



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

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



**Rapport**

**R1:1977**

711

**Saneringsforskning med  
utgångspunkt från sam-  
hällets mål om ökad  
jämlighet**

**Byggnadsstatik**

**Anna-Lena Hallberg**

**Byggforskningen**

R1:1977

SANERINGSFORSKNING MED UTGANGSPUNKT FRÅN  
SAMHÄLLETS MÅL OM ÖKAD JÄMLIKHET

Exempel på hur övergripande samhällsmål  
kan läggas till grund för forskningens  
inriktning inom ett delområde

Anna-Lena Hallberg

Denna rapport har tillkommit på uppdrag av Programnämnd A.  
Statens råd för byggnadsforskning

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm  
ISBN 91-540-2634-2

LiberTryck Stockholm 1977



## F Ö R O R D

Föreliggande rapport är en redovisning av arbetet i Arbetsgruppen för nedbrytning av samhällsmål till forskningsmål inom A-nämnden. Rapporten redovisar ett sätt att bryta ner samhällsmål så att målområden för forskningsinsatser kan preciseras. Dessa målområden kan sedan läggas till grund för insamling av intressenters kunskapsbehov och av befintlig kunskap inom den existerande forskningen.

Det valda exemplet återger en nedbrytning av samhällsmålet jämlikhet till forskningsuppgifter inom sanerings- och förbättringsområdet. Jämlikhet är det enda samhällsmål som tagits in i nedbrytningen - krav på forskningen härledda ur andra samhällsmål har inte inkluderats här.

Förbundssekreterare Bengt Hallberg, Hyresgästernas Riksförbund, har varit ordförande i arbetsgruppen, tekn.dr Anna-Lena Hallberg sekreterare.

LÄSANVISNING	1
1 INLEDNING	1
1.1 Konkretisering av samhällsmål	1
1.2 Forskningens roll i denna process	3
1.3 Valt angreppssätt	4
2 JÄMLIKHET SOM SAMHÄLLSMÅL	6
2.1 Jämlikhetsbegreppet	6
2.2 Bostadens betydelse för andra levnadsnivåindikatorer	7
3 TRE STRATEGIER FÖR ÖKAD JÄMLIKHET	9
3.1 Omfördelning av resurser och minskat inbördes beroende mellan olika resurser	10
3.2 Utjämning av variationer i standard	11
3.3 Ökad områdesvis variation i den sociala strukturen	14
3.4 Avvägningsproblem	14
4 PROBLEMMRÅDEN VID SANERING OCH FÖRBÄTTRING	16
4.1 Avgränsning	16
4.2 Verksamhet med förutsättningar givna av den historiska utvecklingen	16
4.3 Problemområden i anslutning till strategi 1: Omfördelning av resurser och minskat inbördes beroende mellan olika resurser	17
4.4 Problemområden i anslutning till strategi 2: Utjämning av variationer i standard	18
4.5 Problemområden i anslutning till strategi 3: Ökad områdesvis variation i den sociala strukturen	20
4.6 Kommentar	21
5 UTGÅNGSPUNKTER FÖR FORSKNINGEN INOM SANERINGSOMRADET	22
5.1 Forskning inom ett föränderligt område	22
5.2 Olika forskningsintressenters kunskapsbehov	23
5.3 Forskningsuppgifter av olika slag	24
6 PLANERING, GENOMFÖRANDE OCH FÖRVALTNING UR JÄMLIKHETSSYNPUNKT	26
6.1 Allmänt	26
6.2 Planering av sanerings- och förbättringsverksamhet	26

INNEHALLSFÖRTECKNING (forts.)	sid
6.3 Genomförande av sanerings- och förbättringsverksamhet	29
6.4 Förvaltning	31
7 MÅL FÖR FORSKNINGEN HÄRLEDDA UR PROBLEMOMRADENA	34
Problemområdesöversikt I	37
Problemområdesöversikt II	49
Problemområdesöversikt III	61
8 KOMMENTARER TILL ARBETSSÄTT OCH RESULTAT	69
8.1 Behovet av en utvärdering	69
8.2 Arbetssättets konsekvenser för föreslagen forskningsinriktning	69
8.3 Begränsningar	70
9 SAMMANFATTNING	71
REFERERAD LITTERATUR	77

## LÄSANVISNING

Den läsare som är mer intresserad av resultatet än av arbetssättet rekommenderas att i första hand läsa avsnitt 7, vilket innehåller dubbelsidiga översikter över forskningsuppgifter relaterade till mål, dominerande idéer bakom målens konkretiseringar, medel att nå högre måluppfyllelse, vilket skede i samhällsbyggnadsprocessen som är berört och vilka aktörers medverkan som är kritisk för uppnåendet av högre måluppfyllelse - genom att forskningsresultaten används, tolkas m m.

Den läsare som är intresserad av vilken syn på forskningsverksamhet som ligger bakom förslagen till forskningsuppgifter bör i första hand läsa avsnitt 5.

Bakgrunden till förslagen till forskningsuppgifter ges i avsnitt 4 och 6. Grunden för målnedbrytningen ges i avsnitt 3. Tillvägagångssättet och utgångspunkter i avsnitt 1 och 2.

## 1 INLEDNING

### 1.1 Konkretisering av samhällsmål

Samhällsmål av typen jämlikhet kan ses som ledande idéer för en önskad samhällsutveckling. De har formen av enkla, mycket abstrakta begrepp med positiv innebörd.

Ledande idéer, övergripande mål, värderingar av detta slag, tycks finnas jämsides och samtidigt i en komplex värdestruktur - t ex jämlikhet, solidaritet, rättvisa, trygghet - men vissa värderingar blir vid en viss tidpunkt dominerande och läggs till grund för politiska beslut. Vilken värdering som blir dominerande vid en viss tidpunkt kan dels sammanhånga med t ex generationsväxlingar dels med förändringar i den sociala och politiska miljön. Hur värderingar utbildas och värderingsförändringar växer fram är ett relativt outforskat område (jfr Odén s 67). Det finns exempel som kan tyda på att forskningsinriktning och forskningsresultat inte är helt oväsentliga för hur värderingar förändras - t ex den ekologiska forskningen och attityden till hur naturen utnyttjas och förändras.

Den höga abstraktionsgraden i de övergripande samhällsmålen gör att utrymmet för vad begreppet skall anses innebära i en konkret situation är mycket stort. En konkretisering av innebörden måste därför göras innan de övergripande målen kan ge ledning för det faktiska samhällsbyggandet.

Regering och riksdag utformar med ledning av de övergripande samhällsmålen mer specificerade delmål för olika samhällssektorer, beslutar om vilka medel man vill tillämpa för att uppnå en högre grad av måluppfyllelse samt delegerar beslutanderätten och ansvaret för den närmare utformningen av mål och medel till andra politiska församlingar och till myndigheter av skilda slag. Så har t ex kommunerna tilldelats en styrande och ledande uppgift inom samhällsbyggandet.

Vägen från en mer preciserad tolkning av övergripande mål från regering och riksdag till genomförandet av konkreta åtgärder i enlighet med intentionerna bakom preciseringen är lång, tar tid och är svår att i efterhand rekonstruera.

Det som händer under denna process är att:

- innebörden av samhällsmålet konkretiseras ner till en nivå som kan ge underlag för faktiskt samhällsbyggande
- konflikter upptäcks - mellan olika övergripande mål som ställer motstridande krav i en konkret situation, mellan olika delmål, mellan olika medel, använda för att uppnå högre måluppfyllelse ur någon aspekt, mellan olika intressenter
- konflikter löses - på en övergripande nivå genom politiska prioriteringar, på mer konkret nivå genom förhandlingar mellan företrädare för samhällsbyggandets intressenter eller mellan olika aktörer i samhällsbyggnadsprocessen.
- det sker en kontinuerlig inläring i de organisationer och av de personer som deltar i processen. Kunskap om olika tolkningsmöjligheter och dessas praktiska konsekvenser byggs upp i olika delar av systemet.
- det finns utrymme för påverkan genom information, propaganda, organiserad opinionsbildning, vad gäller hur målet bör tolkas i konkreta situationer, t ex beroende på vilka aspekter på måluppfyllelsen som framstår som särskilt angelägna.

Beroende på vilket samhällsmål som framstår som viktigast, vilken tolkning aktörerna kan enas om, det faktiska handlingsutrymmet i beslutsögonblicken, m m kan genomslagskraften i övergripande måldefinitioner variera, från kommun till kommun, från ett beslutstillfälle till ett annat. Ju längre konkretiseringen göres från centralt håll, desto säkrare kan graden av måluppfyllelse bedömas. Samhällsbyggnadsprocessens komplexitet gör det emellertid svårt att överblicka följderna av en långt driven konkretisering på andra, lika angelägna målområden. Man måste därför arbeta med en kombination av långt driven konkretisering på områden som bedöms ge uttryck för absoluta krav (t ex brandsäkerhet) och mer allmänna formuleringar i kombination med en styrning av de agerandes intentioner i fråga om andra krav på samhällsbyggandet.

## 1.2 Forskningens roll i denna process

Forskningen kan lämna väsentliga bidrag till alla de moment som ingår i konkretiseringsprocessen. Den bör dock inte syfta till att själv göra politiska överväganden, men väl att ta fram alternativa tolkningar och dessas konsekvenser.

Ett mål för forskningen skulle kunna vara att taga fram beslutsunderlag för politiker och verkställande organ och presentera detta på ett sådant sätt att avnämarna upplever forskningsresultaten som användbara och meningsfulla.

Forskningsuppgifterna blir olika beroende på om det är politiker som är avnämare eller om det är verkställande organ, planerare och tekniker. För att forskningen skall vara meningsfull för politiker bör den antingen arbeta inom ramen för existerande politiska lösningar eller vara framförhållande - syssla med problem, där man ännu inte bundit sig för en viss lösning. För att den skall vara användbar för verkställande organ bör den huvudsakligen syssla med att ta fram underlag för detaljutformning av åtgärder inom ramen för politiskt beslutade lösningar.

Forskningens direkta användbarhet beror i båda fallen på hur meningsfulla forskningsuppgifterna bedöms vara, hur pass väl de ligger i linje med frågeställningar som är, eller kommer att bli, aktuella för avnämaren.

Vid en nedbrytning av samhällsmålet jämlikhet till mål (problemområden) för forskning inom saneringsområdet måste det därför vara väsentligt att söka få en bild av:

- i hur hög grad specificerade mål och delmål inom bostadspolitiken är uttryck för eller leder till ökad jämlikhet på bostadsmarknaden
- hur viktig saneringsverksamheten är (kommer att vara) för uppnåendet av de bostadspolitiska mål som är betydelsefulla för strävanden mot ökad jämlikhet.

Ett sätt att skapa en sådan bild är att gå vägen över hur det övergripande målet jämlikhet återspeglas i mer preciserade delmål för utvecklingen inom bostadsförsörjningen och vilka mål-medel-samband som etablerats.

Ur en sådan översikt kan sedan forskningsuppgifter härledas, vilka direkt svarar mot ett kunskapsbehov hos ansvariga myndigheter - med utgångspunkt från att ett mål för forskningen är att bidra till en högre grad av måluppfyllelse genom att producera erforderligt kunskapsunderlag. För att en högre grad av måluppfyllelse skall uppnås krävs andra aktörers medverkan och därigenom också att forskningen tillgodoser det kunskapsbehov som ansluter till denna medverkan.

### 1.3 Valt angreppssätt

Nedbrytningen av samhällsmålet jämlikhet till mål för forskningen inom saneringsområdet har tillgått på följande sätt:

- a) Genomgång av hur det övergripande samhällsmålet jämlikhet konkretiserats i uppställandet av delmål för bostadspolitiken, vilka mål-medel-samband som etablerats, vilka instrument som utformats i anslutning till den fortlöpande konkretiseringen.

Utgångspunkterna ges i avsnitt 2, diskussion i avsnitt 4.

- b) Genomgången redovisas i form av några viktiga genomförandestrategier på det bostadspolitiska området, med exempel på åtgärder och tyngdpunktsförskjutningar inom respektive strategi.

Avsnitt 3.

- c) Förutsättningarna för saneringsforskning beskrivs med avseende på vilken grad av måluppfyllelse som återfinns i det aktuella beståndet. Där graden av måluppfyllelse är låg kan intressanta problemområden definieras.

Avsnitt 4.



- d) Förutsättningarna för saneringsforskning beskrivs utifrån de förändrade förutsättningar som gäller för sanerings- och förbättringsverksamhet jämfört med nyproduktion och nyexploatering.

Avsnitt 5.

- e) Problemområden för saneringsforskningen utifrån jämlikhetsmålet applicerat på själva saneringsgenomförandet diskuteras. De tidigare definierade problemområdena lägger tonvikten vid sluttillståndet och inte vid omvandlingsprocessen.

Avsnitt 6.

- f) En översikt över forskningsuppgifter härledda ur jämlikhetsmålet enligt c) - e) göres med hänsyn till befintlig kunskap och kunskapsbehov hos viktiga aktörer.

Avsnitt 7.

- g) Ur denna översikt har tagits fram några särskilt angelägna forskningsuppgifter.

Avsnitt 8.

## 2 JÄMLIKHET SOM SAMHÄLLSMÅL

### 2.1 Jämlikhetsbegreppet

Jämlikhet som ledande idé för en önskad samhällsutveckling förefaller för flertalet generellt innebära att alla individer skall ges möjlighet till likvärdiga levnadsförhållanden. Dessutom finns en föreställning om en minimumnivå, under vilken ingen bör tillåtas hamna.

Den fortsatta diskussionen utgår från att jämlikhetsmålet hänförs till levnadsnivån i vid bemärkelse. Utgångspunkten har tagits i det politiska arbetet för ökad jämlikhet.

Levnadsnivåbegreppet har samband med diskussionen om livskvalitet och om behovet av sociala indikatorer på samhällsutvecklingen. I låginkomstutredningen koncentreras intresset till individens förfogande över resurser, med vilkas hjälp han kan kontrollera och medvetet styra sina levnadsvillkor. Utredningen konstruerade utifrån detta 9 indikatorer på levnadsnivå - av vilka bostaden var en - nämligen: hälsa, kostvanor, bostad, uppväxtförhållanden och familjerelationer, utbildning, sysselsättning och arbetsplatsförhållanden, ekonomiska resurser, politiska resurser samt fritid och rekreation.

I ett amerikanskt forskningsprojekt kompletteras det synsätt, som låginkomstutredningen företräder, med försök att mäta individernas upplevelse av tillfredsställelse med avseende på olika levnadsnivåkomponenter. En "tillfredsställelseprofil" konstrueras och dess olika punkter relateras till de faktiska förhållandena vid samma tid, bl a till genomförandet av generella reformer och andra åtgärder. Detta ger ett alternativt synsätt på väsentliga egenskaper hos levnadsnivåbegreppet och också en annan dimension på vad jämlikhet kan vara (jfr Frankenhaeuser bl a sid 16-18).

Oavsett vilket synsätt man lägger tonvikten på i jämlikhetsdiskussioner (jämlikhet i termer av resurser individen förfogar över eller i termer av individernas resurser och subjektiva behovstillfredsställelse) är det viktigt att här uppmärksamma bostadens betydelse för andra indikatorer på levnadsnivå.

