



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

R99:1979

Samhällets styrmedel vid sanering och ombyggnad

En översikt 1979

Birger Wärn

Byggforskningen

TEKNISKA HOGSKOLAN I LUND
SEKTIONEN FOR VAG- OCH VATTEN
BIBLIOTEKET

R99:1979

SAMHÄLLET'S STYRMEDEL VID
SANERING OCH OMBYGGNAD
EN ÖVERSIKT 1979

Birger Wärn

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag
780993-3 från Statens råd för byggnadsforskning
till Byggordning Konsult AB, Stockholm.

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

R99:1979

ISBN 91-540-3092-7
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

LiberTryck Stockholm 1979 956177

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	5
1 INLEDNING	7
2 ÄNDRADE LAGAR FRÅN 1974-1979 I KORTHET	9
2.1 Ändrade lagar och bestämmelser från 1974	9
2.2 Viktiga förändringar på gång!	20
2.3 Sammanställning av årliga förändringar (1974-1978) av vissa administrativa styrmedel som berör sanering av flerfamiljshus	22
3 SANERINGSVERKSAMHETEN I NIO KOMMUNER	29
3.1 Faktisk ombyggnad 1975 - 1977. Speciellt med hänsyn till om uppställda riktlinjer och mål har uppfyllts	29
3.2 Hyresnivåer i nybyggda resp. ombyggda fastig- heter, centrala delar kontra ytterområden	34
3.3 Kommunernas riktlinjer och ambitioner för sanering	36
3.4 Hur tolkas SBN i vissa frågor vid ombyggnad? Används markvillkoret för att uppnå vissa standardkrav?	39
3.5 Kommunala initiativ	42
3.6 Kommunernas utnyttjande av gällande lag- stiftning	45
3.7 Behov av ny eller ändrad lagstiftning?	49
3.8 Planer och utredningar om 30- och 40-talens s.k. halvgamla områden. Speciella problem vid upprustning eller ombyggnad	50
3.9 Framtidens problem vid sanering?	53
4 ADMINISTRATIVA OCH EKONOMISKA PROBLEM I SAMBAND MED OMBYGGNAD - FÖRSÖK TILL SAMMAN- FATTNING OCH ANALYS	55
4.1 Utgångspunkter	55
4.2 Saneringens omfattning	59
4.3 Saneringsprocessen kontra olika intressenter	62
4.4 Lagstiftning, bestämmelser och normer	64
4.5 Framtida problem	65
BILAGA 1 Bostadsbeståndet, en jämförelse mellan FoB 1970 och FoB 1975	69
BILAGA 2 Kommunenkät - formulär	79
BILAGA 3 Uppställning av tillfrågade kommuner och organisationer	85

SAMMANFATTNING

Tyngdpunkten i bostadspolitiken i Sverige efter 1 januari 1975 ligger i en omläggning av bostadslånen, förstärkning av markpolitiken, skärpning av byggkonkurrensen, åtgärder för miljöförbättring samt inledning till en uppbyggnad av boendedemokrati.

Bland målen för bostadsbyggandet poängteras starkt att den kvantitativa syn på byggandet som varit naturlig under de år då bostadsbristens avveckling framstod såsom huvudmålet, nu måste vika till förmån för en ökad uppmärksamhet åt miljö- och kvalitetsfrågor. Dessutom påpekas att ombyggnadstakten bör ökas väsentligt.

I denna studie har syftet varit att undersöka vilka riktlinjer som några kommuner har uppställt för att kunna uppfylla de bostadspolitiska målen, om riktlinjerna har kunnat uppnås, vilka medel som har använts och vilka resultaten blivit.

Vad gäller saneringens omfattning är andelen lägenheter som rubriceras som moderna redan före ombyggnad påfallande hög eller ca 20% åren 1975-1977. Saneringsvolymen är liten i flera kommuner i absoluta tal. Om nuvarande trender fortsätter kommer flera kommuner att ha kvar sitt icke-moderna lägenhetsbestånd till långt in på 1990-talet.

Hyran efter ombyggnad anses vara en viktig faktor för saneringstakten. Men av det insamlade materialet kan man konstatera att saneringstakten inte står i någon direkt relation till hyresnivån. Andra faktorer som t.ex. kommunernas markpolitik måste troligtvis ha en mer avgörande betydelse.

SBN:s bestämmelser vid ombyggnad tolkas olika i olika kommuner. Ett exempel är installation av hiss. Tidigare var Stockholm hårdast med krav på hiss vid 4 våningar. Nu är det Malmö och Göteborg som i flertalet fall ställer detta krav. Stockholm kräver hiss först i hus med mer än fyra våningar.

De studerade nio kommunerna använder sig av olika sätt att stimulera saneringen. Det visar sig att tillvägagångssättet är högst olika. Som ett exempel kan nämnas att Stockholm bl.a. försöker stimulera saneringen genom att vända sig till fastighetsägarna. Helsingborg däremot försöker initiera saneringen genom byggföretagen. Ytterligare en variant är de kommuner som inte har tillräckligt med resurser för att utnyttja den lagstiftning och de styrmedel som finns.

Helt naturligt upplevs förekomsten av statliga bostadslån vid ombyggnad som något positivt även om själva lånen ofta sägs vara otillräckliga. Men olika lagar och bestämmelser inom saneringsområdet måste samordnas för att bli effektiva. I dag är saneringslagstiftningen för svag. Ett uttryck för detta är att ett genomförande av åtgärdsföreläggande upplevs som omständligt och därför förekommer i mycket liten omfattning.

I framtiden talar mycket för att nybyggandet blir ett komplement till den befintliga bebyggelsen. Huvudproblemet blir inte att bygga nytt utan att kontinuerligt förnya det befintliga fastighetsbeståndet. Dagens styrmedel är utvecklade från en situation då man prioriterade nybyggandet. Morgondagens styrmedel måste inriktas på att få till stånd åtgärder i äldre bostadsområden.

Problemen med 30-och 40-talets s.k.halvgamla områden börjar aktualiseras. Denna bebyggelse har liksom den äldre stenstaden successivt förslitits. Efterhand har barnfamiljer flyttat och därigenom andelen äldre boende ökat. Liksom i städernas centrala delar ställs också här krav på trafiksanering.

Att följa SBN:s bestämmelser fullt ut vid ombyggnad av 30-och 40-talsbebyggelsen skulle innebära väldigt stora ingrepp och därmed oförsvarligt höga kostnader. Svensk Byggnorm medger avsteg men reglerna för detta är allmänt hållna. Eftersom vi har stor volym av likformad bebyggelse från olika tidsperioder, borde berörda myndigheter utarbeta riktlinjer för upprustning och ombyggnad av rikhaltigt förekommande hustyper. Då har man skapat försättningar för att undvika diskussioner om avsteg vid varje ärende som annars orsakar tidsförskjutningar och kostnader. Redan när stadsplanearbetet för förnyelse av ett halvgammalt område skall påbörjas är ett tekniskt ombyggnadsprogram för husen det inte minst viktiga.

1. INLEDNING

Detta arbete behandlar genomförande av sanering, främst ombyggnad av flerfamiljshus och speciellt med hänsyn till de administrativa styrmedlen och ekonomin.

Avstampet för denna studie är saneringsutredningen SoU 1971:64 och 65; riksdagsbesluten år 1973 med anledning av propositionerna 1973:21 och 22 angående sanering av det äldre bostadsbeståndet samt förslag till bostadssaneringslag, ävensom byggforskningsrådets rapport " Bostadssanering-problem och forskningsbehov" R63:1974.

Detta betyder att vi inte har ifrågasatt de mål som uppsatts av stat och kommun. De målen innebär ju bl.a. att samtliga halv-och omoderna lägenheter skall saneras ! Vi har utgått ifrån att styrmedlen är utformade med denna utgångspunkt.

Vi har inte behandlat frågan om sanering av kulturhistorisk värdefull bebyggelse. Vi har inte heller särskilt studerat förvaltningsformernas betydelse för saneringens genomförande och omfattning, dels beroende på att vi inte kunnat få fram tillräckligt med underlag, dels på grund av att det är först på senare år som förvaltningsformens betydelse vid sanering har diskuterats.

Med hjälp av folk-och bostadsräkningen (FoB) har vi visat förändringarna i bostadsbeståndet i riket mellan 1970 och 1975 samt i viss mån fram till 1978, se bilaga nr 1.

Huvudvikten av arbetet har vi lagt på att försöka beskriva hur de administrativa styrmedlen för sanering har utvecklats mellan 1974 och 1978 (kap.2), på att belysa bostadssaneringens förlopp i vissa kommuner samt hur styrmedlen utnyttjas i dessa. Kommunerna har valts med utgångspunkt i de som studerades i ovannämnda rapport, R63:1974, men några har bytts ut med tanke på att vi ville ha viss information om 30-och 40-talsbebyggelsen.

Vi har i en enkät vänt oss till nio kommuner och förutom kommunerna tillfrågat även byggmästare - fastighetsägare - och hyresgästföreningarna samt byggnadsarbetareförbundets avdelningar i dessa. Till enkätsvaren från kommunerna har fogats kommunala bostadsbyggnadsprogram samt en mängd kommunala utlåtanden och andra handlingar som belyser riktlinjer för och omfattningar av saneringen. Förutom berörda lagar och förordningar är enkäten med tillhörande handlingar vårt främsta källmaterial.

När det gäller omfattningen av saneringen gör vi vissa uttalanden om hur de olika kommunerna har "lyckats". Vi har därmed inte velat värdera de olika kommunernas resultat, utan främst velat ge underlag för en jämförelse av uppgjorda program med uppnådda resultat och med beaktande av kommunens arbetsmetoder.

Vi har inte försökt göra någon omfattande beskrivning av saneringen i de olika kommunerna. Vi har istället försökt lyfta fram vissa frågor som vi med stöd av materialet anser bör bli föremål för ytterligare studium. Syftet har sålunda inte varit att göra en vetenskaplig studie, utan mer att genom en enkel och snabb metod försöka få fram skillnader mellan saneringen i olika kommuner och väcka intresse för vidare diskussioner och FoU-arbete.

Av materialet anser vi oss kunna utläsa att bostads-saneringen i huvudsak inte endast är ett tekniskt och ekonomiskt problem, utan i hög grad är en politisk fråga. (Naturligtvis har utgångsläget i respektive kommun stor betydelse för saneringspolitiken och händelseförloppet). Vid kommande studier bör man därför som bas belysa bostadsförhållandena och bostads-efterfrågan i berörda kommuner, samt beskriva förekommande politiska beslut rörande saneringens omfattning och inriktning samt styrmedlens utnyttjande.

Denna utredning har gjorts av Birger Wärn, Byggordning Konsult AB. Som referensgrupp har fungerat Erland Svensson och Gillis Edholm, tidigare verksamma som sekreterare i saneringsutredningen respektive byggforskningsrådets saneringsgrupp, numera som tjänstemän vid Stockholms fastighetskontor. Gillis Edholm har medverkat som författare till kap 2 och bilaga 1.

2. UTVECKLINGEN FRÅN 1974-1979 I KORTHET

2.1 ÄNDRADE LAGAR OCH BESTÄMMELSER FRÅN 1974

Följande är en kortfattad beskrivning av de väsentligaste ändringarna i bostadssaneringslagen och andra lagar och bestämmelser efter 1 januari 1974.

De bostadspolitiska hjälpmedlen som skapades i början av 70-talet för att få till stånd en ökad bostadssanering, hade formen av knutpiska (bostadssaneringslagen) och morot (bostadslån och initialstöd). Bostadslånen och inledningsvis initialstödet skulle stimulera ombyggnad av undermåliga bostäder så att dessa blev ändmålsenliga. Den bostadstekniska standard som skulle eftersträvas angavs i ett komplement till bostadsstyrelsens skrift God bostad. Dessa anvisningar har sedermera inarbetats i Svensk byggnorm (SBN). Tvångsmedlet skulle vara bostadssaneringslagen med vars hjälp kommunerna skulle kunna tvinga fram upprustning. I anslutning till bostadssaneringslagen angavs den utrustningsmängd som man skulle kunna tvinga fram med denna lag, den lägsta godtagbara standard (LGS). Dessa principer gäller även idag. Reglerna har emellertid modifierats. Härvid må nämnas att hyresgästerna givits rätt att påfordra upprustning enligt bostadssaneringslagen. Vidare har hyresgästerna givits rätt att påverka upprustningens omfattning. Lagtekniskt har denna rätt utformats på så sätt att hyresgästerna får säga nej till sådana åtgärder som inte erfordras för att uppnå LGS. När God bostad inarbetades i Svensk byggnorm infördes ett kapitel med ombyggnadsbestämmelser i SBN. SBN:s krav kan betraktas som höga vid ombyggnad, men avstegsmöjligheter anges på vissa grunder. Det krav på utrustningsmängd som ingår i LGS skall emellertid alltid uppfyllas.

Tyngdpunkten i bostadspolitiken efter 1 januari 1975 ligger i en omläggning av bostadslånen, förstärkning av markpolitiken, skärpning av byggkonkurrensen, åtgärder för miljöförbättring samt inledning till en uppbyggnad av boend demokrati.

Bland målen för bostadsbyggandet poängteras starkt att den kvantitativa syn på byggandet som varit naturlig under de år då bostadsbristens avveckling framstod såsom huvudmålet, nu måste vika till förmån för en ökad uppmärksamhet åt miljö- och kvalitetsfrågor.

Någon allmän höjning av lägenheternas utrustningsstandard förordas inte, däremot ställs högre anspråk på yttre bostadsmiljöer och bostadskomplement. Behovet av att i flerfamiljshus få en ökad andel lägenheter med fyra eller fler rum och kök understryks.

Ombyggnadstakten bör ökas väsentligt och tyngdpunkten förskjutes från småhus till flerfamiljshus.

Statligt kreditstöd

Det statliga kreditstödet för bostadsförsörjning är utan tvekan en av hörnpelarna i bostadspolitiken. Numera har låne- och bidragssystemet utrymme för de flesta bostadsförbättrande åtgärderna som är aktuella. Att kreditstödet har avgörande betydelse framgår inte minst av de omfattande förändringar som genomförts åren 1974-1978. Det stora behovet av lån och bidrag till bostadsbyggande har medfört krav på ändringar för att stödet skall få en ändamålsenlig inriktning. Sammanfattningsvis kan sägas att dessa förändringar nästan undantagslöst inneburit en utvidgning av stödet och/eller ökade subventioner. I slutet av detta kapitel redovisas i en sammanställning de viktigaste ändringarna åren 1974-78 vad avser bl.a. kreditstödet för sanering av flerfamiljshus.

Förutom att befintliga låne- och bidragsformer utvecklats har även åtskilliga nya stödformer införts. Av stor betydelse är då i första hand det energistöd (SFS 1977:332) i form av lån och bidrag som infördes 1974 som ett resultat av energikrisen. Stödet för bostadshus utgår för åtgärder som syftar till bättre hushållning med energi eller användning av annat bränsle än olja vid uppvärmning. Stödet har fått betydande omfattning och aktualiseras ofta i samband med ombyggnadsprojekt. Sedan 1974 har inemot 1 miljon lägenheter berörts av åtgärder som finansierats med energistöd.

Även bidraget för miljöförbättrande åtgärder som infördes 1975 har haft stor betydelse. Inte minst genom att tillkomsten av miljöbidraget kommit att markera att miljö- och kvalitetsfrågor bör ges ökad uppmärksamhet.

Bidraget är i första hand avsett för förbättring av boendemiljöer i flerfamiljshusområden uppförda före 1975 och utgår i mån av tillgång på medel. Områden med många uthyrda lägenheter eller där man har avsättningssvårigheter prioriteras. Till en början utgick bidrag med högst 50% av godkänd kostnad dock som regel maximalt 1 000 kr/lgh. Ansökningarna avseende prioriterade åtgärder var då få, antagligen beroende på att det var svårt att få lån till resterande 50% av kostnaden. Miljöbidragen kunde därför även utnyttjas i samband med ombyggnad eller mindre förbättringar även om det inte förelåg några avsättningssvårigheter för lägenheterna.

Från och med 1977-01-01 ändrades emellertid bestämmelserna så att bostadslån med räntebidrag kan utgå för den del av godkänd kostnad som ej täcks av bidrag. Därmed har stödformen blivit mer attraktiv för prioriterade projekt. Vid årsskiftet 78/79 hade också hela anslaget för miljöbidrag förbrukats. I årets budgetproposition framhålls att bidraget i större utsträckning bör styras till projekt med hög prioritet och ej utgå till åtgärder i hus som ej uppnår lägsta godtagbara standard eller där bostadslån kan utgå.

Hyresförlustlånen har åtminstone indirekt haft betydelse för saneringsverksamheten genom att avlasta kommuner och företag de akuta problem som hyresförluster-na förorsakat.

Huvudprinciperna för bostadslånegivningen till ombyggnad angavs av saneringsutredningen. Utgångspunkten för den statliga lånegivningen är de principer för belåning som sedan länge tillämpats vid nybyggnad. Beträffande standardfrågor gällde och gäller i princip fortfarande, att man skulle utgå från nybyggnadsstandard men kunna göra avsteg ned till lägsta godtagbara standard enligt dåvarande God bostad. Bestämmelserna i God bostad inarbetades i Svensk Byggnorm från 1976. Från och med 1975 har hyresgästorganisationen fått stort inflytande över standardvalet och har vetorätt för åtgärder som överstiger lägsta godtagbara standard.

Beträffande värderingsfrågorna gäller i stora drag följande. Lånegivningen syftade till en finansiering av ombyggnadskostnaden inom ramen för de belåningsvärden, låneunderlag och pantvärde, som kan beräknas för en motsvarande nybyggnad efter reduktion med hänsyn till kvarstående brister. Genom en enkel avkastningskalkyl gjordes därefter en avstämning av pantvärdet som därigenom anpassades till aktuell hyresnivå efter ombyggnad. Även om tillämpningen kom att variera något mellan olika kommuner och län innebar lånesystemet att ingångsvärdet före ombyggnad i lånehänseende blev avhängigt av den hyresnivå som kunde erhållas efter ombyggnad. I de fall hyresnivån för nybyggda objekt var påtagligt högre än för ombyggda objekt, blev låneutrymmet för ingångsvärdet förhållandevis lågt vilket kunde förorsaka bekymmer särskilt om fastigheten nyligen försålts och köpeskillingen finansierats med utökade lån.

Det bör emellertid framhållas att det särskilda initialstöd som utgick från halvårsskiftet 1973 till halvårsskiftet 1975 innebar en mycket betydelsefull förstärkning av bostadslånegivningen. Bidrag utgick med 20% av godkänd ombyggnadskostnad dock maximalt 6 000 kr per lägenhet före ombyggnad. Det kan dock påpekas att efterhand som ombyggnadskostnaderna ökade till följd av den allmänna kostnadsfördyringen fick initialstödet på grund av dess konstruktion mindre relativ betydelse i projekt där genomgripande och kostnadskrävande åtgärder genomfördes.

I samband med att initialstödet avvecklades skedde en rad betydelsefulla ändringar i bostadslånesystemet som delvis innebar en kompensation för bidragsbortfallet. Paritetslånesystemet avvecklades. I stället infördes ett nytt subventionssystem med en av staten garanterad ränta på 3,9% det första året för bostadslån och bottenlån som avsåg bostäder. Därmed kunde kapitalkostnaden för den del av belåningen som avsåg ombyggnadskostnader för bostäder sänkas med 20-25%.

