. Att akut försöka hantera bostadsbrist med drastiska åtgärder och en ensidig bostadsproduktion, kan lösa problemet på kort sikt men framstår inte som en bra metod för att skapa en hållbar stadsutveckling och en god boendemiljö.

Källor:

Tryckta källor:

Andersson, M. (2009) *Politik och stadsbyggande – Modernismen och byggnadslagstiftningen*.
Stockholm: Stockholm universitet

Ristilammi, P-M. (1994) *Rosengård och den svarta poesin*.
Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposion

Tykesson, T & Magnusson Staaf, B. (2009) *Malmö i skimmer och skugga*.
Malmö: Architectus Verborum

Dannestam, T. (2009) *Stadspolitik i Malmö – Politikens meningsskapande och materialitet*.
Lund: Lunds universitet

Otryckta källor:

Malmö stadsbyggnadskontor (2006 a): Utbyggnadsplan för Malmö 2006-2009, Bostadsförsörjning. [online] (2006-08-16)
Tillgänglig: <http://www.malmo.se/Medborgare/Bo--bygga/Hitta-bostad---tomt/Bostadsforsorjningsprogram/pagefiles/BFP-06-09.pdf> (2010-03-18)

Malmö stadsbyggnadskontor (2009 b): Lägesrapport – april 2009. [online] (april 2009)
Tillgänglig: http://www.malmo.se/Medborgare/Bo--bygga/Hitta-bostad---tomt/Bostadsforsorjningsprogram/pagefiles/Planlage_2009.pdf (2010-03-10)

Malmö stadsbyggnadskontor (2009 a) - Förslag till handlingsplan för väsentligt ökat bostadsbyggande i Malmö [online] (oktober 2009)
Tillgänglig: http://www.malmo.se/Medborgare/Bo--bygga/Hitta-bostad---tomt/Bostadsforsorjningsprogram/pagefiles/handlprog_bost.pdf [2010-02-28]

Malmö stadsbyggnadskontor (2001) – Översiktsplan för Malmö [online] (januari 2001)
Tillgänglig: <http://www.malmo.se/Medborgare/Stadsplanering--trafik/Stadsplanering--visioner/Oversiktsplaner--strategier/Oversiktsplan-for-Malmo-2000/Oversiktsplan-for-Malmo-2000.html> [2010-03-10]

Malmö general- och översiktsplaner 1950-2000 [online]
Tillgänglig: <http://www.malmo.se/Medborgare/Stadsplanering--trafik/Stadsplanering--visioner/Oversiktsplaner--strategier/pagefiles/OSIM.pdf> [2010-02-28]