## 2.2 Bostadens betydelse för andra levnadsnivåindikatorer

Egenskaper hos bostaden har betydelse för vilka värden andra indikatorer kan antaga och kan också väsentligt bidra till att minska de negativa effekterna av t ex nedsatt rörelseförmåga. En genomgång av åtgärder för att öka jämlikheten med speciell tonvikt på bostadspolitiska insatser måste ta hänsyn till sådana befintliga kopplingar. Att kopplingarna varit väsentliga för utformningen av bostadspolitiken framgår t ex av följande citat:

Samhällets mål för bostadspolitiken uttrycktes 1966 som att "hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader".

I prop 1974:150 slogs det vidare fast att "tillgången till en god och tillräckligt rymlig bostad i god miljö är en omistlig social rättighet" (sid 344).

Jämfört med tidigare innebär detta en vidgning av det område som samhället vill ta ansvar för genom bostadspolitiken samt ett ökat ansvar för hur bostäderna skall fördelas på olika hushåll.

Det finns idag en stor spridning i resursfördelningen - både vad gäller bostaden som sådan och dess samband med andra resurser. Vilka härmed sammanhängande problem som särskilt uppmärksammas på politiskt håll kan exemplifieras med följande utdrag ur Hans Nordenströms genomgång av de politiska partiernas mål för samhällsbyggandet i BFR:s MÅL-RAMPROGRAM:

Större jämlikhet och lika chanser

Forma en samhällsmiljö ägnad att dana fria, självständiga och skapande människor

Ett barnvänligt samhälle

Hälsobostäder åt alla (SAP)

Likvärdiga levnadsbetingelser i olika landsdelar och bebyggelsegrupper

Kategori-bebyggelse måste undvikas

Bebyggelsen bör främja goda mänskliga kontakter

Särskild hänsyn till barnfamiljer och äldre (C)

Större personlig valfrihet

Samhället måste beakta att andligt och fysiskt vanlottade har rätt till ett meningsfullt liv

Bostadsbyggande med ledning av det fria konsumtionsvalet (fp)

Tillgodose de enskilda människornas behov  
Ökad insyn i gemensamma angelägenheter (m)

Allsidigt utformad miljö  
Reell demokrati i planpolitiken (vpk)

Genom att på olika sätt gå in och med bostadspolitiska åtgärder öka jämlikheten på delområden kan väsentliga jämlikhetsproblem även utöver bostadsstandard m m påverkas. Det är huvudsakligen tre skilda strategier som kommit till användning för att öka jämlikheten i boendet.

### 3 TRE STRATEGIER FÖR ÖKAD JÄMLIKHET

I Hans Nordenströms genomgång av politiska mål för samhällsbyggandet i BFR:s MAL - RAMPROGRAM, gjordes en uppdelning i tre huvudkategorier, nämligen mål som angav:

- vilken kvalitativ nivå som skall eftersträvas
- hur kvaliteterna skall fördelas
- vilket inflytande var och en kan utöva på miljöns utformning.

Motsvarande tredelning erhålls om man utöver mål också tar hänsyn till valda medel och söker ta fram på vilka strategiskt olika sätt man sökt angripa jämlikhetsproblem i boendet. Det går då att urskilja följande strategier:

#### STRATEGI 1: Omfördelning av resurser och minskat inbördes beroende mellan olika resurser

Denna strategi avser främst en utjämning av sådana resurser som antages vara av betydelse för hushållens möjlighet att efterfråga och bruka en sådan bostad, som de önskar sig (jfr mål för vilket inflytande var och en kan utöva på miljöns utformning).

#### STRATEGI 2: Utjämning av variationer i standard

Inom denna strategi ryms de mål som avser vilken kvalitativ nivå som skall eftersträvas, men också uppställandet av minimigränser för lägsta acceptabla standard och maximigränser för hur hög standard samhället är angeläget att främja vid en viss tidpunkt. Hit hör också åtgärder för att förändra beståndets kvalitativa nivå. Under denna strategi behandlas enbart fysiska egenskaper hos bostadslägenhet och bostadsområden.

#### STRATEGI 3: Ökad områdesvis variation i den sociala strukturen

Inom denna strategi ryms mål för hur kvaliteterna skall fördelas. Här behandlas således målet om en allsidig hushålls- och boendestruktur i bostadsområden och åtgärder, som syftar till ökad måluppfyllelse, men också andra strävanden att påverka egenskaper i den sociala miljön.

### 3.1 Omfördelning av resurser och minskat inbördes beroende mellan olika resurser

Förutsättningar för ett mer jämlikt boende skapas genom att man påverkar fördelningen av andra resurser i riktning mot ökat jämlikhet, t ex genom skattesystemets konstruktion, ATP, fri hälso- och sjukvård, fri utbildning.

Där insatta allmänna åtgärder av det slaget inte kan ge eller inte bedöms ge tillräcklig effekt försöker man på olika sätt minska betydelsen av resursinnehavet för vilken bostad man kan efterfråga.

#### Exempel

Den ekonomiska resursens betydelse för bostadsefterfrågan kan minskas genom att inkomst- och förmögenhetspridningen minskar. Detta kan uppnås genom skattelagstiftning, genom lagstadgad minimilön, genom en solidarisk lönepolitik. Ekonomins betydelse kan också minskas genom att kostnaden för bostaden hålls nere - t ex genom statliga lån med låg ränta och lång amorteringstid. Den kan också minskas genom att kostnaderna för boende i olika hustyper och med olika besittningsformer jämföras.

Där sådana generella insatser inte bedöms ge tillräcklig eller tillräckligt snabb effekt kan ekonomins betydelse för bostadsefterfrågan minskas genom riktat bostadskonsumtionsstöd till särskilt utsatta hushållsgrupper eller till hushållskategorier som bedöms ha särskilt ojämliga utgångsförutsättningar. Bostadstillägg till låginkomsthushåll och barnhushåll, särskilda bostadsbidrag till pensionärer och handikappade är exempel på sådana riktade stödåtgärder (hälften av alla barnfamiljer uppbär t ex någon form av bostadstillägg).

Resursen hälsa påverkas t ex genom hälso- och sjukvårdsreformer, uppsökande verksamhet och information av olika slag. Den påverkas också genom att bostäderna ges en ur hygienisk synpunkt tillfredsställande utformning och lokalisering.

Det finns emellertid brister i såväl fysisk som psykisk hälsa som inte går att avhjälpa. Man kan minska nackdelarna av bristande hälsa genom att anpassa den fysiska miljön så till dessa brister, att de inte utestänger individer från brukandet av den fysiska miljön. Tillgänglighetsnormer för offentliga lokaler är exempel på åtgärder i detta syfte.

Som exempel på riktade åtgärder i syfte att göra det möjligt för enskilda individer att trots t ex rörelsehinder kunna utnyttja sin bostadslägenhet kan nämnas bostadsanpassningsbidragen.

Den samlade effekten av individernas resursinnehav, individens möjlighet att kontrollera och medvetet styra de levnadsvillkor som sammanhänger med faktorer inom och i anslutning till bostadslägenheten, har av tradition kopplats till resursen ägodelar, ägandeförhållandena. En frikoppling av inflytandet över lägenhet och närmiljö från själva ägandet av lägenheten är därför också exempel på åtgärd som syftar till att minska resursernas inbördes beroende. Ett första steg i denna riktning har tagits genom ändringen av hyreslagen.

Denna strategi rymmer således såväl åtgärder, som har sin upprinnelse i 30-talets bostadspolitik, som åtgärder, som inte varit politiskt möjliga förrän i detta årtionde (inflytandaspekten). Frikopplingen av inflytandet och bestämmanderätten över bostadslägenhet och närmiljö från ägandet markerar hur väsentligt jämlikhetssträvandet är inom bostadspolitiken och är en konsekvens av att bostaden betraktas som en omistlig social rättighet som på sikt kan medföra betydande strukturella förändringar av bostadsmarknaden.

### 3.2 Utjämnning av variationer i standard

Förutsättningar för ett mer jämlikt boende skapas genom att man påverkar kvaliteterna i beståndet och nyproduktionen och minskar variationerna i standard. Detta sker genom att man definierar en miniminivå, under vilken ingen bostad skall kunna användas för bostadsändamål, och en maximinivå, som anger den högsta standarden som samhället är angeläget att främja vid en viss tidpunkt. Om bostaden betraktas som en social rättighet måste samhället ta på sig ansvaret för att ingen heller bor i bostäder som bedöms som otjänliga.



Åren 1946-48 fastställdes riktlinjer för efterkrigstidens bostadspolitik. Det allmänna målet var att höja hela folkets bostadsstandard. Den akuta bostadsbristen skulle avvecklas. Utrymmesstandarden höjas. Som mål för utrustningsstandarden angavs att flertalet lägenheter skulle vara utrustade med vatten, avlopp, centralvärme och badrum. Det medel man främst förlitade sig på var en omfattande nyproduktion.

Den akuta bostadslägenhetsbristen har avvecklats på flertalet lokala bostadsmarknader. I övrigt gäller alltjämt de då uppdragna riktlinjerna i väsentliga delar. År 1967 godkände riksdagen formuleringen att samhällets mål för bostadspolitiken skall vara att hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade lägenheter av god kvalitet till skäliga kostnader. Det påpekades också att målsättningens konkreta innebörd måste påverkas av förändringar i levnadsvanor, behov och önskemål m m och att man inte kan syfta till en precisering en gång för alla - men väl för en begränsad period.

I prop 1974:50 anför departementschefen att han från allmänna utgångspunkter inte anser sig böra uttala sig för någon ytterligare höjning av ambitionsnivån när det gäller utrustningsstandarden i nyproduktionen - men att det är angeläget att slå vakt om de standardkrav som redan är etablerade.

Det är i stället i fråga om bostadsområdenas utformning och utrustning med nödvändiga komplement som ökade insatser bör göras. Detta betyder att bostadens närmiljö tillmätas en ökad betydelse.

Den allmänna utrymmesstandarden anses inte kunna höjas för närvarande (med hänvisning till främst kostnadsläget). I stället bör en omfördelning av lägenhetsstorlekar eftersträvas - så att lägenhetsfördelningen i beståndet närmar sig nyproduktionen och flerfamiljshusens småhusens.

I och med att den akuta bostadsbristen avvecklats har intresset alltmer kunnat ägnas beståndet av äldre lägenheter. Genom att kvalitetskrav på lägenhet, fastighet och bostadsområde utsträcks från nyproduktionen till att gälla även beståndet skapas förutsättningar för ett mer jämlikt boende - variationerna i standard begränsas i utbudet. För första gången har en tvingande miniminivå definierats - LGS (lägsta godtagbara standard) - och knutits till bostadssaneringslagen. Detta betyder att en stor del av samhällets insatser kommer att inriktas mot en omvandling av det äldre



omoderna och halvmoderna lägenhetsbeståndet.

Men samhället har också uttalat sig för en ökad upprustning och modernisering (i riktning mot nyproduktionsstandard) även av det bestånd som inte faller under LGS. Och att det i det sammanhanget är särskilt angeläget att öka upprustningen och moderniseringen av lägenheter i flerfamiljshus.

De huvudsakliga styrmedel samhället använder är att krav i byggnadsstadgan måste uppfyllas för erhållande av byggnadslov samt att bestämmelser för erhållande av statliga lån, bidrag m m måste uppfyllas om man önskar förmånlig statlig finansiering. De medel som utarbetats för att styra nyproduktionen har man nu med tillvaratagande av vunna erfarenheter utsträckt och omarbetat till att gälla standardhöjande och variationsbegränsande åtgärder i beståndet.

Inom denna strategi märks således betydande tyngdpunktsförskjutningar i intresseinriktning - från att huvudsakligen ha gällt krav på lägenhet till att gälla bostadsområden som helheter, från att huvudsakligen ha gällt nyproduktionen till att på sikt omfatta hela beståndet. Möjligen finns här också början till ett förändrat sätt att se på bebyggelseprocessen.

Tyngdpunktsförskjutningen inom denna strategi skapar förutsättningar för att reglera och utjämna hela bostadsbeståndets kvalitativa nivå - vilket verksamt kommer att bidra till att skapa jämlikare boendeförhållanden.

### 3.3 Ökad områdesvis variation i den sociala strukturen

Parallellt med mål för vilken kvalitativ nivå som skall eftersträvas föreligger mål för hur dessa kvaliteter skall fördelas. Sedan 1946-48 har målet varit att avskaffa trångboddheten - som ju är ett mått på hur olika lägenhetstorlekar skall fördelas på hushåll med olika antal hushållsmedlemmar. Genom de kommunala bostadsförmedlingarna har man också sökt styra inflyttningen efter sådana riktlinjer och visat att man inte heller vill stödja en uppenbar överkonsumtion av utrymmesstandard.

Målet om att uppnå en allsidig hushålls- och boendestruktur i bostadsområden innebär bl a ett försök att skapa socialt likvärda strukturer i olika bostadsområden. Detta markerar ett nytt sätt att öka jämlikheten i boendet. Även om denna strategi innebär att man samtidigt fördelar standard och resurser har den av denna anledning brutits ut från de andra två. Man kan t ex se den som ett sätt att göra resursen sociala relationer oberoende av i vilket bostadsområde man bor - eller viktigare i vilket bostadsområde man råkar växa upp.

För att målet skall kunna uppnås behövs (bl a):

- en jämn kvalitativ nivå över hela beståndet (inklusive nyproduktionen)
- en ökad variation vad gäller hustyper, lägenhetsfördelning, besittningsformer
- ev styrmedel för inflyttning och byten

En hög grad av måluppfyllelse i strävanden enligt de två tidigare strategierna är troligen nödvändiga (men kanske inte tillräckliga) förutsättningar för en framgångsrik måluppfyllelse enligt denna strategi.

### 3.4 Avvägningsproblem

Ur jämlikhetsmålet och hur detta har tolkats och omsatts till mål och medel på det bostadspolitiska området kan således till arten skilda strategier härledas. Den första strategin innebär en primär resursutjämning och resursförstärkning, de två övriga syftar till att säkerställa en ur samhällets synpunkt önskad boendesituation vid varje tidpunkt.

I och med att strategin som syftar till att utjämna variationer i standard utsträcks till att gälla även befintliga bostadslägenheter och bostadsområden samtidigt som strategin som syftar till en ökad områdesvis variation i den sociala strukturen börjar tillämpas aktualiseras ett politiskt avvägningsproblem mellan tillämpningen av åtgärder, vilka samtliga syftar till en ökad jämlikhet i boendet.

Strategi 1 syftar till att ge individer och hushåll jämlika möjligheter att själva välja, medan strategi 2 och 3 innebär att restriktioner läggs (2) eller kan komma att läggas (3) på denna valfrihet. Och det är först i beståndet som man uppenbart får grupper av boende som kan uppleva en genomförd standardhöjning eller social omstrukturering som en inskränkning av sina egna möjligheter att kontrollera och styra sina levnadsvillkor - i detta fall sin boendesituation. Det är alltså här fråga om en konflikt "inom" jämlikhetsmålet och olika vägar att nå en högre grad av måluppfyllelse. Om en god bostad i god miljö skall betraktas som en omistlig social rättighet måste sådana konflikter uppstå till dess beståndet uppnått en önskad kvalitativ nivå - och också lösas på politisk väg.

Det sätt man väljer att genomföra en ur samhällssynpunkt önskvärd sanering på måste mot denna bakgrund ägnas stor uppmärksamhet. Mer om genomförandet i avsnitt 6.