Trots dessa ändringar var emellertid inte belåningen för ombyggnad problemfri. I likhet med nyproduktionen drabbas även ombyggnadsverksamheten framför allt under 1976 och 1977 samt 1978 av stora kostnadsökningar till följd av inflationen och ökade krav samtidigt som hyresuttaget efter ombyggnad i stort sett stod stilla om man undantar de hyresjusteringar som gjordes för att i någon mån täcka ökade driftskostnader.

För att bl.a. möta dessa problem ändrades bostadslånegivningen från och med 1976-07-01 till att förutom ombyggnadskostnader även kunna omfatta lån till ingångsvärdet. Lånemöjligheten för ingångsvärdet begränsades till 40% av ombyggnadskostnaden, dock maximalt det för respektive kommun fastställda schablonbeloppet för tomt- och grundberedning samt lägestillägg. Lån till ingångsvärdet innebar också att en ny aspekt, skattefrågan kom att beaktas i bostadslånesystemet. De fastighetsägare som ej schablonbeskattas, och följaktligen är berättigade till avdrag för den del av ombyggnadskostnaden som avser reparation och underhåll (dvs. enskild person och enskilt företag), erhåller en garanterad ränta om 5,0% om man väljer lån till ingångsvärdet. I sin praktiska tillämpning har denna bestämmelse i kombination med reglerna för avkastningskalkyler inneburit att lån till ingångsvärdet sällan varit ett attraktivt alternativ för de privata fastighetsägare som gjort genomgripande och kostnadskrävande åtgärder.

1978 infördes nya principer för beräkning av pantvärde vid ombyggnad. Innebörden härav är att den avstämning av pantvärdet som tidigare gjordes mot bakgrund av en avkastningskalkyl slopas. Bestämmelsen torde för flertalet kommuner medge ett påtagligt högre belåningsvärde vid ombyggnad, samtidigt som lånereglerna för ombyggnad får en starkare anknytning till det schablonsystem som gäller för nybyggnad. Bostadsstyrelsen har helt nyligen utfärdat nya anvisningar februari 1979. Det är därför inte möjligt att nu dra några slutsatser om denna bestämmelses betydelse i sin praktiska tillämpning.

Underhållslån

För att ge bostadsföretagen möjlighet att avhjälpa brister i underhållet infördes ett statligt underhållslån fr.o.m. 1979-01-01.

Stödet föreslås få följande utformning:

Lånet som t.v. utgår till alla fastighetsägare som förvaltar lägenheter i hyreshus och får användas för att bekosta underhållsåtgärder i fastighetsägarens samtliga hyreshus. Lånets storlek beräknas med hänsyn till omfattningen i en och samma kommun av fastighetsägarens lägenheter som här uppförts med statligt stöd och färdigställets under åren 1965 t.o.m. 1975.

Det årliga lånebeloppet uppgår till högst 15 kr för varje kvadratmeter bostadslägenhetsyta. Lånet är tills vidare temporärt och utgår för vart och ett av åren 1979 och 1980.

Lagen om förvärv av hyresfastighet mm (SFS 1975:1132).

Den s.k. tillståndslagen (Lex Backström) trädde i kraft 1976-01-01 och innebar att köparen av en hyresfastighet skall godkännas av hyresnämnden efter yttrande av kommunen. Lagen gäller nu i de tre storstadsområdena. I en departementspromemoria har emellertid föreslagits att lagen skall gälla hela riket.

Syftet med tillståndslagen framgår bl.a. av vad föredragande statsråd anförde i den proposition som låg till grund för lagen "åtgärder måste vidtas" i all den utsträckning som är möjlig för att hindra att bostadsfastigheter i framtiden kommer att behandlas som handelsvara i kretsar där mindre nogräknade personer etablerar sig som fastighetsägare .

Kraven på fastighetsägaren innebär att förvärvstillstånd får vägras om ägaren ej gör sannolikt att han är i stånd att förvalta fastigheten att syftet är att idka bostadsförvaltning och hålla fastigheten i gott skick samt, att han kommer att "iaktta god sed i hyresförhållanden".

Bostadsförvaltningslagen SFS 1977:792.

Bostadsförvaltningslagen trädde i kraft 1978-01-01 och ersätter den tidigare lagen om tvångsförvaltning (SFS 1970:246).

Förvaltningslagen medger hårdare tag mot försumliga fastighetsägare. Beslut om tvångsförvaltningen fattas av hyresnämnd på ansökan av kommun eller hyresgästorganisation. Lagen innebär bl.a. att fastighetsägaren kan åläggas att till förvaltaren ge ut de ytterligare medel (utöver hyresinkomster) som erfordras för att undanröja de olägenheter som föranlett beslutet om tvångsförvaltning. Detta gäller även om fastigheten måste undgå en mer omfattande förbättring eller modernisering.

Om fastigheten är under tvångsförvaltning men utan att en tillfredsställande förvaltning kan uppnås får kommunen lösa in fastigheten. I sådant fall gäller i tillämpliga delar expropriationslagens bestämmelser.

Eftersom lagen är förhållandevis ny och endast torde ha tillämpats i ett fåtal fall, är också erfarenheterna begränsade.

Bostadssaneringslagen SFS 1973:531.

Den 1 januari 1974 trädde bostadssaneringslagen i kraft. Syftet med den lagen är att ge kommunerna ett instrument för att kunna påverka fastighetsägarna att rusta upp sina fastigheter till den lägsta standard som kan godtas. Denna standard som reglerades i en särskild kungörelse, SFS 1973:532 är numera inarbetad i bostadssaneringslagen.

Nämnda lagstiftning grundar sig på saneringsutredningens betänkande sanering I och II (SoU 1971:64 och 65). Utredningen föreslog bl.a. en lagstiftning som skulle ge kommunerna möjligheter att effektivt genomdriva krav på upprustning av bostadsfastigheter. Bostadssaneringslagen skiljer sig på ganska många punkter från saneringsutredningens förslag, men uppfyller samma syfte, nämligen att göra det möjligt för kommunen att tvinga fastighetsägare att råda bot på bristerna i hus som har en undermålig standard.

De lagändringar som gäller hyresgästinflytande infördes fr.o.m. 1 januari 1975 och tar framför allt sikte på två situationer. Dels den då hyresgästerna motsätter sig vissa ändringar i fastigheten och dels den då hyresgästerna vill ta initiativ till förbättringar.

Ändringarna innebär skilda bestämmelser dels för det fall att åtgärden inte kräver byggnadslov, dels för det fall att byggnadslov krävs. I det första fallet får hyresnämnd på ansökan av hyresgästorganisation förbjuda fastighetsägare att utföra förbättringsarbeten m.m. utöver vad som krävs för att uppnå lägsta godtagbara standard om det är uppenbart att åtgärden inte är påkallad av boendehänsyn. Uttrycket boendehänsyn syftar på att de boendes intresse i allmänhet skall fastställas med vägledning av samhällets uppställda politiska mål.

I det senare fallet d.v.s då byggnadslov krävs, får annan åtgärd än som behövs för att nå lägsta godtagbara standard vidtas endast efter medgivande av hyresnämnd om hyresgästorganisation motsatt sig den. Eftersom ombyggnad och upprustning av fastigheter i regel kräver byggnadslov får man förutsätta att projektgodkännande från hyresgästorganisation i praktiken regelmässigt måste föregå varje ansökan om byggnadslov och bostadslån.

För den andra situationen, då hyresgästerna vill ta initiativet till förbättringar har hyresgästerna fått ett vidgat kollektivt inflytande genom initiativrätt beträffande upprustningsåläggande och användningsförbud enligt bostadssaneringslagen.

Reglerna beträffande hyresgästernas möjligheter att hindra eller påkalla vissa åtgärder har getts karaktären av försöksverksamhet begränsas till Stockholms-, Göteborgs- och Malmöområdena.

Hyresgästinflytandet skall utövas av varje organisation av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning. Om sådan saknas svarar riksorganisation eller av förening ansluten till riksorganisation för hyresgästinflytandet. Det förutsätts att hyresgästorganisationen handlar i samråd med de närmast berörda hyresgästerna.

Förköpslagen (SFS 1967:868.)

Förköpslagen erhåller en ny ändamålsbestämmelse utformad så att kommun får förköpsrätt även vid försäljning av sådan egendom som behöver rustas upp. Den principiella utgångspunkten är den, att förköpsrätt skall kunna utövas när helst det behövs för att en kommun skall kunna genomföra sina markpolitiska intentioner. De nya bestämmelserna trädde i kraft 1 januari 1975.

Kommunen får på detta sätt en vidgad rätt att utöva sin förköpsrätt i samband med överlåtelse av saneringsfastigheter.

Byggnadslagen (SFS 1947:382 och Byggnadsstadgan SFS 1959:612 med Svensk Byggnorm)

Under en övergångstid åren 1974 och 1975 gällde en tillfällig ombyggnadsnorm. Fr.o.m. 1 januari 1976 gäller föreskrifter i SBN speciellt utformade för ombyggnad. Ombyggnadsbestämmelserna är införda i SBN efter resp.nybyggnadskapitel. De tidigare provisoriska byggnadstekniska bestämmelserna fastställdes i stort sett utan ändringar. De bostadstekniska normerna däremot infördes i SBN först efter en bearbetning som innebar en uppmykning i förhållande till bestämmelserna i God bostad.

Beträffande de byggnadstekniska normerna gäller att sökanden kan tillämpa dessa utan särskild motivering. Beträffande de bostadstekniska normerna gäller däremot nybyggnadsbestämmelserna varför ombyggnadsbestämmelserna endast får tillämpas om detta särskilt kan motiveras.

I de allmänna bestämmelserna i SBN kap.71 Omb.anges när avsteg från nybyggnadsbestämmelser får göras. Godtagbara skäl för avsteg kan vara höga kostnader, byggnadstekniska hinder, kulturhistoriska och miljömässiga värden eller dokumenterade önskemål från hyresgästerna.

När man i de allmänna bestämmelserna i SBN kap.71 Omb. anger att höga kostnader är ett skäl till avsteg, menas inte höga kostnader i allmänhet utan de fall då byggnadstekniska eller andra förutsättningar leder till extremt höga kostnader för någon åtgärd, t.ex. hiss-installation.

Planverket har i en kommentar till bestämmelserna rekommenderat att byggnadsnämnderna anpassar sig till hyresgästorganisationens bedömningar inom ramen för bestämmelserna i SBN. Det innebär att om t.ex. hyresgästorganisationen motsatt sig åtgärder i ett befintligt kök med motive-ring att lägsta godtagbara standard redan är uppfylld, bör byggnadsnämnden i regel godta detta.

Vid tillämpningen av ombyggnadsbestämmelserna i kapitel 71 i SBN är det viktigt att komma ihåg två saker:

1. Det måste finnas särskilda skäl för avsteg från nybyggnadsstandarden. Den i kapitel 71 Omb. angivna standarden är alltså inte generellt godtagbar.
2. Avstegen från nybyggnadsstandard får inte gå längre än vad som är motiverat av förhållandena i det enskilda fallet.

De särskilda skälen att tillämpa en lägre eller annorlunda avvägd standard än den vad som gäller vid nybyggnad, ska anges av den som söker byggnadslov. Sådana vä-gande skäl kan vara:

- Bostadslägenheterna fyller inte ett varaktigt behov.
Huset ska t.ex. rivas inom en nära framtid.
- Hyresgästorganisationen motsätter sig med stöd av bostadssaneringslagen åtgärder som inte krävs för att lägenheten ska uppnå lägsta godtagbara standard.
- Byggnadslovsansökan har föranletts av ett upp-rustningsåläggande enligt bostadssaneringslagen.
- Önskemål från de boende som den sökande anför.
Den sökande ska kunna dokumentera de boendes önskemål.
- Stora ingrepp i bärande väggar undviks.
- Hänsyn till värdefulla befintliga inredningsde-taljer, rumssamband och kulturhistoriska värden.

Bostaden som helhet blir bättre genom en annan avvägning mellan olika delar. T.ex. kan en mindre köksinredning vara motiverad om det är en förutsättning för att få plats med matbord i köket.

Förutsättningarna är så låsta att det inte är möjligt att åstadkomma nybyggnadsstandard. Det kan gälla t.ex. solförhållandena, markutrymmenas storlek och annat.

Om man vill behålla befintlig inredning och utrustning är det i regel tillräckligt att den ungefär motsvarar den lägsta nivån som är angiven i SBN kap. 71 Omb. I vissa fall hänvisar kap 71 Omb. till nybyggnadsbestämmelserna. Detta gäller bl.a. för nedanstående:
SBN kap. 34

Ljudisolering: Det är ofta nödvändigt att jämka ljudisoleringsanspråken för att möjliggöra bibehållande av värdefull miljö, t.ex. vackra taklister och kakelugnar.

Kap 43
Soputrymmen
och
sopnedkast: Nya föreskrifter är utarbetade att gälla fr.o.m. 78-04-01. Sopnedkast behöver inte anordnas om det medför minskade möjligheter att åstadkomma godtagbara arbetsförhållanden för dem som hämtar avfall från byggnader eller om det medför inte oväsentligt ökade kostnader.

Avsteg från kraven på förbättrade transportvägar (t.ex. att kärra skall kunna användas), får medges om det skulle medföra oskäliga kostnader.

Kap 33
Värmeisolering: Formellt gäller SBN Supplement 1, Energihushållning m.m. fr.o.m. 77-01-01.

Kap 37
Brandskydd: Vid nybyggnad gällande krav enligt SBN skall i stort sett gälla vid ombyggnad.

Hyreslagen, Jordabalken 12:e kap.

I hyreslagen har en bestämmelse införts som innebär att hyresgäster som berörs av ombyggnad "om möjligt" skall beredas tillfälle att efter ombyggnad flytta tillbaka till fastigheten.

Vid hyressättning efter ombyggnad skall bruksvärdesprincipen användas. Jämförelsen med likvärdiga lägenheter på samma ort skall i första hand göras med lägenheter i allmännyttiga företag.

Med en avvecklingstid av tre år upphörde hyresregleringen 75-10-01. Bestämmelserna om avveckling innebär att hyreshöjning fram till 78-12-31 får endast uttas efter överenskommelse med hyresgästorganisation och förutsätts ske etappvis.

Arbetsmiljölagen

Ett betydande antal förändringar har skett under 1975 till 1978. Den nya arbetsmiljölagen gäller fr.o.m. 78-07-01. Den viktigaste nyheten är kravet på sänkning av totaldammhalten vid utförande av byggnadsarbeten. För att detta skall åstadkommas finns två möjligheter. Antingen förse arbetarna med andningsskydd eller ordna med utsugning i slutna system försedda med filter.

Förutom själva arbetsmiljölagen har ett 10-tal anvisningar och ett 10-tal meddelande utgivits från Arbetarskyddsstyrelsen under 75-78. Då är enbart anvisningar och meddelanden medtagna som kan tänkas beröra ombyggnadsarbeten. De viktigaste nyheterna är följande:

- Personlig skyddsutrustning. P.g.a.nya Hygieniska gränsvärdeslistan krävs ökat skydd genom sänkning av gränsvärdena (ikraftträdande juli-75)
- Asbest. Ökade krav på planering innan arbetet påbörjas. Vid påträffande av asbest i ombyggnadsfastighet eller vid rivningsarbeten typ byte av värmepanna, innebär det krav på speciella arbetskläder, omklädningsrum, tvättmöjligheter, speciella regler för uppsamling m.m. (ikraftträdande okt-75).
- Byggnadsställningar av stålrör. Ökade krav på infästningar i vägg p.g.a. användande av plastväv och dyl. (ikraftträdande juni-75).

Förutom dessa nyheter ställs det fr.o.m. år 1974 krav på utbildning av samtliga arbetsledare och skyddsombud på 40 timmar. Platschefer och huvudskyddsombud skall dessutom gå en påbyggnadskurs på 32 timmar.

Slutligen har kraven ökat beträffande standard på personalbodar och etablering i befintliga fastigheter. De i avtal stipulerade 2,5 m² per plats i befintliga fastigheter är ofta svårt eller omöjligt att uppfylla.

2.2 VIKTIGA FÖRÄNDRINGAR PÅ GÅNG !

Bostadsförsörjningslagen

Bostadsförsörjningslagen har ändrats. Bostadsbyggnadsprogrammet och bostadssaneringsprogrammet har numera förts samman till ett bostadsförsörjningsprogram. Avvägningen mellan ny- och ombyggnadsverksamheten bör ske i ett sammanhang och skall mer än tidigare ta hänsyn till nushållens boendeförhållanden i olika bostadsområden.

Byggnadsstadgan

Planverket har lagt fram förslag angående komplettering och ändring av SBN vad gäller krav på handikappanpassning. Vid nybyggnad föreslås att hus med fler än två våningar skall förses med hiss. Vid ombyggnad gäller f.n. generell krav på hiss vid femvåningshus och högre, medan förslaget innebär krav på hiss vid fyrvåningshus. Riksdagen har tidigare uttalat sig mycket klart för en generell handikappanpassning av befintlig bebyggelse. Eftersom det föreliggande förslaget bl.a. kommer att innebära stora kostnader är det fortfarande osäkert hur den slutgiltiga normen kommer att se ut. SBN är fortfarande oklar vad gäller tilläggsisolering vid ombyggnad utom det att nybyggnadsstandard skall gälla med vissa undantag. I och med att energisparplanen träder i kraft och att hus byggda under 30- och 40-talen blir aktuella för ombyggnad, kommer troligtvis mer detaljerade föreskrifter för energisparåtgärder att utarbetas.

Hyreslagen

En utredning är under tillsättande som skall undersöka möjligheterna att skapa ett fondsystem för reparation och underhåll av hyresfastigheter.

Fonderna skall enligt direktiven vara knutna till hyresgästerna eller bostaden och därigenom skulle inte heller fastighetsägaren behöva beskattas för fonderna som inkomst.

Kommunalskattelagen (SFS 1978:370)

I en departementspromemoria (DsB 1978:7 har föreslagits vissa ändrade avdragsregler som har betydelse för samordning mellan skatteregler och bestämmelserna för den statliga långivningen. I promemorian föreslås att kostnaderna för sådana reparations- och underhållsarbeten som utförs i samband med ombyggnad av enskilt ägda flerfamiljshus och som ingår i låneunderlaget för statliga bostadslån, skall inräknas i byggnadens anskaffningsvärde och inte längre bli omedelbart avdragsgilla. Med denna ändring öppnas möjligheter att göra den statliga bostadslånegivningen mer enhetlig samtidigt som utjämning uppnås i förhållande till ägarekategorier som ej har möjlighet att göra reparationsavdrag.

Förslaget innebär i princip ingen reducerad avdragsrätt. Det kan dock medföra viss försämring för fastighetsägare som i dag kan utnyttja gällande omedelbara avdragsrätt för att använda skatteminskningen till att täcka underskott i fastighetsförvaltningen. Å andra sidan kan förslaget innebära en betydande förbättring för de fastighetsägare, som ej baserar fastighetsförvaltningen på inkomster från annan förvärvskälla. D.v.s. de som ej till fullo kan utnyttja den omedelbara avdragsrätten.