## 4 PROBLEMRÅDEN VID SANERING OCH FÖRBÄTTRING

### 4.1 Avgränsning

Med sanering avses åtgärder som medför att standarden väsentligt förbättras ur funktionell, teknisk eller hygienisk synpunkt. Aktuellt för sanering är i denna bemärkelse i första hand det bestånd som inte uppfyller kraven på LGS som de specificeras i bostadssaneringslagen, dvs främst hus producerade före 1920.

Med förbättring (upprustning) avses åtgärder som har mer begränsad standardhöjande effekt. Aktuellt för upprustning är stora delar av det övriga beståndet. I första hand gäller det då främst en omfördelning av lägenhetsstorlekar, komplettering av gemensamma utrymmen, förbättringar av den yttre miljön, av serviceutbudet m m.

Indikatorer på behov av sanering och förbättring är således knutna till den fysiska miljön och dess kvalitativa nivå. Om denna befinner sig för låg initieras en omvandlingsprocess. Vid ingrepp i den fysiska miljön kan emellertid också andra förhållanden påverkas i riktning mot ett mer jämlikt boende (jfr avsnitt 3).

Den fortsatta diskussionen förutsätter de prioriteringar av sanerings- och förbättringsåtgärder som framgår av framställningen i avsnitt 3.2.

### 4.2 Verksamhet med förutsättningar givna av den historiska utvecklingen

Vid sanering och förbättring göres ingrepp i en fysisk struktur som tillkommit när delvis andra värderingar, andra mål än de nuvarande, hade inflytande över bostadspolitikens utformning, över stadsplaneideologier och lägenhets- och fastighetsutformning.

Denna fysiska struktur har kommit att användas av människor med andra levnadsvillkor än de som då var aktuella. Och det sätt på vilket denna miljö fungerar, det sätt på vilket beståndet förvaltas, disponeras av de boende, präglas i viss utsträckning av tidigare förhållanden. Detsamma gäller eller har till nyligen gällt det sätt på vilket en sanering eller förbättring initieras och genomförs.

En genomgång av befintliga ojämlika utgångsförutsättningar göres nedan i anslutning till de tre tidigare beskrivna strategierna för ökad jämlikhet i boendet. Utgångspunkten är de boendes.

#### 4.3 Problemområden i anslutning till strategi 1: Omfördelning av resurser och minskat inbördes beroende mellan olika resurser

##### Ojämlik boendekostnadsfördelning

Boendekostnaden varierar idag för olika hustyper och besittningsformer samt i produktionen från olika tidsperioder. Den sammantagna effekten av dessa variationer gör det lättare för hushåll som bott en längre tid i ägt småhus eller äldre bostadsrättsförening, andelsförening, att finna ekonomiskt utrymme för en kontinuerlig upprustning och modernisering av den egna bostaden än för andra hushåll. Motsvarande incitament saknas i stor utsträckning i beståndet av flerfamiljshus, vilket tenderar att förstärka redan existerande ojämlikheter i beståndet.

En vidareutveckling av bruksvärdeshyran mot en bruksvärdeskostnad för hela beståndet vore ett sätt att öka jämlikheten ur denna aspekt.

##### Ojämlika nyttjandemöjligheter av miljön

Den redan byggda miljön uppfyller sällan krav på tillgänglighet och full brukbarhet för individer med t ex nedsatt rörelseförmåga. En sanering som söker medverka till att sådana ojämlika förutsättningar försvinner är en angelägen uppgift. Detta problemområde behandlades utförligt till förra nämndsammanträdet.

Hit hör också de strukturella skillnader som finns knutna till olika hustyper men som också är utslag för olika planeringsideologier. Nyttjandet av marken kring den egna bostaden, bostadsfastigheten, påverkas dels av hustypen och dels av hur markanvändningen planerats. Här borde vid ingrepp i den fysiska miljön finnas utrymme för strävanden att öppna hela skalan av möjligheter oberoende av hustyp.

### Ojämlika åtkomstmöjligheter

Kraven på eget kapital, regelbundet sparande m m för vissa besittningsformer verkar i utestängande riktning. Men även individers olika möjligheter att skaffa och tillgodogöra sig information, att genomföra en medveten sökprocess, inverkar negativt på somliga hushålls möjligheter att finna den bostad de önskar. Åtgärder som syftar till att hjälpa hushåll som inte har denna möjlighet skulle verka i riktning mot en ökad jämlikhet på bostadsmarknaden. Detta är särskilt aktuellt när ingrepp i beståndet leder till omflyttningar av hushåll.

### Ojämlika egna påverkansmöjligheter vid utformning, drift och underhåll, sanering och förbättring

Ojämligheterna kan hänföras såväl till beståndets struktur och besittningsformer som till hushållens olika förutsättningar. På detta område har viktiga förändringsprocesser satts igång.

### Ojämlika möjligheter att påverka boendekostnaderna t ex genom eget arbete

Möjligheterna att välja mellan att ta en högre boendekostnad eller själv utföra visst arbete är större i ett småhus med äganderätt än i en bostadsrättsförening, större i en bostadsrättsförening än i ett flerfamiljshus med hyresrätt. I vilken utsträckning är dessa skillnader strukturellt betingade och i vilken utsträckning kan skillnaderna utjämnas genom förändrad organisation och administration av fastigheter och områden? Vad finns det för möjligheter att pröva nya modeller för saneringsgenomförande?

Förändringar av dessa faktorer i riktning mot ökad jämlikhet påverkar andra intressenter än de boende, har konsekvenser för andra skeden i samhällsbyggnad än brukandet. Till detta återkommer vi i avsnitt 6 och 7.

#### 4.4 Problemområden i anslutning till strategi 2: Utjämnning av variationer i standard

Samhällsmålen för vilken kvalitativ nivå som eftersträvas har haft klart styrande effekt på nyproduktionen och får det också för standarden vid saneringsingripanden. Behovet av att få till stånd en styrning mot kontinuerlig upp- rustning också i inte saneringsmoget bestånd - eventuellt kopplade till krav



på enstaka saneringsåtgärder, t ex lägenhetssammanslagningar, kan komma att på sikt få ökad aktualitet.

Med ingrepp i den fysiska strukturen kan man utjämna följande kvalitativa olikheter i beståndet:

#### Utrymmesstandard

Lägenhetsfördelningen, men även antal  $m^2$  per rum varierar betydligt i beståndet. Att utjämna lägenhetsfördelningen är ett av målen för saneringsverksamheten.

#### Omgivningsegenskaper

Krav på ren luft, rent vatten, frihet från bullerstörningar m m är ojämligt tillgodosedda i såväl olika delar av beståndet som i nyproduktionen. Hur kan saneringsverksamheten bidra till att utjämna sådana skillnader åtminstone upp till en viss miniminivå?

#### Utrustningsstandard

Ett väsentligt motiv för sanerings- och upprustningsverksamheten är att utjämna existerande skillnader i utrustningsstandard i beståndet jämfört med aktuell nyproduktionsnivå.

#### Bostadsområdets utformning och utrustning

Närmiljöns kvaliteter varierar avsevärt över hela beståndet, inklusive relativt nyproducerade bostadsområden. Detta gäller tillgång på service, gemensamma lokaler och utformningen av den yttre miljön. Här har särskilda insatser efterlysts i syfte att utjämna olika bostadsområdets egenskaper och finansieringsmöjligheter för detta börjat utformas.

#### Underhållsnivå

Underhållet av bostadslägenhet, fastighet och bostadsområde är en väsentlig faktor för hushållens upplevelse av kvalitativ nivå. Lagen om tvångsförvaltning av fastigheter tillförsäkrar hyresgäster en viss miniminivå. Men även bortsett från flagrant vanskötsel finns betydande skillnader mellan olika områden i detta avseende. En utjämning av dessa skulle också verka i riktning mot ökad jämlikhet i boendet. Hur kan detta kopplas till sanering och upprustning?

Dessa ojämlikheter har här behandlats mycket principiellt. Kartläggningar av existerande spridning har gjorts i en rad andra sammanhang, t ex boendestuderingen.

Det kan vara väsentligt att i detta sammanhang ta upp tendenser i den nuvarande utvecklingen vad gäller kvalitativ nivå. Småhus med och utan statliga lån har genomgått den snabbaste ökningen av utrustnings- och utrymmesstandard i nyproduktionen. Därefter kommer nyproducerade flerfamiljshus, där det märks en klar strävan efter att minska gapen till samtidigt producerade småhus. Dessutom har äldre småhus i större utsträckning rustats upp och moderniserats än äldre flerfamiljshus. Dessa blir kvar på sin ursprungliga nivå och slits ner till dess de blir saneringsmogna.

I denna process finns således fortfarande betydande källor till bestående ojämlikheter även med en omfattande saneringsverksamhet. Hur kan den påverkas i riktning mot åtgärder som ger ökad jämlikhet? Styrinstrument?

Kan processens förändringsriktning utnyttjas positivt, t ex vid sanering av bostadsområden, vid kompletteringsbebyggelse och förtätning av äldre småhusområden? Så att en önskad blandning av lägenhetsstorlekar, hustyper och besittningsformer erhålls?

#### 4.5 Problemområden i anslutning till strategi 3: Ökad områdesvis variation i den sociala strukturen

Det finns betydande skillnader mellan olika bostadsområden vad gäller den sociala strukturen - vilket ger ojämlika förutsättningar för de där boende - segregation. Dessa skillnader kan beskrivas på olika sätt, t ex

- åldersfördelning och hushållssammansättning
- inkomstfördelning
- ojämlika funktionssätt  
passiva-aktiva, kontaktlösa-kontaktrika, misstroagna-välkommande,  
plats att sova på-plats att leva på

Målet att skapa en allsidig hushålls- och boendestruktur i varje bostadsområde har lett till krav på blandning av lägenhetsstorlekar, besittningsformer och hustyper samt förutsätter en utjämning av den kvalitativa nivån i



beståndet. Hur de sociala processerna fungerar i ett bostadsområde, hur urvalsprocesserna ser ut, vad som får vissa områden att bli mer än sovområden och inte andra osv vet vi mycket litet om. Segregationsproblematiken behandlas nu av expertgruppen vid bostadsdepartementet varför det inte finns anledning att här närmare gå in på den.

Betydelsen av kunskap om de sociala processerna vid ingrepp i miljöer som är i bruk, såväl vid förbättringar som vid sanering med omflyttning av hushåll, vid styrd inflyttning till t ex kompletteringsbebyggelse och allmänt i bostadsförmedlande verksamhet kan dock inte nog poängteras.

#### 4.6 Kommentar

Översikten har givit en rad problemområden i anslutning till existerande ojämlikheter i boendet, av vilka en del är direkt knutna till sanerings- och förbättringsverksamheten medan andra har mer generell giltighet för hela bostadsförsörjningen. Även för de generella problemområdena gäller att sanerings- och förbättringsverksamheten på ett verksamt sätt kan bidra till en högre måluppfyllelse - ökad jämlikhet i boendet - åtminstone på projektnivå.

De nämnda problemområdena kan anses utgöra målområden för forskning kring sanering och förbättring - på samtliga kan mer preciserade frågeställningar formuleras. Detta göres i avsnitt 7.

Dessförinnan diskuteras i avsnitt 5 vilka utgångspunkter som gäller för forskningsplanering och forskning inom sanerings- och förbättringsområdet och i avsnitt 6 vilka problemområden som ur jämlikhetssynpunkt aktualiseras vid planering, genomförande och vidmakthållande av sanering och förbättring.

En sådan komplettering - utifrån vilka problem som aktualiseras under omvandlingsprocessen och efterföljande bruksskede med avseende på grad av måluppfyllelse - fullständigar den tidigare i detta avsnitt gjorda genomgången, som utgår från en jämförelse mellan nuläge och ett önskat framtida tillstånd.

## 5 UTGANGSPUNKTER FÖR FORSKNINGEN INOM SANERINGSOMRÅDET

### 5.1 Forskning inom ett föränderligt område

Inriktningen mot sanerings- och förbättringsverksamhet markerar en tyngdpunktsförskjutning i bostadspolitiken (jfr avsnitt 3) - en tyngdpunktsförskjutning som kommer att kräva omorientering och nytänkande hos alla samhällsbyggandets intressenter. Den planeringsprocess, den byggprocess, den förvaltningsprocess och de samhälleliga styrmedel som byggts upp och förfinats under efterkrigstiden har främst inriktats mot nyexploatering och avsett fysisk struktur i statiska bostadsområden.

Denna omorientering har bara påbörjats, vilket gör att en forskning på saneringsområdet kommer att ha att utgå från en verklighet som hela tiden förändras - vad gäller tillämpade styrmedel, praxis, kommunala rutiner m m. Detta ställer andra krav på forskningsinriktning än ett relativt statiskt styrsystem gör. En uppföljning av hur systemet fungerar, vilka förändringskrafter som finns, hur ändrade regelsystem inverkar, blir inte bara av allmänt intresse och av intresse för styrande myndighet utan också en förutsättning för att man rätt skall kunna tolka forskningsresultat med annat kunskapsintresse, t ex beskrivningar av utgångssituationen och situationen efter sanering. En uppföljning av systemets funktionssätt blir också nödvändig för att vinna jämförbarhet mellan beskrivande forskning utförd vid olika tidpunkter. Detta gör att behovet av en långsiktig forskningsinriktning med en plan för hur olika forskningsinsatser skall kunna samverka till en helhetsbild blir särskilt uttalat på saneringsområdet.

Bostadspolitiken inriktning mot sanering och förbättring motiverar också att man i forskningsplaneringen uppmärksammar att mycket forskning i mer allmänt kunskapshöjande syfte t ex rörande bostadsval, boendetrivsel, segregation, bostadsområdets sociala funktionssätt, kan kanaliseras till sanerings- och förbättringsområdet utan att dess generella värde - t ex teori- och metodutveckling - minskar.

## 5.2 Olika forskningsintressenters kunskapsbehov

Stat och kommuner bär gemensamt ansvaret för utformandet av och genomförandet av bostadspolitiska målsättningar. Genomgången av hur jämlikhetsmålet kan relateras till olika problemområden med aktualitet för sanerings- och förbättringsverksamheten har gjorts utifrån de tolkningar av målet som nu är aktuella på politiskt ansvarigt håll.

De kan alltså ses som ett slags huvudintressenter i forskning som syftar till att lämna bidrag som kan leda till en högre grad av måluppfyllelse. Sanerings- och förbättringsverksamheten har en rad andra forskningsintressenter. En del av dessa är dessutom aktörer i sanerings- och förbättringsverksamheten, dvs deras medverkan krävs för att så effektivt som möjligt få till stånd en ökad måluppfyllelse. Andra intressenter har inte samma direkta access och möjlighet att som individer göra sig hörda, t ex de boende, utan kommer till tals genom intressesammanslutningar för olika brukarkategorier. Starka intressesammanslutningar kan också bli aktörer i saneringsprocessen och starka forskningsintressenter.

Dessa aktörer har också kunskapsbehov, som på olika sätt är av betydelse för forskningsinriktning och möjligheterna att uppnå ökad måluppfyllelse. En och samma aktör har olika slags kunskapsbehov.

1. Behov av kunskap för att bättre kunna lösa sina problem i den löpande verksamheten.
2. Behov av kunskap för att få starkare argument i en allmän eller speciell debatt kring den egna rollen, de egna villkoren, det egna handlingsutrymmet
3. Ett slags allmänt kunskapsintresse, sökande efter sanning (grundläggande värdering i vårt samhälle). Hit hör framtagande av ny kunskap, innovativa lösningar, utarbetande av alternativ m m.

För att saneringsverksamheten skall kunna styras mot en högre grad av måluppfyllelse krävs dels en kunskap om hur det system ser ut som man vill påverka dels en kunskap om effekter av olika medel på systemet.

Detta motiverar således en forskning kring brukandet av den fysiska miljön, sociala processer, vad som händer vid förändringar m m. Men det motiverar också en forskning kring aktörssystemen, hur de fungerar, vilka faktorer som utgör hinder och drivkrafter i riktning mot ökad måluppfyllelse i det enskilda aktörssystemet. Dessutom följer direkt ett behov av forskning kring befintliga styrmedel, deras användning och resultat med avseende på bidrag till ökad måluppfyllelse. Mot denna bakgrund bör olika aktörers (och intressenters) kunskapsbehov kunna bedömas med hänsyn till forskningens möjliga bidrag till ökad måluppfyllelse.

### 5.3 Forskningsuppgifter av olika slag

- 1) Att utifrån samhällets preciseringar av mål och delmål granska styrmedlen och deras effekter - om de verkar i riktning mot ökad måluppfyllelse eller ej, om de gör det isolerat eller i samverkan med andra faktorer, enbart under vissa betingelser osv, om de alls används m m. I anslutning till detta kan lämnas förslag till åtgärder för att erhålla bättre styrverkan - högre grad av måluppfyllelse.
- 2) Att studera de olika aktörssystemen - vilka faktorer i dessa verkar i riktning mot högre grad av måluppfyllelse, respektive i andra riktningar. Vilket handlingsutrymme finns, vad är restriktioner, vilka förändringar i aktörens förutsättningar måste till för att skapa drivkrafter som verkar i riktning mot högre grad av måluppfyllelse?
- 3) Att följa upp pågående saneringsverksamhet och förbättringsverksamhet på motsvarande sätt på objektnivå - utgångssituationen, vad ville man uppnå, hur såg processen ut, vad kom in i bilden, vad blev resultatet. Drivkrafter och hinder på objektnivå. I synnerhet innan aktörssystemen blivit tillfredsställande belysta är det angeläget att denna slags uppföljning göres så fullständig som möjligt - redogör för såväl standardmässiga förändringar som förändringar i den sociala strukturen, vad som påverkade beslut, vem som gjorde det och under vilka ekonomiska och administrativa-organisatoriska förutsättningar det gjordes. Hur förändrades de boendes relationer till varandra och till området från första information till nuvarande boendesituation?

Delvis innebär forskning enligt 1) - 3) ett överförande av kunskap från olika aktörssystem till andra och från aktörssystem till forskarvärlden och till en bredare allmänhet.

- 4) Att beskriva och förklara hur det system ser ut och fungerar som man ytterst vill påverka - de boende och deras livssituation och möjligheter att själva påverka den. Få boende är som individer direkt aktörer - vilket gör att detta slags forskning är synnerligen viktigt. Hit hör forskning om den fysiska strukturens betydelse för de boende och deras levnadsvillkor, sociala processer, medinflytande, saneringsgenomförande, förvaltning under olika betingelser m m.
- 5) Att visa vad som är möjligt att göra i olika bebyggelse typer, tekniska försörjningssystem, förberedelser för förändring och förbättring, möjlig självverksamhet m m. Utarbetandet av alternativ givet vissa betingelser, kostnadsberäkningar, såväl åtgärds- som objekts- och samhälls-ekonomiska, plansystematiseringar m m.

I avsnitt 6 och 7 ges konkreta exempel på forskningsuppgifter tillhöriga dessa olika kategorier utifrån vilket problemområde de kan bidra till att belysa.

## 6 PLANERING, GENOMFÖRANDE OCH FÖRVALTNING UR JÄMLIKHETSSYNPUNKT

### 6.1 Allmänt

Den tidigare framställningen har behandlat sanerings- och förbättrings- verksamhet i relation till jämlikhetsmålet utifrån en relativt statisk beskrivning av nuläge och en önskad framtida situation, som i något bestämt avseende väsentligt avviker från nuläget. Angreppssättet tar hänsyn till förändringar genom att det tillåter nya beskrivningar av utgångsläge och önskat framtida tillstånd allteftersom verkligheten och önskemål förändras och ger en "mall" att placera in dessa nya beskrivningar i.

I detta avsnitt behandlas i stället omvandlingsprocessen och olika aspekter på denna, som är särskilt aktuella ur jämlikhetssynpunkt.

### 6.2 Planering av sanerings- och förbättringsverksamhet

Det är kommunerna som har ansvaret för den lokala bostadsförsörjningen. Till ledning för saneringsverksamheten skall kommunerna göra inventeringar av bostadsbeståndets kvalitet, utrustning och yttre miljö. Dessa inventeringar läggs sedan till grund för planering av saneringsverksamheten.

Detta betyder att främst fyra av de här nämnda 13 problemområdena utifrån jämlikhetsmålet används som ingångar till saneringsverksamhet, nämligen:

- "ojämlika" omgivningsegenskaper
- "ojämlik" utrustningsstandard
- "ojämlik" utrymmesstandard
- "ojämlik" utrustning och utformning av bostadsområden

De inventeringar som göres är utformade så att ur jämlikhetssynpunkt icke önskade kvalitativa avvikelser i den fysiska strukturen med säkerhet kommer till uttryck. Man söker alltså fånga in negativa egenskaper, som sedan kan åtgärdas genom ingrepp i den fysiska strukturen.



En äldre bebyggelse skiljer sig från nyproduktionen inte enbart vad gäller dessa fyra egenskaper (och byggnadsteknisk standard). Där finns också andra variationer i utformning, traditionsskapande element m m som kan verka positivt för upplevelsen av bebyggelsen och därför för-tjäna att beaktas vid ingrepp i den fysiska strukturen. Det är önskvärt att till saneringsplaneringen knyta sådana instrument som åtminstone möjliggör att en högre grad av måluppfyllelse med avseende på "ingångs-problemen" inte i onödan vinnes på bekostnad av andra fysiska kvaliteter i det saneringsaktuella beståndet.

Ingrepp i den fysiska strukturen kommer att få konsekvenser för de hushåll som bor i området. Ingreppens omfattning, utformning, ombyggnadsarbetets utsträckning i tiden m fl faktorer kan på ett avgörande sätt påverka hur saneringen inverkar på såväl de boendes förhållande till den fysiska strukturen som etablerade sociala strukturer och sociala funktionssätt. Det är därför inte minst viktigt att man redan på ett inledande stadium söker skapa sig en bild av det sociala mönstret i de aktuella områdena och låter en bedömning av de sociala förhållandena ur jämlikhetssynpunkt vara medbestämmande i planering för sanering och förbättring.

Här skulle forskningen kunna bidra med systematiserade översikter som en hjälp för att i inledningsskedet se till att så många som möjligt av de områdes- eller objektsegna egenskaperna kommer med och beaktas i planeringen. Genom att ge anvisningar om hur olika egenskaper kan knytas till andra ojämlika förhållanden än de som direkt initierar en saneringsplanering och visa hur dessa kan bibehållas eller förändras i riktning mot högre måluppfyllelse vid en sanering kan forskningen också lämna direkta bidrag till problemlösningen i planeringen och verka i riktning mot en högre måluppfyllelse.

Planering för sanering och förbättring innebär i större utsträckning än planering för nyexploatering att kommunen planerar för åtgärder, som i sista hand måste vidtagas av andra aktörer.

Den kommunala planeringsapparaten har under årtionden byggts upp och förfinats för att så effektivt som möjligt hantera nybyggnadsfallet. Där är kommunens möjligheter att bestämma vem som blir byggherre och byggare, vad som byggs och när det byggs, mycket stora. Planeringen äger rum i en kontrollerad miljö med stora inslag av säkerhet.

Vid sanering och förbättring är byggherren i många fall given = nuvarande fastighetsägare och kommunens möjligheter att i tiden inplanera saneringen, påverka val av byggare m m därmed också mindre. Planeringssituationen närmar sig en planering under risk (eller osäkerhet). Större uppmärksamhet måste därför ägnas åt en sorts verkställighetsplanering, åt tillämpande av andra styrmedel än stadsplaner och byggnadsplaner. Här kan forskningen lämna väsentliga bidrag genom att belysa vilka direkta och indirekta styrmedel kommunen förfogar över, hur de påverkar den process man vill styra och hur de tillämpas ute i kommunerna. Vilken inverkan har styrmedlen på fastighetsägarnas situation, vad upplever de som hinder respektive drivkrafter för en sanering, förbättringsverksamhet, i enlighet med kommunens intentioner?



### 6.3 Genomförande av sanerings- och förbättringsverksamhet

Jämlikhetsmålet syftar ytterst till att utjämna individers ojämlika möjligheter att kontrollera och styra sina levnadsvillkor, i detta fall sin boendesituation. Om en god bostad i en god miljö skall ses som en omistlig social rättighet innebär det att kommunerna får ansvaret för att se till att bostäder som inte svarar mot rådande uppfattning om en god bostad i god miljö försvinner - rustas upp eller rivs. Detta kan av de nu boende i aktuella områden upplevas som en inskränkning på sina möjligheter att själva välja att behålla sin nuvarande boendesituation eller förändra den.

I genomförandeskedet kommer det därför med stor sannolikhet att uppstå konflikter mellan samhällets långsiktiga mål för bostadsförsörjningen och den enskilda individens/ det enskilda bostadshushållets önskan att bo kvar, att välja en annorlunda bostadskonsumtion, att välja en känd miljö, en känd social struktur framför något okänt, oprövat. Denna konflikt har man tagit ställning till politiskt genom att ge inflytandet över saneringsgenomförande och saneringsnivå till hyresgästerna som kollektiv och inte till nu boende som individer. Det långsiktiga målet har därigenom fått större prioritet än en önskan att förstärka hushållens egna möjligheter att tillfredsställa egna önskemål på sin boendesituation.

Redan i inledningsskedet i planering för sanering och förbättring är det möjligt att lätt identifiera de individer och hushåll, som bor i aktuella områden, och som kommer att beröras av saneringen. Det går att bestämma vilka de är, hur deras allmänna livssituation ser ut, vilka boendeförhållanden de har, hur de använder sin bostad och närmiljö, vilka relationer de har till hushållen i området, hur den sociala strukturen ser ut, hur området fungerar.

En bedömning av dessa sociala karakteristika borde kunna bli vägledande för hur saneringsgenomförandet utformas. Med riktmärket att bibehålla och förstärka önskade drag i den sociala strukturen och åtgärda i första hand de negativa. Strukturens stabilitet måste därvid också beaktas. Robusta strukturer är tåligare mot störningar än andra, som t ex hela tiden står och väger. Svaga strukturer måste hanteras varsammare. Detta bör kunna återspeglas i saneringsgenomförandet. Några exempel:

I områden där de omkringboende betyder mycket för individernas identitets-känsla och referens till samhället i övrigt och där de dominerande livs-mönstren inte upplevs som ur jämlikhetssynpunkt mindre önskvärda skulle saneringsgenomförandet utformas så att den sociala strukturen på lång sikt förändras så litet som möjligt och att störningarna på kort sikt hålls så begränsade som möjligt.

Varsamhet kan också vara starkt motiverad i områden där individerna har en stark bindning till den fysiska miljön och en gemenskapskänsla som härrör ur denna bindning men inte nödvändigtvis återspeglas i motsvarande bindning till de omkringboende som individer.

I områden med liten "vi"-känsla och få inbördes beroenden behöver av den anledningen inte samma hänsyn tas. Här får man i stället ta ställning till om och hur saneringsgenomförandet kan användas för att skapa en sådan vi-känsla eller om kommunen av andra skäl vill slå sönder den etablerade sociala strukturen.

Forskningsuppgifter i anslutning till här berörda frågeställningar berör t ex olika sociala funktionssätt, hur de utbildas och förändras, hur de påverkas av information om att området är aktuellt för sanering, i vilken riktning förändringen går, vad detta har för konsekvenser för hushållen och deras anpassning till samhället. Vilka möjligheter finns det att göra saneringen till en positiv förstärkning av den sociala strukturen, att använda den för att bygga upp önskade funktionsmönster, vilka insatser kräver det? Vilka styrmedel förfogar kommunen över och hur används de idag? Med vilken effekt?

Vilka typer av sanerings- och förbättringsåtgärder måste beslutas kollektivt, utifrån samhälleliga överväganden? Vilka kan delegeras till enskilda hushåll - jfr hushållens rätt att vidtaga smärre förändringar i lägenheten? Under vilka betingelser - även ekonomiska och tekniska - kan successiv sanering väljas i stället för en samlad sanering, kan hushållen beredas möjlighet att själva deltaga med viss mindre arbetsinsats (gemensamhets- och identitetsskapande), kan saneringsverksamheten ge incitament till aktivt deltagande i samråds- och medinflytandeaktiviteter? Viss självförvaltning?

De omflyttningar av hushåll som blir resultatet av kommunala överväganden även med hänsyn till sociala karakteristika hos området, vilka krav ställer de på kommunen? Olika kategorier av hushåll med t ex ojämlika nyttjande- och åtkomstmöjligheter - hur skall de hjälpas att medvetet välja och anpassa sig i en annan boendemiljö?

#### 6.4 Förvaltning

Behovet av omfattande saneringsverksamhet beror ytterst på att inte tillräcklig uppmärksamhet ägnats vården av den fysiska strukturen, underhåll och kontinuerlig upprustning av lägenheter och områden. För att inte nu planerad och pågående sanering skall bli punktinsatser som måste upprepas med vissa intervall krävs dels en medveten satsning på lätt utbytbara komponenter i försörjningssystemen och dels förberedelser för mindre framtida förändringar av lägenheter och gemensamma utrymmen. På båda dessa områden kan forskningen lämna bidrag av viss betydelse.

Dessutom krävs en förändrad syn på uppdelning mellan produktion av byggd miljö och brukande av byggd miljö. Krav och önskemål på lägenheter och områden förändras kontinuerligt. Saneringsbehov uppstår först när gapet mellan vad som finns och vad som önskas blir för stort. För att förhindra att saneringsbehoven bara förskjuts i tiden krävs en medveten satsning på kontinuerlig förändring och förbättring och att denna syn tränger igenom och återspeglas i såväl planering som förvaltning av bostadsområden. Forskningen kan här bidra genom att visa på hinder och drivkrafter för en kontinuerlig förbättringsverksamhet för olika aktörer - bostadshushåll, fastighetsförvaltare, kommuner - visa vilka styrmedel som finns, hur de används, med vilken effekt och vilka möjliga förändringar som skulle kunna ge ökad måluppfyllelse.

Nu aktuella behov av ingrepp i bostadsområdets fysiska strukturer beror också delvis på att tillräcklig uppmärksamhet inte ägnats de sociala processerna i det aktuella beståndet. Det hör inte till de mer uppmärksamade uppgifterna för fastighetsförvaltare att ta ansvaret för hur de sociala

mönstren byggs upp och förändras i fastigheter och områden. Fastighetsförvaltningens uppgifter är i stället primärt att svara för den tekniska skötseln, drift och underhåll, av den fysiska strukturen. Denna uppgift har fått bli avgörande för hur företagen valt att organisera personal, ta emot önskemål från hushållen osv. Resultatet har blivit en avpersonifierad driftsorganisation. De flesta förvaltningsföretag saknar därigenom en naturlig kontaktpunkt med de boende annat än i situationer som är mer eller mindre kritiska - antingen genom att något har gått sönder eller genom att något har inträffat som av annan anledning föranleder klagomål. Därigenom kan man inte heller bygga upp en fullständig bild av hur området fungerar annat än i kritiska situationer.