2.3 FÖRÄNDRINGAR AV VISSA ADMINISTRATIVA STYRMEDEL FÖK SANERING AV FLERFAMILJSHUS (1974-1978).

Sammanställning

1974

Bostadslånekungörelsen (SFS 1967:552)

- Principer för beräkning av förhöjt lån till kulturhistoriskt värdefulla bostadshus anges (fr 74-07-01)

Momskompensation (SFS 1974:113)

- Kompensation för mervärdeskatt utgår för projekt avslutade 1974 eller 1975 (fr 74-04-09)

Energistöd SFS (SFS 1974:252)

- Statligt stöd till energibesparande åtgärder införs. Bidrag max 2.000 kr/lgh.
Lån max 4.000 kr/lgh
(fr 74-06-05)

Tilläggs lån till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse (SFS 1974:225)

- Ränte- och amorteringsfritt lån införs med max 40% av låneunderlaget för nybyggnad. Lånevillkoren omprövas efter 10 år (fr 74-07-01)

Förmånsrätt för fordringar i samfälligheter (SFS 1973:1152)

- Lagen ökar möjligheterna att erhålla långfristiga lån.

1975

Bostadsfinansieringsförordningen (SFS 1974:946)

- Ersätter bostadslånekungörelsen. Paritetslånen avvecklas. Ett nytt subventionssystem med en garanterad ränta på 3,9% första året införs. Markvillkoret införs.

Höjd låneandel för bostadsrättsföreningar. Från 98% till 99%. Vissa lokaler kan få belånas som bostäder. T.ex. hobbyrum, bastu, smärre fritidslokaler.
(fr 75-01-01)

- Läges- och saneringstillägg får inräknas i låneunderlaget.
(Tidigare pantvärdet).

Krav på anslutning till fjärrvärme om så är möjligt.

Motsvarande lånemöjlighet införs.

Lån till sammanslagning av lägenheter kan utgå om det finns risk för hyresförluster (fr 75-07-01).

Initialstödet (SFS 1973:538)

- Initialstödet om 20% av ombyggnadskostnaden max 6.000 kr/lgh avvecklas för projekt som erhåller prel beslut efter 1975-07-01.

Energistödet

- Utvidgas till att gälla även allmänna samlingslokaler (fr 75-07-06)

Markförvärvslån (SFS 1975:221)

- Amorteringstiden förkortas från 10 till 7 år (fr 75-07-01)

Miljöbidrag (SFS 1975:129)

- Bidrag, i normalfallet max 1.000 kr/lgh, för förbättring av boendemiljön införs för hus byggda före 1975. (fr 75-07-01)

Hyresförlustlån (SFS 1975:222)

- Principer för räntefrihet och eftergift anges.

Bostadssaneringslagen (SFS 1973:351)

- Förutom kommunen ges även hyresgästorganisation rätt att ansöka om upprustningsåläggande resp. användningsförbud.

Den utrustningsmängd som krävs för att en lägenhet skall uppfylla lägsta godtagbara standard anges i lagen.

Hyresgästorganisationen kan med stöd av lagen motsätta sig byggnadslov för åtgärder över lägsta godtagbara standard. Hyresnämnd får undanröja denna vetorätt endast om det finns särskilda skäl (fr 75-01-01).

- Bostadssaneringslagen, § 2 och 2a, utvidgas till att gälla flertalet större kommuner. (fr 75-08-01)

Förköpslagen (SFS 1967:868)

- Kommunens förköpsrätt utvidgas till att gälla även hus som behöver rustas upp. Vidare kan förköp även gälla tomträtt. (fr 75-01-01).

Anläggningslagen (SFS 1973:1149)

- Hyresgästorganisation ges rätt att motsätta sig resp påkalla förrättning (fr 75-01-01)

Hyreslagen (12 kap Jordabalken)

- Hyresgäst får 3 månaders uppsägningstid oaktat vad som står i hyreskontraktet.

Hyresgäst får själv utföra vissa underhållsarbeten som målning och tapetsering.

Tillämpningen av begreppet bruksvärdeshyra skärps. Mindre avvikelser tillåts. Hårdare anknytning till jämförelser med lägenheter i allmännyttiga företag.

Hyresgäst får rätt att om så är möjligt återflytta efter ombyggnad etc (fr 75-01-01)

Byggnadsstadgan (SFS 1959:612)

- Bostadssaneringslagen skall beaktas vid byggnadslov. Detta fick till följd att byggnadslov ej kan beviljas med mindre än att hyresgästorganisation yttrat sig (s.k. hyresgästintyg) (fr 75-01-01)

1976

Bostadsfinansieringsförordningen

- Krav på individuell mätning och debitering av varmvatten, el och gas. Motsvarande lånemöjlighet införs. (fr 76-01-01)
- Bostadsteknisk granskning i låneärenden upphör. Ersätts av byggnadsnämndens granskning.

Vid ombyggnad införs lån till ingångsvärdet, 40% av ombyggnadskostnaden dock max schablonbeloppet för tomt- och grundberedning samt lägestillägg (fr 76-07-01)

Energistöd

- Energistöd till pannbyten och oljebrännare upphör (fr 76-04-01)

Energistöd utgår för anordnande av individuell mätning av varmvatten, el och gas.

Bidrag för skyddsrum

- Vid nybyggnad täcks merkostnaden för skyddsrum av bidrag.
(fr 76-01-01)

Tillståndslagen SFS

- Ny lag som syftar till att motverka spekulation och hindra köpare som kan anses olämpliga att förvalta hyresfastigheter. Varje köpare skall godkännas av hyresnämnden efter yttrande från kommunen för att köpet skall vara giltigt
(fr 76-01-01)

Byggnadsstadgan

- Tillägg till § 48a som säger att god värmehushållning skall beaktas. Nybyggnadsbestämmelser finns i SBN. Tillämpningsbestämmelser för ombyggnad föreligger ännu ej varför nybyggnadskraven formellt gäller även vid ombyggnad
(fr 76-01-01)

1977

Bostadsfinansieringsförordningen

- Konkurrensvillkor införs för nybyggnad

Lånegränsen för enskilt ägda hus höjs från 85% till 92% vid nybyggnad
(fr 77-07-01)

Beslut om ny tidskoefficient görs varannan månad (tidigare en gång per år) fr.o.m. dec.77. Bl.a. innebär detta en bättre anpassning av lån till kostnadsutvecklingen.

Energistöd

- Max bidraget höjs till 3.000 kr/lgh. Begränsning av lånedelen upphör
(fr 77-07-01)

Miljöbidrag

- Bostadslån kan utgå för den del av kostnaden som ej täcks av bidrag
(fr 77-07-01)

Statsbidrag för anordnande av daghem och fritidshem (SFS 1976:396)

- Det särskilda statsbidraget upphör. I stället införs ett driftsbidrag.

Byggnadsstadgan

- Tillägg till § 48 a som säger att åtgärderna skall fylla skäliga anspråk på handikappanpassning. Nybyggnadsbestämmelser har utarbetats och förts in i SBN. Det föreligger ett förslag till ombyggnadsbestämmelser. Tills vidare gäller därför de ombyggnadsbestämmelser beträffande hiss som finns i SBN kap 71. I de fall ombyggnadsbestämmelser saknas gäller formellt nybyggnadsbestämmelserna även vid ombyggnad
(fr 77-01-01)
- Tillägg till 48 a som säger att skäliga anspråk på godtagbar avfallshantering skall beaktas. Tillämpningsbestämmelserna i SBN har ändrats och gäller från 78-04-01. Ändringarna innebär framför allt krav på åtgärder för att förbättra arbetsförhållanden för sophämningspersonalen
(fr 77-07-01)

1978

Bostadsfinansieringsförordningen

- Den garanterade räntan sänks till 3,4% det första året.

Räntebidrag utgår från färdigställande (tidigare från utbetalningsdagen för bostadslånet).
(fr 78-01-01)
- Nya principer för beräkning av pantvärde vid ombyggnad införs. "Avkastningspantvärdet" slopas. Bestämmelserna torde medge påtagligt högre belåningsvärde vid ombyggnad
(fr 78-07-01)
- Bostadslån kan utgå för ombyggnad som enbart avser förbättrad avfallshantering
(fr 78-04-01)

Hyreslagen

- Skärpta straffsatser för brott avseende handel med hyresrätter
(fr 78-07-01)

Bostadssaneringslagen

- Utför ej fastighetsägaren åtgärder enligt upprustningsåläggande kan hyresnämnden på ansökan av kommunen besluta att ställa fastigheten under tvångsförvaltning enligt bostadsförvaltningslagen varvid det ingår i förvaltarens åtaganden att utföra åtgärderna
(fr 78-01-01)

Svensk Byggnorm

- Nya tillämpningsbestämmelser införs beträffande avfallshantering (fr 78-04-01)

Arbetsmiljölagen

- En ny arbetsmiljölag införs. Den viktigaste nyheten som berör ombyggnad är kravet på sänkning av totaldamhalten (fr 78-07-01)

Bostadsförvaltningslagen SFS 1977:792

- Införs i stället för tvångsförvaltningslagen (SFS 1970:246) och medger hårdare tag mot försumliga fastighetsägare. Beslut om tvångsförvaltning fattas av hyresnämnd på ansökan av kommun eller hyresgästorganisation. Ägaren kan åläggas att ge de medel som erfordras för att förvaltaren bl.a. skall kunna förbättra och modernisera.

Om fastighet är under tvångsförvaltning men tillfredsställande förvaltning ej kan uppnås, får kommunen lösa fastigheten. Då gäller i tillämpliga delar expropriationslagen.

3. SANERINGSVERKSAMHETEN I NIO KOMMUNER

3.1 FAKTISK OMBYGGNAD 75-77. SPECIELLT MED HÄNSYN TILL OM UPPSTÄLLDA RIKTLINJER OCH MÅL HAR UPPFYLLTS

De nio kommuner som deltog i enkäten var Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping, Västerås, Kalmar, Sundsvall, Helsingborg och Sundbyberg.

I bilaga 1 finns en lättillgänglig presentation över bostadsbeståndets förändringar mellan 1970 och 1975. I det följande behandlas vad som hänt under 1975 och senare samt lämnas vissa synpunkter på ombyggnadstakten. Dessutom fäster vi uppmärksamheten på lägenheter i s.k. halvgamla områden.

Enligt SCB:s officiella statistik Bo 1978:10 uppgick färdigställda lägenheter i flerfamiljshus till:

<u>År</u>	<u>före ombyggnad</u>	<u>efter ombyggnad</u>
1975	12.200	10.400
1976	11.600	8.900
1977	11.400	8.100
1978	<u>10.400</u>	<u>7.100</u>
Totalt:	45.500	34.500

Andelen moderna lägenheter före ombyggnad var 75-77 påfallande hög eller c:a 20% per år. Det halv-och omoderna lägenhetsbeståndet har således inte minskat med 35.200 lägenheter utan med 27.900. Några detaljerade uppgifter för 1978 föreligger f.n.inte (mars-79).

Enligt SCB:s officiella statistik kompletterad med svaren på enkäten, har Malmö och Helsingborg lyckats uppfylla sina ambitioner beträffande sanering. Även Göteborg, Norrköping och Västerås anser att riktlinjerna i stort sett har kunnat följas och ser nedgången som tillfällig. För Göteborgs del bör tilläggas att både byggmästare - och fastighetsägareföreningen anser att saneringstakten är för låg och påpekar att i och med att ombyggnad av landshövdingehus börjar ta slut och det blir aktuella med äldre stenhus som är svårare och kostsammare att bygga om är det tveksamt om den nuvarande saneringsnivån kan vidmakthållas. Av de tillfrågade nio kommunerna är det enbart Stockholm och Sundsvall som uttryckligen säger sig inte ha kunnat följa planerna.

Saneringen (rivning/nybyggnad eller ombyggnad) är beroende av en rad faktorer som lägenhetsbeståndets skick, ägarstruktur, snabbheten i en kommuns omvandling m.m. En jämförelse mellan antalet halv-och omoderna lägenheter enligt FOB 75 och antalet ombyggnad och rivna lägenheter 1975-77 resulterar i en del statistiskt intressanta aspekter, (se vidare: tab. 1:1-3). Om man, medveten om de brister förfarandet har, extrapolerar trenderna under mitten av 70-talet för de studerade kommunerna finner man följande. Av de undersökta nio kommunerna skulle Malmö vara den som först blir av med sina halv-och omoderna lägenheter. Nämligen i början av 80-talet, vilket även Malmös bostadssaneringsprogram ger uttryck för.

Stockholm, Göteborg, Norrköping och Helsingborg skulle inte ha kvar några halv-och omoderna lägenheter i slutet av 1980-talet, medan Västerås, Kalmar, Sundsvall och Sundbyberg skulle behöva även en bit av 1990-talet innan deras icke-moderna lägenhetsbestånd skulle vara åtgärdat.

Detta återigen om nuvarande trender fortsätter. Saneringsvolymen i absoluta tal är i flera kommuner liten, vilket innebär att en ökad aktivitet ger stor effekt. Sundsvall och Kalmar är de enda kommuner som anfört bristande resurser som skäl för låg saneringstakt.

Tabellerna 3.1 - 3.3 visar fördelningen av lägenheter i flerfamiljshus byggda före 1930, under 30-och 40-talen och efter 1950. Fördelningen är intressant mot bakgrund av att det redan nu börjar ställas krav på insatser i 30-och 40-talsbebyggelsen, (se vidare avsnitt 8 och 9 i detta PM). I detta avseende är det Stockholm som har den relativt sett största uppgiften med att ta hand om 30-och 40-talsbebyggelsen.

Stockholm har drygt en tredjedel av sina lägenheter från denna period. Helsingborg och Sundbyberg har 30 respektive 34%. Sundsvall har 14% medan övriga tillfrågade kommuner har mellan 20 och 30% av sin bostadsbebyggelse från 30-och 40-talen.

SCB:s siffermaterial (Bo 1978:10) är alltför litet för att dra några generella slutsatser om vilka företag som bygger om i de olika kommunerna; allmännyttiga, kooperativa eller privata. De tillgängliga uppgifterna visar dock som väntat att de allmännyttiga och de kooperativa företagen har relativt sett störst andel av ombygget eller över 30%, i Stockholm och Göteborg. I Malmö och Helsingborg är denna andel relativt låg ca 15%, medan motsvarande siffra är 25% i Norrköping. I Stockholm och Göteborg visar siffrorna på en stor minskning för de privata företagen för år 1977 jämfört med 1975 och 1976. Om detta är början på en trend är omöjligt att sluta sig till av detta material, men byggmästareföreningarna i dessa kommuner antyder i sina enkätsvar att så är fallet.

TABELL 3.1

SANERING (TOTALSANERING, RIVNING, OMBYGGNAD) STÄLLD I RELATION TILL BOSTADSBESTÅNDET ENL FÖB 75 (FLERFAMILJSHUS)

Standard	B y g g n a d s p e r i o d			Totalt	Ombyggnad 75-77 genomsnitt före ombyggnad	Rivning 75-77 genomsnitt	Om nuv.trend fortsätter år halv-och omod. borta efter:
	-1930	1931-50	1951-75				
STOCKHOLM							
MODERN	61078	105585	114300	280.963			
HALVM.	21213	8503	2263	31.979		550	ca 14 år
OMOD.	12842	794	702	14.338	3.300 (600)		1989
TOTALT	95133 29%	114882 35%	117265 36%	327.280 100%			
GÖTEBORG							
MODERN	13752	36003	105065	154.820			
HALVM.	4564	8906	1945	15.415		800	ca 9 år
OMOD.	10989	2019	470	13.478	2.900 (600)		1984
TOTALT	29305 16%	46928 26%	107480 58%	183713 100%			
MALMÖ							
MODERN	7821	29097	63145	100.063			
HALVM.	3221	2548	1053	6.822		600	ca 7 år
OMOD.	2984	205	102	3.291	900 (100)		1982
TOTALT	14026 13%	31850 29%	64300 58%	110.176 100%			

SANERING (TOTALSANERING, RIVNING, OMBYGGNAD) STÄLLD I RELATION TILL BOSTADSBESTÄNDET ENL FÖB 75
(FLERFAMILJSHUS)

Standard	Byggnadsperiod			Totalt	Obyggnad 75-77 genomsnitt före ombyggnad	Rivning 75-77 genomsnitt	Om nuv.trend fortsätter år halv-och omod. borta efter:
	-1930	1931-50	1951-75				
NORRKÖPING							
MODERN	2804	8180	22461	33.475			
HALVM.	1226	2407	465	4.098	500 (160)	180	ca 10 år 1985
OMOD.	1040	100	200	1.340			
TOTALT	5100 13%	10690 28%	23130 59%	38.913 100%			
VÄSTERÅS							
MODERN	1038	8591	24100	33.729			
HALVM.	301	1008	388	1.697	100 (15)	10	ca 21 år 1996
OMOD.	222	47	20	289			
TOTALT	1561 4%	9646 28%	24508 68%	35.715 100%			
KALMAR							
MODERN	1101	2422	8381	11.904			
HALVM.	558	417	131	1.106	100 (25)	30	ca 17 år 1992
OMOD.	594	65	19	678			
TOTALT	2253 17%	2904 21%	8531 62%	13.688 100%			

SANERING (TOTALSANERING, RIVNING, OMBYGGNAD) STÄLLD I RELATION TILL BOSTÄDSBESTÄNDET ENL FOB 75 (FLERFAMILJSHUS)

Standard	B y g g n a d s p e r i o d			Totalt	Ombyggnad 75-77 genomsnitt före ombyggnad	Rivning 75-77 genomsnitt	Om nuv.trend fortsätter år halv-och omod. borta efter:
	-1930	1931-50	1951-75				
SUNDSVALL							
MODERN	1272	2416	17651	21.339	40 (--)	50	24 år 1999
HALVM.	576	655	273	1.504			
OMOD.	380	194	97	671			
TOTALT	2231 9%	3267 14%	18021 77%	23.514 100%	(varav moderna)		
HELSINGBORG							
MODERN	2590	8617	18356	29.563	325 (35)	90	ca 12 år 1987
HALVM.	1833	1495	198	3.526			
OMOD.	990	144	19	1.153			
TOTALT	5413 16%	10256 30%	18573 54%	34.242 100%			
SUNDBYBERG							
MODERN	748	4246	7420	12.414	67 (22)	3	ca 14 år 1995
HALVM.	539	335	58	932			
OMOD.	21	4	4	29			
TOTALT	1308 10%	4585 34%	7482 56%	13.375 100%			

3.2 HYRESNIVÅER I NYBYGGDA RESP. OMBYGGDA FASTIGHETER, CENTRALA DELAR KONTRA YTTEROMRÅDEN.

Den fråga i enkäten till kommunerna som gäller hyresnivån har ställts mot bakgrund av att hyran efter ombyggnad anses vara en viktig faktor för saneringstakten. Svaren har givetvis inte någon statistisk tillförlitlighet och det är över huvud taget tveksamt om det går att göra jämförelser mellan kommunerna på grundval av det insamlade materialet. Svaren skulle dock kunna bli utgångspunkt för vidare studie. Se tabell 2:1. Några ansatser till jämförelser görs nedan.

Hyresnivåerna i de nio kommunerna är som väntat högre i nybyggda än i ombyggda hus; högre i centrala delar än i ytterområden i de fall en sådan uppdelning kan göras. Skillnaden i hyra i samma kommun mellan ny- och ombyggnad är relativt stor i några kommuner; Kalmar, Göteborg, Malmö och Helsingborg. I dessa kommuner är också skillnaden i hyresnivå mellan centrala delar och ytterområden större än i de övriga undersökta kommunerna.

Av det insamlade materialet kan man konstatera att hyresnivån som sådan inte står i direkt relation till saneringstakten. Om detta är sant måste andra faktorer vara av mer avgörande betydelse som t.ex. kommunernas markpolitik. Självfallet bör detta bli utgångspunkt för fördjupade studier.