Ansvar för de sociala processerna i ett område åvilar inte fastighetsförvaltaren. Ytterst ligger detta ansvar på kommunen. Men kommunen har sällan den personal eller den organisation som krävs för att bygga upp helhetsbilder av alla bostadsområden. Också kommunen tvingas i hög grad begränsa sig till att söka samla in och ta hand om avvikande beteenden, problem och kritiska situationer.

Kunskaperna om hur den sociala strukturen byggts upp och förändrats finns därför i varierande utsträckning samlad hos bostadsområdets invånare - men det finns ingen naturlig instans som har intresse av att ta hand om, samla in och eventuellt agera utifrån denna kunskap förrän informationen blir så negativ, kritisk, att omedelbara insatser krävs. Om en förändring skall komma till stånd måste ansvaret för de sociala processerna inom ett bostadsområde axlas av någon instans, t ex genom att fastighetsförvaltningen ges ett delvis annorlunda innehåll i nära samarbete med kommun och boendeorganisationer - hyresgäströrelsen, bostadsrättsföreningar, villaägarföreningar. Detta kräver också ökad kunskap och uppbyggandet av en ny kompetens.

Utöver en forskning kring sociala processer i allmänhet kan forskningen t ex börja med att belysa vilka möjligheter kommunerna idag har att medverka till att upprätthålla en god standard i ett bostadsområde, motverka icke önskad ensidighet i befolkningssammansättning osv. Vilka styrmedel finns? Används de? Med vilken effekt? I vilken utsträckning är

det alls möjligt att styra sociala processer - finns det en självverkan som är utom all påverkan? Eller kan man genom t ex styrmedel för hur förvaltningen tillgår påverka processerna? Hur skall man undvika att genom åtgärder av olika slag förstärka icke önskade drag respektive förstärka önskad utveckling?

De boendes egna påverkansmöjligheter - medinflytande i sanering, komplettering av bostadsområden, drift och underhåll, förbättringar - vilken betydelse har det för processerna? Under vilka betingelser? Lägenhet, område, kommunala anläggningar - skolor, fritidslokaler?

Den service som nu erbjuds boende i ett område kommer dels från fastighetsförvaltare, dels från kommun, privat näringsliv och intressesammanslutningar av olika slag. Ett ökat medinflytande, ökat ansvar för sociala funktionssätt kan aktualisera frågan om vilken service som tillhandahålls och av vem. Också detta skulle forskningen kunna hjälpa till att belysa, bland annat genom att följa upp pågående försöksverksamheter och genom att bidra till att initiera och utvärdera experimentverksamhet av olika slag.

## 7 MÅL FÖR FORSKNINGEN HÄRLEDDA UR PROBLEMMRÅDEN

De problemområden på vilka ojämlikhet respektive ur jämlikhetssynpunkt otillfredsställande skillnader i beståndet föreligger - redovisade i avsnitt 4 - skiljer sig åt beträffande

- målformuleringar
- dominerande idéer
- medel att nå högre måluppfyllelse
- behov av forskning och utveckling
- skede i bebyggelseprocessen
- aktörer

Målformuleringar avser förekomsten av specificerade delmål för utjämnande av viss ojämlikhet, respektive ojämlikhetsskapande skillnader

Dominerande idéer avser allmänt omfattade föreställningar om orsak- och verkanssamband, kritiska faktorer m m, vilka dels ger ledning till vilka medel som väljs för uppnående av högre måluppfyllelse, dels läggs till grund för ytterligare specificering av delmål

Medel att nå högre måluppfyllelse anger hur olika åtgärder kan bidra till en önskad förändring, vilka faktorer som det kan vara kritiskt att påverka, men också mer konkreta styrmedel som redan är etablerade.

Behov av forskning och utveckling kan preciseras med hänsyn till de tre ovan nämnda faktorerna. Vid preciseringen måste nu existerande kunskaper på området beaktas. Liksom kunskapsbehovet hos bebyggelseprocessens intressenter.

Skede i bebyggelseprocessen anger forskningens inplacering i den traditionella bilden av bebyggelseprocessen.

Aktörer avser de av bebyggelseprocessens intressenter som har störst förutsättningar att agera utifrån de resultat som forskningen kan komma att producera. Deras medverkan i projektuppläggning, kontinuerlig redovisning m m bör därför beaktas på ett tidigt stadium för att forskningen maximalt skall kunna bidra till en högre måluppfyllelse.



Under dessa fem rubriker redovisas uppgifter för forskning kring sanering och förbättring för varje problemområde i tabellform. Forskningsuppgifterna har de gemensamt att de kan relateras till strävanden att uppnå högre jämlikhet i boendet och att de utgår från vilken roll sanerings- och förbättringsverksamheten därvidlag kan tilldelas.

De problem i planerings-, genomförande- och bruksskedena som särskilt behandlades i avsnitt 6, återfinns här spridda på olika problemområden.





## Problemområdesöversikt I

PROBLEMOMRÅDEN I ANSLUTNING TILL STRATEGI I:

OMFÖRDELNING AV RESURSER OCH MINSKAT  
INBÖRDES BEROENDE MELLAN OLIKA RESURSER

PROBLEMMRÅDE	MALFORMULERINGAR	DOMINERANDE IDEER	MEDEL ATT NA HÖGRE MALUPPFYLLELSE
OJÄMLIK BOENDE- KOSTNADSFÖR- DELNING	<p>1. Åstadkomma rimliga boendekostnader i förhållande till hushållens betalningsförmåga</p> <p>2. Ingen boendeform bör gynnas i förhållande till en annan</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- boendekostnaden bör åter- spegla bostadens bruks- värde</li> <li>- de som äger sin bostad gynnas framför de som hyr</li> <li>- bostadens bruksvärde är beroende dels av lägen- hetens och fastighetens egenskaper och förvalt- ning, dels av faktorer utanför denna såsom till- gång till daghem, skolor, kommunikationer, arbets- platser</li> <li>- att genom sanering och förbättring åstadkomma goda bostäder i god miljö kan bli dyrare än nypro- duktion på ej bebyggd mark</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- påverka produktions- kostnaden så att den möjliggör en rimlig boendekostnad baserad på självkostnadsprin- cipen möjliggörs</li> <li>- påverka förvaltnings- drifts- och under- hållskostnaderna på samma sätt</li> <li>- göra en utjämning mel- lan boendeformer i relation till deras bruksvärde och vilka tjänster de tar i anspråk</li> <li>- utjämna skillnader i betalningsförmåga genom bostadstillägg</li> </ul>

BEHOV AV FoU	SKEDE	AKTÖR
FoU kring bostäders bruksvärde - hur påverkas bruksvärdet av olika egenskaper hos lägenhet, fastighet, område? (Under byggherre-förvaltar kontroll). Hur påverkas bruksvärdet av andra egenskaper i samhället, över vilka kommunen har ansvaret? Vilket värde tillmäts t ex traditions- och variationsskapande egenskaper i sanerade områden?	bruksskedet	hyresgäströrelsen fastighetsägare  kommun företag
I vilken utsträckning påverkas bruksvärdet av underhållsnivå - av möjligheter att själv delvis forma om sin miljö successivt?		hyresgäströrelsen fastighetsägare fackföreningar boendehushåll
Nu tillämpade styrmedel - låne- och bidragsformer - hur styr de saneringsverksamheten - medverkan i sanering, standardnivå, produktionsprocess, drift- och underhåll?	genomförandeskedet (inkl planering)	statliga myndigheter kommuner fastighetsägare byggare, komponentindustrin planerare, projektörer
Hur ser boendekostnaderna ut idag i olika delar av beståndet? Bruksvärdeshyra i relation till kostnader för andra boendeformer? Vad bestämmer de olika boendekostnaderna? Styreffekter på beteenden?	bruksskedet	fastighetsägare hyresgäströrelsen boende  stat och kommun
Hur kan produktionskostnaderna sänkas vid sanering genom t ex alternativa utförandedemetoder? Material, organisation, vald teknik?	genomförandeskedet	byggare komponentindustri fackföreningar tekniker
Hur kan genomförandekostnaderna påverkas vid handläggning, kortare evakueringstider m m?		kommun fastighetsägare hyresgäströrelsen
Hur kan kostnaderna omfördelas t ex på kommunal nivå? Konsekvenser av bostadstillägg, skatte- och avgiftspolitik m m?	genomförande- och bruksskedet	stat och kommun
Samhällsekonomiska kalkyler, fastighetsekonomiska kalkyler, produktionskostnads-kalkyler och beräkning av vilka effekter omfördelningar mellan olika led får för hushållens ekonomi - utöver bruksvärdeshyra, kommunalskatt m m.		

PROBLEMRÅDE	MÅLFÖRMULERINGAR	DOMINERANDE IDEER	MEDEL ATT NÅ HÖGRE MÅLUPPFYLLELSE
OJÄMLIK NYTTJANDEMÖJ- LIGHET AV MILJÖN	Bostädernas utformning samt service och verksamhet i bostadsområdena skall bidra till att ge lika förutsättningar för alla, unga och gamla, män och kvinnor.	Möjligheten att till fullo utnyttja bostadslägenhet och bostadsområde är beroende av en rad individuella egenskaper. Individer skiljer sig åt beträffande <ul style="list-style-type: none"> <li>- fysiska</li> <li>- psykiska</li> <li>- ekonomiska</li> </ul> } resurser	Styrning av detaljutformning, krav på tillgänglighet. Lagstiftning, som villkor för lån till sanering och nyproduktion. Normering - villkor för byggnadslov.
knutet till individ	Särskild hänsyn till barn, gamla och handikappade.	vilket direkt påverkar deras möjligheter att nyttiggöra sig kvaliteter i ett område.  Individerna har också skilda behov.  Tillgänglighet och brukbarhet för individer med fysiska handikapp kan uppnås genom omsorgsfull detaljutformning av den fysiska miljön. I synnerhet gäller detta rörelsehindrade. Andra grupper kan ställa andra krav.  Brister kan kompenseras med färdtjänst, hemsamariter m m,	Normering - villkor för byggnadslov.  Anvisningsverksamhet, som visar hur det kan göras, mönsterplaner m m.  Särskilda bidrag som anpassar lägenheten efter den boendes särskilda behov.  Skillnader i psykiska förutsättningar måste angripas på annat sätt.  Inverkan av ekonomiska resurser regleras av villkoren för service och verksamheter i området
knutet till hustyp	Se ovan - gäller även utjämning mellan olika områdens egenskaper	Möjligheten att utnyttja marken omkring bostadslägenheten/fastigheten för individuella verksamheter är inte densamma i småhus- som i flerfamiljshusområden, inte densamma i förortsområden som i innerstaden. Störst är möjligheterna i småhusområden. Därför planeras markanvändningen olika - och förutsätts mer organiserad, funktionsuppdelad, aktivitet vara nödvändig i flerfamiljshusområden.	Utbyggd "social management" för att kompensera individernas egna bristande möjligheter på psykiska, fysiska o ekonomiska egenskaper o förhållanden  Skillnaderna kan utjämnas genom planeringen av den yttre miljön och organisationen av förvaltningen.  Sociala hinder för en utjämning kan också behöva undanröjas.

## BEHOV AV FoU

## SKEDE

## AKTÖR

Det finns kunskap om hur den fysiska detaljutformningen kan underlätta nyttjandet och brukandet av boendemiljöer för olika grupper. En del av denna kunskap används, annan används inte alls. Användandet är olika i olika kommuner. En uppföljning av vad det är för kunskap som används, vem som använder den och varför - och varför inte? t ex genom en uppföljning av Bostadsstyrelsens anvisningsverksamhet, genom att följa upp hur bostadsanpassningsbidragen utnyttjas och de särskilda bidragsmöjligheterna för en barnvänlig boendemiljö.

FoU kring olika gruppers funktionskrav -

tekniskt utvecklingsarbete för att tillgodose dessa krav

ett utvecklingsarbete som visar hur en anpassning kan ske i bebyggelse tillkommen under olika perioder

hur ta hänsyn till olikartade psykiska förutsättningar hos de boende i planering och drift/förvaltning av ett område?

Avvägning mellan anpassning av område och områdesförvaltning eller utbyggd kommunal aktivitet för att kompensera brister i boendemiljön - konsekvenser för ansvarsfördelning, samhällsekonomi, boendekostnader? Hur ser det ut idag?

Vilka gränser för nyttjandebärheten finns? Vad beror de på? Vilka är de avgörande hindren för en utjämning?

Framtagande av alternativ tillämpliga på sanering

planerings-,  
genomförande-  
bruksskedet

kommuner  
bygggherrar  
projektörer  
hyresgäströrelsen

staten

staten  
intresseorganisationer  
planerare, projektörer,  
byggare, komponentindustri

stat, kommun, byggherre

stat, kommun  
fastighetsägare  
intresseorganisationer  
hyresgäströrelsen

stat, kommun  
fastighetsägare/förvaltare  
hyresgäströrelsen

stat, kommun  
byggherre  
fastighetsägare

hyresgäströrelsen  
bostadsrättsföreningar

PROBLEMRÅDE	MÅLFORMULERINGAR	DOMINERANDE IDEER	MEDEL ATT NA HÖGRE MÅLUPPFYLLELSE
OJÄMLIKA ÅTKOMSTMÖJLIGHETER	<p>alla skall ha förutsättningar att hålla sig med en bostad som är rymlig och välutrustad samt ifråga om utformning och miljöegenskaper uppfyller individuella önskemål</p> <p>- valfrihet för hushållen kräver förutom att hushållen skall ha förutsättningar också att utbudet ger möjlighet att välja mellan små och stora lägenheter i såväl småhus som flerfamiljshus, mellan småhus med äganderätt, bostadsrätt och hyresrätt.</p>	<p>egenskaper i utbudet förhindrar verklig valfrihet - krav på egen kapitalinsats, ojämnt fördelade lägenhetsstorlekar och besittningsformer</p> <p>egenskaper hos hushållen ger ojämliga förutsättningar att genomföra en sökprocess och ått utvärdera alternativ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- minska krav på egen kapitalinsats, t ex genom statlig finansiering av småhus</li> <li>- minska konsekvenserna av krav på kapitalinsats, t ex genom generell borgen från kommunen vid köp av småhus och bostadsrätter.</li> <li>- bruksvärdeskostnad för bostaden som ett medel att ge information om dess egenskaper</li> <li>- egenskapsredovisning</li> <li>- förmedling av bostäder på ett sådant sätt att hushållens hjälps att söka fram och utvärdera olika alternativ</li> </ul>

## BEHOV AV FoU

## SKEDE

## AKTÖR

vilken betydelse spelar krav på kapitalinsats i småhus (nybyggda och äldre) och i bostadsrättsföreningar för vilka hushåll som kan komma ifråga? På olika lokala bostadsmarknader? Vilken roll spelar förmedlingslänken för segregationseffekterna?

sökskede  
inflyttningsskede  
bruksskede

stat, kommun  
fastighetsägare  
bostadsrättsföreningar  
förmedlingsorgan  
bostadshushåll

I vilken utsträckning märks skillnad mellan områden med krav på liten egen insats och större, hur ser det ut i kommuner som beviljat borgen för köp av bostadsrätter?

FoU som belyser konsekvenser för olika hushåll av deras ojämlika förutsättningar att insamla och bearbeta info, att genomföra en sökprocess.