En annan viktig faktor ur framför allt fastighetsägarens synpunkt är den hyreshöjning som ombyggnaden medger. För att belysa detta förhållande krävs en redovisning av hyresnivån före ombyggnad. Med hänsyn till att hyresförhållandena i det icke moderna bostadsbeståndet erfarenhetsmässigt visar stora variationer även inom en och samma kommun har vi inte tagit upp den frågan i vår enkät. Frågan om hyresnivån före sanering bör självfallet bli föremål för fördjupade studier, bl.a. för att belysa de faktorer som är avgörande för fastighetsägarens vilja att sanera och fastigheters ingångsvärde inför en förestående sanering.

HYRESNIVÅER - KR/M2 EXKL VÄRME PER 2 HALVÅRET 1978.

	N Y B Y G G N A D centr.delar	ytteromr.	O M B Y G G N A D centr.delar	ytteromr.	D I F F NYBYGGNAD / centr.delar	D I F F OMBYGGNAD ytteromr.
STHLM	215 sept-78	210 sept-78	200 sept-78	200 uppskattning	15	10
GBG	235-210	210-180	180-165	---	30-70	---
MALMÖ	225	200	170	170	55	30
NORRK.	182	176	170	160	12	16
VÄSTERÅS	190	170	(125)slutet av 60-talet	165 (1978)	--	5
KALMAR	220	178	136	---	84	---
SUNDSV.	205	195	190	170	15	25
HELSINGB.	210	180	180	---	30	---
SUNDBYBERG	186	---	183	---	3	---
MAX DIFF	53	40	64	40		

3.3 KOMMUNERNAS RIKTLINJER OCH AMBITIONER FÖR SANERING

I enkäten till de nio kommunerna har vi efterlyst kommunernas uttalade riktlinjer och ambitioner vad gäller:

- lägenhetsfördelning
- standardnivå vid ombyggnad
- markägande efter sanering
- huvudmannaskap vid genomförande av sanering
- upplåtelseform för bostadslägenheter efter sanering.

Lägenhetsfördelning

En riktlinje som återkommer hos de tillfrågade kommunerna är trenden vad gäller lägenhetssammansättning mot större lägenheter med det ofta uttalade målet: en allsidigare hushållssammansättning med fler barnfamiljer i centrala delar. Samtidigt har småhushållen med 1 och 2 personer ökat kraftigt under senare år.

De i denna undersökning aktuella kommunerna har tämligen olika utgångsläge, t.ex. genomgående låg bostadsstandard, Norrköping; mycket stor andel smålägenheter Norrköping och Malmö; samt stor efterfrågan på alla typer av lägenheter i centrala delar; Stockholm.

Detta har medverkat till att ambitionerna vad gäller lägenhetsfördelning efter ombyggnad är olika. Flera kommuner skiljer inte heller på riktlinjerna för ny- resp. ombyggnad, utan talar rent allmänt om vad som skall gälla i genomsnitt för hela produktionen av lägenheter i flerbarnfamiljshus. Norrköping eftersträvar således 15% 2.r.o.k., 25% 3.r.o.k. och hela 60% 4.r.o.k. och större. Motsvarande procenttal för Göteborg 40-40-20, för Malmö 20-40-40 och för Helsingborg 40-45-15. Stockholm hade tidigare ambitionen att efter ombyggnad få en lägenhetssammansättning enligt 25-50-25. Detta mål visade sig dock omöjligt att uppfylla. Idag finns det i stället en minimiregel i Stockholm som anger den genomsnittliga lägenhetsstorleken vid ombyggnad till tre rumsenheter. Samtidigt sägs att generalplan som ej är avsedd att fastställas skall användas som styrmedel för lägenhetssammansättning i innerstaden. Bestämmelserna är således av rådgivande karaktär.

Se vidare tabell 3.5.

Huvudmannaskap för sanering

De allmänna riktlinjerna för saneringsverksamheten brukar anges i kommunernas årliga bostadssaneringsprogram. I flera fall finns riktlinjerna i ett särskilt betänkande. I de fall (t.ex. Göteborg och Stockholm), där den politiska majoriteten har skiftat har också riktlinjerna för saneringsverksamheten förändrats. Efter valet 1975 har Göteborg socialdemokratisk och Stockholm borgerlig majoritet från att före valet ha varit det omvända förhållandet. Följaktligen har också riktlinjerna ändrats så att Göteborg ägnar sig åt förköp av fastigheter i ökad omfattning medan det knappast förekommer i Stockholm längre. Efter regimskiftet i Stockholm har viljan att förse allmännyttiga företag med ombyggnadsprojekt falnat. För Göteborgs del bör emellertid framhållas att allmännyttan under förra valperioden hade en kontinuerlig ombyggnadsverksamhet med ca 600 lägenheter per år.

I de övriga kommunerna tycks inte situationen vara så polariserad. Även om det som i Malmö finns en strävan mot att de enskilda företagen och allmännyttan gör hälften var, är det i verkligheten 80% kontra 20%. I Norrköping är det vanligast att ombyggnaden sker i enskild regi. I Helsingborg strävar man efter att både allmännyttan och de enskilda företagen skall genomföra saneringar.

Det har dock visat sig att de enskilda dominerar.

Markägandet

Beträffande markägandet efter ombyggnad är Malmö, Norrköping, Västerås, Kalmar och Sundbyberg för tomträtt. Sundsvall och Helsingborg för äganderätt. Stockholm som tidigare arbetade för tomträtt har inte längre några uttalade riktlinjer vad gäller markägandet vid ombyggnad. Göteborg överlämnar marken med äganderätt till allmännyttan efter ombyggnad.

En kommuns riktlinjer och ambitioner bestäms genom politiska beslut. Om saneringsverksamheten är en politisk stridsfråga kan sålunda politiska svängningar innebära betydande förändringar rörande riktlinjerna. Eftersom byggandet (både ny- och ombyggnad) föregås av en lång informations- och planeringsprocess kan snabba förändringar beträffande riktlinjerna störa processen och försena förverkligandet av långsiktiga mål.

KOMMUNERNAS RIKTLINJER OCH AMBITIONER (1978).

TABELL 3:1

ORT	LGH-FÖRDELN.		STANDARD-NIVÅ	Över LGS efter förhandl.	MARKÄGANDE EFTER SANERING		GENOMFÖRANDE AV SANERING		UPPLÅTELSEFORM	
	< 2 RK	≥ 4 RK			ÄGANDER, TOMTR.	ALLM. KOOP.	ENSK.	EFTER SANERING	HYRESRÄTT	BOSTADSRÄTT
STOCKHOLM	Min 3 rums enhet. i genomsnitt		Över LGS efter förhandl.	---						---
GÖTEBORG	40 - 40 - 20		LGS högre efter ök	x	x				x	x
MALMÖ	20 - 40 - 20		---	x		50%	50%	95%	< 5%	
NORRKÖPING	15 - 25 - 60 (I nyprod.)		---	x		---		x	x	
VÄSTERÅS	---		Nybyggn standard	x			Merparten i allmän och koop.regi	x	x	
KALMAR	---		---	x			x	---	---	
SUNDSVALL	Anpassas till de boendes önskemål		LGS	x			x	x	x	
HELSINGBORG	40 - 45 - 15 Gäller samtliga lägenheter i flerfamiljshus		Nybyggnadsstandard	x			Samtliga deltagare	x	x	
SUNDBYBERG	---		Nybyggnadsstandard	x			x	x	x	

(--- ej preciserat svar)

3.4 HUR TOLKAS SBN I VISSA FRÅGOR VID OMBYGGNAD?

ANVÄNDS MARKVILLKORET FÖR ATT UPPNÅ VISSA STANDARDKRAV?

I enkäten finns en fråga som gäller hur SBN tolkas vid ombyggnad. De avsnitt som har valts ut är de som brukar vålla diskussioner och som också erfarenhetsmässigt medför stora kostnader, nämligen:

- : 1 - hiss
- : 2 - sophantering
- : 3 - brandskydd
- : 4 - handikappanpassning
- : 5 - parkeringsbestämmelser vid ny-resp
ombyggnad
- : 6 - värmeisolering

:1 Hiss

För hiss ges, i flera av de tillfrågade kommunerna dispens för 4-våningshus. I Stockholm krävs uttryckligen hiss i hus med mer än fyra våningar. Dock kan hyresgästerna genom hyresgästföreningen motsätta sig hiss även i höga hus och då bortfaller hisskravet. I Malmö finns krav på hiss vid hus med 4 våningar och även i Göteborg då en noggrann kalkyl visar att projektet kan bära kostnaden (ryms inom det statliga lånetaket). Dessa kommuner använder bl.a. markvillkoret för att genomdriva detta krav. Byggmästareföreningen i Malmö anser att hisskravet är i överkant och Fastighetsägareföreningen i Göteborg menar att tolkningen kunde vara mildare. Byggmästareföreningen i Göteborg påpekar att vissa dispenser medges vid 4-våningshus.

:2 Sophantering

De redovisade svaren från kommunerna är entydiga; SBN följs alltid och några avsteg medges inte. Dock tillägger ett par kommuner att eftersom de nya bestämmelserna för sophantering är relativt nya är också erfarenheterna ringa. I Göteborg påpekar Byggmästareföreningen att bestämmelserna tillämpas med retroaktiv verkan, vilket är fördyrande. Fastighetsägareföreningen i Göteborg uttrycker det så att kompromissviljan är dålig, men vill inte uttala sig alltför kategoriskt eftersom erfarenheterna hittills är små. Övriga intressenter anser att sopkraven tillämpas strikt. Endast Helsingborgs byggmästareförening nämner att kommunen gör en liberal tolkning.

:3 Brandskydd

Även här är svaren entydiga; SBN följs alltid och några avsteg medges inte. Intressenterna talar också om strikt tolkning, små möjligheter till dispens och i ett fall omedgörlig attityd.

:4 Handikappanpassning

Enligt svaren från samtliga kommuner är det vanligt med dispens och avsteg från SBN. Speciellt med hänsyn till husets tekniska förutsättningar och kostnaderna för olika åtgärder.

Byggnadsarbetareförbundets avdelning 2 i Malmö, skriver att mycket få förändringar görs för att efterleva normerna; kostnadssidan är besvärande. Fastighetsägarföreningen i Göteborg anser att handikappanpassning som ett generellt krav är principiellt felaktig. Helsingborgs byggmästarförening slutligen påpekar att skulle reglerna för handikappanpassning tillämpas fullt ut skulle ombyggnad över huvud taget inte vara möjlig.

Hyresgästföreningen i Västerås anser att byggnadsnämnden ej varit tillräckligt restriktiv vad gäller handikappanpassning.

:5 Parkeringsnormer vid ny- resp. ombyggnad

Parkeringsnormerna följs vid rivning, nybyggnad i de tillfrågade kommunerna medan dispens är vanlig vid ombyggnad. Helsingborg tillämpar en uppläggning där huvudprincipen är att fastighetsnämnden gentemot byggnadsnämnden svarar för att parkeringskravet uppfylls inom bostadsområden som är föremål för sanering. Kommunfullmäktige i Helsingborg har fattat ett principbeslut med denna innebörd 1973. Särskilda parkeringsanläggningar läggs ut i översiktsplan, och detaljprojektering av en sådan anläggning pågår med planerad byggstart 1:a kvartalet 1979.

:6 Värmeisolering

För värmeisolering gäller som för handikappanpassning att dispens och avsteg från SBN är vanliga. I Stockholm med det tillägget att man särskilt granskar vindsisolering. Av svaren från intressenterna framgår att normerna inte innebär några större problem.

Allmänt:

En fråga till de olika intressenterna var: Tas tillräcklig hänsyn till husets speciella förutsättningar, hyresgästernas önskemål, fastighetsekonomiska aspekter, kostnadsfaktorer, arbetsmiljöfrågor etc? (Underförstått, vid tolkning av SBN:s bestämmelser vid ombyggnad).

Hyresgästföreningen i Norrköping säger att hänsyn tas till samtliga faktorer med det undantaget att hyresgästernas önskemål får vika för kommunens målsättning vad gäller förändringar i lägenhetssammansättning (läs: större lägenheter). Hyresgästföreningen i Sundsvall svarar att om inte tillräcklig hänsyn tas till hyresgästernas önskemål, framförs dessa önskemål som ett krav för tillstyrkan.

Byggmästareföreningen i Göteborg resp Helsingborg anser att tillräcklig hänsyn inte alltid tas till husets speciella förutsättningar respektive inga hänsyn till kostnadsfaktorer. Fastighetsägarföreningen i Göteborg har den åsikten att myndigheterna i allmänhet inser och förstår problem och anpassar sina krav och anvisningar, med det tillägget att de fastighetsekonomiska aspekterna bevakas enbart av fastighetsägaren eller dennes handläggare. Föreningen skriver också att hyresgästernas önskemål får ytterst liten plats och är den faktor som minst beaktas vid projektens genomdrivande. Detta kan jämföras med fastighetsägarföreningen i Stockholm som på frågan hur SBN:s bestämmelser tolkas svarar: "Utomordentligt hård bokstavstolkning med minsta möjliga hänsyn till husets speciella förutsättningar och definitivt inte till fastighetsekonomiska aspekter. Lyhördhet finns däremot för hyresgästönskemål".

Byggmästareföreningen i Stockholm svarar allmänt att: "SBN:s bestämmelser är alltför omfattande och detaljerade. Större hänsyn borde tas till exempelvis kring skiftet byggda fastigheters speciella förutsättningar. Nybyggnadsnormer tillämpas ofta då de byggs om".

Arbetsmiljöfrågorna tycks inte upplevas som ett problem av intressenterna. Enbart Byggnadsarbetarförbundets avdelning i Helsingborg anser att vad gäller arbetsmiljöfrågor blir många lösningar provisoriska.

Stockholm har uppgivit att man inte använder markvillkoret för att uppnå vissa standardkrav. Markvillkoret används i stället för en viss köpeskillingskontroll av fastigheter. Man är sålunda inte beredd att tillstyrka dispens från markvillkoret och sålunda tillstyrka statliga lån till ombyggnad av fastigheter som köps till för högt pris. Under förra valperioden (s-majoritet), utnyttjade man bostadslånegivning och markvillkoret (köp efter 1 nov-1974) för att upprätthålla krav på viss lägenhetsfördelning. Vidare var köpeskillingskontrollen mycket restriktiv medan man nu tillämpar generös bedömning av marknadsvärdet på fastigheter.

3.5 KOMMUNALA INITIATIV

För att stimulera saneringsverksamheten använder kommunerna flera olika tillvägagångssätt.

I Helsingborg har man delat in äldre stadsdelar i saneringsprojekt (kvarter) som tilldelas olika byggnadsföretag (allmännyttiga, kooperativa, enskilda). Kommunen tar initiativ till sanering och sluter saneringsavtal med respektive bostads- eller byggnadsföretag. Avtalen innebär bl.a. att kommunen åtager sig att genomföra fastighetsförvärv och sälja till den byggherre som tilldelats kvarteret, samordna erforderliga administrativa åtgärder, medverka vid evakuering m.m. Vilken saneringsform, total-sanering eller ombyggnad, som skall användas, bestäms ofta i ett mycket sent skede. Kommunen exproprierar till förmån för berörd byggherre där frivilliga förvärv ej kan ske. I första hand försöker byggherren att klara erforderliga evakueringar själv. Föt hittills genomförda saneringsobjekt har evakueringsfrågorna kunnat lösas förhållandevis smidigt. Tendensen torde emellertid vara, att svårigheterna att snabbt evakuera erforderliga fastigheter ökar. Inte minst aktualiseras problemen med bostäder till personer med sociala handikapp. Kommunen torde i stor utsträckning få lösa dessa personers bostadsfrågor i egna fastigheter.

I Malmö används speciella zonplaner samt i övrigt aktivt deltagande för att stimulera saneringen.

I Stockholm har ett stort antal paketbesked som anger kommunens intentioner, planförutsättningar, bevarandefrågor m.m. utarbetats. De anger också lämpliga saneringsåtgärder (ny- eller ombyggnad) för berörda kvarter. Vidare har saneringssamråd genomförts samt genomförandeavtal träffats med fastighetsägare i ett stort antal fall.

I Göteborg och Norrköping får fastighetsägare genom bostads-saneringsprogrammet reda på att en fastighetsombyggnad är planerad samtidigt som de får information om planförutsättningar, möjligheterna att få statliga lån m.m.

I Sundsvall slutligen har speciella projektgrupper bildats med syfte att intensifiera saneringsarbetet i vissa stadsdelar. Detta är ett ganska nytt initiativ.

I de tillfrågade nio kommunerna med Helsingborg som enda undantag, finns bostadsförmedling. Då en ombyggnad genomförs med hjälp av statliga lån är också bostadsförmedling obligatorisk utom i Helsingborg och Kalmar. De flesta kommunerna medverkar vid evakuering. Det tycks enbart vara i Norrköping och Helsingborg som byggföretagen själva klarar av den detaljen.

Det är enbart Stockholms bostadsförmedling som har en kommunal lägenhetsbank (kostnad år 1978 - 700.000 kronor). Stockholm är också generösast vad gäller ersättning för flyttning; vid flyttning från och senare återflyttning till kommunens eller de allmännyttiga bolagens hus betalas båda. Vid temporär avflyttning utnyttjas oftast tillfälligt utnyttjade lägenheter.

Graden av återflyttning varierar. I Göteborg mellan 20-50%, Stockholm enbart ca 10%. I Helsingborg finns oftast möjlighet att få en modern lägenhet i grannskapet. Därför blir sällan återflyttning till samma hus eller lägenhet aktuell i denna kommun.

I Sundsvall och Sundbyberg eftersträvas alltid kvarboende vid ombyggnad. Men som tidigare nämnts är ombyggnadsverksamheten låg i dessa kommuner. I Göteborg är erfarenheterna av kvarboende negativa. Se vidare tab 5:1.

KOMMUNAL BOSTADS FÖRMEDELING?	OMFATTNING AV KOMMUNAL MEDVERKAN VID EVAKURERING?	KOMMUNAL LÄGENHETS-BANK?KOSTN?	BETALAR KOMMUNEN ERSÄTTN. VID FLYTTNING?	BETALAS EN ELLER TVÅ FLYTTNINGAR?	EFTERSTRÄVAS KVARBOENDE VID OMBYGGN?	HUR ORDNAS TEMPORÄR AVFLYTTNING?	OMFATTNING AV ÅTERFLYTTNING?
STOCKHOLM	JA 1000/år	JA, 1978 700.000	JA för allm.n.	TVÅ vid åter- flyttning	Bo kvar i samma bostads- område <u>efter</u> sanering	Lgh i ytteromr. eller ej modern lgh	Cirka 10%
GÖTEBORG	JA 1800 av 2700 (gäller-78)	NEJ	NEJ	---	NEJ Erfarenhet av kvarboende negativt	Tillf.boende vanligast	20-50%
MALMÖ	JA Bostadsförm sköter detta	Erfordras ej	Ringa omfattn.	Ringa omfattn.	NEJ	Hotell ibl. tillfälligt boende	0%
NORRKÖPING	JA Byggföre- tagen kla- rar evak.	NEJ	NEJ	---	---	Tillf out- nyttj lgh	Utredn om åter- flyttning pågår
VÄSTERÅS	JA Bostads- hjälp	NEJ	JA	En	I möjligaste mån	Tillf out- nyttj lgh	---
KALMAR	JA Kommunen medverkar	NEJ	NEJ	---	Kvarboende eftersträvas	---	---
SUNDSVALL	JA Fastighetsk. tillsammans med bostads- förmedlingen	NEJ	Om skyl- dighet föreligger	---	Eftersträvas alltid	Tillf out- nyttj.lgh	Inga uppgifter samlade
HELSINGBORG	NEJ Ansvarat läggs på saneringsf. Kommunen medverkar	NEJ	NEJ	---	Möjlighet finns att få sanerad bostad i grannskapet	---	---
SUNDBYBERG	JA Kommunen har hittills medverkat	NEJ	Har betalats	---	Eftersträvas men sällan förekommande	---	---

3.6 KOMMUNERNAS UTNYTTJANDE AV GÄLLANDE LAGSTIFTNING

Hur gällande lagstiftning använts och utnyttjas skiljer sig mellan olika kommuner. Som redan sagts i avsnitt 3 i detta kap. förekommer knappast längre förköp i Stockholm, medan det förekommer i Göteborg. I Malmö användes förköpslagen i 10 fall 1977. I Norrköping har 5 fall förekommit, dessutom har 14 fastigheter förvärvats genom s.k. frivillig överenskommelse. Norrköping ser positivt på denna lag, liksom även på expropriationslagen. Det senare gäller även Helsingborgs kommun som använder denna lag som ett effektivt vapen vid genomförande av saneringar. Övriga kommuner använder ej expropriationslagen utom i enstaka fall.

Åtgärdsföreläggande enligt bostadssaneringslagen upplevs t.ex. av Helsingborgs kommun som omständligt och förekommer över huvud taget i mycket liten omfattning. Avstyrkande av förvärv enligt förvärvslagen (som inte gäller i alla kommuner) tillämpas som mest i Stockholm, men även där i liten utsträckning.

Hyresgästföreningar har ett antal ärenden på gång vad gäller tvångsförvaltning, men ännu har bara ett fåtal gått till beslut.

Beträffande styrmedlens positiva eller negativa inverkan på saneringsverksamheten, är det helt naturligt att förekomsten av bostadslån upplevs som positivt, även om dessa ofta sägs vara otillräckliga. Som redan framgått ser ett par kommuner positivt på både expropriationslagen och förköpslagen. För övrigt uttalar t.ex. Malmö kommun att olika lagar och bestämmelser inom saneringsområdet måste samordnas för att bli effektiva. Vidare sägs att saneringslagstiftningen är för svag, (se vidare tabell 3.7).

De olika intressenterna har också tillfrågats om vilka av samhällets administrativa styrmedel som påverkat ombyggnadet i positiv eller negativ riktning. Vidare om de kan peka på något eller några speciella avsnitt i den administrativa processen (byråkratin) som de upplever som särskilt krångligt.

Liksom kommunerna anser övriga intressenter att förekomsten av bostadslån och statliga kreditstöd är positivt och otillräckligt. Byggmästareföreningen i Helsingborg uttrycker det så att utan bostadslån skulle varken ny- eller ombyggnad av hus kunna bedrivas i någon större omfattning. Byggmästareföreningen i Stockholm har i en speciell rapport visat på ökade överkostnader, och att bostadslån ej beviljas om inte ombyggnadskostnaden hålls nere under en viss nivå.

De hyresgästföreningar som har svarat ser positivt på bostadssaneringslagen och hyresgästinflytandet och upplever inte den byråkratiska processen som krånglig. Hyresgästföreningen i Norrköping anser att expropriationslagen, förköpslagen och förvärvslagen inte haft någon inverkan på ombyggnadsverksamheten.

Markvillkoret fyller inte längre någon rimlig funktion anser byggmästareföreningarna och fastighetsägareföreningarna i Stockholm och Göteborg. Dessa intressenter ser också obligatorisk bostadsförmedling som ett stort hinder för saneringsverksamheten.

Fastighetsägareföreningen i Göteborg anser också att expropriationslagen, förköpslagen och förvärvslagen har inverkat negativt på saneringsverksamheten. Byggmästareföreningen i Göteborg anger som negativt att förköpslagen medför att många objekt går till allmännyttan. Byggnadsarbetareförbundets avdelning i Malmö anser att förköpslagen har verkat pådrivande, genom att fastighetsägare valt att bygga om i stället för att sälja sina fastigheter. Avdelningen i Helsingborg påpekar att expropriationslagen och förköpslagen är nödvändiga instrument vid sanering av större enheter, medan byggmästareföreningen i Helsingborg uttrycker en viss olust inför expropriationslagen med hänsyn till ingrepp i enskild rätt, och antyder att det kommunala bolaget favoriseras.

Byggmästareföreningen i Stockholm samt fastighetsägareföreningarna i Stockholm och Göteborg ser mycket negativt på "användande av hyresgästintyg som utpressning för andra för ombyggnadet ovidkommande förhandlingar" respektive "hyresgästföreningens egenmäktigt påhittade avtalskrav för att utfärda godkännandeintyg". Det bör kanske tilläggas att hyresgästföreningarna i Stockholm respektive Göteborg har svarat på enkäten.

En rad ytterligare faktorer som anses negativt ha påverkat saneringsverksamheten är:

- behandlingstakten för ett ärende är alltför långsam, dessutom sker dubbelhändläggning (Byggmästareföreningen i Stockholm)
- föråldrade stadsplaner som skapades då andra ideal präglade stadsplaneringen (Byggmästareföreningen i Stockholm).

- dispenser i alla möjliga lägen, vilket medför stora problem att förutse myndigheternas bedömningar.
(Byggmästareföreningen i Stockholm)
- byggnadslov i allmänhet, granskning och dispenser i synnerhet
(Byggmästareföreningen i Malmö)
- sen utbetalning av beviljade lån
(Byggmästareföreningen och Fastighetsägareföreningen i Göteborg)
- lång tid för att få preliminärt besked om bostadslån
(Byggmästareföreningen i Helsingborg)
- byggnadsnämnden mottager handlingar som inte är kompletta och som får ligga utan att den sökande underrättas.
(Fastighetsägareföreningen i Göteborg)
- hyreslagens regler för bestämmande av hyra gör det svårt för den privata fastighetsägaren att göra en ombyggnad lönsam
(Fastighetsägareföreningen i Kalmar)

Slutligen är att notera att Byggmästareföreningen i Göteborg påpekar att förvärvslagen (Lex Backström) har varit riktig - den anses troligtvis ha hindrat en del mindre seriösa fastighetsägare.

TABELL 3.7

KOMMUNERNAS UTNYTTJANDE AV GÄLLANDE LAGSTIFTNING

	Åtgärdsf. enl BSL	Inlösen enligt expropr. lagen	Förköp enligt förköps- lagen	Avstyrkande av förvärv enligt för- värvslagen	Tvångsförf enligt tvångsför- valtn.lag.	Oblig.bostads förmedling vid statliga lån
STOCKHOLM	Smärre antal	Används ej	Förekommer knappast längre	ca 20 fall	Hyresgästf. har ett an- tal ärenden på gång	JA
GÖTEBORG	Driver ej ngt ärende	Vanligt i område med stort in- slag av rivn/nyb.	Viss utstr. 6 av 272 (1978)	6 av 189 (1978)	Inget fall	JA
MALMÖ	2 fall	Utnyttjas i ett större san- projekt	10/år (1977)	4/år (1977)	---	JA
NORR- KÖPING	Förekommer ej	16 fast. under 10 år	9 fast 14"frivill) (positivt)	Förekommer ej	Förekommer ej	JA
VÄSTERÅS	Inget fall	Inget fall	Enstaka fall	Ej varit aktuellt	Inget fall	ÖK med BH om kommunal för- medling av större delen av lgh
KALMAR	Inget fall	Inget fall	6 fall totalt	Inget fall	Inget fall	NEJ
SUNDSVALL	Inget fall	Ett fåtal	1-2/år	Förekommer ej	Aldrig	JA
HELSINGB.	2 ggr (omständ- ligt)	100 har har sökts 10 till huvudförh (effekti- vast)	5 fall	Gäller ej	2 fall (Omständ- ligt)	Tillämpas ej
SUNDBY- BERG	Aldrig	Aldrig	Aldrig	Ett fall	Aldrig	JA

3.7 BEHOV AV NY ELLER ÄNDRAD LAGSTIFTNING?

Skillnaderna mellan de faktiska produktionskostnaderna och gällande lånetak har under senare år successivt ökat. Detta leder till avsevärda problem för alla byggherrekategorier och försvårar också saneringen. Flera kommuner yrkar därför på att en anpassning görs av lånetak till faktiska produktionskostnader.

Flera kommuner yrkar också på bättre lånemöjligheter samt räntebidrag till garage-och parkeringsanläggningar. Det senare är mycket betydelsefullt för att åstadkomma en nödvändig upprustning av halvgamla områden.

Helsingborg anser att reglerna för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse bör ses över. Dels tar den byråkratiska processen onödigt lång tid, dels bör reglerna göras mer generösa om äldre bebyggelse skall kunna bevaras.

Sundsvall önskar få förköpslagen kompletterad så att kommunen kan beredas möjlighet att medverka i ett tidigt skede innan avtal slutes.

Kalmar vill ha regler i bostadsfinansieringsförordningen som motverkar intresset från enskilda fastighetsägare att bebygga centralt belägen tomtmark med villor.

Norrköping vill ha riktlinjer för tillämpning av markvillkoret vid ombyggnad. Vidare önskar man riktlinjer i bostadsfinansieringsförordningen som klart anger skillnader mellan ombyggnads, kostnad och underhållskostnad.

Göteborg anser det behövligt med statliga bidrag till hiss vid ombyggnad samt till kommunal förprojektering. I detta sammanhang nämner man särskilt grundundersökning och gårdssanering i "svåra områden" och kvarter.

Stockholm föreslår att kravet på ekonomisk förräntning bör slopas i samband med prövning av åtgärdsföreläggande enligt bostadssaneringslagen. Kravet synes i första hand vara en konsekvens av den speciella tillämpning av markvillkoret som i Stockholm bl.a. tar sig uttryck i att kommunen som villkor för att tillstyrka statliga lån har en köpskillingskontroll.

Stockholm anser också att den pågående revideringen av byggnadslagen har förorsakat osäkerhet som har varit hämmande för plan-och byggnadsverksamheten. Därför bör de mest angelägna reformerna på byggnadslagstiftningens område med det snaraste genomföras.

3.8 PLANER OCH UTREDNINGAR OM 30-OCH 40-TALENS S.K.
HALVGAMLA OMRÅDEN
SPECIELLA PROBLEM VID UPPRUSTNING ELLER OMBYGG-
NAD

Vad planerar kommunerna för sin 30-och 40-talsbebyggelse? Pågår det redan utredningar?

Svaren visar att i flertalet kommuner finns redan påbörjade programutredningar. Ur ett PM från Stockholms kommun kan citeras: "Upprustning av äldre stadsdelar i ytterstaden kommer att bli en viktig uppgift för kommunen under 1980-talet. Dels börjar många områden bli slitna, dels har de en ofullständig utrustning och utformning som inte tillgodoser nutida krav. Samtidigt har de många kvaliteter som måste tas tillvara vid en modernisering och komplettering. Upprustningen måste därför ske efter ett gemensamt handlingsprogram för de berörda förvaltningarna och i samverkan med de boende, företag och fastighetsägare som berörs".

För Norrköpings kommun har gjorts en redovisning av statistik för områden med flerfamiljshus från perioden 1931-1950. I denna redovisning konstateras att dessa områden består av 10.500 lägenheter. 76% av dessa är byggda under 30-och 40-talet. Av kommunens drygt 4.000 halvmoderna lägenheter, finns 2.400 eller 59% i dessa områden. Andelen smålägenheter (2 r.o.k. eller mindre) är stor, 80%. Den största delen av de halvmoderna lägenheterna är 1 r.o.k. eller mindre. 60% av lägenheterna i de aktuella områdena är i privat ägo.

I Malmö pågår också utredningar om kommunens 30-och 40-talsbebyggelse och i Helsingborgs bostadssaneringsprogram 1979-1983 finns material, planer och idéer som gäller lägenheter i de s.k. halvgamla bostadsområdena. Av cirka 10.200 lägenheter i Helsingborg byggda under 30-och 40-talet är ca 1.500 halvmoderna. Det skall jämföras med att det finns totalt cirka 3.500 halvmoderna lägenheter i kommunen.

Vilka särskilda problem väntar oss vid upprustning eller ombyggnad av 30-och 40-talsbebyggelsen? I så gott som alla svar sägs att de största problemen kommer att uppstå med kvarboende, evakuering och återflyttning.

De hus som byggdes på 30-och 40-talen innehåller en mycket stor andel smålägenheter. Sammanslagningar är oundvikliga, men ersättningslägenheter blir svåra att få tag på, (Hyresgästföreningarna i Helsingborg och Norrköping). Ett sätt att underlätta ombyggnaden vore att genomföra det kvarters- eller områdesvis oavsett ägarkategori (fastighetsägareföreningen i Göteborg).

Ett annat stort problem blir finansieringen, bl. a. på grund av de stora kostnadsökningarna under senare år, men också beroende på att dessa hus ofta har ett högt ingångsvärde, (t.ex. byggmästareföreningen i Malmö). Dessutom kommer det att bli svårt att motivera hyresgäster till omfattande ombyggnadsåtgärder i dessa hus och lägenheter som ofta upplevs ha en relativt hyfsad standard, (hyresgästföreningen i Helsingborg). Även vid små men helt nödvändiga ingrepp typ utbyte av nedslitna installations- och försörjningssystem blir kostnaderna stora och kraftigt höjda hyror oundvikliga.

Eftersom rumsytorna är pressade blir det omöjligt med en strikt tillämpning av SBN, sägs i flera enkätsvar. Krav på bättre arbetsmiljö för sophantering kommer att innebära att sopnedkast slopas som i sin tur för med sig krav på hyresreduktion (fastighetsägarföreningen i Stockholm). Värmeisoleringen är ofta mycket dålig i dessa hus, men det vore förödande för dessa områdets karaktär om fasaderna blir klädda med plåt, (byggnadsarbetareförbundets avdelning, Malmö). Många exempel på detta finns redan.

Byggnadstekniken vid ombyggnad är fortfarande präglad i alltför hög grad av nybyggandet och intresset för att utveckla nya tekniker och system har hittills varit litet, (byggmästarföreningen, Göteborg). Ett exempel är installation av hiss, där dock en idéävling har initierats av Byggeforskningsrådet. En ny erfarenhet i dessa hus blir också de s.k. krismaterialen som användes i början av 40-talet, (fastighetsägarföreningen i Göteborg).

Ett speciellt problem som kommer att försvåra sammanslagning av lägenheter är det stora antalet halvmoderna bostadsrätter i några kommuner, (Norrköpings kommun, byggnadsarbetareförbundets avdelning, Malmö). De höga ombyggnadskostnaderna tillsammans med höga ingångsvärden har redan bidragit till ett ökat antal bostadsrätts- och andelslägenheter efter ombyggnad, (hyresgästföreningen i Västerås).

Arbetsmiljöfrågorna blir också en väsentlig sak att lösa; det gäller främst stofthalten i luften samt förekomsten av asbest i dessa hus, (byggnadsarbetareförbundets avdelningar i Helsingborg och Malmö). Ett exempel är ju de s.k. "sidi-plattorna" som länge var vanliga som fasadbeklädnad.

Hittills har ombyggandet haft svårt att få kontinuitet. Nu borde det finnas möjlighet till en jämn och planerad samsättning, (byggnadsarbetareförbundets avdelning, Helsingborg). Kravet på yrkeskunnig, kvalificerad arbetskraft är fortfarande stort och med tanke på den yrkesutbildning som

var vanlig på 60-talet, blir det nödvändigt med kompletterande utbildning av yrkesarbetare, (byggnadsarbetareförbundets avdelning, Malmö).

3.9 FRAMTIDENS PROBLEM VID SANERING?

Den sista frågan i enkäten till kommunerna och de övriga intressenterna gällde framtidens problem. Flera har helt enkelt hänvisat till sina synpunkter på den s.k. halvgamla bebyggelsen, se avsnitt 8. Andra som t.ex. fastighetsägareföreningen i Göteborg menar att framtidens problem är vilka ekonomiska resurser som det svenska samhället kommer att ha. Andra intressenter nämner finansieringsproblem samt kostnads- och hyresutvecklingen.

Göteborgs kommun pekar på den bristfälliga yttre miljön som ett framtidens problem bl.a. trafikföring; det senare gäller även Västerås kommun.

Sundsvalls och Kalmars kommuner ser ett framtida problem i långsam handläggning p.g.a. bristande resurser.

Helsingborgs kommun visar på att allt fler saneringsfastigheter uppfyller LGS men ändå uppvisar väsentliga brister, oftast i form av eftersatt underhåll. Enda möjligheten att "ta igen" det eftersatta underhållet är i regel en ombyggnad med stöd av statliga lån. Om en sådan inte är möjlig ökar trycket på rivning (!)

Göteborgs byggmästareförening nämner dålig framsynthet från myndigheternas sida med viss oförmåga att sätta sig in i vilka konsekvenser olika krav medför, som framtidens problem.

Slutligen pekar hyresgästföreningen i Norrköping på behovet av att finansiera vissa delar av underhållskostnaderna genom lån. På det sättet skulle många "onödiga ombyggnader", som är ett resultat av eftersatt underhåll, undvikas i framtiden.

4. ADMINISTRATIVA OCH EKONOMISKA PROBLEM I SAMBAND MED OMBYGGNAD-FÖRSÖK TILL SAMMANFATTNING OCH ANALYS

4.1 UTGÅNGSPUNKTER

Mot bakgrund av insamlat material kommer vi att göra ett försök till sammanfattning och analys av enkätsvaren som skall kunna tjäna till utgångspunkt för fortsatt debatt och FoU-arbete.

Vi behandlar följande fem avsnitt:

1. Utgångspunkter
2. Saneringens omfattning
3. Saneringsprocessen kontra olika intressenter
4. Lagstiftning bestämmelser och normer
5. Framtida problem

I varje avsnitt lyfter vi fram det som vi anser mest väsentligt i en bakgrund, därefter ställer vi upp någon eller några hypoteser som sedan bildar underlag för eventuellt preciserade målkonflikter samt FoU-ansatser.

En viktig utgångspunkt i detta arbete har varit Bostads-sanering-problem och forskningsbehov R 63:1974. Vad som i den rapporten finns redovisat som "Ombyggnadets särdrag" gäller fortfarande. Som en allmän bakgrund för detta försök till sammanfattning och analys vill vi citera de målkonflikter som behandlas i nämnda rapport.

Målkonflikt fastighetsägare-hyresgäst.

Konflikter mellan fastighetsägare och hyresgäster är vanliga. Fastighetsägaren kräver förräntning på gjorda investeringar, medan hyresgästens krav är en god bostad till låg kostnad. Fastighetsägaren anger vissa ramar för lägenhetens utnyttjande, medan hyresgästen självfallet önskar största möjliga frihet ofta i ett långsiktigt perspektiv på fastighetsförvaltningen och de åtgärder som hänger samman därmed, medan hyresgästen i första hand ser till sin egen situation i ett mer kortsiktigt perspektiv med hänsyn till exempelvis hushållets aktuella förhållanden och disponibel inkomst.

Målkonflikt fastighetsägare - kommun.