Hur kan förmedlingsarbete bidra till att utjämna sådana skillnader?

Vilken roll spelar hushållens skilda medvetenhet om bostadslägenhets- och bostadsområdeegenskapers betydelse i just deras livssituation? Skall förmedlingsverksamhet bedrivas utifrån helhetslösningar - och hur kan man få fram sådana?

Hur skall en egenskapsredovisning göras? Vilka egenskaper skall redovisas? Tas hänsyn till i förmedlingsarbete?

Kan inverkan av tidigare boendeeffarenheter, boendetider och hushållsstabilitet systematiseras som underlag för förmedlingsarbetet?

Medvetna bostadsval med hjälp av förmedlingsorgan eller självständigt - hur påverkar de boendetid och anpassning i den nya bostaden? Realistiska och icke realistiska förväntningar och deras betydelse för utvecklingen i ett bostadsområde.



PROBLEMMRÅDE	MALFORMULERINGAR	DOMINERANDE IDEER	MEDEL ATT NA HÖGRE MALUPPFYLLELSE
OJÄMLIKA PÅVERKANSMÖJLIGHETER VID FASTIGHETSFÖRVALTNING, UNDERHÅLL OCH MODERNISERING	<p>Öka hyresgästernas rättsliga och praktiska möjligheter att själva bestämma över sin lägenhet och bostadens närmaste omgivning</p> <p>framförallt i frågor som rör fastighetsförvaltning, underhåll och modernisering</p> <p>särskilt när ombyggnads- och förnyelseåtgärder i det befintliga beståndet aktualiseras.</p>	<p>Ägande av småhus medför en självbestämmanderätt och i allmänhet en möjlighet att successivt anpassa bostaden till familjens med tiden skiftande behov. Denna bestämmanderätt knyts av tradition till ägandet, dvs fastighetsägaren i hyreslägenheter.</p> <p>Det är otillfredsställande att i de fallen brukaren inte skall ha något reellt inflytande på frågor som bestämmer utformningen av miljön.</p> <p>Beslut om förändringar i de rättsliga förhållandena mellan hyresgäster och fastighetsägare måste kunna grundas på säkra erfarenheter - en utökad boendedemokrati i mer definitiva former måste därför ses på sikt.</p> <p>Det är angeläget att formerna utarbetas under väsentligt inflytande från hyresgästernas och deras organisationers sida.</p>	<p>Fastighetsägaren har traditionellt rätten att besluta om förändringar, underhåll m m och också det ekonomiska ansvaret för dessa åtgärder. Så ser det för småhus med äganderätt. I bostadsrätter är såväl ägandet som beslutanderätten fördelat på de boende. I hyresfastigheter gäller det nu att utveckla former att fördela beslutanderätten utan att sprida ägandet. Vad gör man då med det ekonomiska ansvaret?</p> <p>Ett första villkor är att hyresgästerna får information, ett andra att man får rätt att komma med synpunkter och att dessa synpunkter beaktas, ett tredje är att hyresgästerna får egen beslutanderätt.</p> <p>Krav på samrådsförfaranden vid sanering finns som lagstiftad försöksverksamhet, som villkor för statliga bidrag (för förbättring av den yttre miljön)</p> <p>Det pågår också annan försöksverksamhet i samband med förvaltning (organisation, beslutandelegering m m).</p>

BEHOV AV FoU	SKEDE	AKTÖR
Hyresgäster har fått rätt att själva göra smärre förändringar inom lägenheten. I vilken utsträckning används detta - kan man på detta sätt utjämna skillnaderna på lägenhetsnivå mellan hyresrätt och bostadsrätt? Konsekvenser för boendetider, kontinuerlig förbättring av lägenhetens standard?	bruksskedet	bostadshushållen  fastighetsägare stat och kommun
Vilken roll spelar beslutanderätten och det ekonomiska ansvaret för iståndhållande, saneringens nivå och vald genomförandemetod - hur skiljer sig bostadsrättsfastigheter från hyresfastigheter? Före och efter saneringslagstiftningen från 1973? Vad betyder detta för hushållssammansättning, störningar under saneringsplanering och genomförande, anpassning efter genomförd sanering?	saneringsgenomförandet	fastighetsägare hyresgäströrelsen bostadshushållen  stat och kommun
Hur skall informationen utformas och spridas, synpunkter samlas in - uppföljning och utvärdering av pågående försöksverksamheter.		hyresgäströrelsen fastighetsägare stat och kommun
Vilket utrymme finns det för påverkan vid saneringsgenomförande? Med hänsyn till normer, statliga finansieringsvillkor, fastighetsägarens ekonomiska handlingsutrymme, tillämpningen av bruksvärdshyran?		
Vilka hushåll är det som aktivt engagerar sig, samlar in information, söker göra sina synpunkter hörda - vilka lyckas få dem beaktade - via hyresgäströrelsen i bostadsrättsföreningar? Vilka grupper blir eftersatta? Vilka beslut agerar man för? Hur förhåller de sig till andra problemområden?	planerings- och genomförandeskedet	

PROBLEMRÅDE	MÅLFÖRMULERINGAR	DOMINERANDE IDEER	MEDEL ATT NA HÖGRE MÅLUPPFYLLELSE
OJÄMLIKA MÖJ- LIGHETER ATT ERSÄTTA KOST- NADER FÖR BO- STADEN MED EGET ARBETE	finns inte	<p>I småhus med äganderätt kan man välja egen arbetsinsats för löpande underhåll, förbättringar och sanering i stället för att betala någon annan för att göra samma arbete.</p> <p>Många har ett sådant behov av att göra något påtagligt med sina händer, på sin fritid. Samt att "bygga sig ett bo". Det ger en förankring i miljön och ett vårdnadsförhållande till bostaden.</p>	<p>en utjämning av skillnader mellan olika boendeformer och ett handfast sätt att öka bestämmanderätt och inflytande över bostad och närmiljö skulle vara att öka möjligheterna att i hyresfastigheter ersätta förvaltnings- och saneringskostnader med eget arbete</p> <p>där den reella kostnadsbesparingen kanske inte behöver vara stor m h t andra effekter</p>

## BEHOV AV FoU

## SKEDE

## AKTÖR

vad är möjligt att överlåta på de boende som så önskar av löpande drift, underhåll, förbättrings- och saneringsarbeten?

Finns det någon skillnad mellan vilken service som efterfrågas (tas i bruk) i bostadsrättsföreningar och i hyresfastigheter? I förvaltningens organisation?

Vilka arbetsmoment skulle de hushåll som så önskar kunna utföra vid en sanering? Givet byggnadskonstruktion, olika omfattande ingrepp, givet olika genomförandemetoder? Vilka lärdomar kan man dra av SMA:s självbyggaradministration i Stockholm?

Experimentverksamhet, som i samband med praktiskt genomförande testar olika modellars rimlighet.

saneringsgenomförande-  
och bruksskede

fastighetsägare  
byggare  
komponentindustri  
fackföreningar  
kommun  
stat  
hyresgäströrelsen  
bostadshushåll



PROBLEMMRÅDEN I ANSLUTNING TILL STRATEGI II:

UTJÄMNING AV VARIATIONER I STANDARD

PROBLEMMOMRADE	MÅLFÖRMULERINGAR	DOMINERANDE IDEER	MEDEL ATT NÅ HÖGRE MALUPPFYLLELSE
UTRYMMESSTANDARD	<p>1. Avskaffa trångboddheten med nu gällande definition.</p> <p>En allmän höjning av utrymmesstandarden är önskvärd på sikt men inte aktuell just nu.</p> <p>2. Det är önskvärt med en jämn fördelning av lägenhetsstorlekar i beståndet, oavsett produktionsår och hustyp. Därvid skall slås vakt om den standard som nu tillämpas vid bestämning av nyproduktionen.</p>	<p>På sikt är det önskvärt att alla bostadshushåll kan förfoga över en lägenhet som ger ett rum per person, kök och vardagsrum oräknade.</p> <p>Rumsantalet bör inte ökas på bekostnad av antal m<sup>2</sup> per rum, men väl genom att kommunikationsytor m m minskas i möjligaste mån.</p> <p>Det är möjligt att kompensera frånvaron av utrymme i bostadslägenheten genom att rusta upp gemensamma utrymmen och ge dem skilda funktioner, bostadskomplement.</p> <p>Lägenhetsfördelningen varierar i hus byggda under olika perioder, såväl avseende antal rum/lägenhet som antal m<sup>2</sup>/rum. Detta ger en ojämlig utrymmesstandard eller en koncentration av vissa hushållstyper till vissa delar av beståndet. Vilket inte kan accepteras (jfr strategi III).</p>	<p>Stimulera en ökad bostadskonsumtion hos de hushåll som nu är trångbodda (jfr strategi I)</p> <p>Förändra den rådande lägenhetsfördelningen i beståndet på lång sikt i anslutning till antagen framtida hushållsfördelning. Bestämmande för efterkrigstidens inriktning av nyproduktionen.</p> <p>Upprustning och komplettering av gemensamma utrymmen så att dessa tillgodoser de behov, fyller de funktioner, som inte ryms inom lägenheten.</p> <p>Utjämna lägenhetsfördelningen</p> <p>- slå ihop lägenheter vid sanering och förbättring - förse dem med de bostadskomplement som nya områden utrustas med</p> <p>- anpassa lägenhetsfördelningen vid kompletteringsbebyggelse/förtätning så, att önskad total fördelning erhålls (små småhus och stora lägenheter i flerfamiljs-hus)</p>



BEHOV AV FoU	SKEDE	AKTÖR
Vad bestämmer hushållens val av lägenhetsstorlek? Avvägning mellan permanentbostad-fritidsbostad-semesterresor-hobbyverksamhet m m? Olika medel att stimulera en ökad bostadskonsumtion - effekter av nuvarande system, drivkrafter och hinder för det enskilda hushållet?	Sökskedet Bruksskedet	Bostadshushållet Bostadsförmedlande organ Kommun Stat
Avvägning mellan privat och gemensamt utrymme för olika funktioner. Kritiska faktorer, bestämmande för användningen? Under vilka förutsättningar kan vilka avvägningar göras?		+ Hyresgäströrelsen Fastighetsförvaltare
Framtagande av alternativ.		
Tekniska möjligheter i hus byggda under olika perioder.	Planerings- och genomförandeskedet	Byggherre Kommun Stat
Underlag för plansystematisering och plananalys.		
Funktionella lösningar ur nyttjandeeffektivitetssynpunkt	Bruksskedet	
Framtagande av alternativ		
Hur stora enheter kan avses vid utjämnningen? Konsekvenser vid olika avgränsningar av den enhet som utjämnningen gäller.	Bruksskedet	

PROBLEMMOMRADE	MÅLFORMULERINGAR	DOMINERANDE IDEER	MEDEL ATT NÅ HÖGRE MÅLUPPFYLLELSE
OMGIVNINGSEGENSKAPER	<p>Till en god bostad i en god miljö hör att omgivningsförutsättningarna skall vara goda, åtminstone såpass att risk för skador inte föreligger och att störningar hålls inom vissa tillåtna intervall</p> <p>gäller luft och buller m m sanitära grundegenskaper</p>	<p>För att bostaden skall vara god skall den främja en bestående god hälsa och uppfylla krav på solvärden, frihet från buller ner till viss gräns. Luften får inte vara alltför förorenad och de sanitära förhållandena i övrigt skall vara tillfredsställande.</p> <p>Genom att användningen av angränsande mark undergår en ständig förändring förändras också de sanitära förhållandena i den befintliga bebyggelsen.</p> <p>Vid sanering och förbättring kan man sträva efter att minska störningar så långt möjligt inom ramen för det enskilda projektet.</p>	<p>De sanitära förhållandena kan påverkas genom t ex trafiksanering, anslutning till fjärrvärmeverk, ljudskärmande och ljudisolerande åtgärder.</p> <p>Förändrad rumsanvändning, förändrad användning av omgivningen (t ex gårdsanering) är också medel som används.</p> <p>I många fall krävs beslut och åtgärder av betydligt större omfattning än det enskilda projektet.</p>

BEHOV AV FoU	SKEDE	AKTÖR
FoU om maximinivåer tekniskt FoU kring hur sanitära missförhållanden kan undvikas	Bruksskedet	Stat Kommun
FoU kring förhållandena i de saneringsaktuella områdena , utarbetande av alternativa lösningar	Planeringskedet Genomförandeskedet	
Uppföljning av gjorda saneringar, vilka förändringar som åstadkoms och varför?		
Hur tillämpas befintlig kunskap, hur följs anvisningar och rekommendationer, hur fungerar andra styrmedel?		

PROBLEMMOMRADE	MALFORMULERINGAR	DOMINERANDE IDEER	MEDEL ATT NA HÖGRE MALUPPFYLLELSE
UTRUSTNINGS- STANDARD	<p>1. I svensk bostadsproduktion idag har de nytillkommande lägenheterna en utrustningsstandard som väl svarar mot människornas behov. Dessa etablerade standardkrav skall vi slå vakt om. En höjning av utrustningsstandarden i det äldre beståndet upp till denna nivå eftersträvas.</p> <p>I första hand skall eftersträvas att samtliga lägenheter förses med centralvärme, varmt och kallt vatten, avlopp, toalett och bad- eller duschrum. En ändamålsenlig köksutrustning och tvättstuga.</p>	<p>Man kan inte acceptera att hushåll av olika anledningar har en boendesituation som inte gör dem delaktiga i den välfärdshöjning som gör att en modernt utrustad lägenhet framstår som ett minimikrav på bostaden.</p> <p>Det innebär också en avsevärd kapitalförstörelse att tillåta att vissa fastigheter ohjälpligt halkar efter i standardutvecklingen.</p> <p>Enbart energiförbrukningens storlek i det äldre beståndet gör det på sikt nödvändigt med omfattande förbättringar av de fastigheter som inte skall försvinna.</p> <p>Det finns en underhållscykel för fastighetsbeståndet. Tekniska försörjningssystem har kortare livslängd (såväl ekonomisk som absolut) än fastigheterna och måste därför bytas ut med vissa intervall. I samband med detta bör eftersträvas att fastigheten även i övrigt ges modern standard.</p>	<p>Upprustning och modernisering av fastigheter och lägenheter.</p> <p>Installation av moderna tekniska försörjningssystem.</p> <p>Installation av nu allmän lägenhets- och fastighetsgemensam utrustning.</p>
	<p>2. Det krävs också en ökad ombyggnadsverksamhet i det ännu inte saneringsaktuella beståndet för att möta framtida saneringsbehov</p>	<p>För att framtida saneringsbehov inte skall bli alltför omfattande krävs att flerfamiljshuslägenheter i större utsträckning följer med i den kontinuerliga standardhöjningen, förbättrings- och begränsad förändringsverksamhet, utbyte av utrustningselement m m.</p>	<p>Incitament till en kontinuerlig förbättringsverksamhet</p> <p>Försörjningssystem som medger enkelt framtida utbyte - i delar eller som helhet</p>

BEHOV AV FoU	SKEDE	AKTÖR
FoU kring vilka ingrepp i beståndet som kan bestämmas utifrån ett samhällsintresse på lång sikt - försörjningssystem, förberedelse för modern lägenhetsutrustning m m. Uppvärmningssystemet bör t ex på sikt kunna ställa krav på isolering för minskad energiförbrukning - vilket får konsekvenser för saneringsverksamheten och skulle kunna härledas ur ett långsiktigt samhällsintresse.	Planeringsskedet	Stat Kommun Fastighetsägare Hyresgäströrelsen Byggnads- och byggmaterialindustrin
Hur installera tekniska försörjningssystem så att behovet av hushållsomflyttningar hålls nere idag? Om 60 år?  Utbytbarhet hos försörjningssystem.	Genomförandeskedet	Komponentindustrin Byggnadsindustrin Fackföreningar Stat och kommun
Uppföljning av den pågående saneringsverksamheten. Vilka resultat nås? Vilka styrmedel finns och vilka effekter har de i de enskilda projekten?	Planerings-, genomförande- och bruksskedet	Stat Kommun Fastighetsägare Hyresgäströrelsen
Föränderbarhet inom lägenheten efter sanering - är den förberedd i de genomförda projekten? Varför - Varför inte?  Framtagande av alternativ som visar hur en sådan förberedelse skulle kunna göras.		
Hur få till stånd en kontinuerlig förbättringsprocess? Drivkrafter och hinder idag. Vilka styrmedel finns och hur fungerar de? Ansvar för initiativ och genomförande (se strategi I - påverkansmöjligheter).	Bruksskedet	

PROBLEMRÅDE	MÅLFÖRMULERINGAR	DOMINERANDE IDEER	MEDEL ATT NÅ HÖGRE MALUPPFYLLELSE
BOSTADSOMRADENS UTFORMNING OCH UTRUSTNING	<p>Bostadens närmiljö bör ägnas ökad vikt. En successiv förbättring av befintliga områden äga rum så att de anpassas till aktuella och nya förutsättningar och värderingar.</p> <p>Särskild vikt skall därvid tillmätas de behov som finns hos dem som vistas stor del av sin tid i bostadsområdet, barn, äldre och handikappade (jfr strategi 1).</p> <p>Områdena skall ges en service- och verksamhetsförsörjning som ger lika lika förutsättningar för unga och gamla, män och kvinnor att tillfredsställa behov av gemenskap, omväxling, stimulans och självkänsla.</p> <p>Ta tillvara det positiva i olika områden och förbättra det dåliga (gäller även omgivnings-egenskaper enligt tidigare).</p>	<p>Stadsbyggnads- och bostadsbyggnadsideologier har växlat. Våra värderingar och krav kräver förändringar av befintliga områden. Dessa bör kunna ske så, att brister undanröjs och positiva egenskaper bibehålls.</p>	<p>Ingrepp och kompletteringar av den fysiska strukturen.</p> <p>Ökad servicetillgång och fler gemensamma lokaler med olika aktiviteter.</p>

BEHOV AV FoU

SKEDE

AKTÖR

Kartläggning av brister och tillgångar generellt i områden tillkomna under olika perioder - jfrt med nybyggnadsstandard.

Planeringsskedet  
Bruksskedet

Stat  
Kommun

Hur bevara tillgångar och kompensera brister vid sanering och förbättring?

Genomförandeskedet

Uppföljning av genomförda projekt - vad gjordes, varför, hur blev det? Vilka styrmedel finns? Hur verkar de?

Underlag för konkretisering av vad som skall eftersträvas - t ex genom att studera några områden som idag anses lyckade ur denna aspekt - stadsplanerarideal. Hur används de, hur fungerar de för olika hushållskategorier och individer, ur jämlikhetssynpunkt.

Bruksskedet

FoU kring initiering och genomförande - medinflytandaspekten betonas i de konkreta styrmedel som utformats. Hur fungerar den aspekten i praktiken?

Bruksskedet

+ Hyresgäströrelsen  
Fastighetsförvaltare

Vad är det som skiljer upprustningen av Hjorthagen från Hammarbyhöjden? Drivkrafter och hinder, organisation m m. Lärdomar?

Möjligheter till aktiv medverkan i genomförande och förvaltning osv (jfr strategi I).



PROBLEMMOMRADE	MALFORMULERINGAR	DOMINERANDE IDEER	MEDEL ATT NA HÖGRE MALUPPFYLLELSE
UNDERHÅLLSNIVA	<p>en viss miniminivå stadgas enligt lag</p> <p>en utjämning finns inte klart uttalad som mål för de bostadspolitiska insatserna, men inriktningen mot en kontinuerlig förbättringsverksamhet, ökat inflytande för de boende över närmiljön mm kan ses som verkande i denna riktning</p>	<p>underhållsnivån påverkas dels av områdets och lägenheternas förslitning, dels av förvaltarens ambitioner, organisation och ekonomiska utrymme</p> <p>förslitningen påverkas av omflyttningen i ett område, av de boendes aktsamhet om lägenhet och område</p> <p>aktsamheten påverkas av delaktighet, ansvar för och hemkänsla i området</p> <p>som påverkas av vilka ambitioner förvaltaren har, om det finns någon som går omkring i området och sköter om det eller om man ringer en larmcentral, om småsaker rättas till eller man väntar på stora punktinsatser (administration organisation) vilket i sin tur bestäms av vad som ger lägsta underhålls- och driftskostnad, behovet av specialiserad personal m m.</p> <p>reformer enligt strategi I kan komma att få stora effekter inom detta problemområde</p>	<p>söka minska förslitningen</p> <p>höja förvaltarens ambitioner, ändra det ekonomiska utrymmet, påverka organisationen av drifts- och underhållsfunktionen</p> <p>förändra ansvarsfördelningen för olika typer av tjänster</p> <p>(jfr under strategi I)</p>

BEHOV AV FoU

SKEDE

AKTÖR

FoU kring förslitning - olika slags förslitning, ute-inne, förslitning pga naturligt nyttjande, felaktigt, vandalisering? Varför fel användning, vandalisering? Hur kan det påverkas?

Bruksskedet

Bostadshushållen  
Fastighetsförvaltare  
Kommun

Vad betyder den fysiska utformningen, materialval, löpande underhåll, frånvaron av respektive existensen av enhetliga normer hos de boende för hur man förhåller sig till det gemensamma utrymmet, omflyttningen, förvaltarens frånvaro-närvaro i området m m?

Vilket underhåll, service skall förvaltaren tillhandahålla? Vad kan delegeras, vad komma i stället?

Hyresgäströrelsen  
Fackföreningar

Vilken underhållsnivå erbjuds - vilken skall eftersträvas - även i små detaljer? Betydelse för bruksvärdet? Kostnad?

Vad bestämmer förvaltarens ambitioner? Organisation? Drivkrafter och hinder för förändringar? Delegering? Nya uppgifter?

Konsekvenser för sanerings- och förbättringsverksamhet? Upprustning och komplettering av lägenhet, fastighet och område?

+ Stat



PROBLEMOMRÅDE I ANSLUTNING TILL STRATEGI III:

ÖKAD OMRÅDESVIS VARIATION I DEN SOCIALA STRUKTUREN

PROBLEMMRÅDE	MALFORMULERINGAR	DOMINERANDE IDEER	MEDEL ATT NÅ HÖGRE MALUPPFYLLELSE
ÅLDERS- OCH HUSHÅLLSSAMMAN- SÄTTNING	en allsidig ålders- och hushållssamman- sättning eftersträvas i alla bostadsområden	<p>ensidighet ger en icke önskad segregation mellan åldersgrupper och försvårar och fördyrar områdenas försörjning med service av olika slag</p> <p>lägenhetssammansättningen betyder mycket för vilken hushållsfördelning man får i ett område</p> <p>unga hushåll är rörligare än äldre - vid en stor samlad utbyggnad erhålls koncentration av unga hushåll och på annat sätt lätttrörliga hushåll, invandrare och "kroniska flyttare"</p> <p>området utvecklas sedan antingen så att flyttare flyttar vidare och de kvarboende åldras och hushålls- och ålderssammansättningen med dem</p> <p>eller så att</p> <p>de stabila hushållen flyttar vidare och området utvecklas till ett genomgångsområde med en ytterligare icke önskad segregation och koncentration av lätttrörliga hushåll som följd</p>	<p>påverka lägenhets- sammansättningen</p> <p>påverka utbyggnads- takten, förändrings- takten</p> <p>påverka inflyttningar och omflyttningar</p>

## BEHOV AV FOU

## SKEDE

## AKTÖR

Är lägenhetssammansättningen en tillräckligt styrande faktor för att ge önskad allsidighet i ålders- och hushållssammansättning? I en kommun, i ett område? I en fastighet?

Planerings- och bruksskedet

Kommun

Hur stora enheter skall allsidigheten avse? Hur inverkar hushållens bostadsval, kommunal serviceförsörjning, kommunalskatt och taxepolitik m m? Bostadstillägg? Konsekvenser för kommunen för olika stora enheter med allsidig hushållssammansättning? Konsekvenser för de boende? För den sociala strukturen?

Hur omfattande skall genomgripande saneringar göras, vilket genomförande och vilken takt skall väljas med hänsyn till omflyttningar och inflyttningar av hushåll? Faktorer som styr takten på kompletteringsbebyggelse? Möjlighet till framtida förändring av nu etablerad lägenhetssammansättning med hänsyn till förändrad hushållsstruktur och anspråksnivå?

Vad avgör vilka hushåll som önskar flytta in, bo kvar, flytta vidare?

Bruksskedet

Bostadshushåll  
Kommun  
Fastighetsförvaltare

Behov av styrd inflyttning? Omflyttning? Bostadsförmedling? Andra styrmedel?

Hur kan ökad måluppfyllelse på andra sätt främjas vid sanering-förbättring? Vilka processer sätter man igång? Vilka långsiktiga effekter får de under olika betingelser?

Stat + ovanstående

PROBLEMRÅDE	MALFORMULERINGAR	DOMINERANDE IDEER	MEDEL ATT NÅ HÖGRE MALUPPFYLLELSE
INKOMSTFÖRDELNING HOS HUSHALL I ETT BOSTADSOMRADE	en allsidig inkomstfördelning eftersträvas parallellt med en allsidig ålders- och hushållssammansättning	<p>ensidighet ger en icke önskad skiktning också i förskolor, skolor, fritidslokaler m m</p> <p>samt en koncentration av hushåll med möjligheter att på olika sätt kompensera brister i boendemiljön till vissa områden - inte alltid de sämsta</p> <p>man kan se det så att andra områden därmed förlorar en rad potentiella kravställare och aktiva förändringskrafter</p> <p>hushållsinkomsten påverkar bostadskonsumtionen, hög inkomst ger krav på större lägenhet, allt annat lika</p> <p>hög inkomst eller tillgång på kapital erfordras för att köpa småhus, andels- eller bostadsrättslägenhet</p>	<p>allsidig lägenhetssammansättning i olika områden och hustyper</p> <p>ökad andel småhus med hyres- och bostadsrätt</p> <p>möjlighet att skaffa småhus med äganderätt utan krav på egen kapitalinsats</p>

BEHOV AV FoU

SKEDE

AKTÖR

FoU som försöker renodla inverkan av olika besittningsformer och inkomstfördelning

Sökskedet  
Bruksskedet

Stat  
Kommun

finns det andra segregationsmekanismer?  
hur verkar de? hur kan de påverkas?

styrkan i sådana mekanismer jämfört med rena inkomstberoenden?

SEGREGATIONEN OCH DESS EFFEKTER BEHANDLAS AV EXPERTGRUPPEN VID  
BOSTADSDEPARTEMENTET , VARFÖR HÄR I AVVAKTAN PÅ DET ARBETET INGEN  
YTTERLIGARE FÖRDJUPNING I PROBLEMRÅDET GÖRES



PROBLEMMOMRADE	MALFORMULERINGAR	DOMINERANDE IDEER	MEDEL ATT NÅ HÖGRE MALUPPFYLLELSE
SOCIALA FUNKTIONSSÄTT	Boendemiljön skall tillfredsställa grundläggande mänskliga behov av gemenskap, omväxling, stimulans, självkänsla och möjlighet att påverka sin närmaste omgivning.	Om måluppfyllelse skall nås ställs stora krav, inte bara på områdesutformning, utrymme och utrustning, tillgång till service och gemensamma lokaler av olika slag utan också på att den sociala strukturen utvecklas och fungerar på ett sådant sätt att dessa behov verkligen tillfredsställs.  Behovstillfredsställelsen erhålls på varierande sätt beroende på t ex ålder och sysselsättning utanför bostadsområdet, men också beroende på individuella skillnader.  Forskningsrön tyder på att vuxna människor tillfredsställer en rad av dessa grundläggande behov utanför boendemiljön - genom semesterresor, tilltalande och aktiverande arbetsmiljö, fritidshus, besök hos släkt och vänner utanför bostadsområdet. Vilka krav som ställs på hur området skall fungera för att tillfredsställa dessa behov - i synnerhet för de som saknar motsvarande möjligheter - är litet känt.	En allsidig ålders-, hushålls- och inkomstfördelning inom bostadsområdet, en vidgad boendedemokrati,  ökad områdebaserad fritidsaktivitet,  ses ofta som medel att påverka det sociala samspillet i ett bostadsområde i riktning mot högre måluppfyllelse.

## BEHOV AV FoU

## SKEDE

## AKTÖR

FoU kring hur olika bostadsområden fungerar, finns det olika funktionsmönster, hur har de utvecklats, varför? Är några mönster oacceptabla? Hur kan dessa i så fall påverkas?

Bruksskedet

Kommun  
Bostadshushåll  
Fastighetsförvaltare  
Hyresgäströrelsen

Samband kring delaktighet i områdesutformning, drift, underhåll? Samband med vilka hushåll som flyttade in först, hur förmedling och byte fungerar?

Samband med vilka verksamheter som tillhandahålls, service, aktiviteter i närheten?

Samband med den fysiska utformningen.

Hinder och drivkrafter för förändring - förändringsriktning och hur den kan påverkas.

Skall sanering och förbättringsåtgärder hanteras olika i områden med skilda funktionsmönster? Stabilitet mot störningar, stor-liten inre-yttre kontaktyta, områdesidentitetens betydelse för de boendes personliga identitet, upplevelse av sig själva osv.

även  
Planerings- och  
Genomförandeskedet

Krävs olika slags förvaltning, aktioner från kommunens sida, under bruksskedet för att vidmakthålla ett bra mönster, gradvis förändra icke önskade inslag? Vilka? Hur gör man idag? Styrmedel, tillämpning och konsekvenser?



## 8 KOMMENTARER TILL ARBETSSÄTT OCH RESULTAT

### 8.1 Behovet av en utvärdering

Arbetet med nedbrytning av samhällsmålet jämlikhet till forskningsuppgifter inom sanerings- och förbättringsområdet har nu avslutats. Arbetsgruppen har visat på ett möjligt tillvägagångssätt och utifrån detta kommit fram till en syn på hur sanerings- och förbättringsforskning bör drivas och till en rad konkreta forskningsprojekt som skulle kunna bidra till en högre måluppfyllelse.

Det är naturligt att nu ställa sig frågan: Vad ger det här tillvägagångssättet för uppslag till forskningsinitering som andra, beprövade metoder inte ger? Till beprövade metoder kan då räknas dels programutredningar, som har sin utgångspunkt i vissa problem, vissa områden - t ex sanering utan att explicit starta i samhällsmål - och dels de projektuppslag som efter läsning av dessa programskrifter eller på annat sätt av forskare omsätts till projektansökningar till Rådet. En sådan utvärdering av gruppens arbete bör rimligen göras av personer som inte varit engagerade i detta.