Kommunen svarar för genomförandet av samhällets bostadspolitiska målsättningar. Man planerar därför och styr verksamheten i syfte att nå en helhetsmässigt god bostadsförsörjning för kommuninvånarna. Kommunens agerande är i första hand långsiktigt. Man kan därför inte ta hänsyn till

alla speciella önskemål vare sig de kommer från en enskild fastighetsägare eller hyresgäst. Kommunens roll blir därför att inom ramen för det bostadspolitiska handlingsprogrammet medla och försöka åstadkomma samverkan med parterna i de konfliktsituationer som uppstår. Om relationerna mellan fastighetsägare och hyresgäst i ett saneringsprojekt utvecklas till en reel konflikt, finns det risk för tidsförskjutningar, administrativt merarbete och högre kostnader.

Målkonflikt - samhällets krav - fastighetsekonomin - boendekostnaderna.

Mellan ombyggnadens fastighetsekonomiska ingångsförutsättningar och den nya fastighetsekonomiska situationen efter genomförd ombyggnad ligger en kedja av åtgärder och ekonomiska konsekvenser. Om denna konsekvenskedja, vilken omfattar samtliga led i saneringsprocessen, råkar i obalans, uppstår en konfliktsituation med återverkningar på saneringsverksamheten. Fastighetsägaren kan mena att samhället ställer orimligt höga krav eller att finansieringsvillkoren är ofördelaktiga med hänsyn till lönsamhetsaspekten. Samhället kan anse att fastigheterna är övervärderade eller att ombyggnadsåtgärderna inte genomförts på ett rationellt och effektivt sätt. Hyresgästen kan tycka att finansieringsvillkoren borde ses över med hänsyn till effekten på bostadskostnaden och att samhällets krav och ombyggnadsåtgärderna är inte väl avvägda i förhållande till hans situation.

Målkonflikt -befintlig boendestruktur -bostadspolitiska mål.

Den bostadspolitiska målsättningen att undanröja trångboddhet och att ge förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning inom bostadsområden är av stor vikt som underlag för att bedöma behovet av saneringsåtgärder och saneringsverksamhetens inriktning. Samtidigt föreligger bostadspolitiska uttalanden som innebär att ombyggnadsverksamheten bör ges en sådan inriktning att man i största möjlig utsträckning kan tillgodose önskemålen om kvarboende efter ombyggnad. De bostadspolitiska målen beträffande hushållssammansättning, trångboddhet och kvarboendemöjligheter efter ombyggnad innehåller emellertid en icke oväsentlig målkonflikt för saneringsverksamheten.

Många äldre bostadsområden har en ensidig lägenhetssammansättning med hög koncentration av smålägenheter. I många fall svarar dessutom inte den befintliga hushållssammansättningen emot kravet på allsidighet. Åtskilliga äldre bostadsområden karakteriseras av hög andel äldre personer, låg genomsnittlig inkomst och i vissa fall dessutom större andel invandrare eller socialt handikappade än genomsnittet för bostadsbeståndet i övrigt.

För att åstadkomma en allsidig hushållssammansättning och för att minska trångboddheten måste smålägenheter slås samman till större lägenheter, vilket leder till att åtskilliga av de befintliga hushållen kommer att sakna möjlighet till kvarboende. Målet "allsidig hushållssammansättning" leder alltså för bostadsområden som är segrerade till att en viss befolkningsomflyttning blir önskvärd.

Målkonflikt - höga standardkrav - bevarande intressen.

Vi vill bo modernt och bekvämt men samtidigt pietetsfullt behålla många detaljer och den historiska kontinuiteten i den befintliga miljön. Det är önskemål som många gånger kan förenas, men ibland leder till en konflikt, som inte alltid kan lösas på grund av tekniska möjligheter eller höga kostnader. När det gäller kulturhistoriskt värdefulla byggnader anger byggnadsminneslagen och kommunens K-märkning vilken inriktning som skall prioriteras. Lönsamhetskraven skjuts åt sidan till förmån för bevarandenaspekterna.

När det gäller andra bostadshus, som i och för sig kan innehålla kulturhistoriska och estetiska värden, även om de inte klassas som minnesmärken eller skyddsobjekt, kan konfliktsituationen bli påtaglig. Vissa fastigheter måste av lönsamhetsskäl eller av stadsplanetekniska skäl rivras. Att uppföra en ny byggnad som smälter in i den befintliga miljön är kanske orealistiskt med hänsyn till produktionskostnader och lönsamhetskrav. Även när det gäller byggnadens inre ställs man inför en avvägning mellan standard och kostnader å ena sidan och byggnadsdelar och byggnadsdetaljer värda att bevara å andra sidan. En bättre ljudisolering kräver kanske undertak som döljer listverk och stuckaturer. Ny köksinredning och anordnande av våtutrymme innebär kanske långtgående ingrepp i den befintliga planlösningen. Av ekonomiska skäl måste man kanske göra en tilläggsisolering som döljer tilltalande byggnadsdelar.

Ett genomgående drag i de exempel på målkonflikter som ovan redovisats är det motsatsförhållande som kan uppstå mellan långsiktiga målsättningar och önskemål och mer kortsiktiga intresseaspekter på bostadssanering. Att så är fallet hänger naturligtvis samman med att bostaden och den byggda (ombyggda) miljön har lång livslängd. Ett påtagligt problem är som vi ser det att saneringsprocessen ofta leder till stora ingrepp i enskilda människors och familjers boendesituation. Problem som rör evakuering, återflyttningsrätt, ökade kvarboende-kostnader etc. kan för många innebära ett uppbrott från en invand boendemiljö som upplevs som orättvist oberoende av om det kan vara berättigat i ett mer långsiktigt perspektiv. Vi har funnit att det ändå finns en dokumentation av de tekniska och ekonomiska frågorna vid sanering som kan ligga till grund för viss utvärdering av styrmedlen. Däremot anser vi att kunskapen om hur saneringen påverkar tryggheten i boendet och människornas sociala situation är alltför bristfällig för att slutsatser skall kunna dras om styrmedlen är tillräckliga eller ej.

Vi har velat lyfta fram dessa målkonflikter därför att samhällets styrmedel alltid måste utformas med kunskap om dessa och eventuellt andra målkonflikter. Styrmedlen måste därför bli en form av kompromiss mellan olika intressenter. Detta måste man ha i minnet när man bedömer hur olika intressenter agerar i saneringsprocessen och hur de värderar styrmedlen.

Naturligtvis är det självklart av stort värde att få ökade kunskaper om målkonflikterna. Den kunskapen är en förutsättning för att kunna utforma bra styrmedel som inte leder till handlingsförklamation. Den medvetna avvägningen mellan olika intressenters önskemål är som vi ser det en politisk fråga. Därför är det också viktigt att studera om styrmedlen i sin praktiska tillämpning ger de resultat som man eftersträfvade med det politiska beslutet.

4.2 SANERINGENS OMFATTNING

4.2.1 Bakgrund

Saneringsutredningen präglades av den insikten att det inte bara gällde att riva och bygga nytt, utan att man också måste syssla med ombyggnad om man skulle kunna råda bot på bristerna i det äldre beståndet.

Nedgången i nybyggandet i början av 70-talet innebar att man sökte sig till nya marknader, vilket bl.a. innebar medvind för ombyggandet. Många väntade på att behandlingen av saneringsutredningens förslag i regering och riksdag skulle innebära statliga stimulansåtgärder i början av 70-talet, varför beredskapen av presumtiva ombyggnadshus var relativt stor år 1973. Stimulansåtgärderna av vilka initialstödet ofta brukar nämnas bidrog till de hittills uppnådda siffrorna åren 1974 och 1975 för igångsatta ombyggnader av flerfamiljshus. Nedgången efter år 1975 betraktar vi som en utplaning och ganska naturligt betingad.

Frågan om saneringens omfattning hänger samman med att kommunerna har väldigt olika förutsättningar i fråga om bl.a.

- storlek
- ekonomi
- befolkningsstruktur och bostadsefterfrågan
- bostadsbeståndets sammansättning och kvalitet
- fastighetsägarstruktur
- evakueringsmöjligheter
- personella resurser
- erfarenheter från tidigare sanering

Det är därför inte speciell anmärkningsvärt att utvecklingen skiljer sig så markant från kommun till kommun. Dock är man tillfreds med saneringens omfattning i fem av de tillfrågade kommunerna.

Men inte bara kommunernas olika förutsättningar påverkar saneringens omfattning, utan också övriga intressenters attityder kan ha avgörande betydelse.

I vissa kommuner har företag och organisationer en genomgående positiv attityd till sanering medan det i andra kommuner är helt motsatt förhållande. Kommunerna har ett varierande tryck på sig från olika politiska partiers och olika intressenters sida att stimulera och även tvinga fram sanering. Vidare kan noteras att kommunerna inte riskerar några sanktioner från statliga myndigheters sida om de inte arbetar med att förverkliga de riksomfattande bostadspolitiska målen på saneringsområdet.

4.2.2 Hypoteser

Statens mål och centralt utformade styrmedel har varit och är desamma för hela riket. Kommunerna har i detta avseende haft lika förutsättningar. Trots detta faktum har man i vissa kommuner aldrig påbörjat någon saneringsverksamhet. I andra kommuner har verksamheten stannat upp, medan åter andra kommuner har lyckats uppfylla riktlinjerna.

Orsaken kan vara att i vissa kommuner:

- krävs det kommunalpolitiskt mod att starta och driva saneringsverksamhet. Eftersom en sanering oftast uppfattas negativt av en eller flera intressenter tar de politiker som vill påbörja en sanering en politisk risk.
- vill man inte göra något ("statistiskt sett försvinner ju de där lägenheterna ändå").
- vill man, men resurser och/eller kunnsande saknas, eller är otillräckliga.
- vill man, men anser inte att styrmedlen är tillräckligt bra.
- vill man och initierar också sanering på olika sätt.

4.2.3 Målkonflikt

Dessa hypoteser aktualiserar en målkonflikt nämligen att staten vill styra och stimulera sanering för hela riket med generellt utformade styrmedel men att förutsättningarna i vissa kommuner är sådana att medlen inte får avsedd effekt.

4.2.4 FoU- ansatser

1. Studera ingående någon eller några av de kommuner som har lyckats uppfylla uppställda riktlinjer.
2. Studera någon eller några kommuner med extremt låg saneringstakt. Utgå exempelvis från de kommuner som har fler än 1.000 halv-och omoderna lägenheter i flerfamiljshus och samtidigt färre än 100 sanerade lägenheter per år.
3. Studera ingående de statliga styrmedlens effekt på kommunens vilja och förmåga att sanera.
4. Pröva med "aktionsforskning" i någon eller några kommuner för att studera vad som krävs för att få igång sanering. (Intervjua berörda parter, efterlys och i förekommande fall studera gjorda utredningar och förslag, utarbeta informationsmaterial m.m.)
5. Kan man åstadkomma nya eller ändrade styrmedel för ombyggnad som ökar det kommunala intresset?

Ett exempel skulle kunna vara en koppling mellan lån till ombyggnad och lån till nybyggnad. D.v.s. att en kommun för att få bostadslån till nybyggnad av bostäder måste bygga om ett visst antal av sina halv-och omoderna lägenheter per år.

4.3 SANERINGSPROCESSEN KONTRA OLIKA INTRESSENER

4.3.1 Bakgrund

Vid nyexploatering har man lärt sig och accepterat en lång och noga studerad planerings- och projekteringsprocess före byggstart. Planeringsprocessen vid nybyggnad är lika från gång till gång med ett relativt fåtal sakkunniga intressenter.

Vid ombyggnad är förhållandena relativt olika i olika kommuner. Den stora skillnaden mot nybyggnad är att vid planeringen av en ombyggnad går man in och avbryter en pågående förvaltningsprocess med en större krets intressenter varav många är ovana vid denna nya situation. Vid ombyggnad tycks många anse att det är bara att sätta igång....Sanningen är för att få till stånd en "bra" ombyggnad för alla inblandade, krävs en noggrann planerings- och projekteringsprocess, fast av annat slag än vid nybyggnad. Målet är likartat det vid nybyggnad men processen att nå det annorlunda.

Hyresgästernas inflytande genom sina hyresgästföreningar har ökat och har i viss utsträckning fått avgörande betydelse vid byggnadslovsprövningen. En fastighetsägareförening påpekar att motsättningarna hyresgäster- fastighetsägare har ökat och även byråkratin. Motsatt uppfattning har flera hyresgästföreningar, nämligen att "byråkratin" inte alls är så krånglig och att bostads- saneringslagen är bra.

Både byggmästareföreningar och flera av byggnadsarbetsreförbundets avdelningar poängterar vikten av kontinuitet och jämn sysselsättning. Dels skulle detta stimulera till specialisering och idéutveckling, dels till att byggnadsbranschen fick behålla sina yrkesarbetare. Ett problem är att ombyggnadsarbeten i så stor utsträckning kräver träarbetare och målare, men inte betongarbetare.

Samhället ger ett omfattande stöd till olika grupper av hushåll. Till barnfamiljer och vissa hushåll utan barn utgår statskommunala bostadsbidrag, som i stort sett är lika över hela landet. Vissa kommuner har dessutom byggt på med särskilda kommunala bidrag. Till pensionärer utgår kommunala bostadstillägg som varierar mycket mellan olika kommuner. Detta bidragssystem påverkar efterfrågan och därför saneringens inriktning och omfattning. Däremot vet man för lite om hur bidragssystemet mer i detalj påverkar de boendes situation inför en sanering.

4.3.2 Hypoteser

En viktig faktor som negativt påverkar viljan att bygga om tycks vara uppfattningen att en fastighet, som visar "bra" lönsamhet utan ombyggnad, blir ett förlustobjekt efter ombyggnad. Sannolikt beror det på kortsiktiga bedömningar i båda situationerna.

En annan hypotes är att relationen fastighetsägare-hyresgästförening är mycket olika i olika kommuner och att även motsättningar mellan hyresgäster-lokala föreningar-hyresgästföreningarnas centralorganisation kan försvåra och förlänga hyresgästinflytandet.

Vid bättre kontinuitet i ombyggnaden skulle evakuering och återflyttning troligtvis kunna underlättas och kontinuerlig sysselsättning främjas. Ombyggnadskostnaderna skulle samtidigt kunna minska genom att byggföretag och materialtillverkare kunde satsa på system och idéutveckling.

4.3.3 FoU- ansatser

1. Utred och redovisa processer för planering-evakuering-förhandling-projektering-och beslut vid ombyggnad i olika kommuner.
2. Studera kvarboende samt grad av återflyttning (till huset; till området) i olika kommuner rörande olika hustyper samt hos olika fastighetsägarekategorier. Beräkna även kvarboendekostnaderna före och efter ombyggnad.
3. Studera hur hyresgästinflytandet går till i några kommuner.
4. Gör en attitydsundersökning om olika fastighetsägares benägenhet att viljar riva, bygga om eller sälja.
5. Studera eventuella effektivitetsvinster hos företag som sysslat med kontinuerligt ombyggnad.
6. Studera samhällets bostadsstöd till konsumenten (bostadsbidrag och bostadstillägg till pensionärer) och dess betydelse för sanering.
7. Studera några europeiska länder där ombyggnaden har varit kontinuerligt och undersök försök till att rationalisera ombyggnaden.

4.4 LAGSTIFTNING, BESTÄMMELSER OCH NORMER

4.4.1 Bakgrund

En förutsättning för ombyggnaden är, har varit och kommer troligtvis att förbli, stödåtgärder i form av statliga lån och bidrag till bostadsbyggandet samt även bostadsbidrag till hushållen. Problemet har uppstått under senare år med en snabb inflation tillsammans med en rad nya byggnadstekniska bestämmelser. Främst kraven på hissinstallation, åtgärder för förbättrad sophantering och handikappanpassning. Detta har samverkat och samverkar till att låneunderlag och pantvärde har haft svårt att hänga med de stigande produktionskostnaderna.

Hur lagar och bestämmelser används skiljer sig avsevärt mellan olika kommuner och beror till stor del på den politiska viljan att styra saneringen.

Hur de tillfrågade nio kommunerna använder sig av befintliga lagar och bestämmelser är beskrivet i kapitel tre, främst avsnitt sex och sju.

4.4.2 Hypoteser

Det vore troligtvis positivt om kommunerna kunde samordna och förbättra sin information om gällande normer och tolkningspraxis.

Vi tror det skulle vara intressant att undersöka behovet av att differentiera bygg- och lånebestämmelser med hänsyn till geografiska och andra lokala förhållanden. Man kan nämligen iaktta olika produktionskostnadsnivåer beroende på att ombyggnad av olika hustyper är olika kostnadskrävande. Vidare kan ombyggnadsåtgärderna bli olika beroende på skilda utgångsskick i olika landsdelar.

Vi anser att tiden mellan införande och ikraftträdande av nya lagar, normer och lånebestämmelser är för knapp. Pågående projektering måste ofta omarbetas vid sådana händelser vilket fördröjer och försenar.

4.4.3 FoU-ansatser

1. Studera vilka övergångstider för ikraftträdandet av nya lagar och bestämmelser som är lämpliga för att ge utrymme för anpassning av organisation och administration inom kommuner samt omställning och anpassning inom företag.
2. Studera hur ett "informationspaket" till olika intressenter skulle kunna utformas, särskilt med hänsyn till hur informationsutbudet från stat och kommun uppfattas av mottagarna.

4.5 FRAMTIDA PROBLEM

4.5.1 Bakgrund

Det ombyggande av flerfamiljshus som vi hittills har ägnat oss åt under 70-talet har huvudsakligen gällt hus byggda före 1930. Dessa hus har före ombyggnad haft uppenbara kvalitetsbrister och i stor utsträckning varit omoderna. Ombyggandet har inneburit en stor teknisk förändring och därmed sammanhängande omfattande ingrepp. Behovet av denna ombyggnadsverksamhet är delvis följderna av årtiondens försummelser i form av eftersatt underhåll. Att man har tillåtit så stora brister att uppstå bör i framtiden bli en onormal situation. Inriktningen måste bli att ta hand om brister innan de blir för stora.

I framtiden talar mycket för att nybyggandet blir ett komplement till den befintliga bebyggelsen. Huvudproblemet blir inte att bygga nytt utan att kontinuerligt förnya det befintliga fastighetsbeståndet.

Nybyggandet kan av naturligt skäl inte motsvara mer än någon eller några få procent av bostadsbeståndet i en kommun. De bostadspolitiska insatserna i framtiden måste därför huvudsakligen inriktas på underhåll och förnyelse av det befintliga beståndet.

Dagens styrmedel är utvecklade från en situation då man prioriterade nybyggandet. Morgondagens styrmedel måste inriktas på att få till stånd åtgärder i äldre bostadsområden.

Nu talar allt fler om problemen med den s.k. halvgamla bebyggelsen; hus och områden framför allt byggda under 30- och 40-talen. Dessa områden har liksom den äldre stenstaden successivt förslitits. Efterhand har barnfamiljer flyttat och därigenom andelen äldre boende ökat. Liksom i städernas centrala delar ställs här också krav på trafiksanering. Områdena från 30- och 40-talen motsvarar inte dagens biltrafikkraV. Gatorna är förhållandevis smala, genomfartstrafik vanlig och antalet parkeringsplatser är underdimensionerade.

Av Sveriges ca 2 milj. lägenheter i flerfamiljshus är knappt 300.000 byggda före 1930, medan hela 450.000 är från 30- och 40-talen (!) och 400.000 från 50-talet. (Statistisk årsbok 1977). De flesta av dessa lägenheter från 30- och 40-talen är moderna, d.v.s. har centralvärme och dusch- eller badmöjligheter, men cirka 30% av dem som är på 1 3.0.k. och mindre (ofullständiga lägenheter) är halvmoderna d.v.s. saknar dusch eller bad.

Denna bebyggelse behöver alltså inte primärt byggas om för att höja utrustningsstandarden. Vad det bör bli frågan om är att ta hand om detta bostadsbestånd och göra upprustningar utöver normalt underhåll inbegripet utbyte av installationer och uppvärmningssystem. Därutöver måste lägenhetsstorlekarna ändras med hänsyn till behovet. Vid bedömning av detta behov bör man som alternativ till ombyggnad av ofullständiga lägenheter studera om inte dessa i vissa fall kan fungera som tilläggsrum till angränsande lägenhet utan omfattande ombyggnad. Sådana smålägenheter kan vara lämpliga för hemmavarande ungdomar och pensionärer.

Det största problemet blir dock, som redan tidigare är nämnt, hur kvarboende, evakuering och återflyttning skall kunna ordnas. De befintliga lägenheterna passar ofta de boendes behov på kort sikt och de förstår inte varför en ombyggnad eller upprustning skulle vara nödvändig. Ingrepp i husen är dock oundvikliga genom att utrustningen för värme, sanitet och elektricitet är utslitna och måste bytas ut. Dessa åtgärder kräver byggnadslov och innebär att "karusellen" startar. Sophanteringen måste förbättras, energisparåtgärder göras, handikappanpassning av husen utföras. Allt detta samverkar till stora ingrepp d.v.s. en omfattande ombyggnad som resulterar i omflyttningar och kraftigt höjda hyror. Slutsatsen måste bli att målkonflikterna kommer att skärpas i framtiden och att det blir viktigt att inte bara väga in tekniska och ekonomiska synpunkter. I stället måste det bli alltmer väsentligt att formulera nya kvalitetskrav både för lägenheten, huset och området. Exempel på sådana kvaliteter skulle kunna vara: kvarboende, inbodd miljö, uppvuxen natur, hus med mänsklig skala, centralt läge, bra kommunikationer, måttlig exploatering, pågående aktiviteter i området m.m. Ett sätt att arbeta så att dessa kvaliteter kunde få komma till sin rätt vore att förnya "på de boendes villkor" som det ibland brukar uttryckas. Ett försök som just har påbörjats (mars-79) är Hjorthagen i Stockholm.

Ombyggandet har hittills gällt hus med både små och stora lägenheter men oftast med generöst tilltagna ytor och högt i tak. I och med 30- och 40-talsbebyggelsen och funktionalismen har husen och lägenheterna fått minimiutrymmen. Att följa SBN:s bestämmelser fullt ut vid ombyggnad av dessa hus skulle innebära väldigt stora ingrepp och därmed oförsvarligt höga kostnader.

SBN medger avsteg men reglerna för detta är allmänt hållna. Eftersom vi har stor volym av likformad bebyggelse från olika tidsperioder, borde Planverket och andra berörda myndigheter utarbeta riktlinjer för upprustning och ombyggnad av rikhaltigt förekommande hus typer. Då har man skapat förutsättningar för att undvika diskussioner om avsteg vid varje ärende som annars orsakar tidsförskjutningar och kostnader. Redan när stadsplanearbetet för förnyelse av ett halvgammalt område skall påbörjas är ett tekniskt ombyggnadsprogram för husen det inte minst viktiga.

Slutligen. Det ställs allt oftare krav på den yttre miljön och på dess kvalitet. I halvgamla områden är den också undermålig i många fall. För att uppnå en förbättring krävs genomgripande åtgärder, men tyvärr saknas ännu styrmedel för hur detta skall genomföras liksom också kunskaper i tillräcklig omfattning.

4.5.2 Hypoteser

Många kommuner kommer att ställas inför stora problem med plan- och genomförandefrågor när 30- och 40-talsbebyggelsen skall åtgärdas.

Om motsättningarna mellan olika intressenter skärps och om landets resurstillgång för byggande försämras då kan det innebära att ombyggnaden helt avstannar, vilket i sin tur kan medföra förslumning.

Genom hyresutjämnningen i det allmännyttiga bostadsområdet har hyrorna blivit för höga i halvgamla områden jämfört med om fastigheterna såsom enskilda förvaltningsobjekt skulle varit självbärande. Enligt bruksvärdesprincipen erhåller fastigheterna i enskild ägo samma hyresnivå som allmännyttans. Detta innebär att investeringar vid upprustning av hus i halvgamla områden inte kan förräntas av hyrespåslag, utan viss del av upprustningen måste bäras av den före åtgärderna utgående hyran. Om man skall bygga om bostadshus i halvgamla områden får man förutsätta att allmännyttan även i fortsättningen tillämpar solidarisk hyressättning med utjämnning. Detta innebär för en privat fastighetsägare att även denne måste räkna med att vissa upprustningskostnader måste förräntas av det hyresuttag som gällde före åtgärd.

Från finansieringssynpunkt är fastigheterna i halvgamla områden, om de inte bytt ägare, normalt lågt belånade och då finns i regel tillräckligt utrymme för att ta upp nya lån till upprustning. Har emellertid ägaren i samband med försäljning eller i någon annan situation tagit upp nya lån kan ägaren ha tagit i anspråk del av de rebelieåningsutrymme som skulle ha behövts för upprustningen.

Till skillnad från erfarenheterna från hittillsvarande sanering då den relativt låga hyran efter ombyggnad av centralt belägna fastigheten sagts utgöra ett problem, möter man i halvgamla områden det motsatta förhållandet, nämligen att ingångshyrorna och kanske också ingångsvärdena kan vara för höga, vilket kan hämma en angelägen sanering.

4.5.3 FoU- ansatser

1. Välj en medelstor kommun (t.ex. Norrköping) och studera lämpliga åtgärder i dess halv-gamla bostadsområden.
- 2 a. Undersök de tekniska förutsättningarna för ombyggnad eller upprustning av vissa vanliga förekommande 30-och 40-talshus. Utarbета lämpliga åtgärdsprogram. Gör kostnadsberäkningar samt hyres-och finansieringskalkyler.
- 2 b. Undersök sambanden mellan å ena sidan de statliga lånereglerna och å andra sidan åtgärder i samband med genomgripande ombyggnad och åtgärden för löpande underhåll. Studera praxis i olika län.
- 2 c. Undersök övriga styrmedel för att få till stånd, dels underhållsåtgärder, dels genomgripande ombyggnad.
- 2 d. Studera möjligheterna att utarbета byggnadsreglerande bestämmelser helt inriktade på ombyggnad.
3. Motsvarande undersökningar som under 2, men avseende den yttre miljön.
4. Studera överlåtelsepriser och befintlig belåning i halvgamla bostadsområden och bedöm köpeskillningarna med hänsyn till behovet av re-investering i form av upprustning av berörda fastigheter.
5. Studera i vilken utsträckning de allmännyttiga företagen tillämpar en utjämning av hyrorna mellan områden av olika ålder och standard och i vad mån detta påverkat hyressättningen i privatägda fastigheter.
6. Studera hur bruksvärdessystemet tillämpas i olika kommuner. Särskilt bör studeras hur underhållsfrågorna hanteras.
7. Studera formen för samråd, stadsplanepincipen och lämpliga hustyper för att kompletteringsbygga i äldre områden, för att bl.a. tillgodose behovet av större lägenheter.

BILAGA 1

BOSTADSBESTÄNDET EN JÄMFÖRELSE MELLAN FoB 1970
OCH FoB 1975Uppgifter om bostadsbeståndet

I rapporten "Bostadssanering- problem och forskningsbehov" R63:1974 redovisades i en översikt vissa statistiska uppgifter om bostadsbeståndet mot bakgrund av 1970 års folk-och bostadsräkning.

Sedan dess har en ny bostadsräkning genomförts 1975. Även om 1975 års uppgifter i dag delvis är inaktuella, är det ändå den enda källan som beskriver bostadsbeståndet i sin helhet. Någon fullständig statistisk redovisning mellan bostadsräkningarna förekommer inte och det är också svårt att genom uppskattningar få ett grepp om krångliga förändringar i bostadsbeståndet och saneringsverksamhetens totala omfattning och inriktning. Viss moderniseringsverksamhet torde också förekomma vid sidan av byggnadslovsgivning och statlig låneverksamhet.

Vi har ändå gjort den bedömningen att en jämförelse av 1970 års uppgifter så som de redovisades i rapporten "Bostadssanering" och 1975 års uppgifter kan vara av visst intresse.

Det bör emellertid framhållas att bostadsräkningarna inte ger en preciserad bild av de förhållanden och brister som är av betydelse för att kunna uppskatta behovet av sanering. Som exempel kan nämnas att bostadsräkningarnas kvalitetsbeskrivning i första hand anger den bostadstekniska standarden, där en grov klassificering görs efter förekomst av utrustningsdetaljer i lägenheten. Statistiken lämnar tyvärr inga upplysningar om utrustningsdetaljernas kondition eller skick. Inte heller lämnas några data som anger kvalitén i den yttre miljön, vilket från saneringssynpunkt är en väl så viktig faktor som lägenhetens bostadstekniska standard. Lägenheter som uppfyller det formella kravet för att klassificeras som moderna kan vara starkt nedslitna, ha en otidsenlig utrustning eller brister i boendemiljön och därför vara i behov av förbättringsåtgärder. Det är angeläget att försöka få fram bättre mått på bostadskvalitén, där fler egenskaper kan beaktas och redovisas i bostadsräkningarna.

Bostadsbeståndet

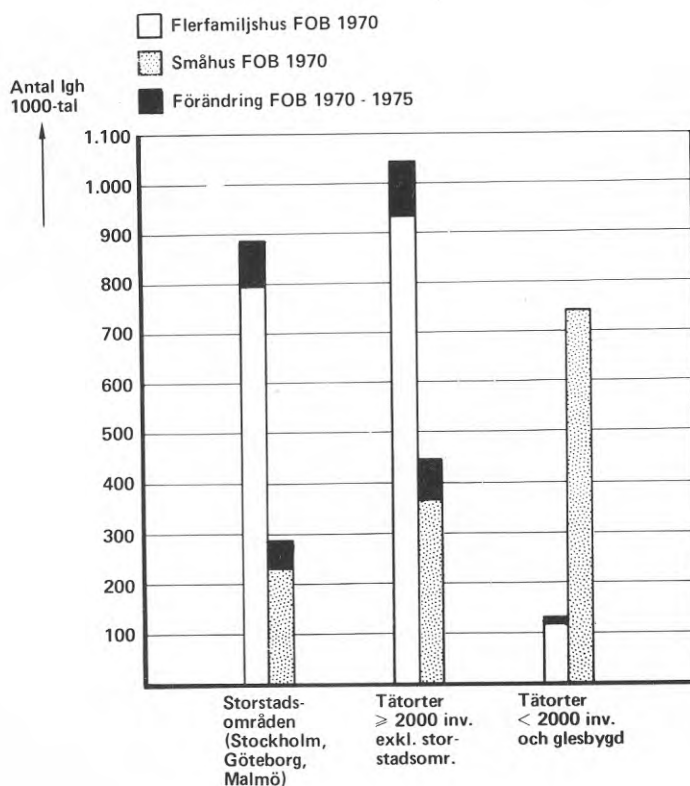
Storlek

År 1975 uppgick det totala antalet bostadslägenheter i Sverige till drygt 3,5 miljoner vilket är en ökning sedan 1970 med nästan 350 000 lägenheter (11%) cirka 1,2 miljoner av dessa lägenheter fanns i de tre storstadsregionerna, 1,5 miljoner i övriga tätorter med mer än 2 000 invånare och knappt 0,9 miljoner i mindre tätorter och glesbygd.

Andelen lägenheter i flerfamiljshus har ej förändrats sedan 1970 och uppgick 1975 till 58% av totala antalet lägenheter. Resterande del, 42% utgjorde lägenheter i småhus (i en-tvåfamiljshus). Antalet lägenheter 1975 fördelade på regionen och hustyp samt förändringar sedan 1970 framgår av fig 1.

FIG 1.

Antalet lägenheter 1975 fördelade på regioner och hustyp



Kvalitet

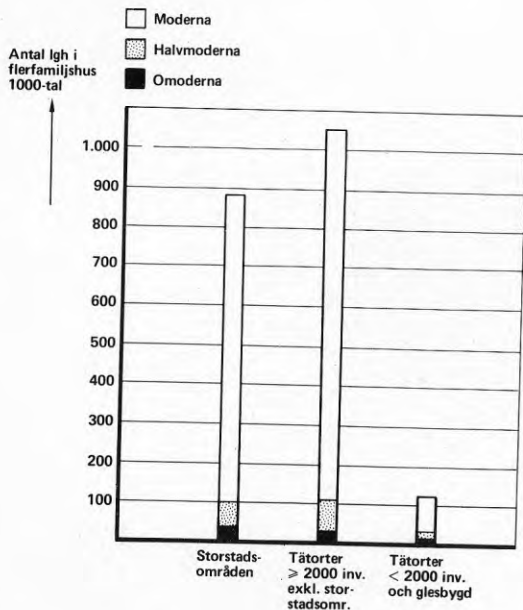
I bostadsräkningarna har bostäderna grupperats i sju olika klasser efter bostadsteknisk standard. Bostäder i grupp 1 och 2 kan betraktas som moderna, bostäder i grupp 3 som halvmoderna och bostäder i grupperna 4-7 som omoderna. De moderna bostäderna har tillgång till utrustningsenheterna vatten, avlopp, wc, centralvärme och bad. De lägenheter som klassificeras som halvmoderna saknar bad eller duschmöjlighet i bostaden: de omoderna bostäderna slutligen saknar dessutom en eller flera av utrustningsdetaljerna centralvärme, wc, vatten och avlopp.

Antalet omoderna lägenheter har minskat kraftigt under 1960- och 1970-talen och uppgick år 1975 till cirka 7% av det totala bostadsbeståndet dvs cirka 240 000 lägenheter. Andelen halvmoderna lägenheter utgjorde också 7% eller cirka 250 000 lägenheter. 490 000 lägenheter eller nästan 14% av samtliga uppfyllde alltså inte dagens krav på utrustningsstandard. Som jämförelse kan nämnas att 1970 uppgick antalet halv- och omoderna lägenheter till 710 000 lägenheter eller 22% av bostadsbeståndet.

I fig 2 redovisas antalet lägenheter i flerfamiljshus 1975 fördelade på regioner och kvalitet. Av figuren framgår att de omoderna och halvmoderna är relativt jämt fördelade mellan olika regioner.

FIG 2.

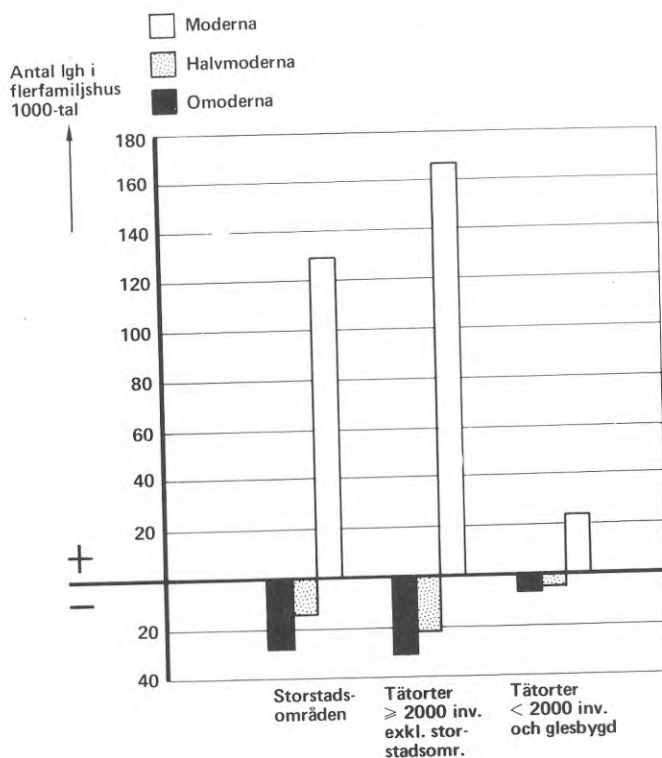
Antalet lägenheter i flerfamiljshus 1975 fördelade på regioner och kvalitet



I fig 3 a redovisas förändringen mellan 1970 och 1975 vad gäller antalet lägenheter i flerfamiljshus. Av figuren framgår att antalet omoderna lägenheter minskat mycket snabbt. Nästan hälften har försvunnit sedan 1970. Även de halvmoderna lägenheterna har avvecklats. Minskningen för dessa uppgår till ca 20%. Förändringarna har varit relativt likartade för olika regioner i förhållande till deras andel av bostadsbeståndet.

FIG 3 a.

Förändring 1970 - 1975 av antalet lägenheter i flerfamiljshus fördelade på regioner och kvalitet



I fig 3 b redovisas antalet lägenheter i flerfamiljshus, ombyggda och färdigställda 1975-1977. Det bör noteras att ca 1/4 av antalet ombyggda lägenheter var klassade som moderna redan före ombyggnad. Dessutom bör nämnas att skillnaden före och efter ombyggnad beträffande antalet rumsenheter per lgh och genomsnittlig bostadslägenhetsyta har ökat, vilket tyder på att sammanslagning av lägenheter till större på senare tid fått ökat intresse.

FIG 3 b.

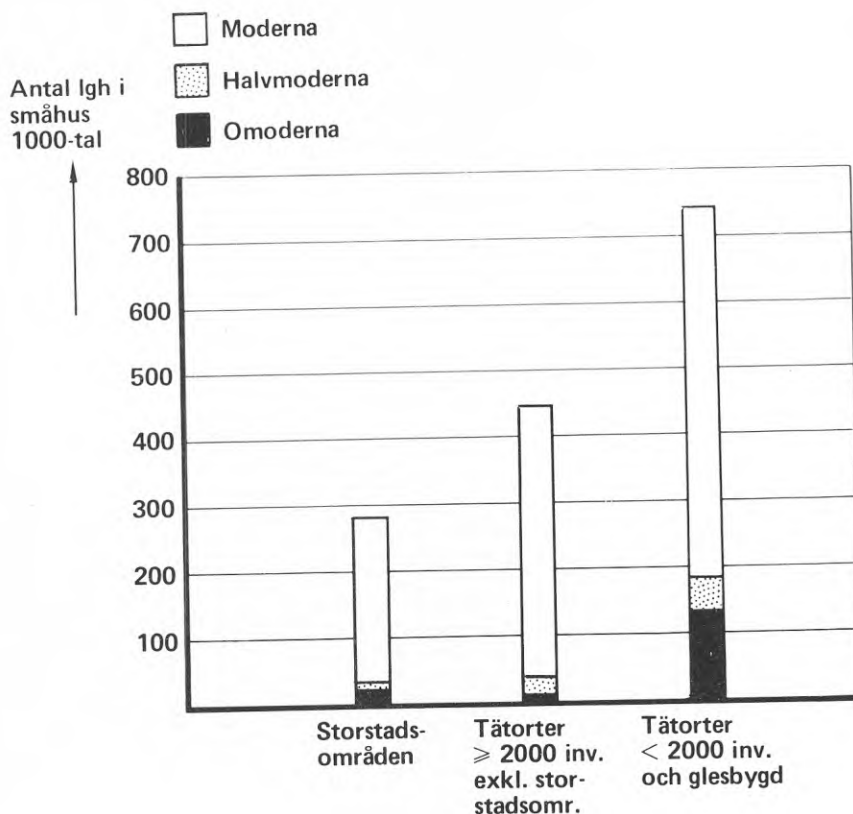
Lägenheter i flerfamiljshus ombyggda och färdigställda 1975 - 77

	1975 före ombygggn.	efter ombygggn.	1976 före ombygggn.	efter ombygggn.	1977 före ombygggn.	efter ombygggn.
Summa lägenh.	12 200	10 400	11 600	8 900	11 400	8 100
Moderna	3 000	10 300	2 100	8 850	2 200	8 050
Halvmoderna	5 000	100	4 700	50	5 600	50
Omoderna	4 200	—	4 800	—	3 600	—
Rumsenheter per lägenhet	2,4	2,9	2,3	3,0	2,2	3,2
Genomsnittlig bostadslägen- hetsyta	49 m ²	59 m ²	47 m ²	62 m ²	45 m ²	64 m ²

I fig 4 redovisas antalet lägenheter i småhus 1975 fördelade på regioner och kvalitet. Antalet omoderna lägenheter uppgick till 164 000 eller drygt 11% av totala antalet lägenheter. De halvmoderna lägenheter uppgick till 85 000 eller cirka 6%. Som framgår av figuren är de omoderna och halvmoderna bostadsbeståndet i första hand koncentrerat till mindre tätorter och glesbygd. Där utgjorde dessa lägenheter ca 25% av samtliga.