### 8.2 Arbetssättets konsekvenser för föreslagen forskningsinriktning

Vi som arbetat med målnedbrytningen tror att det är arbetssättet som bidragit till en fokusering av intresset till kunskapsbehov i anslutning till själva förändringsprocessen - vilket starkare framträder i denna rapport än i annat material vi tagit del av. Tonvikten läggs vid allsidiga belysningar av styrmedel, drivkrafter och hinder i olika aktörssystem, i genomförandet av sanering och förbättring på objektsnivå.

Vi tror också att arbetssättet har bidragit till att lyfta fram kopplingspunkter - t ex samband mellan vald genomförandemetod och brukandet av bebyggelsen, mellan underhållsnivå och brukande, mellan administration och organisation och bostadsområdets funktionssätt. Boendeflytande som en förändringskraft i utformningen av processer för kontinuerlig förbättringsverksamhet och brukande/förvaltning på lång sikt.

Mycket återstår naturligtvis att göra i själva struktureringen av de föreslagna forskningsinsatserna. Här har bara lyfts fram sådana aspekter som utifrån föreliggande mål, dominerande idéer och tillgängliga medel framstår som särskilt angelägna.

Arbetsättet har gjort att sådana frågeställningar som är av vikt för uppnåendet av ökad jämlikhet har isolerats. De har sedan exemplifierats utifrån sanerings- och förbättringsverksamhet - men torde kunna ge läsaren uppslag till motsvarande forskningsinsatser och problemställningar i nyproduktionen likaså.

### 8.3 Begränsningar

Nedbrytningen har gjorts med utgångspunkt från ett övergripande samhällsmål om vilket stor enighet råder. Av de dominerande idéer och föreställningar om medel som nämnts i anslutning till varje problemområden finns det många som i ett konkret projekt kan ge upphov till konfliktande önskemål i utformning och genomförande. En sådan analys har inte gjorts. Frågeställningarna har emellertid lyfts fram på ett sådant sätt att en forskning i enlighet med den rekommenderade kan komma att ge viktiga bidrag till denna konfliktlösning.

Det finns andra samhällsmål, såväl övergripande som mer preciserade, som är av betydelse för sanerings- och förbättringsverksamheten. De bakom dessa liggande dominerande idéerna och föreställningar om medel kan stå i motsatsställning till en del av de här berörda. Innan en sådan analys gjorts föreligger i detta material enbart ett sätt att betrakta sanerings- och förbättringsverksamheten ur samhällssynpunkt, enbart en delmängd av den totala mängden forskningsinsatser i anslutning till sanerings- och förbättringsverksamhet som är angelägen ur samhällssynpunkt. Det är emellertid vår uppfattning att det är en väsentlig delmängd som är återgiven här och att många av de här berörda centrala frågeställningarna hör till de mest angelägna forskningsuppgifterna idag.

## 9 SAMMANFATTNING

Syftet med målgruppens arbete har varit att pröva om man genom att bryta ner samhällsmål kan få underlag för en precisering av forskningsuppgifter inom ett delområde. Det exempel målgruppen valt att arbeta med är en nedbrytning av samhällsmålet jämlikhet till forskningsuppgifter inom sanerings- och förbättringsområdet.

Till ledning för nedbrytningen av samhällsmålet jämlikhet gjordes en genomgång av bostadspolitiken under efterkrigstiden och vilka delmål som precisrats, vilka mål-medel-samband som etablerats. I genomgången togs sådana delmål ut som har varit (är) av betydelse för en strävan att uppnå högre jämlikhet. Mot bakgrund av genomgången kunde tre genomförandestrategier urskiljas, dvs tre huvudsakliga vägar man sökt gå för att uppnå högre grad av måluppfyllelse = ökad jämlikhet. De tre strategierna är:

1. Omfördelning av resurser och minskat inbördes beroende mellan olika resurser

Denna strategi avser främst en utjämning av sådana resurser som antages vara av betydelse för hushållens möjlighet att efterfråga och bruka en sådan bostad, som de önskar sig.

De problemområden som man kan definiera under denna strategi är:

Ojämliga nyttjandemöjligheter: Den redan byggda miljön uppfyller sällan krav på tillgänglighet och full brukbarhet för individer med fysiska och psykiska handikapp. En sanerings- och förbättringsverksamhet som söker medverka till att sådana ojämlika förutsättningar försvinner är en angelägen uppgift.

Den befintliga miljön uppvisar strukturella skillnader mellan olika hus typer vilka delvis är utslag för olika planeringsideologier. Vid ingrepp i befintliga strukturer borde finnas möjlighet att öppna hela skalan av t ex möjliga lösningar av markanvändningen i en fastighets omedelbara närhet.

Ojämlika åtkomstmöjligheter: Krav på eget kapital, regelbundet sparande mm för vissa besittningsformer verkar så att vissa grupper utestängs. Men även individers olika möjlighet att skaffa och tillgodogöra sig information, att genomföra en medveten sökprocess, inverkar negativt på vissa hushålls möjligheter att finna en sådan bostad som de önskar. Ur jämlikhetssynpunkt är det viktigt att vid sanerings- och förbättringsverksamhet söka hjälpa hushåll att tolka den uppkomna situationen på sätt som är relevant i deras situation.

Ojämlika boendekostnader: Boendekostnaden varierar idag för olika hustyper och besittningsformer samt i produktionen från olika tidsperioder. Den sammantagna effekten av dessa variationer gör det lättare för hushåll som bott en längre tid i bostad med äganderätt eller bostadsrätt att finna ekonomiskt utrymme för en kontinuerlig upprustning och modernisering än för andra hushåll. Motsvarande incitament saknas i stor utsträckning i beståndet med hyresrätt, vilket tenderar att förstärka redan existerande ojämlikheter i utrustningsstandard mm. En kontinuerlig förbättringsverksamhet måste ses i det perspektivet.

Ojämlika egna påverkansmöjligheter vid utformning, drift och underhåll, sanering och förbättring: Ojämlikheterna kan hänföras såväl till beståndets struktur och besittningsformer som till hushållensskilda förutsättningar. En ökad jämlikhet i detta avseende ställer krav på planering, genomförande och förvaltning av sanerings- och förbättringsåtgärder samt på förvaltningen av bostadsområden. Här har viktiga förändringsprocesser satts igång.

Ojämlika möjligheter att påverka boendekostnaderna genom t ex eget arbete: Möjligheterna att välja att ta en högre boendekostnad eller att själv utföra visst arbete är större i bostäder med äganderätt och i bostäder med bostadsrätt än i bostäder med hyresrätt. Vid sanerings- och förbättringsverksamhet ges möjlighet att pröva t ex i vilken utsträckning det går att i flerfamiljshus låta hushållen välja mellan egen arbetsinsats och andras, vilket intresse som finns och vilka krav det ställer på förändrad planering och organisation av genomförandet och förvaltningen.



## 2. Utjämnning av variationer i standard

Inom denna strategi ryms de delmål som avser vilken kvalitativ nivå som skall eftersträvas och åtgärder för att förändra den kvalitativa nivån i beståndet. Hit hör uppställandet av minimigränser för lägsta acceptabla standard och maximigränser för hur hög standard samhället är angeläget att främja vid en viss tidpunkt. Under denna strategi behandlas enbart fysiska egenskaper (inkl serviceutbud) hos bostadslägenhet och bostadsområde:

Utrymmesstandard: Lägenhetsfördelningen, men även antal m<sup>2</sup> per rum varierar betydligt i beståndet. Att utjämna lägenhetsfördelningen är ett av de preciserade delmålen för saneringsverksamheten.

Omgivningsegenskaper: Krav på ren luft, rent vatten, frihet från bullerstörningar m m är ojämnt tillgodosedda i olika delar av beståndet. Sanerings- och förbättringsverksamhetens möjlighet att utjämna sådana skillnader åtminstone upp till en viss miniminivå måste beaktas.

Utrustningsstandard: Att utjämna existerande skillnader i utrustningsstandard i beståndet jämfört med aktuell nyproduktion är ett av de preciserade delmålen för saneringsverksamheten.

Bostadsområdets utformning och utrustning: Närmiljöns kvaliteter - tillgång till service, gemensamma lokaler och utformning av den yttre miljön - varierar avsevärt över hela beståndet. Sanerings- och förbättringsverksamheten är ett led i strävanden att utjämna sådana skillnader mellan bostadsområden.

Underhållsnivå: Underhållet av lägenhet, fastighet och bostadsområde är en väsentlig faktor för hushållens upplevelse av områdets kvalitativa nivå. Även i detta avseende finns det väsentliga skillnader mellan olika områden. En koppling mellan underhållsnivå och sanerings- och förbättringsverksamhet, t ex kontinuerliga underhålls- och förbättringsinsatser som alternativ till mer omfattande saneringar blir ur jämlikhetssynpunkt en intressant frågeställning.

## 3. Ökad områdesvis variation i den sociala strukturen

Inom denna strategi ryms mål för hur kvaliteterna skall fördelas. Här behandlas således målet om en allsidig hushålls- och boendestruktur i bostadsområden och åtgärder, som syftar till ökad måluppfyllelse - men också andra strävanden att påverka egenskaper i den sociala miljön.



Det finns betydande skillnader mellan olika bostadsområden vad gäller den sociala strukturen - skillnader som ger ojämlika förutsättningar för de där boende. Skillnaderna kan beskrivas på olika sätt t ex i

- åldersfördelning och hushållssammansättning
- inkomstfördelning
- funktionssätt  
aktiva-passiva, kontaktlösa-kontaktrika, misstroagna-välkomnande,  
plats att sova på-plats att leva på

Målet att skapa en allsidig hushållssammansättning har betytt mycket för kraven på blandning av lägenhetsstorlekar, besittningsformer och hustyper inom ett område och en utjämning av sådana skillnader mellan olika områden.

Betydelsen av kunskap om de sociala processerna vid ingrepp i miljöer som är i bruk kan inte nog poängteras.

För varje så definierat problemområde har existerande målformuleringar sammanställts och försök har gjorts att återge de dominerande idéer som ligger implicit i målformuleringarna och som avgör val av medel för att nå högre måluppfyllelse, ökad jämlikhet. De dominerande idéerna avser såväl föreställningar om hur det bör vara som uppfattningar om hur det är idag och varför. Föreställningarna om orsak-verkanssamband är sedan direkt kopplade till vilka medel som ligger närmast till hands. Dessa närmast till hands liggande medel att nå högre måluppfyllelse specificeras särskilt. Vidare anges utifrån medlen behov av FoU, dvs angelägna forskningsinsatser, som svarar mot ett kunskapsbehov vid utformning eller tillämpning av medlen. Kunskapsbehovet kan hänföras till ett bestämt skede i bebyggelseprocessen och till vissa aktörer i denna process. Utgångspunkten vid nedbrytningen har varit samhällets, statens, jämlikhetsmål. I strävanden att öka jämlikheten på ett visst område uppstår således inte bara kunskapsbehov hos statliga och kommunala myndigheter utan också hos andra som är praktiskt medverkande i bebyggelseprocessen. Det här använda arbetssättet söker fånga in också det sistnämnda slaget av forskningsinsatser.

Som exempel redovisas på nästföljande sidor tillvägagångssättet för problemområdet ojämlika nyttjandemöjligheter av miljön (strategi I), utrustningsstandard (strategi II) och bostadsområdets funktionssätt (strategi III).

De forskningsuppgifter som diskuteras är av olika slag:

- a) att utifrån samhällets preciseringar av mål och delmål granska styrmedlen och deras effekter, var för sig och i samverkan. Här avses såväl statliga som kommunala styrmedel.
- b) att studera de olika aktörssystemen (aktörer = de av samhällsbyggandets intressenter - personer och organisationer - som tar aktiv del i olika beslut i samband med sanering och förbättring) och kartlägga vilka faktorer i aktörssystemen som verkar i riktning mot ökad jämlikhet respektive i andra riktningar, drivkrafter och hinder i de enskilda systemen.
- c) att följa upp pågående sanerings- och förbättringsverksamhet på motsvarande sätt på objektsnivå - det är angeläget att dessa uppföljningar göres så fullständiga som möjligt - redogör för såväl standardmässiga förändringar som förändringar i den sociala strukturen, vad man ville uppnå, vem som påverkade beslut, vad som påverkade beslut och under vilka administrativa-organisatoriska förutsättningar det gjordes. Uppföljningar bör göras av såväl goda som dåliga exempel ur jämlikhetssynpunkt.
- d) att beskriva och förklara hur det system ser ut som man ytterst vill påverka - de boende och deras livssituation och möjligheter att själv påverka den, även hur sociala strukturer byggs upp och förändras.
- e) att visa vad som är möjligt att göra i olika bebyggelse typer, tekniska försörjningssystem m m, utarbetande av alternativ givet vissa betingelser. Dvs mer traditionell forskning kring tekniska frågor, metoder i planerings- och genomförandeskedena.

Med hänsyn till sanerings- och förbättringsverksamhetens tilltagande omfattning och stora betydelse för uppnåendet av bostadspolitiska mål av betydelse för ökad jämlikhet har målgruppen särskilt understrukt vikten av att forskning enligt a)-c) initieras.

Det perspektiv målgruppen anlagt på sanerings- och förbättringsverksamheten har lett till en betoning av den kontinuerliga förbättrings- och förändringsverksamheten i bostadsområden och kopplingar mellan förändringar i den fysiska strukturen och i den sociala strukturen, i bostadsområdets sociala funktionssätt och individens förhållande till sin närmiljö.

Sambanden mellan vald genomförandemetod och brukandet, mellan underhållsnivå och brukande, mellan administration och organisation och områdets funktions-sätt är exempel på forskningsområden som målgruppen kommit att betona utifrån det anlagda betraktelsesättet.

Arbetsättet har gjort att sådana frågeställningar som är av vikt för uppnåendet av ökad jämlikhet på boendeområdet har isolerats. De har sedan exemplifierats utifrån sanerings- och förbättringsverksamhet - men torde kunna ge läsaren uppslag till motsvarande forskningsinsatser och problemställningar inom nyproduktionen likaså.

Jämlikhet är inte det enda samhällsmålet av betydelse för bostadsbyggandet, i detta fall sanerings- och förbättringsverksamheten. De bakom andra mål liggande dominerande idéerna och föreställningar om medel kan stå i motsatsställning till en del av de här berörda. Innan en analys av andra mål gjorts på motsvarande sätt återger detta material enbart en infallsvinkel på sanerings- och förbättringsverksamheten ur samhällssynpunkt, enbart en delmängd av den totala mängden forskningsinsatser som samhällsintresset motiverar. Det är emellertid vår uppfattning att det är en väsentlig delmängd som är återgiven här och att många av de här berörda centrala frågeställningarna hör till de mest angelägna forskningsuppgifterna idag.

## REFERERAD LITTERATUR

Frankenhaeuser, M: SYNUNKTER PÅ FORSKNING OM MÄNNISKANSI FRAMTIDENS SAMHÄLLE, DsJu 1972:24

Nordenström, H: OM POLITISKA MÅL OCH FORSKNINGENS INRIKTNING  
BFR - MÅL - RAMPROGRAM

Odén, B: PLANERING, VÄRDESTRUKTUR OCH DEMOKRATISK PARTICIPATION  
DsJu 1972:27

Prop 1974:150

BOSTADSSANERING, Problem och forskningsbehov, Rapport R63:1974 från  
Byggforskningen



**R1: 1977**

**Denna rapport har tillkommit på uppdrag av Programnämnd A.  
Statens råd för bygnadsforskning till Anna-Lena Hallberg, Lund.**

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

**Pris: 27 kronor + moms**