FIG 4.

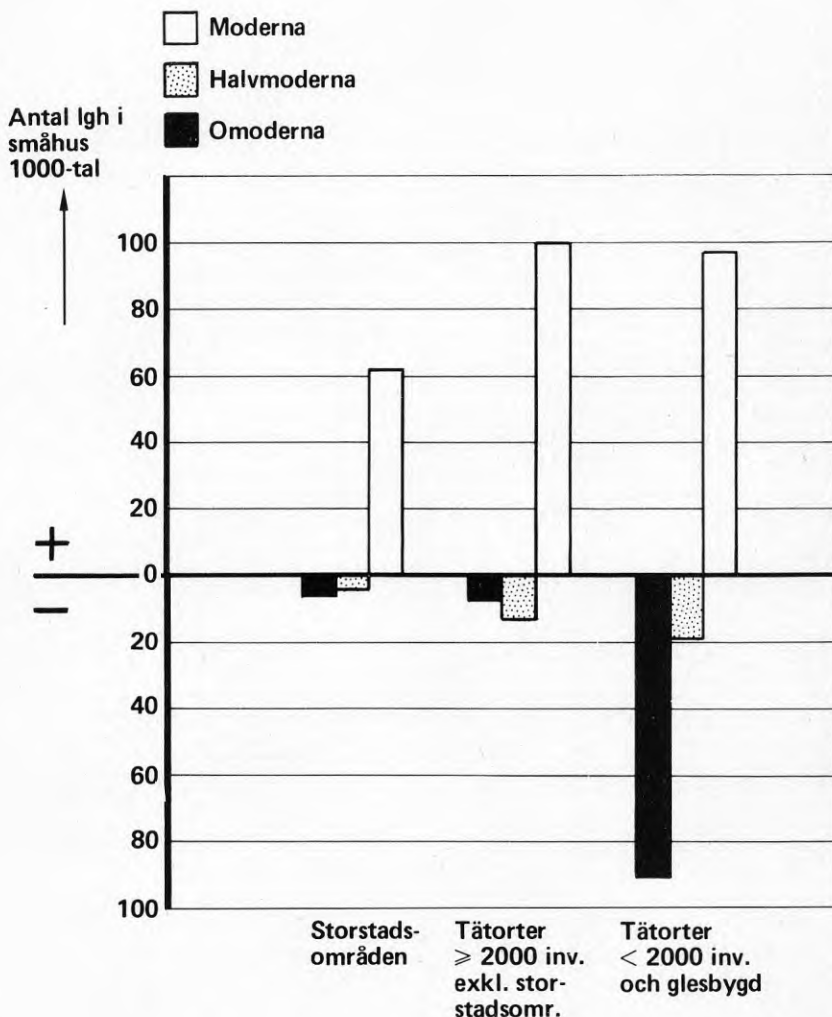
Antal lägenheter i småhus 1975 fördelade på regioner och kvalitet



I fig 5 redovisas förändringarna mellan åren 1970 och 1975 av antalet lägenheter i småhus. Där framgår att antalet omoderna lägenheter sedan 1970 har minskat med närmare 40%. Minskningen har varit störst i mindre tätorter och glesbygd där de omoderna bostadsbeståndet i det närmaste halverats. De halvmoderna lägenheterna i småhus har minskat med 30% under perioden. Här har minskningen varit mer jämnt fördelad mellan olika regioner i förhållande till deras andel av det totala bostadsbeståndet.

FIG 5.

Förändring 1970 - 1975 av antalet lägenheter i småhus fördelade på regioner och kvalitet



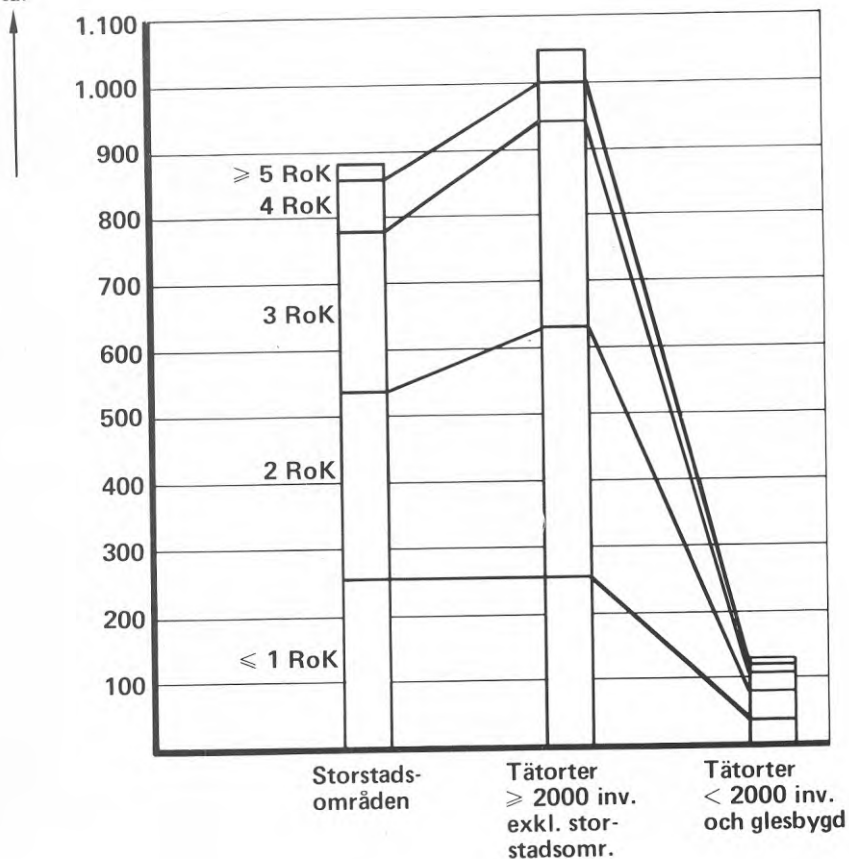
Lägenhetsfördelning

I fig 6 redovisas lägenhetsfördelningen i flerfamiljshus 1975. Av figuren framgår att en förhållandevis stor del, drygt 50% av bostadsbeståndet, består av lägenheter om 2 rum och kök eller mindre.

FIG 6.

Fördelning av lägenheter i flerfamiljshus 1975 på lägenhetstyper och regioner

Antal lgh i
flerfamiljshus
1000-tal

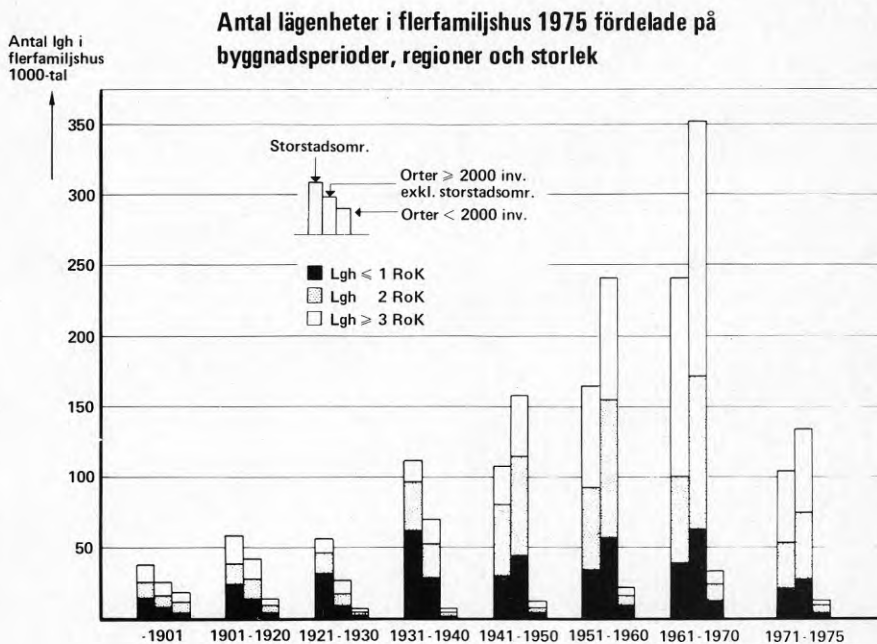


Byggnadsperiod

Bostadsbeståndets ålder är en av de indikatorer som kan ange behovet av sanering. Graden av nedslitning, lägenhetens planutformning, stadsplanen och tillgången på bostadskomplement kan som regel kopplas till olika byggnadsperioder.

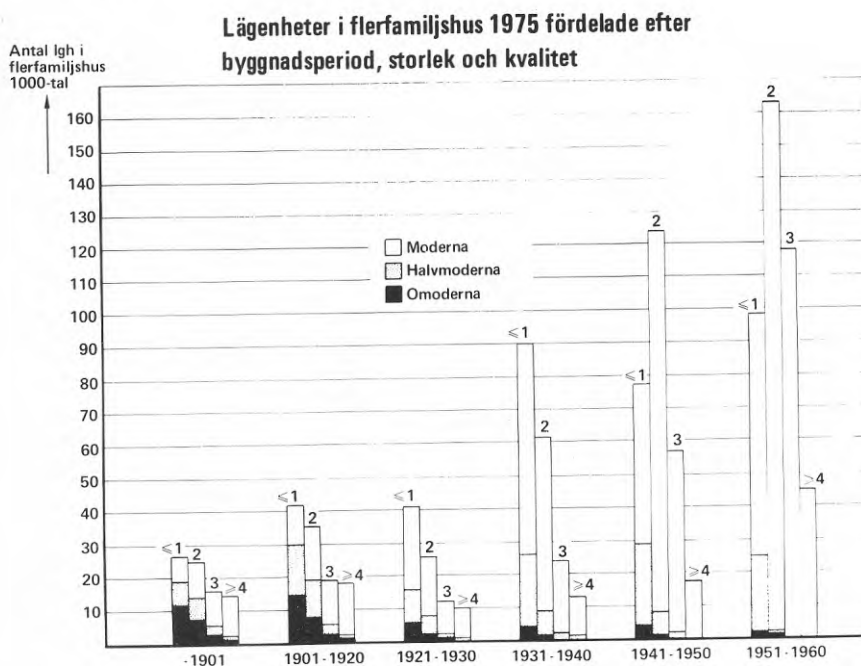
Av fig 7 framgår att beståndet i flerfamiljshus har en mycket sned åldersfördelning mellan olika regioner. Lägenhetsbeståndet i storstadsområdena och övriga tätorter större än 2 000 invånare har en förhållandevis låg genomsnittlig ålder, i huvudsak beroende på de omfattande nytillskottet under 1940-, 50-, och 60-talet. I tätorterna är mer än 50% av lägenheterna yngre än 20 år. I figuren redovisas också lägenhetsfördelningen under olika byggnadsperioder. Om man upplever smålägenheterna dvs lägenheter om 2 rum och kök eller mindre som en indikation på behovet av framtida saneringsinsatser kan man ur figuren utläsa att en mycket stor del av dessa lägenheter är av förhållandevis sent datum. Så sent som perioden 1971-1975 utgjorde enligt bostadsräkningen antalet smålägenheter ca 55% av antalet nyproducerade lägenheter i flerfamiljshus. Det bör dock framhållas att kategoribostäderna redovisats som lägenheter i bostadsräkningen.

FIG 7.



Av fig 8 framgår att det framför allt är lägenheter om 1 rum och kök eller mindre och i viss mån även lägenheter om 2 rum och kök som är omoderna eller halvmoderna. Figuren visar att många lägenheter av den storleken i flerfamiljshus byggda efter 1930 har brister i utrustningsstandarden.

FIG 8.



KOMMUNENKÄT- FORMULÄR

KUNSKAPSÖVERSIKT BETRÄFFANDE OMBYGGNAD.

Enkät

Fakta

Fråga 1.

Beskriv situationen i Er kommun beträffande bostadsförhållandena och ombyggnaden genom att komplettera resp. fylla i, tabell 1-4. Tabell 1-3 är till största delen ifyllda med hjälp av uppgifter från FOB 75 samt SCB:s moderniserings- och rivningsstatistik. Vi önskar få dessa uppgifter kompletterade och kommenterade samt tabell 4 ifylld. (Komplettera gärna svaret med en allmän karakteristik av Ert bostadsbestånd).

Kan Ni ange den allmänna hyresnivån genom att fylla i nedanstående tabell (kr/m² bly exkl bränsle)

	Centrala delar	Ytter områden
Hyresnivå:		
- nybyggnad		
- ombyggnad		

Fakta

Fråga 2 a.

Vilka uttalade riktlinjer och ambitioner har kommunen vad gäller:

- . årlig omfattning av sanering genom rivning/nybyggnad resp. ombyggnad
- . lägenhetsfördelning
- . standardnivå vid ombyggnad
- . markägandet efter sanering:
 - äganderätt
 - tomträtt
- . huvudmannaskap vid genomförandet av sanering:
 - allmännyttig regi
 - kooperativ regi
 - enskild regi
- . upplåtelseform för bostadslägenheter efter sanering:
 - hyresrätt
 - bostadsrätt
 - andelslägenheter

Har det inträffat några väsentliga förändringar beträffande uttalade riktlinjer och ambitioner under perioden 1975 - 1978.

I så fall vilka ?

Fakta

Fråga 2 b.

Har man i den hittillsvarande saneringsverksamheten kunnat följa kommunens riktlinjer eller uppnått den ambitionsnivå som kommunen redovisat under punkt 2 a.

Om inte vad är de väsentligaste anledningarna till ett annat händelseförlopp ?

Fakta

Fråga 3.

Hur tolkas SBN:s bestämmelser vid ombyggnad vad gäller;

- Hiss
- Sophantering
- Brandskydd
- Handikappanpassning
- Parkeringsbestämmelser vid nybyggnad
- Parkeringsbestämmelser vid ombyggnad
- Värmeisolering

Ge exempel på avsteg som regelmässigt medgivits eller medges.

Används t.ex. markvillkoret för att uppnå vissa standardkrav enligt ovan ?

Fakta

Fråga 4 a.

I vilken utsträckning tar kommunen initiativ till och vilket tillvägagångssätt utnyttjar kommunen för att initiera sanering genom t.ex. information, service, samråd.

- Rivning/ nybyggnad
- Ombyggnad

Fakta

Fråga 4 b.

Finns kommunal bostadsförmedling ?

I vilken omfattning medverkar kommunen vid evakuering ?

Har kommunen någon lägenhetsbank och hur bekostas den ?

Betalar kommunen någon ersättning för flyttning ?

Betalas en eller två flyttningar ?

I vilken omfattning eftersträvas kvarboende vid ombyggnad ?

Hur ordnas temporär avflyttning när hyresgäst har återflyttningsrätt ?

- Hotell eller liknande
- Tillfälligt boende i outnyttjad lägenhet
- I vilken omfattning händer det att den tänkta återflyttningsrätten icke utnyttjas ?

Fakta

Fråga_4_c.

I vilken omfattning har kommunen försökt utnyttja;

1. åtgärdsföreläggande enligt bostadssaneringslagen ?
2. inlösen enligt expropriationslagen ?
3. förköp enligt förköpslagen ?
4. avstyrkande av förvärv enligt förvärvslagen ?
5. tvångsförvaltning enligt tvångsförvaltningslagen ?
6. obligatorisk bostadsförmedling i anslutning till statliga lån?

Erfarenheter

Vilka är erfarenheterna ?

Fakta +
Erfarenheter

Fråga 5 a.

Kommunen har möjlighet att initiera och styra ombyggnad genom en relativt omfattande lagstiftning. Styrmedlen kan enligt nedanstående sammanställning beskrivas dels som aktiverande och dels som korrektiva eller kontrollerande.

Aktiverande hjälpmedel

Statligt kreditstöd
- bostadslån
- energisparstöd
- förbättringslån
- miljöförbättrings-
bidrag m.m.

Korrektiva hjälpmedel

Bostadssaneringslagen
Expropriationslagen
Förköpslagen
Förvärvslagen
(Lex Backström)
Lagen om tvångsförvaltning
Hyreslagen
Bostadsrättslagen
Kommunalskattelagen
Arbetsmiljölagen

Kontrollerande hjälpmedel

Byggnadsstadgan
Svensk Byggnorm
Hälsovårdsstadgan

Både de aktiverande och korrektiva/kontrollerande styrmedlen har sedan 1974 undergått ett flertal betydande ändringar som kan ha påverkat saneringsverksamheten.

Vilka väsentligare ändringar har enligt Er uppfattning haft stor betydelse för saneringsverksamheten i positiv eller negativ riktning ?

Fakta +
Erfarenheter

Fråga 5 b.

Har kommunen utarbetat och använt andra "egna" styrmedel för att stimulera och påverka saneringsverksamheten ? Hur har de i huvudsak utformats och vilka är erfarenheterna ?

Erfarenheter

Fråga 5 c.

Finns önskemål om ändrad eller ny lagstiftning ?

Fakta +

Erfarenheter

Fråga 6.

Hur ser Ni i Er kommun på den s.k.halvgamla bebyggelsen?
främst då från 30-och 40-talen ? Har kommunen gjort upp
några speciella planer för dessa områden ?
Finns det eller pågår det utredningar ?

Erfarenheter

Fråga 7.

Vilka är enligt Er uppfattning de största problemen med
den framtida saneringsverksamheten ?

1978-11-08

BILAGA 3

UPPSTÄLLNING AV TILLFRÅGADE KOMMUNER OCH
ORGANISATIONER .

	Kommuner	Fastigh. ägarför.	Hyresgäst förening.	Byggm. förening.	Byggn. arb.förb.
Stockholm	x	x	-	x	-
Göteborg	x	x	-	x	x
Malmö	x	-	-	x	x
Norrköping	x	x	x	x	x
Västerås	x	-	x	-	-
Kalmar	x	x	x	-	-
Sundsvall	x	-	x	-	-
Helsingborg	x	-	x	x	x
Sundbyberg	x	(se Stockholm)
	9	4	5	5	4

x= svar har erhållits.



**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 780993-3
från Statens råd för byggnadsforskning till
Byggordning Konsult AB, Stockholm**

R99: 1979

ISBN 91-540-3092-7

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6600999

**Abonnemangsgrupp:
T. Fastighetsförvaltning**

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

Cirka pris: 30 kr exkl moms